

número **34** Boletín **ieeee**

3
ie
ie

2024

abril/junio



MINISTERIO DE DEFENSA



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



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

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2024

NIPO 083-22-122-5 (edición impresa)

ISSN 2990-2061 (edición impresa)

Depósito legal M 13458-2023

Fecha de edición: julio de 2024

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-22-123-0 (edición en línea)

ISSN 2530-125X (edición en línea)

Las opiniones emitidas en esta publicación son 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.

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

abril/junio
2024

Informativos

- 8** Elecciones en la India: disyuntivas en proyección exterior y seguridad. Javier Fernández Aparicio

Análisis

- 22** Una potencia estresada, EE. UU., y otra preocupada, la RP China (reedición). Francisco José Dacoba Cerviño
- 32** El conflicto armado en Sudán: ante una nueva guerra civil (reedición). Blanca Palacián de Inza
- 52** La creciente preocupación de Europa por la defensa. La OTAN como única opción real. Abel Romero Junquera
- 71** Burkina Faso. Un conflicto en el cinturón africano de los golpes de Estado (reedición). Ignacio Fuente Cobo
- 97** El nacimiento de una nueva generación de oligarcas rusos al calor de la guerra en Ucrania. Luis V. Pérez Gil
- 110** Ansar Allah, un movimiento insurgente en fase de ascenso. Natalia Torregrosa Ramos
- 124** Siglo XXI: ¡Un nuevo orden mundial!... ¿Y un nuevo poder?. Pedro Sánchez Herráez
- 142** La demografía: el gran talón de Aquiles de Ucrania. José Pardo de Santayana
- 155** República Democrática del Congo: el conflicto interminable. José Luis Pontijas Calderón
- 179** Groenlandia en la geopolítica ártica. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 203** La expansión del yihadismo desde el Sahel a los países costeros del golfo de Guinea (reedición). Óscar Garrido Guijarro
- 224** Bajo el hechizo persa: el ascenso de Irán en Bolivia y su impacto en la región. Rocío de los Reyes Ramírez
- 244** Yemen, catástrofe humanitaria y entorno alejado de la estabilidad (reedición). Natalia Torregrosa Ramos
- 271** La UE y la riqueza mineral de África: el pastel se reparte y hay que conseguir una porción. Mar Hidalgo García

- 288** Myanmar: un conflicto cada vez más complejo (reedición). Mar Hidalgo García
- 317** Rutas alternativas de información estratégica. David Ramírez Morán
- 334** Los uigures y el dragón chino en la encrucijada (reedición). Javier Fernández Aparicio
- 357** Sudáfrica, año XXX de la era Mandela. Óscar Garrido Guijarro
- 375** El conflicto armado en Sudán: ante una nueva guerra civil (reedición). Blanca Palacián de Inza
- 394** Desatención mortal a la guerra de Sudán. Blanca Palacián de Inza
- 409** Taiwán, el conflicto que puede cambiar la geopolítica del Pacífico (reedición). Abel Romero Junquera
- 442** El nuevo «rusianismo». Cómo Rusia está colonizando África . Ignacio Fuente Cobo
- 462** El fin de los petrodólares y el declive occidental. José Ignacio Castro Torres
- 476** La Política de Seguridad Nacional de Pakistán: dos años de claroscuros y matices. Javier Fernández Aparicio
- 491** Bukele: ¿El salvador de El Salvador? Los desafíos de un modelo político y de seguridad (reedición). Rocío de los Reyes Ramírez

Opinión

- 527** Comprendiendo las políticas de seguridad. Cultura estratégica como valor. Javier Veiga Gasalla
- 542** Iberoamérica: ¿prefiere a mamá China o a papá Estados Unidos?. María Rodríguez González
- 560** Las tecnologías cuánticas en la cuarta revolución industrial. Elisa M. Darias, Sonia Ramos, Beatriz Gómez, F. Javier Marcos, Enrique Belda, Dionís Oña
- 573** Tratamiento del ciberespacio como espacio global común: analogías y limitaciones. Carmen Municio Díaz
- 589** Cifras y letras de las «dos sesiones» chinas de 2024. Xulio Ríos
- 602** Desinformación con potencial desestabilizado. Rubén Guilló Rot
- 616** Señores de la Guerra: Wagner en la República Centroafricana. Álvaro Gaspar Rodríguez Acevedo
- 633** La aceptación china de la guerra en Ucrania y el objetivo de un nuevo orden mundial. Gracia Abad Quintanal
- 645** La guerra entre Israel y Hamás. La erupción perpetua de la política internacional. Jacobo Morillo
- 660** Las prisiones, «escuelas para la yihad». M^a Dolores Calvente Moreno
- 681** La creación de lazos ejército-juventud en países desarrollados a través de los Cadetes juveniles o las Escuadrillas del aire. María Pilar Doñate Sanz
- 693** Reino Unido presenta su nueva estrategia para drones. Augusto Conte de los Ríos
- 708** Controlar la población sin controlar el territorio. Claves del éxito de la insurgencia talibán. Javier Ruiz Arevalo
- 720** Irán e Israel y el complejo juego de la disuasión en zona gris. Sonia Sánchez Díaz, Guillem Colom Piella
- 732** Más allá de las armas: la estrategia de Rusia en Ucrania. Teresa Arias Fernández
- 749** Evolución legal de la figura del mercenario en el conflicto de Ucrania, ¿respeto o soslayo al DIH?. Félix Ortega Medina
- 765** Prabowo Subianto, nuevo presidente de Indonesia. Jokowi se resiste a abandonar el poder. Fco. Javier Saldaña Sagredo
- 781** El conflicto en el Este de la República Democrática del Congo: la génesis de M-23. José Luis Pontijas Calderón
- 797** Taiwán: unos comicios atípicos y una legislatura complicada. Ignacio M. García-Galán

- 813 La guerra orbital: una aproximación conceptual. Juan Carlos Andrés Herrero
- 833 La crisis de los refugiados sirios en Turquía. Mercedes Sánchez Millán
- 853 Ucrania vs. Yugoslavia. José María Cordero Aparicio
- 870 Polonia, una potencia «atlantista» en un marco europeo. Paula María Jiménez Lendoiro
- 887 La trata transnacional de mujeres y niñas, con fines de explotación sexual, desde Nigeria. Patricia Rodríguez González
- 903 Incertidumbre en la navegación por el Mar Rojo. Bartolomé Cánovas Sánchez
- 918 Indonesia, el gigante tranquilo del Indopacífico reclama protagonismo. Isidre Ambrós
- 930 La militarización de las relaciones internacionales: el rearme como nuevo entorno de seguridad. Ana Núñez Cifuentes
- 950 Vinculación entre juegos de guerra e innovación militar: un camino hacia el cambio doctrinal. Javier de la Rubia Navarro
- 964 Un nuevo día para Japón: de la necesidad de adaptación estratégica en defensa. Alejandro Nieto Pastor
- 983 La percepción bilateral sinoscoreana: una «lejana cercanía». Clara Santos Blázquez
- 999 Naves furtivas y constelaciones de satélites, un espacio en disputa. David Corral Hernández
- 1015 Myanmar: fronteras porosas e implicaciones de una guerra civil en la geopolítica asiática. Irene Riezu Tévar
- 1036 La financiación de la política de seguridad y defensa de la UE: ¿hacia un cambio de modelo bajo la presión de la guerra en Ucrania?. Luis N. González Alonso
- 1053 Las amenazas existenciales de Armenia como Estado independiente. Sebastián Chumbe Checa
- 1074 Cristales... ¿los nuevos «diamantes de sangre» del Sahel?. Celia Iglesias Lancho
- 1087 El Sahel, epicentro de distribución de drogas... ¿también hacia Oriente Medio?. Lucía Guerrero Jurado
- 1103 Mali, Níger y Burkina Faso: redefiniendo alianzas en el panorama geopolítico de África Occidental. Alejandro López Martínez
- 1124 Las manecillas rusas del reloj del día del juicio final. Fernando del Pozo
- 1151 Occidente y el reto al sistema liberal. Alejandro Mackinlay
- 1165 Puentes entre Oriente y Occidente: El papel estratégico de la OTAN en el Indopacífico frente a China. Miguel Ángel Melián Negrín
- Documentos marco**
- 1184 Transformación del panorama estratégico de Israel. La guerra contra Hamás y la reconfiguración de la geopolítica regional. Marta González Isidoro

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

INFORMACIÓN
iee

Documentos

INFORMATIVOS

índice

3
e
i
o



Documentos

INFORMATIVOS

- 8 Elecciones en la India: disyuntivas en proyección exterior y seguridad. Javier Fernández Aparicio

02/2024

23 de abril de 2024

Javier Fernández Aparicio

**Elecciones en la India:
disyuntivas en proyección
exterior y seguridad**

Elecciones en la India: disyuntivas en proyección exterior y seguridad

Resumen:

El 19 de abril se iniciaron las elecciones generales en la India, donde todas las encuestas dan por ganador al actual primer ministro, Narendra Modi, que conseguiría así su tercer mandato. Aunque las claves en política exterior y seguridad, en especial al respecto de China y Pakistán, son contempladas de forma similar por parte de la oposición, liderada por la coalición INDIA, existen algunas incógnitas, siendo la principal la influencia determinante de la ideología nacionalista hindutva en su política exterior y sus consecuencias, sobre todo en relación con el mundo musulmán. Existe una dicotomía entre el imparable ascenso de la India al estatus de potencia global con intereses propios, frente a su histórica imagen de país no alineado, adalid de la multilateralidad y representante del sur global. Por último, en estas elecciones también está en juego la posición de la India respecto a cuestiones tales como la guerra de Ucrania, su relación con Rusia e Israel o el conflicto en Gaza.

Palabras clave:

India, Elecciones, Modi, hindutva, China, Pakistán, Rusia, Israel

***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.

Elections in India: dilemmas in foreign projection and security

Abstract:

On April 19, the general elections began in India, where all polls show the current Prime Minister, Narendra Modi, as the winner, who would thus achieve his third term. Although the key issues in foreign policy and security, especially regarding China and Pakistan, are viewed in a similar way by the opposition, led by the INDIA coalition. There are some unknowns, the main one being the determining influence of the Hindutva nationalist ideology in its foreign policy and its consequences, especially in relation to the Muslim world. There is a dichotomy between India's unstoppable rise to the status of a global power with its own interests, versus its historical image as a non-aligned country, champion of multilateralism and representative of the Global South. Finally, India's position on issues such as the war in Ukraine, its relationship with Russia and Israel or the conflict in Gaza is also at stake in these elections.

Keywords:

India, Elections, Modi, Hindutva, China, Pakistan, Russia, Israel

Dos bloques enfrentados

Según el calendario fijado por la Comisión Electoral, las elecciones generales en la India se celebrarán a lo largo de siete fases. Se iniciaron el 19 de abril y concluirán el 1 de junio, aunque los resultados posiblemente no se darán a conocer hasta el 4 de ese mes. Según algunas estimaciones, probablemente darán como resultado la victoria y continuidad del primer ministro Narendra Modi y su formación, el Partido Bharatiya Janata (BJP en sus siglas en inglés), aunque quizás necesite el apoyo de algunos socios de la coalición Alianza Democrática Nacional. De esta forma, Modi se aseguraría un tercer mandato consecutivo desde 2014.

El BJP se ha fijado como objetivo el asegurarse, al menos, 370 de los 543 escaños que se dilucidan en el Lok Sabha, el Parlamento de la India, casi setenta más que los 303 con que cuenta desde las elecciones de 2019, rozando así la mayoría de la cámara. La oposición principal es la colación Alianza Nacional Inclusiva para el Desarrollo de la India (INDIA en sus siglas en inglés), formada en julio pasado, con el histórico Congreso Nacional Indio (INC en sus siglas en inglés) como gran referencia y Rahul Gandhi como su líder reconocible.

Los nombres de los principales partidos contendientes ya reflejan las visiones en cuanto a la política interior y exterior de la India, aferrada a la ideología nacionalista hindutva por parte del BJP frente a la más secular e integradora de INDIA. De hecho, el mismo acrónimo pesó como una de las posibles causas, en clave interna, en la posibilidad del cambio oficial de la India al más hindutva Bharat, en septiembre pasado, dejando abierta la sensación de que así INDIA apareciese como una coalición ajena a los intereses del país, según Modi y el BJP¹.

El BJP publicó un manifiesto como programa para las elecciones titulado *Garantía de Modi*, donde defiende la confianza que supone el cumplimiento del primer ministro de sus compromisos electorales anteriores y esboza un programa en catorce pilares o áreas, junto a otras veinte promesas de cara al futuro, siendo algunas de ellas el fortalecimiento de la coordinación militar y sus capacidades, mediante la adquisición de

¹ SAALIQ, Sheikh. «Why India's government wants to change the country's name to 'Bharat'», *Apnews*. 5 de septiembre de 2023. Disponible en: [Why India's government wants to change the country's name to 'Bharat' | AP News](#) (consultado 18/4/2024).

armas, equipos y tecnología de última generación, así como hacer de la India la tercera potencia económica global en diez años². Por su parte, la coalición INDIA publicó su propio manifiesto electoral con sendos apartados dedicados a la seguridad nacional y a las relaciones exteriores. Destacan la promesa de redactar una *Estrategia de Seguridad Nacional*, hoy inexistente, la asignación de fondos suficientes en defensa y la continuidad de la política exterior india en torno a la multilateralidad y el no alineamiento³.

Política de seguridad y alineamientos

Un obstáculo diagnosticado para el desarrollo militar de la India es la disparidad de medios y tecnología, fruto de su procedencia —la India es el principal país importador de armas de todo el mundo⁴— y de su obsolescencia o la imposibilidad de aprovechar al máximo capacidades con diferentes orígenes (Rusia, Estados Unidos, Francia y Reino Unido, principalmente)⁵. Al respecto y sea cual sea la formación vencedora en las elecciones, la India debe afrontar el fomento de la modernización, quizás a través del fomento de la fabricación nacional, promoviendo por ejemplo la iniciativa «Hecho en India», que también mejoraría el estatus tecnológico del país, y sobre todo disminuyendo la dependencia de esta disparidad de importaciones.

Este desarrollo y actualización de sus capacidades militares responden a la visión política de qué papel debe representar la India en el concierto internacional. Tanto desde el BJP como desde el INC se defiende un cierto consenso en política exterior en torno a la multilateralidad y la mediación en los asuntos mundiales a través de la participación india en varios organismos y foros globales y erigiéndose en representación del llamado sur global. Sin embargo, para el INC la imagen internacional de la India se ha visto dañada por el BJP ya que defiende que esa política está imbricada en su propia razón de ser y es parte de sus postulados desde los tiempos de Jawaharlal Nehru en los años

² «Modi Ki Guarantee 2024». Disponible en: www.bjp.org/files/2024-04/Modi-Ki-Guarantee-Sankalp-Patra-English.pdf (consultado 18/4/2024).

³ Disponible en: [National Security | Nyay Patra | Manifiesto | Lok Sabha Elections 2024 | Indian National Congress \(inc.in\)](http://National_Security_|_Nyay_Patra_|_Manifiesto_|_Lok_Sabha_Elections_2024_|_Indian_National_Congress_(inc.in)) (consultado 18/4/2024).

⁴ «Trends in International arms Transfers, 2023», *SIPRI Fact Sheet*. Marzo 2024. Disponible en: [Trends in International Arms Transfers, 2023 \(sipri.org\)](http://Trends_in_International_Arms_Transfers,_2023_(sipri.org)) (consultado 18/4/2024).

⁵ Sobre las capacidades y origen del equipamiento militar de la India, véase «Asia regional trends in 2023», *The Military Balance*, 124 (1), pp. 265–271. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/04597222.2024.2298593> (consultado 18/4/2024).

cincuenta. Así, el propio Nerhu es una figura clave para el devenir histórico de la India, pero no reivindicada e incluso atacada por el BJP⁶.

La oposición en torno al INC acusa a Modi de haber conseguido una imagen más negativa de la India en el exterior y dañada por la intolerancia de su actual gobierno, sobre todo de fronteras adentro. Con todo, parece que dentro de esa multilateralidad y no alineamiento de la India, desde 2014 su política exterior se ha ido modificando al tiempo que el país se convertía en una potencia más allá de lo regional. Es el nuevo «imperativo indio», concepto geopolítico debido a los analistas Shashi Tharoor y Samir Saran, para definir como la India se ofrece para ser una alternativa global desde su tradicional multilateralidad, pero sin subordinarse a ningún bloque y en virtud de sus propios intereses⁷.

Con todo, sea el BJP o el INC quien alcance el poder, sin duda la India seguirá participando en foros mundiales diversos y no cabe pensar en una política exterior muy diferente a la actual en lo esencial, basada en su presencia en organizaciones internacionales tan dispares como el G20, los BRICS, el QUAD o la Organización de Cooperación de Shanghái, por citar a algunas de las principales a las que pertenece, algo que le permite tener relaciones fluidas con interlocutores tan enfrentados entre sí como Estados Unidos, la Unión Europea, Irán, China o Rusia.

La competencia con China

La India tiene algunos temas en materia de seguridad irresueltos desde hace décadas y que sí parecen depender en la posible reválida de Modi para un tercer mandato. El primero indudablemente es la relación con China. En primer lugar, sigue abierto el contencioso fronterizo en el Himalaya y aunque existen conversaciones de alto nivel entre ambos países anteriores incluso al nombramiento de Modi como primer ministro en 2014, no se halla una decisión definitiva, persistiendo los roces y enfrentamientos⁸. Recientemente, India anunció el envío de una unidad de 10.000 soldados desde su

⁶ GANGULY, Sumit. «The Great Fight Over India's Myths», *Foreign Policy*. 15 de julio de 2023. Disponible en: [Review: In India, Modi's BJP Tears Down Nehru's Myths \(foreignpolicy.com\)](#) (consultado 18/4/2024).

⁷ THAROOR, Shashi & SARAN, Samir. *The new world disorder and the Indian imperative*. Aleph, Nueva Delhi, 2020.

⁸ «Arunachal Pradesh: India rejects China's attempt to rename disputed places», *BBC*. 4 de abril de 2024. Disponible en: [Arunachal Pradesh: India rejects China's attempt to rename disputed places \(bbc.com\)](#) (consultado 18/4/2024).

frontera occidental hasta la frontera del Himalaya, complementando los 9.000 soldados que ya están estacionados allí.

Aparte de las disputas territoriales, China es el gran competidor para India, también en el sector comercial y económico donde India se postula como el gran rival en la atracción de inversiones y proyectos extranjeros. Cualquier gobierno que se establezca en Nueva Delhi deberá lidiar con esta disyuntiva, aunque ninguno de los partidos principales en liza en las elecciones hablan directamente de la rivalidad con China. Es previsible que ambos quieran reducir la sensación de peligro de China mediante el citado avance en sus capacidades de defensa y la disuasión —en marzo notificó una prueba exitosa de lanzamiento de un misil balístico de largo alcance⁹— y seguir obteniendo la ayuda de aliados, preferentemente de Estados Unidos y Japón, para atender a las posibles amenazas chinas.

Para la India, donde China se conforma en un problema real es en el ámbito inmediatamente marítimo, pues la alianza sino-paquistaní, el estrechamiento de lazos de Beijing con la vecina Bangladés —incluyendo la inauguración de una base de submarinos— o la reciente victoria en Maldivas del presidente Mohamed Muizzu, proclive a la alianza con China y contrario a la India, parecen encerrar a esta en un opresivo cinturón controlado por China¹⁰. Así, es el mar y la estratégica Región del Océano Índico (ROI en sus siglas), la prioridad para India sea cual sea el gobierno que se establezca en Nueva Delhi, que no va a frenar el desarrollo de capacidades navales, a ello respondió por ejemplo la botadura en 2022 del moderno portaaviones INS Vikrant o el actual despliegue de dicho poder naval en el mar Árabe¹¹.

⁹ «La India prueba por primera vez misil nuclear de largo alcance y ataque múltiple», *Swissinfo*, 11 de marzo de 2024. Disponible en: [La India prueba por primera vez misil nuclear de largo alcance y ataque múltiple - SWI swissinfo.ch](#) (consultado 18/4/2024).

¹⁰ HUSSAIN, Aijaz. «India begins to flex its naval power as competition with China grows», *Apnews*. 2 de febrero de 2024. Disponible en: [India begins flexing its naval power as China rivalry grows | AP News](#) (consultado 18/4/2024).

¹¹ JOSE, Hannah. «Why India is sending three warships to the Arabian Sea», *ABC.net*. 28 de diciembre de 2023. Disponible en: [Why India is sending three warships to the Arabian Sea - ABC News](#) (consultado 18/4/2024).

Política de vecindad: Pakistán y más allá

Tras China, la relación con Pakistán y el conflicto en Cachemira es la siguiente prioridad para el gobierno de Nueva Delhi. Recordemos que en 2019 hubo un cambio polémico del estatus administrativo del territorio por parte de Modi, derogándose su autonomía como provincia y dividiéndola en dos territorios de la Unión: Jammu y Cachemira en el oeste y Ladakh en el este. Mientras que los enfrentamientos entre el ejército indio y fuerzas insurgentes apoyadas por Pakistán no han dejado de producirse desde finales del año pasado a principios del actual, con el resultado de varios muertos¹². Cachemira es un punto conflictivo y su estado poco variará en función de las elecciones. Además, también se está a la espera de que se resuelva la crisis en Pakistán a raíz de las suyas. Aunque hay consenso entre el INC como el BJP en las aspiraciones indias en la región, en la actualidad también se relaciona con la hostilidad percibida por etnias y minorías, fundamentalmente la musulmana, objetivo de la política nacionalista hindutva del BJP. Si llegara el caso, las dudas podrían estribar en saber si un gobierno de la coalición INDIA revertiría de nuevo la configuración administrativa de Cachemira, otorgándole de nuevo autonomía y si se relajaría la tensa relación respecto a los más de 200 millones de musulmanes, aunque aumentaría el riesgo de protestas y disturbios de los partidarios del BJP.

Por el contrario, la hostilidad hacia Pakistán y la conflictividad fronteriza no tiene visos de un cambio hacia un mayor entendimiento sea quien sea la agrupación que gane las elecciones, pues hunde sus raíces en los tiempos de Nerhu y de las inmensas mayorías del INC, como también se agrava con el BJP desde 2014. Precisamente, se teme que durante estas elecciones en Jammu y Cachemira, las primeras desde la derogación su autonomía, las tensiones aumenten entre musulmanes e hindutvas, incluyendo el riesgo de que grupos islamistas intensifiquen sus actividades e inflamando aún más las tensiones entre Pakistán e India¹³.

Por último, un asunto que sí parece diferenciar el programa en cuanto a relaciones exteriores y seguridad entre Modi, el BJP y la oposición en torno a INDIA es la política

¹² MAJID, Zulfikar. «2 militants killed as army foils first infiltration bid of 2024 in Kashmir», *Deccan Herald*. 5 de abril de 2024. Disponible en: [2 militants killed as army foils first infiltration bid of 2024 in Kashmir \(deccanherald.com\)](https://www.deccanherald.com/2-militants-killed-as-army-foils-first-infiltration-bid-of-2024-in-kashmir) (consultado 18/4/2024).

¹³ «High-Voltage Campaigning Ends In Udhampur Lok Sabha Seat», *Kashmir Observer*, 17 de abril de 2024. Disponible en: [High-Voltage Campaigning Ends In Udhampur Lok Sabha Seat – Kashmir Observer](https://www.kashmirobserver.net/news/high-voltage-campaigning-ends-in-udhampur-lok-sabha-seat-1742024) (consultado 18/4/2024).

respecto a los países inmediatamente vecinos. Desde 2014, Modi impulsó la *Neighbourhood First Policy* (política de vecindad primero), que ya venía de los gobiernos anteriores del INC. Fueron prioridad el estrechamiento de relaciones con Sri Lanka — ayudando con préstamos a paliar la difícil situación esrilanquesa—, Bangladés —con el que cerró las disputas marítimas pendientes—, Bután o Nepal.

Esta política de buena vecindad se ha enrarecido en los últimos tiempos, existiendo ciertos roces de un tiempo a esta parte de nuevo imputable al nacionalismo hindutva de Modi y el BJP. Se podría determinar el inicio de este desgaste en 2023 con la inauguración de la nueva sede del Parlamento y la existencia del mapa de *Akhand Bharat*, un mural en clave hindutva que representa a una gran India que incluye territorios hoy parte de sus vecinos. No olvidemos que, además, la proyección india en la región confronta con la china, presente de múltiples maneras en las citadas Sri Lanka, Bangladés, Maldivas, Nepal o Bután. Así, la mejora de la relación con los países vecinos no es de extrañar que sea uno de puntos fuertes del manifiesto electoral del INC:

[La India] ...prestará mayor atención a nuestros vecinos inmediatos. Restableceremos la primacía de nuestras relaciones especiales con Nepal y Bután. Mejoraremos las relaciones económicas y culturales entre la India y Bangladés. Trabajaremos con Sri Lanka para restablecer las relaciones políticas y comerciales entre los dos países. Repararemos las relaciones con Maldivas y trabajaremos con Myanmar¹⁴.

El caso de Myanmar también encabeza el debate sobre la política india respecto al Sudeste Asiático y cómo evolucionará tras las elecciones. En 2015, el gobierno de Modi impulsó la *Look East Policy* (literalmente la «Política de Mirada al Este») para conectar la India con los países del Asia meridional, con Bangladés como puente y a través de proyectos de transporte y comunicaciones. Pero, como en el caso de los países vecinos, esto parece enfriarse más por cuestiones políticas que de otro tipo. El informe 2023 del Instituto ISEAS-Yusof Ishak de Singapur, que mide anualmente el estado del Sudeste Asiático y la percepción de los países que lo conforman, mostraba que la India era vista

¹⁴ En «Nyay Patra». Disponible en: [Nyay Patra | Manifiesto | Lok Sabha Elections 2024 | Indian National Congress \(inc.in\)](#) p. 41.

como un socio poco fiable, muy lejos de China, Estados Unidos o Japón, y sin apenas relevancia económica o proyección política¹⁵.

El conflicto en Myanmar también ha derivado en problemas para la India, que deberán ser afrontados por el nuevo gobierno. Los proyectos de conectividad hacia el Sudeste Asiático son amenazados y, sobre todo, con los graves disturbios étnicos en la provincia oriental de Manipur entre la mayoría meitei y la minoría cristiana kuki, el gobernador del BJP culpó a la inmigración birmana de los enfrentamientos, al tiempo que se proyecta la construcción de un muro entre las fronteras de India y Myanmar¹⁶. Por cierto, un asunto prioritario en el programa electoral del BJP:

[En la frontera indo-birmana] introduciremos soluciones tecnológicas en las partes cercadas para hacer que sean más inteligentes¹⁷.

Posición de la India en los conflictos abiertos en la actualidad

Por último, queda dilucidar la posición de la India en el desarrollo de los grandes conflictos abiertos y si puede variar en función del resultado de las elecciones. Respecto a la guerra de Ucrania, el gobierno de Modi tiene una posición ambigua que le lleva a no condenar o sancionar a Rusia, en el marco de Naciones Unidas, mientras se aprovecha del comercio de crudo y gas que antes acaparaba mercados como el europeo sigue comprando equipamiento y tecnología de defensa rusa, aunque parece decrecer. Así, la buena relación indo-rusa es tan secular como la misma independencia de la India y no es probable que la oposición la varíe si consiguiera llegar al gobierno, pues de hecho en su manifiesto no hay ninguna cita a Rusia.

En la guerra en Gaza y, en general, en la inestable situación en Oriente Medio, la India no se ha posicionado en uno u otro sentido, más allá de hacer llamamientos a la

¹⁵ *The State of Southeast Asia: 2024 Survey Report*. ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2 de abril de 2024. Disponible en: [The-State-of-SEA-2024.pdf \(iseas.edu.sg\)](#) (consultado 18/4/2024).

¹⁶ CHAGANTI, Sarita & KAUSHJK, Krishn. «India to spend \$3.7 bln to fence Myanmar border, source says», *Reuters*. 27 de marzo de 2024. Disponible en: [India to spend \\$3.7 bln to fence Myanmar border, source says | Reuters](#) (consultado 18/4/2024).

¹⁷ «Modi Ki Guarantee» (*op. cit.*), p. 38.

desescalada del conflicto¹⁸, aunque son relevantes su interés prioritario en preservar la seguridad de las rutas marítimas en el Índico, el mar Árabe y las costas de África oriental —240.000 millones de dólares de los ingresos del país llegan por esta zona—, cooperando pero fuera de cualquier alianza formal con otros países¹⁹.

Por su parte, Israel se ha convertido en uno de los socios prioritarios para la India tanto en materia de seguridad como comercial, incluyendo proyectos futuros como el corredor IMEC que, vía Arabia Saudí y Jordania, partiría de la India y llegaría a las costas israelíes para conectar así con Europa²⁰. Antes del ataque de Hamas del pasado 7 de octubre, Israel e India compartían intereses comunes económicos y en materia de seguridad, algo que no se ha detenido con la guerra consiguiente, lo que ha creado recelos de otros países respecto a la imagen de la India como representante de los intereses del sur global²¹. De hecho, hay quien ve en esta alianza indo-israelí una amistad entre dos países que comparten un fuerte etnonacionalismo, comparando al sionismo de Netanyahu con el nacionalismo hindutva de Modi, un nexo de unión que sí podría estar en juego en las elecciones, caso de perder éste²².

La situación en Palestino y en general del mundo musulmán conecta con la situación de la minoría musulmán en la propia India. La posición india respecto al mundo musulmán se ve comprometida, resentida e incluso en algunos países se han producido altercados contra la próspera comunidad india por esta razón, especialmente en África²³, mientras que son cada vez más países musulmanes los que piden a Modi respeto para los derechos de los musulmanes indios²⁴. El estrechamiento de alianza con Israel, la falta de posicionamiento respecto a Palestina y el distanciamiento respecto a los países

¹⁸ «La India pide una “desescalada inmediata” tras los ataques de Irán a Israel», *Swissinfo*. 14 de abril de 2024. Disponible en: [La India pide una "desescalada inmediata" tras los ataques de Irán a Israel - SWI swissinfo.ch](#) (consultado 18/4/2024).

¹⁹ FREEBAIRN, Tom. «India Steps Up Counter-Piracy Amid Red Sea Tensions», *Defense and Security Monitor*. 2 de abril de 2024. Disponible en: [India Steps Up Counter-Piracy Amid Red Sea Tensions – Defense Security Monitor \(forecastinternational.com\)](#) (consultado 18/4/2024).

²⁰ MADHANI, Amer & BOAK, Josh. «Biden unveils US-backed transport corridor to link India to EU via Mideast, Israel», *The Times of Israel*. 9 de septiembre de 2023. Disponible en: [Biden unveils US-backed transport corridor to link India to EU via Mideast, Israel | The Times of Israel](#) (consultado 18/4/2024).

²¹ RAY, Ashis. «Israel-Palestine conflict and the isolation of India», *National Herald*. 14 de abril de 2023. Disponible en: [Israel-Palestine conflict and the isolation of India \(nationalheraldindia.com\)](#) (consultado 18/4/2024).

²² Véase ESSA, Azad. *Hostile homelands. The new Alliance between India and Israel*. Pluto Press, 2022.

²³ JASSON DA COSTA, Wendy. «Durban man guilty of hate speech against Indians in post after July riots», *Sunday Tribune South Africa*. 7 de abril de 2024. Disponible en: [Durban man guilty of hate speech against Indians in post after July riots \(msn.com\)](#) (consultado 18/4/2024).

²⁴ CHOWDHURY, Debasish. «The Islamic World's Outrage Against India Won't Protect the Country's Muslims», *Time*. 9 de junio de 2022. Disponible en: [Islamic Outrage Against India Won't Protect Its Muslims | TIME](#) (consultado 18/4/2024).

musulmanes sí estará en juego en las elecciones, pues el INC cita precisamente la situación en Gaza como la prioridad más urgente para la política exterior india:

Hubo un consenso sobre política exterior desde la independencia. Desafortunadamente, en muchas áreas, la política exterior bajo el gobierno del BJP se ha desviado marcadamente de este consenso, especialmente en el conflicto en curso en Gaza. Hay que restablecer la reputación global de la India como voz de la paz en los asuntos mundiales²⁵.

Javier Fernández Aparicio

Analista del IEEEE

[@jafeap](#)

²⁵ «Nyay Patra» (op. cit.), p. 40.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

ANÁLISIS
P
I
E



Documentos

ANÁLISIS

Documentos **ANÁLISIS**

- 22** Una potencia estresada, EE. UU., y otra preocupada, la RP China (reedición). Francisco José Dacoba Cerviño
- 32** El conflicto armado en Sudán: ante una nueva guerra civil (reedición). Blanca Palacián de Inza
- 52** La creciente preocupación de Europa por la defensa. La OTAN como única opción real. Abel Romero Junquera
- 71** Burkina Faso. Un conflicto en el cinturón africano de los golpes de Estado (reedición). Ignacio Fuente Cobo
- 97** El nacimiento de una nueva generación de oligarcas rusos al calor de la guerra en Ucrania. Luis V. Pérez Gil
- 110** Ansar Allah, un movimiento insurgente en fase de ascenso. Natalia Torregrosa Ramos
- 124** Siglo XXI: ¡Un nuevo orden mundial!... ¿Y un nuevo poder?. Pedro Sánchez Herráez
- 142** La demografía: el gran talón de Aquiles de Ucrania. José Pardo de Santayana
- 155** República Democrática del Congo: el conflicto interminable. José Luis Pontijas Calderón
- 179** Groenlandia en la geopolítica ártica. Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 203** La expansión del yihadismo desde el Sahel a los países costeros del golfo de Guinea (reedición). Óscar Garrido Guijarro
- 224** Bajo el hechizo persa: el ascenso de Irán en Bolivia y su impacto en la región. Rocío de los Reyes Ramírez
- 244** Yemen, catástrofe humanitaria y entorno alejado de la estabilidad (reedición). Natalia Torregrosa Ramos
- 271** La UE y la riqueza mineral de África: el pastel se reparte y hay que conseguir una porción. Mar Hidalgo García
- 288** Myanmar: un conflicto cada vez más complejo (reedición). Mar Hidalgo García
- 317** Rutas alternativas de información estratégica. David Ramírez Morán
- 334** Los uigures y el dragón chino en la encrucijada (reedición). Javier Fernández Aparicio
- 357** Sudáfrica, año XXX de la era Mandela. Óscar Garrido Guijarro
- 375** El conflicto armado en Sudán: ante una nueva guerra civil (reedición). Blanca Palacián de Inza

- 394 Desatención mortal a la guerra de Sudán. Blanca Palacián de Inza
- 409 Taiwán, el conflicto que puede cambiar la geopolítica del Pacífico (reedición). Abel Romero Junquera
- 442 El nuevo «rusianismo». Cómo Rusia está colonizando África . Ignacio Fuente Cobo
- 462 El fin de los petrodólares y el declive occidental. José Ignacio Castro Torres
- 476 La Política de Seguridad Nacional de Pakistán: dos años de claroscuros y matices. Javier Fernández Aparicio
- 491 Bukele: ¿El salvador de El Salvador? Los desafíos de un modelo político y de seguridad (reedición). Rocío de los Reyes Ramírez

22/2024

3 de abril de 2024

Francisco José Dacoba Cerviño

**Una potencia estresada, EE. UU.,
y otra preocupada, la RP China
(reedición)**

Una potencia estresada, EE. UU., y otra preocupada, la RP China (reedición)

Resumen:

La esperanza norteamericana, una vez superada la Guerra Fría, de rebajar su presencia militar en el mundo y pasar a liderar desde la retaguardia, se desvaneció ante el reto que la revivida potencia asiática, la República Popular China, plantea a Washington en estos momentos. La proliferación de conflictos, de extrema gravedad, impiden el añorado *leading from behind*, y hace de los Estados Unidos una potencia estresada.

Las dificultades en la economía china, así como las persistentes tensiones en sus mares interiores, tanto con los países vecinos como con las formaciones aeronavales estadounidenses, con el foco puesto siempre en la incorporación de Taiwán al mapa de la República Popular, son causa de preocupación que el hermético régimen de Pekín apenas puede disimular.

De cómo solventen su rivalidad los dos gigantes dependerá el estado final de la reconfiguración de las relaciones internacionales en su transición del multilateralismo de corte occidental a un orden multipolar asimétrico.

Palabras clave:

Conflictividad, competición, coexistencia.

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

USA, the overstretched power and the People's Republic of China, the worried power

Abstract:

The North American hope, once the Cold War was over, to reduce its military presence all around the world, and the possibility to lead from the rear, faded in the face of the challenge that the revived Asian power, the People's Republic of China, poses to Washington. The proliferation of extremely serious conflicts prevents the long-awaited leading from behind, and makes the United States an overstressed power.

The difficulties in the Chinese economy, the persistent tensions with neighbouring countries and with the American naval formations, and the ever present question of the long-awaited incorporation of Taiwan to the map of the People's Republic, all are the cause of concern that the hermetic regime in Beijing can barely hide.

The final state of the reconfiguration of international relations in its transition from Western-style multilateralism to an asymmetric multipolar order will depend on how the two superpowers resolve their rivalry.

Keywords:

Conflictivity, competition, coexistence.

«En mi opinión, el destino de la humanidad depende de si Estados Unidos y China pueden llevarse bien. Creo que el rápido progreso de la IA, en particular, les deja solo entre cinco y diez años para encontrar la manera».

H. Kissinger
17 de mayo de 2023

El rumbo de colisión en el que parecen empeñados los Estados Unidos y la República Popular China es el factor más determinante en el incierto devenir de la reconfiguración del orden internacional. Y no parece que una posibilidad más amable se vislumbre en el horizonte. A pesar de ciertos brotes verdes en las relaciones entre ambos gigantes, como la apertura de canales de comunicación militar, permanecen riesgos innegables, como el futuro de Taiwán. Y, además, una duda que preocupa por igual a ambos lados del Pacífico: ¿volverá Donald Trump a ser presidente de los Estados Unidos?



Estados Unidos: la potencia estresada

El final de la Guerra Fría, victorioso para una comunidad euroatlántica que había vivido al borde del abismo nuclear durante décadas, dio paso a un estado de euforia, especialmente prometedor para la única superpotencia del momento. La incipiente *pax americana* nacía sin fecha de caducidad y los Estados Unidos se disponían a redimensionar su presencia militar fuera de sus fronteras. Tanto en Europa como en Oriente Medio bastarían unos pocos miles de efectivos, y algo más testimonial incluso en otros escenarios aún menos demandantes. Apenas se empezaba a ejecutar este redimensionamiento cuando se producen los ataques del 11S, a los que sucedieron las campañas de Afganistán e Irak; las fallidas primaveras árabes, con la guerra de Siria como capítulo más decisivo; la aparición del Dáesh y la proclamación del Califato, y la guerra, iniciada en 2014, de Rusia contra Ucrania. Y en el Pacífico, el reto que presenta el impresionante resurgir de la República Popular China, máxima preocupación a la que Washington quisiera dedicar todos sus esfuerzos.

Como las preocupaciones, al igual que las desgracias, nunca vienen solas, no es únicamente China quien cuestiona la hegemonía norteamericana. Rusia, Irán y Corea del Norte ponen especial interés en incendiar todos y cada uno de esos escenarios de los que Washington quisiera, si no desentenderse, sí al menos monitorizar desde un segundo plano: *leading from behind*. Pero ya no es posible. Europa vive sus momentos más críticos desde ese ya lejano final de la Guerra Fría. La estabilización de buena parte de Oriente Medio que anunciaban los Acuerdos de Abraham ha saltado por los aires el pasado 7 de octubre de 2023. En África se suceden los golpes de Estado en los que el denominador común, en buena parte de ellos, es la expulsión de las antiguas potencias coloniales para dejar paso libre a otros actores, China y Rusia especialmente, pero no solo. En la fachada asiática del Pacífico se suceden las provocaciones norcoreanas al vecino Japón, son frecuentes los incidentes entre formaciones aeronavales chinas, o rusas, y occidentales, y las disputas de Pekín con los países ribereños de los mares interiores de China (Filipinas, Vietnam...) alimentan una tensión permanente en la región. A todas estas circunstancias no puede ser ajena Norteamérica.

De todas las potencias revisionistas es China la que más inquieta en Washington. Más de lo que lo hiciera la Unión Soviética en su momento. Porque entonces la credibilidad norteamericana era indiscutible; porque la URSS nunca estuvo a la altura de su rival más allá de lo militar, especialmente, eso sí, en materia nuclear, y porque la China de hoy sí que es vista en la Casa Blanca como un *peer-competitor* comercial, tecnológico... y pronto, también, militar. Todo lo cual dibuja un escenario radicalmente opuesto al imaginado durante la breve *pax americana*.

Lejos de ver diluirse sus compromisos globales, los Estados Unidos se sienten inevitablemente abocados a admitir que se han convertido en una potencia estresada, «The overstretched Superpower»¹. Ante semejante desafío, la cuestión que circula dentro y fuera del país es la de si una sociedad tan fragmentada, disfuncional según algunos analistas, está en las mejores condiciones para afrontarlo². La otrora indiscutible capacidad norteamericana de imponer su voluntad es cuestionada por los magros resultados de las intervenciones militares de las dos últimas décadas, y la credibilidad norteamericana sufrió un serio golpe con la retirada apresurada y caótica de Kabul, en agosto de 2021. Su disuasión se resiente cuando un presidente en ejercicio, como lo era Trump en su momento, afirma que la OTAN es una herramienta obsoleta, y reitera sus críticas ahora, en plena campaña para la reelección.

La respuesta a semejante reto no puede hacerse esperar. Es, precisamente, en el aspecto militar en el que esta respuesta es más evidente: en los últimos ejercicios el gasto militar norteamericano no ha dejado de acrecentarse, ampliando con ello el diferencial con el resto de países, incluida China. A ello ha contribuido la constatación de carencias en capacidades y en reservas de material y munición de todo tipo que ha puesto sobre la mesa la invasión de Ucrania. Por otra parte, la Administración Biden también ha redoblado esfuerzos para contrarrestar la penetración china en el denominado sur global, y para ello ha convocado cumbres de democracias a las que ha invitado a más de cien países, o mediante iniciativas similares de carácter regional en

¹ BRANDS, Hal. «The Overstretched Superpower». 18 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-01-18/overstretched-superpower>

Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 13 de marzo de 2024.

² GATES, Robert M. «The Dysfunctional Superpower. Can a Divided America Deter China and Russia?». 29 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/robert-gates-america-china-russia-dysfunctional-superpower>

África e Iberoamérica. En un orden más práctico cabe reseñar la reciente presentación del **Corredor Económico India Oriente Medio Europa (IMEC³)**, una apuesta ambiciosa que oponer a la ya veterana *Belt and Road Initiative (BRI)* china, la nueva Ruta de la Seda.

Un elemento imprescindible para que los Estados Unidos reduzcan el nivel de estrés, aunque sea parcialmente, es compartir la carga con los amigos y aliados. La Unión Europea, el Reino Unido, Japón, Corea del Sur o Australia, y acaso también la India o las monarquías del Golfo, por citar solo a algunos de ellos, estarán dispuestos a compartir esa carga, pero siempre en función de sus propios intereses, que no coincidirán necesariamente y en su totalidad con los norteamericanos, y de sus temores a enajenarse a un actor tan temible como inevitable, como es la República Popular China. Y aun cuando haya total sintonía, todos ellos están, en términos de capacidades militares, a años luz de las estadounidenses, por lo que no es realista pensar que los aliados puedan prescindir de Washington para afrontar los conflictos que requieran el empleo de la herramienta militar, singularmente cuando esto incluya combates de alta intensidad. La guerra en Ucrania abunda, de nuevo, en esta realidad. Para aliviar sus penas, Estados Unidos pretende que sus aliados en la OTAN se impliquen y paguen más por su propia seguridad, ahora claramente en juego frente a la agresividad rusa, y que le acompañen en su rumbo de colisión con China en aguas del Indopacífico. De ahí que el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN, aprobado en Madrid en 2022, mencione el desafío que para la Alianza supone el gigante asiático.

El gran problema para los Estados Unidos, no obstante, no es únicamente el que se deriva de las reticencias que puedan presentar los amigos, ni de los temores frente a los adversarios, sino que es más bien de orden interno. Una fractura como la que se experimenta en el seno de la sociedad norteamericana impide no solo concentrarse en el reto que plantean terceros, sino que ni siquiera permite el acuerdo para identificar y valorar adecuadamente la magnitud del problema. En consecuencia, no será fácil tomar consciencia de lo que está en juego, diseñar las estrategias y disponer los medios necesarios para alcanzar los objetivos deseados.

³ «IMEC: India and US-led Counter Initiative to BRI», *The Geopolitics*. 25 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://thegeopolitics.com/imec-india-and-us-led-counter-initiative-to-bri/>

China: la potencia preocupada

La economía ha sido la gran baza del Partido Comunista para consolidar su hegemonía y legitimidad indiscutibles ante la población china. La crisis desatada por la pandemia fue gestionada por el Gobierno con una política draconiana de control de la enfermedad durante el cierre de la sociedad en la fase crítica y, posteriormente, con la denominada política de cero-COVID. Desde entonces se repiten las malas noticias. La economía china se desacelera de manera sostenida, algo hasta cierto punto lógico pues las cifras de crecimiento a doble dígito no podían mantenerse de manera indefinida. La burbuja inmobiliaria ha causado la quiebra del gigante Evergrande, y nada permite suponer que será la última. La pandemia y el incremento de control por parte del Partido sobre la economía del país han tensionado los indicadores de crecimiento, que apuntan a un aterrizaje ¿suave? El intervencionismo estatal pone, además, en duda la solvencia del país para los inversores extranjeros, temerosos de que en cualquier momento el Gobierno ponga en marcha medidas heterodoxas⁴.

Varios son los nubarrones que se divisan en el corto plazo. El próximo presidente de los Estados Unidos, sea Biden o Trump, persistirá en la guerra económica y tecnológica, buscando desconectar ambas economías, lo que dañará inevitablemente a la china. La cronificación de la guerra en Ucrania seguirá desencadenando nuevas rondas de sanciones a Rusia, que ya empiezan a incluir expresamente a empresas chinas, a las que se reprocha su apoyo al esfuerzo bélico de Moscú⁵. Un posible cierre de la ruta comercial a través del mar Rojo, sometida a las tensiones que provocan los ataques a la navegación por parte de los rebeldes hutíes, tampoco sería una buena noticia para un gigante comercial como China. La vecina India, a su vez, presenta sus credenciales comerciales, industriales, demográficas, geopolíticas y militares sobre las que fundamentar su deseo de sentarse, en pie de igualdad, a la mesa de las grandes potencias. A todo esto, se añaden tensiones con casi todos los países ribereños de los

⁴ «Foreign direct investment in China falls to lowest level in decades», *Financial Times*. 19 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.ft.com/content/bcb1d331-5d8e-4cac-811e-eac7d9448486>

⁵ «La UE aprueba el décimo tercer paquete de sanciones contra Rusia, que incluye empresas chinas», *El Economista*. 21 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/12685271/02/24/la-ue-aprueba-el-decimo-tercer-paquete-de-sanciones-contra-rusia-que-incluye-empresas-chinas.html>

mares interiores de China, ruta de paso obligado del intercambio de este gigante comercial con el resto del mundo.

Y, finalmente, Taiwán, una ilusión que puede devenir en pesadilla. La isla es irrenunciable para Pekín: la reunificación de la patria china debe alcanzarse, y se alcanzará. Con esta contundencia se expresa el presidente Xi para dejar clara la determinación de su Gobierno a este respecto. Cerrada la opción pacífica, desacreditada por la evidencia de su fracaso en Hong Kong, ya solo queda el recurso a medidas más agresivas, desde el bloqueo económico a la intervención militar. Pero las posibilidades de éxito de una invasión en fuerza chocan con el poco estimulante ejemplo del enquistamiento de la guerra en Ucrania. La victoria de Lai Ching-te en las elecciones taiwanesas del pasado mes de enero supone otro jarro de agua fría sobre los planes de acercamiento pacífico de Pekín a la isla rebelde. En resumen, nada claro qué hacer con Taiwán.

Pero China no va a colapsar. Porque es y seguirá siendo la gran potencia comercial global, que avanza en su carrera tecnológica y que pronto lo será también en lo militar. El Partido Comunista, es decir, el presidente Xi, tiene el control absoluto. Y, a pesar del desencanto que la nueva ruta de la seda está ocasionando en alguno de los receptores de la ayuda china, el país es visto como una potencia amable en el sur global, y lidera o impulsa iniciativas tan potentes como la Organización de Cooperación de Shanghái, la Asociación Económica Integral Regional (RCEP) o el recientemente ampliado grupo de los BRICS+.

Cuando dos elefantes se pelean...

...es la hierba la que sufre. Este dicho africano bien podría resumir el sentimiento del resto de actores internacionales a la vista del que parece inevitable choque de trenes entre Washington y Pekín. Nada bueno cabe esperar si no se reducen las tensiones entre ambos, pues su guerra comercial y tecnológica, mediante el intercambio de vetos y aranceles, y su disputa por la hegemonía mundial, tiene inevitables repercusiones negativas para la estabilidad internacional, para el progreso de la economía mundial y para la gestión de crisis transnacionales como las que provocan el calentamiento global,

el crimen internacional, los movimientos migratorios masivos o la revivida carrera de armamentos, convencional y nuclear.

Dos gigantes en su laberinto

En la entradilla de este artículo expresa Henry Kissinger su preocupación de que los dos grandes sean incapaces de encontrar fórmulas de distensión, y no solo en lo que a la inteligencia artificial se refiere. Si no de franca cooperación, sí al menos en modo control de daños. Para los Estados Unidos, la única manera posible de desestresarse un poco sería la de llegar a algún tipo de coexistencia con China. Una coexistencia siempre tensa, pero pacífica. Para China, a su vez, esta misma fórmula le permitiría diluir algunas de sus preocupaciones.

Lo quieran reconocer, o no, ambas potencias tienen buenas razones, tanto de orden interno como hacia el exterior, para adoptar un enfoque más pragmático de sus relaciones y que no se materialice el peor escenario posible. Los ataques de las diversas milicias patrocinadas por Irán contra objetivos estadounidenses en el mar Rojo, en Siria y en Irak ponen en evidencia que esta potencia ya no está en condiciones de arbitrar en las disputas en la región o de imponer medidas definitivas. Que la única opción que le resta a China para reintegrar Taiwán sea la de la coerción y el empleo de la fuerza, con todas las dudas que ello plantea, es muy inquietante: el éxito no está asegurado, el fracaso sería inadmisibles. El incremento en los esfuerzos en materia de seguridad de los vecinos, así como su estrechamiento de lazos con Washington, ha llevado a Xi Jinping a afirmar, ante los delegados del XX Congreso del Partido Comunista, que «debemos estar preparados para resistir vientos fuertes, aguas turbulentas e incluso peligrosas tormentas en nuestro camino».

Henry Kissinger falleció el pasado 29 de noviembre de 2023. Sus decisiones cuando ejerció responsabilidades de gobierno, o sus análisis como experto conocedor de la historia y de las relaciones internacionales, han sido muy controvertidos. Su última predicción, la de que el mundo dispone de una exigua ventana de cinco a diez años para evitar lo impensable debería ser una poderosa llamada de atención para que la potencia

estresada y la potencia preocupada se sienten a hablar y buscar, juntas, la salida de emergencia. Eso, o lo desconocido.

*Francisco José Dacoba Cerviño**
General de Brigada ET
Director del IEEEE
[@fran_dacoba](#)

23/2024

9 de abril de 2024

Blanca Palacián de Inza

**El conflicto armado en Sudán:
ante una nueva guerra civil
(reedición)**

**El conflicto armado en Sudán: ante una nueva guerra civil
(reedición)**

Este análisis forma parte del [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023](#)

Resumen:

El conflicto armado de Sudán estalló en abril de 2023. El país se asoma al abismo de la mano del enfrentamiento entre el general Abdel Fattah al-Burhan y Mohamed Hamdan «Hemedti» Dagalo.

El temido escenario de una guerra civil es ya una realidad. La siguiente amenaza posible es que la llama de la violencia prenda en la inestable región. Como consecuencia de este enfrentamiento, Sudán vive una situación de emergencia humanitaria de grandes proporciones.

Palabras clave:

Hemedti, al-Burhan, Fuerzas de Apoyo Rápido, Grupo Wagner, Darfur, Guerra civil.

***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 Sudan conflict: a new civil war

Abstract:

The armed conflict in Sudan broke out in April 2023. The country is looking into the abyss due to the confrontation between General Abdel Fattah al-Burhan and Mohamed Hamdan «Hemedti» Dagalo.

The feared scenario of a civil war is now a reality. The next threat is that the conflict may spark the flame of violence to this unstable region. As a result of this confrontation, Sudan is experiencing a humanitarian emergency of major proportions.

Keywords:

Hemedti, al-Burhan, Rapid Support Forces, Wagner Group, Darfur, Civil War.

Introducción

El conflicto armado de Sudán estalló en abril de 2023 con el enfrentamiento directo entre el general Abdel Fattah al-Burhan, al frente del ejército del país, y Mohamed Hamdan «Hemedti»¹ Dagalo, líder del grupo paramilitar Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF por sus siglas en inglés: *Rapid Support Forces*).

Como consecuencia de la violencia, se ha desatado una situación de emergencia humanitaria de grandes proporciones. Los combates no cesan y se han extendido por el país, lo que ha convertido esta lucha por el poder en una guerra civil, con el consiguiente peligro de que la llama de la violencia prenda en toda la región.

Sin lugar a dudas, la participación de fuerzas internacionales ayuda a la prolongación del conflicto y retrasa las posibilidades de llegar a un acuerdo de alto el fuego.

La crisis de Sudán tiene una resolución difícil por la convergencia de factores de gran calado que se tratarán con detalle en este capítulo.

Importancia geoestratégica de Sudán

Sudán tiene un área total de 1.861.484 km² con casi cincuenta millones de habitantes, casi el mismo número que tiene España en menos de un tercio de su superficie (Cia World Factbook, 2023). El 70 % de la población de Sudán es árabe, aunque también tiene habitantes de hasta otros quinientos grupos étnicos. Por lo tanto, se considera un país africano y árabe.

Las lenguas oficiales son el árabe y el inglés. La adscripción religiosa mayoritaria es la musulmana suní y cuenta con una pequeña minoría cristiana.

Era el país más grande del continente hasta su partición. Comparte frontera con la República Centroafricana, Chad, Egipto, Eritrea, Etiopía, Libia y Sudán del Sur. Esta última frontera es temporal y se utiliza el alineamiento que existía en 1956, ya que la demarcación final está pendiente de negociaciones.

¹ En este capítulo utilizaremos Hemedti, pero también se traduce del árabe a caracteres latinos como Hemetti, Hemeti o Hemitte.

Conviene destacar la importancia geoestratégica de Sudán, esencial para los intereses de terceros países como Rusia o China, ya que cuenta con una posición geográfica privilegiada en la cuenca del mar Rojo que tiene relevancia en el comercio mundial.

Situación política y económica

Desde la independencia de Sudán a mediados del siglo xx, los regímenes militares islamistas han dominado la política nacional. En las últimas décadas de su historia, se han alternado los sistemas parlamentarios multipartidistas y las dictaduras, y entre unos y otras ha sufrido numerosos conflictos armados. Estos han tenido lugar entre el norte y el sur del país y entre regiones del norte a causa de los recursos y de las divisiones étnicas, socioculturales y religiosas (Tønnessen, 2023).

Hasta el año 2019, Sudán se presentaba como una república federal democrática representativa y presidencialista. Internacionalmente, la percepción era bien distinta, al ser vista su situación como un sistema autoritario con el control de los tres poderes por parte del Partido del Congreso Nacional.

En ese año, el 11 de abril, el presidente al-Bashir fue derrocado por el ejército, lo que dio lugar a una dictadura militar que suspendió la Constitución bajo la promesa de elecciones libres pasados dos años. El país estaba, al inicio del conflicto actual, en una etapa de transición hasta las elecciones de 2024.

Ya antes de esa fecha, gran parte del país se encontraba asolado por la pobreza y las constantes hambrunas. Actualmente, se calcula que más de siete millones de personas en Sudán viven con grave inseguridad alimentaria², situación que no hace más que empeorar.

Demografía

La tasa de fertilidad es alta, a pesar de haber sufrido un notable descenso cuya tendencia se mantiene de manera sutil, y se estima en 4,5 hijos por mujer. Encontramos también

² Estos datos se han tomado de *The Integrated Food Security Phase Classification* (IPC) y están disponibles en: [https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/en/?country=SDN#:~:text=Sudan,-Acute%20Food%20Insecurity&text=Latest%20data%20shows%20that%20an,period\)%20and%20require%20urgent%20action.](https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/en/?country=SDN#:~:text=Sudan,-Acute%20Food%20Insecurity&text=Latest%20data%20shows%20that%20an,period)%20and%20require%20urgent%20action.)

un descenso en la tasa de mortalidad que, acompañada de un aumento de la esperanza de vida, propicia una pirámide de población en la que el 55 % de la misma se encuentra en edad laboral. Se trata de un país joven con una edad media de 18 años.

Recursos naturales

Las reservas de petróleo que tiene Sudán le convierten en el quincuagésimo cuarto mayor exportador mundial de este combustible fósil³ que constituye el cuarto producto más exportado del país. Los principales países destinatarios son Italia, la India, Malasia, Emiratos Árabes Unidos y Malta.

Sudán de Sur depende de Sudán para sus exportaciones de crudo, ya que se transportan al mar Rojo pasando por Jartum, que podrían estar siendo afectadas por el conflicto armado.

Además del petróleo, Sudán alberga en su suelo hierro, cobre, cromo, zinc, tungsteno, mica, plata y oro. Es el tercer extractor de oro del continente. También produce energía hidroeléctrica. Por otro lado, hay que destacar que este país produce el 70 % de las exportaciones mundiales de goma arábiga, esencial para la producción de refrescos, vino o golosinas (Español, 2023b).

El uso de la tierra se dedica en un 80 % al pasto y el resto a la agricultura de consumo humano. La fuente principal de recursos hídricos es el río Nilo.

Historia

Es obligado referirse a Nubia para entender los orígenes del actual Sudán y su estrecha relación con su vecino Egipto. Nubia era un reino de la Edad Antigua situado en el sur del país de los faraones y en el norte de Sudán, en la parte central del río Nilo.

La historia de ambos países se entrecruza una y otra vez. El actual Sudán fue el Reino de Kerma hasta que fue absorbido por el Reino Nuevo de Egipto. Ya en el siglo XI a. C., el Reino de Kush se independizó de Egipto hasta su caída a mediados del siglo IV d. C.

³ Estos datos se han tomado de *The Observatory of Economic Complexity* y están disponibles en: <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/crude-petroleum/reporter/sdn>

Fue entonces cuando los nubios se organizaron en tres reinos: Nobatia, Makuria y Alodia, de advocación cristiana (Cia World Factbook, 2023).

La explicación a la arabización de Sudán la encontramos entre los siglos XIV y XV con los asentamientos nómadas árabes en la región y la extensa islamización de la región en los siglos posteriores. A principios del XIX tuvo lugar la ocupación egipcia, que fue seguida del establecimiento de un condominio británico conformando de este modo un Sudán anglo-egipcio.

Sudán se independizó en 1956 y, a partir de esta fecha, padeció una larga lista de conflictos. La primera guerra civil tuvo lugar de 1955 hasta 1972, pero su fin no supuso el restablecimiento de la paz porque la permanencia de conflictos étnicos, religiosos y económicos llevaron a una segunda guerra civil entre 1983 y 2005. Durante esos años de inestabilidad, el entonces general Omar Hassan Ahmad al-Bashir encabezó un golpe de Estado en 1989 y se autoproclamó presidente del país en 1993. La guerra civil terminó en 2005 con unos acuerdos de paz que supusieron la redacción de una nueva Constitución y la autonomía de Sudán del Sur, que se independizó en 2011.

Antecedentes del conflicto

Como ha quedado patente, la segunda mitad del siglo XX estuvo teñida de guerras civiles para Sudán. En el trasfondo de estas, como en el conflicto actual que vive el país, encontramos la desigualdad económica, política y social entre el norte y el sur de Sudán. Sin embargo, y pese a las dos guerras civiles y a la escisión de Sudán, la violencia en el país no ha cesado.

A comienzos del siglo XXI, el pueblo sudanés se vio azotado de nuevo por el conflicto armado. En esta ocasión, en Darfur, en Kordofán del Sur y en el Nilo Azul. Ya entonces gobernaba al-Bashir, cuyo mandato, si se tienen en cuenta sus primeros años como presidente de la junta militar (1989-1993), se extendió tres décadas. Este terminó con un golpe de Estado militar ocurrido en abril de 2019. Unos meses después, en julio, el Consejo Militar de Transición firmó un acuerdo con las Fuerzas de la Libertad y el Cambio (FFC por sus siglas en inglés: *Forces for Freedom and Change*) para formar un Gobierno de transición, que quedó en manos Abdalla Hamdok como primer ministro, con el objetivo de convocar elecciones democráticas a finales de 2022.

Este acuerdo no llegó a materializarse porque, en octubre de 2021, el Ejército del país tomó el poder al derrotar a Hamdok y reemplazó a los miembros civiles del Consejo Soberano. No obstante, Hamdok fue reincorporado al Gobierno en noviembre de 2021, aunque renunció dos meses más tarde porque las reformas que pretendía implementar fueron bloqueadas por al-Burhan y por Hemedti, los dos generales que lideran la contienda actual. Es en esta fecha cuando la ilusión de un Gobierno civil se ve nublada a pesar de la promesa de los militares de devolver el poder a manos civiles (Lynch, 2023).

Algunos autores comparten la opinión de que los esfuerzos de Estados Unidos y de Naciones Unidas por revitalizar un plan de reforma del sector de seguridad en un momento político tan delicado pudo impulsar las dinámicas de conflicto ya conocidas en Sudán (Lynch, 2023 y Srinivasan, 2021).

El general al-Burhan ocupa la jefatura del Consejo Soberano y de las Fuerzas Armadas de Sudán. Ostenta, además, la jefatura del Estado y de Gobierno. La lucha de poder actual enfrenta a al-Burhan, apoyado por el ejército, y a Mohammed Hamdan Dagalo (conocido como Hemedti), jefe de Estado adjunto que cuenta con el grupo paramilitar creado por al-Bashir, las Fuerzas de Apoyo Rápido. Esta lucha de poder, que frustra la transición acordada, tomó la forma de lucha armada en abril de 2023. En un principio se centraba en la capital, pero se fue extendiendo por el país con el transcurso de los meses.

Situación actual del conflicto

Situación política y militar

Para algunos medios e instituciones, el conflicto en Sudán se encuentra, a fecha de redacción de este trabajo⁴, muy cerca de tomar la deriva de la guerra civil (ONU, 2023). Para otros (Ayferam, 2023 y CNN, 2023), este camino ya está tomado.

Según Marc Lavergne⁵, especialista en el Cuerno de África, se trata de una batalla entre dos élites: por un lado, la político-militar establecida en el centro del país y, por otro, la élite militarizada emergente de Darfur. El objeto del conflicto es el control del Estado (Corbetta, 2023). Ambas se encarnan en sus líderes: de una parte el general al-Burhan,

⁴ Septiembre de 2023.

⁵ Prof. Marc Lavergne, Emeritus Head Researcher, National Center for Scientific Research, Arab and Mediterranean Studies Dept, University of Tours (France).

un militar de carrera nacido al norte de Jartum, y, de otra, su oponente, el general Mohammed Hamdan Dagalo, pastor de camellos en Darfur.

Guerra civil o no, queda claro que nos encontramos ante una nueva fase en la lucha entre el centro, que monopoliza la riqueza y el poder, y la periferia del país, rural y marginada. Existen diferentes líneas de fractura que se sustentan en una larga historia de desigualdades entre el valle del Nilo, el «Sudán útil» que llamaban los ingleses, y el resto del país, que hoy día concentra un gran potencial cuyo ejemplo lo encontramos con los grandes yacimientos de oro de Darfur (*Agence France Presse*, 2023a). Apoyando las desigualdades encontramos una lucha étnica que corre el peligro de agudizarse con un conflicto en el que las intervenciones extranjeras para lograr la paz van fracasando una tras otra. La guerra se agrava sin remisión (Diallo, 2023).

El punto de partida de la lucha armada se sitúa el 15 de abril después de que las RSF tomasen posiciones en Jartum y trataran de ocupar la estratégica ciudad de Merowe que, además de tener una posición central en el país, cuenta con un aeropuerto y está muy cerca de una presa eléctrica en el Nilo.

Desde aquella fecha, a pesar de que se han pactado varias treguas, la tensión ha ido escalando y se ha ido extendiendo a otras zonas del país. También lo ha hecho la violencia sexual contra mujeres y niñas de una manera destacada (*Agence France Presse*, 2023b).

Aunque los enfrentamientos se suceden ya en todo el territorio, la lucha armada se localiza principalmente, a fecha de redacción de este capítulo, en Jartum, Gedaref y el Nilo Azul (cerca ya de la frontera con Etiopía y Eritrea), en Darfur (próxima a la frontera de Chad, de la República Centroafricana y de Sudán del Sur) y en Kordofan. La mayor amenaza es la extensión del conflicto tanto dentro como fuera de las fronteras de Sudán.

Darfur

Esta región merece una mención aparte por su importancia geoestratégica e histórica. Darfur se puede traducir del árabe como *hogar de los fur*, el grupo étnico nómada que habita en el oeste de Sudán, y limita con la República Centroafricana, Chad, Sudán del Sur y Libia. Se considera que pertenece al espacio del Sahel (Ucelay, 2023).

De 2003 a 2020, esta área vivió un conflicto que Naciones Unidas calificó de genocidio. El enfrentamiento entre las milicias *yanjauid* de al-Bashir (de las que nacen las RSF) y los africanos negros de esta zona derivó en una limpieza étnica de estos últimos y en el desplazamiento forzoso de varios millones de personas.

Actualmente, el temor a que se repita la historia en Darfur es elevado. Esto se debe a que, a medida que el conflicto se intensifica, la violencia y los abusos teñidos de división étnica aumentan, alcanzando dimensiones comparables a las de principios del milenio (*Al Jazeera*, 2023). Ante esta deriva, la Corte Penal Internacional ha abierto una investigación sobre posibles crímenes de guerra en esta región (*France24*, 2023).

Las limpiezas étnicas encuentran sus raíces décadas atrás. Las élites políticas que dominaron el Sudán después de la independencia no consideraron que la diversidad étnica fuera una fortaleza. Las élites musulmanas, mayoritariamente árabes, institucionalizaron jerarquías raciales donde los individuos de ascendencia africana se ubicaban en lo más bajo de la escala social. Existe una fuerte preferencia social por la piel clara en lugar de la piel oscura porque esta última está asociada con el legado de la esclavitud y la africanidad (Tønnessen, 2023).

Desplazados y refugiados

Antes de que estallara el conflicto armado, Sudán acogía a una de las mayores poblaciones de refugiados del continente. Por este motivo, la escalada de violencia en este país ha desembocado en una crisis humanitaria de altas proporciones. Las cifras oscilan mucho según informa una organización u otra. ACNUR calcula que más de dos millones de personas han huido en busca de refugio seguro, de las cuales tres cuartas partes son desplazados internos y el resto son refugiados y retornados (Acnur, 2023).

La mayoría de las personas refugiadas, en gran parte mujeres y niños, buscan ayuda en Egipto, Chad, Sudán del Sur, República Centroafricana y Etiopía. Alguno de estos los países receptores se encuentra completamente desbordado, como es el caso de Chad, que pide la ayuda de la comunidad internacional para ser capaz de gestionar esta crisis (*Infobae*, 2023).

Emergencia humanitaria

No solamente en Chad la situación humanitaria es incontrolable. El propio Sudán es actualmente un país devastado. La escasez de artículos de primera necesidad, como alimentos y medicinas, está poniendo en riesgo la vida de millones de sudaneses. Martin Griffiths, coordinador de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, exponía a mediados del mes de agosto que la guerra «está alimentando una emergencia humanitaria de proporciones épicas» y, en el mismo comunicado, añadía que «la guerra y el hambre amenazan con arrasar todo Sudán» (ONU, 2023).

Llegan ecos de organizaciones informales que tratan de paliar las necesidades que no cubren ni el Estado ni las agencias humanitarias. Hay rastro de comités vecinales que organizan el reparto de bienes de distinto tipo o planifican evacuaciones. En plataformas de redes sociales también hay quien se ofrece para compartir trayectos, pide ayuda o pregunta sobre el paradero de allegados (Español, 2023a). Es la cara más positiva de una historia con tantos conflictos.

Las mujeres de Sudán

Como viene siendo tristemente habitual en todo conflicto armado, el impacto de la violencia en las mujeres y en las niñas está siendo devastador. Los informes apuntan a que la mayor parte de esta violencia es responsabilidad de las RSF (Abbas, 2023). Estas sufren la violencia en sus casas y, sobre todo, en los desplazamientos en busca de refugio. El hecho de que la mayoría de los hospitales estén desabastecidos o seriamente dañados empeora considerablemente las consecuencias de esta violencia.

La sudanesa es una de las civilizaciones más antiguas del planeta que mantiene el orgullo de las *kandakas*, las reinas mesolíticas, lo que se traduce en un matriarcado parcial y en un estatus de la mujer más elevado que en otras culturas (Ucelay, 2023). Parcial porque no tiene reflejo en las esferas de poder político o económico, aunque sí se deja vislumbrar en la lucha de la mujer sudanesa por la paz y la libertad. En este sentido, existen intentos de movilización por el cese del conflicto actual de la mano de iniciativas sobre el terreno o en la diáspora⁶.

⁶ Para más información sobre este tema, consultar: Palacián de Inza, Blanca (2023). La guerra contra las mujeres en Sudán. *Documento de Análisis IEEE 48/2023*. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA48_2023_BLAPAL_Sudan.pdf

Papel de los actores externos

Rusia

Rusia tiene un papel oficial en el conflicto armado de Sudán porque es el principal proveedor de armas para este país (Elbagir *et al.*, 2023)⁷ y porque, a su vez, manifiesta su deseo de contribuir a la «normalización» de la situación de conflicto (Infobae, 2023b).

Asimismo, tiene acuerdos e intereses en el país, como el que supone el desarrollo de una base logística naval soviética en territorio sudanés que permitirá a Rusia controlar el acceso al canal de Suez y al océano Índico.

Ambos contendientes parecen tener vínculos con Rusia (Lewis y Barrington, 2023). Además, se teme que el grupo Wagner, posiblemente actuando bajo las instrucciones del Kremlin, esté alimentando el conflicto entre el Ejército regular y los paramilitares de las Fuerzas de Apoyo Rápido.

En África, la estrategia de este grupo paramilitar ruso ha sido el fomento de una inestabilidad que redundará en el incremento de sus beneficios. Para muchos gobernantes africanos, el grupo mercenario aporta muchas ventajas que no tienen otras fuerzas como las de Naciones Unidas, de la Unión Africana, de la Unión Europea o de Estados Unidos, ya que pueden desplegarse con rapidez, tienen armamento sofisticado y no tienen restricciones por mandatos internacionales (Clark, 2023).

Ante la inestabilidad, el grupo ruso ofrece seguridad contundente a cambio de recursos:

«siendo a la vez germen y cura de la enfermedad para los países africanos. Putin, usando como punta de lanza al grupo Wagner, ha logrado acuerdos lucrativos para las empresas rusas, alimentado los intereses del Kremlin en sectores estratégicos como la energía y los recursos minerales. Una técnica con la que, de paso, contrarresta el golpe de las sanciones y pone en peligro la seguridad de Europa». (Columba, 2023).

El pasado mes de julio de 2023, tras la rebelión del grupo Wagner en Rusia, aún había medios de información que afirmaban que los paramilitares rusos seguían presentes en Sudán (Aftandilian, 2023) e, incluso, que era una de las vías de acceso a recursos que

⁷ Según el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz, Rusia es el principal proveedor de armas de Sudán. Citado en: Euronews. (2023). *¿Por qué está el Grupo Wagner de Rusia en Sudán y qué tiene que ver con la guerra en Ucrania?* Disponible en: <https://es.euronews.com/2023/04/27/por-que-esta-el-grupo-wagner-rusia-en-sudan-y-que-tiene-que-ver-guerra-en-ucrania#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20Instituto%20Internacional%20de,proveedor%20de%20armas%20de%20Sud%C3%A1n.>

ayudan a la financiación de la guerra en Ucrania. En el mes de mayo, Prigozhin, director y dueño del Grupo Wagner, había afirmado lo contrario (*Reuters*, 2023).

Ante estas informaciones contradictorias, de lo que no cabe duda es de que, después del conflicto del grupo con las Fuerzas Armadas rusas en el verano de 2023 y de la muerte de su líder, el futuro de los paramilitares y de sus operaciones internacionales es incierto. No ha trascendido el acuerdo con el que terminó aquella rebelión, pero sí se conoce la oferta del Kremlin para aquellos miembros de Wagner que no participaron en ella, a los que se les ha ofrecido integrarse en el Ejército regular ruso. Esta acción podría desmantelar esta agencia de seguridad privada y sus acciones, contraviniendo los intereses geoestratégicos y económicos rusos.



Figura 1: imagen tomada de un video de X que muestra a las fuerzas de Wagner bailando al ritmo de la música folclórica sudanesa con la leyenda «el janjaweed ruso», lo que permite establecer un vínculo entre los mercenarios y el grupo de milicias del que se formaron las RSF.

China

Las relaciones entre Sudán y China comenzaron a volverse significativas en 1959, cuando Jartum fue uno de los primeros países árabes en reconocer a la República Popular China.

Los intereses de China en el país africano, similares a los que tiene Rusia, se basan en la agricultura, la minería, el petróleo, las armas y la construcción de infraestructuras (Yerenian, 2023). No obstante, o quizá precisamente por estos intercambios, China no ha tomado partido de manera pública en el conflicto sudanés, ya que la inestabilidad en el país africano no favorece sus intereses económicos.

Estados Unidos

Los países occidentales, y de manera especial Estados Unidos, han sido apoyos importantes en el intento de transición democrática tras la caída de Al-Bashir (Al Jazeera, 2023b).

Con el inicio del conflicto armado actual, Washington ha retirado su apoyo financiero al Gobierno y se ha posicionado del lado de un plan para una nueva transición y un Gobierno civil. No obstante, a comienzos de septiembre de 2023, el Gobierno de Biden ha anunciado duras sanciones contra las RSF que, a su vez, las han tildado de «arbitrarias» (*Europa Press*, 2023). Estas acciones podrían dar a entender una toma de posición por parte de Estados Unidos en el conflicto sudanés (Pecquet, 2023). No hay que olvidar que los intereses de China y de Rusia en una región de tanta importancia geoestratégica pueden ser considerados como amenazas por el Gobierno norteamericano.

Las opciones de Estados Unidos para mitigar la crisis armada son limitadas más allá de procurar aliviar la crisis humanitaria (Gavin, 2023).

Egipto

Como en otros conflictos armados de la región, actores como Egipto, Libia, Arabia Saudí, Emiratos Árabes e Israel están jugado un papel destacado al apoyar a las partes enfrentadas (Al-Anani, 2023).

De esta manera, diversos actores, especialmente Libia y Egipto, están muy implicados en la guerra y se enfrentan de manera indirecta (Faucon, Said y Malsin, 2023). Andreas Krieg, profesor asociado en el Departamento de Estudios de la Defensa del King's College de Londres, afirma que Egipto se está oponiendo activamente a Hemedti, de las RSF. De este modo, se repite su posicionamiento opuesto a la UAE, que apoya a los paramilitares tal y como se pudo ver recientemente en el conflicto libio y en el etíope (Cafiero, 2023a).

Egipto y Sudán han estado unidos durante décadas, ya que el segundo fue un condominio colonial anglo-egipcio y la manera en la que se forman sus identidades es colonial. Egipto, además, tiene un especial interés en Sudán que se materializa en su deseo de paliar una de sus mayores vulnerabilidades: la falta de agua (Atwood, 2023).

La estabilidad de ambos países está estrechamente relacionada, lo que explica su posicionamiento en el conflicto. Egipto desea un vecino fuerte y estable aunque sea por la vía del autoritarismo (Atwood, 2023). Por ese motivo, no apoya la transición civil sudanesa y se posiciona del lado del Ejército de Burhan. No le interesa la mera existencia de un conflicto tan cerca, pero, una vez iniciado, considera que no le conviene que el Ejército pierda. Las RSF son vistas como una milicia separada del Estado central y, por tanto, como el bando que, de ganar la contienda, generaría dinámicas de inestabilidad en Sudán. Por este motivo, aunque Hemedti ha intentado acercarse a Egipto, El Cairo tan solo concibe la presencia de vecinos fuertes, y el líder de las RSF no parece garantizar esa salida (Atwood, 2023).

Libia

Khalifa Haftar, general del autoproclamado Ejército Nacional Libio, apoya desde los inicios del conflicto a las RSF (Elsaidi, 2023). De este modo, se enfrenta, como ha quedado expuesto anteriormente, de manera indirecta a Egipto.

Haftar, que se encuentra respaldado por Rusia y EAU (Faucon, Said, y Malsin, 2023), le devuelve de este modo el favor a Hemedti, que le apoyó en su intento de tomar Trípoli en 2019.

Sin embargo, las inundaciones que asolaron el noreste de Libia a mediados de septiembre de 2023 y que han dejado más de once mil víctimas mortales podrían

dificultar este apoyo a los paramilitares sudaneses.

Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Arabia Saudí

Los dos países del Golfo que tienen mayor influencia en Sudán son Emiratos Árabes y Arabia Saudí, que ven en el conflicto armado actual una oportunidad para sustentar su posición predominante en Oriente Medio. Arabia Saudí se ha posicionado del lado de Burhan mientras que EAU apoya a Hemedti (Mohammed, 2023).

Emiratos Árabes, además de estar enfrentándose de manera indirecta con Egipto, se opone también a Arabia Saudí al apoyar a una parte distinta implicada en el conflicto.

Una explicación para esta participación indirecta pero activa de estos dos países del golfo Pérsico es la excelente ubicación geográfica de Sudán. Su localización en el mar Rojo hace del país sudanés una puerta valiosa a la región subsahariana, pero también a las rutas de comercio y a las cadenas de suministro que atraviesan el estrecho de Bab el Mandeb. Además de estas posibilidades comerciales, Sudán ofrece codiciosas oportunidades relacionadas con la inversión y la seguridad alimentaria (Cafiero, 2023a).

Emiratos Árabes, de manera predominante, tiene intereses en el control de los puertos del mar Rojo así como ambiciones políticas y económicas en la región que se extienden a África central y occidental (Cafiero, 2023a).

Ya antes del estallido del conflicto, Emiratos Árabes era el aliado regional más importante de Hemedti, ya que había procurado hacer retroceder la influencia islamista en toda la región. En este sentido, Hemedti es la ficha en la que apostar, puesto que se ha presentado como un baluarte contra las facciones de tendencia islamista que echaron profundas raíces en el Ejército y en otras instituciones bajo el mandato de al-Bashir (Lewis y Barrington, 2023).

Israel

Las relaciones entre Sudán e Israel en la segunda mitad del siglo xx han sido tensas. Sirvan como ejemplos ilustrativos la entrada del país africano en guerra con Israel en el conflicto árabe-israelí de 1948 o en la guerra de los Seis Días de 1967.

En el año 2020, ambos países firmaron un acuerdo para la normalización de las relaciones. Una de sus primeras consecuencias fue la revocación de una ley sudanesa

que, desde 1958, prohibía el establecimiento de relaciones con Israel, con oriundos del mismo e incluso con compañías con intereses en ese país.

En lo relativo al conflicto que nos ocupa, Nader Hashemi⁸ afirma que Israel está posicionado del lado militar, es decir, con Hemedti o Burhan, ya que confía en que cualquiera o una combinación de ambos le beneficia más que un sistema democrático que, presumiblemente, le exigiría concesiones a Palestina para establecer relaciones diplomáticas, tal y como hacen otras democracias árabes (Cafiero, 2023b).

No parece ser este un futuro plausible puesto que ambos generales tienen apoyos que se posicionan en contra de las relaciones pacíficas con Israel. Además, no se trata de una estrategia compartida de manera uniforme en Israel, ya que el sector de seguridad apoya una vía diferente. El ministro de Asuntos Exteriores israelí se postula en favor de Burhan mientras que el Mossad mantiene lazos de apoyo con Hemedti (Cafiero, 2023b).

No obstante, como Egipto y EAU han tomado posiciones opuestas en el conflicto sudanés, la opción más favorable para Israel es apoyar a los dos bandos y presentarse como potencial mediador entre ambos (Mutasim y Diamond, 2023).

Chad

La propia inestabilidad de Chad puede verse incrementada con la de su vecino. El Gobierno de Chad se encuentra en manos militares a la espera de la celebración de elecciones que den paso a un Gobierno civil. Es posible esperar que estas se retrasen debido a la situación actual.

Chad comparte por el oeste una frontera terrestre con Sudán de más de 1300 km. Las grandes minas de oro en la región fronteriza son un centro de contrabando de armas y drogas operado, en parte, por grupos rebeldes en el que las fuerzas armadas nacionales han estado durante mucho tiempo escasamente presentes (*Economist Intelligence*, 2023).

La situación en la zona de delimitación es harto compleja, pues las cifras de personas, refugiados y nacionales chadianos que la cruzan para huir del conflicto, de las cuales el 90 % son mujeres y niños, son más altas cada mes que pasa. Aumenta, de este modo,

⁸ Director del Centro de Estudios de Oriente Medio de la Universidad Josef Korbel de Denver.

la población de refugiados más grande de África occidental y central en un país con una situación humanitaria y de seguridad preexistente crítica.

«En todos mis años con el WFP, nunca había visto una crisis de este nivel con tan poca financiación» (Bryant, 2023), aseguró el director del Programa Mundial de Alimentos (WFP, por sus siglas en inglés) en Chad, Pierre Honnorat, a finales del mes de julio.

República Centroafricana

La situación que vive Sudán preocupa del mismo modo a este otro vecino que, al igual que Chad, también se vio severamente afectado por el impacto de los conflictos sudaneses anteriores.

La RCA vive su propia situación de inestabilidad, en la actualidad marcada por un intento de golpe de Estado con la ayuda de Ruanda y del grupo Wagner.

La situación de la RCA con relación al conflicto sudanés se parece a la de Chad, aunque con cifras considerablemente menores. Las mareas de refugiados sudaneses y retornados nacionales que buscan alivio en un país que parece ser el mal menor, pero que no tiene recursos ni está en posición de atenderles, siguen sucediéndose sin visos de remitir.

Unión Africana

La Unión Africana ha condenado el conflicto armado en Sudán de manera rotunda en su discurso (African Union, 2023a). Pero, más allá de eso, ha estado lejos de coordinar y liderar una intervención o un proceso encaminado a la paz. Tampoco ha emprendido plan alguno para aliviar las terribles condiciones de los miles de refugiados que siguen huyendo del conflicto.

Tras la formación de la UA, en julio de 2002, los líderes africanos resolvieron evitar las intervenciones externas de países como Estados Unidos e implementar, en su lugar, *soluciones africanas a los problemas africanos*. La inacción en el conflicto de Sudán pone de manifiesto la posible incapacidad de la UA para liderar los asuntos del continente manteniendo la unidad y la colaboración en tiempos de crisis (Mhaka, 2023).

No obstante, el pasado 31 de mayo de 2023 tuvo lugar la Tercera Reunión del Mecanismo Ampliado sobre la Crisis de Sudán para discutir la implementación de una hoja de ruta de la Unión Africana para la resolución del conflicto en Sudán (African Union, 2023b). Es de desear que se actúe rápido para conseguir una ayuda humanitaria eficaz y para poner los esfuerzos encaminados a la consecución de la paz por encima de los intereses particulares nacionales.

Unión Europea

Como era de esperar, la Unión Europea también ha condenado enérgicamente los combates que tienen lugar en Sudán y ha hecho llamamientos a las partes enfrentadas para que faciliten la entrega de ayuda humanitaria.

La UE, a través de su Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas⁹, ha implementado varias vías de asistencia a la población más vulnerable de Sudán desde el inicio del conflicto. Su trabajo se ha centrado en abrir caminos para proporcionar suministros esenciales, asignar fondos, desplegar expertos, facilitar evacuaciones y abogar por el acceso humanitario (ONU, 2023c).

Conviene que Europa continúe fortaleciendo la respuesta humanitaria para que el conflicto en Sudán no desestabilice a sus países vecinos y, en última instancia, al sur del Mediterráneo. No en vano, del mismo modo que la guerra ha demostrado lo cerca que está Kiev de Bruselas, también acorta distancias entre Europa y Jartum (Hammond, 2023).

Naciones Unidas

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas desplegó, a través de la Resolución 2524 de 2020¹⁰, la misión integrada de asistencia a la transición en Sudán (UNITAMS). Se trata de una misión política de apoyo para la transición hacia la democracia. Su mandato,

⁹ Disponible en: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/european-civil-protection-and-humanitarian-aid-operations_es

¹⁰ que se encuentra disponible en: https://unitams.unmissions.org/sites/default/files/resolution_2524_2020.pdf

inicialmente de doce meses, ha sido extendido en tres ocasiones. La última de ellas a través de la Resolución 2685, que lo ha ampliado hasta el 3 de diciembre de 2023.

Voces críticas demandan acciones más contundentes de la ONU, como una resolución que promueva la justicia para las víctimas de la violencia y la rendición de cuentas, y que se garantice el acceso seguro de la ayuda humanitaria (Stroehlein, 2023). Dentro de la propia organización, hay quienes abogan por una misión de mantenimiento de la paz en conjunción con la Unión Africana como la vía ideal, para lo que invocan la responsabilidad de proteger¹¹. La reciente extensión de la presencia de UNITAMS en Sudán parecía ser el momento propicio para modificar su mandato, pero, una vez más, los desacuerdos en el seno del Consejo de Seguridad han imposibilitado esta acción.

Al poco alcance del restringido mandato de UNITAMS hay que sumarle el hecho de que el enviado especial de la ONU en Sudán, Volker Perthes, presentó su dimisión unos meses después de ser declarado *persona non grata* por las autoridades sudanesas. Dicha renuncia no fue aceptada por el secretario general de Naciones Unidas, que, de este modo, deja en el puesto a una figura diplomática que no cuenta con la credibilidad de las partes en conflicto (International Crisis Group, 2023).

Consecuencias del conflicto

Las cifras relacionadas con el conflicto son abrumadoras. Más de cinco millones de personas se han visto obligadas a huir de sus hogares y cientos de miles más podrían verse pronto forzadas a unirse a ellas. Clínicas y médicos han sido atacados en todo Sudán, dejando fuera de servicio al 80 % de los principales hospitales del país.

La violencia, incluida la violencia sexual y por origen étnico, y el racismo se están exacerbando, especialmente en la región de Darfur.

Las ciudades, los hogares, las infraestructuras y el patrimonio cultural tampoco están a salvo de la guerra.

¹¹ Para más información, consultar: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA09-2012_ResponsabilidadProtegerDchoVeto_BPI.pdf

Más de veinte millones de personas, casi la mitad de la población de Sudán, se enfrentan a una grave inseguridad alimentaria y seis millones están a un paso de la hambruna. Unos quinientos niños ya han muerto de hambre (Stroehlein, 2023).

Conclusiones

El futuro inmediato de la situación de Sudán no permite ser optimistas: los combates no muestran signos de disminuir y ninguno de los bandos parece estar cerca de una victoria militar decisiva.

En cualquier caso, la situación no puede calificarse de empate puesto que Burhan cuenta con claras ventajas de la mano de una mayor legitimidad internacional, lo que disminuye las posibilidades de una victoria de las RSF. Existe el riesgo de que ambos contendientes acaben controlando partes del territorio y se emule una situación similar a la que se vive en Libia con un Estado fragmentado.

En una futura transición sudanesa no cabe duda de que resultará indispensable tanto abordar las relaciones entre el centro y la periferia como la raíz profunda detrás de la desigualdad: las diferencias étnicas y la inclusión en las esferas política, económica y social.

En lo tocante a Europa, urge un replanteamiento general de su pérdida de presencia en el continente africano, cada vez más cercano y a la vez más alejado, en favor del mayor protagonismo ruso y chino. La sucesión de golpes de Estado y de estallidos de conflictos armados no es una cuestión que deba tomarse a la ligera y debería constituir un motivo de seria alarma.

*Blanca Palacián de Inza**
Analista del IEEE

24/2024

10 de abril de 2024

Abel Romero Junquera

La creciente preocupación de Europa por la defensa. La OTAN como única opción real

La creciente preocupación de Europa por la defensa. La OTAN como única opción real

Resumen:

Las crecientes tensiones geopolíticas, y en particular la guerra de Ucrania, ha provocado que los temas de defensa vuelvan a ser vistos con preocupación por los europeos. Analizamos la capacidad de los dos actores principales para enfrentar esta inquietud, la UE, que, a pesar de discursos y ambiciosas declaraciones, solo tiene capacidad de abordar tareas de gestión de crisis y no de disuasión y defensa en territorio europeo. Para esto contamos con la OTAN, que, tras 75 años de historia de éxito, sigue siendo una alianza sólida, a pesar de las voces que hablan de la posible menor implicación de EE. UU. con la OTAN, sobre todo en caso de que Trump fuera elegido presidente en noviembre.

Analizamos algunos de los elementos que nos indican que EE. UU. debería seguir siendo un aliado fiable y comprometido con OTAN, única organización con capacidad real de disuasión y defensa en territorio europeo, y abordamos las limitaciones y debilidades de la UE, identificando las áreas donde Europa debería avanzar, tanto para construir su propia capacidad de disuasión y defensa como sobre todo para contribuir, como dimensión europea, a una Alianza más fuerte y más capaz.

Palabras clave:

Unión Europea (UE), OTAN, geopolítica, guerra de Ucrania, Trump, Estados Unidos, disuasión y defensa, gestión de crisis, capacidades militares, industria de defensa.

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

Europe's growing concern for Defence issues. NATO as the only real option

Abstract:

The increasing global geopolitical tensions, in particular the war in Ukraine, has caused defence issues to be viewed with concern by Europeans once again. We analyze the capacity of the two main actors to address these worries, the EU, which despite speeches and ambitious declarations, it only has the capacity to address crisis management tasks outside EU land. For deterrence and defence tasks on European territory, we can only count on NATO, which, after 75 years of successful history, remains a solid Alliance, despite voices talking about possible reduced US involvement with NATO, especially should Trump be elected president in November.

We analyze some of US geopolitical global concerns, which indicates that US should remain a reliable and committed NATO ally, the only organization with real deterrence and defence capabilities on European territory, and we also address some of the current limitations and weaknesses of the EU on defence, identifying areas where Europe should move forward, with a view to build its own deterrence and defence capabilities, and above all to contribute, as the European dimension, to a stronger and more capable Alliance.

Keywords:

European Union (EU) , NATO, geopolitics, Ukraine war, Trump, United States, deterrence and defense, crisis management, military capabilities, defense industry.

Introducción

Los europeos, en un entorno estratégico cercano cada vez más convulso, con conflictos en Ucrania, Siria, Sahel, o en Gaza, con su derivada creciente inestabilidad en el mar Rojo entre otros escenarios, nos sentimos cada vez más vulnerables. La guerra en Ucrania ha despertado a Bruselas, y ha provocado que cada vez se hable más de defensa, de asumir nuestras responsabilidades, de rearmar Europa, de dotar a la Unión Europea (UE) de una capacidad militar que ahora mismo Europa no tiene, e incluso de crear la figura de un comisario de Defensa en Bruselas.

Quizás una de las circunstancias que más llama la atención sobre esta nueva situación es que la preocupación parece que viene más de Bruselas, desde el propio seno de la Europa comunitaria, que de las propias capitales de los Estados miembros (EE. MM.).

En los últimos años, y en particular desde febrero de 2022, son continuas las declaraciones de las élites de la UE. Podemos mencionar a la propia presidenta de la Comisión, *Ursula von der Leyen*, cuando habla de la Europa geopolítica, incluso de una Comisión Geopolítica¹, de la responsabilidad que tiene que asumir la Unión en temas de defensa, o del reto de trabajar en el futuro de la arquitectura europea de seguridad². Podemos sumar declaraciones del presidente del Consejo *Charles Michel*, o del alto representante *Josep Borrell*, que recientemente valoraba que Europa está en peligro y que los europeos no somos siempre plenamente conscientes de ello, o la asimilaba con un jardín rodeado de un entorno geopolítico cada vez más tensionado que comparaba con una jungla³. En nombre de Borrell, en una reciente declaración al Parlamento Europeo (febrero 2024), *Mathieu Michel* enfatizaba que la seguridad y la defensa deben de ser la más alta prioridad de los europeos, y que la invasión rusa de Ucrania, marca un momento decisivo en la defensa europea⁴.

¹ <https://www.politico.eu/article/meet-ursula-von-der-leyen-geopolitical-commission/> (consultado el 1 de abril de 2024)

² Discurso (28 febrero 2024) de la presidenta *Von der Leyen* al Plenario del Parlamento Europeo sobre el fortalecimiento de la defensa europea en un entorno geopolítico frágil. Disponible en: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/speech-president-von-der-leyen-european-parliament-plenary-strengthening-european-defence-volatile-2024-02-28_en (consultado el 1 de abril de 2024)

³ Discurso del alto representante en el Colegio de Europa en Brujas (13 oct. 2022). Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration-pilot_en

⁴ https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration-pilot_en (consultado el 1 de abril de 2024)

Esta situación nos obliga a preguntarnos si Europa tiene realmente capacidad de defenderse en conjunto y por sí misma, y qué hay de real en la Europa posmoderna que creía que las guerras en territorio europeo eran parte del pasado. Podemos preguntarnos también qué dicen los EE. MM. de la UE sobre el asunto, sobre todo teniendo en cuenta que la política exterior y en particular la de seguridad y defensa de la Unión son esencialmente intergubernamentales, es decir, son de competencia de los propios países, de las capitales, en un escenario donde la Comisión y las élites de Bruselas tienen un papel muy menor.

Como decía Borrell, la invasión rusa marca un punto de inflexión en la defensa europea, y Europa debe incluir la seguridad y defensa como una de sus prioridades en su agenda política.

Se pretende reflexionar en los siguientes párrafos sobre cómo está realmente la situación de la defensa en Europa, sobre el papel de la UE, de la OTAN, y particularmente sobre la postura de las distintas capitales, tanto europeas como de aliados no europeos. Esto nos permitirá valorar, en un escenario geopolítico preocupante, si estamos realmente protegidos, si la situación de Ucrania nos ha cogido por sorpresa, si tenemos una arquitectura de defensa fiable, y si alguna circunstancia la puede poner en peligro.

La Unión Europea y el «Pensamiento Alicia»

En 1999 nace la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en una Europa que consideraba que las guerras entre Estados (al menos en territorio europeo) eran cosas del pasado, y que había interiorizado los postulados de *Fukuyama*⁵ sobre el fin de la historia y el triunfo del orden liberal y la democracia. Era un momento unipolar de la historia, liderado por Estados Unidos como hegemón benigno, y donde la propia Rusia era un Estado amigo con el que se cooperaba.

⁵ FUKUYAMA, Francis. *El fin de la historia y el último hombre. La interpretación más audaz y brillante de la historia presente y futura de la humanidad*. Barcelona, Planeta, 1992.

La UE, como se refleja en su primera Estrategia Europea de Seguridad⁶ (EES) de 2003, en línea con las tesis de *Cooper*⁷, se erige en ejemplo de Estado⁸ «posmoderno», que defiende un nuevo orden que no se sustenta en el equilibrio de poder, ni enfatiza la soberanía o la separación entre asuntos internos y las relaciones internacionales, y que sustituye los tradicionales equilibrios de poder basados en la fuerza y la desconfianza, por una 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. Es la Europa del poder blando, sustentada sobre un discurso constructivista, y que durante años ha minimizado la necesidad de un poder militar, que en todo caso estaba disponible en una OTAN liderada y militarmente sustentada sobre las capacidades de Estados Unidos.

Esta Europa del poder blando convive con otra Europa más pragmática, pues la realidad es que la mayoría de los EE. MM. han confiado su defensa a la OTAN. Sin embargo, la situación la podríamos definir casi como de esquizofrenia institucional, pues se permite e incluso se apoya que las élites de Bruselas Schuman⁹ sigan construyendo su propio discurso sobre seguridad y defensa, cuando realmente no hay consenso para ello. Hay una intensa actividad declarativa: se habla de ejército europeo, de defensa común, de Europa de la defensa, incluso de actor global o de autonomía estratégica en defensa; conceptos no siempre bien explicados, y normalmente las partes, en particular las capitales, interpretan de forma distinta, normalmente de acuerdo a sus propios intereses. Estamos más en el mundo de los deseos, de lo que debería ser o nos gustaría que fuera, que en lo que podemos hacer realmente; como diría Borrell, seguimos en nuestro jardín, cuando el mundo real es una jungla¹⁰.

Ejemplo de estas declaraciones o lenguaje ambiguo puede ser el propio nombre de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009) se renombró, de forma cuando menos poco afortunada, como

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/> (consultado el 1 de abril de 2024)

⁷ COOPER, Robert. *The Breaking of Nations. Order and chaos in the 21st Century*. London, Atlantic Books, 2003.

⁸ Nos permitimos la licencia de llamarla así, aunque la UE no sea formalmente un Estado, sino una asociación (tipo confederación) de Estados.

⁹ En el lenguaje de Bruselas, se utiliza *Schuman* cuando se hace referencia a instituciones de la UE, y *Evere* cuando es a las de OTAN, en clara alusión a los barrios de la capital europea donde se ubican respectivamente los principales edificios institucionales o cuarteles generales de cada una de las dos organizaciones.

¹⁰ BORRELL. *Op. cit.* Discurso del alto representante en el Colegio de Europa en Brujas (13 oct. 2022).

Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), cuando en realidad es una política esencialmente intergubernamental y muy poco «común o comunitaria», por no decir que nada. Este apellido «común» lo podríamos enmarcar más en los deseos y en las posibles aspiraciones de algunos EE. MM., los menos, y sobre todo en los de la propia Bruselas institucional, aunque como en muchas ocasiones, todo esto se queda en el ámbito declarativo, y bastante alejado de la realidad.

Como destaca el profesor *Baqués*, muchos análisis sobre la UE, y nos referimos particularmente a los relativos a la construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y por tanto, también de la PCSD, a los que deberíamos sumar muchas de las declaraciones de las élites comunitarias, padecen al menos alguna, si no todas, de las denominadas (tres) trampas del conocimiento; la miopía (que no es visual, sino mental, que impide que quienes analizan la realidad vean «de lejos»), el *wishful thinking* o «pensamiento Alicia»¹¹ (pecado original de la UE por el que se tiende a la utopía, que además es independiente de la ideología que se defiende), y el exceso de confianza, que el propio *Baqués* cree que es más bien un problema de engreimiento¹².

La UE declaraba su intención de convertirse en actor geopolítico, inicialmente de carácter regional, como se refleja en la EES de 2003, aunque para ello contaba con un muy escaso músculo militar. Posteriormente, en 2016, y con el problema de las capacidades militares sin resolver, se proclamó la vocación de la UE de convertirse en actor geopolítico global (Estrategia Global de Seguridad¹³ de 2016), en un claro ejemplo de «pensamiento Alicia», donde mezclamos los deseos con la realidad.

A esto sumamos, que los deseos son muchas veces más de Bruselas Schuman, de las élites europeas que, de las propias capitales, y así, a modo de ejemplo es significativo recordar que la Estrategia Global de Seguridad de 2016 fue simplemente anotada, y no aprobada por el Consejo, reflejo de que no existe un consenso claro sobre el asunto entre las capitales, donde muchas pretenden mantener su propia agenda nacional. Como

¹¹ El pensamiento Alicia, vendría a ser la filosofía política que defiende y pretende objetivos normalmente utópicos, sin explicar cómo lo conseguirán. Su nombre viene de la actitud del personaje de Alicia, en la obra *Alicia en el país de las Maravillas*. <https://www.abc.es/espana/catalunya/abci-pensamiento-alicia-200702210300>

¹² BAQUÉS-QUESADA, Josep. *La construcción de una política exterior y de seguridad común en Europa. ¿Por qué es tan problemática?* Catarata, Madrid, 2023, pp. 16-17.

¹³ https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf (consultado el 3 de abril de 2024)

decía *Bzrezinski*¹⁴, para ser un actor geopolítico es necesario tener voluntad y capacidad, y actualmente en la UE no hay consenso entre los EE. MM., por tanto, no hay voluntad, ni capacidades militares a nivel europeo, para ser un actor relevante a nivel global.

Aunque desde hace más de una década había claras señales de cambio en el escenario geopolítico global, invasión de Crimea, auge de China, o el giro de EE. UU. hacia Asia, el detonante ha sido la invasión rusa del este de Ucrania y el consiguiente conflicto abierto en la región, que definitivamente ha terminado de despertar a Europa, y está detrás de la creciente inquietud sobre temas de seguridad y la defensa, y en particular sobre la propia integridad territorial de Europa.

Ante la lógica preocupación por lo que sucede en Ucrania, y en el marco de un nuevo escenario estratégico global que vuelve a la competición entre las grandes potencias y a un mundo multipolar, y por tanto más peligroso, la pregunta sería si estamos preparados para afrontar un conflicto militar en la Europa de la Unión, si tenemos una arquitectura de defensa creíble ante una posible agresión exterior, ante una Rusia cada vez más asertiva y con EE. UU. que parece ¿se aleja de Europa?, para centrarse en su teatro prioritario, el Indopacífico.

Detonantes de la preocupación por la defensa en Europa. El conflicto abierto en Ucrania y la posible vuelta de *Trump*

Aunque son diversos los factores que generan inquietud sobre los asuntos de defensa en Europa, actualmente dos sobresalen sobre el resto: el conflicto de Ucrania, en el extremo oriental del propio territorio europeo, y las explosivas declaraciones de *Donald Trump*, que podría ganar las elecciones presidenciales de noviembre, sobre el futuro de la OTAN.

Para analizar el impacto de estos dos elementos, parece pertinente comenzar recordando los elementos básicos de la arquitectura de defensa y seguridad en Europa, y evitar así la incertidumbre que pueden generar determinadas declaraciones o verdades incompletas, que nos pueden conducir a un escenario que puede no ser del todo real.

¹⁴ BRZEZINSKI, Zbigniew. *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona, Paidós, 1998.

La actual arquitectura para la defensa y seguridad en Europa ¿es válida todavía?

Desde el final de la II Guerra Mundial y hasta los años 90, el periodo de la llamada «Guerra Fría», la seguridad y la defensa del espacio euroatlántico, lo que incluye lógicamente el territorio continental europeo, ha estado en manos de la OTAN.

A finales de los 90, y en una Europa que se había desangrado en los Balcanes, la Unión Europea (UE), tras fuertes discrepancias internas y con unos acuerdos de mínimos, se dota de una PESD, con la idea de avanzar de forma autónoma en la gestión de crisis y conflictos, esencialmente en su vecindad (fuera del territorio de la Unión).

Como ya analizábamos en documentos anteriores¹⁵, la Declaración de Saint-Malo, en 1998, sirvió de punto de partida y estableció los cimientos de esta nueva política europea que verá la luz en 1999. Los elementos básicos que recogen la Declaración eran esencialmente que la UE se dotaba, en el marco de la seguridad y la defensa, de una capacidad (militar) propia y autónoma para actuar fuera del territorio de la Unión y limitada a la gestión de crisis, dejando a la OTAN como única organización responsable de tareas de disuasión y defensa en territorio europeo, en el territorio de los aliados¹⁶. La PESD nace con un carácter estrictamente intergubernamental, y así es el Consejo, los EE. MM., los que deciden, evitando de esta forma que la Comisión pudiera tener algún tipo de rol relevante en seguridad y defensa, así como que pudiera reivindicarlo en áreas cubiertas por la citada Declaración¹⁷.

Estos principios, con modificaciones menores, se incorporan al Tratado de Lisboa¹⁸, en las disposiciones sobre la ahora denominada PCSD, en particular en su artículo 42, puntos 1) y 2)¹⁹. El articulado deja abierta la puerta a que la PCSD incluya una definición

¹⁵ ROMERO, Abel. *25 años de la Declaración de Saint Malo, piedra angular de la Política Común de Seguridad y Defensa*. IEEEE. Disponible en: https://www.ieeee.es/en/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA82_2023_ABEROM_Declaracion.pdf

¹⁶ La mayoría de los países de la UE han sido simultáneamente aliados en el marco OTAN. Actualmente, con la reciente incorporación de Suecia y Finlandia a la Alianza, son 23 de los 27 (todos excepto Austria, Chipre, Irlanda y Malta) Estados miembros, que además suman prácticamente el 98 % del territorio y de la población de la UE.

¹⁷ *Ibidem*, p. 6.

¹⁸ Firmado por los Estados miembros el 13 de diciembre de 2007 y que entra en vigor el 1 de diciembre de 2009

¹⁹ Los dos primeros puntos del citado artículo 42 sobre PCSD dicen:

1. La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.
2. La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por

progresiva de una política común de defensa y a avanzar progresivamente hacia una defensa común, que conduciría a una defensa común una vez el Consejo Europeo (jefes de Estado y de Gobierno) así lo decidiera por unanimidad.

Con pequeños matices, que no son objeto de este análisis, podemos decir que el campo de juego quedaba perfectamente delimitado. Por una parte, la OTAN es responsable de la defensa del territorio de los países de la UE que son a su vez aliados²⁰, y por la otra, se dota a la UE de capacidad de actuación autónoma, utilizando medios civiles y militares, aunque solo para tareas de gestión de crisis y siempre fuera del territorio de la Unión. Dado el carácter intergubernamental de esta nueva política, las decisiones en seguridad y defensa se tomarán por el Consejo, en cualquiera de sus formatos, con la Comisión sin competencias ni un rol relevante en este proceso.

A pesar de la retórica, y de las numerosas declaraciones desde Bruselas Schuman, más en lo deseable que en lo real, las reglas de juego han permanecido prácticamente inamovibles durante 25 años, y no es previsible que se modifiquen sustancialmente en el corto plazo, pues se necesitaría la unanimidad en el seno del Consejo.

A la primera parte de la pregunta sobre si existe un marco de seguridad y defensa que proteja el territorio europeo, y nos referimos esencialmente de un potencial ataque ruso a un aliado, probablemente del Este de Europa²¹, la respuesta es claramente que sí, es la OTAN, y esta arquitectura no ha variado en los últimos años.

Sin embargo, y ante la posibilidad real de que pueda ser el elegido en las elecciones de noviembre, las recientes declaraciones del candidato *Trump* sobre la OTAN²², sobre los aliados que no contribuyen suficientemente a la Alianza, que se suman a otras actuaciones durante su pasado como presidente de EE. UU., como el choque de

unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. La política de la Unión con arreglo a la presente sección no afectará al carácter específico de la política de seguridad y de defensa de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en dicho marco.

²⁰ 23 de los 27 Estados miembros de la UE son aliados OTAN (todos excepto Austria, Chipre, Irlanda, y Malta que no están amparados por el Tratado de Washington). Estos 23 EE. MM. suman prácticamente el 97 % del territorio de la Unión, el 98 % de la población de la Unión, y el 98 % del gasto en defensa de los países de la Unión.

²¹ Dentro de una preocupación general en Europa, de acuerdo con recientes declaraciones de sus líderes nacionales, podemos considerar que los países UE, y a la vez aliados OTAN más preocupados ante un posible ataque ruso serían los tres Estados bálticos, a los que sumamos Polonia, Suecia y Finlandia (por razones obvias), e incluso Alemania.

²² <https://www.nytimes.com/2024/02/11/world/europe/trump-nato-analysis.html> (consultado el 2 de abril de 2024)

visiones²³ con el presidente *Macron* durante la Cumbre de Londres de 2019, han incrementado la preocupación entre los europeos sobre la fiabilidad real de la OTAN, y el rol de EE. UU., que nos obliga a analizar la posición real de este aliado clave.

¿Seguirá siendo fiable la OTAN?, ¿qué podemos esperar de Estados Unidos?

La pregunta debería ser si la OTAN seguirá siendo una Alianza sólida en el futuro, y si EE. UU. seguirá siendo un aliado activo, leal y comprometido con la Alianza. Esta pregunta es pertinente en un entorno de preocupación y cierto alarmismo expresado por diversos autores²⁴, sobre la posibilidad de que la OTAN pueda ser papel mojado si *Trump* llega a la presidencia en 2024.

Las principales razones que se atribuyen a *Trump* para amenazar el compromiso de EE. UU. con algunos de los aliados, o incluso la propia continuidad de la OTAN²⁵, es la falta de compromiso de algunos de estos aliados, que no invierten lo suficiente en defensa, y que se aprovechan de los impuestos de los ciudadanos americanos. No deja de ser una retórica algo histriónica, más propia de un hombre de negocios que de un político, pero que en el fondo solo busca una mayor implicación y compromiso de los aliados en la OTAN.

Aunque el mensaje de *Trump* se puede calificar de populista, debemos considerar que una posible continuación de la Administración *Biden* asumiría un discurso similar²⁶, aunque posiblemente expresado en términos más constructivos y amistosos. Las razones de fondo de este discurso no son solo políticas o de gasto en defensa, sino que tienen también un fuerte componente geopolítico, y de revisión del reparto de tareas, que impacta en la propia estructura, y en el peso específico de los distintos aliados en la propia organización.

²³ <https://www.bbc.com/news/world-europe-50641403> (consultado el 5 de abril de 2024)

²⁴ Como Rohac, que afirma que si *Trump* llega a la Casa Blanca, la OTAN puede ser papel mojado; 6 feb. 2024, en: <https://www.elmundo.es/internacional/2024/03/07/65e1eb66fdddf8d2b8b456e.html> (consultado el 4 de abril de 2024) o Fix y Kimmage, sobre la amenaza de *Trump* a Europa; 22 marzo 2024, en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/trumps-threat-europe> (consultado el 4 de abril de 2024)

²⁵ En declaraciones hechas durante su presidencia de 2017 a 2021, que finalmente quedaron en simple retórica.

²⁶ La necesidad de que Europa asuma mayor responsabilidad en temas de defensa no es una reclamación de *Trump*, sino tanto de los republicanos como de los demócratas. El 2 % de gasto en defensa sobre el PIB, se acordó en la Cumbre de la OTAN en Gales de 2014, con EE. UU. bajo la Administración demócrata de Obama. Biden (demócrata) ha reiterado en numerosas ocasiones la necesidad de cumplir ese compromiso.

En primer lugar, nos deberíamos preguntar sobre la necesidad actual de la OTAN, sobre su pertinencia para las distintas partes, para los aliados. Considerando el marco teórico realista que nos proporciona Steven Walt, una alianza²⁷ se define como un compromiso para cooperación en materia de seguridad entre dos o más Estados, combinando las capacidades de sus miembros para defender sus intereses. Se trata de una institución exclusiva²⁸ donde sus miembros se implican y se comprometen a apoyar a los otros miembros contra ataques de Estados de fuera de la alianza.

Basadas en los intereses de las partes, Walt considera que las alianzas suelen desaparecer, bien cuando cambian las percepciones sobre la amenaza, cuando se produce un declive en la credibilidad, o bien por políticas domésticas de sus miembros. Por el contrario, suelen mantenerse cuando cuentan con un liderazgo hegemónico fuerte, cuando es necesario preservar la credibilidad, e incluso también por razones de políticas domésticas (por interés de las propias élites)²⁹.

En el caso de alianzas sólidas, tienden a sobrevivir incluso si cambian las causas que la originaron (el caso de la OTAN), si hay una gran asimetría de poder (caso de EE. UU. en OTAN), y sobre todo si los aliados comparten valores políticos, y si la relación está muy institucionalizada. También argumenta Walt que las alianzas tienden a ser más robustas en un mundo bipolar que en uno multipolar, por ser este último más fluido y menos cohesionado a nivel aliados, y por razones de que las potencias políticas son más, y tienen más opciones³⁰.

Considerando el marco teórico de Walt, parece que hay más motivos para que la OTAN perdure que para que desaparezca, aunque en el actual escenario multipolar³¹ la convergencia de intereses puede ser algo más complicada.

Si a los europeos les interesa claramente mantener la Alianza, pues es la única organización de defensa sólida y disponible, y una defensa de solo europeos parece

²⁷ WALT, Stephen M. «Why alliances endure or collapse, *Survival: Global Politics and Strategy*», vol. 39, n.º 1. 1997, pp. 156-179. DOI: 10.1080/00396339708442901

²⁸ Se trata de enfrentarse a amenazas del exterior de los miembros de la Alianza, y en ningún caso se constituye para resolver problemas entre aliados.

²⁹ WALT. *Op. cit.*, 1997.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Desde la perspectiva occidental, podríamos hablar que hemos pasado de un claro mundo bipolar en la Guerra Fría, a un momento unipolar durante los años 90 que ha perdurado hasta la primera década del siglo XXI, y que ha ido evolucionando a un mundo multipolar, o lo que podríamos llamar un mundo bipolar fragmentado, casi multipolar, donde de un lado está EE. UU. y sus aliados, y el polo opuesto se compone de una suerte de asociación de conveniencia de diversos actores, China, Rusia, Irán, y Corea del Norte, contra el orden establecido.

inviabile (al menos a corto-medio plazo), también parece que a EE. UU. no le interesa perder aliados y menos que se abra un frente en Europa que no controle. Desde hace más de una década, y como se reitera en su última Estrategia Nacional de Seguridad³², la primera prioridad de EE. UU. está en el Indopacífico, lo que no significa que quiera abandonar el teatro europeo, donde Rusia, uno de los polos del nuevo escenario multipolar, ha abierto una profunda grieta en la arquitectura de seguridad regional.

Existen argumentos geopolíticos sólidos que explican que a EE. UU. le interesa seguir manteniendo la Alianza. En el mapa de la figura 1), se muestran de forma gráfica las tesis de *Spykman*, que han sido la columna vertebral de la política exterior americana durante los últimos 75 años³³, y que defendían que uno de los principales objetivos de EE. UU. debería ser evitar que una potencia³⁴ del *Heartland* (tierra corazón) se estableciera en el *Rimland* (franja costera). Estas mismas ideas fueron igualmente defendidas por *Brezinski.*, a finales del siglo XX.

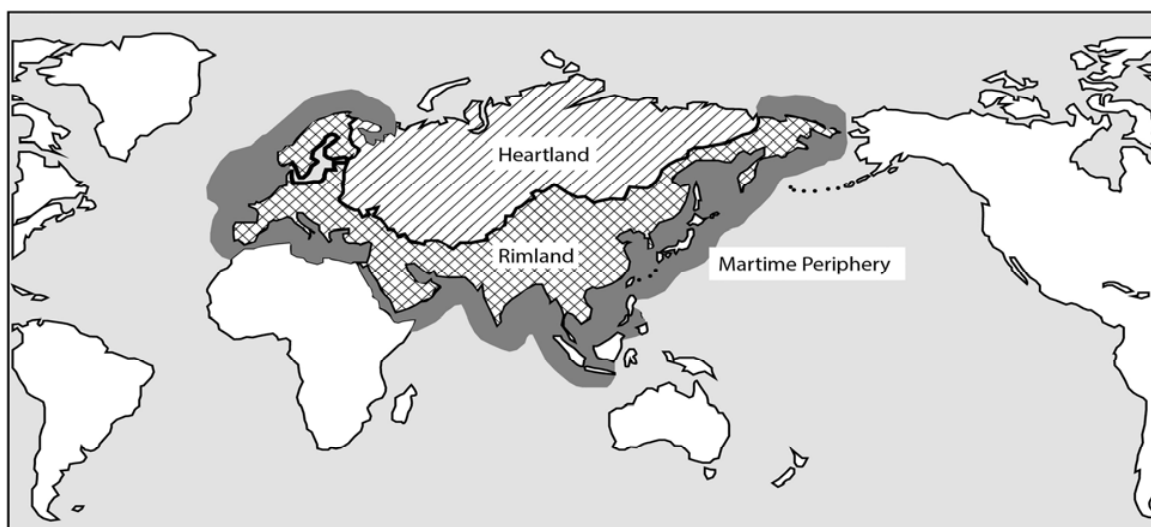


Figura 1. Interpretación de Spykman de la Isla del Mundo de Mackinder recogida en *The Geography of Peace*. Fuente: MITCHELL, Martin D. «Using the principles of Halford J. Mackinder and Nicholas John Spykman to reevaluate a twenty-first-century geopolitical framework for the United States», *Comparative Strategy*, vol. 39, n.º 5. 2020, pp. 407-424. DOI: 10.1080/01495933.2020.1803709

³² Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf> (consultado el 1 de abril de 2024)

³³ 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, pp. 407-424. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01495933.2020.1803709> (consultado el 27 de marzo de 2024)

³⁴ La potencia principal del *Heartland* sería Rusia (para Mackinder la zona se extiende hasta Centro-Europa, incluyendo Alemania). Comprendería también el norte de China, así como los países del centro de Asia (que no son realmente potencias). China es potencia continental, y a la vez del *Rimland* del Pacífico, lo que preocupa a EE. UU. por la necesidad de controlar su salida al océano.

En estos últimos 75 años, EE. UU. ha controlado el *Rimland*, desde Europa hasta Japón, en base a alianzas, acuerdos y manteniendo buenas relaciones en los países de la franja; la península arábiga, India, y hasta el Sudeste Asiático. El auge de China, y su condición de gran potencia (esencialmente continental) situada en el *Rimland*, que podía provocar una brecha al «control americano», provoca la preocupación de Washington, y el giro de su política exterior hacia esa zona desde hace más de una década (*Obama's Pivot³⁵ to Asia*), en detrimento de Europa, donde durante la Guerra Fría los esfuerzos americanos, a través de OTAN, trataban de evitar el acceso de la URSS al *Rimland* europeo.

No parece razonable pensar que, a pesar de su actual prioridad por la posible brecha en el *Rimland* asiático, EE. UU. vaya a abandonar el escenario europeo, y dejar a sus aliados OTAN solos ante la posible amenaza rusa a Europa, y, por tanto, al *Rimland* europeo (sin perjuicio de que no se valore la «improbable» capacidad real de Rusia de invadir parte de Europa y llegar a mares abiertos).

EE. UU. se enfrenta ahora a un escenario con dos posibles brechas en el *Rimland* de Spykman, y ya no puede dedicar todos sus esfuerzos a Europa, como durante la Guerra Fría, y por ser además China una «brecha» más peligrosa con relación a Rusia. De esta forma, y a pesar de la retórica utilizada en el nivel político, lo que subyace es la idea de EE. UU. de implicar y comprometer más a los aliados europeos en la Alianza, en contribuir a proteger el *Rimland* europeo.

Si nos vamos al Pacífico, Washington está demandando lo mismo de sus aliados en la zona, Japón, Australia, o Corea del Sur. EE. UU., en una situación de lenta pérdida de hegemonía, en un escenario cada vez más multipolar donde ya no es la única gran potencia, necesita más que nunca de sus aliados.

A los argumentos teóricos de alianzas, y a las citadas razones geopolíticas, podemos sumar otras de tipo histórico, social, económico, comercial y cultural, bastante obvias, que deberían contribuir a fortalecer el vínculo transatlántico y las relaciones en seguridad y defensa en el marco OTAN. Una Alianza más fuerte, más cohesionada y más capaz, es de interés de los aliados de ambos lados del Atlántico, y parece que es acorde a las teorías de Walt.

³⁵ <https://foreignpolicy.com/2016/09/03/the-legacy-of-obamas-pivot-to-asia/> (consultado el 27 de marzo de 2024)

Qué hace la Unión Europea para gestionar su preocupación por la defensa de su territorio

En el escenario descrito, y asumiendo la hipótesis de que EE. UU. va a permanecer en la OTAN, que va a seguir siendo un aliado activo, y que la Alianza continuará siendo el «seguro» de la defensa territorial de Europa, parece razonable que Europa, la Unión Europea, asuma de forma más activa mayor responsabilidad en temas de «su» defensa.

Las cifras, a las que de forma reiterada hace referencia *Trump*, son que todos los aliados deben contribuir al menos con el 2 % de gasto en defensa con relación a su PIB. Considera que los americanos están pagando las cuotas de «seguro de vida» de los europeos, pues las diferencias entre aliados son notables, el gasto en defensa es de casi 2.000 euros por ciudadano americano, mientras la media de los europeos es de poco más de 500 euros³⁶.

Las cifras brutas son claras, somos todos socios de un club donde los americanos pagan una cuota cuatro veces superior a los europeos, aunque la interpretación de estos números tiene matices. Si bien los europeos orientamos nuestro (escaso) gasto en defensa esencialmente hacia intereses nacionales (como todos), lo hacemos simultáneamente y de forma mayoritaria hacia OTAN, ya que el empleo de capacidades militares en el marco PCSD, que como hemos visto solo aborda gestión de crisis, es cuando menos poco significativo. Por su parte, EE. UU., en calidad de actor geopolítico global (lo que no es la UE, al menos todavía, a pesar de la retórica declarativa de las élites de Bruselas y del citado «pensamiento Alicia»), orienta su gasto hacia unas capacidades militares que le permiten una presencia y actuación global. Lo que, es decir, no todo el gasto en defensa de EE. UU., y podríamos decir que incluso ni la mayor parte, se orienta actualmente a los compromisos OTAN o a Europa.

A modo de ejemplo podemos considerar el uso de sus grupos de portaaviones. De los once³⁷ con los que cuenta la Fuerza Naval de EE. UU., al menos dos o tres suelen tener presencia permanente en el Indopacífico, y el otro o los otros dos que restan, podrían

³⁶ Calculado de forma gruesa con los datos de gasto en defensa incluidos en el Informe Anual (2023) del secretario general de la OTAN, disponible en: https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2024/3/pdf/sqar23-en.pdf (consultado el 5 de abril de 2024) y los datos de población de los distintos aliados.

³⁷ A efectos de este análisis podemos considerar que de los 11 portaaviones nucleares que tiene actualmente EE. UU. podría tener desplegados simultáneamente un máximo de cuatro o cinco, estando los demás bien en adiestramiento, bien en tareas de mantenimiento. Tener dos o tres desplegados en el Indopacífico muestra claramente la prioridad estratégica regional de EE. UU.

estar desplegados en otros escenarios como podrían ser el golfo Pérsico, e incluso el Mediterráneo, aunque tradicionalmente no de forma permanente. Parece entonces razonable no comparar únicamente los niveles de gasto en defensa entre EE. UU. y sus aliados europeos en términos absolutos.

En todo caso, el factor más relevante no es la cifra de gasto, pues los aliados de la UE invierten sobre 250.000 M\$ al año en defensa, lo que supondría el segundo presupuesto a nivel global, solo por detrás de EE. UU. (875.000 M\$)³⁸. El problema es que la capacidad de defensa de la UE es una quimera, pues no solo no existen las capacidades militares necesarias, sino que además están fragmentadas y son excesivamente diversas.

A la falta de capacidad como conjunto, se suma la falta de voluntad entre los aliados UE para avanzar en la defensa europea en su sentido más real. Las diferencias en cuanto a cultura estratégica o percepción de la amenaza entre los distintos países de la UE, la ausencia de un liderazgo³⁹ claro y aceptado por todas las partes, la falta de consenso entre capitales, o la priorización de los intereses nacionales, son entre otras razones, las que han motivado que los avances de la UE en la dimensión defensa hayan sido prácticamente insignificantes durante estos 25 años.

Aunque como hemos visto, la arquitectura de seguridad y defensa es clara y está bien definida en los Tratados, en la retórica de Bruselas Schuman⁴⁰, y con el apoyo de algunos países, se defiende la necesidad de avanzar hacia lo «común» en política exterior, en seguridad y defensa en la UE, y una de las propuestas es la de sustituir la unanimidad por las mayorías cualificadas, bien modificando los Tratados (opción poco recomendada, pues se abriría una caja que igual luego no se puede cerrar) o bien sin modificarlos, utilizando las denominadas pasarelas. La realidad es que la unanimidad, la regla actual para tomar decisiones en este ámbito, que no deja de ser el derecho de veto, no son la

³⁸ Datos obtenidos del Informe Anual (2023) del secretario general de la OTAN, citado en nota al pie anterior (36).

³⁹ BAQUÉS. *Op. cit.*, p. 79, nos enfatiza que pensar que la UE en temas de defensa puede funcionar sin liderazgo no dejan de ser ensoñaciones.

⁴⁰ Particularmente el Parlamento Europeo, que ha publicado un interesante informe al respecto en agosto de 2023. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740243/EPRS_STU\(2023\)740243_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740243/EPRS_STU(2023)740243_EN.pdf) (consultado el 5 de abril de 2024). Recordamos que las competencias reales del Parlamento en temas de defensa son prácticamente nulas.

causa, sino el efecto de las discordancias entre los Estados miembros⁴¹. Lleva vigente desde que nace la PCSD y para cambiarla sería necesaria, la misma unanimidad.

Suecia, recientemente incorporada a la OTAN, se opuso en 1996 a la defensa común, y blindó (junto a otros) su postura con la citada unanimidad⁴². Su reciente integración, junto a Finlandia, en la OTAN, son argumentos inapelables de la confianza de estos dos EE. MM. en la Alianza, y ejemplo de que la UE no tiene hoy por hoy capacidad de disuasión y defensa.

En los momentos actuales, con una guerra en las puertas de Europa, que podría tener implicaciones importantes para los países de la UE, las reflexiones de San Ignacio sobre «no hacer mudanza en tiempos de tribulación», deberían guiar la acción de Bruselas, fortaleciendo y consolidando el marco de defensa que nos hemos dado, la OTAN, y olvidando o dejando para mejor ocasión propuestas como la autonomía estratégica, la defensa común, o incluso la vocación de la UE como actor global. Si no somos capaces de asegurar nuestra propia defensa como UE, difícilmente tendremos la capacidad de ser actor global, aun siendo conscientes de que eso es más una ensoñación de Bruselas, que una demanda o aspiración de los EE. MM., o de una mayoría de ellos. ¿Queremos los europeos una Europa global, que actúe en nombre de los países, o más bien muchos de estos países, particularmente los más grandes (que no dejan de ser potencias medias en el mejor de los casos), prefieren no compartir con Bruselas el protagonismo de sus capitales en política exterior y en defensa? La respuesta es clara.

A pesar de la retórica sobre la Europa de la defensa, Bruselas y las distintas capitales han comenzado desde hace unos años una aproximación que podríamos denominar *bottom up*, buscando mejorar las capacidades militares de los países europeos mediante la cooperación (proyectos PESCO), e incluso involucrando en cierta medida a la Comisión, con fondos para financiar la investigación y desarrollo en capacidades de defensa, con la idea de disminuir la fragmentación y la diversidad de capacidades militares. Se trata de que ese 20 % actual de gasto en defensa que supone la contribución de los EE. MM. de la UE al gasto total de la OTAN, no solo se incremente en cantidad, sino que, actuando de forma más cooperativa, se mejore la eficiencia y

⁴¹ BAQUÉS. *Op. cit.* 2023, pp. 130-132.

⁴² *Ibidem*

sobre todo la eficacia, aumentando de forma real la capacidad militar del conjunto de aliados de la UE.

Estas iniciativas tienen numerosos obstáculos (intereses nacionales, industrias de defensa nacionales, competencia entre industrias de defensa de países europeos, y de estas con las de EE. UU., etc.), por lo que siendo optimistas podría dar algunos resultados, posiblemente no determinantes, en el medio o largo plazo.

Para ello, para ordenar una base industrial y tecnológica de la defensa a nivel europeo, que de alguna forma integrara las de las naciones, empresa de muy delicados equilibrios por los intereses en juego, habría que contar también con el apoyo indispensable de EE. UU., pues si queremos una industria de defensa europea capaz, que contribuya a consolidar una dimensión europea de defensa sólida, dentro de la OTAN, parece razonable que las industrias de armamento americanas permitan el desarrollo de las europeas, y no pretendan seguir vendiendo sus productos en Europa de forma mayoritaria, como sucede en la actualidad (como por ejemplos los F35⁴³). EE. UU. no puede pretender que los aliados UE se comprometan a una contribución en capacidades militares más relevantes, pero a la vez que estas las sigan proporcionando empresas norteamericanas⁴⁴.

Siendo realistas, todos estos proyectos que se quieren construir alrededor de la recientemente aprobada estrategia industrial⁴⁵ de defensa de la UE es, como habitualmente sucede en la burbuja de Bruselas Schuman, muy triunfalista, cuando la realidad es que posiblemente se avance algo, incluso un poco más que algo, pero no demasiado, pues los intereses nacionales tienden a prevalecer.

A modo de ejemplo, hay que destacar que los países europeos con más capacidad naval se suelen dotar de buques tipo destructor o fragata en series pequeñas (normalmente entre 4 y 8) de la misma clase, que suele ser nacionales (en España ver el ejemplo de

⁴³ Se estima que los países europeos contarán antes de 2030 con más de 500 aeronaves F-35 (Alemania, Italia, Bélgica, Polonia, Dinamarca, Países Bajos, Finlandia, República Checa, además de Reino Unido, Noruega o Suiza).

⁴⁴ BERGMANN, M. y BERSCH, S. «Why European Defence still depends on America?», *Foreign Affairs*. 7 marzo 2024. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/why-european-defense-still-depends-america> (consultado el 30 de marzo de 2024)

⁴⁵ La recientemente aprobada (5 marzo 2024) *Estrategia Industrial europea de Defensa* pretende que para 2030 al menos el 40 % de los equipos de defensa se compren de forma coordinada entre países UE, se gaste al menos la mitad del presupuesto de contratos públicos de defensa en productos fabricados en Europa, y se comercialicen, como mínimo, el 35 % de los productos de defensa entre países de la UE en lugar de con terceros. Documento disponible en: https://commission.europa.eu/news/first-ever-european-defence-industrial-strategy-enhance-euro-pes-readiness-and-security-2024-03-05_es

las F-100 [5], las F-110 [5] ya en construcción, y las previsiblemente futuras F-120). ¿Podemos esperar que esto cambie y que todos los países europeos opten a modelos únicos como sucede con la marina de guerra de EE. UU., que cuenta esencialmente con dos clases de escoltas, los *Ticonderoga* y los *Arleigh Burke*? En cuanto a aviones de combate, los EE. MM. están optando por la mejor de las capacidades disponibles, como es el caso de los F-35 (los países europeos ya han encargado casi 500 unidades, si incluimos en la suma a Reino Unido), sin poder esperar, por razones obvias, al desarrollo de un futuro avión europeo, ¿el FCAS⁴⁶?, que cuando menos tardará más de 15 años en estar operativo, y que además, inicialmente están en el proyecto Francia, Alemania (juntos por primera vez) y España, y falta entre otros Italia, que parece opta por un proyecto conjunto con Reino Unido.

Consideraciones finales

La situación actual de guerra en las fronteras de la UE nos retrotrae a los conflictos de los Balcanes de los 90, que los europeos no fuimos capaces de resolver sin ayuda americana y de la OTAN.

La guerra de Ucrania debe servir de catalizador para que la UE sea consciente de la necesidad de que Europa se dote de las capacidades militares necesarias, al menos para contribuir de forma notable a su propia defensa territorial. Actualmente, cuenta con una sólida y consolidada arquitectura de defensa y seguridad, la OTAN, una historia de éxito que este año cumple su 75 aniversario, y que debe fortalecer con una contribución más capaz y más relevante de los aliados europeos.

El compromiso de EE. UU. como aliado fiel de la OTAN, obviando la retórica alarmista de *Trump*, con fines más electoralistas y populistas, parece que continuará sea quien sea el próximo presidente americano, por razones geopolíticas, por ser una alianza que conviene a todas las partes, además de otras razones históricas, económicas o sociales.

La UE no ha sido nunca una potencia militar, y a pesar de años de retórica y declaraciones sobre la UE como actor global, la defensa común, o el ejército europeo, la actual situación estratégica, particularmente en el Este de Europa, demanda más un

⁴⁶ *Future Combat Air System (FCAS)*. <https://www.airbus.com/en/products-services/defence/multi-domain-superiority/future-combat-air-system-fcas> (consultado el 3 de abril de 2024)

fortalecimiento de OTAN, para lo que es necesario un mayor compromiso y una mayor contribución en capacidades militares de los aliados europeos, en particular de los EE. MM. de la UE.

Se trata de construir y consolidar una capacidad europea real de defensa, inicialmente dentro del marco OTAN, y en un futuro, si cambia el escenario geopolítico, y los EE. MM. de la Unión así lo acuerdan, podría tener capacidad de acción autónoma en disuasión y defensa. Esta idea no es nueva, estuvo sobre la mesa hace tiempo, y se llamaba *Identidad Europea de Seguridad y Defensa*⁴⁷ (ESDI) y fracasó por la falta de voluntad de algunos aliados.

Posiblemente, sea el momento de hacer un segundo intento, igual con algunos matices, pero siempre mejor desde dentro de la propia Alianza (por la que, no debemos olvidar, estamos protegidos y somos parte 98 % de los europeos de la UE). Una vez contemos con una dimensión europea sólida en defensa, se podría empezar a discutir sobre la viabilidad o conveniencia de reabrir viejos debates, algunos de los cuales hemos calificado como de «pensamiento Alicia». El concepto «separables, pero no separados», sobre el que tanto se habló en los 90, podría recuperar su pertinencia en el futuro.

Tenemos la OTAN más poderosa y más europea de la historia (con la incorporación de los países del Pacto de Varsovia y de tradicionales países neutrales como Finlandia y Suecia). Es un buen punto de partida: contamos con más y mejores cartas; ahora solo se trata de jugarlas bien.

*Abel Romero Junquera**
Capitán de Navío (res.)
Analista IEEE

⁴⁷ ESDI, *European Security and Defence Initiative*, o Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) se desarrolló en el seno de la Alianza de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para reforzar la participación europea en materia de seguridad y, al mismo tiempo, la cooperación transatlántica. La IESD se desarrolló junto con iniciativas complementarias llevadas a cabo por otras organizaciones que se reforzaban mutuamente, como la Unión Europea Occidental (UEO), que posteriormente fue sustituida por la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

El elemento fundamental para el desarrollo de la ESDI fue la preparación de las operaciones de la UEO, con la participación de la UEO y de la OTAN, a partir de la identificación en la Alianza de capacidades, activos y medios de apoyo, separables, pero no independientes, y la elaboración de un mando multinacional europeo adecuado en el seno de la OTAN para preparar, apoyar, comandar y llevar a cabo las operaciones dirigidas por la UEO. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/european-security-and-defence-identity.html>, (consultado el 4 de abril de 2024), <https://www.nato.int/docu/review/articles/2000/07/01/esdi-separable-but-not-separate/index.html>

25/2024

16 de abril de 2024

Ignacio Fuente Cobo

Burkina Faso. Un conflicto en el cinturón africano de los golpes de Estado (reedición)

Burkina Faso. Un conflicto en el cinturón africano de los golpes de Estado (reedición)

Este análisis forma parte del [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023](#)

Resumen:

Burkina Faso se enfrenta desde hace algunos años a un conflicto marcado por la creciente violencia yihadista e intercomunitaria que es especialmente relevante en las regiones limítrofes con Mali y Níger. Por otra parte, los golpes militares de enero y septiembre de 2022 han empeorado la situación política y de seguridad en unos momentos en los que la salida de Francia ha venido acompañada por una mayor intervención de Rusia, siguiendo el ejemplo de Mali.

Encontrar una solución definitiva, 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 profundas raíces locales y sociales de la crisis que van más allá de 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 en Burkina Faso que se ha convertido en el epicentro de la crisis de seguridad que está desestabilizando la región del Sahel.

Palabras clave:

Sahel, Terrorismo, Golpe de Estado, Crisis, Francia, Rusia.

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

Burkina Faso. A conflict in the African belt of coups

Abstract:

For some years now, Burkina Faso has been facing a conflict marked by a growing jihadist and inter-community violence, which is especially relevant in the regions bordering Mali and Niger. On the other hand, the military coups of January and September 2022 have worsened the political and security situation. Also, the departure of France has been accompanied by a greater intervention from Russia, following the example of Mali.

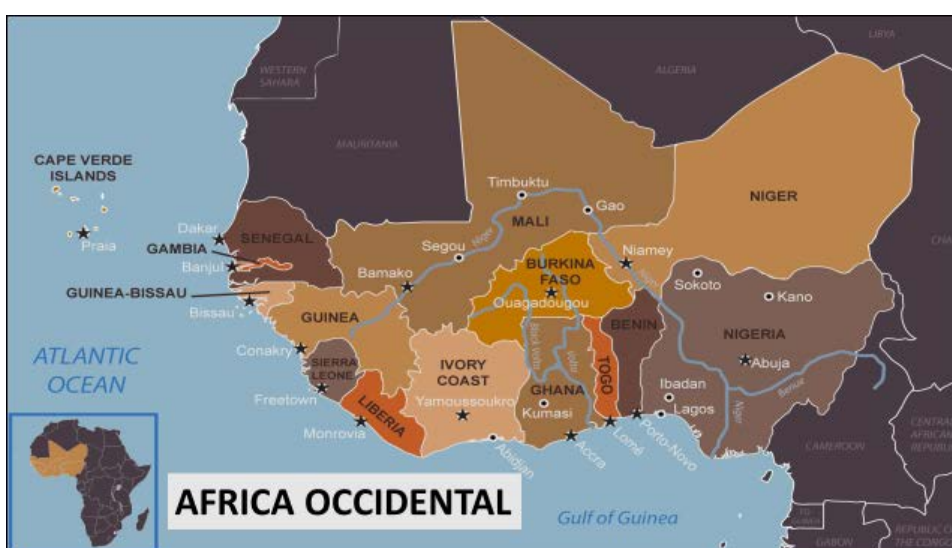
Finding a comprehensive solution, beyond the military response, and preventing the situation in Burkina Faso from spilling over into neighboring countries requires taking into account the deep local and social roots of the crisis that go beyond its security dimension. Only a concerted and energetic international action that considers these factors and prioritizes regional cooperation and the development of the population will be able to respond to a conflict in Burkina Faso, which has become the epicenter of the security crisis that is destabilizing the Sahel region.

Keywords:

Sahel, Terrorism, Coup d'état, Crisis, France, Russia.

Consideraciones generales

Burkina Faso es una combinación de dos palabras en los idiomas yulá y mossi que significa «la patria de los hombres íntegros». Se trata de un país interior y llano que está situado en África occidental. Limita al noroeste con Mali, al este con Níger, al sureste con Benín y al sur con Costa de Marfil, Ghana y Togo. Con una superficie de 274 200 km², la mayor parte del territorio de Burkina Faso pertenece a la región denominada sabana sudanesa occidental. Solo el extremo norte corresponde propiamente a la sabana de acacias del Sahel.



Fuente: <https://www.culturesofwestafrica.com/maps/>

El nombre original del país es Alto Volta y su origen se encuentra en los tres ríos que lo atraviesan: el río Mouhoun (antiguamente llamado Volta Negro), el Nakambé (el Volta Blanco) y el Nazinon (el Volta Rojo). El Mouhoun y el Comoé, que fluye hacia el suroeste, son los únicos con caudal durante todo el año.

El clima de Burkina Faso es tropical, caracterizado por altas temperaturas que varían de entre los 18 °C a los 39 °C y dividido en dos estaciones, una seca entre noviembre y marzo y otra lluviosa entre abril y octubre. El idioma oficial es el francés, aunque solo una pequeña parte de la población lo habla y su uso habitual se restringe a la capital Uagadugú. El 90 % de la población habla otras lenguas nativas, principalmente el moore, la lengua de los mossi, y el diula, que se utiliza ampliamente en el comercio.

Con una población cercana a los veintitrés millones de personas, Burkina Faso se caracteriza por tener una población joven y en rápido crecimiento. Su tasa de fecundidad es una de las más altas del mundo, con un promedio de 6,41 hijos por mujer, lo que está provocando un aumento poblacional espectacular a pesar de su relativamente baja esperanza de vida, de sesenta y dos años. La etnia dominante son los mossi, que suponen el 40 % de la población, seguidos de los fulani (10 %) y otros grupos menores como los bobo, gurma, bissa, etc. Esta complejidad étnica explica que hayan sido los mossi los que ostenten los puestos clave en un país en el que, al igual que ocurre en numerosos territorios africanos, la composición étnica influye poderosamente en la vida político-social y define las esferas de poder.

Pero esto no ha sido siempre así. Entre los siglos xv y xviii, los pastores fulani del delta interior del Níger expulsaron a los agricultores sedentarios y establecieron su dominación. Nunca lograron crear una entidad política única y utilizaron el islam como medio para dominar a los pueblos animistas sedentarios. En cierto modo, las revueltas sociales y el auge del yihadismo actual no son más que un reflejo de las luchas del pasado, si bien utilizando otros métodos, y una continuación de las divisiones que han aquejado a la región a lo largo de la historia (International Crisis Group, 2017).

En este sentido, puede decirse que la convivencia entre comunidades nunca ha sido fácil, pero, en los últimos años, la tensión se ha incrementado por diversos motivos. El principal de ellos es el difícil reparto de las tierras áridas en un país donde más del 80 % de la población vive de la agricultura. Entre los agricultores, en su mayoría mossi, y los pastores, en su mayoría fulani, se multiplican las disputas por el acceso al agua y a las tierras de pastoreo. Dado que algunos fulani se han unido a grupos yihadistas, la asociación «fulani es igual a terrorista» (Benotman, 2022) se ha convertido en un incentivo para la rebeldía fulani frente a un Gobierno central dominado por los mossi que les discrimina y persigue.

En cuanto a la religión, el islam es dominante, con un 63 % de practicantes, seguido del catolicismo con el 20 % y diversas religiones africanas animistas (9 %) y protestantes (6 %). El fundamentalismo islamista está representado principalmente en el país por el Movimiento Sunita (creado en 1973), donde el wahabismo ha visto crecer su influencia desde la década de 2000 principalmente entre la juventud musulmana y los comerciantes. La mayor unidad y jerarquización de la comunidad musulmana ha dado

lugar a «un caldo de cultivo con una fuerte capacidad de movilización» que los grupos yihadistas están sabiendo aprovechar para su reclutamiento (Le Cam, 2023).

Aproximadamente nueve décimas partes de la población se dedican a la agricultura o la ganadería de subsistencia. Las difíciles condiciones económicas, agravadas por graves sequías intermitentes, han provocado una considerable migración tanto de las zonas rurales a las urbanas dentro de Burkina Faso como hacia los países vecinos, sobre todo Costa de Marfil y Ghana. El desarrollo de la industria en Burkina Faso se ve obstaculizado por el pequeño tamaño de la economía de mercado y por la ausencia de una salida directa al mar, si bien a finales de la década de 1990 el Gobierno comenzó a privatizar algunas entidades estatales para atraer inversión extranjera.

Burkina Faso tiene abundantes minerales, en particular manganeso y oro, que son las principales fuentes de riqueza potencial del país. Los importantes depósitos de manganeso de Tambao, en el noreste, constituyen una de las fuentes más ricas de este mineral del mundo. También se encuentran reservas de níquel, bauxita, zinc, plomo y plata. Todo ello convierte a Burkina Faso en objeto de codicia de potencias y grupos extranjeros.

La producción de oro tiene una relevancia especial, ya que sirve para financiar tanto al Gobierno como a los grupos yihadistas. Burkina Faso cuenta con minas de oro en Poura, al suroeste de Koudougou, y existen depósitos más pequeños cerca de Sebba y Dori-Yalogo, en el norte. A 31 de diciembre de 2022, la producción total ascendía a 57,645 toneladas de oro, lo que aportó al Estado 3 200 M € y constituyó su fuente principal de ingresos por exportación. Por su parte, el sector artesanal genera una producción anual adicional de alrededor de diez toneladas según el Ministerio de Minas, que, junto con el Fondo de Desarrollo Local Minero (FMDL), al que las empresas mineras contribuyen desde 2019, ha permitido recaudar alrededor de 159 millones adicionales hasta diciembre de 2022 (*Mondafrique*, 2023).

En los yacimientos de oro, los enfrentamientos con las poblaciones de las localidades que albergan estas minas son frecuentes, ya que los beneficios para ellos son muy bajos. Por ello, reaccionan con saqueos constantes, lo que en ocasiones ha obligado a las empresas mineras a cerrar temporalmente e incluso a renunciar a continuar sus actividades, tal como ocurrió en agosto de 2022 en Batié, en el suroeste.

Historia y evolución del país

Burkina Faso aparece en la historia moderna en 1896 en el ámbito de la gran carrera entre Francia y Reino Unido por acaparar la mayor parte de África, cuando el reino mossi de Uagadugú fue destruido por el ejército colonial francés y su territorio pasó a ser un protectorado de Francia. El 14 de junio de 1898, la convención firmada entre Francia y Reino Unido permitió fijar las fronteras entre sus territorios. En 1904, Francia llevó a cabo una profunda reorganización de su imperio colonial en el oeste de África, de manera que los territorios de la cuenca del Volta en la colonia de Alto Senegal y Níger quedaron agrupados en lo que vino a denominarse el África occidental francesa.

Burkina Faso alcanzó la independencia de Francia en 1960 y se convirtió en una república miembro de la comunidad francoafricana (la llamada *Françafrique*). En las décadas siguientes, las relaciones exteriores del país estuvieron orientadas a los países de cuya ayuda al desarrollo era beneficiaria, principalmente Francia y, en el ámbito de los organismos internacionales, la Unión Europea. Durante este tiempo, estuvo sometida a una fuerte inestabilidad política caracterizada por huelgas masivas y golpes militares. El golpe de Estado de 1983 encabezado por el capitán Thomas Sankara supuso un cambio en el nombre del país, que desde entonces paso a llamarse Burkina Faso. Sankara fue uno de los grandes líderes revolucionarios africanos y destacó por sus tendencias antiimperialistas y populistas, que incluían el apoyo a los Gobiernos revolucionarios de Cuba, Nicaragua, Mozambique o Granada, y la denuncia del neocolonialismo y de la política de apartheid del Gobierno sudafricano.

Su política exterior y su ascendiente sobre las masas africanas, que veían en él «el Che Guevara de África» (Rojas, 2021), le ocasionaron poderosos enemigos que incluían a su antiguo aliado, Muamar el Gadafi, con quien se enfrentó por la guerra entre Libia y Chad, al presidente francés, François Mitterrand, por su oposición al dominio informal pero efectivo de Francia sobre su antigua colonia, o al presidente de Costa de Marfil, Félix Houphouët-Boigny, quien le veía como un carismático y peligroso rival ideológico.

No obstante, su acción política y económica fue bastante efectiva y llevó Burkina Faso a la autosuficiencia alimentaria al tiempo que dio lugar a diversos avances que mejoraron la vida de los burkineses, incluida la lucha contra la corrupción, la mejor gestión de la

administración pública, la educación, la salud, los derechos de las mujeres y los intentos de acabar con la dependencia respecto de su antigua metrópoli¹.

Sankara fue asesinado en 1987 en un golpe militar organizado por su compañero de armas —y supuesto amigo— Blaise Compaoré, apoyado por el Frente Revolucionario Unido de Liberia, a quien Sankara se había negado a ceder el territorio de su país como base para su guerrilla contra el Gobierno. La llegada al poder de Compaoré supuso la reversión de buena parte de las medidas puestas en marcha por Sankara, lo que se tradujo en una fuerte represión contra los movimientos opositores. Desde entonces, la evolución política del país ha estado marcada por la personalidad de Compaoré quien, en 1991, estableció un sistema multipartidista y promulgó una constitución democrática.

Durante su mandato, las relaciones entre Burkina Faso y Costa de Marfil —país con el que Burkina Faso tiene fuertes vínculos culturales, étnicos y comerciales, y donde viven más de tres millones de burkineses—, cayeron a su nivel más bajo, en especial a partir de septiembre de 2002, cuando el Gobierno de Burkina Faso fue acusado de ayudar a los rebeldes que protagonizaron el alzamiento militar y la posterior guerra y división de Costa de Marfil. Sin embargo, el expresidente Compaoré logró un importante éxito diplomático como mediador entre el Gobierno de Costa de Marfil y el grupo rebelde Forces Nouvelles que se plasmó en el acuerdo político de Uagadugú, firmado el 4 de marzo de 2007 (International Crisis Group, 2007).

Desde 1991, Blaise Compaoré fue reelegido ininterrumpidamente en todas las elecciones presidenciales durante las casi tres décadas que se mantuvo en el poder.

En octubre de 2014, su intento de modificar la Constitución para poder volver a presentarse a las elecciones una vez cumplido el plazo máximo de sus mandatos desencadenó fuertes protestas populares que provocaron su dimisión. Tras un nuevo golpe de Estado, fue sustituido por el teniente coronel Yacouba Isaac Zida, antiguo jefe adjunto de la Guardia Republicana, en un Gobierno militar de transición (Naranjo, 2014). Tras apenas dieciocho días de gobierno, entregó el poder a Michel Kafando, que ejerció de presidente interino hasta el 29 de noviembre de 2015, cuando se realizaron unas

¹ Se puede ampliar la información en la ficha dedicada a Thomas Sankara de Casa África. Disponible en <https://www.casafrica.es/es/persona/thomas-sankara>

elecciones generales en las que resultó ganador Roch Marc Christian Kaboré, quien ya había sido ministro y primer ministro durante la presidencia de Compaoré.

A pesar de su aplastante victoria con el 53,5 % de los votos, lo que le convirtió en el primer mandatario electo democráticamente de Burkina Faso (Bonkougou y Coulibaly, 2015), Kaboré fue derrocado en enero de 2022 por un nuevo golpe de Estado con la excusa de que el manejo de la crisis yihadista en el país estaba produciendo una creciente crisis de seguridad (*France24*, 2021). De esta forma, se constituyó un Gobierno militar encabezado por Paul Henri Sandaogo Damiba, quien se comprometió a mejorar la seguridad y restaurar el Gobierno civil.

Sin embargo, el régimen militar no logró derrotar a los yihadistas, que ampliaron sus operaciones hasta el punto de que, en septiembre de 2022, controlaban el 40 % del país (Masoliver, 2023a). Una parte del Ejército se sintió insatisfecha con Damiba, a quien acusaban de incapacidad para derrotar a los yihadistas y de incumplimiento de su promesa de mejorar la seguridad, lo que habían sido las justificaciones para que tomara el poder (*France24*, 2022a). Los intentos del presidente interino de reorganizar su gabinete no satisficieron a los elementos del Ejército descontentos. Por ello, en la madrugada del 30 de septiembre de 2022, ocho meses después de llegar al poder, fue expulsado por elementos del Ejército encabezados por un joven y carismático capitán de artillería de 36 años, Ibrahim Traoré (*France24*, 2022b), quien se comprometió a respetar el compromiso de Damiba con la CEDEAO de celebrar elecciones presidenciales en 2024 para restablecer el orden constitucional en veinticuatro meses (*Reuters*, 2022).

La respuesta que proponía el capitán Traoré difería notablemente de la de Kaboré y Damiba. Estos buscaron mantener unas relaciones amistosas con Francia y continuar beneficiándose de la asistencia de inteligencia de Estados Unidos. Damiba había ido un paso más allá en la diversificación de la asociación de Burkina Faso con los socios internacionales, ya que había solicitado apoyo en forma de equipo militar convencional a Rusia y había comprando los exitosos drones Bayraktar TB2 a Turquía.

Bajo el nuevo liderazgo de Traoré, Burkina Faso muestra una actitud cada vez más hostil hacia Occidente (ISPI, 2023). A diferencia de Kaboré, banquero de profesión y antiguo alumno de la Universidad de Borgoña, que podía considerarse un ejemplo clase gobernante «afrancesada», la nueva clase dominante que representa Traoré muestra una aparente aversión hacia lo que viene de París y, en general, hacia todo lo occidental.

Prueba de ello son las manifestaciones antifrancesas que se han sucedido desde el inicio del golpe, la multiplicación de banderas rusas como símbolo de resentimiento antifrancés o el ataque y posterior incendio de la fachada del consulado francés (Masoliver, 2022).

El último golpe de Estado de Traoré introduce la novedad de venir envuelto en la bandera de la nueva vertiente de panafricanismo que se extiende actualmente por el Sahel, donde los regímenes militares han ido tomando el poder en varios países estratégicos (Mali, Burkina Faso, Guinea Conakry y Níger) y amenazan con contagiar a otras naciones próximas. No obstante, le será muy difícil a la junta militar actual sobrevivir sin el temor de que pueda ocurrir un posible contragolpe.

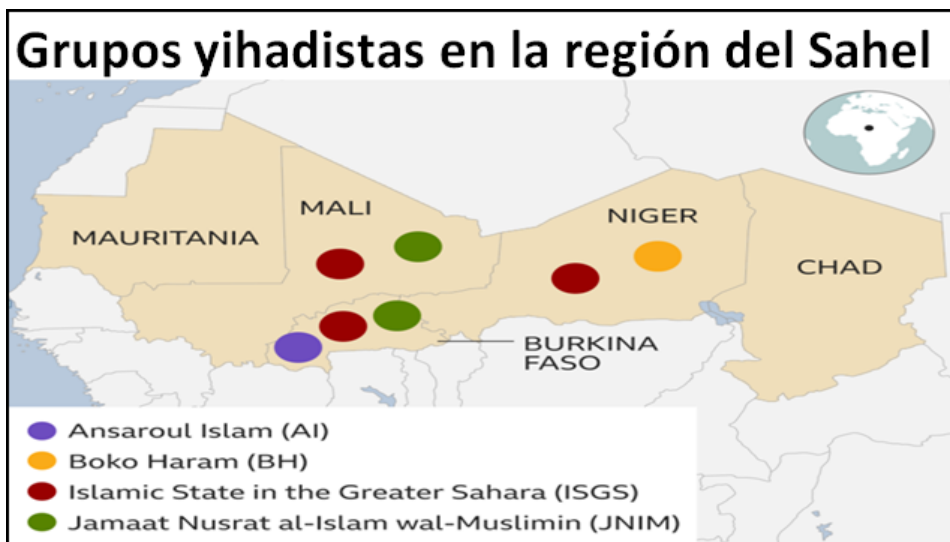
Este fue el caso de lo ocurrido el 26 de septiembre, casi un año después de que el capitán Ibrahim Traoré llegara al poder, cuando el Gobierno de transición consiguió frustrar un intento de golpe de Estado (*Le Monde Afrique*, 2023). La posibilidad de un cambio de poder está siempre presente y, de materializarse, la inestabilidad se incrementará en un país en el que la fractura en la población dificulta la celebración de cualquier forma de proceso democrático.

El auge creciente de la insurgencia islamista

Sin embargo, el gran problema que define el conflicto de Burkina Faso es la insurgencia islamista. Durante muchos años este país estuvo fuera del alcance de los grupos terroristas que operaban en el Sahel, pero esta tranquilidad se vio rota el 23 de agosto de 2015 con un ataque a una gendarmería por parte de presuntos miembros de Boko Haram (Berthemet, 2017). Entre agosto de 2015 y octubre de 2016, siete puestos diferentes fueron atacados en todo el país, lo que produjo la muerte de quince personas y dejó heridas a otras once. No obstante, quizá el ataque más mortífero se produjo el 15 de enero de 2016 cuando un grupo terrorista vinculado a Al Qaeda en el Magreb Islámico y a Al Murabitun atacó la capital, Uagadugú, y mató a treinta personas (RFI, 2016).

Sin embargo, será a partir de 2021 cuando se inicie una espiral de violencia que no se ha detenido hasta la fecha, con ataques cada vez más frecuentes y letales, especialmente en el norte saheliano. En esta región fronteriza entre Mali, Níger y Burkina Faso se han duplicado el número de incidentes violentos que involucran a grupos

militantes islamistas (ahora suman 2912) e, igualmente, se han triplicado las muertes relacionadas con la violencia yihadista en el mismo periodo².



Fuente: ACLED. Disponible en <https://acleddata.com/dashboard/#/dashboard>

Tanto en Burkina Faso como en Mali los islamistas participan en una «guerra asimétrica clásica» en la que, según afirma Moncrieff, del ICG, «no toman el control de ninguna ciudad, sino que las rodean cada vez más y las aíslan para ejercitar sus músculos. Y, por lo tanto, se han vuelto muy rurales» (Booty, 2022).

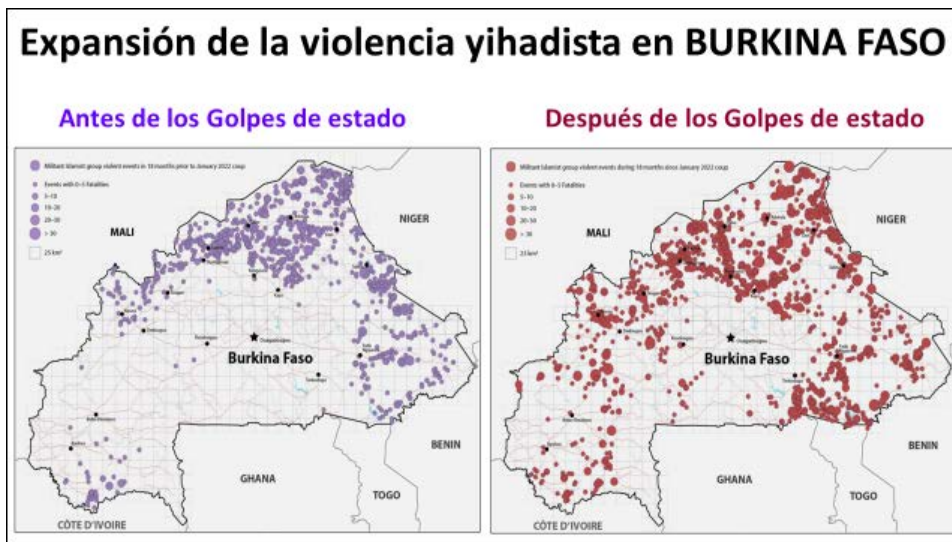
Ahora bien, de estos dos países, es Burkina Faso quien soporta el mayor peso de la violencia en el Sahel, representando, por segundo año consecutivo, más del 50 % de todos los incidentes vinculados a grupos militantes islamistas. También representa el 62 % de todas las muertes en la región, con un preocupante aumento del 88 % (unas 6130 muertes) durante el año 2022 (ACFSS, 2023a). Puede decirse que, durante el 2022, el epicentro de la violencia en el Sahel se ha desplazado de Mali a Burkina Faso.

La violencia atribuida a grupos militantes islamistas se ha extendido significativamente y ha llegado a abarcar 6975 km² de territorio en comparación con los 4775 km² antes del primer golpe militar en 2022, lo que supone un aumento del 46 %. Si bien Uagadugú

² Unas seis mil personas han muerto solo este año en ataques yihadistas, según datos del Armed Conflict Location and Event Data Project (Acled).

disfruta de una ventaja defensiva por su ubicación en una meseta montañosa, esta extensión amenaza con aislar a la capital del resto del país.

La Katiba Hanifa, un subgrupo de la coalición JNIM³ de grupos yihadistas, es el principal grupo que opera en el este de Burkina Faso, una región de importancia estratégica que conecta el África saheliana con los países vecinos de Togo y Benín en la costa atlántica. Mientras tanto, otros elementos del JNIM han comenzado a expandirse hacia el oeste a lo largo de la frontera con Ghana, amenazando aún más a los países costeros de África occidental. Al mismo tiempo, el Estado Islámico del Gran Sahara (ISGS), el Frente de Liberación Macina y Ansarul Islam, afiliados al JNIM, siguen estando muy activos en el norte de Burkina Faso (ACFSS, 2023b).



Fuente: Africa Center for Strategic Studies.

Disponble en: <https://africacenter.org/spotlight/burkina-faso-crisis-continues-to-spiral/>

El resultado del auge de la insurgencia islamista ha dado lugar a una crisis multidimensional de seguridad, humanitaria, política y socioeconómica hasta el punto que las autoridades de Burkina Faso controlan tan solo el 60 % del país mientras que el resto del territorio queda fuera del control estatal (Al Jazeera, 2022).

³ Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin, Grupo en Defensa del Islam y de los Musulmanes

Dinámica de seguridad y actores locales

Aunque esta inseguridad es, en gran parte, una extensión del conflicto de Mali, la crisis tiene una fuerte dinámica local. Ansarul Islam es el grupo detrás de gran parte de la violencia, que está vinculada a un fenómeno yihadista similar al existente en otros lugares del Sahel, pero que en Burkina Faso se ha convertido en un movimiento que desafía el orden social prevaleciente.

La relación distante entre el Estado, representado por la capital, Uagadugú, y las poblaciones en la región saheliana del país está en el origen de la crisis. El contraste entre el potencial económico del norte y su falta de infraestructura ha alimentado una sensación de abandono entre las comunidades locales de la región norteña de Soum, que ven a los representantes estatales y las fuerzas de seguridad como extranjeros que intentan enriquecerse y cuyo comportamiento suele ser brutal en lugar de como agentes estatales responsables de brindar servicios.

Ansarul Islam, el movimiento fundado en 2016 por Ibrahim Malam Dicko, un predicador de origen fulani, puede considerarse una manifestación del descontento generalizado de los fulani mayoritarios en el norte del país hacia un orden social que cuestionan y un monopolio de la autoridad del Estado al que acusan de enriquecerse a costa de la población. Esta retórica social le valió una amplia audiencia, en especial entre los jóvenes y los sectores socialmente desfavorecidos de la población. Aunque su giro hacia la violencia le hizo perder muchos seguidores, su movimiento conserva suficiente apoyo popular para alimentar una insurgencia de baja intensidad contra las autoridades locales y estatales. Ansarul Islam fue reconocido formalmente en diciembre de 2016 por Al Qaeda tras un ataque contra una base militar en Nassoumbou llevado a cabo conjuntamente con el Estado Islámico en el Gran Sáhara (ISGS).

Ibrahim Malam Dicko fue encarcelado en Mali durante la operación antiyihadista francesa Serval en 2013 y fue en este país donde estableció vínculos con el Frente de Liberación de Macina (Katiba Macina), del también fulani Hamadou Koufa, otro de los grupos vinculados a Al Qaeda en el Sahel. En 2017, la Katiba Macina se fusionó con Ansar Dine, con Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) y con Al Murabitun para formar un nuevo grupo, JNIM.

En la actualidad, Burkina Faso alberga, además de a Ansarul Islam, a dos de las ramificaciones más peligrosas del grupo JNIM: la Katiba Alidouougou, en la provincia suroccidental de Comoé; y la Katiba Mouslimou, en la provincia suroriental de Komienga. Si bien tienen su sede en Mali, estas células yihadistas son consideradas responsables de la reciente escalada de ataques terroristas en Costa de Marfil y Benín respectivamente, utilizando Burkina Faso como base de partida.

En cuanto a su forma operativa, los islamistas, empezando por Ansarul Islam, se han especializado en los ataques indiscriminados, lo que incluye secuestros, agresiones y asesinatos de ancianos, alcaldes y otros civiles destacados en la región del Sahel, además de incendiar escuelas y edificios administrativos, atacar a los grupos militares y de autodefensa y colocar artefactos explosivos improvisados. Los yihadistas han recurrido al terror contra la población civil en áreas rurales, donde el asesinato se ha convertido en algo común (HRW, 2019).

Al mismo tiempo, los islamistas han atacado numerosas escuelas, presentándolas como lugares de adoctrinamiento al estilo francés y occidental. El ejemplo más famoso fue el ocurrido el 12 de noviembre de 2018, cuando seis islamistas irrumpieron en una escuela primaria, asaltaron al director y atacaron a varios estudiantes (*Al Jazeera*, 2020). La consecuencia es que numerosas escuelas han sido cerradas, lo que ha dejado a centenares de miles de niños sin acceso a la educación (HRW, 2020).

En los últimos tiempos, sus ataques se han hecho más atrevidos y de mayor impacto estratégico, como ocurrió en 2022, cuando grupos armados rodearon ciertas localidades de las regiones del norte del país como Djibo, Sebba y Titao y limitaron el acceso humanitario y el acceso de las personas a servicios y medios de subsistencia (WFP, 2020).

Crisis humanitaria y acción del Gobierno

La combinación de factores que incluyen la presencia de grupos armados, la falta de recursos, la inestabilidad política y la falta de acceso a servicios básicos han dado lugar, desde el 2019, a una crisis humanitaria sin precedentes en la región con desplazamientos masivos de población producidos por la escalada de violencia y el aumento de ataques yihadistas y de otros grupos armados. Tres años después, el

número de personas desplazadas internas que necesitan asistencia humanitaria había aumentado de 2,2 millones en 2019 a 3,5 millones en 2022 según Médicos del Mundo, lo que representa el 17 % de la población⁴. Según estimaciones de ACNUR, seis de cada diez personas desplazadas en el Sahel proceden de Burkina Faso (UNHCR, 2022).

Sin embargo, la acción del Gobierno no ha sido más comedida. Los ataques de los insurgentes han provocado una reacción de las fuerzas del Gobierno, que también han aplicado las tácticas de los yihadistas, han ejecutado sumariamente a innumerables civiles y han atacado de manera desproporcionada a los miembros de la etnia fulani, acusados de connivencia con los grupos yihadistas.

Es en este clima tenso donde se han desarrollado las fuerzas de protección locales (VDP) ante la falta de recursos de las fuerzas del orden y la lentitud del sistema judicial. Estas milicias rurales cuentan con miles de afiliados en todo el país, lo que alimenta cada vez más una política de represalias dirigida fundamentalmente contra los fulani y, a su vez, facilita la incorporación de estos a los grupos yihadistas en los que encuentran protección. En diciembre de 2022, miembros de la milicia del VDP supuestamente masacraron al menos a ochenta civiles en la ciudad de Nouna en represalia por un ataque de militantes islamistas a una estación de gendarmería local. No obstante, quizá el ejemplo más evidente de esta estrategia de acción-reacción basada en el terror tuvo lugar el 15 de abril de 2023, cuando los insurgentes atacaron un destacamento militar y una fuerza de los grupos de autodefensa en Aorema, lo que dejó un balance de soldados y milicianos muertos que algunos estiman que podría llegar a setenta y cinco personas (Faivre, 2023).

El 20 de abril, posiblemente en respuesta al ataque en Aorema, la Brigada de Intervención Rápida del Ejército cometió la masacre de Karma, un pueblo de mayoría mossi con una población de alrededor de cuatrocientas personas. A pesar de que el pueblo era pro-Traoré, el ejército burkinés cometió una de las más graves violaciones de derechos humanos en la lucha contra la insurgencia al asesinar, en sus propias casas, a un número de personas que oscilaba entre las sesenta que declararon los funcionarios que reconocieron el pueblo tras la matanza y los alrededor de doscientos que declararon numerosos testigos (*Africanews*, 2023). Parece evidente que las atrocidades cometidas

⁴Estos datos se pueden comprobar en: <https://www.medicosdelmundo.org/que-hacemos/africa/burkina-faso>

por ambas partes contra los civiles dan una idea de lo que puede deparar el futuro en cuanto a la contención de la violencia.

No parece que vaya a facilitar las cosas el decreto sobre «movilización general y alerta» firmado en abril de 2023 por el presidente de transición, Ibrahim Traoré, el cual permite a las autoridades tomar medidas excepcionales en nombre de la seguridad nacional. Según el mismo, las autoridades establecen «un derecho a apelar a la defensa» en el que los jóvenes a partir de los dieciocho años que estén en buena forma física pueden ser «llamados a alistarse». Del mismo modo, las poblaciones civiles «también pueden organizarse, bajo la supervisión de las fuerzas de defensa y seguridad, para defender su localidad contra cualquier forma de amenaza, en particular grupos terroristas armados» (*Le Journal de l'Afrique*, 2023).

Queda por ver el impacto que tendrán estas medidas en la situación de seguridad en unos momentos en los que, cada vez más, se pide a unas milicias que a menudo se ven superadas en armas, número y movilidad que se enfrenten a la amenaza yihadista. Por ello, es muy posible que su impacto en la lucha contraterrorista sea contraproducente y que los frecuentes abusos violentos que cometen contra la población civil terminen por agravarla.

Se van los franceses, llegan los rusos

Las relaciones entre Burkina Faso y Francia pueden calificarse de «relaciones de amor-odio con Francia o afecto defraudado» (Galy, 2023) a pesar de que, en 2015, Francia fue recibida como salvadora, al igual que ocurrió en Mali en 2013. Desde entonces, la opinión pública burkinesa ha derivado en una actitud de rencor y desconfianza a medida que la situación, lejos de mejorar, empeorara progresivamente. Esta situación se atribuyó a las fuerzas francesas, a las que se acusó de ineficiencia e, incluso, de connivencia con los grupos yihadistas.

En este contexto, ciertos grupos de presión locales, impulsados por la maquinaria de la propaganda rusa, comenzaron a fabricar un relato basado en una mezcla de rencor contra el colonialismo y de hartazgo por la situación persistente del yihadismo (Masoliver, 2023b). Para ello, aprovecharon los numerosos agravios de la antigua potencia colonial contra ella, agravios que en los que estaba de acuerdo una buena parte de la población.

Los mismos se referían a la negativa francesa a reconocer los crímenes de colonización, a la arrogancia de su administración y a su apoyo a regímenes odiados y a golpes de Estado, como ocurrió en Chad con el presidente Mahamat Idriss Déby, favorecido por Francia tras la muerte de su padre (Nodjimbadem, 2022). Los jóvenes ya no soportaban una política francesa que consideran condescendiente y paternalista (*Le Point*, 2023).

Esta estrategia informativa basada en el resentimiento funcionó a la perfección y sirvió para incitar a la población civil a participar en las protestas antifrancesas, tal y como ocurrió el 28 de enero de 2023, cuando varios miles de personas se dieron cita en la Plaza de la Independencia de Uagadugú durante una multitudinaria concentración de apoyo al presidente Traore en la que exigieron la salida de Francia (Charbonnier, 2023).

Este estado de ánimo crecientemente antifrancés fue aprovechado por el régimen del capitán Ibrahim Traoré para denunciar el acuerdo de 2018 relativo al estatuto de las fuerzas francesas en el país, dando a Francia hasta el 25 de febrero de 2023 para retirar sus tropas. Francia respondió anunciando que retiraría sus tropas de Burkina Faso en el plazo de «un mes», como así hizo.

El resultado fue la retirada total de la fuerza Sabre estacionada desde el 2009 en Kamboinsin, al noreste de la capital, y cuya misión era la de llevar a cabo acciones específicas en el Sahel en la lucha contra el yihadismo. Con ello se marcaba el final de las operaciones francesas en Burkina Faso (Paquier, 2023). La salida de Francia puede considerarse un evidente fracaso en su estrategia de lucha contra el terrorismo a la par que una derrota estratégica con la pérdida de su influencia frente a otros países como Rusia.

Dicha salida fue acompañada por una mayor intervención de Rusia siguiendo el ejemplo de Mali. En diciembre de 2022, según afirmara el presidente de Ghana durante la cumbre África-Estados Unidos, Burkina Faso había invitado a Rusia a «ocupar su lugar» en el país africano y había llegado a un acuerdo con ella para reclutar al grupo ruso Wagner, tal y como ocurrió en Mali (*Europa Press*, 2022).

Además de las potenciales relaciones militares que se abren entre ambos países, Rusia disfruta actualmente de relaciones económicas privilegiadas con Burkina Faso, ya que la empresa rusa NordGold es la mayor empresa de explotación de oro del país, con al

menos tres minas. En diciembre de 2022, el Gobierno de Burkina Faso otorgó a NordGold un permiso de cuatro años para operar una nueva mina de oro en un área ubicada en la región centro norte, por lo que cuatro de las diecisiete minas industriales de Burkina Faso con una producción de alrededor de setenta toneladas de oro al año estarían en manos rusas.

La institucionalización de la mayor cooperación con Rusia, simultánea al crecimiento de sentimiento antifrancés, se da en un contexto muy particular de competición global entre potencias y de invasión rusa de Ucrania. Frente al neocolonialismo francés, Rusia se presenta como un aliado propicio que ofrece alternativas de colaboración al Gobierno burkinés. En ellas prima la permanencia y la estabilidad del régimen surgido de un golpe de Estado frente a cualquier proceso democrático favorecido por Occidente. Además, su estrategia antiterrorista es mucho más enérgica. El Gobierno de Traore ve la entrada de Rusia como una oportunidad para reforzarse en unos momentos de emergencia nacional en los que pelagra la supervivencia del Estado burkinés ante una ofensiva yihadista que amenaza con apoderarse del país.

El 30 de mayo de 2023, el primer ministro de Burkina Faso, Apollinaire Joachimson Kyélem, se quejaba en un discurso ante la Asamblea Nacional de la negativa de sus socios occidentales a venderle armas afirmando: «¿de qué sirve la amistad si los llamados amigos se mantienen al margen en la hora de necesidad del país?» (Shurkin, 2023). El resultado es que Burkina Faso se ha visto obligada a buscar otros socios, principalmente Rusia, pero también China, Irán, Turquía, Corea del Norte y Venezuela, para suplir la falta de asistencia militar occidental.

La contrapartida está siendo aceptar una estrategia marcada por el grupo Wagner que está basada en la brutalidad, lo que con el tiempo favorece la radicalización. No parece que sea el mejor medio para lograr la pacificación y garantizar la gobernanza de un país sometido a un elevado grado de inestabilidad y violencia.

En cualquier caso, Rusia se ha convertido en el aliado estratégico clave para Burkina Faso, algo favorecido y asumido por su presidente interino Ibrahim Traore, aunque hasta la fecha no hay constancia de que los mercenarios rusos estén apoyando a las fuerzas burkinesas en su lucha contra los grupos armados islamistas (*Reuters*, 2023). De hecho, el grupo Wagner ha demostrado en países como Mozambique o Mali una eficacia limitada en la lucha contra las potentes organizaciones yihadistas en África.

Las tropas de Wagner son menos numerosas, menos experimentadas y están menos equipadas que las occidentales. Además, carecen, entre otras cosas, de un apoyo aéreo, lo que es imprescindible para operar con éxito. Incluso su motivación es limitada. Al fin y al cabo, para una empresa militar privada como Wagner, Burkina Faso es tan solo una oportunidad de negocio.

Conclusiones

Puede decirse que Burkina Faso se ha convertido en el epicentro de la crisis de seguridad que ha estado desestabilizando la región del Sahel durante la última década. La incapacidad de sus gobernantes desde la independencia para responder a las necesidades económicas, políticas y sociales de su población han convertido el país en un ejemplo de inseguridad en el que la forma normal de asumir el poder es a través de golpes de Estado militares.

Aunque el éxito de los sucesivos levantamientos ha evitado que estos desembocaran en guerras civiles, los golpes militares de enero y septiembre de 2022 no han hecho más que empeorar la situación de seguridad.

En cuanto a la seguridad interna, la situación actual está marcada por la creciente violencia yihadista e intercomunitaria. Burkina Faso, un país que se salvó durante mucho tiempo de los grupos armados del Sahel, se enfrenta desde el 2019 a ataques cada vez más frecuentes y mortíferos en el norte que se van extendiendo a otras regiones del país.

La porosidad de las fronteras y la débil presencia de las fuerzas de defensa y seguridad en las regiones limítrofes con Mali y Níger han facilitado la extensión del terrorismo a Burkina Faso hasta el punto de que alrededor de la mitad de su territorio está fuera del control efectivo del Gobierno, especialmente en el este y el noreste del país. En estas áreas, varios grupos militantes islamistas vinculados con la coalición JNIM chocan con ISGS mientras los grupos compiten por el control del territorio. Esta violencia coloca a Burkina Faso más que nunca al borde del colapso sin que los continuos cambios en el poder permitan crear un mínimo de estabilidad para afrontar los desafíos en cuanto al desarrollo y la seguridad.

En cuanto a los efectos de la cooperación con Francia, el alcance del compromiso militar en Mali fue ciertamente más significativo que en Burkina Faso. No obstante, el impacto

del giro de Uagadugú hacia Wagner, si se confirma, podría ser aún peor para la lucha contra la insurgencia, con serios efectos en la estabilidad regional. La apuesta del Gobierno de Burkina Faso por Rusia parece puramente circunstancial y, si la cooperación rusa no sirviera para contener los avances de los yihadistas, muy posiblemente la gran decepción por parte de las autoridades y la población burkinesa llevaría a adoptar una postura análoga a la utilizada previamente con respecto a Francia.

En este sentido, el enfoque poco acertado de delegar en el grupo Wagner la lucha contra el terrorismo podría conducir a un mayor afianzamiento de los grupos yihadistas en Burkina Faso y acelerar la propagación de los ataques a los países costeros del golfo de Guinea. Por ello, la expulsión de las tropas francesas y su eventual reemplazo por las fuerzas de Wagner incrementará, con mucha probabilidad, el riesgo de exacerbar aún más la vulnerabilidad de Burkina Faso y, con ello, del conjunto del Sahel.

La violencia desatada por los grupos yihadistas en los últimos tiempos desafía el orden social. La combinación de factores que incluyen la presencia de grupos armados, la falta de recursos, la inestabilidad política y la falta de acceso a servicios básicos no ha hecho más que empeorar la inseguridad del país. La prioridad del Gobierno de Mali es, en estos momentos, la seguridad frente a objetivos más amplios de estabilidad y gobernabilidad, aunque con ello se corre el riesgo de perpetuar las mismas condiciones que los grupos terroristas han tratado de explotar en toda la región.

En conclusión, encontrar una solución definitiva a la situación de Burkina Faso, más allá de la respuesta militar, y evitar que la situación se desborde por los países vecinos de África occidental exige tener más en cuenta las raíces locales y sociales del conflicto, que son más profundas y van más allá de 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 los problemas de un país, Burkina Faso, y una región, el Sahel, que se han convertido en una de las mayores preocupaciones de seguridad para la comunidad internacional y, de manera especial, para España.

*Ignacio Fuente Cobo**
Coronel del Ejército de Tierra
Analista del IEEEE.

Bibliografía

- ACSS (2023a). African Militant Islamist Group-Linked Fatalities at All-Time High. *Africa Center for Strategic Studies*. Disponible en: <https://africacenter.org/spotlight/africa-militant-islamist-group-linked-fatalities-at-all-time-high/>
- ACSS (2023b). Burkina Faso Crisis Continues to Spiral. *Africa Center for Strategic Studies*. Disponible en: <https://africacenter.org/spotlight/burkina-faso-crisis-continues-to-spiral/>
- Africanews (2023). Survivors of Karma massacre recount ordeal. *AfricaNews*. Disponible en: <https://www.africanews.com/2023/05/01/survivors-of-karma-massacre-recount-ordeal/>
- Al Jazeera (2020). Burkina Faso: The 'devastating impact' of attacks on education. *Al Jazeera*. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2020/5/26/burkina-faso-the-devastating-impact-of-attacks-on-education>
- (2022). State controls just 60 percent of Burkina Faso: ECOWAS mediator. *AlJazeera*. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2022/6/18/state-controls-only-60-percent-of-burkina-faso-mediator>
- Benotman, Amal (2022). Burkina Faso: llamamientos a la «exterminación» de la comunidad Fulani hacen temer una guerra civil. *France 24*. Disponible en: <https://www.france24.com/es/%C3%A1frica/20220819-burkina-faso-grabaciones-piden-exterminar-fulani>
- Berthemet, Tanguy (2017). Le Burkina, nouvelle terre de l'insurrection islamiste». *Le Figaro*. Disponible en: <https://www.lefigaro.fr/international/2017/02/28/01003-20170228ARTFIG00265-le-burkina-nouvelle-terre-de-l-insurrection-islamiste.php>
- Bonkougou, Mathieu y Coulibaly Kabore, Nadoun (2015). Wins Burkina Faso presidential election. *Reuters*.
- Booty, Natasaha (2022). Mali and Burkina Faso: Did the coups halt jihadist attacks? *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-africa-62052598>
- Charbonnier, Nathanaël et Gosset, Fabien (2023). Au Burkina Faso, «le paternalisme, c'est fini»: des milliers de manifestants dénoncent l'influence de la France en Afrique. *Radio France*. Disponible en: <https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/burkina-faso/coup-d-etat-au-burkina->

[faso/au-burkina-faso-le-paternalisme-c-est-fini-des-milliers-de-manifestants-denoncent-l-influence-de-la-france-en-afrique_5627963.html](https://www.iefes.es/revista/2023/04/23/burkina-faso-le-paternalisme-c-est-fini-des-milliers-de-manifestants-denoncent-l-influence-de-la-france-en-afrique_5627963.html)

- Europa Press (2022). Burkina Faso invita a Rusia a «ocupar su lugar» en el país y pide apoyo en la lucha antiterrorista. *Europa Press Internacional*. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-burkina-faso-invita-rusia-ocupar-lugar-pais-pide-apoyo-lucha-antiterrorista-20221221093745.html>
- Faivre, Agnès (2023). Au moins 150 civils massacrés dans le nord du Burkina Faso. *Libération*. Disponible en https://www.liberation.fr/international/afrique/au-moins-150-civils-massacres-dans-le-nord-du-burkina-20230423_LG4TT2XLW5ETZO6OGH3I36JPKM/
- France24 (2021). Burkina Faso PM resigns following protests over jihadist violence». *France24*. Disponible en <https://www.france24.com/en/africa/20211208-burkina-faso-pm-dabire-ousted-following-protests-over-jihadist-violence>
- (2022a). Burkina Faso army captain announces overthrow of military government. *France24*. Disponible en: <https://www.france24.com/en/live-news/20220930-%F0%9F%94%B4-burkina-faso-army-captain-on-state-tv-announces-overthrow-of-military-government>
- (2022b). Burkina Faso's military leader sacks defence minister amid jihadist attacks. *France24*. Disponible en: <https://www.france24.com/en/africa/20220913-burkina-faso-s-military-leader-sacks-defence-minister-amid-continued-attacks>
- Galy, Michel (2023). Retrait de la France du Burkina Faso: «Ce sont des relations d'amour-haine ou d'affection déçue». *Radio France*. Disponible en: https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/burkina-faso/coup-d-etat-au-burkina-faso/retrait-de-la-france-du-burkina-faso-ce-sont-des-relations-d-amour-haine-ou-d-affection-decue-selon-le-chercheur-michel-galy_5628020.html
- HRW (2019). Burkina Faso: Atrocities by Armed Islamists, Security Forces. *Human Rights Watch*.
- (2020). Burkina Faso: Armed Islamists Attack Education. *Human Rights Watch*.
- International Crisis Group (2007). Côte D'ivoire: faut-il croire à l'accord de Ouagadougou ? *International Crisis Group Rapport Afrique*, 127. Disponible en:

<https://icg-prod.s3.amazonaws.com/127-cote-d-ivoire-can-the-ouagadougou-agreement-bring-peace-french.pdf>

- (2017). The Social Roots of Jihadist Violence in Burkina Faso's North. *International Crisis Group*, 254. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/burkina-faso/254-social-roots-jihadist-violence-burkina-fasos-north>
- ISPI (2023). To Russia with love? Burkina Faso's strategic shift after France's departure. *Italian institute for International Political Studies*. Disponible en: <https://www.ispionline.it/en/publication/to-russia-with-love-burkina-fasos-strategic-shift-after-frances-departure-113516>
- Le Cam, Morgane (2023). Burkina Faso: Where Russians, Wahhabis and pan-Africanists join forces around the junta. *Le Monde*. Disponible en: https://www.lemonde.fr/en/le-monde-africa/article/2023/02/17/burkina-faso-where-russians-wahhabis-and-pan-africanists-join-forces-around-the-junta_6016233_124.html
- Le journal de L'Afrique (2023). Jóvenes burkineses listos para ser requisados por el ejército. *Le Journal de L'Afrique*. Disponible en: <https://lejournaldelafrique.com/es/j%C3%B3venes-burkineses-listos-para-ser-requisados-%E2%80%8B%E2%80%8Bpor-el-ej%C3%A9rcito/>
- Le monde Afrique (2023). Burkina Faso : le gouvernement de transition annonce avoir déjoué une tentative de coup d'Etat. *Le Monde Afrique*. Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/09/27/burkina-faso-le-gouvernement-de-transition-annonce-avoir-dejoue-une-tentative-de-coup-d-etat_6191319_3212.html
- Le Point (2023). Au Burkina Faso, la France en sursis après le départ de Sabre. *Le Point*. Disponible en: https://www.lepoint.fr/monde/au-burkina-faso-la-france-en-sursis-apres-le-depart-de-sabre-22-02-2023-2509620_24.php#11
- Masoliver, Alfonso (2022). Ibrahim Traoré, nuevo presidente de Burkina Faso, se convierte en el jefe de Estado más joven del mundo. *La Razón*. Disponible en: <https://www.larazon.es/internacional/20221015/xjvh4mwcobab3dulfbm5pbf6s4.html>

- (2023a). ¿Cómo se ha transformado Burkina Faso en la nación con más muertes a manos del terrorismo? *La Razón*. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/como-transformado-burkina-faso-nacion-mas-muertes-manos-terrorismo_20230519646725f0277db70001626921.html
- (2023b). Tocado y hundido: Francia pierde Burkina Faso frente a Rusia. *La Razón*. Disponible en: <https://www.larazon.es/internacional/20230123/uv3nwo6d4igvImz452pixmw4li.html>.
- Mondafrigue (2023). L'Or finance les groupes armés au Sahel. *Mondafrigue*. Disponible en: <https://mondafrique.com/economie/lor-finance-les-groupes-armes-au-sahel/>
- Naranjo, José (2014). El presidente de Burkina Faso dimite acorralado por una revuelta popular. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/10/31/actualidad/1414749219_351135.html
- Nodjimbadem, Katie (2022). Chad's Coup Leader Stops Democracy in Its Tracks. *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2022/12/06/chad-deby-coup-leader-democracy/>
- Paquier, Juliette (2023). Fin de l'opération Sabre: quinze ans de présence militaire française au Burkina Faso. *La Croix*. Disponible en: <https://www.la-croix.com/Monde/Fin-loperation-Sabre-quinze-ans-presence-militaire-francaise-Burkina-Faso-2023-02-20-1201255994>
- Reuters (2022). Burkina Faso military leader commits to predecessor's transition timeline. *Reuters*. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/africa/burkina-faso-military-leader-commits-predecessors-transition-timeline-2022-10-05/>
- (2023). Burkina Faso interim leader hails Russia as a strategic ally. *Reuters*. Disponible en <https://www.reuters.com/world/burkina-faso-interim-leader-hails-russia-strategic-ally-2023-05-05/>
- RFI (2016). Burkina Faso: deux morts après l'attaque d'un poste de douane dans le Nord. *RFI* Disponible en: <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20160902-burkina-faso-deux-morts-apres-attaque-poste-douane-le-nord>
- Rojas, Alberto (2021). El juicio maldito de Sankara, el Che Guevara africano. *El Mundo*. Disponible en:

<https://www.elmundo.es/internacional/2021/10/15/61672240fdddffe16a8b4600.html>

- Shurkin, Michael (2023). Don't Abandon Burkina Faso. *War on the Rocks*. Disponible en: <https://warontherocks.com/2023/06/dont-abandon-burkina-faso/>.
- UNHCR (2022). Decade of Sahel conflict leaves 2.5 million people displaced. *UNHCR*. Disponible en <https://www.unhcr.ca/news/decade-of-sahel-conflict-leaves-2-5-million-people-displaced/>
- WFP (2022). Burkina Faso. Country Brief. *World Food Programme*. Disponible en: https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000145545/download/?_ga=2.248527367.1876961916.1676653977-1783491883.1676233819

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS DE BURKINA FASO



Extensión 274 2005 km²



PIB Total (2022) 17 934 M €

PIB Real (paridad de poder adquisitivo)
 48 175 M \$ (2021 est.)

45 063 M \$ (2020 est.)	
44 209 M \$ (2019 est.)	
Estructura PIB	Agricultura: 31 % (2017)
	Industria: 23,9 % (2017)
	Servicios: 44,9 % (2017)
PIB per cápita (2022)	646 €
Tasa de crecimiento PIB	0,1 %
Relaciones comerciales	
(Exportaciones):	5356 M \$ (2020 est.)
Relaciones comerciales	
(Importaciones):	49 M \$ (2017 est.)
Población (2023)	22 489 126
Estructura de edad (2020)	0-14 años: 42,19 %:
	15-64 años: 54,62 %
	Más de 65: 3,19 %
Tasa de crecimiento de la población (2023)	2,46 %
Tasa de Fertilidad (2023)	4,14 niños nacidos/mujer fértil
Comparación: 25 mundial	
Grupos étnicos: mossi 52 %, fulani (peul) 8,4 %, gurma 7 %, bobo 4,9 %, gurunsi 4,6 %, senúfo 4,5 %, bissa 3,7 %, lobi 2,4 %, dagara 2,4 %, tuareg/bella 1,9 %, dioula 0,8 %, otros 7,2 % (2010 est.), etc.	
Religiones: musulmanes, cristianos, animistas	
Tasa de alfabetización de la población	46 %
Población bajo el umbral de la pobreza: más del 50 %	
Índice GINI (2018)	47,3
Gasto militar. % del PIB. (2022)	2,9 %



26/2024

17 de abril de 2024

Luis V. Pérez Gil

El nacimiento de una nueva generación de oligarcas rusos al calor de la guerra en Ucrania

El nacimiento de una nueva generación de oligarcas rusos al calor de la guerra en Ucrania

Resumen:

La guerra en Ucrania ha provocado un cambio sin precedentes en las relaciones entre Rusia y Occidente. Como reacción a la agresión rusa, los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países occidentales aprobaron rápidas y masivas sanciones contra Rusia con el objetivo de cambiar su curso de acción y restablecer la legalidad internacional. Sin embargo, la economía rusa no solamente se está mostrando fuertemente resiliente a las sanciones, sino que al calor de las medidas sancionatorias ha comenzado a surgir una nueva clase de empresarios y directivos rusos que deben su fortuna a las circunstancias creadas por la guerra. Este grupo puede estar llamado a convertirse en uno de los principales apoyos del putinismo, tanto para sostener una guerra a largo plazo en Ucrania como para cuando decida iniciar el proceso de transferencia del poder a un nuevo presidente.

Palabras clave:

Rusia, putinismo, oligarquía, sanciones, guerra en Ucrania.

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

The rise of a new generation of Russian oligarchs as an unexpected consequence of the ongoing war in Ukraine

Abstract:

The war in Ukraine has caused an unprecedented change in Russia's relations with the West. In reaction to Russian aggression, the United States, the EU, and other Western countries have adopted rapid and massive sanctions against Russia with the aim to change its course of action and to reestablish international Law. However, not only is the Russian economy proving strongly resilient to sanctions, but because of these sanctioning measures, a new class of Russian businessmen and managers, who owe their fortune to the circumstances created by the war, has begun to emerge. This group may be called upon to become one of the main supporters of Putinism, both to sustain a long-term war in Ukraine and when V. Putin decides to begin the process of transferring power to a new future president.

Keywords:

Russia; Putinism; oligarchy; sanctions; war in Ukraine.

Introducción

Al menos teóricamente la Unión Soviética se sustentaba sobre una base de poder formada por las asambleas (soviets) de obreros, soldados y campesinos, pero el Partido Comunista era el que realmente detentaba todo el poder del Estado, político, institucional y económico. La desaparición de la Unión Soviética fue consecuencia de un proceso eminentemente político, aunque el peso de lo económico es fundamental para entender su crisis final y la implosión en quince repúblicas que constitucionalmente tenían el derecho a recuperar su soberanía y que lo ejercieron rápidamente cuando el poder central colapsó¹.

De todas ellas, solo Rusia (y los países bálticos, que siguieron su propio proceso de independencia) sufrió un verdadero proceso de transición política homologable a estándares occidentales. En el resto, simplemente las élites de los partidos comunistas de cada república proclamaron de la noche a la mañana la soberanía con la única finalidad de seguir en el poder en los nuevos Estados independientes². Este hecho es muy importante para comprender sucesos posteriores, tanto en la Federación de Rusia como en el resto de repúblicas exsoviéticas.

La transición rusa liderada por el primer presidente elegido democráticamente, Boris Yeltsin, fue rápida, violenta (tuvo que hacer frente a dos intentonas golpistas en agosto de 1991 y octubre de 1993) y se desarrolló en medio de una acuciante crisis económica provocada por el desmantelamiento acelerado de la economía planificada, bajo las reglas de un capitalismo salvaje en el que las mafias y el crimen organizado camparon a sus anchas³. Este fue el caldo de cultivo que explica el surgimiento de una nueva élite empresarial que podemos denominar convencionalmente la primera generación de oligarcas rusos, aquellos que se enriquecieron gracias a grandes dosis de suerte, mucho oportunismo, pero sobre todo a su posición cerca de los círculos de poder gobernantes en cada momento, en ese caso, cerca de los centros de poder comunistas en descomposición y, poco después, en las estructuras de poder del nuevo Estado ruso. Es precisamente en el seno del círculo de poder del presidente Yeltsin donde se llegó a un

¹ Véase ZUBOK, A. *Un imperio fallido. La Unión Soviética durante la Guerra Fría*. Crítica, Barcelona, 2008 (trad. de *A failed Empire. The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev*. The University of North Carolina Press, 2007).

² Este período está magníficamente descrito en CIMORRA, B. *La caída del Imperio soviético*. Editorial Actas, Madrid, 2021.

³ Para esta etapa véase la obra de TAIBO, C. *La Rusia de Yeltsin*. Editorial Síntesis, Madrid, 1995.

acuerdo para que los nuevos empresarios rusos aseguraran su reelección mediante el control de los medios de comunicación social con el objetivo de que tanto la familia Yeltsin (clan liderado por su hija y su yerno) como los nuevos empresarios pudieran seguir ganando dinero a manos llenas gracias a un manejo casi monopolístico de los recursos naturales del país. Este es el período en el que los empresarios rusos empezaron a influir en la política nacional y, por ello, recibieron la denominación de oligarcas, que poco después adoptaría el significado peyorativo.

La profunda crisis económica, los continuos escándalos de corrupción y la exhibición ostentosa de poder y fortunas provocaron un sentimiento de rechazo entre la clase media empobrecida durante los años noventa, pero que fue eficazmente contenido mediante el control de los medios de comunicación, la acción de las fuerzas de seguridad y la inoperancia de los jueces en un proceso, que como veremos inmediatamente, es circular en el sistema institucional ruso. El propio deseo de supervivencia de la familia Yeltsin aupó al poder a un joven y desconocido funcionario público, exoficial superior del KGB, Vladimir Putin, que llegó con la promesa de garantizar la inmunidad de sus promotores e iniciar una segunda transición hacia un Estado recentralizado que solucionase los grandes problemas de ese período, incluidos los conflictos que estaban rompiendo el país como eran el separatismo, el terrorismo y los extremismos religiosos⁴. Además, una vez que tomó las riendas del poder el nuevo presidente habló de la necesidad de devolver a los ciudadanos los derechos patrimoniales de los que habían sido desposeídos durante los años noventa y señaló directamente a los oligarcas como responsables del saqueo. Sin embargo, para Putin no solo lo eran por haberse enriquecido abusando de su posición, sino porque además intentaron hacerse con el poder del Estado.

En consecuencia, Putin se dedicó a atacar públicamente a la élite empresarial que no quiso someterse de buen grado a sus directrices y comenzó a tomar medidas para proceder a la recuperación de las grandes corporaciones energéticas en una suerte de renacionalización forzosa (casi todas lo son, pero esta llegó a alcanzar tintes violentos). El objetivo fue crear una nueva base de poder absolutamente leal a su persona basada en el reparto de patrimonios y generando posibilidades de negocios sin límites entre los

⁴ Véanse, entre otros, ECHEVERRÍA, C. «Chechenia, terrorismo y contexto internacional», *Política Exterior*, 102, 2004, pp. 55-66; y TAIBO, C. *El conflicto de Chechenia*. Los Libros de la Catarata, Madrid, 2004.

amigos y aliados que le habían acompañado desde la época del ejercicio del poder municipal en la ciudad de San Petersburgo a principios de los años noventa⁵. El resultado de este acuerdo mutuamente beneficioso fue la segunda generación de oligarcas, que deben toda su fortuna y posición a Putin. A su vez, entregó al círculo de los siloviki (miembros de los servicios de seguridad) las riendas del poder estatal, que se ha mantenido hasta la ahora bajo el liderazgo indiscutido del presidente.

Es precisamente este círculo de poder el que aprobó la decisión de invadir Ucrania, el que redobla el apoyo a la guerra y el que aspira a obtener una victoria a toda costa mediante la capitulación ucraniana. En estas aspiraciones solo conocen un límite: las directrices de Putin. Detrás de estas decisiones, se encuentran todos los grandes empresarios que, unos de buen grado y otros forzados por los acontecimientos, cumplen su papel de patriotas. Los que se opusieron han sido apartados, desposeídos de sus fortunas, exiliados o eliminados físicamente. Incluso, durante el importantísimo discurso de 30 de septiembre de 2022 con motivo de la formalización de la anexión de los territorios del sur de Ucrania, Putin no tuvo reparos en acusar de falta de patriotismo y someter a escarnio a los oligarcas que estaban sufriendo expropiaciones masivas de sus bienes en países occidentales (procedimiento similar al que empleó contra la generación anterior al poco de hacerse con la presidencia) por haber sacado su riqueza del país derrochándolo en bienes de lujo en Occidente con el resultado conocido⁶.

Al mismo tiempo, la cúpula del Estado instruyó a los servicios de seguridad para adoptar medidas ejemplarizantes contra empresarios, funcionarios de alto nivel y militares de alto rango corruptos con un doble objetivo. Por un lado, acabar con el dispendio provocado por la corrupción endémica que penaliza el crecimiento nacional, mucho más en el proceso de transformación acelerada a una economía de guerra (muchos de esos fondos salen rápidamente del país). Y, por otro, ofrecer a la ciudadanía rusa casos ejemplarizantes que les permitan asumir de mejor grado los graves esfuerzos de la guerra, tanto en pérdida de vidas (bajas en el frente) como en cargas socioeconómicas

⁵ Véase MYERS, S. *El nuevo zar. Ascenso y reinado de Vladimir Putin*. Ediciones Península, Barcelona, 2018 (trad. de *The New Zar. The rise and reign of Vladimir Putin*. Alfred A. Knopf. Nueva York, 2015).

⁶ Nuestro análisis de ese discurso está disponible en PÉREZ GIL, L. «Rusia rompe con Occidente», blog *Derecho y Política Internacional*. Septiembre de 2022, <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2022/09/rusia-rompe-con-occidente.html>

Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 14 de marzo de 2024.

por la concentración en el esfuerzo bélico. Hasta ahora esta estrategia ha funcionado muy bien y la popularidad del presidente Putin se sitúa en niveles superiores al 80 %⁷.

Esta forma de actuar asegura un proceso de toma de decisiones extremadamente rápido por su verticalidad, pero también puede sucumbir por sus propios errores (más probable) o por una aplastante derrota militar en Ucrania (menos probable). Pero, estos escenarios están en los planes de los responsables del Kremlin, individuos extremadamente racionales con Putin a la cabeza, que diseñan y aplican políticas a muy largo plazo, lo que es propio de regímenes autoritarios, a pesar de que regularmente se celebren elecciones que cumplen el papel de referéndum de renovación del acuerdo fundamental entre el presidente y los ciudadanos.

Es muy significativo que, en todas las fases descritas, las Fuerzas Armadas rusas han sido un factor fundamental para asegurar la continuidad del Estado, pero al mismo tiempo se han mantenido al margen de la lucha política y se han sometido al poder legal constituido en todo momento. Es más, en los momentos de crisis aguda (agosto de 1991, octubre de 1993 y junio de 2023) han garantizado, incluso por la fuerza, el orden constitucional vigente.

El impacto de las sanciones occidentales

Como anotaba recientemente Pardo de Santayana, antes de la guerra en Ucrania dos tercios de las exportaciones rusas se dirigían a países europeos que, a su vez, eran también su principal origen de importaciones⁸. Sin embargo, esta relación se rompió bruscamente y de forma inusitada a finales de febrero de 2022, si además, tenemos en cuenta los antecedentes del régimen de sanciones aprobado tras la anexión de Crimea⁹.

Desde el 21 de febrero de 2022 los Estados Unidos, la UE y otros países occidentales comenzaron a aprobar sucesivas rondas de sanciones contra individuos, instituciones,

⁷ Los resultados de los análisis demoscópicos del Centro Levada sobre el nivel de aprobación de las actividades del presidente ruso están disponibles en línea en <https://www.levada.ru/>

⁸ PARDO DE SANTAYANA, J. «Rusia enrocada», *Política Exterior*. 13 de febrero de 2024, p. 138. <https://www.politicaexterior.com/articulo/rusia-enrocada/>

⁹ Véanse, entre otros, MESTRE-JORDÁ, J. *Análisis de la eficacia de las sanciones económicas de EE. UU. y la UE a Rusia (2014-2017)*. Documento de Opinión IEEE 28/2018. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO28-2018_Sanciones_EEUU-UE_a_Rusia_JorgeMestre.pdf; y RUSSELL, M. «Sanctions over Ukraine. Impact on Russia». European Parliamentary Research Service, enero de 2018.

organismos y empresas rusas como reacción a la agresión contra Ucrania afectando prácticamente a todos los sectores de la economía rusa (banca, energía, espacio, finanzas, transporte, tecnología y otros)¹⁰. En concreto, las instituciones europeas afirmaron que las sanciones estaban destinadas a socavar la amenaza a la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania. A las medidas normativas se sumaron duras declaraciones como que las sanciones son la munición de la UE (Borrell) o que tienen como objetivo destruir la economía rusa (von der Leyen).

La última ronda de sanciones europeas se aprobó el 22 de febrero de 2024 (decimotercer paquete) sumando ciento noventa y tres individuos y organizaciones a la lista de sanciones de la UE, entre los que se incluyen empresas e individuos de Corea del Norte, China, Kazajistán, Serbia, Sri Lanka, Tailandia y Turquía. Al día siguiente, el gobierno estadounidense aprobó medidas similares. Dos años después sus promotores continúan afirmando que pronto surtirán efecto. Sin embargo, la realidad es que no han logrado cambiar el curso de acción de los dirigentes del Kremlin contra Ucrania en la búsqueda de sus objetivos estratégicos.

Las sanciones se aprobaron masiva y rápidamente sin medir sus efectos en la economía rusa ni sus consecuencias sobre los que las imponían y, por tanto, afectaron a su efectividad. De este modo, la economía rusa se ha mostrado fuertemente resiliente a las sanciones, logró sostener el valor del rublo al principio de la guerra y rápidamente reorientó sus intercambios comerciales a otras áreas más alejadas (China y países del Sudeste Asiático preferentemente), que le han permitido mantener un nivel elevado de ingresos con los que continuar financiando la guerra. Así, durante el primer año de guerra los ingresos rusos por exportación de gas y petróleo fueron una vez y media los de 2021, el producto interior bruto (PIB) se redujo únicamente un 2,1 % (frente a las previsiones inicial de hasta un 15 %) y a finales de 2023 ya había superado los niveles anteriores a la guerra con un crecimiento del 3,2 %. Las estimaciones de crecimiento para 2024-2025 son un 2,6 % y un 1,1 % respectivamente¹¹. Además, solo en febrero de 2024 los

¹⁰ Véase al respecto el estudio de NÚÑEZ CIFUENTES, A. *Mecanismos de sanción internacional a través del sistema financiero: un arma económica contra Putin*. Documento Marco IEEE 2/2023, y las referencias de interés que ahí se citan.

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2023/DIEEEM02_2023_ANANUN_Mecanismos.pdf

¹¹ Datos del Banco Mundial y previsiones para 2024 y 2025 del Fondo Monetario Internacional.

ingresos por hidrocarburos superaron los 10.000 millones de dólares (un 80 % más respecto al mismo período del año anterior).

Para sortear la efectividad de las sanciones las autoridades rusas han impulsado el papel del grupo de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y de otras organizaciones regionales donde no participan los países occidentales, incluido el cartel OPEP+ en una estrecha alianza de intereses con Arabia Saudí¹². De este modo, han sido capaces de crear un escenario que les permite continuar la guerra a largo plazo con el objetivo de borrar cualquier atisbo de una Ucrania independiente e infligir una derrota estratégica a Occidente, que puede tener consecuencias imprevisibles¹³. No obstante, para lograrlo es fundamental que continúen profundizando las relaciones con China, India, los países del golfo Pérsico y, en general, con todos aquellos que se oponen a la hegemonía occidental¹⁴.

La salida de multinacionales occidentales de territorio ruso

Las sanciones occidentales no solo impactaron contra las grandes empresas y corporaciones rusas¹⁵, las más importantes de las cuales están en manos de empresarios cercanos al régimen putiniano (los más destacados son Pyotr Aven, Oleg Deripaska, Leonid Mikhelson, Alexey Miller, Arkady y Boris Rotenberg, Igor Sechin o Alisher Usmanov), sino que además la mayoría de sus presidentes y consejeros delegados (denominados directores generales en Rusia) han sufrido medidas sancionatorias contra sus bienes personales, sus fortunas y hasta sus familiares. Aunque algunos inicialmente se mostraron descontentos con esta situación, la realidad es que el cuerpo principal de los oligarcas y empresarios rusos cerró filas en torno a las políticas del Kremlin contra Ucrania.

¹² Véase MÁRQUEZ DE LA RUBIA, F. *La OPEP (+) marca el paso*. Documento de Análisis IEEE 10/2019. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA10_2019FRANMAR-OPEPx.pdf; y CASTRO TORRES, J. I. *Arabia Saudita entre el Rimland y la confluencia de las grandes potencias*. Documento de Análisis IEEE 5/2023. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA05_2023_JOSCAS_Arabia.pdf

¹³ Véase CALVO ALBERO, J. L. *Occidente y la guerra*. Documento de Opinión IEEE 22/2024. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEQ22_2024_JOSCAL_Occidente.pdf

¹⁴ Véase entre otros RIDAO, J. M. «India y el mundo», *Política Exterior* 208. 2022. <https://www.politicaexterior.com/articulo/india-y-el-mundo/>; PARDO DE SANTAYANA, J. *La guerra de Ucrania y la rebelión del sur global*. Documento de Análisis IEEE 63/2022. https://www.ieeee.es/contenido/noticias/2022/10/DIEEEA63_2022_JOSPAR_Ucrania.html

¹⁵ Véase la base de datos de sanciones a Rusia elaborada por el Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/russia-sanctions-database/>

Los pocos casos que mostraron tibieza o se opusieron se resolvieron rápidamente con el ostracismo, el exilio o el asesinato en forma de suicidio o accidente, lo cual es propio de un régimen autoritario que tiene la capacidad y la voluntad de aplicar métodos expeditos cuando las circunstancias lo requieren (recuérdese, por ejemplo, cómo se resolvieron el conflicto de Chechenia y el extremismo religioso en el Cáucaso).

Pero, también las multinacionales extranjeras y sus filiales ubicadas en Rusia sufrieron el impacto de las sucesivas oleadas de sanciones, unas porque su negocio entraba de lleno en las medidas sancionatorias, otras porque sufrieron las contramedidas rusas y otras por el riesgo reputacional de continuar operando en el mercado ruso. De hecho, las autoridades ucranianas crearon una lista de empresas que, según su campaña de comunicación estratégica, apoyan la guerra en Ucrania; una forma clara y directa de compelerlas a salir de territorio ruso¹⁶. Por tanto, una vez que se hizo patente (marzo de 2022) que la guerra no iba a tener un final inmediato, la mayoría de las multinacionales occidentales comenzaron a salir de Rusia, dejando su patrimonio, negocios y empleados en manos rusas (se estima que más de mil empresas han salido de Rusia desde febrero de 2022)¹⁷.

Un caso ejemplificativo es el de la multinacional japonesa Nissan. Después de varios movimientos para tratar de mantener su posición en el mercado ruso, en noviembre de 2023 los activos de Nissan en Rusia pasaron a manos de la sociedad estatal NAMI (controlada por el Ministerio de Industria y Comercio ruso). Entre ellos se incluían la fábrica de automóviles de San Petersburgo con capacidad para producir hasta 100.000 vehículos anuales¹⁸ y un centro de ventas y comercialización en Moscú. Tres meses después, en febrero de 2024, el director de la automovilística rusa AutoVAZ, Maxim Sokolov (retengamos este nombre por un momento), y su homólogo de NAMI, Fiodor Nazarov, firmaron un acuerdo de adquisición del 99 % del capital de Nissan Rusia por un euro (con pago en el equivalente en rublos al tipo de cambio del día de pago) con pacto de recompra ejercitable en un plazo de seis años¹⁹. Con esta operación AutoVAZ

¹⁶ Esta lista se denomina «Patrocinadores internacionales de la guerra» (Міжнародні спонсори війни en ucraniano) y es elaborada por la Agencia Nacional Ucraniana para la Prevención de la Corrupción ucraniana.

<https://sanctions.nazk.gov.ua/en/boycott/>

¹⁷ La Escuela de Administración de Yale ha elaborado una lista exhaustiva de estas empresas.

<https://som.yale.edu/story/2022/over-1000-companies-have-curtailed-operations-russia-some-remain>

¹⁸ Esta fábrica comenzó su funcionamiento en 2009 y el año anterior a la guerra en Ucrania (2021) produjo 45.000 automóviles para el mercado ruso. En marzo de 2022 se detuvo la producción.

¹⁹ SAMEDOVA, S. «Nissan за один евро [Nissan por un euro]», *Kommersant*. 7 de febrero de 2023.

<https://www.kommersant.ru/doc/5811921>

espera producir en la fábrica de San Petersburgo hasta 2027 unos 70.000 automóviles anuales de la marca Lada para el mercado ruso, mejorar la distribución de sus productos en las regiones de San Petersburgo y Samara y ofrecer servicio a los clientes de Nissan en el noroeste de Rusia. Todas estas operaciones fueron autorizadas por el gobierno federal ruso y se saldaron con unas pérdidas declaradas de 686 millones de dólares para Nissan. Pero, hay muchos otros casos (los más parecidos al analizado son los de Renault, Heineken o McDonald's) en los que las multinacionales occidentales han salido del mercado ruso asumiendo pérdidas abultadas.

La contracara de este proceso es que muchos directivos o funcionarios rusos de diferentes niveles asumieron el control o directamente la propiedad de las filiales rusas de esas multinacionales, haciéndose de la noche a la mañana con patrimonios valorados en miles de millones de rublos. En un sistema como el putiniano, estas acciones no se pueden realizar de forma autónoma, sino que cuentan directa o indirectamente con el aval del poder estatal, mucho más en un escenario de guerra.

Al mismo tiempo, el sector de defensa ruso ha aumentado rápidamente la producción bélica en una rápida transición hacia una economía de guerra para cubrir las necesidades de las fuerzas rusas que participan en las operaciones en Ucrania. Las frecuentes visitas de altos funcionarios rusos, encabezados por el mismo presidente ruso, y los responsables del Ministerio de Defensa a las fábricas militares ponen también en primera fila a los directivos de estas empresas, que son premiados o cesados de sus puestos conforme al cumplimiento de los resultados inmediatos que se les demandan. Con un presupuesto de defensa que se ha duplicado desde el inicio de la guerra (oficialmente asciende al 6 % del PIB, pero puede alcanzar el 10-12 % como consecuencia de amplias partidas declaradas secretas), existen grandes oportunidades para escalar rápidamente a posiciones de mayor responsabilidad y poder. Es un momento para empresarios leales, pero también rápidos en la toma de decisiones y preparados para ejecutar las órdenes de producción del Ministerio de Defensa (componente patriótico nada desdeñable en la sociedad rusa actual).

De este modo, el régimen putiniano se asegura un proceso ordenado de ascenso al poder económico en un período de crisis, con un alto nivel de adhesión al régimen y también con una lealtad directa al presidente en una mezcla de sentimientos de patriotismo y agradecimiento personal propio del carácter ruso, elementos de suma

importancia para la continuación del esfuerzo de guerra y supervivencia del propio régimen.

Los nuevos oligarcas rusos

El 15 de noviembre de 2023 por primera vez el Kremlin se abstuvo de publicar la lista de los participantes en el tradicional encuentro anual del presidente Putin con los principales empresarios rusos²⁰. Esta medida forma parte de una estrategia destinada a proteger de las miradas inquisidoras occidentales a los principales empresarios y directivos rusos.

La vigencia de esta política se observa en la lista elaborada por el periódico económico ruso *Kommersant*, publicada el 20 de enero de 2024, que se basa en el número de apariciones públicas de importantes accionistas y directivos de grandes empresas rusas con Putin en 2023²¹. Los puestos de cabeza están ocupados por Alexey Miller, presidente de la gasística Gazprom; Andrey Kostin, presidente del banco estatal VTB; Herman Gref, presidente del banco estatal Sberbank; Roman Abramovich, el oligarca superviviente de la etapa Yeltsin; Oleg Deripaska, presidente de la metalúrgica RUSAL; o Maxim Sokolov, presidente de la automovilística AvtoVAZ (a quien citamos más arriba en el análisis de la salida de Nissan del mercado ruso).

Se observan varias cuestiones significativas. En primer lugar, directivos de empresas estatales y banqueros (de bancos estatales) continuaron ocupando los puestos más destacados. Segundo, los empresarios privados prácticamente dejaron de aparecer en los medios de comunicación al lado del presidente ruso. Tercero, las ausencias más destacadas son las de los hermanos Rotenberg y Genady Timchenko, todos ellos pertenecientes al círculo más cercano del presidente y que no han perdido sus posiciones ni sus privilegios. Es más, las empresas bajo su control han sido exceptuadas de publicar cuentas anuales bajo la fórmula legal de declararlas empresas estratégicas («empresas económicamente significativas», según el texto en ruso)²².

²⁰ En Встреча Путина с бизнесом была закрытой, "чтобы они спокойно все могли поговорить" [«La reunión de Putin con las empresas se realizó a puerta cerrada "para que todos pudieran hablar con tranquilidad"»], *Interfax*. 17 de noviembre de 2023. <https://www.interfax.ru/russia/931132>

²¹ Частные предприниматели все реже попадают в публичное поле вместе с Путиным [«Los empresarios privados son cada vez menos propensos a entrar en el campo público junto con Putin»], *Kommersant*. 20 de enero de 2024. <https://www.kommersant.ru/doc/6464478>

²² Documento disponible en el portal legal ruso. <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202403040012?index=1>

Por consiguiente, por un lado el Kremlin se muestra comprensivo con la situación que sufren los grandes empresarios rusos como consecuencia de la aplicación de sanciones occidentales contra sus patrimonios y familiares y permite su ausencia de la escena pública para no generar mayores dificultades. Por el otro, premia a los directivos de las grandes empresas estatales, que están alcanzando los primeros puestos en las apariciones públicas con Putin, porque no tienen ni la oportunidad ni la necesidad de permanecer en el anonimato. Esto demuestra el extraordinario funcionamiento de la simbiosis entre el poder estatal y el poder económico rusos y su enorme flexibilidad para adaptarse al escenario creado por las sanciones occidentales.

Como contrapunto a la situación actual de escalada en la guerra en Ucrania²³, el 4 de marzo de 2024 la Bolsa de Moscú (MOEX) superó los 3300 puntos por primera vez desde el 21 de febrero de 2022 (día del reconocimiento de las repúblicas populares del Dombás). Los analistas financieros atribuyeron esta subida a la estabilización del mercado, el fortalecimiento del rublo y el anuncio de dividendos por parte de las empresas²⁴.

Para completar el nuevo escenario que se está generando en los fundamentos del régimen ruso, el 29 de febrero de 2024 Putin declaró durante su discurso anual a la Asamblea Federal en Moscú que los héroes de la denominada Operación Militar Especial (militares profesionales, voluntarios y movilizados) están llamados a dirigir el país en las próximas décadas, es decir, serán la nueva élite política de Rusia²⁵. Pero, además, esta declaración contiene un mensaje implícito destinado a los actuales dirigentes políticos si no quieren ser desplazados. En el régimen putiniano no hay lugar para la equidistancia.

Consideraciones finales

El escenario de guerra en Ucrania y las sanciones occidentales han creado oportunidades para una nueva generación de empresarios (oligarcas) rusos que se están

²³ Véanse nuestras reflexiones al respecto en PÉREZ GIL, L. «El riesgo de una guerra nuclear con Rusia», blog *Derecho y Política Internacional*. Marzo de 2024. <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2024/03/el-riesgo-de-una-guerra-nuclear-con.html>

²⁴ «Los líderes de esta sesión fueron Yandex (+4,14 %), Ozon (+3,14 %) y Qiwi (+20,24 %)», *Kommersant*. 4 de marzo de 2024. https://www.kommersant.ru/doc/6552545?from=top_main_1

²⁵ El discurso completo está disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=838HG7ijveU>

haciendo con grandes patrimonios a raíz del abandono acelerado del mercado ruso de grandes empresas multinacionales occidentales.

Estos empresarios están haciendo fortunas a gran velocidad y, como la generación anterior, deben todo su patrimonio al presidente Putin. Pero, además, lo han obtenido en un período de guerra donde se exacerban los sentimientos patrióticos y nacionalistas, por lo que no se puede excluir que estén imbuidos de un mayor sentido de la responsabilidad nacional, propio de las élites que se crean o consolidan en los momentos de crisis.

Por este motivo, los nuevos oligarcas rusos tendrían una mayor disposición a apoyar las políticas del Kremlin y, en concreto, entrarían a formar parte de la base de poder que sustenta al régimen putiniano. Además, estos apoyos pueden ser importantes para la subsistencia del propio régimen cuando el presidente ruso abandone el poder. Su sucesor, como ocurrió con sus antecesores, tendrá que crear una nueva base de poder con sus propias lealtades, apoyos e intereses de grupo para mantenerse en su posición por un largo período de tiempo.

En consecuencia, es posible que se haya iniciado la renovación de uno de los tres componentes de la base de poder del régimen putiniano (formado por los servicios de seguridad, las Fuerzas Armadas y los oligarcas) que tienen como incentivo prácticamente insuperable hacerse con el poder económico de un país inmensamente rico en recursos naturales y hacerlo durante un período muy largo de tiempo.

*Luis V. Pérez Gil**

Teniente RV, Doctor en Derecho
Analista IEEE

27/2024

17 de abril de 2024

Natalia Torregrosa Ramos

**Ansar Allah, un movimiento
insurgente en fase de ascenso**

Ansar Allah, un movimiento insurgente en fase de ascenso

Resumen:

Debido al control de gran parte de la costa yemení, la insurgencia hutí ha logrado ampliar los objetivos militares al espacio marítimo adyacente y el grupo Ansar Allah ahora se conoce a nivel global porque ha amenazado la seguridad del tráfico marítimo en el mar Rojo, una de las vías principales del transporte internacional. Por otro lado, la circunstancia de enfrentarse a dos operaciones navales de gran envergadura ha redundado en la importancia que se le ha concedido al grupo.

El movimiento insurgente ha adquirido suficiente capacidad de combate, lo que garantiza que su actividad armada continúe en Yemen y en el espacio marítimo. No obstante, este salto cualitativo no habría podido realizarse sin la dirección estratégica exterior y la utilización de vehículos aéreos no tripulados (UAV). Con las dos operaciones navales en el mar Rojo, es posible que se recupere la situación de estabilidad en esta ruta marítima.

Palabras clave:

Hutíes, Ansar Allah, zaidismo, mar Rojo, Aspides, Guardián de la Prosperidad.

***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.

Ansar Allah, an insurgent movement on the rise

Abstract:

Due to its control of much of the Yemeni coastline, the Houthi insurgency has succeeded in extending military objectives to the adjacent maritime space and the Ansar Allah group is now known globally because it has threatened the safety of maritime traffic in the Red Sea, a major international shipping lane. On the other hand, the circumstance of facing two major naval operations has added to the importance accorded to the group.

The insurgent movement has acquired sufficient combat capability to ensure that its armed activity will continue in Yemen and in the maritime space. However, this qualitative leap could not have been realized without external strategic direction and the use of unmanned aerial vehicles (UAVs). With the two naval operations in the Red Sea, it is possible that stability may be restored to this sea route.

Keywords:

Houthis, Ansar Allah, Zaydism, Red Sea, Aspides, Prosperity Guardian.

Introducción

Los países de la península arábiga tienen una relación menos hostil con Israel que Irán, Siria o Irak, monarquías que venían impulsando unas dinámicas moderadas en la interacción con dicho Estado.

Durante el 2020, Israel saltó al espacio del golfo Pérsico gracias a la firma de Baréin y Emiratos Árabes Unidos (EAU) de los Acuerdos de Abraham. En EAU, el apoyo a Israel se concretó en la presencia de empresas israelíes en las ciudades de Dubái y Abu Dabi, y una de ellas, la Israel Aerospace Industries (IAI) instaló un sistema Barak de defensa aérea.

La firma de los Acuerdos de Abraham, también denominado el proceso de normalización, implica el reconocimiento del Estado de Israel. Los otros países firmantes, además de EAU y Baréin, son Sudán y Marruecos. Por cuanto respecta a Arabia Saudita y, como resultado de su proceso de cambio, se venía fomentado la confianza con Israel, política de acercamiento que fue evidente tras la declaración del príncipe heredero Mohamed bin Salmán, en septiembre de 2023, que expresó estar cada día más cerca de Israel.

Por el contrario, Irán practica el antisionismo absoluto, que niega al pueblo judío el derecho a un Estado y, por ello, rechaza la existencia del Estado de Israel. Por tanto, la posible adhesión de Riad a los acuerdos de Abraham y la amenaza de la penetración israelí en sus propios márgenes de seguridad del golfo Pérsico suponían sucesos muy adversos para su posición regional e internacional.

Como respuesta al llamado proceso de normalización entre los países árabes e Israel, la República Islámica de Irán ha abierto dos ámbitos de confrontación, terrestre en la Franja de Gaza y marítimo en el mar Rojo, a través de actores con intereses comunes.

Cabe matizar que inmediatamente los seguros marítimos¹ se dispararon un 400 % y la navegación por el canal de Suez se redujo un 40 %. Por este motivo, Egipto fue uno de los países más perjudicados. Desde el año pasado, ha experimentado dos cisnes negros que han desequilibrado su economía, que ya presentaba deficiencias graves, como es una balanza de pagos negativa y una gran deuda pública y externa. Sin

¹ POZO, E. «Los ataques en el mar Rojo disparan en España hasta un 400 % el precio del seguro |», *Seguros (expansion.com)* (consultado el 12/2/2024).

planes de diversificación, los únicos ingresos estatales son el turismo y el canal de Suez, pero la guerra de Gaza y los ataques de las milicias hutíes han causado el desplome de sus principales fuentes de ingresos.

Los elementos que determinaron la intervención de los hutíes en el conflicto, aprovechando la oportunidad que les ofreció el atentado de Hamás, son los siguientes:

- Posesión en Yemen de gran parte de la costa del mar Rojo.
- Experiencia militar y armamento idóneo.
- Apoyo de Irán.
- Coincidencia de narrativa y de discurso con los lemas hutíes (¡Dios es grande! ¡Muerte a América! ¡Muerte a Israel, maldición a los judíos! ¡Victoria para el islam!).

La acción militar se ha convertido en la parte más importante de la actividad de la organización, con unas fuerzas terrestres bien dotadas y los ataques en el mar Rojo responden a unos objetivos bien definidos, acciones militares que han provocado un gran impacto psicológico y propagandístico, lo que ha redundado en la importancia que se le ha concedido al grupo.

Dentro de la complejidad del momento actual, este trabajo aborda el análisis de una milicia con vínculos con Teherán, los hutíes (Ansar Allah)², con el objetivo de evaluar la fortaleza y la permanencia en el tiempo de este movimiento teniendo en cuenta tres parámetros: la base comunitaria que lo apoya, las capacidades militares y las acciones armadas que está realizando.

La base comunitaria, el zaidismo

Genéricamente, se entiende por base comunitaria la población, clase, grupo o sector social en nombre de la cual la organización actúa y de la que recibe apoyo y salvo, que el grupo sea una secta, tiene siempre detrás una base que se siente identificada con su discurso y con las acciones de defensa de este.

² La actividad armada de Ansar Allah emerge en la situación inestable de Yemen, conflicto que se detalla en TORREGROSA, Natalia. «Yemen, catástrofe humanitaria y entorno alejado de la estabilidad», en [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023 \(ieee.es\)](#), capítulo octavo. Pp.197-222 (consultado 10/4/2024).

Los especialistas expresan casi de forma unánime que es importante describir la base comunitaria: Martha Crenshaw³ indica que la longevidad de una organización se fundamenta en la dimensión de su base comunitaria, y De la Corte Ibáñez⁴ señala que «solo las organizaciones capaces de suscitar lealtades y simpatías entre los miembros de alguna comunidad de referencia pueden sobrevivir durante el tiempo necesario para desarrollar una campaña de violencia suficientemente eficaz».

Actualmente, la población zaidí estaría formada por entre 10 y 12 millones de habitantes, número de individuos que posteriormente habría de engrosar las filas de la militancia armada. A diferencia del chiismo duodecimano, en el zaidismo se afirma que el quinto imán es el que está escondido esperando su regreso en el fin de los tiempos como *Mahdi* y es la confesión mayoritaria en las regiones del norte y oeste de Yemen.

Esta población de referencia fue ganando terreno desde el liderazgo de Hussein Badreddin al-Huti, cuando emergió un movimiento de renovación en el grupo zaidí con la formación de dos partidos políticos, Verdad y Juventud Creyente.



Figura 1. El movimiento hutí tomó el nombre del fundador, Hussein Badreddin al-Huti (izda.), su hermano, Abdul Malik al-Huti, es el actual líder.

Tras la invasión de Irak, el movimiento político y religioso se transformó además en militar con el nombre de Ansar Allah. Cuando, en septiembre de 2004, Hussein al-Houthi fue eliminado por el ejército yemení, el movimiento también se conoce, tras su muerte, con el nombre genérico de su fundador.

³ CRENSHAW, M. «La lógica del terrorismo: comportamiento terrorista como producto de una elección estratégica», en REICH, W. *Orígenes del terrorismo: psicología, ideología, teología, estados mentales*. Pomares-Corredor, Barcelona, 1994, pp. 17-35.

⁴ DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis. *La lógica del terrorismo*. Alianza Editorial, 2006, p. 135.

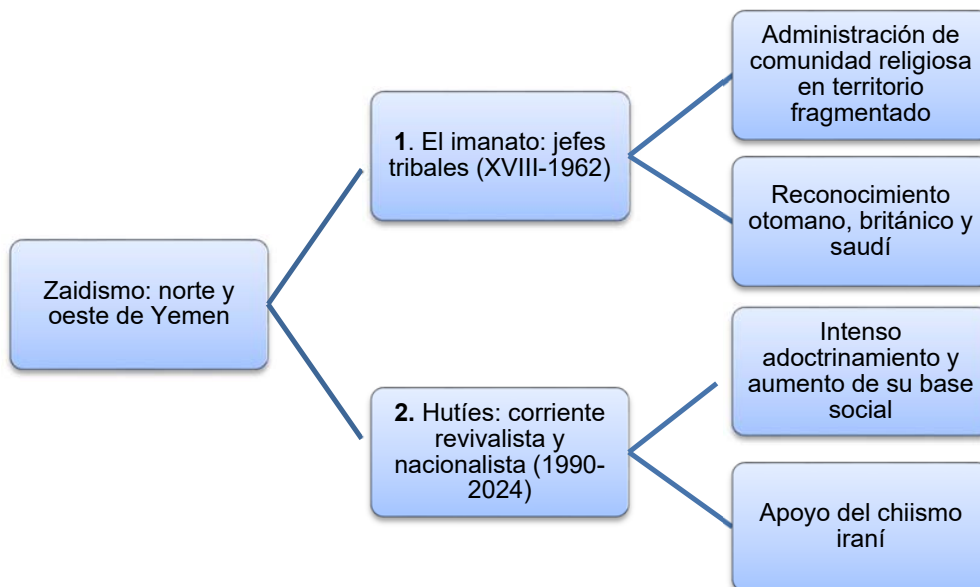


Figura 2. El zaidismo, la base identitaria y religiosa de los hutíes.
Fuente: elaboración propia.

Las capacidades militares

La capacidad militar de la insurgencia se ha ido fraguando en los nueve años de guerra convencional en Yemen mediante operaciones militares prolongadas y sostenidas durante ese tiempo. Por otro lado, el contexto operativo actual ha revelado que se ha dotado de equipos y sistemas que incorporan tecnologías avanzadas:

- Las Fuerzas Armadas⁵ hutíes están integradas en una estructura de mando y control, con un contingente considerable, de entre 20.000 y 200.000 soldados y, según afirmaciones de los jefes de la insurgencia, se habrían entrenado entre 165.000 y 600.000 reservistas.
- Las fuerzas terrestres emplean rifles AK-47, vehículos blindados-acorazados, helicópteros, aviones F-5, misiles antiaéreos portátiles (MANPAD), UAV armados y de reconocimiento, y armas navales y minas. Además, poseen sistemas de misiles balísticos de medio (Toophan) y de corto alcance (Fateh-

⁵ Las capacidades militares y el contingente de la insurgencia hutí se ha extraído de varias fuentes de información: dos publicaciones del *think tank* International Institute for Strategic Studies (IISS): *The Armed Conflict Survey, 2022*, «Conflict Report Yemen» (pp. 167-168) y *The Military Balance 2023*, «Yemen» (pp. 362-363); y *Combined Maritime Forces (CMF)*: Open Source Monthly (20 October 2023, p. 5).

110), antibuque (Al-Mandab-1, Asef, Falaq y Fateh-110), antiaéreo (Baraq-2) y versiones del misil tierra-aire iraní Sayyed⁶.

- Por último, cabe destacar que el Comando Central de Estados Unidos (CENTCOM)⁷, publica los ataques aéreos casi diarios que realiza la coalición militar liderada por EE. UU. y Reino Unido⁸, en localidades del oeste de Yemen, contra posiciones donde se ubican instalaciones militares en almacenes subterráneos, e identifica también los medios avanzados a los que la coalición se enfrenta: embarcaciones de superficie no tripuladas (USV), misiles balísticos antibuque (ASBM), misiles de crucero antibuque móviles (ASCM) y vehículos aéreos no tripulados de ataque unidireccional (OWA UAV).

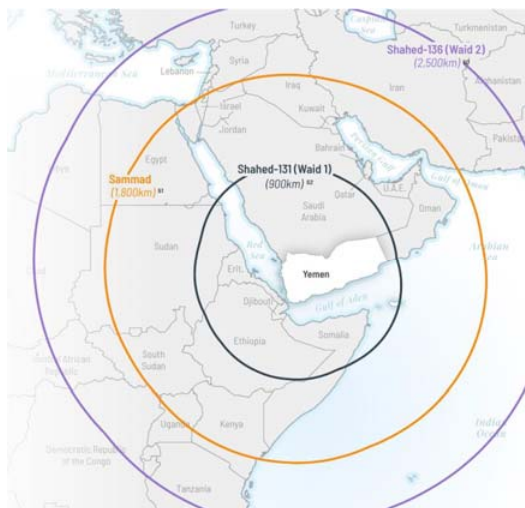


Figura 3. Las capacidades hutíes en misiles y UAV han crecido gracias al ensamblado de tecnología iraní.
 Fuente: Defense Intelligence Agency (DIA), disponible en: [Iran Houthi Final2.pdf \(dia.mil\)](#)

Muchas de las operaciones militares de los hutíes se han designado con la etiqueta de terrorismo, aunque esta calificación, aplicada al grupo armado, sigue sin estar

⁶ Ibid.

⁷ Desde que comenzaron los ataques contra Ansar Allah, en respuesta a sus ofensivas en el mar Rojo, estos se publican diariamente en el sitio web oficial del CENTCOM. Disponible en: [Home \(centcom.mil\)](#) y [PRESS RELEASES \(centcom.mil\)](#) (consultado 10/4/2024).

⁸ Las capacidades aéreas de EE. UU. y Reino Unido corresponden a la publicación: *JANES (terrorism-insurgency-events)*, donde se mencionan los aviones utilizados contra Ansar Allah entre finales de 2023 y 2024, los de tipo Typhoon, de la base militar británica en Akrotiri (Chipre), aviones de combate F-A 18 Howler y F-A-18 Hornets, el USS Laboon de la clase Arleigh Burke del Grupo de Ataque de Portaaviones Dwight D. Eisenhower, etc.

consensuada en la escena internacional⁹, en parte debida a las repercusiones del uso del término en la situación humanitaria de Yemen. EAU y el Consejo de Liderazgo Presidencial (CLP), la autoridad internacionalmente reconocida en Yemen, determinaron, en 2022, el ingreso de Ansar Allah en la lista de grupos terroristas de Yemen, y Estados Unidos la volvió a incluir, el 17 de enero de 2024, en su lista de organizaciones terroristas en respuesta a los ataques a mercantes en el mar Rojo que han llevado a cabo en los últimos meses.

En cualquier caso, los jefes militares están sometidos al Comité de Sanciones contra el Yemen, establecido por la Resolución 2140 de la ONU (embargo de armas selectivo, congelación de activos y prohibición de viajar). Entre septiembre y octubre de 2022, fueron sancionados Mansur Al-Sadi comandante de las Fuerzas de Defensa Naval y Costera de Yemen, Motlaq Amer Al-Marrani, ex jefe adjunto de la Oficina de Seguridad Nacional, y Ahmad al-Hamzi, comandante de la Fuerza Aérea y las Fuerzas de Defensa Aérea y del Programa de UAV.

Las acciones militares

Durante el conflicto armado de Yemen, la coalición progubernamental, formada por el Consejo de Liderazgo Presidencial (CLP) y el Consejo de Transición del Sur (CTS)¹⁰, ha estado financiada y bien defendida por Arabia Saudita y EUA, países que se encuentran entre los mayores importadores mundiales de grandes armas.

Sin embargo, a pesar del respaldo y la superioridad armamentística de estas potencias, las fuerzas progubernamentales no han presentado una gran cohesión frente a los rebeldes hutíes. En realidad, se ha agudizado la debilidad gubernamental y se ha perdido el control de importantes áreas del país.

⁹ Tras la lectura de las sucesivas reuniones informativas del CSNU, y especialmente la sesión de febrero de 2022, se destaca la falta de una definición convenida de grupo terrorista aplicada a los hutíes por parte de sus miembros: [Yemen Chronology of Events : Security Council Report](#) (consultado 10/4/2024).

¹⁰ El CLP y el CTS están integrados en un órgano presidencial, con Rashad Al-Alimi como presidente del país, constituido el 7 de abril de 2022, a iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo: Está compuesto de ocho vicepresidencias con miembros procedentes del Norte y el Sur, con el fin de cohesionar la coalición antihuti y facilitar el restablecimiento de la unión territorial de Yemen.

El primer objetivo militar hutí fue el ataque y ocupación del centro de gravedad del Gobierno yemení, la capital en Saná. Durante el 2011, las primaveras árabes provocaron una gran inestabilidad en Yemen que causó la renuncia del presidente Ali Abdullah Saleh y la transferencia de sus poderes al hasta entonces vicepresidente de gobierno, Mansur al-Hadi.

En este ambiente de deterioro político, el movimiento hutí, con la ayuda del expresidente, logró expulsar, el 21 de septiembre¹¹ de 2014, al Gobierno de la capital. A continuación, disolvió el Parlamento para, finalmente, fundar el Consejo Supremo Revolucionario. La rotura del centro finalizó en diciembre de 2017 y ocasionó el traslado del Gobierno a la ciudad de Adén.

Desde el establecimiento de un Gobierno, con capital en Saná, y la posesión de la sede de uno de los dos bancos centrales de Yemen, el grupo ha logrado dominar la mayoría de los territorios del norte. Actualmente están bajo su control Dhala, Hodeida, Marib, Saada y Taiz, provincias donde se desarrollan los combates más intensos desde el último trimestre del 2022 hasta la actualidad y se vienen concentrando además un gran número de víctimas mortales y desplazados¹².

Partiendo de esta base territorial, continúan en su objetivo de dominar al menos una de las tres provincias, Marib, Shabwah o Hadramaut, donde se concentran los principales yacimientos petrolíferos y de gas, y penetrar en las áreas de Adén y Lahej, principales provincias del CTS¹³. En efecto, las hostilidades han persistido en las gobernaciones de Marib, Shabwah, y en localidades situadas en la frontera provincial de Marib-Shabwah. Contra las posiciones del CTS, son constantes las confrontaciones en el sur,

¹¹ Desde entonces, los hutíes celebran el Aniversario de la Revolución el 21 de septiembre.

¹² Estadística procedente del centro de análisis: Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED). Disponible en: <https://acleddata.com/middle-east/yemen/> (consultado el 19/3/2024).

¹³ El Consejo de Transición del Sur (CTS) fue creado en 2017 por una facción del Movimiento del Sur y tiene un plan consistente en la defensa de un Estado separado. Las facciones políticas del Sur se agrupan en Adén para celebrar la Reunión Consultiva Nacional del Sur y en la última, de mayo de 2023, firmaron la Carta Nacional, en la que varios grupos se unieron al CTS además de solicitar a la sociedad internacional que respetara su derecho a un estado independiente.

especialmente en las provincias de Lahej, Abyan y Dhala, áreas donde también interviene Al-Qaeda en la Península Arábiga (AQPA)¹⁴.

Respecto los recursos básicos, el conflicto ha anulado prácticamente los activos, la producción agrícola local, ha disminuido los ingresos familiares y nacionales y ha destruido la red de transportes¹⁵ además de las minas terrestres y los restos explosivos de guerra¹⁶ que impiden la reconstrucción e incrementan aún más la situación de recesión económica.

Un fenómeno que empobrece más a Yemen es la violencia que Ansar Allah ejerce sobre grupos y personas que tienen alguna relevancia social o económica en las áreas bajo su dominio: realizan ataques puntuales contra personal médico y funcionario en sus propios hogares, clínicas de salud o centros administrativos, asaltos y agresiones en comercios y mercados, y bloqueos de camiones que transportan mercancías. En las provincias que tienen menos influencia, como Ibb, la violencia que se lleva a cabo contra la población es más extrema con tribunales que dictan penas de muerte, extorsiones, robos a comercios o bombardeos de aldeas¹⁷.

En las infraestructuras y vías de comunicación, existen graves daños y en particular, en puertos y aeropuertos. Se debe destacar que por estas vías se recibe la ayuda humanitaria y se mueven las mercancías.

En las provincias de Saná, Hodeida y Taiz, los aeropuertos están bajo control de los hutíes, y las vías de comunicación, incluido los aeropuertos, fueron objeto de negociaciones durante el periodo de tregua, en 2022¹⁸.

¹⁴ AQPA no ha realizado ningún ataque contra Ansar Allah entre julio de 2022 y junio de 2023. Este hecho alentó la especulación, en medios de comunicación yemeníes, de que los dos grupos armados estaban cooperando: Janes. Al-Qaeda in the Arabian Peninsula (AQAP). Group profile. Alliances and Rivalries (consultado el 5/4/2024).

¹⁵ Los datos correspondientes a infraestructuras y economía pertenecen al Banco Mundial. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/351911650316441159/pdf/Yemen-Country-Engagement-Note-for-the-Period-FY22-FY23.pdf> (consultado 10/4/2024). Por otro lado, según el índice de desarrollo humano de Naciones Unidas, basado en las tres variables de PIB, esperanza de vida y educación, Yemen ocupa la posición 183 de 191 países. Disponible en: <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI> (consultado 10/4/2024).

¹⁶ El Observatorio de Minas Terrestres yemení ha documentado que más de un millón han sido diseminadas desde finales del 2014.

¹⁷ Los incidentes violentos contra la población civil en las provincias bajo el dominio de Ansar Allah, acontecidos entre finales del 2023 y 2024, proceden de JANES (Violent Risks Intelligence Bulletin).

¹⁸ El evento más destacable en 2022 fue el periodo de tregua, mediado por la ONU, renovada dos veces y extendida durante seis meses, entre el 1 de abril y el 2 de octubre. Durante la tregua, ambas partes violaron el alto al fuego y la persistencia de hostilidades reveló que ya no sería de nuevo renovada.

Para su renovación, Hans Grundberg, enviado especial de la ONU para Yemen, demandó a los hutíes la reanudación, por primera vez en seis años, de los vuelos comerciales en el aeropuerto de Saná, el avance en la reapertura de las vías de comunicación de la provincia de Taiz y en el suministro regular de combustible al puerto de Hodeida. Sin embargo, los vuelos en el aeropuerto de Saná no se restablecieron, aunque la escasez de combustible en la capital y en otros lugares se remedió debido a la llegada de algunos petroleros al puerto de Hodeida.

A lo largo del 2023, el 17 de junio, tuvo lugar el primer vuelo comercial desde el aeropuerto de Saná hasta Yeda tras las primeras conversaciones directas entre Arabia Saudí y las autoridades hutíes. En realidad, durante estas negociaciones, los asuntos se centraron en la reapertura de los puertos controlados por ellos, el aeropuerto de Saná, la reconstrucción de infraestructuras, los pagos de los salarios del sector público y una hoja de ruta para la salida de las fuerzas extranjeras.

Con la reanudación de las hostilidades, los vuelos en los aeropuertos han vuelto a estar bloqueados. Actualmente, el de Hodeida está protegido por equipos de defensa aérea desplegados por los hutíes y se ha prohibido el aterrizaje de aeronaves, como en enero de 2024, cuando se impidió el descenso de un avión en el aeropuerto de Mokha procedente de Sudán, con 138 ciudadanos yemeníes, que hubo de regresar.

Por último, tras el ataque de Hamás de octubre de 2023, los hutíes, con una narrativa en defensa del pueblo palestino y en respuesta a la contraofensiva en la Franja de Gaza, aprovecharon la oportunidad para activarse en este conflicto. A unos dos mil kilómetros de distancia y sin moverse de sus posiciones, comenzaron con ataques, con misiles y UAV a buques mercantes en el mar Rojo¹⁹.

No obstante, este salto cualitativo no habría podido realizarse sin la dirección estratégica de Irán y sin la utilización de UAV, cuya interceptación aérea y neutralización plantea un gran desafío debido a que los ataques se mantienen a

¹⁹ Esta estrategia se inició el 19 de noviembre de 2023 tras el secuestro de un carguero de pabellón israelí. *El impacto de la guerra de Gaza en Oriente Medio*. Fundación Alternativas, n.º 234. 2024, p. 33. Disponible en: [GAZA ORIENTE MEDIO.pdf \(fundacionalternativas.org\)](https://www.fundacionalternativas.org/gaza-oriente-medio.pdf) (consultado 10/4/2024).

velocidades rápidas sobre buques mercantes, objetivos civiles sin capacidades de defensa aérea y guerra electrónica.

Desde entonces, la seguridad de navegación en una de las vías principales del transporte internacional está amenazada. Según la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), el tránsito de portacontenedores ha descendido un 67 %, al igual que los petroleros y gaseros que también están experimentando caídas significativas²⁰, además de ocasionar algún desastre medioambiental²¹.

Paralelamente y para minimizar el impacto sobre el tráfico marítimo, se han desplegado dos operaciones en el mar Rojo: una, Guardián de la Prosperidad, de EE. UU.²² y Reino Unido, con apoyo de Australia, Baréin, Canadá, Dinamarca, los Países Bajos, Nueva Zelanda y Francia²³, que están emprendiendo una serie de ataques contra posiciones militares de los hutíes en Yemen; la segunda, Aspides, operación aeronaval de la Unión Europea de acuerdo a la resolución 2722 del CSNU de 10 de enero, que condena los ataques hutíes y reconoce el derecho de los Estados miembros a defender sus buques frente ataques o para impedir su libertad de navegación²⁴.

²⁰ [Mar Rojo, Mar Negro y Canal de Panamá: La UNCTAD alza la voz de alarma sobre las perturbaciones del comercio mundial | UNCTAD](#) (consultado el 8/3/2024).

²¹ «Marea negra tras el ataque al carguero Rubymar, en febrero de 2024, que trasportaba 41.000 toneladas de fertilizantes», *Informe Semanal de Política Exterior*, n.º 1360. 5 de marzo de 2024, p. 3. Disponible en: [Política Exterior | Análisis internacional en español \(politicaexterior.com\)](#) (consultado el 19/3/2024).

²² «Estados Unidos cuenta con alrededor de 40.000 efectivos terrestres en la zona (13.000 en Kuwait, 10.000 en Catar, 9.000 en Baréin, 3.000 en Jordania, 2.500 en Irak); o, lo que es lo mismo, ofrece esa misma cantidad de objetivos a Irán y a todos sus peones regionales», *Informe Semanal de Política Exterior*, n.º 1365. 5 de febrero de 2024, p. 1. Disponible en: [Política Exterior | Análisis internacional en español \(politicaexterior.com\)](#) (consultado el 6/2/2024).

²³ A finales de enero «Francia envió al mar Rojo la fragata Alsace para reemplazar a la Languedoc, navío que ha actuado como buque de escolta del Grupo de Ataque del portaaviones USS Dwight D. Eisenhower». Disponible en: <https://www.defensa.com/defensa-naval/marina-nacional-francesa-manda-mejor-fragata-antiaerea-mar-rojo> (consultado el 6/2/2024).

²⁴ Los estrechos de Bab el-Mandeb y Ormuz están bajo el control de Agénor y aún se desconoce si se integrará en Aspides: El 20 de enero de 2020, ocho países europeos liderados por Francia organizaron la operación, la EMASoH (European Maritime Awareness in the Strait of Ormuz) para cubrir el Golfo, el estrecho de Ormuz y parte del mar Árabe con una misión que consta de una vía diplomática y una vía militar con un componente aeronaval llamada operación AGENOR. Actualmente, participan Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Países Bajos, Noruega y Portugal. Disponible en: [Home | EMASoH \(emasoh-agenor.org\)](#) (consultado el 27/2/2024).

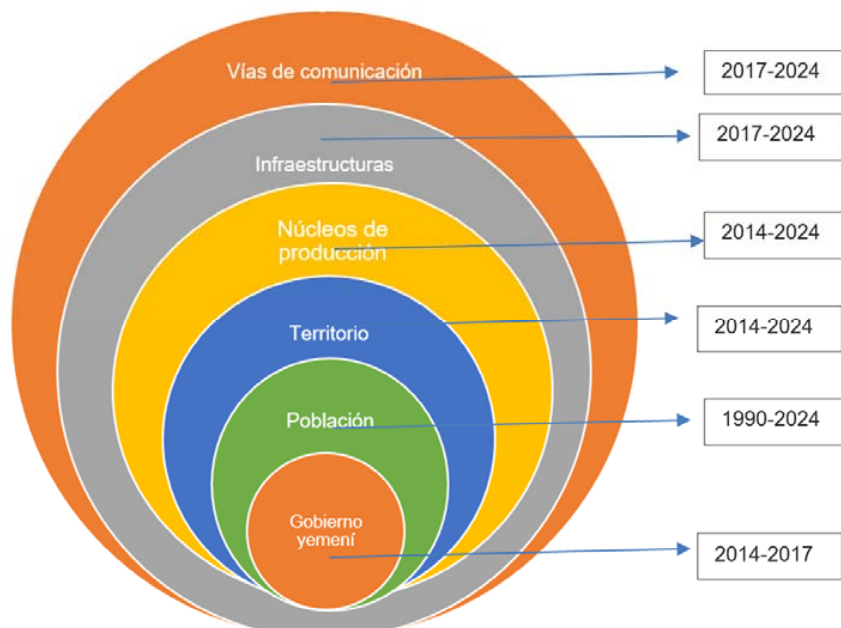


Figura 4. Las acciones militares hutíes (Ansar Allah) persiguen objetivos perfectamente delimitados.
Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

La insurgencia hutí comenzó siendo un bando rebelde contra las fuerzas gubernamentales yemeníes, apoyadas por Arabia Saudí y EAU, y ahora es un actor regional con poder militar que ha cobrado fuerza en términos de control del territorio: se desplegó partiendo de las provincias del norte hasta ocupar actualmente el 30 % del territorio. Se presenta, por tanto, como una fuerza hábil y experimentada, fogueada en un largo conflicto bélico.

De acuerdo con los tres parámetros referidos (base comunitaria, capacidades militares y acciones armadas), Ansar Allah es una milicia fuerte que está en fase de ascenso lo que garantiza que su actividad armada continúe en Yemen y en el espacio marítimo adyacente. Sin embargo, es posible que, a corto plazo, las operaciones aeronavales en el mar Rojo consigan restablecer la estabilidad en esta vía marítima.

Respecto a la base comunitaria, la población zaidí se ha ampliado en los últimos años, hecho que aumenta a su vez la disponibilidad de efectivos militares. Además, el apoyo de la causa palestina por parte de las autoridades hutíes hace viable, que, por este medio, puedan aumentar en Yemen sus partidarios entre las filas suníes. Finalmente,

para impresionar a la población de sus áreas, continuarán realizando acciones ejemplarizantes mediante la violencia contra grupos y personas que tienen alguna relevancia social o económica²⁵.

*Natalia Torregrosa Ramos**
Analista del IEEEE

²⁵ Sobre el terrorismo... «Golpea a los fuertes (el Estado o la comunidad internacional) atacando a los débiles (civiles o no combatientes) para generar miedo en la comunidad» en AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. *La guerra. Teoría para comprender los conflictos del siglo XXI*. El viejo Topo, 2024, p. 259.

28/2024

24 de abril de 2024

Pedro Sánchez Herráez

Siglo XXI: ¡Un nuevo orden mundial!... ¿Y un nuevo poder?

Siglo XXI: ¡Un nuevo orden mundial!... ¿Y un nuevo poder?

Resumen:

El término «poder», si bien aparentemente se encuentra asociado esencialmente con los recursos, con las capacidades cuantitativas que un actor determinado posee, no responde estrictamente a esa relación de modo directo.

En el entorno actual, en un planeta en plena reconfiguración geopolítica, la situación puede ser descrita casi como de caos, lo que hace muy complejo definir e interpretar el poder ante esa multiplicidad de actores y de interrelaciones.

Tras realizar un somero repaso sobre diferentes acepciones relacionadas con el concepto de poder, así como sobre las formas de entenderlo y aplicarlo, se plantea el que quizás pueda ser el poder por excelencia en ese entorno actual y con las sociedades líquidas como telón de fondo.

Una reflexión final al respecto cierra el presente documento.

Palabras clave:

Poder, caos, coerción, atracción, injerencia, sociedad líquida, conformación social.

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

21st century: A new world order!... and a new power?

Abstract:

The term “power”, although apparently associated essentially with resources, with the quantitative capacities that a given actor possesses, does not strictly correspond directly to this relationship.

In the current environment, in a planet in the midst of geopolitical reconfiguration, the situation can be described as almost chaotic, which makes it very complex to define and interpret power in the face of this multiplicity of actors and interrelationships.

After a brief review of the different meanings related to the concept of power, as well as the ways of understanding and applying it, what may perhaps be the power par excellence in today's environment and with liquid societies as a backdrop, is considered.

A final reflection on this subject concludes this paper.

Keywords:

Power, chaos, coercion, attraction, interference, social shaping, liquid society

Introducción: el poder y su dinámica

Aparentemente, el término «poder» puede parecer sencillo de identificar y entender, especialmente si se asocia a uno de sus sinónimos, capacidad, relacionado con la posibilidad de hacer —o no— determinadas cosas, de emprender —con éxito, se supone— determinadas acciones; pero, quizás, el concepto sea más profundo y presente más aristas de lo que a priori pudiera parecer.

Así, en el diccionario de la lengua española, la palabra poder¹, en sus diferentes acepciones, recoge expresiones del tipo «tener expedita la facultad o potencia de hacer algo», «tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo», «tener más fuerza que alguien (...)», «ser más fuerte que alguien, ser capaz de vencerlo»... expresiones que vinculan esencialmente el poder con la posibilidad, por razón de una balanza favorable de fuerza, de realizar la acción deseada. Parece que la vinculación del poder con los recursos resulta evidente.

Pero, y desde otra óptica, el concepto de poder puede definirse como la «habilidad o capacidad de influir en la conducta de otros para conseguir un fin deseado»²; en definitiva, tener poder es ser capaz de que otro haga lo que yo quiero empleando para ello diferentes medios y modos, no necesariamente todos directos ni «contundentes». Y ese es el auténtico poder... desde esta óptica.

Sin embargo, desde otra perspectiva el poder no es, ni más ni menos, que una construcción social³; el poder, que en esencia radica en cada uno de nosotros, se cede por diferentes razones y circunstancias a otros. Y como simple muestra de este planteamiento, basta recordar el «poder» que ostentan las agencias de calificación económicas —o determinados organismos internacionales—, que simplemente la declaración por su parte de que una determinada empresa o nación tiene apuros económicos desencadena una cascada casi automática de acciones y percepciones que pueden poner a esa empresa o nación en riesgo de quiebra económica. La capacidad

¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. «Poder», *Diccionario de la lengua española*. Edición del Tricentenario. Marzo de 2023. Disponible en: <https://dle.rae.es/poder?m=form>

NOTA: Todos los vínculos de internet del presente documento se encuentran activos a fecha de cierre de este, 18 de abril de 2024.

² MINISTERIO DE DEFENSA. *Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas*, PDC-01 (A). 2018, p. 21. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2018/PDC-01_A_Doctrina_empleo_FAS_27feb2018.pdf

³ GUZZINI, Stefano. «The concept of power: a constructivist analysis», en Berenskoetter, Félix y, Williams, M. J. *Power in world politics*. Routledge, Nueva York, 2007, pp. 23-42.

de desarrollar narrativas creíbles o poner «etiquetas» —eres solvente o no, en el ejemplo anterior» constituye «el poder».

Por lo tanto —y, obviamente, caben muchas más aristas en la comprensión del concepto «poder»—, y más allá de su definición, de sus medios y sus modos, de sus formas y elementos, el poder se configura necesariamente en función de los otros, del resto de actores con los que se producen las interacciones necesarias e inevitables al compartir un mundo, y más si es un mundo global y poderosamente interconectado como el actual. Ante ese planteamiento del poder de una manera dinámica... ¿existe algún paradigma que pueda emplearse para entenderlo, y que permita ayudar en caso de que dichas interacciones devengan, o puedan devenir, en una disputa?

A ese respecto, uno de los modelos más empleados es la teoría de juegos —que tuvo un gran desarrollo durante la Guerra Fría, una era de máxima confrontación—, pues permite generar una serie de herramientas que posibilitan la toma de decisiones ante un conflicto de intereses⁴, ante luchas de poder y por el poder.

Una forma sencilla de expresar qué es un juego es entenderlo como una situación de conflicto en la que priman intereses contrapuestos; normalmente consta de un número determinado de jugadores, que interactúan entre ellos en una partida, sujetos a unas determinadas reglas o normas —las «reglas del juego»—, de obligado cumplimiento so pena de castigo y donde los beneficios y ganancias obtenidas por cada uno de los jugadores dependen no solo de sus propias acciones y decisiones, sino también de la de los demás jugadores, de la del resto de actores de la partida. Así, jugadores, reglas, estrategias —entendidas como plan de acción de cada jugador para obtener el máximo beneficio— y ganancias —o pérdidas— constituyen los elementos de cualquier juego.

La situación, el juego, se puede ir complicando; a mayor número de actores, de jugadores, más numerosas y claras han de ser las reglas, lo cual lleva aparejado una mayor dificultad para «poder jugar»; y si se «hacen trampas» —si no se respetan las reglas— o no son aceptadas o se van reescribiendo sobre la marcha, la situación distará de ser armónica, para devenir en algo similar al caos, al desorden... aunque siempre

⁴ En este sentido FERNADEZ NOVO, Yago y NÚÑEZ NIETO, Xavier. «Modelado de situaciones de conflicto bélico mediante la aplicación matemática de la teoría de juegos», *Revista General de Marina*, volumen 274. Marzo 2018, pp. 335-345.

puede haber jugadores que señalen que, simplemente, se trata de adaptar las reglas, de establecer un nuevo orden. Aunque suponga desencadenar un «infierno».

¿Y ese es el entorno en el que el mundo se encuentra inmerso?

Siglo XXI: ¿Esto es un (complejo) infierno?

Tras el fin de la Guerra Fría y la entrada en una era de aparente «paz perpetua» en los años 90 del siglo pasado, diferentes hitos y acontecimientos —desde el ataque terrorista a las Torres Gemelas en Nueva York en el año 2001 a la crisis económica mundial del año 2008, pasando por el ascenso de China a segunda potencia económica mundial en el 2011 (y con el objetivo declarado de devenir en la primera no más tarde del 2049), la reaparición de Rusia como potencia revisionista, las Primaveras Árabes, el surgimiento del llamado sur global...— han dado paso a un entorno definido habitualmente como de nueva pugna geopolítica global.

Las constantes y sucesivas disputas a escala planetaria, en esa reconfiguración mundial en curso —con la guerra en Ucrania como más aparente «pistoletazo de salida», si bien la disputa lleva años larvándose— conducen, aparentemente, hacia un «nuevo orden» que no se sabe si devendrá en unipolar, bipolar o multipolar, y que puede, por ende, durante ese proceso, generar una tercera guerra mundial o una segunda guerra fría⁵... la «paz perpetua» queda muy lejos, pues la conflictividad crece de manera constante en el mundo. Con las lógicas salvedades, sí que podría decirse, con un cierto tono jocoso —o con ninguno— que «esto es un infierno».

Y en ese entorno, las «reglas» del «viejo orden», si es que alguna vez han sido aceptadas y asumidas por todos —o por la mayoría de los actores— han dejado de serlo, y, además, las organizaciones encargadas de velar por las mismas no cuentan con la capacidad, y ni siquiera ya con el prestigio⁶ suficiente para hacer que se cumplan. Considerando que el «premio», la ganancia de este «juego» —si es que puede definirse así— es,

⁵ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *La nueva pugna de las potencias: ¿Guerra mundial 3.0 o guerra fría 2.0?* Documento de Análisis 28/2023. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 19 de abril de 2023. Disponible en: https://www.google.com/search?q=guerra+hibirda&rlz=1C1ASUM_enES713ES713&oq=guerra+hibirda&aqs=chrome..69i57j0i10i512i9.2719j0j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8#ip=1

⁶ En el sentido de la «auctoritas» y la «potestas» romana, otras de las acepciones y expresiones del poder. A este respecto WORLD HISTORY ENCYCLOPEDIA. *La autoridad en la Antigua Roma: auctoritas, potestas, imperium y el paterfamilias*. 5 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.worldhistory.org/trans/es/2-1472/la-autoridad-en-la-antigua-roma-auctoritas-potesta/>

aparentemente y al menos para alguno de los actores más poderosos, lograr la hegemonía mundial o cuanto menos, ascender al «club» de las superpotencias... ¿Cómo no se van a reescribir las reglas, ante un premio (para los ganadores) tan sustancioso?

Por otra parte, la globalización en sus diferentes oleadas ha contribuido poderosamente a incrementar el número actores —pues no solo los Estados constituyen los «jugadores» principales del juego global—; también empresas, corporaciones, agencias internacionales, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y hasta personas individuales —baste pensar en el magnate Elon Musk⁷— han devenido en nodos con capacidad de influencia e interacción global y, consecuentemente, en jugadores en ese juego, en esa pugna de poderes a escala planetaria.

Por lo tanto, el entorno internacional es tremendamente dinámico, debido a la multiplicidad de interacciones entre los diferentes actores, deviniendo en una suerte de «anarquía internacional». Pero, y dando una vez más cuenta de las diferentes percepciones que pueden derivarse ante cualquier hecho, incluso para esa anarquía —esa ausencia de reglas claras aceptadas por todos y con mecanismos punitivos para el que no las cumpla— se pueden definir varios modelos⁸: así, se puede citar una anarquía hobbesiana (centrada en la disputa y la coerción), una anarquía lockeana (con existencia de rivalidad y en la búsqueda del interés propio sobre la base del cálculo de coste-beneficio) o una anarquía kantiana (estructurada sobre la amistad y en la ejecución de acciones dotadas de legitimidad)⁹... ¿hasta la anarquía tiene apellidos?

Parece que, ni siquiera al hablar de anarquía, las cosas están claras. Lo que sí que está claro es que al final «el juego» deviene en algo muy complicado... ¿sería posible, por tanto, intentar entender ese entorno de una manera más racional y científica para, intentar, a su vez, entender el poder y las relaciones dimanadas del mismo?

En este caso, y sin ánimo de ser mecanicista, resulta factible acudir a la dinámica de sistemas, metodología que se centra, entre otras cuestiones, en analizar e intentar modelizar entornos complejos —como el actual—. Y lo que de entrada se señala es que

⁷ THE WALL STREET JOURNAL. «How Elon Musk came to influence the fates of nations». 27 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.wsj.com/economy/how-elon-musk-came-to-influence-the-fates-of-nations-414bbb67>

⁸ WENDT, Alexander. «Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics», *International Organization*, volumen 46, número 2. Primavera 1992, pp. 391-425. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2706858>

⁹ Obviamente, estos «apellidos» de la anarquía internacional derivan de los planeamientos formulados en la obra de estos grandes pensadores: Thomas Hobbes (1588- 1879), John Locke (1632-1704) e Immanuel Kant (1724- 1804).

«complejo» no es igual que «complicado». Complejo que es aún «¿más infernal?» que complicado.

Un sistema «complicado» está formado por varias partes, pero cada una de las partes actúa de una manera determinada y su funcionamiento no se ve influido por el comportamiento de las otras, por lo que es suficiente con saber cómo actúa cada parte para entender cómo funciona el todo. Por el contrario, y aunque parezca que es un simple sinónimo¹⁰, «complejo», cuando hace mención de un sistema, quiere significar que se encuentra conformado por varias partes interconectadas, y que la interacción entre todas y cada una de esas partes genera una información —interrelaciones— no siempre visibles ni evidentes, por lo que pueden finalmente existir variables ocultas que impidan conocer el sistema en su totalidad con total precisión. Un motor, por sofisticado que sea, constituye un «sistema complicado», pero el clima o una ciudad constituyen un «sistema complejo».

Por tanto, en un sistema complejo, el todo es mucho más que la simple suma de las partes; y características de este que se señalan de manera recurrente pueden ser enunciadas¹¹ como «no lineal», «retroalimentado», «falta de control central», «orden espontáneo» —entre otras— y donde partes y actores «conectados», «interdependientes», «diversos», «adaptativos»... conforman dichos sistemas o entornos complejos sin definir siquiera unos límites claros en el mismo. Tras un simple vistazo a la realidad global actual, parece que esta encaja a la perfección con todas estas características.

Incluso podría definirse esta etapa del siglo XXI no solo como compleja, sino como caótica: la multitud de actores, de interacciones y de fuerzas y poderes en liza hacen que pueda llegar a ser casi imposible la toma de cualquier tipo de decisión con grandes fundamentos, e incluso la posibilidad de realizar cualquier tipo de predicción o proyección. De hecho, que para describir someramente el entorno se vaya haciendo mención del mismo con acrónimos tales como VUCA¹² (sigla cuyas letras en inglés

¹⁰ Una sucinta explicación puede leerse en IFISC. «What is a complex system?». Disponible en: <https://ifisc.uib-csic.es/en/about-ifisc/blog-complex-systems/what-complex-system/>

¹¹ ESTRADA, Ernesto. «What is a complex system, after all?», *Foundations of Science*. 30 de mayo de 2023. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10699-023-09917-w#:~:text=Examples%20of%20some%20potential%20features,individual%20properties%20which%20are%20neither>

¹² Una breve descripción del concepto puede consultarse en MINDTOOLS. «Managing in a VUCA World». Disponible en: <https://www.mindtools.com/asnydwg/managing-in-a-vuca-world>

significan volátil, incierto, complejo, ambiguo) o BANI¹³ (frágil, ansioso, no lineal, incomprensible) ... dan fe de esa situación.

Y esto impacta y tiene efectos no solo en los actores principales —Estados, corporaciones, organizaciones— sino incluso en las personas individuales, pues para la mayoría de los habitantes del planeta las quizás ciertas certezas del pasado —que los hijos podrían vivir mejor que los padres, por ejemplo— han devenido en poderosas incertidumbres¹⁴, lo cual implica que ese mundo frágil, incierto y volátil genere una ansiedad añadida, y que ante la no relación lineal evidente de las relaciones causa-efecto (tales como «si estudio, tendré un mejor trabajo») la situación puede resultar absolutamente abrumadora, y a escala planetaria la desesperanza¹⁵ parece que va ganando enteros.

En ese entorno tan complejo, con tantos actores, con tan pocas (o ninguna) normas aceptadas y con una percepción global a todos los niveles —desde las personas a las potencias— de caos y desorden... ¿Cómo se puede entender el poder?

El poder... ¿formas de entenderlo y aplicarlo?

Las herramientas o elementos de poder —y no solo en las relaciones internacionales— se suelen recoger bajo el acrónimo DIME, sigla formada por las primeras letras de diplomacia, inteligencia, militar y economía; si bien este término supone un lugar común a la hora de hablar de elementos de poder, ciertamente es factible encontrar ligeras variantes: subdividas alguna de estas letras —que la *d* de diplomacia integre diplomacia y política, por ejemplo—, que otras puedan tener doble significado —como la *I* de inteligencia también puede reflejar la *I* de información, en el sentido de comunicación pública y/o desinformación—, e incluso incorporar alguna nueva letra más —como una *l*, tanto por recoger legalidad (que se ajuste a las normas) como legitimidad (que sea percibido como legal, no siendo ello necesariamente cierto, por la audiencia objetivo)—;

¹³ DIEFFENBACHER, Stefan F. «BANI world: what is and why we need it?». 3 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://digitalleadership.com/blog/bani-world/>

¹⁴ En este sentido 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.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA36_2020PEDSAN_eraCovid.pdf

¹⁵ SÁNCHEZ HERRÁEZ Pedro. *Siglo XXI, reconfiguración geopolítica: ¿y la geopolítica de la esperanza?* Documento de Análisis 02/2024. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 10 de enero de 2024. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA02_2024_PEDSAN_Esperanza.pdf

existen diferentes posibilidades y combinaciones¹⁶, pero, en esencia, el acrónimo DIME para hablar de poder sigue siendo perfectamente válido.

Pero las herramientas no son más —ni menos— que eso, herramientas; se pueden emplear bien o mal, de una manera u otra para lograr un fin determinado; y la forma en que se emplee esa panoplia de elementos resultará capital para lograr el objetivo nuclear del empleo del poder, lograr imponer la voluntad al otro. Y, a este respecto, necesario es recordar que en eso consiste esencialmente la estrategia no entendida simplemente como plan de acción, sino en su sentido clásico, en alinear adecuadamente fines, medios y modos —en esencia, emplear las herramientas adecuadas (medios) de una manera determinada (modo) para alcanzar el objetivo deseado (fin)—.

Y en función de cómo se combinen y en qué proporción dichas herramientas —relación y proporción que ha ido mutando con el tiempo y con los medios existentes—, se emplean diferentes acepciones —normalmente empleando directamente el término anglosajón—, para señalar las diferentes formas de entender y aplicar el poder.

Así, se habla de *hardpower*, de poder duro, del poder de la coerción, que se materializa empleando esencialmente elementos militares y económicos y que, aplicados de diferentes formas —palo y zanahoria en terminología de Joseph Nye¹⁷— permiten lograr los objetivos señalados, permiten imponer la voluntad a los demás: bien sea por medio de una intervención militar o por medio de sanciones —o la amenaza de las mismas—, o, por el contrario, ofreciendo la posibilidad de inclusión en una alianza defensiva o la reducción de barreras comerciales... el empleo de la herramienta militar y económica ha sido una constante en la historia.

Este poder dimana muy directamente de las capacidades de cada nación, relacionadas estas con los recursos con los que cuenta. Y esta concepción del poder está muy vinculada, y de manera secular, con la teoría realista de las relaciones internacionales.

También es posible señalar el llamado *softpower*, término acuñado por Joseph Nye en los años 80 del pasado siglo: ante lo que se consideraba el declive del poder de

¹⁶ En este sentido un interesante estudio puede leerse en BAQUÉS, Josep. «Dime... espejito... si soy la más guapa del reino: análisis de los instrumentos de poder en el mundo actual», *Global Strategy Report*. 29/2021. Disponible en: <https://global-strategy.org/analisis-dime/>

¹⁷ Político y profesor estadounidense, cuenta con una amplia obra —algunas de las cuales se van citando a continuación en el presente documento— en el ámbito de las relaciones internacionales y el poder, es considerado como una de las personas más influyentes en política internacional en los últimos veinte años. Una breve biografía puede leerse en <https://2009-2017.state.gov/s/p/fapb/185594.htm>

Washington y tras realizar un amplio y profundo recorrido sobre la esencia y la naturaleza del poder¹⁸ —centrado esencialmente en los Estados Unidos—, este politólogo expresa la necesidad de modificar las bases sobre las que este se debe asentar para que Washington pueda seguir ocupando un papel hegemónico en el planeta. E, indica, que el poder debe abordarse desde otra óptica; y, por ello, el *softpower* —o poder blando— se basa en la capacidad de atracción generada empleando un posicionamiento cultural (que resulte atractivo para otros), unos valores políticos (cuando se comulga con ellos dentro y fuera del territorio nacional) y unas políticas exteriores (cuando son vistas como legítimas y con autoridad moral), que hagan a esa nación atractiva, un referente y modelo a seguir por otros.

Por tanto, el poder, entendido como la habilidad para influenciar el comportamiento de los demás y obtener los efectos deseados, se realiza sobre la base de la atracción y no de la coerción. Incluso llega a señalar¹⁹ que solo a través del *softpower* se puede afrontar un verdadero multilateralismo ante los crecientes problemas globales, o que solo el *softpower* puede limitar la capacidad de reclutamiento de los terroristas; estas cuestiones, como otras muchas, solo se pueden conseguir mediante el convencimiento y la atracción, no mediante la coerción.

Si bien el planteamiento resulta no solo atractivo, sino incluso «muy evidente», no todo es tan sencillo ni tan fácil... no solo el modelo a presentar debe resultar suficientemente atractivo —y aceptable— para aquellos a los que se pretende influenciar, sino que sus efectos requieren de tiempo, de un periodo relativamente largo (de años) para ir produciendo los resultados deseados; y tampoco todos los elementos necesarios se encuentran directamente en manos del Estado (los factores culturales por ejemplo), lo cual genera una dificultad añadida para la planificación y aplicación de este tipo de poder.

Por otra parte, el poder blando tampoco debe ser identificado con idealismo, ni ser contemplado como la negación del *hardpower*; antes bien, constituye, simplemente, una forma (más) de poder. De hecho, el propio Nye incide²⁰ en que el poder no es estático, no descansa estrictamente sobre los mismos elementos y que la forma de conseguirlo y ejercerlo evoluciona al compás de los cambios que se van generando al ritmo de las

¹⁸ NYE, Joseph S. *Bound to lead: The Changing nature of American power*. Basic Books, Nueva York, 1990.

¹⁹ NYE, Joseph S. *Soft Power: The means to success in world politics*. Publics Affairs, Nueva York, 2004.

²⁰ NYE, Joseph S. *The future of power: And use in the twenty-first century*. Publics Affairs, Nueva York, 2011.

innovaciones, los descubrimientos científicos, las nuevas tecnologías y la evolución de las relaciones.

Estas dos formas de poder han contado con dos referentes prototípicos en las últimas décadas: Estados Unidos en relación con el *hardpower*, mientras que Europa, en la mayor parte de los casos, lo ha sido del poder blando, en gran medida con relación a los beneficios del proceso de integración en el continente. Y ello ha contribuido a generar disfunciones a uno y otro lado del Atlántico —¡entre aliados!—, en cuestiones tan significativas como las relaciones de seguridad, económicas, sociales y culturales, incluso en ocasiones generando fricciones significativas²¹, como las habidas con la invasión de Iraq en el 2003 o las que la guerra en curso en Ucrania ha vuelto a poner, de manera contundente, sobre el tapete.

Al compás de la evolución y mutación del entorno, también lo fueron haciendo las acepciones y formas de entender el poder; por ello, y de nuevo con los Estados Unidos como nación —gran potencia— que dedica una parte nada desdeñable de sus capacidades intelectuales a reflexionar sobre el poder y como aplicarlo para mantener la hegemonía mundial, se apunta a que la manera más adecuada para Washington de no renunciar a su poder militar pero, a la vez, recuperar espacios por medio del *softpower* como una manera de intentar revitalizar la capacidad de atracción —y así no solo ser capaz de ejercer coerción— es por medio del llamado *smartpower*.

Este término hace relación al empleo de manera adecuada de las dosis necesarias de *hard* y *soft*, en esa doble acepción del término anglosajón *smart* como «inteligente»... y «elegante». Tras la invasión de Irak de 2003, hecho que supuso una gran pérdida de prestigio de los Estados Unidos a escala global, este término empieza a ganar enteros, hasta tal punto que Hillary Clinton —nombrada secretaria de Estado en el inicio de la legislatura del presidente Barak Obama en el año 2009— señalaba que los Estados Unidos debían renovar su liderazgo en el mundo y fortalecer su diplomacia, frente a la anterior administración Bush cuya acción exterior se basaba en exceso en la herramienta militar. Así, señaló: «Debemos utilizar lo que se ha llamado 'poder inteligente', toda la gama de herramientas a nuestra disposición —diplomáticas, económicas, militares, políticas, legales y culturales—, eligiendo la herramienta adecuada, o la combinación de

²¹ Como ya se señalaba en ILGEN, Thomas L. *Hard power, soft power and the future of the transatlantic relations*. Ashgate Publishing, Oxon, 2006.

herramientas, para cada situación»²². Una nueva era en la aplicación, en la forma del poder, estaba en marcha.

Llegados a este punto, parecía difícil encontrar otra forma de aplicar el poder... ¿o no? Pues mostrando como y pese a la complejidad del entorno los actores continúan intentando «ganar el juego», de manera más reciente (2017)²³ ha hecho aparición el término *sharpower*, centrado esencialmente en las prácticas y usos realizados por China.

A este respecto, se señala²⁴ que lo que realmente existe es una guerra de información librada esencialmente por países autocráticos —como China y Rusia— que emplean la información de manera maliciosa para lograr objetivos políticos; y considerando que el entorno internacional constituye un sistema altamente descentralizado, interconectado y susceptible de ser influenciado por la información que fluye por las redes y medios de comunicación social, se posibilita por tanto la diseminación y propagación rápida y a escala global de narrativas que potencian desde la subversión hasta la autocensura, pasando por un amplio abanico de actividades dirigidas a contribuir a alcanzar un objetivo político —en definitiva, y en «lenguaje estratégico», alcanzar un fin empleando ciertos medios de un modo determinado—.

Y, además, y dado su carácter encubierto y su alta rentabilidad eficacia-coste, esta forma de poder deviene en una forma extraordinariamente eficiente de realizar injerencia en y sobre el resto de actores.

Por lo tanto, la panoplia es amplia: coerción, atracción, inteligencia (elegancia), injerencia... Pero ¿si el entorno es tan complejo y caótico... cuál es la forma más adecuada y efectiva de aplicar el poder?

²² CBS News. «Clinton: use “Smart Power in Diplomacy». 13 de enero de 2009. Disponible en: <https://www.cbsnews.com/news/clinton-use-smart-power-in-diplomacy/>

²³ WALKER, Christopher y LUDWIG, Jessica. «The meaning of sharp power, how authoritarian states project influence», *Foreign Affairs*. 15 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>

²⁴ NYE, Joseph S. «How sharp power threatens soft power, the right and wrong way to respond to authoritarian influence», *Foreign Affairs*. 24 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-01-24/how-sharp-power-threatens-soft-power>

¿Poder en tiempos de caos?

La medición del «poder», de la capacidad de un actor —persona, colectividad, Estado, organización internacional— resulta una cuestión extremadamente complicada; es factible, de dichos actores, medir, «pesar», calcular recursos, capacidades militares, económicas... Pero considerando que el poder guarda relación con la capacidad de imponer la voluntad a los demás, se deriva que el poder no puede constituir de manera estricta un valor absoluto, pues su valoración entraría de lleno en campos no cuantitativos —psicología, sociología, etc.— al tratarse, esencialmente, de un tipo determinado de relación entre personas o entre grupos humanos.

Como simple constatación de este planteamiento, baste pensar en la derrota²⁵ sufrida por los Estados Unidos en la guerra de Vietnam (1965-1973) o en la también derrota reciente de Estados Unidos —y de gran parte de la comunidad internacional— en Afganistán, tras dos décadas en el país. De hecho, las comparativas entre la evacuación (casi huida) de Saigón (1975) y Kabul (2021) poblaron los medios²⁶ y los análisis, mostrando, una vez más, que más cantidad no es sinónimo automático de más poder.

Desde una óptica puramente militar, esta es una cuestión que se tiene absolutamente clara desde la noche de los tiempos; a priori, la ventaja en capacidades resulta un factor desequilibrante evidente, sin duda; pero no es el único factor que asegura y garantiza la victoria, pues obvia los factores decisivos en cualquier lucha de voluntades —en cualquier enfrentamiento, sea más o menos cruento— como es la moral, el afán de luchar y de alcanzar esa victoria, de «ganar el juego». Que los principios fundamentales del arte de la guerra —considerando que la misma constituye un momento complejo y extremo en la pugna de poderes— recogidos en la Doctrina Española²⁷ —de manera muy similar al del resto de naciones del mundo— se resuman en «voluntad de vencer», «libertad de acción» y «capacidad de ejecución» —con la voluntad teniendo un papel preponderante— dan fe de esta realidad.

²⁵ Un sucinto resumen de las causas principales puede leerse en *BBC*. «Guerra de Vietnam: por qué Estados Unidos perdió el conflicto pese a su contundente superioridad militar». 2 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-65059687>

²⁶ En este sentido *CNN*. «Saigón y Kabul: similitudes y diferencias entre las evacuaciones de Estados Unidos en Vietnam y Afganistán». 19 de agosto de 2021. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/08/19/similitudes-diferencias-vietnam-afganistan-orix/>

²⁷ MINISTERIO DE DEFENSA. *Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas*, PDC-01 (A). 2018, p. 74. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2018/PDC-01_A_Doctrina_empleo_FAS_27feb2018.pdf

Por otra parte, y para entender donde se libra gran parte del «juego» en ese entorno de caos, es necesario abordar el concepto de guerra híbrida²⁸ —tipología de conflicto que si bien no es estrictamente «nuevo», ciertamente la globalización, las tecnologías y las redes sociales han incrementado exponencialmente la capacidad y posibilidades de la misma—, que incluye, y de manera creciente, la realización de acciones en esa zona de no paz no guerra (en ocasiones definida como la zona gris) que permiten contribuir sustancialmente a alcanzar los objetivos políticos de la confrontación en curso. En esa zona gris los adversarios aprovechan los vacíos legales y las normativas excesivamente garantistas, las debilidades políticas, sociales, organizativas y de resiliencia de los Estados o la complejidad en la toma de decisiones, entre otros aspectos, para por medio de ciberataques, propaganda, sabotajes, operaciones encubiertas, disturbios, etc. generar un clima de desinformación y confusión que desestabilice al rival²⁹, a los otros actores en ese juego planetario con reglas cada vez más inexistentes y que materializa una suerte de caos.

Pero, aceptando que siempre resulta necesario conocer al rival, y considerando que en ese «juego» a escala global este estará constituido en muchas ocasiones por grupos humanos —sociedades, pueblos, naciones, etc.—, quizás exista la posibilidad de no solo conocerlo, sino de paulatinamente irlo conformando, irlo moldeando para poder obtener los fines previstos... por el adversario. ¿O no?

En relación con los términos anteriormente señalados que describían el entorno actual —VUCA, BANI—, el sociólogo Bauman³⁰ señala³¹ que frente a la antaño «modernidad sólida» hoy nos encontramos en una era de «modernidad fluida», en la cual, frente al compromiso mutuo de aquella sociedad sólida, en esta sociedad fluida la falta de compromiso, «ponerse de perfil» y la huida fácil conforman una parte poderosa de la realidad de las personas. Esa «fluidez» implica que nada es permanente, lo cual lleva

²⁸ SÁNCHEZ HERRÁEZ Pedro. *La nueva guerra híbrida: un somero análisis estratégico*. Documento de Análisis 54/2014. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 29 de octubre de 2014. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2014/DIEEEA54-2014_NuevaGuerraHibrida_PSH.pdf

²⁹ MINISTERIO DE DEFENSA. *Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas*, PDC-01 (A). 2018, p. 91.

Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/2018/PDC-01_A_Doctrina_empleo_FAS_27feb2018.pdf

³⁰ Zygmunt Bauman (1925-2017) desarrolló el concepto de «sociedad líquida»; entre sus obras al respecto señalar *Modernidad líquida* (2000), *Amor líquido: acerca de la fragilidad de los vínculos humanos* (2003), *Vida líquida* (2005), *Tiempos líquidos: vivir una época de incertidumbre* (2007) o *Sobre la educación en un mundo líquido* (2013).

³¹ LA VANGUARDIA. «Pero ¿qué es la modernidad líquida?». 9 de enero de 2017. Disponible en:

<https://www.lavanguardia.com/cultura/20170109/413213624617/modernidad-liquida-zygmunt-bauman.html>

aparejado que no existe compromiso con nada ni nadie para siempre, y generándose una sociedad basada en el individualismo.

Si se considera, por otra parte, que una gran y creciente cantidad de estímulos impacta a las personas cada día —y la tecnología juega un papel importante en ello—, y que estos pretenden, por otra parte, una gratificación inmediata, ello conlleva que lo que hoy es muy relevante —o lo parece— mañana deje de serlo, en una rápida sucesión que influye en la vida, en las relaciones y en la propia cosmovisión, en una suerte de cambio constante que dificulta, no solo centrarse o incluso discernir lo importante, sino, incluso, establecer relaciones sólidas con otras personas. Y ese estilo de vida tan cambiante y tan rápido lleva aparejado que en muchas ocasiones las respuestas que se proporcionan sean «prefabricadas»³², que sean «mantras proporcionados por otros» y que la propia identidad «necesite constantemente de aseguramiento y confirmación»³³.

Esas «respuestas prefabricadas» llegan a ser tan dominantes que no caben otras, generando lo que en ocasiones se denomina epidemia de autocensura³⁴ y cultura de cancelación —decretar que ciertas ideas, hechos o personas no deben existir y proceder a su «borrado» físico o social—. Y si se le añade que la implantación de un nuevo concepto de educación, donde la imagen y los contenidos rápidos sustituyen a la lectura, a la reflexión y a la creación de juicio crítico, ocasiona que la permeabilidad de la desinformación es intensa e inmediata, al privar a las personas de las herramientas cognitivas adecuadas para hacer frente a dicho estímulos negativos. Y esa sociedad, ese grupo humano, y de manera sorprendente debido a todos los medios que la técnica actual pone a su alcance, se va cultural e intelectualmente empobreciendo.

Y ese empobrecimiento se ve reflejado, de manera creciente, en múltiples aspectos de la vida ordinaria; basta traer a colación un reciente estudio³⁵ realizado en relación con la evolución de la complejidad de las letras de las canciones pop durante los últimos 50 años; y la conclusión es un tanto sorprendente —o no—: las letras son más pobres en sintaxis y en vocabulario, cada vez abordan temas más concretos y menos ideas

³² RODRIGUEZ, Eugenia. «El mal de la “modernidad líquida”», *Indigo*. 7 de mayo de 2012. Disponible en: <https://www.reporteindigo.com/piensa/el-mal-de-la-modernidad-liquida/>

³³ DONKIS, Leonidas. *Troubled identity and the modern world*. Palgrave Macmillan, Hampshire, 2009, p. 7.

³⁴ BBC. «Hay una epidemia de autocensura». 13 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-63808204>

³⁵ VV. AA. «Songs lyrics really are getting simpler and more repetitive over the last five decades», *Nature, Scientific Reports* 14, n.º 5531. 28 de marzo de 2024. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/s41598-024-55742-x>

abstractas, las rimas presentan una variedad menor y los estribillos son más simples y repetidos mucho más a menudo.

El propio Bauman señalaba en su obra *Sobre la educación en un mundo líquido* que la cultura en esta sociedad líquida contempla que la memoria es algo absolutamente inútil, cuando constituye gran parte de la base del mecanismo que posibilita pasar, por parte de cada persona, de la información al conocimiento, a la posibilidad de juicio, a la comprensión de las situaciones y a la capacidad para tomar decisiones fundadas.

Ante la falta de referencias «sólidas», ante el propio borrado de las raíces que proporciona la historia como grupo humano³⁶ —con sus grandezas y sus miserias— como seña de identidad colectiva, ante un individualismo creciente y una capacidad de análisis y juicio decreciente, con un halo de cierta desesperanza y con la inmediatez como marco temporal habitual, resulta extremadamente sencillo «conformar» una sociedad, conformar en el sentido la segunda acepción del diccionario de la lengua española «dar forma a algo o a alguien»³⁷.

Si un actor es capaz de «dar forma» al adversario —como persona y como sociedad—, algo que es un paso más, incluso, de «lograr que pienses como quiero que pienses», si se es capaz de modelar al otro jugador como se pretende, se podrá aplicar la herramienta de poder de la panoplia del DIME —aunque probablemente ya no sería ni necesario— en la que el rival sea más ducho o tenga más capacidad.

Modelada la audiencia objetivo conformando una sociedad —un grupo humano— débil de espíritu y con poca voluntad, la coerción proporciona un resultado extraordinario; si se trabaja para generar disconformidad con la propia identidad, culpabilización y deshonor, la atracción resultará capital. Y si se labora para generar descohesión, la injerencia generará unos extraordinarios réditos.

Aunque esa conformación social se pueda enmascarar como una parte de ese caos como consecuencia del mismo, ciertamente parece que, aún en el caos, sigue siendo posible planear y aplicar poder. Y puede que sea imposible, al menos de momento, evitar

³⁶ SÁNCHEZ HERRÁEZ Pedro. «¿Reescritura de la historia?: ¡"Reseteo" social!». Comunicación Académica, Academia de la Ciencias y Artes Militares, 16 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.acami.es/wp-content/uploads/2023/12/Reescritura-de-la-Historia-Reseteo-social-web.pdf>

³⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. «Conformar», *Diccionario de la lengua española*. Edición del Tricentenario, marzo de 2023. Disponible en: <https://dle.rae.es/conformar?m=form>

esos entornos de caos³⁸, donde la conformación de las sociedades parece ser, quizás, el poder por excelencia. Ante esa disyuntiva, existen básicamente dos opciones: una es rendirse; y la otra...

A modo de reflexión...

En ese «complejo infierno», ese entorno de caos que supone la situación actual, ante las sociedades fluidas actuales y un espectro de guerra híbrida... ¿olvidamos realmente cual es la esencia del poder?

Un sistema caótico es dinámico, cambiante y sensible a la influencia mutua de las múltiples iteraciones existentes entre todos los actores o elementos de este, y es, absolutamente aleatorio, desordenado e impredecible... o quizás no tanto.

Existe una teoría, la denominada teoría del caos, que señala que ese caos no supone, aparentemente, un desorden absoluto, sino que quizás sea, simplemente, un tipo de «orden» que no llegamos a entender. Y pese a esa extrema complejidad, el sistema tiende a crear una serie de patrones hacia los que tiende a moverse, patrones que se denominan atractores. Y dado que resulta muy difícil —quizás imposible, por la compleja dinámica actual— evitar esos entornos de caos, se trataría de inducir la generación de un atractor que sea capaz de establecer alguna suerte de autoorganización en el sistema.

Pero, ciertamente, eso no resulta sencillo, y requiere de una poderosa capacidad de comprensión del entorno, de valoración y análisis del mismo y de extraer las conclusiones necesarias. Y para ello, ciertamente, hace falta, en primera instancia, saber que es necesario realizar dicho proceso, y, de manera añadida, también hace falta tener la voluntad y la capacidad de hacerlo.

Y para ello es preciso no olvidar, tener absolutamente claro que el poder, el auténtico poder, radica en todos y cada uno de nosotros. Por ello, perder la capacidad de análisis, de raciocinio, de contraste y de valoración sobre la base de hechos, y no de cantos de

³⁸ SALAZAR DUQUE, Óscar. «Mirada de la gestión moderna desde la teoría del caos y la transdisciplina», *Universidad & Empresa* 19(33). 8 de febrero de 2017, pp. 137-161. Disponible en: <https://revistas.uorosario.edu.co/index.php/empresa/article/view/5234/3703>

sirena o desinformaciones, supone, realmente, entregar el poder a los demás, a los otros... incluso a los adversarios.

¿Qué actor, sea no estatal, estatal o supraestatal no señala que busca la paz, la justicia, el bienestar de un pueblo, el desarrollo armonioso global, un mejor nivel de vida para todos, poder vivir según sus propios usos y cultura, un mundo con reglas más justas...? Pero tras esa narrativa se esconde la realidad: los intereses, en muchos casos contrapuestos, de una multiplicidad de actores, librando «juegos» que en muchas ocasiones se disputan en la zona gris y que se ganan, finalmente, mediante la «conformación» de una sociedad. Y si resulta importante ser consciente que se está «jugando ese juego», también lo es identificar claramente cada uno de los jugadores, sobre todo para priorizar las respuestas en función del grado de peligrosidad.

Y puede parecer que no es una tarea fácil; ciertamente no lo es, pero, y como señalaban las buenas novelas policíacas de antaño, descubierto el móvil —la causa del crimen— era mucho más sencillo descubrir al criminal. Sabiendo quién obtiene el beneficio último de la acción realizada, lo más probable es suponer que el beneficiado haya sido el autor, directo o indirecto, de la acción; tanto es así que incluso en derecho penal el concepto de móvil, el motivo que induce a alguien a ejecutar u omitir una conducta, constituye un elemento válido para esclarecer la autoría de un delito.

Considerando que los actores son esencialmente racionales, aunque algunas de sus acciones u omisiones puedan aparecer absolutamente irracionales —como un gran y sangriento ataque terrorista—, lo cierto es que, normalmente, identificando la finalidad pretendida, identificando el beneficio buscado, es —relativamente— sencillo identificar al actor, al agente implicado, incluso a pesar de las enrevesadas iteraciones del caos.

Y, a partir de ahí, es mucho más sencillo, si resulta necesario, buscar una solución, tratar de «jugar a nuestra manera» y no a «la de otros», emplear el propio poder en salvaguardar lo que se desee.

Ya solo falta querer hacerlo.

*Pedro Sánchez Herráez**

COL. ET. INF. DEM

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

Analista del IEEE

29/2024

30 de Abril de 2024

José Pardo de Santayana

La demografía: el gran talón de Aquiles de Ucrania

La demografía: el gran talón de Aquiles de Ucrania

Resumen:

Antes de la guerra, como consecuencia de su baja natalidad y alta emigración, Ucrania era el país con peores perspectivas de envejecimiento del mundo.

La contienda armada, que ha degenerado en una guerra de desgaste, ha venido a empeorar aún más su futuro demográfico.

La desproporción de población entre los dos contendientes: Kiev y Moscú, da una clara ventaja al segundo. La menor población, a la que hay que restar la de los territorios ocupados por Rusia, limita la capacidad de movilización y de rotación de las tropas ucranianas.

El conflicto armado ha provocado además una amplia oleada migratoria, compuesta en su mitad por mujeres y en un tercio por niños.

Si la contienda armada se alarga demasiado, la mayoría de los refugiados no volverán, muchos varones de la escasa generación de jóvenes morirán y el futuro demográfico de la nación ucraniana quedará aún más comprometido.

Incluso ganando la guerra, Ucrania podría perder la paz. En caso de derrota, no solo el sacrificio habrá sido estéril, sino que podría significar la ruina definitiva de la nación.

Palabras clave:

Guerra de Ucrania, Federación Rusa, demografía, natalidad, emigración, movilización.

***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.

Demographics: Ukraine's major Achilles heel

Abstract:

Before the war, as a result of its low birth rate and high emigration, Ukraine was the country with the worst ageing prospects in the world.

The armed conflict, which has degenerated into a war of attrition, has further worsened its demographic future.

The disproportionate population between the two contenders: Kiev and Moscow, gives a clear advantage to the latter. The smaller population, with the additional loss of the Russian-occupied territories, limits Ukraine's ability to mobilise and rotate its troops.

The armed conflict has also provoked a large wave of migration, half of which is made up of women and a third of children.

If the armed conflict drags on too long, most of the refugees will not return, many of the younger generation of males will die and the demographic future of the Ukrainian nation will be further compromised.

Even if Ukraine wins the war, it could lose the peace. In the event of defeat, not only will the sacrifice have been futile, but it could mean the ultimate ruin of the nation.

Keywords:

Ukrainian war, Russian Federation, demography, birth rate, emigration, mobilization.

Introducción

Antes de la invasión rusa de febrero de 2022, Ucrania tenía un grave problema demográfico como consecuencia de la combinación de una aguda crisis de natalidad con una elevada emigración. Esto le había convertido en el país con peores perspectivas de envejecimiento y sostenimiento poblacional del mundo. La guerra no ha hecho más que empeorar la situación.

Japón y Corea del Sur tienen una mayor proporción de personas de mayor edad que Ucrania, lo que se debe a su mayor longevidad, sin embargo, tienen también una estructura demográfica más armoniosa, sin caídas tan pronunciadas en las generaciones más jóvenes, lo que hace que vayan a tardar más tiempo en reducir su población a la mitad. Por otra parte, su mayor desarrollo económico y social, y especialmente su sistema de salud, les permite que las generaciones de mayor edad sean una carga menos pesada para la nación.

La estructura demográfica de Ucrania no solo se presenta pues como un obstáculo para el éxito de sus operaciones militares, sino que, además, si la contienda armada se alarga mucho, el futuro poblacional de la nación ucraniana quedará aún más comprometido.

Al haber degenerado el enfrentamiento militar en una guerra de desgaste, el volumen de la población, especialmente la masculina en edad de acudir a filas, junto con la dimensión económico-industrial para soportar el esfuerzo militar y la voluntad de lucha, son los factores que determinan su desenlace.

De esta manera, en caso de victoria ucraniana, por otra parte, cada vez más lejana en el horizonte, esta será con gran probabilidad pírrica. Aunque Kiev llegara a ganar la guerra, es razonable pensar que perdería la paz. ¿Cómo se puede reconstruir un país, devastado por años de intensos combates en su territorio, sin una generación de jóvenes por los que sacrificarse? ¿Volverán las mujeres y los niños que han abandonado su patria a un país sin futuro?

Faltan datos precisos y fiables sobre su desarrollo demográfico. El censo más reciente (y único) de la Ucrania postsoviética se realizó hace más de 20 años, en 2001. Una parte de la población —que va variando con el tiempo— se encuentra fuera del país y otra parte de esta se encuentra en territorio bajo control ruso. Igualmente, existen flujos poblacionales a uno y otro lado de la línea del frente, que son difíciles de determinar. Por

tanto, la información aquí presentada es inevitablemente inexacta, aunque suficientemente aproximada. Así, conociendo la dimensión *grosso modo* del problema, es posible hacer una evaluación tanto de orden estratégico como sociológico.

Este documento pretende poner de relieve que las circunstancias demográficas de Ucrania, no solo son un serio problema de índole militar, al condicionar el proceso de movilización de la población para la guerra, sino que, además, con un horizonte bélico en el que parece muy difícil que Kiev pueda recuperar el territorio arrebatado por Rusia —incluso podría perder aún más—, el sacrificio que se pide a Ucrania podría no guardar proporción con el coste poblacional que va a pagar, ahondando un problema preexistente, que ya condicionaba la supervivencia biológico-genética del pueblo ucraniano.

Antecedentes

En las tres décadas anteriores a la guerra, la población de Ucrania cayó en casi un 20 %, una cifra claramente superior a la del resto de los países del este y sudeste de Europa¹. Como explica Eberstadt², en todos los países de la Unión Soviética (URSS) se produjo una brusca crisis de fertilidad, incluso antes de su implosión. Esta se inició coincidiendo con el accidente nuclear de Chernóbil, que significó tanto una amenaza para la población, como una prueba definitiva de la obsolescencia del sistema comunista soviético y derivó en una profunda crisis de fe en el sistema político-ideológico que sustentaba la URSS. La posterior descomposición del Imperio soviético y el deterioro económico y social que se derivaron agudizó aún más la desmoralización de la población.

Esta, sin esperanza de futuro, empezó a tener cada vez menos hijos y a buscar la emigración como alternativa, sobre todo los jóvenes. La mortalidad también aumentó significativamente, principalmente a causa del deterioro del sistema de salud, las subsiguientes enfermedades cardiovasculares, el alcoholismo, los suicidios y los accidentes laborales.

¹ TVEDORSTUP, Marina. *The Demographic Challenges to Ukraine's Economic Reconstruction*. Vienna Institute for International Economic Studies (WIIW), 2023. Disponible en: [The Demographic Challenges to Ukraine's Economic Reconstruction \(wiiv.ac.at\)](https://www.wiiv.ac.at)

Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 25 de abril de 2024.

² EBERSTADT, Nicholas. «The Dying Bear. Russia's Demographic Disaster», *Foreign Affairs*. 2011.

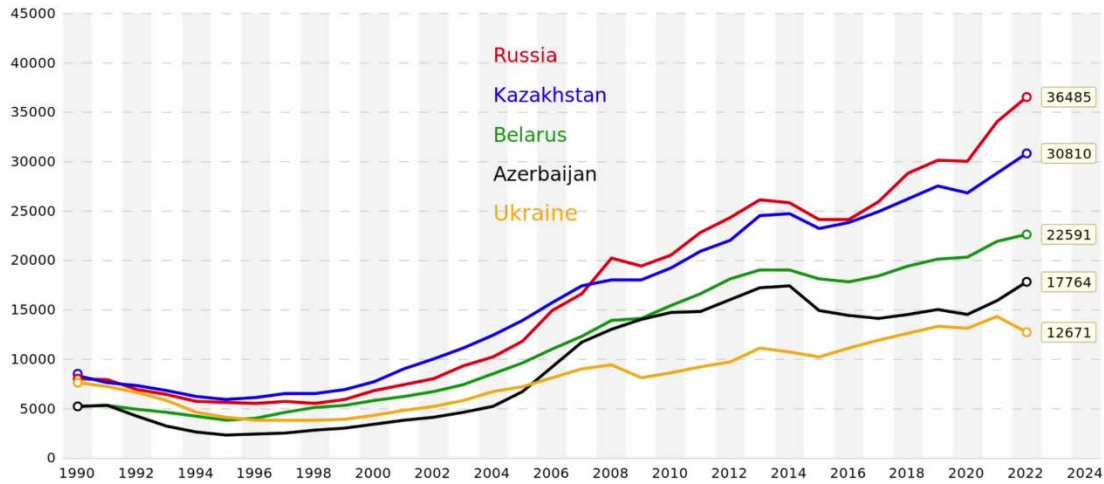


Figura 1. Evolución del PIB per cápita de diversos Estados postsoviéticos. Fuente: KaiserBauch

En Ucrania, donde se encontraba la citada central nuclear y donde, como indica la figura 1, la situación económica y demográfica tuvo una evolución aún peor que la de otros Estados nacidos de la descomposición de la URSS, se produjeron una aún menor natalidad y una mayor emigración. Fueron responsables de ello la corrupción persistente y la impredecibilidad del entorno de negocios que impidió la inversión extranjera y, a partir de 2014, también el riesgo de seguridad que Rusia representó para su vecino.

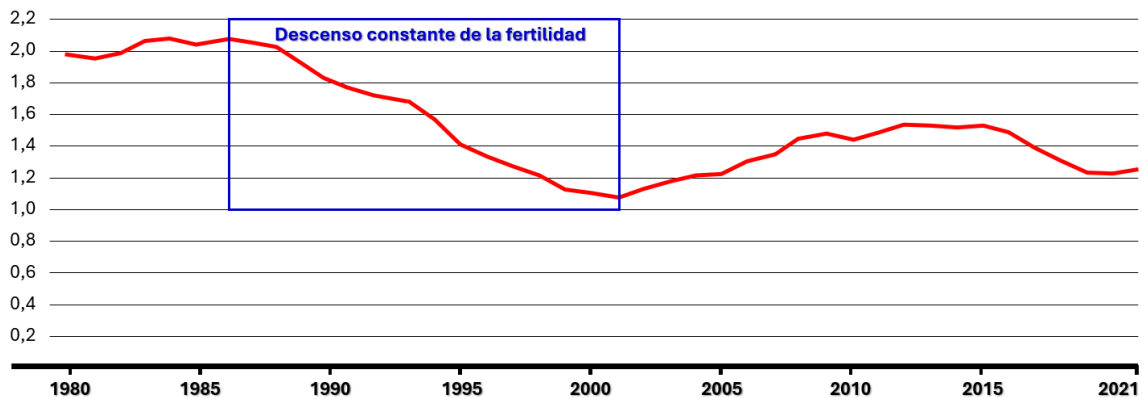


Figura 2. Evolución del índice de fertilidad de Ucrania. Fuente: elaboración propia con datos de Datosmacro

Así (figura 2), en 1986 (fecha del accidente de Chernóbil) su índice de fertilidad era del 2,08 y cayó de forma ininterrumpida, año tras año, hasta un 1,08 en 2001. A partir de aquel año, la natalidad experimentó una leve mejoría, pero la crisis de 2014 hizo que

esta volviera a caer y que aumentara la emigración³. De ese modo, al inicio de la guerra, la población de Ucrania se había reducido desde los 52 millones en 1993, momento de máximo demográfico, a unos 43 millones a finales de 2021⁴.

Otra característica demográfica de Ucrania, que comparte con Rusia, es la acusada diferencia de esperanza de vida entre los varones, 68 años, y las mujeres, 78 años (en España, 80 y 85). Esto se debe a una serie de factores donde el alcoholismo, más presente entre los hombres, es el más determinante.

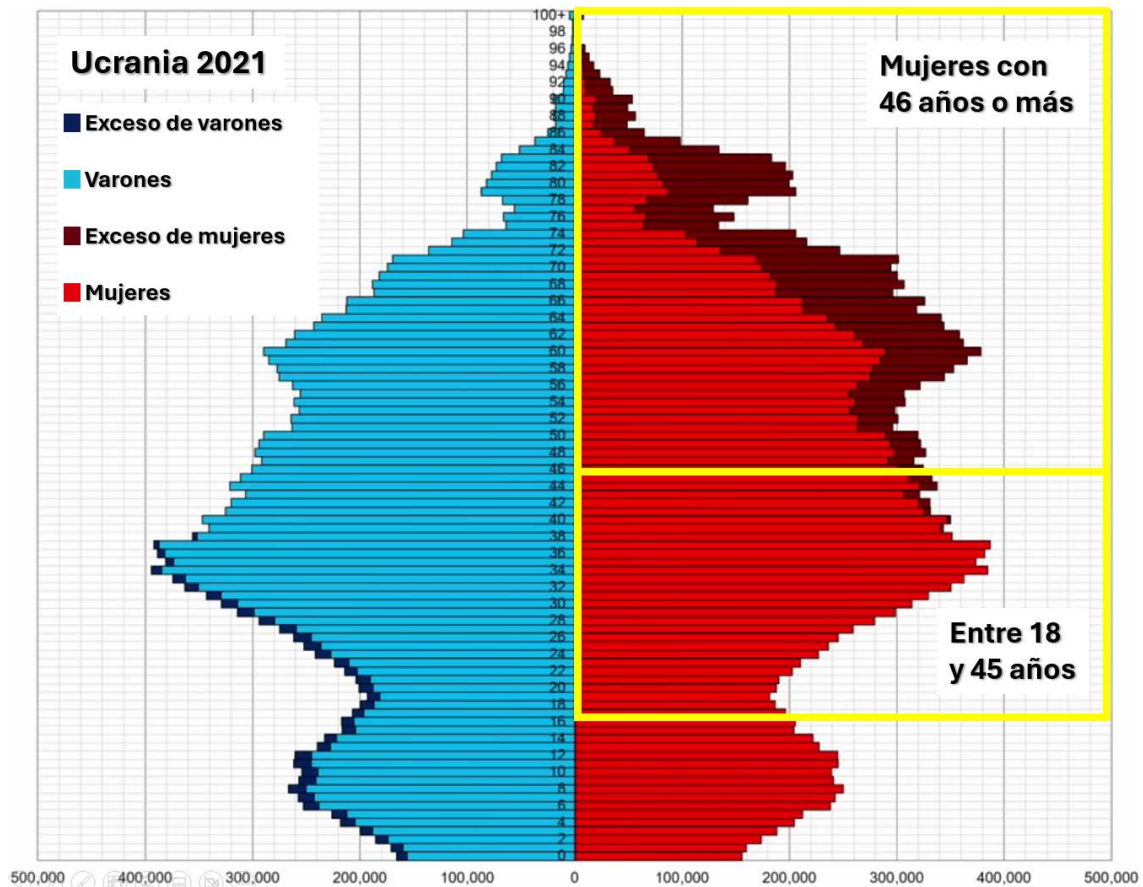


Figura 3. Pirámide poblacional de Ucrania en 2021. Fuente: elaboración propia

El resultado fue una pirámide demográfica muy desequilibrada (figura 3) que había convertido a Ucrania, ya antes de la guerra, en el país con peores perspectivas de

³ [Ucrania - Natalidad 2021 | Datosmacro.com \(expansion.com\)](https://datosmacro.com/expansion.com)

⁴ [Ukraine Population \(2024\) - Worldometer \(worldometers.info\)](https://worldometers.info)

envejecimiento del mundo. El fenómeno era más acusado todavía en las mujeres que en los hombres. De ese modo, había más mujeres que excedían la edad de la maternidad (46 años o más), que las que por edad podían ser madres (entre 18 y 45 años), con una tendencia clara a que la proporción siguiera cayendo. Así, por ejemplo, había 380.000 mujeres de 60 años, una cifra similar a la de los tramos de 34 a 37 años y por debajo de 200.000 en los tramos de 17 a 21 años.

Con tal pirámide demográfica, sin contar las consecuencias de la contienda armada, la población de Ucrania estaba llamada a quedar reducida a la mitad en un plazo de entre cincuenta y sesenta años, mucho antes incluso de que acabara este siglo. Con el paso del tiempo solo quedaría un reducido remanente autóctono que terminaría cediendo el territorio nacional a población de otra procedencia.

El efecto de la guerra en la demografía

De uno u otro modo, la guerra alterará este proceso: a corto plazo para peor, a largo plazo puede actuar como revulsivo, pero también como la puntilla definitiva.

Si a finales de 2021, antes del inicio de la contienda armada, dentro de las fronteras ucranianas de 2013 había cerca de 43 millones de habitantes, la anexión de Crimea a la Federación Rusa en 2014 supuso una pérdida de facto de más de dos millones de habitantes y los territorios rebeldes del Dombás restaron otro millón. Todo ello redujo la población bajo control de Kiev a menos de 40 millones.

Por su parte, la misma guerra ha producido la salida del país de entre 6 y 8 millones de refugiados, de los cuales solo ha vuelto algo más de un millón. No se trata solo de una cuestión cuantitativa, ya que parece estar perdiendo un número desproporcionado de sus ciudadanos mejor educados⁵. Aunque no hay cifras oficiales, se puede suponer que Ucrania haya sufrido centenares de miles de muertos y heridos. Si sumamos a esta reducción poblacional, la que se encuentra en los nuevos territorios que el ejército ruso ha arrebatado al país vecino⁶, nos encontramos con menos de 30 millones de ciudadanos en el espacio territorial que el gobierno ucraniano controla.

⁵ TVEDORSTUP, Marina. *Op. cit.*

⁶ En mayo de 2024 la Comisión Electoral Central rusa (CEC) publicó los datos del número de electores de los territorios anexionados que participaban, por primera vez, en las elecciones presidenciales rusas, RPD: 1.971.529, RPL:

En este momento, es difícil prever la cantidad de refugiados que volverá al país cuando la guerra termine. Según una encuesta de ACNUR de julio de 2023, el 18 % de los desplazados en el extranjero deseaba regresar a Ucrania en los siguientes tres meses y el 62 % cuando se dieran las condiciones de seguridad y estabilidad necesarias; el 20 % restante se inclinaba por no regresar⁷. Por otra parte, la mitad de los refugiados son mujeres y un tercio, niños. Se calcula también que la mitad de los menores de 10 años se encuentran fuera de Ucrania, parte en Rusia y parte en otros países. De tal manera, si no hay un retorno significativo, se agravará aún más la capacidad de la nación ucraniana para el sostenimiento biológico a largo plazo de su propia población.

Conocemos como referencia que después de la guerra de los Balcanes solo un tercio de los refugiados volvieron a sus países de origen.

Es razonable pensar que el volumen de retornados ucranianos será menor cuanto más se prolongue la contienda armada y más destruido quede el país. También tendrá una importante repercusión para el retorno de los refugiados el esfuerzo que la comunidad internacional, y especialmente las potencias occidentales, dediquen a la reconstrucción del país. La guerra de Gaza y la creciente incertidumbre sobre el panorama de seguridad europeo proyectan una sombra suplementaria de preocupación, ya que podrían darse escenarios futuros donde otros problemas desvíen la atención de Ucrania hacia otros lugares.

Después de la guerra, también hay que contar con que muchos varones ucranianos abandonen el país para reunirse con sus familias en una situación económica y social más ventajosa fuera de sus fronteras. La demanda de mano de obra cualificada de los países vecinos, tanto los occidentales como la misma Rusia, puede igualmente sustraer población a Ucrania.

Como se podía esperar, la guerra ha hecho caer el índice de fecundidad de 1,16 hijos por mujer en 2021 a 0,9 en 2022 y 0,7 en 2023⁸. Esto junto a la salida de gran número de mujeres jóvenes ha hecho que el número de nacimientos ocurridos en Ucrania se

1.652.444, óblast de Zaporijia: 470.342, óblast de Jersón: 468.472. Total: 4.562.784 hombres y mujeres mayores de 18 años (ciudadanos con derecho al voto).

⁷ SEGURA, Christian. «Ukraine's demographic drain puts its post-war recovery at risk». *El País internacional*. 2023. [Ukraine's demographic drain puts its post-war recovery at risk | International | EL PAÍS English \(elpais.com\)](https://elpais.com/internacional/2023/07/20/ukraine-demographic-drain-puts-its-post-war-recovery-at-risk/).

⁸ *Ibidem*.

haya reducido a la mitad en los años que llevamos de guerra⁹ con solo 187.000 nacimientos en 2023. Según Eurostat, 800.000 mujeres entre 18 y 34 años se encuentran huidas en los países de la Unión Europea¹⁰. De igual modo, la esperanza de vida también ha decrecido en lo que va de guerra de 66,4 años a 57,3 en los varones y de 76,4 a 70,9 para las mujeres. Y esto no solo por las decenas de miles de soldados y civiles muertos o heridos, sino también por un empeoramiento del estado mental y físico de los ucranianos que la situación bélica ha causado¹¹.

Tampoco se puede olvidar el peso que recaerá en el sistema sanitario —ya sobrecargado por una población tan envejecida— por el alto número de heridos, muchos de ellos inválidos, ni el impacto emocional de la pérdida del hijo único —que es el caso más frecuente en las familias ucranianas—, que deja a padres y abuelos sin descendencia y en gran medida, sin ilusión y una razón para sacrificarse para la reconstrucción del país. Hasta ahora no ha habido un precedente de una guerra realizada por una nación con tan reducida descendencia y está por conocer su impacto sociológico. La intuición apunta que, con pocos jóvenes y niños, cualquier posguerra se parecerá mucho a un velatorio.

Todos estos datos acumulados nos hacen pensar que una guerra muy prolongada tendrá consecuencias irreparables para Ucrania y sus habitantes.

Población de Ucrania y capacidad de movilización

La confrontación bélica entre la Federación Rusa y Ucrania ha degenerado en una guerra de desgaste. Esto significa que cada una de las partes espera agotar los recursos militares y la voluntad y la determinación de lucha de la otra, asumiendo grandes pérdidas materiales y humanas. En tales condiciones la ventaja demográfica de Rusia resulta abrumadora. Comparemos los cerca de 30 millones de habitantes con los que Kiev cuenta para sostener la guerra con los 146 millones más los cerca de 7 millones que ha arrebatado a Ucrania (Crimea más territorio ocupado) de los que dispone Moscú. En Ucrania hay pues una necesidad imperiosa de movilizar más tropas.

⁹ KRAMER, Andrew E. y HOLDER, Josh. «Can Ukraine Find New Soldiers Without Decimating a Whole Generation?», *The New York Times*. 2024.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ SEGURA, Christian. *Op. cit.*

Por otra parte, se prevé que, a partir de finales de mayo, la Federación Rusa lance una gran ofensiva, en cuyo caso, si esta tiene un éxito significativo, Kiev tendrá la necesidad de movilizar más tropas a corto plazo.

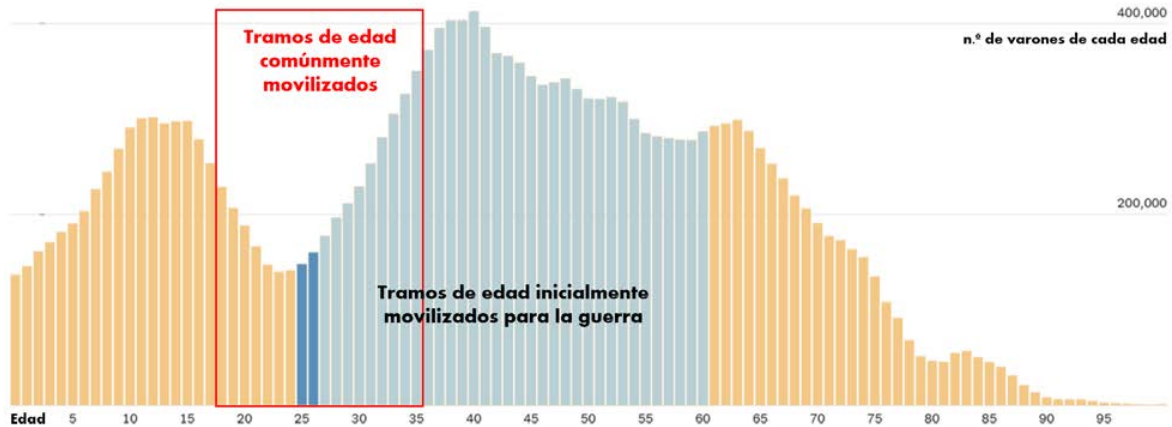


Figura 4. Pirámide de población masculina ucraniana en 2023. Fuente: elaboración propia con gráfico de *The New York Times*

Como podemos ver en la figura 4, en los tramos de edad de hombres jóvenes de 18 a 35 años, los que los países movilizan más comúnmente para ir a la guerra, cada año que disminuye la edad también se reduce el volumen de dicho tramo, pasando de 350.000 varones de 35 años a 230.000 de 30, 150.000 de 25 y 140.000 de 23. A partir de esa edad, se produce una cierta recuperación. El tramo de edad con mayor número de varones es el de los 40 años, con un total de 410.000 hombres, que es casi tres veces mayor que la cantidad ya citada de hombres jóvenes de 23 años.

Se estima, además, que unos 650.000 varones en edad de combatir se encuentran en la Unión Europea, habiendo evadido el servicio militar por unos medios u otros. Ucrania no ha dejado de solicitar su extradición, pero, hasta ahora, los países europeos se muestran reacios.

Los datos indicados sobre la escasez de hombres de la generación más propia para acudir a filas han hecho que el Ejército ucraniano haya movilizado inicialmente a la población de entre 27 y 60 años, lo que ha dado lugar a que la edad media del soldado ucraniano sea de 43 años, una cifra insólita. Es pues muy evidente que Kiev intenta preservar en lo posible y evitar que quede diezmada la población masculina de los tramos

de edad más escasos en número, claves para la supervivencia futura de la nación. Compárese con el hecho de que, en los territorios ocupados de Ucrania, Rusia moviliza a los varones desde los 18 años¹².

Por otra parte, además de las 45.000 que prestan en la actualidad servicio en las fuerzas del orden ucranianas, el número de mujeres que combaten por su país se estima en unas 5.500, desempeñando funciones de combate como francotiradoras, especialistas en artillería o fuerzas de asalto¹³.

Sin embargo, a causa de que los más del millón de personal en armas que cubren los diversos frentes están maltrechos y exhaustos —muchos de los cuales llevan ya dos años de combate sin descanso y decenas de miles han muerto o han resultado gravemente heridos¹⁴—, Kiev se ha visto obligado a tomar la medida de bajar en dos años el límite de edad para ser llamados a filas, de los 27 a los 25 años. A esta decisión se ha añadido también la supresión de algunas exenciones. La nueva ley de movilización, que fue firmada el 16 de abril, abordó un tema especialmente sensible. Sometida a más de 4.200 enmiendas, requirió meses de polémico debate en el Parlamento ucraniano¹⁵.

«Para muchos de los líderes militares del país, una de las principales prioridades es ofrecer un trato justo a quienes llevan ya dos años arriesgando sus vidas, mientras millones de ucranianos han conservado un modo de vida relativamente normal lejos del campo de batalla. Así, a medida que se movilizan nuevas tropas, el ejército se ve presionado para liberar a parte de su personal de servicio más experimentado. Pero no es ningún secreto que la vasta experiencia en combate de estos veteranos no puede ser igualada ni siquiera por los reclutas mejor entrenados, lo que crea un dilema para el ejército»¹⁶.

Todo parece indicar que las medidas tomadas serán insuficientes: muchos del limitado grupo de hombres de 25 y 26 años ya están prestando servicio en el Ejército de forma

¹² KRAMER, Andrew E. y HOLDER, Josh. *Op. cit.* 2024.

¹³ GUMENYUK, Natalia. «Brave New Ukraine. How the World's Most Besieged Democracy Is Adjusting to Permanent War», *Foreign Affairs*. 2024.

¹⁴ KRAMER, Andrew E. y HOLDER, Josh. *Op. cit.* 2024.

¹⁵ GUMENYUK, Natalia. *Op. cit.*

¹⁶ *Ibidem*.

voluntaria, viven en zonas ocupadas o se encuentran fuera de Ucrania. Otros tienen trabajos o discapacidades que les eximen del servicio militar obligatorio.

La reticencia del gobierno ucraniano a rebajar aún más la edad refleja el grave impacto persistente que la guerra tendrá en la demografía futura. Con todo, de momento, la disminución del número de mujeres en edad de maternidad está teniendo un impacto más negativo en las proyecciones demográficas futuras que las bajas de la población masculina joven. Cuando la guerra acabe, si volviera una importante proporción de mujeres ucranianas jóvenes a su país, la situación se invertiría.

Si la guerra se prolonga más allá de este año, algo que dependerá de la cantidad y calidad de la ayuda militar que Kiev reciba desde el exterior, el gobierno se verá obligado a llamar a más varones a filas de todos los segmentos de edad por debajo de 60 años. Así, desde el inicio de la contienda, la ley marcial prohíbe que los hombres de entre los 18 y esa misma edad, los potencialmente movilizables, puedan salir del país, con algunas excepciones como los que son padres de más de tres hijos¹⁷.

Como hemos podido ver, las necesidades militares y las perspectivas demográficas para la continuidad biológica del pueblo ucraniano están en clara contradicción y el dilema no parece tener solución. Si la guerra acaba en derrota, el sacrificio no solo habrá sido inútil, sino que la nación podría quedar herida de muerte. Pero, si esta se gana, no hay ninguna garantía de que no se vaya a perder la paz, precisamente por la falta de una generación joven que pueda representar su futuro y que pueda dar continuidad a la pirámide demográfica. Por otra parte, la escasa población en edad y condiciones laborales, comparada con la que ya vivirá de una pensión por edad, enfermedad o invalidez, podría sucumbir bajo el peso económico de su sostenimiento.

Conclusión

Antes de la guerra, Ucrania ya era el país con las peores perspectivas de envejecimiento del mundo. La baja natalidad y la alta emigración eran la causa de esta preocupante situación demográfica.

¹⁷ SEGURA, Christian. *Op. cit.*

La contienda armada puede hacer que el panorama poblacional termine siendo catastrófico.

Partiendo de 52 millones de habitantes en 1993, en 2021 Ucrania ya había perdido 9 millones. La guerra ha hecho que, por la gran oleada migratoria, Kiev haya sufrido una pérdida temporal de otros 6 o 7 millones y una cifra similar por la población que ha quedado en los territorios controlados por Rusia. A ello hay que sumar los muertos y heridos, que deben llegar a algunos cientos de miles.

En una guerra de desgaste, como la que estamos contemplando, Moscú, que dispone de cuatro veces más población de la que movilizar tropas, cuenta con una ventaja significativa.

Si la guerra se alarga, la crisis demográfica se agudizará, la probabilidad de que los refugiados vuelvan probablemente disminuirá, la natalidad seguirá cayendo, más gente morirá, en peor estado quedará su economía y más sombrías quedarán las perspectivas de supervivencia biológica a largo plazo de la nación ucraniana.

Si, al final, el Kremlin termina imponiendo su voluntad a Ucrania, el sacrificio no solo habrá resultado inútil, sino que Ucrania habrá quedado herida de muerte.

Aunque Kiev consiguiera salir vencedor ¿con qué ánimo se esforzará para reconstruir su porvenir una nación que ha perdido la generación que representa su futuro?

*José Pardo de Santayana**
Coronel de Artillería DEM
Director interino del IEEEE

30/2024

7 de mayo de 2024

José Luis Pontijas Calderón

**República Democrática del
Congo: el conflicto interminable**

República Democrática del Congo: el conflicto interminable

Este análisis forma parte del [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023](#)

Resumen:

La República Democrática del Congo (RDC), ha venido sufriendo la plaga de los conflictos armados al menos desde 1996. El acuerdo de paz de 2002 no consiguió finalizar el conflicto, que acabó convirtiéndose en una violencia fragmentada y deslavazada, confinada en su mayor parte en la región de los Kivu, en el este, con una gran proliferación de grupos armados. A pesar de los miles de millones de dólares y euros provenientes de ayudas internacionales y a la mayor misión de construcción de la paz de Naciones Unidas (MONUSCO), el conflicto ha persistido durante décadas hasta hoy en día. Mientras muchos seres humanos sufren las consecuencias, el conflicto ha favorecido la aparición de una clase social y una casta militar, privilegiadas y minoritarias, para las que el conflicto se ha convertido en una fuente de beneficio y forma de vida. En el presente estudio se pretende profundizar en las causas de todo ello.

Palabras clave:

República Democrática del Congo, Ruanda, ONU, MONUSCO, Conflicto, Crisis humanitaria.

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

Democratic Republic of the Congo: the endless conflict

Abstract:

The Democratic Republic of Congo (DRC) has been plagued by armed conflict since at least 1996. The 2002 peace agreement failed to end the conflict, that became into a fragmented and disjointed violence into the Kivu region in the East, with a great proliferation of armed groups. Despite billions of dollars and euros given in the form of international aid and the largest peacebuilding mission of the United Nations (MONUSCO), the conflict has persisted for decades until today. While many human beings suffer the consequences, this has favored the birth of a privileged and minority social class and military caste, for whom the conflict has become a source of profit and a way of life. The present study aims to delve into the causes of this.

Keywords:

Democratic Republic of the Congo, Rwanda, UN, MONUSCO, Conflict, Humanitarian Crisis.

Introducción y antecedentes del conflicto

La República Democrática del Congo (RDC), un país de las dimensiones equivalentes a las de Europa Occidental (ver mapa 1), ha venido sufriendo la plaga de los conflictos armados al menos desde 1996. Mientras que la movilización (a veces pacífica, a veces violenta) fue un vehículo de emancipación, la joven democracia finalizó bruscamente tras el asesinato de Patrice Lumumba en enero de 1961, tras el golpe de Estado y posterior dictadura de Mobutu. Las dinámicas socioeconómicas y étnicas que tuvieron lugar durante la llamada *pax mobutensis* y su posterior declive sentaron las bases para la rebelión armada, que emergió en el este del Congo en 1993.

La primera guerra del Congo (1996-1997) hizo que una coalición de Estados vecinos se aliaran para derrocar a Mobuto Sese Seko tras treinta y dos años de dictadura. La llegada de su sucesor, Laurent-Désiré Kabila, apoyado por sus aliados extranjeros, provocó la denominada segunda guerra del Congo, que duró desde 1998 hasta junio de 2003.

Bajo el liderazgo de Sudáfrica y con la contribución de Naciones Unidas y la Unión Africana, en 2002 se acordó una paz (Acuerdo Global e Inclusivo¹) que quiso integrar a todos los beligerantes en un Ejército nacional y aunar a sus líderes en un Gobierno transitorio. Se aprobó una nueva constitución y en 2006 se llevaron a cabo las primeras elecciones democráticas en cuarenta años. Estas elecciones estuvieron apoyadas por una misión de la Unión Europea (EUFOR RD CONGO)² en la que las tropas españolas jugaron un papel destacado para asegurar la paz en Kinsasa, la capital (Europa Press, 2006). Sin embargo, el acuerdo de paz no finalizó el conflicto (por razones que veremos más adelante) y este se convirtió en una violencia fragmentada y deslavazada, confinada en su mayor parte en la región de los Kivu, en el este (ver mapa 2).

Aunque el conflicto se ha interpretado muchas veces en términos étnicos, gran parte del ímpetu que recibió provino (y sigue proviniendo) de las masas de campesinos y jóvenes desposeídos de medios de subsistencia y esperanza de futuro, que buscan una salida a través de la violencia armada.

¹ El *Global and Inclusive Agreement on Transition in the DRC*, disponible en: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CD_021216_Global%20and%20Inclusive%20Agreement%20on%20Transition%20in%20DRC.pdf, (consultado el 10 de julio de 2023).

² Creado por decisión del Consejo de la Unión Europea y disponible en: https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/89983.pdf, (consultado el 10 de septiembre de 2023).

Resulta curioso que la primera y la segunda guerras recibieran amplia cobertura y atención internacional, mientras que la situación actual apenas suscita interés. Las razones de ello residen en que el conflicto no parece amenazar centros urbanos de importancia y se caracteriza por la participación de un complejo, variable y desconocido número de grupos que luchan por una gran variedad de motivos, lo que resulta difícil de comprender para la mayoría de las organizaciones, periodistas, activistas y analistas, quienes a menudo se refieren a la RDC como un Estado inviable. Parece que la comunidad internacional está más preocupada por la conservación de los gorilas afectados por el conflicto que por los seres humanos que lo sufren.



Mapa 1. La RDC: geografía, recursos y conflictos. *Fuente:* El Orden Mundial. Disponible en: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/la-geopolitica-de-la-republica-democratica-del-congo/>

El conflicto ha favorecido la emergencia de una clase social y una casta militar privilegiadas y minoritarias. Para ellas, este conflicto se ha convertido en una fuente de beneficio y forma de vida y, por lo tanto, incentivan que la violencia se perpetúe. Un conflicto periférico para el Gobierno central, pero que para muchos combatientes es su forma de vida. Así, se podría afirmar que el conflicto se ha convertido en un fin por sí mismo.

Mientras la ayuda exterior (los donantes, diplomáticos, políticos y militares) se afanan por proporcionar ayuda a los millones de personas que la precisan, impidiendo así que

el Estado congoleño colapse, sus esfuerzos resultan incapaces de forjar un cambio transformador en este. De hecho, un análisis de la violencia revela que tiene sus picos y sus valles (ver figura 1), lo que sugiere que el conflicto está sujeto a factores que producen cambios. Además, existe una gran variación geográfica en la violencia, ya que mientras en la región de Kivu esta ha escalado desde 2007, en la provincia de Ituri, donde previamente se habían presenciado algunas de las escenas más sangrientas de todo el país, descendió y, con ello, también disminuyó el número de desplazados, de quinientos mil en 2003 a ciento cuarenta y seis mil en 2015 (Stearns, 2021).

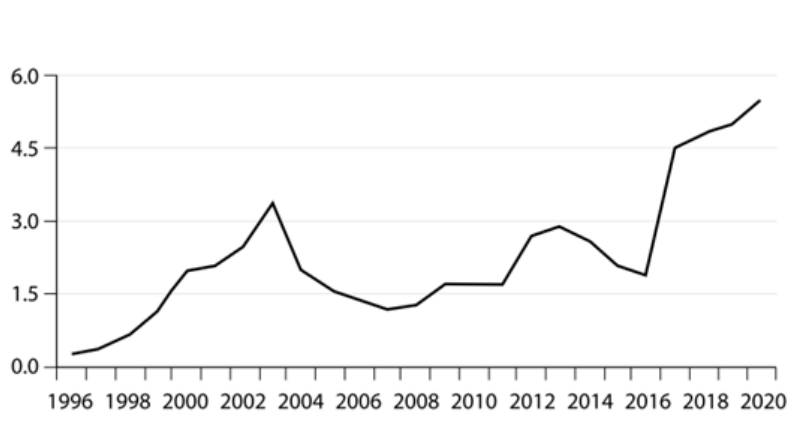


Figura 1. Desplazamiento interno en la RDC en millones de personas. Fuente OCHA (www.unocha.org)

La mayoría de las variables que invocan los académicos para explicar por qué los conflictos perduran (pobreza, debilidad estatal, conflicto étnico, ausencia de fuerzas de paz, abundancia de recursos naturales, exclusión socioeconómica y/o política, injerencia de Estados y actores externos ...) afligen a la región este del Congo y, desgraciadamente, no han cambiado durante los últimos veinticinco años (Cederman *et al.*, 2010).

Razones de la persistencia del conflicto

Así pues, es lógico que nos preguntemos: ¿qué es lo que hace que el conflicto persista en el este de la RDC? Una primera aproximación es que las relaciones entre los grupos humanos, cada uno con su propia interpretación de su contexto social y político, se ven afectados por acuerdos de paz fallidos que impulsan a antiguos beligerantes otra vez a

la guerra. Esto se debe asimismo a procesos defectuosos e incompletos de desmovilización, desarme e integración de combatientes que, a su vez, crean nuevos grupos armados liderados por desertores. También contribuyen a esto los procesos electorales, que crean incentivos para que los políticos se alíen con grupos armados (Stearns, 2021). Todo ello es propiciado por un Estado débil y una cultura política que lleva considerando durante décadas la violencia como un medio aceptable de obtener el poder y los recursos que este garantiza, aunque sea a un nivel geográfico relativamente limitado.

Todas las dinámicas citadas anteriormente ya estaban en marcha en cierta forma antes de la denominada (no sin cierta hipocresía) transición democrática que llevó al poder a Joseph Kabila (hijo de Laurent) en 2009 con el beneplácito de la comunidad internacional, incluida la Unión Europea. Sin embargo, estas dinámicas se acentuaron con el nuevo dirigente, que permitió que la misma élite se atrincherara en la pirámide socioeconómica, resistiendo cualquier intento de transparencia y rendición de cuentas democrático. El problema fue que dicha transición desfavoreció a uno de los beligerantes más fuertes, el «*Rassemblement Congolais pour la Démocratie*» (RCD), apoyado por Ruanda. Estos dos hechos coadyuvaron para provocar una nueva insurgencia, la del «*Congrès National pour la Défense du Peuple*» (CNDP) que, heredero del anterior, provocó a su vez movilizaciones armadas en contra y a favor con el consiguiente surgimiento de docenas de otros grupos armados.

Por su parte, donantes y actores foráneos fueron incapaces de transformar dichas dinámicas. Desde 1999, momento en el que el proceso de paz comenzó oficialmente, la ONU ha puesto en funcionamiento dos misiones (MONUC y su sucesora MONUSCO) que, de hecho, son de las más numerosas y caras de las llevadas a cabo por la misma, ya que han requerido, solo de los donantes, alrededor de 48 000 M \$ hasta 2021 (DI, 2021). Aun así, los resultados no han sido satisfactorios. A pesar de que los esfuerzos internacionales consiguieron forjar el acuerdo de paz de 2002, que reunificó el país y estableció nuevas instituciones democráticas, no pudieron impedir que, desde 2006, el conflicto se transformara en uno más amorfo y fracturado.

Una de las razones es sin duda el énfasis que los actores externos (diplomáticos, donantes y organizaciones internacionales) pusieron en el modelo occidental liberal de mantenimiento de la paz, especialmente en la creación de instituciones democráticas y

la liberación de la economía. Esto permitió que el poder real siguiera residiendo en redes paralelas e informales de clientelismo y cooptación, prácticamente inmunes al control de dichas instituciones. El Gobierno, por su parte, demostró poco interés en crear instituciones fuertes e imparciales, ya que estaba más interesado en la venta y la depredación de los activos del Estado que en el proceso democrático y liberal, y puso en marcha fundamentalmente concesiones mineras. Esto provocó un flujo masivo de dinero proveniente de corporaciones multinacionales hacia las élites gobernantes, proceso que fue impulsado y regido en parte por el Banco Mundial, con escasa crítica por parte de los donantes. El efecto final fue que las élites congoleñas se atrincheraron y se blindaron en Kinsasa y en las capitales de las provincias, totalmente opacas a cualquier rendición de cuentas e indiferentes a la violencia en el este que no amenazaba su posición.

Es por ello por lo que, tras las elecciones de 2006, los donantes priorizaron el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales con el objetivo de extender y aumentar la autoridad del Estado, tal y como contemplaba el mandato de la misión de paz de la ONU³. Militares belgas, estadounidenses, franceses y sudafricanos empezaron a entrenar el ejército congoleño, el Banco Mundial lanzó una reforma de la administración y varios donantes pusieron en marcha un plan de estabilización en el este que contemplaba la construcción de carreteras, oficinas administrativas, cortes penales y prisiones. Sin embargo, este enfoque occidental infravaloró el grado de debilidad del Estado y el nivel de corrupción de políticos y militares. El Gobierno congoleño no mostró interés por fortalecer sus instituciones ni por acabar con la guerra periférica que, a miles de kilómetros de distancia, en ningún caso amenazaba la capital. Por ello, siguió favoreciendo el mantenimiento de redes clientelares y de poder, tanto civiles como militares, algunas de las cuales estaban ligadas a oponentes armados. Todo ello a costa de la seguridad de sus ciudadanos en dichas regiones. Los donantes no entendieron que el desafío no consistía tanto en incrementar la eficiencia administrativa o promover el libre mercado como en hacer al poder responsable, de modo que rindiera cuentas de su actuación, y dismantelar las redes clientelares extraoficiales. Por lo tanto, el problema es más la centralidad de una cultura política corrupta de depredación y de impunidad en la no rendición de cuentas que el desarrollo liberal socioeconómico.

³ Resolución 1711 adoptada por el Consejo de Seguridad de la ONU (29 sept 2006). Disponible en

Por otro lado, los donantes y las organizaciones internacionales han ignorado el papel jugado por Ruanda en el este de la RDC, algo de la máxima importancia a la hora de entender la inestabilidad y la violencia en dicha región. De hecho, no han faltado voces que no solo negaban la implicación del Frente Patriótico Ruandés (RPF, por sus siglas en inglés), partido político hegemónico en Kigali, sino que incluso afirmaban que su interés era mantener el este del Congo estable y pacífico o que, directamente, justificaban su intervención por razones de seguridad (Garrison, 2020). No obstante, Ruanda jugó un papel fundamental en la creación del RCD, el CNDP y el M23 (*Mouvement du 23 Mars*) y sus rebeliones en 2006 y 2012, lo que minó de manera decisiva la estabilidad y la paz de su vecino congoleño.

La naturaleza compleja de la rebelión y el papel de Ruanda

Conviene insistir en que la mayor parte del poder en la RDC y de los beneficios económicos del mismo reside y se reparte a través de redes extraoficiales clientelares, fuera de las instituciones formales y a menudo en flagrante violación de la legalidad. Esto es así desde su independencia (Reno, 1990).

Los intereses y las motivaciones de las élites con respecto al conflicto parecen marcadas por la involución, es decir, reproducen e intensifican modelos preexistentes de violencia, a pesar del coste de esta para la población local e incluso cuando una situación diferente sería más beneficiosa para dichas oligarquías. Una mayor seguridad permitiría un crecimiento económico, lo que favorecería obtener más beneficios económicos de la situación. Sin embargo, la asimilación de que la violencia es el estado normal preconfigura la mentalidad de estas. Ello explica la apatía de militares y políticos en Kinsasa hacia la sangría que afecta a millones en el este, ya que algunos de ellos obtienen beneficios directos de la misma. Este desinterés ha favorecido la fragmentación del conflicto, en el que, de una docena de grupos insurgentes en 2008 se ha pasado a más de ciento treinta en la actualidad⁴. Esta fragmentación, si bien ha convertido la rebelión en algo apenas amenazante para el Gobierno central, lo ha hecho mucho más

⁴ Para una lista de los grupos activos en Kivu consultar la página web <https://kivusecurity.org/about/armedGroups>, consultada el 21 de junio de 2023.

devastador para la población local y mucho más difícil de tratar al multiplicarse de manera exponencial los líderes y los intereses.

Al mismo tiempo, mientras cientos de miles de combatientes se han sumergido en un ciclo constante de transición de grupos armados a fuerzas de seguridad y viceversa (motivado por las desmovilizaciones fallidas), ha emergido entre ellos una nueva élite de *empresarios de la violencia*, a la que podríamos denominar *burguesía militar*. Estos, gracias a sus fuerzas militares, controlan amplios sectores de la economía en el este de la RDC y mantienen fuertes lazos con determinadas élites políticas, lo que les permite beneficiarse mutuamente de la situación de inestabilidad y violencia. Una perversa simbiosis de beligerantes y políticos gubernamentales y opositores.

Así, para entender por qué el conflicto congoleño es tan persistente, necesitamos ser conscientes de los lazos entre beligerantes y otros grupos sociales así como de los intereses e identidades de los actores principales en el mismo, incluido el Estado. Baste decir que, durante los pasados sesenta años, aunque la RDC ha visto un cambio constante de los protagonistas, se ha dado una persistencia en las reacciones violentas y en las rebeliones armadas que han tenido lugar (ver tablas de indicadores y cronología del conflicto al final).

La regionalización de la guerra desde 1996, momento de la creación del AFDL (la *Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre*, una coalición creada por Uganda y Ruanda y liderada por Laurent-Désiré Kabila), contribuyó a crear una clase militar que, acostumbrada desde la infancia a la violencia y separados de las referencias de autoridad, familia, tradición y aldea, se fueron consolidando como «empresarios de la guerra». Por su parte, el poder central en Kinsasa desarrolló progresivamente un interés por cultivar la violencia y el desorden en la periferia este del Estado como forma de dividir a la oposición y cooptar las fuerzas de seguridad (primera metamorfosis del conflicto). Esta situación evolucionó y ahora son los beligerantes los que están interesados en perpetuar este sistema de violencia como forma de vida (segunda metamorfosis).

De esta manera, la evolución hasta 2002 sentó las bases para implantar unas dinámicas en el conflicto cuya raíz se encuentra en la naturaleza misma del Estado, en el que la violencia no es un medio, sino un fin en sí misma. De ahí que los intentos por buscar una solución basada únicamente en un acuerdo pacífico entre las partes (el Gobierno y los

grupos armados rebeldes) no consiguiera acabar con la lucha. Un acuerdo así logrado tan solo transformó el conflicto, pero no lo consiguió erradicar.

El nuevo acuerdo de paz de 2002 y la primera metamorfosis del conflicto

El Acuerdo de Paz Global e Inclusivo de 2002, lejos de iniciar un periodo de paz, democracia y estabilidad, fue el comienzo de una nueva escalada, si bien metamorfoseada en una nueva forma: una forma híbrida de no-paz y no-guerra con un nivel de violencia similar al de la sangrienta guerra anterior (la segunda guerra del Congo).

Al principio, la paz de 2002 fue un periodo de optimismo en el que la intervención exterior para solucionar la guerra endémica alcanzó su máximo nivel. Se aprobó una nueva Constitución, se crearon instituciones democráticas (una comisión electoral, un auditor general del Estado, un organismo de regulación de la prensa, un observatorio de derechos humanos y una comisión anticorrupción), se descentralizó el poder hacia las provincias y se inauguró la Tercera República con una asamblea nacional y otras provinciales. El proceso de paz fomentó que los donantes e inversores, así como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, proporcionaran nueva financiación⁵. Todo parecía evidenciar que el modelo de construcción de paz liberal, que animaba a todos los beligerantes a unirse al Gobierno transitorio y a integrarse en el nuevo Ejército nacional (situación en la que todos ganarían poder y tendrían garantizados medios económicos atractivos) se estaba imponiendo y convencería a los reticentes a no volver a las incomodidades y sinsabores de la jungla (en un país donde el 94 % de la población ganaba menos de dos dólares al día, donde el salario mensual de un ministro era de cuatro mil al mes y algunos directores de compañías estatales podían ganar hasta veinticinco mil al año, donde las oportunidades para enriquecimiento ilícito eran enormes) (Stearns, 2021). Esta situación contribuyó a disminuir drásticamente en número de desplazados internos y de muertes por violencia (Coghian, 2006), y redujo a una docena los grupos armados que permanecieron activos en el este.

⁵ Congo Country Brief. Banco Mundial, 13 de junio de 2002. Disponible en http://web.worldbank.org/archive/website00286B/WEB/CD_CTRY_.HTM, consultado el 26 de junio de 2023.

Sin embargo, en 2006, algunos de esos políticos perdieron las elecciones y se quedaron sin sus suculentos beneficios, por lo que decidieron volver a la violencia. En 2008 ya se notaban los efectos al doblarse el número de desplazados, que en 2018 alcanzó niveles incluso más altos que durante la guerra anterior. Además, el proceso de paz, exitoso en muchos aspectos formales, falló estrepitosamente en la integración en el Ejército, lo que, a su vez, contribuyó a crear muchos grupos armados de nuevo cuño (a pesar de que ciento treinta mil soldados, de los cuales treinta mil eran niños, fueron desmovilizados en cuatro años) (Conoir, 2012).

El mayor desafío vino del RCD, apoyado por el Gobierno de Ruanda, ya que Kigali no se sentía cómoda con el nuevo orden. En los años siguientes al acuerdo de paz, los rebeldes del RCD y, por reacción, los grupos mai-mai, fueron desencadenando de manera progresiva una serie de insurgencias y contrainsurgencias en el este, comenzando de nuevo un círculo de violencia. El Gobierno congoleño luchaba por mantener un precario equilibrio entre dos imperativos opuestos: mantener unida la coalición transitoria formada por facciones contrarias y crear instituciones fuertes que pudieran defender el orden y la paz. Al final, optó por lo primero y comenzó una política de patronazgo de algunas facciones militares, lo que dio pie al surgimiento de la simbiosis entre facciones de militares que vivían del conflicto y políticos que se beneficiaban de sus lazos con dichas facciones o directamente del mismo conflicto⁶.

De este modo, fue precisamente el proceso electoral el que contribuyó a crear incentivos entre los políticos para aliarse con grupos armados. El mayor perjudicado fue el RCD que, a pesar de ser uno de los mayores beligerantes, era muy impopular debido a sus abusos y al apoyo de Ruanda, por lo que recibió muy poco respaldo electoral y pasó de controlar un tercio del país a recibir solo el 4 % de la representación política en las nuevas instituciones (ver figura 2). Ello redujo drásticamente sus beneficios económicos. La desproporción entre su superior capacidad militar y su escasa representación política provocó su rebelión. También surgieron otros grupos ya que, a pesar de que sobre el papel la Constitución garantizaba un reparto equitativo entre los seis principales

⁶ Durante los primeros años de la transición se calcula que hasta dos tercios de los salarios eran pagados a soldados ficticios y, por lo tanto, desviados a bolsillos de políticos y militares, obligando a las comunidades locales a pagar el salario de las fuerzas armadas. *Fuente:* <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/local-communities-forced-pay-salaries-drc-army-and-rebels>

beligerantes, en la práctica Kabila bloqueó la integración de segmentos importantes de grupos opuestos, creando resentimiento entre las élites excluidas.

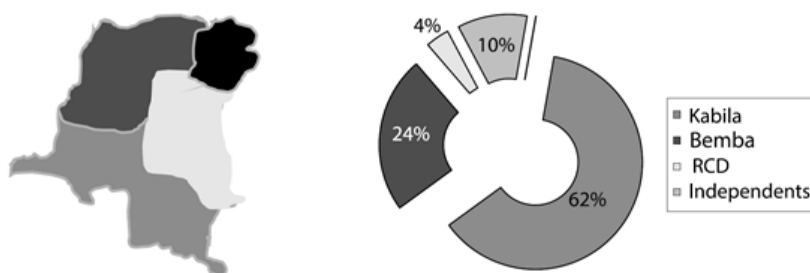


Figura 2. Territorio controlado por el RCD y proporción recibida de votos. Fuente: *The War That Doesn't Say Its Name*, pag 51.

Por su parte, Ruanda jugó un papel fundamental fomentando la crisis, ya que el RPF siempre ha considerado el este del Congo como un área crítica para su seguridad nacional y muchos de sus líderes mantienen lazos personales e intereses económicos en la región. Además, numerosos oficiales del RCD (en su mayoría tutsis) se formaron y ascendieron en el ejército ruandés, lo que hizo que mantuvieran vínculos muy fuertes con él. Surgió entonces el CNDP (financiado y armado por Ruanda) bajo la dirección del general Laurent Nkunda, un comandante del RCD que temía ser arrestado por una masacre de civiles en Kisangani ocurrida en mayo de 2002. Otros oficiales del RCD sentían el mismo peligro, incluyendo al gobernador de Kivu Sur, a quien se le acusaba de haber participado en el asesinato de Kabila padre. Así, las fuerzas bajo su mando rehusaron unirse al Ejército nacional y recibieron, a su vez, apoyo clandestino del Gobierno de Kigali. Entre 2004 y 2009, el CNDP creció hasta convertirse en uno de los grupos armados más poderosos y controlar la mayoría del sur de la provincia Kivu Norte (Stearns, 2012).

La rebelión de Nkunda provocó el surgimiento en su contra de al menos otra docena de grupos armados, algunos con apoyo de Kinsasa, lo que la convirtió en el ejemplo de la nueva forma de conflicto en la región de los Kivus. Los grupos mai-mai más importantes se habían ido integrando en el Ejército nacional durante el periodo transitorio de 2003 a 2006 y algunos de sus líderes más importantes habían obtenido posiciones en la nueva administración y en el Ejército. No obstante, el alzamiento de Nkunda provocó una

contramovilización masiva de los mai-mai⁷ y otros grupos menores para proteger sus comunidades locales a la vez que ofrecían nuevas oportunidades a los comandantes militares de volver a recuperar su lucrativo medio de vida anterior⁸.

La naturaleza clientelar del Gobierno congoleño fue un factor fundamental para hacer descarrilar el proceso. El Gobierno transitorio se basó fundamentalmente en el reparto del botín que proporcionaban instituciones y empresas estatales, lo que impidió, entre otras cosas, crear una cadena de mando unificada y disciplinada, ya que esta estaba compuesta por todo tipo de excombatientes de muy variada procedencia. Así, los comandantes locales tuvieron libertad para organizar las operaciones en función de sus lazos y conexiones personales, lo que incluía los grupos armados y mafias locales, a la vez que creaban impuestos ilegales sobre minería y otras actividades económicas. Una actividad típica era la de absorber los salarios de las tropas subordinadas, que pocas veces lo recibían. Esto provocaba a su vez que dichas tropas depredaran en la población civil local. Por otro lado, la mayoría de los oficiales de los diferentes grupos armados carecían de educación y/o patronazgo, lo que reducía sus posibilidades de integración en las nuevas fuerzas de seguridad o de promoción dentro de ellas (Baaz y Verweijen, 2013). Además, había un elevado porcentaje de mandos: aproximadamente el 25 % eran oficiales y el 37 % suboficiales (Berghezan, 2014), por lo que muchos de ellos no encontraron sitio ni remuneración en el nuevo Ejército nacional.

En la parte política, otros perdedores de las elecciones decidieron volver a utilizar la violencia para «convencer» a una parte importante del electorado de que resultaba más provechoso votarles. Así, comenzaron a surgir hombres fuertes en Kivu Norte y Sur especializados en combinar fuerza armada y la acción política. Estos, apoyándose en grupos armados locales, lograron influencia a nivel provincial e incluso nacional⁹ mediante el procedimiento de iniciar una crisis que obligasen al Gobierno a negociar con

⁷ El nombre mai-mai agrupa a una gran variedad de grupos armados que, si bien en un principio surgieron para defenderse de la invasión ruandesa, muchos derivaron a acciones predatorias de pillaje, asesinatos, violaciones y saqueos. Según un informe de la ONU, en 2001 se estimaba su número entre 20 000 y 30 000 en la región de los Kivus.

⁸ a pesar de haber recibido trece escaños en el parlamento transitorio, cuatro carteras ministeriales y un puesto de gobernador provincial en Katanga, los delegados mai-mai enviados a Kinsasa vendieron dichos puestos al mejor postor.

⁹ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. *Final Report S/2008/773*, 12 de diciembre de 2008, *Final Report S/2010/596*, de 29 de noviembre de 2010, *Final Report S/2011/738*, de 2 de diciembre de 2011, *Interim Report S/2012/348*, de 21 de junio de 2012. Disponibles en las correspondientes páginas web, consultadas el 25 de junio de 2023.

ellos para sofocarla. Es decir, oficiales del Ejército que apoyan grupos armados locales que desafían al propio Gobierno y que deben ser neutralizados por el Ejército.

De esta manera, la violencia, que siempre se había usado como táctica de negociación entre el Gobierno y sus enemigos, comenzó a ser utilizada como moneda de cambio político entre miembros del mismo Gobierno transitorio, que incluso miraba (y sigue mirando) hacia otro lado cuando se cometían abusos por parte de las fuerzas armadas, tal y como constata *Human Rights Watch* y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Stearns, 2021). Todos estos factores contribuyeron a que la violencia se volviera endémica al convertirse en una forma de vida para los militares y en una forma de presión política para los políticos.

Del CNDP al M23 y la segunda metamorfosis del conflicto

Las operaciones contra el CNDP siguieron una suerte variada hasta que en 2008 el presidente Kabila decidió negociar directamente con el Gobierno de Ruanda que, a su vez, buscaba una salida al conflicto presionado por sus donantes occidentales. En enero de 2009, Nkunda, el líder del CNPD, era arrestado por fuerzas ruandesas, lo que propició que se firmara un acuerdo por el que el CNPD se transformaría en un partido político y sus tropas se integrarían en el Ejército congoleño (que, al permanecer en su mayoría en la región de los Kivus, creó dentro del mismo una red de gran influencia). A continuación, dichas fuerzas se unieron a las FARDC (Fuerzas Armadas de la República del Congo) para combatir conjuntamente a las FDLR (Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda): hutus que, culpables del genocidio en Ruanda en 1994, se habían refugiado y enquistado en el este de la RCD, desde donde operaban.

Sin embargo, el acuerdo de 2009 con el CNPD provocó a su vez resentimiento entre otros grupos armados que habían combatido contra dicho grupo, resentimiento que aumentó cuando la fuerza conjunta congo-ruandesa (que ahora incluía muchos antiguos miembros del CNDP) provocó decenas de miles de desplazados en la región de los Kivus. Así, al solventar un problema se creó otro. La reacción del Gobierno, como en otras ocasiones, fue utilizar los canales indirectos y el subterfugio, comprando líderes de grupos armados y/o enfrentando dichos grupos entre sí. Esto, a su vez, provocó nuevas movilizaciones de grupos armados locales con el objetivo de protegerse que rápidamente

se transformaron en formas de vida para sus líderes y contingentes. Esto provocó una enorme caída en la percepción popular de Joseph Kabila que, de ser visto como el líder contra la agresión ruandesa, pasó a ser considerado como el responsable de la *balcanización* del Congo.

Las elecciones generales de 2011 intensificaron la movilización armada por acción y reacción, ya que muchos políticos se apoyaron en grupos armados para obtener apoyo electoral y, tras las elecciones, continuaron haciéndolo para mantener influencia. La situación se fue deteriorando y, a finales de 2012, el Gobierno congoleño decidió dismantelar las redes de los antiguos miembros del CNDP que controlaban amplios sectores de las FARDC en el este, lo que provocó que un grupo de oficiales que habían pertenecido al CNDP, apoyados por Ruanda, lanzaran una nueva rebelión, el M23.

La movilización del M23 provocó una cascada de nuevas movilizaciones de grupos armados locales, algunos aliados y otros opuestos que, a su vez, recibieron el apoyo de políticos que habían sido desplazados y querían recuperar relevancia (entre ellos Antipas Mbusa, que fue ministro de Asuntos Exteriores y que decidió apoyar un grupo armado aliado del M23) (ONU, 2012). En Kivu Sur, un candidato fallido al parlamento, Gustave Bagayamukwe, creó otro grupo armado aliado del M23, la Unión de Fuerzas Revolucionarias del Congo (UFRC) (ONU, 2013). A su vez, grupos mai-mai y rebeldes ruandeses del FDLR se movilizaron contra el M23, recibiendo a menudo apoyo de las propias FARDC. Los enfrentamientos a múltiples bandas se generalizaron, lo que trajo un gran sufrimiento a la población civil hasta que, en noviembre de 2013, una coalición de las FARDC y contingentes de Sudáfrica, Malawi y Tanzania, junto a fuerzas de la ONU, derrotaron al M23. Esta victoria permitió al Gobierno de Kinsasa llevar a cabo nuevas operaciones militares (Sukola I y II) contra grupos armados foráneos que operaban desde territorio congoleño, lo que permitió reducir la capacidad de acción de estos. Por primera vez en diecisiete años, ni Ruanda ni Uganda poseían aliados de entidad en suelo congoleño. Persistían algunos grupos armados (la Alianza de Fuerzas Democráticas por parte de Uganda y los restos del FDLR por Ruanda), pero, aunque amenazaran a la población civil del reducido territorio que controlan, no ponían en riesgo la estabilidad regional.

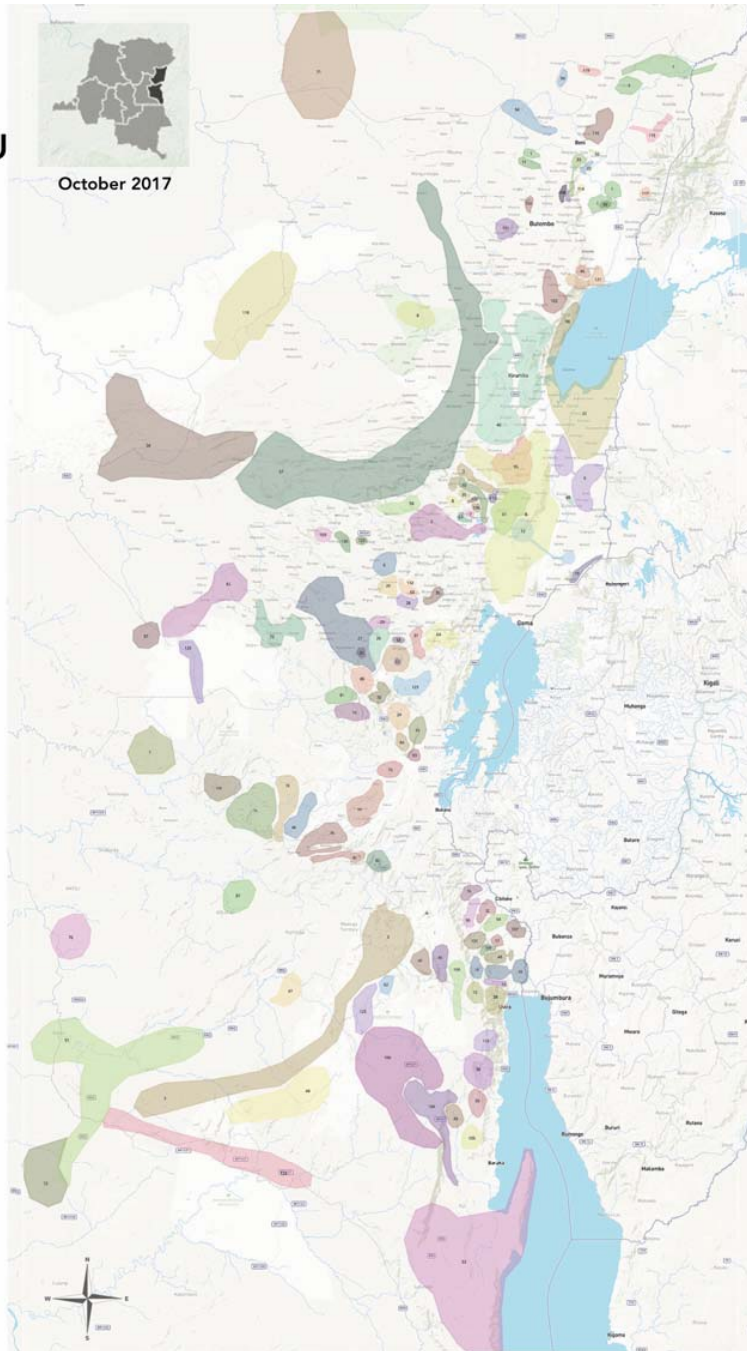
Por si esto fuera poco, Kabila retrasó las elecciones a 2016 (ya que la Constitución le prohibía un tercer mandato), lo que provocó nuevas movilizaciones de grupos armados que, con la excusa de la crisis constitucional, buscaban nuevas oportunidades. La violencia ganó intensidad y se atacaron acuartelamientos, prisiones, fuerzas de la ONU, estaciones de policía, etc. Grupos mai-mai se unieron a la insurgencia en el este y esta ganó intensidad. Su virulencia y la cantidad de grupos que se sumaron a ella, con intereses en muchos casos contrapuestos, hicieron que dichos grupos comenzaran a enfrentarse unos contra otros impulsados por dilemas de seguridad locales en los que el aumento de poder de unos es visto como una amenaza por los otros y viceversa. Esto llevó a una mayor fragmentación de los grupos y sus intereses, lo que multiplicó su número. Así, se pasó de entre veinte o treinta grupos armados en los Kivus en 2008 a más de ciento treinta en 2018 (Stearns y Vogel, 2015) (ver mapa 2).

**MAP OF NON-STATE
 ARMED ACTORS IN
 NORTH & SOUTH KIVU**
 (DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO)



www.kivusecurity.org
 www.sulu.org

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------|
| 1 - ADF | 70 - RM Butachibera |
| 2 - APCLS | 71 - RM Donat/Ngandu |
| 3 - CNRD | 72 - Raia Mutomboki Elenge |
| 6 - FDC-Guides | 73 - Mai-Mai Kiwis Kalume |
| 7 - Busumba group | 74 - RM Hamakombo |
| 8 - FDLR-FOCA | 75 - RM Imani Bitaa |
| 9 - FDLR-RUD | 76 - RM Kimba |
| 10 - FNL - Nzabampema | 77 - RM Kazimoto |
| 11 - Mai-Mai Kombi | 78 - Raia Mutomboki Lukoba |
| 12 - Nyatura FDP | 79 - Raia Mutomboki Mabala |
| 14 - LD Zone | 80 - RM Maheshe |
| 15 - LD Kashumba | 81 - RM Mungoro |
| 16 - LD Mahinduzi | 82 - Raia Mutomboki Mirage |
| 17 - Mai-Mai Mbulu | 83 - RM Musole |
| 18 - Mai-Mai Délégués | 84 - Raia Mutomboki Safari |
| 19 - ex-M23 | 85 - RM Ndarumanga |
| 20 - Guides-MAC | 86 - RM Shukuru |
| 21 - Mai-Mai Charles | 87 - RM Kikwama |
| 22 - Corps du Christ | 88 - RM Wemba |
| 23 - FRPI | 90 - UPCP-Lafontaine |
| 24 - RM Kabanzi | 91 - RM Shabani |
| 26 - Mai-Mai Kifuafula | 93 - RM Bipompa |
| Baeni-Limenzi | 94 - Mai-Mai Kyandenga |
| 27 - Mai-Mai Kifuafula Delphin | 95 - Nyatura Love |
| 28 - Nyatura Kigingi | 96 - Mai-Mai Mazimano |
| 29 - Mai-Mai Kifuafula Maachano | 97 - Raia Mutomboki Kisekelwa |
| 30 - Mai-Mai Kifuafula Shallo | 98 - Mai-Mai Jackson |
| 31 - Mai-Mai Simba (Manu) | 99 - Mai-Mai Dario |
| 32 - Mai-Mai Mwenyemali | 100 - Mai-Mai |
| 33 - Mai-Mai Nzirunga | Léopards-Muthundo |
| 34 - Mai-Mai Forces Divines | 101 - MRC-L |
| Simba | 102 - UPLC |
| 35 - Nyatura Mahanga | 103 - Raia Mutomboki |
| 36 - Mai-Mai Reunion (FPC) | Shebitembe |
| 37 - Nyatura Bizagwira | 104 - Mai-Mai Ebu Ela |
| 38 - Mai-Mai Makanaki | 105 - RED-Tabara |
| 39 - Mai-Mai Kirikocho | 106 - Ngumino |
| 41 - Mai-Mai Mahoro | 107 - Mai-Mai Bigaya |
| 42 - Mazembe | 108 - FOREBU/FPB |
| 43 - Biloze Bishambuke | 109 - FNL Nibizi |
| 44 - Mai-Mai Mulumba | 110 - RM Kabazimia |
| 45 - Mai-Mai Mushombe | 111 - Nyatura Gatuza |
| 46 - Mai-Mai Nguru | 112 - Nyatura JED |
| 47 - Mai-Mai Nyakiiliba | 113 - Nyatura Jean-Marie |
| 48 - Mai-Mai Nyerere | 114 - Mai-Mai Kithikyolo |
| 49 - Mai-Mai PRM/PAREM | 115 - Mai-Mai Sibenda |
| 50 - Mai-Mai Echilo | 116 - Milice Pakombe |
| 51 - Mai-Mai Malaika-She Assani | 117 - Mai-Mai Lwanga |
| 52 - Mai-Mai Vivuya | 118 - Mai-Mai Simba-Luc |
| 53 - Mai-Mai Yakutumba | 119 - Milice M'vuba |
| 54 - Mai-Mai Karakara | 120 - Raia Mutomboki Mamba |
| 55 - Nyatura-APRDC | 121 - Mai-Mai Muhima |
| 57 - NDC-R | 122 - RM Machite |
| 58 - NDC Sheka | 123 - Raia Mutomboki Manyilisa |
| 60 - Nyatura Delta | 124 - Mai-Mai Aigle |
| 61 - Nyatura Domi | 125 - Twiganeho |
| 62 - Mai-Mai Mupekenya | 126 - Nyatura Nzayi |
| 63 - Nyatura Kavumbi | 129 - Mai-Mai René |
| 64 - Nyatura Kalume | 130 - Raia Mutomboki |
| 65 - Nyatura Kasongo | Shemakingi |
| 68 - RM Akilo | 131 - Local Defense Ngengwe |
| 69 - Raia Mutomboki Blaise | 132 - CNPSC |



Mapa 2. Grupos armados activos en las regiones del Kivu, al este de la RD del Congo, en 2017. Fuente: Sulu.org. Disponible en <https://ethuin.files.wordpress.com/2017/12/2017-ag-mapping-kst.jpg>

Si bien en una primera fase (2003-2013) el conflicto fue dominado por una dimensión regional, que enfrentó a los intereses de Kigali con los de Kinsasa, en esta segunda se produjo una nueva metamorfosis en la que la violencia armada pasó a estar íntimamente ligada a las luchas políticas a nivel local.

La conjunción entre un Estado débil y el establecimiento de una cultura política en la que la violencia armada resulta un medio aceptable de obtener poder y recursos fue el caldo de cultivo perfecto para fraguar unas causas estructurales de difícil solución y que permanecen hoy en día. El objetivo de la insurrección se ha metamorfoseado y ha pasado de una rivalidad antagónica a una interacción simbiótica de intereses políticos y gran diversidad de grupos armados que tienen sus propios intereses pero coinciden en uno: la continuación del conflicto.

La llegada de Félix Tshisekedi a la presidencia, en enero de 2019, lejos de aliviar el problema lo reforzó. El proceso de transición política iniciado con la elección del nuevo presidente generó esperanzas de cambio y reforma, pero también tensiones y conflictos con la coalición liderada por su predecesor, Joseph Kabila. En dieciocho meses, Tshisekedi consiguió marginalizar a Kabila y a muchos de sus asociados cercanos, sustituyendo las anteriores redes de patronaje y cooptación (creando de nuevo políticos interesados en recuperar la influencia perdida mediante el recurso a la violencia), pero sin elevar el inexistente nivel de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. De hecho, entre 2019 y 2022 no ha habido nuevos programas de desmovilización.

Conclusiones y perspectiva

Las dinámicas que favorecieron la persistencia del conflicto en el este del Congo tras el acuerdo de paz de 2002 se pueden simplificar diciendo que el proceso de paz creó perdedores que lanzaron nuevas rebeliones.

El conflicto en el Congo persiste porque el acuerdo de paz de 2002 no fue capaz de producir un arreglo estable entre los beligerantes y produjo su escalada y transformación. El cáncer de la violencia se convirtió en una metástasis cuando los principales actores, los Gobiernos congoleño y ruandés así como los grupos armados locales y un número sustancial de políticos nacionales y locales, encontraron intereses comunes en continuar el conflicto, ya que las dimensiones del país, su difícil topografía y la abundancia de recursos naturales hacen fácil sostener una rebelión. Asimismo, la división étnica es un factor que juega a favor de la persistencia de la violencia, aunque no es determinante (Ederman *et al.*, 2010). De hecho, estos factores también están presentes en la región de Ituri, donde, sin embargo, la violencia decreció drásticamente.

Para Kinsasa, los grupos armados, muchos de los cuales compartían lazos e intereses con oficiales de alta graduación y políticos de alto nivel, sirvieron como medio para luchar contra grupos armados opositores y para la negociación política. Además, la limitada capacidad de absorción de las FARDC dejó a amplios sectores de excombatientes sin otra opción que la rebelión armada como medio de vida.

La reducción de los grupos armados tras las campañas militares conjuntas llevadas a cabo entre 2013 y 2016 redujo sustancialmente la violencia. Sin embargo, la crisis provocada por el retraso de las elecciones fue la excusa utilizada para un nuevo levantamiento cuya dinámica interna llevó al incremento de la fragmentación de los grupos armados, lo que transformó el conflicto en los Kivus en un todos contra todos que se mantiene en la actualidad.

De este modo, la conjunción de un Estado débil, una cultura política que utiliza la violencia como moneda de cambio y un enjambre de grupos armados locales que han hecho de la misma su medio de vida es la causa estructural de difícil solución que coadyuva a continuar el conflicto.

Será muy difícil encontrar una solución sin transformar previamente la sociedad y sus políticos. Derrotar a los grupos armados requiere un Ejército efectivo, para lo que es necesario un cambio en los incentivos de las élites y en la cultura política. Esto es difícil de conseguir porque el propio conflicto ha engendrado una generación de políticos y militares congoleños que lo asumen como parte del paisaje.

Por otra parte, se deben considerar tanto los motivos del Gobierno de Kinsasa como los de Gobierno de Kigali. Los del primero debido a la combinación de apatía entre las élites políticas y la complicidad directa en la cúpula política y militar mientras que los de Kigali por su hipersensible preocupación por la seguridad y por un partido político que utiliza esta excusa para justificar su represión interna, lo que hizo que hasta 2016 la injerencia de Ruanda contribuyera a la persistencia de la inestabilidad y la violencia en el este de la RDC. Aunque esta injerencia ha disminuido drásticamente, continúa teniendo intereses económicos y étnicos en la región fruto de su anterior control temporal en ella.

La situación actual de la República Democrática del Congo (RDC) es compleja y desafiante. El país africano se enfrenta a múltiples crisis humanitarias, políticas, económicas y de seguridad que afectan a millones de personas.

En 2021, el M23 resurgió y se mantiene activo en el este, lo que provoca que la violencia se incremente en esta área y la intrusión de Ruanda. Según la ONU, más de veintisiete millones de personas necesitan asistencia humanitaria, lo que representa la mayor emergencia alimentaria del mundo. Además, la RDC sufre brotes recurrentes de enfermedades como el ébola, el sarampión y el COVID-19 que ponen en riesgo la salud pública y la estabilidad social. Tanto la MONUSCO como la Fuerza de la Comunidad Este Africana (EACF por sus siglas en inglés) están resultando incapaces de reducir la violencia política y de las bandas armadas.

La RDC necesita el apoyo de la comunidad internacional para hacer frente a estos desafíos y avanzar hacia un desarrollo sostenible e inclusivo, respetuoso con los derechos humanos y con el imperio de la ley. Cualquier solución debería contemplar el establecimiento de un control efectivo de la actuación de los actores internos y externos, así como el desmantelamiento de las redes clientelares.

De este modo, actores, estructuras sociales, económicas y políticas, y redes clientelares y étnicas interactúan y deben ser muy tenidos en cuenta, ya que el conflicto ha transformado las redes de comercio, las jerarquías sociales, las mentalidades y las estructuras políticas. Los desafíos son generacionales. En el ámbito local, hay que desmovilizar cientos de grupos armados y cicatrizar las heridas sociales y psicológicas de décadas de guerra. En el nacional, se debe combatir una élite política que se ha vuelto más corrupta y menos responsable y, en el internacional, habría que transformar a una apática comunidad de Estados africanos y de donantes no africanos.

La exigencia de la retirada de la misión de la ONU de los territorios en el este, exigida para finales de 2023 (Moncrieff y Sematumba, 2023) para aumentar la aceptación popular de Tshisekedi debido al descontento popular por la falta de resultados de MONUSCO frente a la violencia de los grupos armados, acrecentará el sufrimiento de la población, ya que los cascos azules son la única defensa frente a los abusos de los grupos armados. De hecho, su retirada obedece también a oscuras intenciones que permitirían al Ejército congoleño seguir depredando sobre la población civil y a algunos dirigentes continuar utilizando la violencia como arma política.

Por el momento, las expectativas no son muy optimistas (Sandner, 2022). El 30 agosto se produjo una nueva masacre en Goma precedida por la disolución violenta en mayo de las manifestaciones pacíficas de la oposición en Kinsasa. Las próximas elecciones generales y presidenciales, previstas para diciembre de 2023 (este estudio se confeccionó en agosto), permitirán comprobar si los problemas estructurales que perpetúan la violencia que flagela a la RDC están en el camino de la solución o continuarán enquistados en su entramado político y social.

*José Luis Pontijas Calderón**

Coronel del Ejército de Tierra

Doctor en Economía Aplicada (UAH)

Analista Asociado al Instituto Español de Estudios Estratégicos

Bibliografía

Actualité CD (2023). Rdc: la marche de l'opposition reprimé avec violence par les militaires et policiers, plusieurs blessés. *Actualité.CD*. Disponible en: <https://actualite.cd/2023/05/20/rdc-la-marche-de-lopposition-reprimee-avec-violence-par-les-militaires-et-policiers>

Baaz, Maria y Verweijen, Judith (2013). Volatility of a Half-Cooked Bouillabaisse. Rebel Military Integration and Conflict Dynamics in the Eastern DRC. *African Affairs*, 112, n.º 449, pp. 563-582.

Berghezan, Georges (2014). Forces armées de RDC. Le chaos institutionnalisé. *Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP)*.

Cederman, Lars Erik *et al.* (2010). *Why do Ethnic Groups Rebel? New Data Analysis*. *World Politics* 62, 1, pp. 87-119.

Coghian, Benjamin *et al.* (2006). Mortality in the Democratic Republic of Congo. An Ongoing Crisis. *International Rescue Committee*. Disponible en: <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/661/2006-7congomortalitysurvey.pdf>

Conoir, Yvan (2012). *Ending War, Building Peace. Contribution to National Demobilization, Disarmament and Reintegration Program in DRC*. Banco Mundial.

Disponible en

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/796691468203671935/pdf/774250WP0TDRP000Box377296B00PUBLIC0.pdf>

DI (2021). Progress Report 2021. *Development Initiatives*. Disponible en: <https://devinit.org/resources/development-initiatives-progress-report-2021/>

Ederman, Lars Erik *et al.* (2010). Why do Ethnic Groups Rebel? New Data Analysis. *World Politics*, 62, n.º 1, pp. 87-119.

Europa Press (2006). La misión de la ONU en Congo destaca el comportamiento ejemplar de las tropas españolas en la operación de ayer. *Europa Press*. Disponible en <https://www.europapress.es/nacional/noticia-mision-onu-congo-destaca-comportamiento-ejemplar-tropas-espanolas-operacion-ayer-20060822115821.html>

Garrison, Ann (2020). Susan Rice Scourge of Africa May Become National Security Adviser. *Black Agenda Report*. Disponible en <https://www.blackagendareport.com/susan-rice-scourge-africa-may-become-secretary-state>

Moncrieff, R y Sematumba, O (2023). Massacre in Goma Clouds DR Congo's Elections and UN Mission's Future. *International Crisis Group*. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/africa/great-lakes/democratic-republic-congo/massacre-goma-clouds-dr-congos-elections-and-un>

ONU (2012). *Final Report S/2012/843 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas* Disponible en http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2012_843.pdf

ONU (2013). *Midterm Report S/2013/433 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*. Disponible en: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_433.pdf

Reno, William (1990). *Warlord Politics and African States*. Lynne Rienner.

Sandner, Philipp (2022). DR Congo's election campaign signals trouble ahead. *DW*. Disponible en <https://www.dw.com/en/dr-congos-election-campaign-signals-trouble-ahead/a-64176073>

Stearns, Jason K. (2012). *From CNDP to M23*. Rift Valley Institute 2012.

Disponible en <https://riftvalley.net/sites/default/files/publication-documents/RVI%20Usalama%20Project%201%20CNDP-M23.pdf>

(2021). *The War That Doesn't Say Its Name*. Princeton University Press

Stearns, Jason y Vogel, Christoph (2015). *Landscape of Armed Groups. Congo Research Group*. Disponible en: <https://ethuin.files.wordpress.com/2015/11/crg-2015-drc-mapping-essay-en.pdf>

Tabla de indicadores geopolíticos de la RDC

Capital	Kinsasa
Extensión	2 344 858 km ²
Fronteras	10 481 km
Costa	37 km
Población	99 millones (estimada)
Forma de gobierno	República semipresidencialista
PIB	58 070 M \$
Renta per cápita	586 \$
Población bajo el umbral de pobreza	69,7 % por debajo de 1,9 \$/día
índice GINI	42,1
IDH	0,479 (puesto 179)
Índice de alfabetización	77,04 %
Importaciones	9 360 M \$
Exportaciones	16 700 M \$
MONUSCO	17 753 efectivos (2970 civiles)
Religiones	Católicos: 55,8 %; protestantes: 39,1 %; animistas; 2,1 %; musulmanes: 2,1 %

Idiomas oficiales	Francés, lingala, kituba, kikongo, suajili, chiluba
-------------------	---

Siglas

CNDP	Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo
FARC	Fuerzas Armadas de la República del Congo
FDLR	Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda
EACF	Fuerza de la Comunidad Este Africana (<i>East African Community Force</i>)
OCHA	Oficina (Naciones Unidas) para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
RPF	Frente Patriótico Ruandés (<i>Rwandese Patriotic Front</i>)
RDC	República Democrática del Congo
UFRC	Unión de Fuerzas Revolucionarias del Congo

31/2024

8 de mayo de 2024

Federico Aznar Fernández-Montesinos

**Groenlandia en la geopolítica
ártica**

Groenlandia en la geopolítica ártica

Resumen:

Groenlandia es un inmenso y gélido territorio, ubicado en un Ártico que se ha incorporado a la globalización y al que ha llegado la confrontación entre las grandes potencias. La isla, escasamente poblada por inuit, forma parte del reino de Dinamarca que, atendiendo a la distancia a la metrópoli y población, la ha dotado de una amplia autonomía con la posibilidad de una eventual independencia. El apoyo a esta es mayoritario siempre que no implique una pérdida de calidad de vida. Pero, para la emergencia de tal Estado, le faltarían recursos económicos e institucionales que garantizaran su viabilidad. Además, está estratégicamente ubicada en los accesos al océano Ártico; y también en las proximidades de Estados Unidos. Estamos ante un territorio rico en recursos naturales —tierras raras y petróleo— que hacen que su control sea ambicionado por muchos.

Palabras clave:

Groenlandia, Ártico, Uranio, geopolítica, China, Estados Unidos, Dinamarca.

***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.

Greenland in Arctic geopolitics

Abstract:

Greenland is an immense and icy territory, located in an arctic that has been incorporated into globalization and to which the confrontation between the great powers has arrived. The island, sparsely populated by Inuit, is part of the Kingdom of Denmark which, considering the distance from the metropolis and population, has been endowed with a wide autonomy that includes the possibility of eventual independence. Support for this is the majority as long as it does not imply a loss of quality of life. But, for the emergence of such a State, it would lack the economic and institutional resources that would allow it and guarantee its viability. In addition, Greenland is a territory strategically located at the entrances to the Arctic Ocean, and also in the vicinity of the United States. We are facing a territory rich in natural resources, rare earths and oil that make its control coveted by many.

Keywords:

Greenland, Arctic, Uranium, Geopolitics, U.S., China, Danmatk.

Napoleón situaba el futuro de un país en su geografía. En el caso de Groenlandia, esto no ha sido cierto, al menos hasta ahora. Y es que esta, aunque geográficamente pertenece a Norteamérica —en cuya placa tectónica se integra—, es política y culturalmente europea, danesa desde hace 300 años.

Groenlandia, con 2.166.086 km² es la isla más grande del mundo; por comparar, el tamaño de la UE es 4.237.473 km². No obstante, más del 84 % lo forma una capa de hielo de hasta 3.000 metros de espesor; el 10 % del agua dulce mundial. El deshielo del Ártico con un calentamiento tres veces mayor que el del resto del mundo, hace que cada año se fundan de 200.000 a 250.000 toneladas de este hielo. De fundirse todo, el nivel del mar subiría seis metros¹. Además, se está acelerando el derretimiento de su permafrost, lo que podría destruir las infraestructuras sobre dicho suelo. Se estima que, para 2050, afectaría al 20 % de las infraestructuras industriales y al 45 % de las viviendas².



Figura. Groenlandia y el Ártico

<https://www.csis.org/analysis/geopolitics-and-neglected-arctic-spaces> (consultado 24/4/2024)

¹ AL ACHKAR, Ziad. «Melting Arctic: Implications for the 21st Century», *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*. Otoño-invierno 2018, p. 48.

² CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé. *¿Por qué Groenlandia es un factor estratégico en el Ártico?* Instituto Español de Estudios Estratégicos. DIEEEO 148/2020. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO148_2020BARCAN_Groenlandia.pdf (consultado 24/4/2024)

Groenlandia se encuentra entre los paralelos 59°N y 84°N; hay 2.600 km entre extremos. Tiene la línea de costa más cercana al Polo Norte. Y Dinamarca ratificó en 2004 la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, presentando en 2014 una reclamación de 895.000 km² sobre el Ártico. Esta incluye la cordillera Lomonosov de 1.800 km, el Polo Norte y alcanza la ZEE rusa, cuyas reclamaciones superan los 1,2 millones de km². Dicha cordillera también es reclamada por Rusia y Canadá.

Es un área, por extensión y posición, de gran valor estratégico. Geográficamente, está situada en el baricentro del triángulo formado por Norteamérica, Rusia y Europa. El Ártico se comunica con el Atlántico, en el paso denominado por la OTAN GIUK (acrónimo de Groenlandia, Islandia y Reino Unido) o GIN (Groenlandia, Islandia y Noruega). El área al norte de la península escandinava y el mar de Barents se la conoce como «área bastión». Esta incluye las bases de apoyo y las áreas de despliegue de los SSBN capaces de interrumpir la conexión entre Europa y Estados Unidos³.

Los imperativos geográficos permanecen. Estamos ante un inmenso saco libre de hielos todo el año y cuyo único acceso transitable es este⁴. Las Feroe, a medio camino entre Islandia, Noruega y Escocia, complementa el control danés sobre GIUK y GIN. Además, bordeando su costa occidental y oriental discurren las nuevas rutas de navegación denominadas del noroeste y noreste respectivamente. Ello puede convertir a las islas en un gran centro de aprovisionamiento y apoyo⁵.

Y se encuentra ubicada respecto de EE. UU. entre Rusia y el Atlántico, por lo que ha sido integrada en los sistemas de alerta previa norteamericanos. La base aérea de Thule, a medio camino entre Nueva York y Moscú, en la costa noroeste de Groenlandia, operada por los norteamericanos forma parte del escudo antimisiles y por ello, está integrada dentro del *Home Land Security* norteamericano⁶.

³ ALBERT FERRERO, Julio. «Incidencia del deshielo en la geopolítica del Ártico», *Revista de Marina*. Noviembre 2011, pp. 681-690.

⁴ MACKINLAY, Alejandro. *Escandinavia, una geopolítica marcada por lo marítimo*. Documento de Investigación 46/2018 del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 20 de abril 2018. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE046-2018_Escandinavia_A.Mackinlay.pdf (consultado 24/4/2024)

⁵ CÁNOVAS SÁNCHEZ, Bartolomé. *Op. cit.*

⁶ *Ibidem.*

Geografía político-administrativa

Este territorio está prácticamente deshabitado (0,14 personas/km², 56.621 habitantes, en 2022). Además, está envejeciendo y disminuye un 0,5 % anual. Es un territorio cincuenta veces mayor que su metrópoli, de la que dista unos 3.165 km, pero que cuenta con solo el 1 % de su población. Esta situación, a la que se añade a su relevancia geopolítica, va a generar no pocas contradicciones y paradojas.

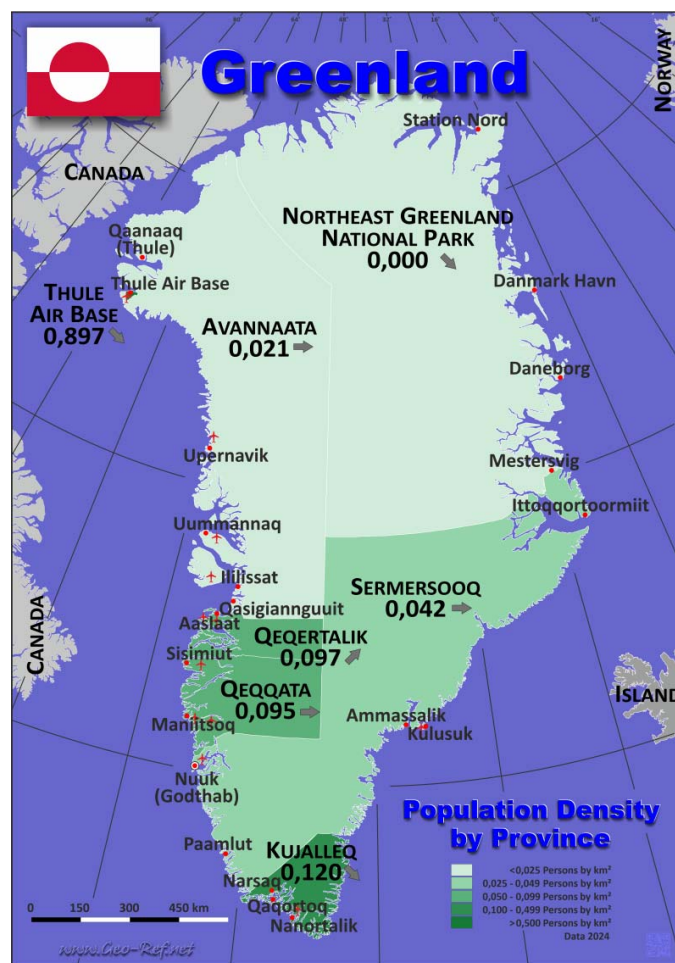


Imagen. Mapa administrativo Groenlandia. Densidad población.
 Fuente: GEO REF. www.geo-ref.net/sp/grl.htm (consultado 24/4/2024)

Además, en torno al 88 % de los groenlandeses son inuit. El resto principalmente daneses, si bien su número ha ido disminuyendo desde los 80. Los inuit, unos 150.000, se distribuyen por Canadá y Alaska. Es el único territorio americano cuya lengua oficial

es la nativa. Hasta los 60, la mayoría de la población vivía en aldeas y practicaba una economía de subsistencia, pero se ha ido urbanizando y sustituyendo la caza de focas por la pesca. De hecho, el 60 % de la población vive entre las seis principales ciudades y, el resto, en más de 120 poblados. Así, actualmente, el 81 % puede ya considerarse urbano. Tales núcleos poblacionales se sitúan en territorios libres de hielo —lo que facilita la pesca— sobre todo en la costa oeste y sur⁷. Es relevante señalar que hay problemas de alcoholismo y el territorio cuenta con las más altas tasas de suicidio del mundo.

Su fuerza laboral es inferior a 27.000 personas, en un 87 % falta de cualificación. El desempleo ronda el 10 % y el 22 % de la fuerza laboral (2015) y tiene marcado componente estacional. El nivel educativo es bajo. La mitad de la población entre los 25 y 64 años no tiene educación más allá de la secundaria inferior⁸.

No hay una red de carreteras, la suplen medios aéreos y marítimos lo que encarece la explotación de recursos y hasta la educación. El PIB de Groenlandia es de \$3.076 millones (2021). Su balanza comercial es endémicamente negativa. Merece referirse el elevado tamaño del sector público, aun para los países nórdicos, pues alcanza hasta tres cuartas del PIB. El 90 % de sus exportaciones proceden de la pesca, porcentaje estable en los últimos 20 años. Esto hace muy vulnerable su economía.

Sus problemas estructurales, una fuerza laboral con baja formación, los costes derivados de los transportes y los imperativos climáticos hacen difícil la diversificación económica y explican su estrecha base industrial⁹. Esto provoca que una caída en los precios del pescado pueda tener un impacto económico grave y afecte a su viabilidad como Estado.

El deseo de romper Dinamarca es mayoritario y compartido por casi todas las fuerzas políticas. No obstante, hay dos líneas diferenciadas: mientras los dos principales partidos, el socialdemócrata *Siumut* y el socialista *Inuit Ataqatigiit*, defienden asegurar la

⁷ «Conoce Groenlandia- La sociedad y su gente». <https://www.groenlandia.com/conoce-groenlandia/personas> (consultado 24/4/2024)

⁸ THE ARCTIC INSTITUTE. <https://www.thearcticinstitute.org/country-backgrounders/denmark/> (consultado 24/4/2024)

⁹ OLE, Bent y MORTENSEN, Gram. «The Quest for Resources – the Case of Greenland», *Journal of Military and Strategic Studies*. Centre of Military and Strategic Studies, Volume 15, Issue 2. 2013.

autonomía económica antes; otras fuerzas políticas minoritarias apuestan por una independencia rápida, aunque se pierda calidad de vida¹⁰.

Evolución política

En 1721, Hans Egede un clérigo luterano dano-noruego hizo de Groenlandia una colonia danesa. Esta permaneció aislada hasta la Segunda Guerra Mundial, momento en el que estableció una relación particular con Estados Unidos; ello generó un sentimiento de autosuficiencia que subyace en sus deseos de independencia. En 1953, con motivo de la aprobación de la Constitución danesa, se integró en el Reino de Dinamarca evitándose su descolonización. Pero las relaciones poscoloniales son paradójicas y complejas.

Desde ese momento, se desarrolló una estrategia de asimilación cultural indigenista que, si bien provocó un relevante cambio social y de costumbres y mejoró su calidad de vida, también dinamizó su identidad. Esto provocó, hacia los 80, un movimiento de reafirmación y reapropiación cultural que desplazaba todo lo danés (idioma, nombres, topónimos...) sustituyéndolo por lo autóctono. Así, con tal activación identitaria, lejos de favorecerse la integración con la metrópoli, se fomentaron los anhelos de autogobierno. Como veremos más adelante, el indigenismo evolucionó a indianismo, o más propiamente, a «inuitismo».

En 1973, los problemas se acentuaron cuando Groenlandia se opuso infructuosamente —el 74 % de los groenlandeses así lo expresaron en referéndum— a la incorporación de Dinamarca a la Comunidad Económica Europea, pues, aunque la adhesión a la CEE beneficiaba a la economía danesa, perjudicaba a la groenlandesa. Referir que las islas Feroe, haciendo uso de su autonomía, optaron por quedarse fuera. Esto motivó unos anhelos de autogobierno aún mayores que desembocaron en 1979 en una Ley de Autonomía. En 1985, y tras un ajustado referéndum, abandonó la CEE, disconforme con la Política Pesquera Común —que había abierto sus caladeros a las grandes empresas pesqueras— y con la normativa sobre la caza y los productos de piel de foca.

¹⁰ CESCE. «Nota riesgo país: Groenlandia», CESCE. Octubre 2018. <https://www.cesce.es/documents/20122/352439/NOTA+GROENLANDIA+-+9+octubre+2018.pdf/f1ab1920-1a73-7b6d-d566-334da72671b5?t=1606929573442> (consultado 24/4/2024)

En 2008, Groenlandia aprobó en referéndum los límites de su autogobierno hasta reconocer el derecho de autodeterminación. El Acta incluye 1) su reconocimiento como pueblo; 2) la potenciación del autogobierno, tanto ejecutivo como legislativo, con una jurisdicción ampliada sobre la policía y los tribunales; 3) plenos derechos sobre el suelo y el subsuelo y 4) poder ampliado tanto para asuntos sobre política exterior como para mantenerse al tanto de las decisiones relevantes de política exterior danesa¹¹.

Pero, con la globalización, no es posible establecer líneas de separación claras para cuestiones relevantes; ni siquiera distinguir lo interior de lo exterior. Y menos con la efervescencia del Ártico. Esto ha motivado que no pocos asuntos que antes no eran relevantes o tenían implicaciones de seguridad ahora las tengan, pudiendo devolver todas las decisiones a la metrópoli. Para reequilibrar el sistema era preciso introducir a Groenlandia en la toma de decisiones.

Por eso, en 2021 se creó el *Consejo de Cooperación de Política Exterior y de Seguridad y Defensa*. Este foro integra a representantes de Dinamarca, Groenlandia y las islas Feroe. Su objetivo es servir para acuerdos sobre temas técnicamente controlados por Groenlandia o las islas Feroe, pero con implicaciones en la política exterior y de seguridad. Y a la contra, de evitar también decisiones sobre Groenlandia y las islas Feroe sin consultar a estas; y eso hasta en aspectos relativos a defensa¹².

Además, Dinamarca en su autoconcepción como «ciudadano modelo de la sociedad internacional», se comprometió a una subvención para mejorar la calidad de vida de los groenlandeses. Dicha subvención fue, en 2018; de unos 429 millones de euros, lo que representa casi el 60 % de su presupuesto y alrededor del 25-30 % del PIB groenlandés. Obviamente, desaparecería en el supuesto de una eventual independencia.

A modo de ejemplo de esa articulación, aunque Groenlandia intentó seguir su relación con Rusia, pese a las sanciones impuestas por la UE —a la que pertenece Dinamarca— por la guerra de Ucrania, finalmente, abandonó sus reticencias, y siguió el dictado de la metrópoli; por ejemplo, suspendió el acuerdo de pesca con aquel país.

¹¹ SØBY KRISTENSEN, Kristian. «Greenland, Denmark and the debate on missile defense a window of opportunity for increased autonomy», *DIIS Working Paper*, n.º 2004/14, 2014.

¹² WINTHER POULSEN. «Groenlandia la convirtió en un campo de batalla geopolítico». *Foreign Policy*. 18/12/2022. <https://foreignpolicy.com/2022/12/18/how-greenlands-mineral-wealth-made-it-a-geopolitical-battleground/> (consultado 24/4/2024)

La geopolítica de los recursos. El uranio

La concentración de materias primas en algunas regiones del mundo incrementa su riesgo geopolítico. Así, un estudio del Banco Mundial detalla que aquellos países que obtienen más del 25 % de su PIB de la exportación de productos no manufacturados, tienen cuatro veces más posibilidades de un conflicto interno¹³.

El cobre y la criolita se explotan en Groenlandia desde mediados del siglo XIX. Y en el siglo XX se explotaba el zinc, el plomo o la plata. La minería del carbón comenzó en 1906. El uranio se descubrió en 1956 y su búsqueda duró hasta los 80, cuando la metrópoli abandonó los planes de energía nuclear. Y en los 70 comenzó la búsqueda marina de petróleo y gas que, interrumpida, se retomó en los 90. Y es que se estimaban importantes reservas de petróleo y gas al noreste y noroeste de Groenlandia, en alta mar.

Estamos ante yacimientos equivalentes a la mitad de las reservas saudíes, pero que no alterarían radicalmente el mercado mundial. A largo plazo, la explotación tendría gran impacto para la economía de Groenlandia. Sin embargo, no mejoraría el mercado laboral permanentemente; e incorporaría riesgos medioambientales. Con su explotación se perjudicaría la principal industria groenlandesa: la pesca. Por eso en 2021 el Gobierno anunció el fin de las exploraciones, sin haber visto ratificadas las previsiones.

En cuanto a recursos minerales, referir que la mayoría están en áreas inaccesibles y que precisan de infraestructuras. Consecuentemente, solo caben grandes proyectos que hagan rentables las inversiones. Su extracción, ciertamente, puede requerir unos miles de empleados, pero durante pocos años. Y eso cuando Groenlandia difícilmente puede aportar las capacidades laborales demandadas, pues estas requieren de cualificación, la movilidad necesaria y también del dominio del inglés¹⁴.

La industria del uranio a nivel global se reactivó en 2002. Groenlandia es el sexto de los diez países con más reservas. Su producción suscita cuestiones políticas, de seguridad y relacionadas con la contaminación a nivel nacional, regional (UE) o global. Así, es estratégicamente relevante si bien sitúa a Dinamarca frente a sus contradicciones.

Dinamarca ha apostado por la desnuclearización. Su Parlamento rechazó en 1957 la presencia de armas nucleares en su territorio en tiempo de paz. Y en 1985 extendió tal

¹³ MOLINERO HUGET, Jorge *et al.* *Guerra global permanente*. Editorial Catarata, Madrid, 2005, p. 126.

¹⁴ OLE, Bent y MORTENSEN, Gram. *Op. cit.*

rechazo al uso civil de la energía atómica y a la construcción de plantas nucleares en suelo danés. Contraviniendo tal interdicción en 1958, EE. UU. comenzó a construir *Camp Century*, una auténtica ciudad bajo los hielos, dotada con un reactor nuclear portátil y a la que se preveía armar con misiles nucleares. Pero razones estructurales y del terreno hicieron tal proyecto inviable. Y aún hoy quedan allí residuos nucleares.

Es más, en 1968 un avión norteamericano pertrechado con ellas tuvo un accidente cerca de la base de Thule. Este incidente nuclear se considera el más grave de los habidos en Occidente. De hecho, aún no se ha podido recuperar parte de una bomba de hidrógeno perdida. El accidente delató el carácter retórico y oculto de la política danesa para la región, avivando una narrativa antinuclear que contribuye, hoy, al rechazo a la minería de uranio. Y, además, su recuerdo reaviva la desconfianza; se había constatado que, en un asunto grave, la metrópoli había declarado una cosa mientras hacía otra. Dinamarca negociaba a espaldas de Groenlandia y lo negaba públicamente.

En cualquier caso, Dinamarca contrajo en derecho la obligación de controlar cualquier eventual exportación de uranio, aun las hechas desde Groenlandia, siendo su responsable último. Y Groenlandia forma parte de un reino, Dinamarca, en el que tanto la minería como la energía nuclear están prohibidos. Pero tras la autonomía, en 2010, la isla relajó su política de extracción de uranio y autorizó estudios prospectivos. En 2013, el Parlamento groenlandés derogó la prohibición de explotar el uranio. Y en 2021 había ya 70 licencias de exploración minera de uranio activas cuando se prohibió esta minería.

El uranio se encuentra en relación con la extracción de tierras raras, pues es un subproducto suyo. Groenlandia acumula los mayores yacimientos sin explotar de tierras raras. Algunas fuentes los cifran en el 10 % del total mundial. Estos minerales pueden encontrarse en Kuannersuit (Kvanefjeld en danés), en el sudoeste de la isla, y en Kringlerne (Qaqortoq), en el complejo Ilímaussaq. De hecho, Kuannersuit podría ser la segunda mina del mundo de tierras raras; y también la más importante fuera de China. Se estima que puede aportar unas 30.000 toneladas por año, en torno a un 20 % de la demanda mundial de tierras raras¹⁵. Y también uranio en cuanto que subproducto.

La controversia se focaliza en este proyecto, Kuannersuit. Recuperado hacia 2007 por una empresa australiana, *Greenland Minerals Limited*. Pero que en 2016 tenía como principal

¹⁵ OLE, Bent y MORTENSEN, Gram. *Op. cit.*

accionista a la empresa china *Shenghe Resources Holding Co Ltd*, a la que vendió un paquete de acciones del 10,5 % de su capital¹⁶.

Greenland Minerals, tras varios intentos, a finales de 2020, consiguió el visto bueno a su informe de impacto ambiental. Este trámite dio inicio al periodo de audiencia pública produciéndose fuertes tensiones políticas y sociales¹⁷. En 2021, 141 organizaciones ecologistas pusieron en marcha una campaña contra los proyectos mineros en Groenlandia. Esto desencadenó una nueva crisis política y la convocatoria de elecciones generales como forma de resolver el dilema entre desarrollo económico y medioambiental. Así, una convocatoria electoral tuvo como trasfondo fáctico una mina¹⁸.

Desde 1979, el partido socialdemócrata *Siumut* en las elecciones de 2018 formó gobierno de coalición con otros tres partidos, entre ellos, el *Partii Naleraq* y el *Nunatta Qitornai*, dos fuerzas independentistas radicales¹⁹. Tras las elecciones de 2021 el partido independentista *Inuit Ataqatigiit* —contrario a la explotación de Kuannersuit por demasiado peligrosa y contaminante y que se había comprometido a detener el proyecto— formó un gobierno con *Partii Naleraq*. Pero en 2022 se anunció una nueva coalición entre el *Inuit Ataqatigiit* y el *Siumut*, para hacer un referéndum sobre la minería²⁰.

El principal argumento es el medioambiental y el 71 % de la población se opone a la minería de uranio. Pero Kuannersuit planteó también inquietudes geopolíticas por la presencia, entonces, de capital chino y su entrada en Groenlandia. Por el contrario, quienes lo apoyan lo ven como una vía hacia la independencia. De hecho, *Greenland Minerale* asegura que la explotación de Kuannersuit generaría unos 240 millones de dólares anuales para las arcas groenlandesas, un tercio del subsidio anual. Considera que se trata de una sólida oportunidad de negocio, toda vez la calidad del mineral, unos relativamente bajos costos operativos y una logística atractiva, considerando el carácter inhóspito del territorio²¹.

¹⁶ KALVIG, Per y LUCHT, Hans. «No green future without China Greenland's minerales to consolidate China's rare earth dominance?», *DIIS Policy Brief*. February 2021.

¹⁷ VILA, Nuria. «Groenlandia: el precio de la independencia», *La Vanguardia*. 4/4/2021.

<https://www.lavanguardia.com/internacional/20210404/6626050/groenlandia-yacimiento-mina-china-estados-unidos-dinamarca-independencia.html> (consultado 24/4/2024)

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ CESCE. *Op. cit.*

²⁰ WINTHER POULSEN, Regin. *Op. cit.*

²¹ KALVIG, Per y LUCHT, Hans. *Op. cit.*

Conforme al estatuto de autonomía, los ingresos procedentes de estos recursos se deducen de la subvención, unos 429 millones de euros en 2018. El criterio de reparto es que los primeros 75 millones de coronas (unos 10 millones de euros) de ingresos anuales por explotación de los recursos le corresponden a Groenlandia. Del resto, la mitad será también para la isla, y la otra mitad va a minorar el importe de la subvención²².

China y Groenlandia

Tanto por su posición estratégica como por sus recursos, Groenlandia ha sido una pieza fundamental de la estrategia ártica china. De hecho, ha sido utilizada como puerta de entrada a la región aprovechando las circunstancias de su vida política interna. Al acercarse a Groenlandia también se acercaba al espacio vital de Estados Unidos. Y lo hacía actuando con respeto a la integridad territorial y la vida política de los Estados.

Además, China tiene importantes intereses con la aparición de nuevas rutas marítimas. No se olvide que el 46 % del PIB de China depende del tráfico marítimo. Su presencia en el Ártico también está en relación con su objetivo revisionista de ser potencia global. Todo lo cual condujo a que en 2018 publicara una estrategia para la región bajo el nombre de *China Arctic's policy* en cuyo contexto se define como un «Estado casi-ártico».

El objetivo de China en Groenlandia ha sido así afianzarse en el Ártico, acercarse a territorio estadounidense y proveerse de recursos críticos para reforzar su monopolio. Entre 2011 y 2012, al poco de ampliar su autonomía, se produjo un intercambio de visitas gubernamentales entre Pakín y Nuuk, lo que se observó con inquietud por la posibilidad de poder provocar un desequilibrio en el Ártico. Y en 2020, el 19,2 %, esto es, una cuota significativa de las exportaciones de Groenlandia se dirigían ya hacia China.

Por eso su política de penetración ha sido contestada concertadamente desde Washington y Copenhague, que han conseguido prácticamente anularla, hasta el extremo de dejar solo unos pocos trabajadores en el sector pesquero²³. Así, en 2016, China intentó la adquisición de una antigua estación naval groenlandesa, pero fue vetada por la metrópoli, y hasta se pretendió reabrir para evitarlo. Y, en 2018, Copenhague se

²² CESCE. «Nota riesgo país: Groenlandia». *Op. cit.*

²³ VAN BRUNNERSUM, Sou-Jie. «China fracasó en sus ambiciones árticas en Groenlandia», *Politico.eu*. 22/10/2022. <https://www.politico.eu/article/china-arctic-greenland-united-states/> (consultado 24/4/2024)

comprometió a mejorar los aeropuertos de Nuuk e Ilulisat, después de que una empresa estatal china —convocada a instancias de las autoridades locales— fuera preaprobada²⁴.

Es interesante observar cómo abordó China la ampliación del aeropuerto de Nuuk. Así, cuando se abordó la financiación del aeropuerto, una empresa de inversión la *Chinese Communication Construction Company* (CCCC), se ofreció a financiar el proyecto. Dinamarca consideró la financiación china un riesgo inasumible y decidió aportar el 33 % por lo que CCCC retiró su oferta. La cuestión es cuál hubiera sido el proceder de una Groenlandia independiente²⁵. No obstante, entre los groenlandeses, según las encuestas, la inclinación en pro de Estados Unidos (69 %), es muy superior a la que sienten por China (39 %)²⁶. Pero la simpatía hacia China no es despreciable.

Estados Unidos y Groenlandia

2019 fue un año especial para Groenlandia. Primero, por el deshielo; y después por el intento del presidente Trump de comprar la isla. Tal cosa pudo ser un intento de acabar con los imponderables de la creciente presencia China en la región y su influencia sobre el autogobierno groenlandés.

Y es que Groenlandia domina los accesos nororientales al continente norteamericano. El Gobierno autónomo groenlandés considera la presencia norteamericana relevante desde la perspectiva económica y política; y ello, tanto para ganar independencia respecto de Dinamarca como por la capacidad técnica para explotar sus recursos. Y Estados Unidos, en la segunda década del nuevo milenio, ha redescubierto la relevancia geopolítica de Groenlandia y reevaluado sus intereses ante la llegada de China al Ártico.

El intento de compra no es novedoso, aunque tenga difícil encaje en el siglo XXI; y puede interpretarse como una falta de respeto a los groenlandeses. De hecho, la cuestión ya se planteaba en el Congreso hacia 1867, en cuyo tiempo dicho proceder tenía mejor

²⁴ WINTHER POULSEN, Regin. *Op. cit.*

²⁵ PARSONS, Erin. «¿Está la "diplomacia de la trampa de la deuda" de China en Groenlandia simplemente congelada?». *The Diplomat*. 5/1/2022. <https://thediplomat.com/2022/01/is-chinas-debt-trap-diplomacy-in-greenland-simply-on-ice/> (consultado 24/4/2024)

²⁶ BOHNERT, Michael y SAVITZ, Scott. «¿Deberían Groenlandia y Dinamarca formar parte de NORAD?». *Breaking Defens*. 15/9/2022. <https://breakingdefense.com/2022/09/should-greenland-and-denmark-become-part-of-norad/> (consultado 24/4/2024)

cabida. Y durante la Segunda Guerra Mundial, el embajador danés ante Estados Unidos, Henrik Kauffman —momento recogido en la película *The good traitor*— negoció sin la autorización de su gobierno —ocupado por Alemania— un acuerdo sobre la ocupación y presencia de bases norteamericanas en la isla. Tras la guerra, en 1946, Estados Unidos hizo una oferta de adquisición por 100 millones de dólares oro rechazada por Dinamarca. Así, tras la guerra, Dinamarca retomó el control del territorio, pero Estados Unidos mantuvo su presencia. En 1951, y tras un acuerdo con Estados Unidos, se comenzó a construir la Base Aérea de Thule, que llegó a emplear a unas 10.000 personas, y sigue siendo un activo estratégico²⁷, no en vano forma parte del estratégico escudo antimisiles y de la defensa del territorio estadounidense. Estos acuerdos fueron complementados en 2004 por dos declaraciones trilaterales sobre asuntos económicos, técnicos y medioambientales, conocidos como *Acuerdos Igaliku*.

La presencia norteamericana en Groenlandia es un tema recurrente y polémico en las relaciones con la metrópoli por dos razones históricas. La primera, el desplazamiento forzoso y encubierto de las comunidades inuit para la construcción de la base de Thule. Y la segunda, la presencia de armas nucleares en Groenlandia —oculta pero tolerada por el Gobierno danés— descubierta tras el accidente nuclear de 1968; lo cual enlaza con la presencia aún de desechos radiactivos en Camp Century.

Luego están los beneficios de la metrópoli. Así, son recurrentes las quejas del Gobierno groenlandés de falta de información e, incluso, de que se les esté excluyendo de negociaciones o contactos ocultos, como la controvertida oferta del presidente Trump. Y también es cierto que la posesión norteamericana de la isla, una superpotencia, mejoraría la posición groenlandesa en sus reclamaciones árticas.

Groenlandia y la Unión Europea

Dinamarca suma varias identidades, lo que, a la contra, lleva al Ártico a espacios lejanos. Su estrategia para el Ártico 2011-2020 —la edición posterior para el ciclo 2021-2030 se está retrasando probablemente por razones de complejidad política— tiene una vocación claramente global, y pone acento en las oportunidades económicas, científicas y de

²⁷ WINTHER POULSEN, Regin. *Op. cit.*

cooperación. El resultado dota al conjunto de un carácter confederal muy adecuado a la diversidad de identidades y las distancias. Esta mezcla hace que la legislación de la UE no se aplique ni a Groenlandia ni a las islas Feroe, pero lleva la mirada de la UE al Ártico.

En fin, la salida de Groenlandia de la Comunidad Económica Europea en 1985 constituye un precedente del Brexit al que no se ha prestado demasiada atención. Y no es esta una cuestión precisamente menor, pues hizo perder a la UE casi la mitad de su tamaño actual y la limita geográficamente, cuando llegaba antes hasta el Ártico.

La relación de Groenlandia con la UE después de que la abandonara se materializó en forma de acuerdos de pesca, el primero en 1985. El subsidio europeo por los derechos pesqueros se realizaba a cuenta de los presupuestos generales; es el *fish for cash* vigente entre 1985 y 2006²⁸. En 2003 un informe del Tribunal de Cuentas aseveraba que la UE «pagó por un pescado que potencialmente no existía» y «la necesidad de mejorar las futuras relaciones entre la Unión Europea y Groenlandia». Esto dio lugar a la decisión de que la ayuda financiera debería disociarse parcialmente de las cuotas de pesca²⁹.

En fin, Groenlandia se ha relacionado con la UE a través de la *Asociación de Países y Territorios de Ultramar* (OCTA, en sus siglas en inglés; sus miembros individuales son OCT) en la que fue aceptada. Esta fue fundada en 2000 y agrupa a 13 territorios especiales de los Estados miembros como Aruba o la Polinesia Francesa. Estamos ante un espacio poscolonial en el que la presencia de Groenlandia es ciertamente atípica. Su caso, como único OCT en el Ártico, lleva a la expansión de los intereses y acciones de la Unión Europea en esta región, pero también, trae a Groenlandia a Europa.

La cooperación de la UE con Groenlandia se enmarca en la parte IV del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en la Decisión (UE) del Consejo 2021/1764 sobre la Asociación de los Países y Territorios de Ultramar con la Unión Europea (OCTA), incluidas las relaciones entre la Unión Europea, por una parte, y Groenlandia y el Reino de Dinamarca³⁰, que es una evolución del Tratado de Groenlandia de 1984. El acuerdo de «doble asociación» o «Acuerdo kayak», suscrito en 2006, planteaba el caso de este

²⁸ KOBZA, Piotr. «European Union-Greenland relations after 2015 – a partnership beyond fisheries», *Journal of Military and Strategic Studies*, Volume 16, Issue 4. 2016.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ UNIÓN EUROPEA. «Annex Multiannual Indicative Programme (MIP) 2021-2027 for EU cooperation with Greenland». https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2021-12/mip-2021-c2021-9159-greenland-annex_en.pdf (consultado 24/4/2024)

territorio como «especial», que debido a su evolución política lo hace un «vecino privilegiado».

Y eso cuando la ubicación ártica de Groenlandia favorece los intereses de la UE. Y Groenlandia encuentra en la UE un aliado para la región. La UE no puede sustituir a la metrópoli, pero sí puede proveer de referencia, proporcionar patronazgo político y apoyo económico y regulatorio. Y, sobre todo, protección frente a presiones externas³¹.

Consecuentemente, la isla es una pieza esencial en la estrategia europea para el Ártico. Es un territorio que, sin ser de la UE, pertenece a un país miembro; y es geopolíticamente relevante. Y, además, es el único territorio rico en materias primas conexas a la UE y que, además, puede verse o presentarse como parte. Y eso cuando, como consecuencia del deshielo, se posibilita el acceso a los recursos y se produce la aparición de nuevas rutas de transporte. Esto acentúa la rivalidad geopolítica y es la razón del énfasis de la UE en la región. La mayor autonomía de Nuuk puede resultar útil para hacer presente a la UE en la zona y con ello en la agenda global, mientras reformula en clave local sus políticas.

Sin embargo, y siendo la UE el segundo donante de Groenlandia tras Dinamarca, en el periodo entre 2009 y 2012, más de la mitad de los permisos para la exploración de recursos fueron obtenidos por empresas estadounidenses; las empresas de la Unión recibieron solo alrededor del 15 %. Para tratar de revertir esta situación, en 2012 la Comisión y el Gobierno de Groenlandia firmaron una carta de intenciones sobre explotación de materias primas. Y en el periodo que va de 2014 a 2020 la cantidad asignada para Groenlandia se incrementó hasta los 217 millones de euros³².

En 2010 las exportaciones de Groenlandia a la UE ascendieron a 331 millones de euros (una participación del 92,7 % de las exportaciones totales de Groenlandia) y las importaciones de Groenlandia desde la UE se valoraron en 614 millones de euros (68,9 % de todas las importaciones de Groenlandia). En 2020, el destino de las exportaciones groenlandesas estaba dirigido en un 52,6 % a Dinamarca, su principal socio comercial; el segundo mayor mercado de exportación es Islandia, mientras que Suecia es la siguiente. China con el 19,2 % se ha consolidado en el mercado

³¹ KOBZA, Piotr. *Op. cit.*

³² HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY. «Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic», Bruselas, 13/10/2021. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2_en_act_part1_v7.pdf (consultado 24/4/2024)

groenlandés, Rusia 3,88 % y Alemania 3,93 %. Entre otros actores también se encontraba España con un 0,59 %³³.

Ha habido una falta de sensibilidad europea hacia el Ártico y Groenlandia. Así, en 2006 el Parlamento Europeo, influido por grupos animalistas, aprobó una norma prohibiendo el comercio e importación de artículos de piel de foca cuando la caza de este animal es un medio de vida tradicional inuit y hasta símbolo de su identidad nacional, habiendo áreas en que era el único medio de vida. Esto generó un rechazo hacia la Unión, por más que en 2009, se excluyeran de la medida las pieles de focas cazadas por los inuit³⁴.

Y el cambio climático y el calentamiento global han dotado de mayor visibilidad al Ártico y a la isla. Esto se ha sumado a los anhelos de autonomía e independencia y a los intentos de compra por Estados Unidos, ha generado inquietud y ha contribuido a una mayor atención. Todo lo cual ha incrementado la voluntad de cooperación con la Unión Europea, materializada en una «ventana ártica» en la *Dimensión Septentrional de la Política Europea de Vecindad* y en las políticas árticas de no pocos de sus miembros³⁵.

Después de 2013, la relación entre la Unión Europea y Groenlandia se ha enriquecido con nuevos ámbitos de cooperación —regional y multilateral— en la idea de la «Europa global»³⁶. No obstante, a pesar de todas las declaraciones y esfuerzos para iniciar una nueva fase «pospesca», el ámbito pesquero sigue siendo el más importante; este superaba, entre 2011-2014, el 90 % de las exportaciones a la Unión Europea. En materias primas, y dados los vaivenes políticos, la UE se encuentra a la expectativa³⁷.

Los acuerdos preferenciales de comercio son uno de los grandes medios de apoyo a los OCTA (con una previsión de 225 millones de euros para el periodo 2021-2027). Esto contribuirá al desarrollo y diversificación de la economía y está dirigido a reforzar la formación y el sistema educativo —identificado como una vulnerabilidad— y *know how* de su sistema socioeconómico³⁸. La UE ha renovado su asociación de pesca sostenible

³³ OEC. World. «Greenland (GRL) Exports, Imports, and Trade Partners | OEC - The Observatory of Economic Complexity». <https://oec.world/en/profile/country/grl/> (consultado 24/4/2024)

³⁴ ADLER-NISSEN, Rebecca. «Diplomacy as Impression Management: Strategic Face-Work and Post-Colonial Embarrassment», *CIPSS Speaker Series on International Security and Economy McGill University*. 2012.

³⁵ CINELLI, Claudia. «La «Cuestión Ártica» y la Unión Europea», *Revista Española de Relaciones Internacionales* (consultado 24/4/2024). 2009, pp. 138-163.

³⁶ UNIÓN EUROPEA. *Op. cit.*

³⁷ HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY. *Op. cit.*

³⁸ UNIÓN EUROPEA. *Op. cit.*

en 2021 y desea ampliar su cooperación en aspectos como el crecimiento verde asociado a la diversificación económica. Además, ha abierto un consulado en Nuuk³⁹.

Indigenismo e indianismo. La independencia de Groenlandia como factor de perturbación del espacio ártico

Cabe inscribir el movimiento inuit, primero por la autonomía y después por la independencia, en el contexto de los movimientos étnicos en el continente americano. Eso sí, con la componente nórdica de los tenedores. El indigenismo es una propuesta identitaria que enfatiza al indígena y su cultura como partes de la identidad de la nación, motivo por el cual sus creadores, que no son indígenas, asumen que estos grupos deben ser resguardados mediante políticas de Estado, al que se pretende incorporarlos como ciudadanos plenos con su desarrollo y asimilación. Con el indigenismo, los no indígenas llevan a cabo políticas desarrollistas y asimilacionistas en beneficio de los indígenas.

La política de Dinamarca que dio autonomía a la isla en 1973 puede considerarse indigenista, pero provocó la aparición de un «inuitismo», un equivalente local del indianismo. El inuitismo, que podemos definir, en la lógica indianista, como la particularidad de quienes se consideran y son considerados inuit, ha sustituido al indigenismo, del que puede considerarse una continuación. Esta proporciona una narrativa que hace posible el reagrupamiento de los pueblos inuit, cosa que el indigenismo —por lo que su asimilacionismo— no hacía. Así facilita la creación de un movimiento en el que la diversidad de sus componentes no impide obtener resultados a nivel global mediante un discurso populista y que enlaza con problemáticas globales⁴⁰.

La palabra inuit se revalúa y deja de ser objeto de política para convertirse en sujeto y promotor de la misma. De la misma manera, y según esta lógica, la reapropiación del pasado implica la revisión de la historia de la región. Esto permite la reapropiación cultural y la reafirmación de su propia identidad a la que se considera se ha menoscabado durante el periodo colonial. En este sentido, recordar los cambios de

³⁹ HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY. *Op. cit.*

⁴⁰ LAVAUD, Jean-Pierre y LESTAGE Françoise. «El indianismo en la América hispánica. Una nebulosa política equívoca», *Revista Política de la Universidad de Chile*, Vol. 47. 2006.

<https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/RP/article/view/16986> (consultado 24/4/2024)

idioma, topónimos... un auténtico proceso de eliminación de las huellas de la metrópoli y de su pasado colonial, que acompañó a la autonomía de 1973.

Referir también que en 2009 una delegación de líderes inuit de Groenlandia, Canadá, Alaska y Rusia, el Consejo Circumpolar Inuit, hizo una declaración de soberanía sobre el Ártico⁴¹. Y el discurso inuit, como otras formas de indianismo, enlaza con cuestiones como el cambio climático, la ecología, el medioambiente... y con ellos se instala en la globalización. La concertación entre los distintos colectivos inuit es débil, aunque los líderes inuit de Groenlandia, con su apuesta por la independencia, lideran el movimiento.

Como puede verse, las conceptualizaciones del indianismo y el indigenismo en el continente americano son aplicables al caso inuit. Y en lo que aquí nos ocupa, se debe referir que, en el continente americano, las demandas del indianismo no han derivado en procesos de independencia, al menos hasta ahora. De serlo, Groenlandia establecería un precedente⁴².

La generalización del principio de autodeterminación de los pueblos concede plenos derechos sobre una superficie equivalente a media Europa a sus solos 59.000 habitantes. En este sentido, debe señalarse que hay un salto lógico del nacionalismo cultural (la groenlandización) al independentismo, que puede ser natural en la Europa poswestfaliana, pero que no enlaza con la tradición inuit, de signo supraestatal, pues el inuit, tradicionalmente, no conoce otras fronteras que las de la naturaleza. Esta lógica confronta con un nacionalismo que pretende hacer de cada territorio una nación y, al obrar así, muy al contrario, fracciona el pueblo inuit desatendiendo su agenda cultural⁴³.

Por otro lado, el proceso trae consigo, como en Groenlandia, reivindicaciones en materia de derecho sobre el territorio y los recursos⁴⁴. Estas comunidades no suelen disponer de élites con un nivel de formación y experiencia adecuada o comparable, cuentan, no pocas veces, con derechos sobre relevantes y demandados recursos

⁴¹ ZELLEN, Barry. «Cold Front: Hillary, Ottawa, and the Inuit: A Year after the Inuit Re-Assert their Sovereignty, Washington Takes Their Side», *Journal of military and strategic studies*, volumen 12, Issue 3. Primavera 2010.

⁴² Para más información AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «Del indigenismo al indianismo. Los Movimientos étnicos en América Latina» en VV. AA. *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2022*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2023. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2022/PGC2022_Capitulo10.pdf (consultado 24/4/2024)

⁴³ SØBY KRISTENSEN, Kristian. *Op. cit.*

⁴⁴ OLIVA, María Elena. *La negritud, el indianismo y sus intelectuales: Aimé Césaire y Fausto Reinaga* [tesis]. Universidad, Santiago de Chile, 2014.

naturales. Además, se encuentran frecuentemente instaladas en Estados débiles, en los que otros Estados y aún poderosas multinacionales tienen interés y ejercen presiones.

Aunque también la pretendida falta de preparación y de élites —a la que se mezcla con las muy altas tasas de alcoholismo y suicidio— podría ser solo luz de gas, esto es, una forma sutil de desacreditar, dificultar o dilatar la independencia, socavando la confianza de los groenlandeses en sí mismos⁴⁵. De hecho, hay una desconfianza casi histórica hacia la metrópoli que no favorece hechos como su eventual venta a Estados Unidos trabada a espaldas de los groenlandeses, el accidente nuclear de Thule o las campañas no informadas de esterilización de los 60 y 70. Los groenlandeses desconfían de que Dinamarca llegue a acuerdos, si no secretos, sí discretos con Estados Unidos, que no les sean favorables, o que puedan ser sustituidos por otros todavía mejores para la isla.

Según acreditan las encuestas, hay un sentimiento mayoritario por la independencia. Pero este decae si trae una pérdida de calidad de vida. La cuestión se traslada así a la explotación de los recursos naturales, su capacidad para generar ingresos y puestos de trabajo que permitan sustituir la subvención danesa sin dañar ni el medioambiente ni al principal recurso económico, la pesca. La autosuficiencia de Groenlandia no llegará solo de la minería, y mucho menos de un único proyecto, por enorme que sea. Su explotación acreditaría que la expansión minera es una vía realista, pero se precisa resolver otras cuestiones antes de que tal cosa se traduzca en una mejora real de la situación económica.

En 2014, un informe de una comisión independiente concluyó que la independencia basada en el petróleo y los minerales no era viable a medio plazo, pese al gran volumen de recursos. Por ello, prescindir de la subvención de Copenhague implicaría un sensible empeoramiento del nivel de vida⁴⁶. Y no solo eso; es preciso determinar la viabilidad económica del Estado en el largo plazo. Como detalla un informe de riesgo de CESCE, aunque las finanzas públicas groenlandesas registraron superávit de 2016 a 2019 gracias a una favorable coyuntura económica, no se alcanzó una mayor consolidación presupuestaria. Esto implica un riesgo para la sostenibilidad fiscal por el envejecimiento

⁴⁵ HANSEN, Sondaj. «Postcolonial Gaslighting and Greenland: When Post-Truth Gets in the Way of Independence», *E-International Relations*. 4/10/2022. <https://www.e-ir.info/2022/10/04/postcolonial-gaslighting-and-greenland-when-post-truth-gets-in-the-way-of-independence/> (consultado 24/4/2024)

⁴⁶ CESCE. *Op. cit.*

de la población. En 2018, la caída del precio de las materias primas rebajó las expectativas de una «independencia exprés» basada en el sector minero⁴⁷.

Para CESCE, la autonomía financiera está lejos de lograrse. El subsidio danés es de las pocas fuentes de ingresos no sujetas a fluctuaciones económicas o biológicas y proporciona estabilidad y sostenibilidad a la Administración. Permite a los groenlandeses un nivel de vida por encima de las posibilidades de la isla y de estándares europeos. Incluso en el escenario más optimista de extracción de recursos, no es posible reemplazar el subsidio como fuente de ingreso; hace falta estabilizar la situación económica de la isla para reducir la dependencia de la subvención mientras se mantienen los niveles de bienestar y se asegura la sostenibilidad de las cuentas públicas⁴⁸.

Pero, por más que se presente el debate sobre la independencia de Groenlandia como una cuestión económica y cuantificable, tiene también otros parámetros. La explotación de los recursos minerales transformaría el espacio social con independencia de los cambios medioambientales. Esto podría provocar la reubicación de los inuit en ciudades cercanas a las explotaciones; traería dificultades para su modo de vida tradicional; o la dilución de su etnia entre la ingente emigración especializada necesaria⁴⁹.

Además, Groenlandia lleva más de 300 años de dependencia cultural, económica y política de Dinamarca. En la isla, por ejemplo, en 2017 había 41 políticos⁵⁰, incluyendo los alcaldes de sus no populosas ciudades. No cuentan con preparación política para relaciones de alto nivel, grandes empresas o superpotencias. Y la economía, además de mantener la calidad de vida, debería permitir que Groenlandia se dotase de un aparato estatal. Y relacionarse con Rusia, Canadá, Noruega, Estados Unidos o China.

Islandia, un país casi 7 veces más poblado y 20 veces más pequeño (382.000 habitantes en 2022 y 103.000 km²) podría considerarse, con sus limitaciones, como un modelo. Este es un país con un reducido servicio exterior y sin capacidades militares, que son cubiertas por la OTAN. Y Groenlandia tiene otras carencias. Así, precisa una mejora en la calidad de la educación. También requiere de una importante mejora de sus

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ GERHARDT, Hannes. «The Inuit and Sovereignty: The Case of the Inuit Circumpolar Conference and Greenland».

⁵⁰ WANG, Nils. «Arctic Security - An Equation with Multiple Unknowns», *Journal of Military and Strategic Studies Centre of Military and Strategic Studies*, Volume 15, Issue 2. 2013.

infraestructuras. Y resulta imperativa su diversificación económica; un Estado moderno no puede sobrevivir únicamente de la pesca y eso con los imponderables del mercado.

Y la independencia de una Groenlandia débil podría hasta alterar los equilibrios árticos en un momento de ebullición. Esa eventualidad no puede ser ajena a su entorno, en tanto que activado geopolíticamente por una lógica de confrontación y rodeado de superpotencias. Rusia y China se están haciendo más visibles en el Ártico, incluso en términos militares. Así, el Consejo Ártico, desde la invasión de Crimea, ha dejado de estar operativo. El «excepcionalismo ártico», su desconexión de los problemas y dinámicas del resto del mundo, ha dejado de existir. La globalización también globaliza lo indeseable. Y progresará también en esta región donde aún no lo había hecho.

Una eventual independencia de Groenlandia también sería vista con interés desde Moscú por la entrada en la región de un actor débil, perteneciente a la OTAN —a la que hasta se podría socavar actuando contra él— y tal cosa propiciaría un cambio de balance de poder. Y eso con cuestiones pendientes tan relevantes como la delimitación de la plataforma continental en el Ártico, y con ella las reclamaciones de mar territorial y soberanía. Estas son tuteladas directamente desde la metrópoli de una forma discreta⁵¹.

Cabe concluir que la situación de Groenlandia se mantendrá a medio plazo, pues precisa de un socio estratégico para sus carencias económicas y de sostenibilidad, pero también su déficit de institucionalidad. Este patronazgo puede ser ejercido por Dinamarca, un pequeño jugador en la confrontación geopolítica, pero a lo mejor es precisamente su debilidad la que la hace el mejor socio posible para Groenlandia. Otros actores probablemente le dieran menor autonomía. Y Dinamarca forma parte de la UE.

Y es que para modificar el *statu quo*, se precisa el consenso de los groenlandeses y la alternativa adecuada. Fórmulas como la compraventa, en el siglo XXI, no se entienden; y no parece razonable abandonar un país con una relación establecida para someterse a otro, como Estados Unidos, con el que no se tiene ni se ha tenido nunca tal relación, y difícilmente puede tener una sensibilidad para la autonomía como la que tiene Dinamarca. Y eso con todos los imponderables que un cambio incorpora, con un margen de beneficio escaso y alterando el equilibrio de fuerzas de la región.

⁵¹ KOBZA, Piotr. *Op. cit.*

Conclusiones

En el Ártico convergen todas las grandes potencias y a cuyo aislamiento la guerra de Crimea ha puesto definitivo fin. Una eventual independencia de Groenlandia no interesa únicamente a Dinamarca, pues altera el equilibrio geopolítico del Ártico y puede hasta ser utilizado por Rusia para socavar a la OTAN. Y tal cosa depende de la explotación de un proyecto de minería cuyo principal accionista es una empresa australiana que contaba con capital chino. Este proyecto —que el calentamiento global favorece— también puede afectar al medioambiente y las pesquerías, la base económica de la isla. Todos los factores están interrelacionados y son ajenos a cualquier frontera.

Groenlandia, geológicamente americana y políticamente europea, es un actor emergente en el Ártico, base de su identidad indígena. Puede ser un actor demográficamente pequeño, pero su influencia es creciente por su geografía, ubicación, tamaño, recursos y autonomía. Esto la empodera para influir en la agenda global, en asuntos como la lucha contra el cambio climático y el calentamiento, así como en el futuro de esta región.

Entre Groenlandia y Dinamarca existe una relación de interdependencia, compleja ciertamente, pero bien trabada y no tan fácil de deshacer, pues lleva urdiéndose siglos, aun con la desconfianza entre las partes. Groenlandia necesita a Dinamarca por razones económicas, de institucionalidad y de integridad territorial; y Dinamarca a Groenlandia por la capacidad de influencia de la que la empodera a nivel regional y global. Y es que este territorio no solo sitúa políticamente a Dinamarca en el grupo de los *Artic-8* —los miembros del Consejo Ártico— sino en el de los *Artic-5*, el selecto club de los ribereños del Ártico. Dinamarca es, sin duda, el mejor socio posible de Groenlandia.

Pero queda lejos de Groenlandia, lo que somete a estrés su relación y suscita el interés de otros actores. La isla, en 1953, abandonó su condición de colonia; y en 1979, obtendría una autonomía que ampliaría en 2008 otorgándosele entonces el control sobre sus propios recursos y dejando abierto hasta su derecho a la autodeterminación. Estamos ante un sistema confederal.

Según las encuestas, el deseo de independencia es mayoritario, pero cambia si implica una pérdida de calidad de vida, algo no menor. Por eso busca nuevas fuentes de ingresos. No obstante, su aislamiento de los mercados excluye las industrias tradicionales. Así, se trata de sustituir la subvención por la explotación de los recursos

naturales; no obstante, tal sustitución no se ha producido. Y ni el petróleo ni la minería son suficientes. Además, el resultado final, que es económico, depende de factores exógenos como la demanda y el precio de los recursos. Consecuentemente, muchas de estas ideas y políticas —entre las que se incluye el futuro de Kuannersuit (Kvanefjeld) o la independencia del dominio danés— son un desafío al *statu quo* que había hecho de Groenlandia un destino de inversión atractivo durante años⁵².

Pero no es esta solo la cuestión. Groenlandia es un país muy grande e inhóspito y poco poblado. Su estructura económica está desequilibrada y es poco diversificada, además, tiene importantes problemas de infraestructuras y, una mano de obra poco cualificada, fruto de los problemas de formación y educación. Y tampoco cuenta con suficientes cuadros con experiencia política.

El eventual nacimiento de un Estado inuit provocaría la aparición de una entidad frágil en un escenario activado y turbulento. Necesitaría un patrocinio fuerte, que, poco o nada, distinto o mejor que los daneses, podría aportar; y menos en términos de relaciones políticas con la metrópoli. Pero también es cierto que el patrocinio de Estados Unidos daría más fuerza a la reclamación groenlandesa de 895.000 km² del océano Ártico que se contraponen a las de Canadá y Rusia.

En fin, la cuarta temporada de la popular serie danesa *Borgen*, no por casualidad, ha visibilizado la vida política de Dinamarca y Groenlandia en medio de una sucesión de escenarios evanescentes no muy lejanos a lo real.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**
Analista del IEEEE.

⁵² «New U.S. policies Towards Greenland», *EastWestCenter.org*

32/2024

14 de mayo de 2024

Óscar Garrido Guijarro

La expansión del yihadismo desde el Sahel a los países costeros del golfo de Guinea (reedición)

La expansión del yihadismo desde el Sahel a los países costeros del golfo de Guinea (reedición)

Este análisis forma parte del [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023](#)

Resumen:

La crisis de seguridad que atraviesa el Sahel se está expandiendo a las regiones del norte de los países costeros del golfo de Guinea: Benín, Togo, Costa de Marfil y Ghana. 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 sahelianos, son más estables políticamente y tienen un mayor control de sus fronteras. Sin embargo, aunque los países de la costa no son tan frágiles como los del Sahel, presentan vulnerabilidades estructurales perpetuadas por una división norte-sur en cuanto a desarrollo y oportunidades económicas. A estas diferencias socioeconómicas 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 han tendido a marginar a los musulmanes. De esta manera, los grupos yihadistas están siendo eficaces a la hora de explotar el resentimiento contra el Estado entre las comunidades presentes en las regiones fronterizas del norte de los señalados países y están consiguiendo reclutar a jóvenes con vínculos socioétnicos con el Sahel.

Palabras clave:

Yihadismo, terrorismo, Benín, Togo, Costa de Marfil, Ghana, Burkina Faso, Costa de Guinea, Sahel, África occidental.

***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 expansion of jihadism from the Sahel to the coastal countries of the Gulf of Guinea

Abstract:

The security crisis in Sahel is spreading to the northern regions of the Gulf of Guinea coastal countries: Benin, Togo, Côte d'Ivoire and Ghana. Until recently, counterterrorism experts were wary of the jihadists' ability to expand along the West African coastline because these states, unlike their Sahelian neighbors, are more politically stable and have greater control over their borders. However, while the coastal countries are not as fragile as those in the Sahel, they have structural vulnerabilities, perpetuated by a north-south divide in development and economic opportunities. There is a religious factor also: unlike the Sahel, the Gulf of Guinea countries have a large Christian population and elites that have sometimes tended to marginalize Muslims. Thus, jihadist groups are being effective in exploiting this resentment against the state among the communities of the northern border regions of these countries, and they are succeeding in recruiting young Muslims with socio-ethnic links to the Sahel.

Keywords:

Jihadism, Terrorism, Benin, Togo, Ivory Coast, Ghana, Burkina Faso, Guinea Coast, Sahel, West Africa.

Introducción

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 los ataques terroristas están traspasando las porosas fronteras de Burkina Faso con los Estados costeros. Entre enero de 2021 y julio de 2023, 459 incidentes —171 disturbios sociales y 288 episodios de violencia— se han registrado en las regiones del norte de Benín, Togo, Ghana y Costa de Marfil (*Reliefweb*, 2023).

	Benín	Togo	Costa Marfil	Ghana
Disturbios sociales	128	14	20	15
Episodios violentos	228	37	26	37
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-30-septembre-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 km². 188 de esas reservas, incluidas cuatro de las cinco mayores, se encuentran a menos de diez kilómetros de una frontera internacional. Solo en Costa de Marfil hay 249 reservas. Ninguna de ellas está separada por más de veintiséis kilómetros de una frontera y más de una cuarta parte linda con otra reserva. 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 inadvertidos, las reservas son un recurso que favorece los planes de expansión de los grupos terroristas (Brottem, 2022a).

Los yihadistas¹ vinculados tanto al Estado Islámico en el Gran Sáhara (ISGS) como a la franquicia regional de Al Qaeda, Jama'at Nasr al-Islam wal-Muslimin (JNIM), llevan años desplazándose con impunidad por estas reservas forestales. El 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 estos 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 comunidades marginadas (Bernard, 2021). 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 (Nsaibia, 2020).

La salida al mar de estos cuatro países y su posición estratégica favorecen la implantación del crimen organizado en sus territorios, que opera en sus puertos y costas

¹ El yihadismo es un tipo de ideología caracterizada por el frecuente uso del terrorismo con el objetivo de restaurar la grandeza originaria del islam tanto desde el punto de vista espiritual como político. Esta restauración pasa por la reislamización de las sociedades musulmanas desde la más estricta ortodoxia y la aspiración de crear estructuras políticas que velen y promuevan la realización de dichos principios. El ámbito de actuación puede ser únicamente regional, pero todas las líneas coinciden en el deseo de lograr la unión de todos los musulmanes, y la voluntad de extender el Islam por todo el planeta. (<https://www.wikiwand.com/es/Yihadismo>).

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 del tráfico de armas y de la cocaína y otros estupefacientes. 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 son introducidos como productos de contrabando desde Ghana a Burkina Faso y utilizados para la creación de artefactos explosivos improvisados (Collado, 2021). Así pues, en el norte de los países costeros se viene registrando una creciente presencia de células yihadistas que, antes de cometer atentados, desarrollan un proceso de acercamiento e implantación local.

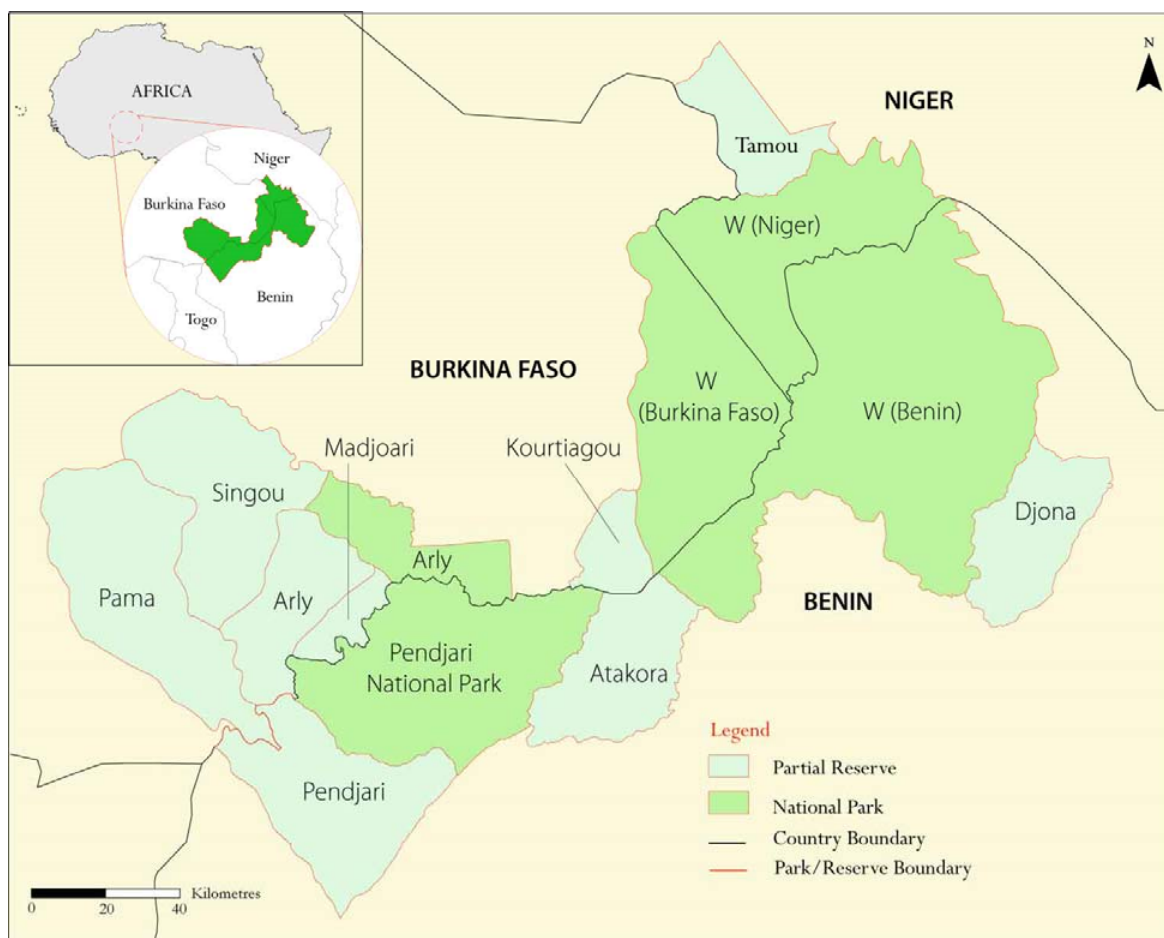
La llegada de este tipo de violencia a los países ribereños del golfo de Guinea es una fuente de especial preocupación para los Gobiernos de estos cuatro países, pero también para la comunidad internacional, que teme que la desestabilización de la región sea origen de nuevas crisis humanitarias u ocasión de que se agraven problemas preexistentes. Benín, Togo, Costa de Marfil y Ghana 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 del sur o los conflictos por el dominio de tierras facilitan el posible establecimiento de grupos terroristas (Summers, 2022).

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 sahelianos, 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, 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 a la educación— de los que disponen las regiones más industrializadas del sur (Bernard, 2021). 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 (Guiffard, 2023).

Benín

La actividad de grupos yihadistas en Benín ha aumentado significativamente desde 2019. Las zonas más afectadas se encuentran en las regiones del norte, donde su población tiene mucho en común geográfica y étnicamente con la de los Estados vecinos. En los últimos años, varios grupos yihadistas han aprovechado los bosques benineses para refugiarse y escapar de la presión de los esfuerzos antiterroristas regionales. Un área clave es el complejo que forman los parques nacionales de W, Arly y Pendjari (WAP), una región patrimonio natural mundial de la UNESCO dividida entre Benín, Burkina Faso y Níger. Los parques nacionales han permitido operar en muchas ocasiones a estos grupos armados no estatales sin ser detectados, transformando la región en una plataforma de lanzamiento para su expansión hacia la sabana de África occidental.



Fuente: United Nations Environment Programme.

Hasta hace poco, los grupos yihadistas habían utilizado la zona del Parque Nacional de W, en Benín, principalmente como base de retaguardia para operaciones en Burkina Faso y Níger. Sin embargo, entre 2019 y 2023 se repitieron los ataques perpetrados por grupos terroristas, la mayoría de las veces contra fuerzas de seguridad del Estado. Los principales grupos yihadistas que operan en el norte de Benín son JNIM, su grupo aliado burkinés Ansaroul Islam, así como ISGS (Cristiani, 2023).

La presencia de estos grupos armados en el Parque Nacional de W está perturbando los esfuerzos de conservación y los medios de subsistencia locales, alimentando las luchas entre agricultores y pastores nómadas por la tierra y el agua. Estos grupos yihadistas están siendo eficaces a la hora de reclutar a jóvenes pastores musulmanes benineses, la mayoría fulani, con vínculos socioétnicos con el Sahel (Brottem, 2022b).

Se trata de una región periférica donde sus habitantes han sido ignorados de manera habitual por los Gobiernos centrales y carecen de servicios sociales, lo que hace que estas poblaciones sean especialmente vulnerables a la infiltración y al reclutamiento por parte de grupos islamistas. En los últimos tres años se está produciendo una creciente afluencia de predicadores islámicos radicales que facilitan el arraigo de los yihadistas en las comunidades locales tanto a través de sus prédicas como mediante su infiltración en las escuelas islámicas locales (Lepidi, 2023). El siguiente paso es imponer la sharia, sobre todo a las mujeres, y en algunos casos ya han obligado a niñas menores de edad a casarse. Además, los yihadistas están llevando a cabo acciones de contrabando de diversas mercancías como oro, armas o dinero y comercian con rebaños (Internatioal Crisis Group, 2023a).

Como ha ocurrido en los países vecinos, los grupos yihadistas explotan el resentimiento contra el Estado de las comunidades presentes en las regiones fronterizas del norte de Benín, entre las que existe un descontento generalizado con las autoridades centrales. A menudo se considera que las autoridades y las instituciones oficiales de Benín son incapaces de aportar soluciones a los problemas locales y se las tacha de opacas, discriminatorias y corruptas (Lepidi, 2023).

Para los yihadistas, la posición geográfica de Benín es muy importante. Su ubicación como escala intermedia para los viajeros que transitan desde Mali o Burkina Faso a Nigeria lo convierten en un importante baluarte para favorecer la expansión de los grupos terroristas entre Nigeria y el Sahel. Además, el hecho de que el hausa sea la lengua franca en el norte de Nigeria y de que sea muy utilizada en algunas zonas del norte de Benín contribuye a facilitar las operaciones transfronterizas de bandidos y yihadistas nigerianos (Zenn, 2023).

Los yihadistas del norte de Benín están tomando el control durante la noche. Circulan en caravanas de motocicletas con un único faro encendido y bajan a las aldeas para atacar o para realizar actividades ilícitas. Los lugareños observan que estos imprevisibles movimientos nocturnos permiten a los miembros de estos grupos estar presentes en muchas partes de manera intermitente, lo que dificulta la respuesta de las fuerzas de seguridad del Estado. Las enormes dimensiones de los parques nacionales de la frontera entre Benín, Burkina Faso y Níger causan que vigilarlos y proporcionar seguridad en las comunidades adyacentes sea una tarea difícil. Los yihadistas que operan en esta zona

han desplazado a las autoridades civiles y han eliminado a los agentes de seguridad mediante amenazas y atentados. Este vacío deja a las comunidades locales aún más expuestas a los secuestros y las extorsiones (Brottem, 2022a).

Las autoridades gubernamentales beninesas aseguran que se están tomando en serio las amenazas terroristas y afirman haber detenido a setecientos sospechosos, la mayoría de ellos procedentes de Benín, Nigeria, Níger y Burkina Faso. La primera señal de alarma, que confirmaba que Benín se encontraba en el punto de mira de los yihadistas, ocurrió en mayo de 2019 cuando dos turistas franceses fueron secuestrados cerca del Parque Nacional de Pendjari, en territorio beninés, por un grupo yihadista procedente de Burkina Faso. Los dos fueron liberados tras la intervención del ejército francés, pero su guía beninés fue asesinado (Vidjingninou, 2022). Menos de dos años más tarde, en febrero de 2021, JNIM perpetraba su primer atentado también en el norte del país. Entre otras acciones, en septiembre de 2022, los yihadistas asesinaron a dos agentes de aduanas y secuestraron a tres personas vinculadas al Gobierno, lo que señalaba un alarmante repunte de la violencia yihadista en el norte de Benín. Paralelamente, en junio de 2022, JNIM perpetraba un atentado en el vecino Togo, lo que ponía de manifiesto que la expansión del yihadismo hacia la costa de África occidental había cogido ritmo (Zenn, 2023).

Togo

El 7 de abril de 2023, la Asamblea Nacional de Togo votó a favor de prorrogar doce meses el estado de emergencia en la región de Savanes, en el norte del país. La medida se aprobó por primera vez en junio de 2022 y se ha ido prorrogando. La situación de estado de emergencia refleja la preocupación del Gobierno togolés por la creciente amenaza de grupos armados no estatales a lo largo de la frontera de Togo con Burkina Faso (*Agence France Presse*, 2023).

Esta prórroga se producía después del atentado yihadista de febrero de 2023 que costó la vida a treinta y un civiles en la localidad de Kpendjal, en la región de Savanes (*Crisis24*, 2023). Se trata del ataque más mortífero perpetrado por grupos terroristas en la historia del país. Aunque el atentado sigue sin reivindicarse, los informes publicados por medios de comunicación locales defienden que la autoría apunta a militantes de JNIM.

Togo registró su primer atentado a principios en noviembre de 2021, cuando yihadistas procedentes de Burkina Faso se enfrentaron a las fuerzas militares togolesas en un puesto de seguridad de Sanloaga, en la región de Savanes (Zenn, 2021). En mayo de 2022 otro nuevo atentado causó la muerte de ocho militares en Kpendjal, en la frontera con Burkina Faso (*Reuters*, 2022).

La mayor parte de la actividad de los militantes en Togo se ha dirigido contra las fuerzas de seguridad en puestos avanzados rurales, aunque los civiles de las aldeas de la región también han sido objetivo de ataques.

La región septentrional de Savanes, con una población de 860 000 habitantes en un área de 8600 km², alberga importantes problemas económicos, sociales y políticos que han facilitado la penetración de grupos yihadistas desde el Sahel: desempleo masivo, falta de infraestructuras, lejanía del poder central, sensación de marginación de las poblaciones rurales y septentrionales respecto a las élites urbanas del sur, y estigmatización e infrarrepresentación de las comunidades nómadas minoritarias fulani en los Gobiernos locales. Además, hay que añadir que el contrabando de armas ligeras y drogas se ha convertido en una salida para paliar el desempleo entre la población de la región fronteriza del país con Burkina Faso. De hecho, el control de la economía sumergida en esta zona se ha convertido en uno de los motores de la expansión de los grupos yihadistas hacia el norte de Togo (Merz, 2022).

Costa de Marfil

En junio de 2020, en la frontera con Burkina Faso, terroristas de JNIM perpetraban el primer atentado yihadista que golpeaba Costa de Marfil desde los tiroteos de 2016 en el complejo turístico de Grand-Bassam por parte de Al Qaeda en el Magreb. Aunque el ataque de 2020 suponía un episodio poco frecuente en Costa de Marfil, no era un hecho sorprendente, ya que los militantes yihadistas presentes entre Burkina Faso y Costa de Marfil habían podido crecer y desarrollar sus capacidades sin dificultades en buena parte gracias a la escasa coordinación, hasta ese momento, entre los dos Gobiernos. Los militantes de JNIM establecieron su presencia en la región fronteriza entre Burkina Faso, Costa de Marfil y Mali en 2015. A pesar de que la violencia política organizada fue esporádica y la red fue presumiblemente desmantelada por las fuerzas de seguridad, los

remanentes de estos grupos mantuvieron su presencia en la zona (Nsaibia, 2020).

En mayo de 2020, Costa de Marfil y Burkina Faso decidieron unirse para hacer frente a la amenaza común y lanzaron a ambos lados de la frontera una operación conjunta a gran escala contra combatientes de JNIM bautizada como Operación Comoé. El resultado de la operación fue el desmantelamiento de una base de militantes yihadistas cerca del pueblo de Alidoukou, la muerte de ocho combatientes y la detención de veinticuatro sospechosos en Burkina Faso y de catorce en Costa de Marfil. En la operación también se incautaron armas, munición, memorias USB y teléfonos móviles (*Jeune Afrique*, 2020).

Poco tiempo después de que finalizara la Operación Comoé, el 11 de junio de 2020, combatientes de JNIM atacaron un puesto militar en la aldea fronteriza de Kafolo y mataron a catorce soldados marfileños. Este hecho demostraba que, incluso después de una operación conjunta a gran escala, los yihadistas fueron capaces de reagruparse y lanzar, en cuestión de días, un devastador atentado con un destacado número de víctimas en un proceso mucho más rápido en comparación con el largo proceso de coordinación entre las autoridades marfileñas y burkinesas (Nsaibia, 2020).

El atentado supuso una llamada de atención para el Gobierno marfileño, que tomó represalias con ataques aéreos y no tardó en anunciar que había localizado y detenido al presunto cerebro del atentado de Kafolo. En respuesta al atentado y a la persistente inseguridad a lo largo de las fronteras septentrionales del país, el Gobierno autorizó además la creación de una zona militar operativa en el norte con el fin de mejorar la vigilancia fronteriza e impedir la infiltración de militantes yihadistas. Las autoridades de Costa de Marfil también han creado un cuerpo de policía comunitaria que trabaja en colaboración con los ciudadanos locales para transmitir información a las fuerzas de seguridad y han emprendido campañas de sensibilización en las regiones del norte (*Le Figaro*, 2020).

No obstante, ante el problema del terrorismo, Costa de Marfil ha combinado la acción militar con una respuesta de naturaleza socioeconómica mediante la inversión en programas que tienen como objetivo ofrecer bienestar social y oportunidades de subsistencia especialmente a jóvenes y mujeres que viven en las aldeas amenazadas directamente por el yihadismo. Además, el Gobierno es consciente de que el país es la

mayor economía del África occidental francófona y mantiene estrechos lazos con la antigua potencia colonial. Así, Costa de Marfil es un escaparate de Occidente y, para los yihadistas, desestabilizar el país tendría un importante valor propagandístico (International Crisis Group, 2023b).

Ghana

Aunque en Ghana la amenaza yihadista podría no ser tan perceptible como entre sus vecinos de la costa, también preocupa la penetración yihadista procedente de Burkina Faso en las provincias septentrionales. Así, en el norte del país se dan las condiciones favorables para el reclutamiento: considerable población musulmana y dificultades económicas de la comunidad.

Ghana está expuesta a la actividad yihadista en su territorio debido a su proximidad con la región de Cascades en Burkina Faso y el norte de Costa de Marfil. De hecho, la creciente presencia de grupos de combatientes yihadistas en la región de Cascades, así como la intensificación de una estrategia de ataques contra la vecina Costa de Marfil, hacen del norte de Ghana una región transfronteriza ideal de repliegue y control para los grupos armados, sobre todo porque estas zonas ofrecen acceso a actividades ilegales muy atractivas como la extracción clandestina de oro o el robo de ganado (Merz, 2022).

El hecho de que la actividad yihadista en Ghana sea aparentemente menor podría estar relacionado con varios factores. El primero es que se trata del único país anglófono de la región, lo que puede estar dificultando (aunque no evitando) el reclutamiento transfronterizo por parte de los yihadistas francófonos de JNIM (Moody, 2022). Otro factor es que el Gobierno se ha tomado muy en serio la amenaza y ha hecho importantes esfuerzos para mejorar la seguridad. Así, se ha reforzado de manera significativa la presencia militar en el norte, donde el ejército se esfuerza para implicar a la población local y animar a los ciudadanos a informar de incidentes sospechosos cerca de sus casas. Esto se puso de manifiesto sobre todo con la campaña «Si ves algo, di algo», que animaba a la población local a telefonar a una línea directa antiterrorista si veían algo sospechoso (Africa Defense Forum, 2022a).

A pesar de las medidas de prevención antiterrorista, existen pruebas de que los grupos yihadistas están establecidos en el norte del país. Así, tras la operación militar Otapuanu

en el sureste de Burkina Faso en marzo de 2019, en la que fuerzas militares burkinesas trataron de desarticular células del JNIM y de ISGS, las autoridades de ese país informaron de que se habían descubierto elementos extremistas en el norte de Ghana. También hay evidencias de que en el Sahel hay un número considerable de combatientes yihadistas ghaneses. Se calcula que hasta dos centenares de jóvenes ghaneses han abandonado el país para participar en grupos yihadistas en Burkina Faso o Mali y que, en un futuro, pueden volver a sus pueblos de origen para realizar actividades de proselitismo religioso. Además, todo apunta a que JNIM utiliza Ghana como zona de acopio de recursos, en particular motocicletas, lo que indica que es probable que los yihadistas ya conozcan bien el terreno del país (Moody, 2022).

En noviembre de 2019, fuerzas militares de Ghana y Togo detuvieron en territorio ghanés a ciento setenta presuntos militantes yihadistas cerca de la frontera entre ambos países. Se trataba de una operación de seguridad conjunta, denominada Koudanlgou III, cuyo objetivo era frenar los planes terroristas y otros actos delictivos en los que estarían trabajando los detenidos (*Ghana Web*, 2019).

En octubre de 2022 las fuerzas de seguridad ghanesas detuvieron a un clérigo islámico y a doce de sus seguidores por presuntas actividades terroristas en la localidad de Nangun, en el distrito de Karaga. Al parecer, los individuos tenían vínculos con un grupo yihadista de Burkina Faso (*Geopolitical Report*, 2022).

En abril de 2023, mil efectivos de las fuerzas especiales del ejército ghanés fueron enviados a Bawku, en la región del Alto Este, después de que tres funcionarios de inmigración fueran tiroteados, uno de los cuales resultó muerto (*My Info Gh*, 2023).

Respuesta ante la amenaza terrorista

Tras el secuestro de dos ciudadanos franceses y su guía en Benín en mayo de 2019, las autoridades del país se plantearon si habían hecho todo lo que estaba en su mano para enfrentarse a la amenaza terrorista. A pesar de las advertencias, el Ejecutivo beninés no había reforzado la seguridad en la zona fronteriza. En cuanto al parque Pendjari, solo estaba vigilado por guardas forestales de African Parks, una ONG sudafricana. Las fuerzas de seguridad del Estado no estaban presentes, a pesar de que esta reserva forestal limita con el bosque de Arly y el departamento de Pama, en Burkina Faso,

conocidos por ser puntos calientes de grupos criminales y yihadistas (Barry, 2019).

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 regiones septentrionales. Los Estados costeros cuentan con ejércitos relativamente pequeños que oscilan entre los diez mil y los dieciséis mil efectivos y, por lo general, no se encuentran lo bastante entrenados y equipados. Los Gobiernos de estos países se han mostrado especialmente interesados en adquirir drones para vigilar las fronteras y realizar ataques selectivos. Además, están tratando de fortalecer las relaciones bilaterales regionales para llevar a cabo operaciones conjuntas y compartir información (*Stratfor*, 2022).

En el ámbito de las organizaciones internacionales de África occidental, las instituciones e iniciativas multilaterales se enfrentan a dos problemas: financiación insuficiente y disputas y rivalidades entre sus miembros, lo que limita la cooperación y coordinación eficaz en la lucha antiterrorista. Las principales iniciativas que componen la arquitectura de seguridad regional son la Fuerza Conjunta del Sahel G5 (que previsiblemente desaparecerá tras el nuevo pacto de seguridad firmado en septiembre de 2023 por Mali, Burkina Faso y Níger, y que viene a consagrar la apuesta por Rusia y la expulsión de Francia) (Al Jazeera, 2023); la Fuerza de Reserva de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO); la Fuerza Multinacional Conjunta que lucha contra Estado Islámico en África Occidental (ISWAP) y Boko Haram en la cuenca del lago Chad; y la Iniciativa de Accra, un mecanismo multilateral de cooperación en materia de seguridad establecido por Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Ghana y Togo en 2017, que además cuenta con Mali y Níger como miembros observadores.

Cinco años después de su creación, la Iniciativa de Accra ha acordado reunir una fuerza militar multinacional para ayudar a detener la propagación del yihadismo. Esta fuerza operativa estará compuesta por diez mil 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 M € por parte de la Unión Europea. Se calcula que la fuerza multinacional conjunta requiere 550 M \$ 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 (Africa Defense Forum, 2022b).

Además, según publicó un diario alemán el pasado mes de agosto, los ministros de Asuntos Exteriores de los países de la UE ya han llegado a un acuerdo para lanzar en los próximos meses una misión civil-militar en Costa de Marfil, Ghana, Togo y Benín. Todavía no se ha definido el número de policías y soldados que se desplegarán en el golfo de Guinea, ya que la misión está pendiente de aprobación oficial por parte de las instituciones comunitarias. Según la fuente citada por el rotativo alemán, existe preocupación entre los países europeos por que los grupos yihadistas expandan sus actividades en la región y desestabilicen los países costeros del golfo de Guinea. Los Ejecutivos de Benín y de Ghana ya habrían emitido la invitación necesaria para que la misión europea se establezca en su territorio (Schiltz, 2023).

Perspectivas futuras del conflicto

La inestabilidad política y los golpes de Estado en los países del Sahel, que han llevado aparejada la retirada de la presencia militar francesa de Mali, Burkina Faso y Níger, ofrecen a los grupos yihadistas nuevas oportunidades de ampliar sus posiciones, expandirse en el territorio e incrementar de esta manera su capacidad de amenazar a los países costeros del golfo de Guinea. Por otro lado, la deriva de la presencia de los mercenarios del grupo Wagner en el Sahel es una incógnita tras la muerte de Prigozhin, pero, en cualquier caso, los paramilitares rusos no parece que vayan a ser la solución para la crisis de seguridad que padece la región. La fragilidad política de los Gobiernos golpistas del Sahel y la inseguridad regional se reforzarán mutuamente y cabe esperar con ello que la amenaza yihadista sobre Benín, Togo, Costa de Marfil y Ghana 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. Los grupos yihadistas son numéricamente pequeños, lo que dificulta su capacidad para retener territorio. Uno de sus principales puntos fuertes son las alianzas que pueden establecer localmente, mediante la persuasión o la amenaza, con líderes locales y comunidades marginadas.

Sin embargo, a medida que los grupos yihadistas se desplacen hacia el sur, les resultará difícil establecer bases duraderas y conseguir el apoyo de los habitantes de las regiones predominantemente cristianas. Además, perderán gran parte de su capacidad para moverse sin ser detectados entre la población local. No obstante, 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 en el caos (Walther, 2023).

De lo destacado en el presente capítulo se desprende que la prevención de la amenaza terrorista depende de decisiones y actuaciones de naturaleza militar, pero también de una mejor integración política y social de las poblaciones que viven en las regiones periféricas del norte. Aunque en principio no exista una política deliberada de discriminación, el sentimiento de marginación parece ser uno de los motivos que explicaría que jóvenes de estas regiones decidan colaborar o sumarse a la causa de los grupos yihadistas. La respuesta antiterrorista debería pasar por fortalecer la presencia social e inversora del Estado en las regiones septentrionales de estos países con el objetivo de mejorar el acceso a servicios básicos o a oportunidades de empleo, y también por reforzar el diálogo entre las fuerzas de seguridad y la población.

En este conflicto no hay todavía nada decidido y será crucial, para evitar la expansión yihadista en la región, la cooperación de los países de África occidental en organizaciones regionales como la Iniciativa de Accra y la CEDEAO. Igualmente, será de gran ayuda la colaboración militar con la Unión Europea, muchos de cuyos países se ven hoy concernidos (y se verían mañana afectados) por la expansión de la amenaza yihadista en el golfo de Guinea.

*Óscar Garrido Guijarro**

Analista principal del IEEEE

Doctor en Paz y Seguridad Internacional

Coordinador del Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023

[@oscargarrido](#)

Bibliografía

- Africa Defense Forum (2022a). Dans sa lutte contre l'extrémisme, le Ghana exhorte ses citoyens à dire quelque chose s'ils voient quelque chose. *Africa Defense Forum*. Disponible en: <https://adf-magazine.com/fr/2022/06/dans-sa-lutte-contre-lextremisme-le-ghana-exhorte-ses-citoyens-a-dire-quelque-chose-sils-voient-quelque-chose/>
- (2022b). Accra Initiative Takes Aim at Extremism's Spread. *Africa Defense Forum*. Disponible en: <https://adf-magazine.com/2022/12/accra-initiative-takes-aim-at-extremisms-spread/>
- Agence France Presse (2023). Togo Extends Northern 'State of Emergency'. *Agence France-Presse*. Disponible en: <https://www.voaafrica.com/a/togo-extends-northern-state-of-emergency-/7040918.html>
- Al Jazeera (2023). Mali, Niger and Burkina Faso establish Sahel security Alliance. *Al Jazeera*. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2023/9/16/mali-niger-and-burkina-faso-establish-sahel-security-alliance>
- Barry, Diawo (2019). Menace jihadiste: Bénin, Togo et Ghana à l'heure de la mobilisation générale. *Jeune Afrique*. Disponible en: <https://www.jeuneafrique.com/mag/776657/politique/menace-jihadiste-benin-togo-et-ghana-a-lheure-de-la-mobilisation-generale/>
- Bernard, Aneliese (2021). Jihadism is spreading to the gulf of guinea littoral states, and a new approach to countering it is needed. *Modern War Institute*. 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/>
- Brottem, Leif (2022a). Jihad Takes Root in Northern Benin. *The Armed Conflict Location & Event Data Project*. Disponible en: <https://acleddata.com/2022/09/23/jihad-takes-root-in-northern-benin/>
- (2022b). The Growing Threat of Violent Extremism in Coastal West Africa. *Africa Center*. Disponible en: <https://africacenter.org/spotlight/the-growing-threat-of-violent-extremism-in-coastal-west-africa/>
- Collado, Carolina (2021). Evaluación de la amenaza yihadista y sus posibilidades de expansión en el golfo de Guinea. *Revista Internacional de Estudios sobre Terrorismo*. 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>

- Crisis 24 (2023). Togo: Attack in Kpendjal Prefecture, Savanes Region, Feb. 10. *Crisis 24*. Disponible en: <https://crisis24.garda.com/alerts/2023/02/togo-attack-in-kpendjal-prefecture-savanes-region-feb-10>
- Cristiani, Dario (2022). Jihadist Violence Grows in Benin. *The Jamestown Foundation*. Disponible en: <https://jamestown.org/program/jihadist-violence-grows-in-benin/>
- Geopolitical Report (2022). Islamic cleric, 12 others arrested on suspected terrorism charges. *Geopolitical Report*. Disponible en: <https://www.geopolitical.report/islamic-cleric-12-others-arrested-on-suspected-terrorism-charges/>
- Ghana Web (2019). 170 persons arrested at Ghana-Togo border over suspected terrorism, illegal mining activities. *Ghana Web*. Disponible en: <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/170-persons-arrested-at-Ghana-Togo-border-over-suspected-terrorism-illegal-mining-activities-800980>
- Guiffard, Jonathan (2023). Gulf of Guinea: Can the Sahel Trap Be Avoided? *Institut Montaigne*. Disponible en: <https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/gulf-guinea-can-sahel-trap-be-avoided>
- International Crisis Group (2023a). Containing Militancy in West Africa's Park W. *Crisis Group Africa Report*, 310. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/burkina-faso-niger-benin/310-containing-militancy-west-africas-park-w>
- International Crisis Group (2023b). Keeping Jihadists Out of Northern Côte d'Ivoire. *Crisis Group Briefing*, 192. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/cote-divoire/b192-keeping-jihadists-out-northern-cote-divoire>
- Jeune Afrique (2020). Opération antijihadiste conjointe Côte d'Ivoire-Burkina: Abidjan salve d'excellents résultats. *Jeune Afrique*. Disponible en: <https://www.jeuneafrique.com/987353/politique/operation-antijihadiste-conjointe-cote-divoire-burkina-abidjan-salve-d-excellents-resultats/>

- Le Figaro (2020). Attaque djihadiste: la Côte d'Ivoire crée une zone opérationnelle militaire dans le Nord. *Le Figaro*. Disponible en: <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/attaque-jihadiste-la-cote-d-ivoire-cree-une-zone-operationnelle-militaire-dans-le-nord-20200713>
- Lepidi, Pierre (2023). Au Bénin, la lutte antidjihadiste fait craindre une stigmatisation accrue des Peuls. *Le monde*. Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/01/27/au-benin-la-lutte-antidjihadiste-fait-craindre-une-stigmatisation-accrue-des-peuls_6159588_3212.html
- Merz, Rafael (2022). The jihadist threat in northern Ghana and Togo. *Konrad-Adenauer-Stiftung*. Disponible en: <https://www.kas.de/en/web/westafrika/laenderberichte/detail/-/content/the-jihadist-threat-in-northern-ghana-and-togo-2>
- Moody, Jessica (2022). Jihadist Attack on Togo Highlights Threats to Neighboring Ghana. *The Jamestown Foundation*. Disponible en: <https://jamestown.org/program/jihadist-attack-on-togo-highlights-threats-to-neighboring-ghana/>
- My info Gh (2023). Government deploys 1,000 Special Forces to Bawku following deadly attack on immigration officers. *My Info Gh*. Disponible en: <https://myinfo.com.gh/2023/04/government-deploys-1000-special-forces-to-bawku-following-deadly-attack-on-immigration-officers/>
- Nsaibia, Héni (2020). In Light of the Kafolo Attack: The Jihadi Militant Threat in the Burkina Faso and Ivory Coast. *The Armed Conflict Location & Event Data Project*. 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/>
- Reliefweb (2023). Outil de veille multirisques pour les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest. *Reliefweb*. 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>
- Reuters (2022). Eight soldiers killed in Togo, raising spectre of first deadly Islamist attack. *Reuters*. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/africa/eight-soldiers-killed-attack-north-togo-government-says-state-tv-2022-05-11/>

- Schiltz, Christoph (2023). EU plant zivil-militärische Mission in Westafrika. *Welt*. Disponible en: <https://www.welt.de/politik/ausland/article247127834/Golf-von-Guinea-EU-plant-zivil-militaerische-Mission-in-Westafrika.html>
- Stratfor (2022). How Coastal West Africa Is Responding to an Expanding Jihadist Threat. *Stratfor Worldview*. Disponible en: <https://worldview.stratfor.com/article/how-coastal-west-africa-responding-expanding-jihadist-threat>
- Summers, Marta (2022). 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
- Vidjningninou, Fiacre (2022). Bénin: l'état terroriste se resserre au Nord. *Jeune Afrique*. Disponible en: <https://www.jeuneafrique.com/1292906/politique/benin-letau-terroriste-se-resserre-au-nord/>
- Walther, Olivier (2023). Sahelian jihadists go? *Mapping Territorial Transformations in Africa*. Disponible en: <https://mapping-africa-transformations.org/how-far-south-will-the-sahelian-jihadists-go/#MAPTA>
- Zenn, Jacob (2021). Togo Suffers First Al-Qaeda Affiliated Jihadist Attack». *The Jamestown Foundation*. Disponible en: <https://jamestown.org/wp-content/uploads/2021/11/TM-pdf-Draft-1.pdf>
- (2023). Benin Becomes Bulwark Against Terrorism in West Africa. *The Jamestown Foundation*. Disponible en: <https://jamestown.org/program/brief-benin-becomes-bulwark-against-terrorism-in-west-africa/>

	Benín	Togo	Costa de Marfil	Ghana
Extensión (km²)	112 622	56 785	322 463	238 533
Población	14 219 908	8 703 961	29 344 847	33 846 114
Tasa de crecimiento de la población	3,31 %	2,45 %	2,16 %	2,19 %
PIB (billion \$)	43,1	18,3	146,3	178,4
PIB per cápita (\$)	3300	2100	5300	5400
Tasa de crecimiento PIB	7,16 %	5,26 %	7,04 %	5,36 %
Exportaciones (billion \$)	3,5	1,7	13,2	23,9
Importaciones (billion \$)	3,9	1,7	12,6	25,9
Principales grupos religiosos	Cristianos (60,1 %) Musulmanes (27,7 %)	Cristianos (42,3 %) Musulmanes (14 %)	Musulmanes (42,9 %) Cristianos (33,9 %)	Cristianos (71,3 %) Musulmanes (19,9 %)
Tasa de alfabetización	45,8 %	66,5 %	89,9 %	79 %
Población bajo el umbral de la pobreza	38,5 %	55,1 %	39,5 %	23,4 %
Índice GINI	37,8	4,4	37,2	43,5
Gasto militar (% del PIB)	0,7 %	2,1 %	0,9 %	0,4 %

Tabla: Indicadores demográficos, económicos y sociales. Fuente: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/>

33/2024

15 de mayo de 2024

Rocío de los Reyes Ramírez

Bajo el hechizo persa: el ascenso de Irán en Bolivia y su impacto en la región

Bajo el hechizo persa: el ascenso de Irán en Bolivia y su impacto en la región

Resumen:

La creciente tensión en Oriente Medio, agudizada por los ataques entre Israel e Irán, ha encendido las alarmas en la comunidad internacional, causando tensiones en América Latina, ya que los actores involucrados en este conflicto tienen impacto en esta región, sobre todo por las repercusiones en los alineamientos políticos internos.

En los últimos años, Irán ha intensificado su penetración en América Latina y ha establecido distintas alianzas con los países ideológicamente afines, sobre todo con Cuba y Venezuela. Pero su proyecto más provechoso ha sido sin duda Bolivia, por su situación geográfica, con frontera compartida con cinco países sudamericanos, y su posición clave en las rutas de tráfico lícito e ilícito.

Estas relaciones bilaterales, que comenzaron con el gobierno de Evo Morales, se han consolidado hasta el día de hoy con la firma de un acuerdo de seguridad y defensa que ha generado malestar y preocupación en los gobiernos vecinos.

Palabras clave:

Bolivia, Irán, defensa, seguridad, América Latina.

***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.

*Under the Persian spell: the rise of Iran in Bolivia and its
consequences for the region*

Abstract:

The growing tension in the Middle East, exacerbated by the attacks between Israel and Iran, has set off alarm bells in the international community, causing tensions in Latin America, as the actors involved in this conflict have an impact on the region, especially due to the repercussions on domestic political alignments.

In recent years, Iran has intensified its penetration in Latin America and has established various alliances with ideologically like-minded countries, especially Cuba and Venezuela. But its most profitable project has undoubtedly been Bolivia, due to its geographical location, with a border shared with five South American countries, and its key position on licit and illicit trafficking routes.

These bilateral relations, which began with the government of Evo Morales, have been consolidated to date with the signing of a security and defence agreement that has generated unease and concern among neighbouring governments.

Keywords:

Bolivia, Iran, defence, security, Latin America.

“La amistad es un contrato por el cual nos obligamos a hacer pequeños favores a los demás para que los demás nos los hagan grandes”. Montesquieu

Introducción

Los últimos acontecimientos en Oriente Medio han generado una gran inquietud en la comunidad internacional. El sangriento atentado perpetrado el pasado 7 de octubre contra Israel por el grupo terrorista Hamás, seguido por la consiguiente respuesta de Israel, y la ofensiva lanzada por Irán contra Israel, con el lanzamiento de más de 300 drones y misiles como represalia por el bombardeo reciente a su consulado en Damasco, ha suscitado diferentes reacciones entre los países del continente americano. Mientras que Washington ha reafirmado su firme compromiso con su aliado, Colombia y Chile llamaron a consulta a sus embajadores. El presidente colombiano, Gustavo Petro, ha instado al pueblo de Israel a detener la locura de su líder, rompiendo posteriormente sus relaciones diplomáticas con Tel Aviv. En esta misma línea, Bolivia hizo lo propio con el régimen israelí, enmarcando su decisión en el tratado de seguridad y defensa entre la república andina e Irán.

Israel respondió rápidamente acusando al gobierno boliviano de rendirse al terrorismo y al régimen iraní. Según el Ministerio de Asuntos Exteriores israelí, la decisión de Bolivia de romper relaciones diplomáticas se alinea con la organización terrorista Hamás y el régimen de los ayatolás en Irán¹.

Todos estos sucesos han encendido las alarmas sobre el posible papel de Irán en la financiación, planificación y ejecución de actividades terroristas en todo el mundo, específicamente en América Latina, a través de Hezbolá, el agente que participa en los objetivos estratégicos de Irán.

Aunque la opinión más generalizada de los analistas es que Irán y Hezbolá consideran que América Latina es más una fuente de información que un objetivo directo de sus acciones, algunos consideran que la ola de antisemitismo que ha provocado el conflicto

¹ PÚBLICO. «Bolivia rompe relaciones diplomáticas con Israel, mientras que Chile y Colombia retiran a sus embajadores», *Público*. 2/11/23. Disponible en: <https://www.publico.es/internacional/bolivia-rompe-relaciones-diplomaticas-israel-chile-y-colombia-retiran-embajadores.html>

Nota: Todos los enlaces se encuentran activos a fecha de cierre del presente documento, mayo 2024.

de Gaza podría fortalecer la influencia de Irán en países autocráticos o de difícil conceptualización democrática, como Cuba, Venezuela, Nicaragua y Bolivia, e incluso en otros países, lo que representa serias amenazas para la democracia y la seguridad en la región.

Históricamente, las relaciones entre Iberoamérica e Irán apenas tenían relevancia, sobre todo por la diferencia de culturas y su separación geográfica. No obstante, durante los últimos 40 años, esta región ha cobrado importancia para la república islámica que busca extender su influencia y sus operaciones en el continente, fortaleciendo su actividad diplomática, económica y, aparentemente, de seguridad en América Latina, especialmente con regímenes que se oponen a los Estados Unidos, como es el caso de Bolivia. También existen acusaciones de vínculos con actores no estatales como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y grupos vinculados al narcotráfico y al contrabando. En este contexto, la atención tiende a concentrarse en las redes criminales y terroristas que, según estas fuentes, podían vincular a Irán dentro de la región a través de las operaciones de Hezbolá².

Pero más allá de estas cuestiones, lo que la república islámica podría buscar es aprovechar viejos conflictos históricos no resueltos, a través de las acciones concretas de estos grupos islámicos radicales como es Hezbolá, para redibujar fronteras y apoyar a los gobiernos que le pueden ser afines, actuando como perturbador silencioso y creador de escenarios de conflicto. Un ejemplo de ello es la actual disputa por el Esequibo.

Debemos señalar que Hezbolá tiene presencia en más de cuarenta países. En América Latina comenzó su incursión a principios de los años 80, aprovechando la migración de libaneses hacia la región debido a la guerra civil en su país de origen. La organización envió activistas a la zona conocida como la triple frontera, entre Brasil, Argentina y Paraguay, donde la escasa presencia estatal la convertía en un enclave ideal para llevar a cabo actividades de reclutamiento, lavado de dinero y financiación. Según un estudio de 2011 realizado por Roger Noriega³, exsubsecretario de Estado estadounidense para

² AL-SHEHRI, H. «Iran increasingly turning to Latin America to defy US sanctions», en: Arab News. 13/6/22.

Disponible en: <https://www.arabnews.com/node/2102776>

³ ROGER F., NORIEGA, R. F. y CÁRDENAS, J. R. «La creciente amenaza de Hezbolá en América Latina», en: *Amerian Enterprise Institute for Public Policy Researche*, n.º 3. 11/11/11. Disponible en:

<https://www.jstor.org/stable/resrep03113?seq=1>

el Hemisferio Occidental, los grupos extremistas islámicos de Oriente Próximo recibían entre 300 y 500 millones de dólares anuales procedentes de actividades ilícitas en esta región.

Esta penetración gradual de la influencia iraní en América Latina se ha convertido en un fenómeno significativo y preocupante que ha allanado el camino para las jugadas estratégicas de Teherán.

Tampoco deberíamos pasar por alto los elementos sutiles y encubiertos de la expansión iraní, que se muestran a través de intercambios culturales y que llevan a una influencia ideológica que puede acabar manifestándose en una amenaza tangible para la seguridad de estas latitudes.

Bolivia es uno de los proyectos más exitoso de Irán en la región, aunque a simple vista, esta estrecha relación entre los dos países puede parecer cuando menos curiosa. Sin embargo, tiene sentido desde una perspectiva geopolítica: la presencia militar de Estados Unidos en Oriente Próximo y el régimen de sanciones impuesto por Occidente a Irán lo están limitando, por lo tanto, ha buscado en este continente un área de oportunidad, que de otro modo no hubiera podido lograr, para poder desafiar a Estados Unidos de una forma distinta. La ubicación geográfica de Bolivia, con fronteras compartidas con otros cinco países sudamericanos y su posición crucial en las rutas del tráfico de cocaína, hace evidente que es un país estratégico de gran relevancia para Irán, mucho más de lo que podría haber sido si hubiera establecido relaciones en otros lugares de Sudamérica.

El origen de una alianza: Irán y Bolivia tejen sus lazos

Irán, desde que inició su revolución en 1979 para derrocar a su predecesor imperial e instauró una teocracia musulmana chiita, se encuentra entre los actores más polarizadores en la escena mundial. La república islámica se ha enfrentado a un aislamiento total y se ha visto a sí misma como una nación bajo asedio. En esta línea, ha dejado patente que Estados Unidos es su principal obstáculo para conseguir su poder hegemónico a nivel regional, no piensa que pueda cumplir su misión de controlar el poder en el Medio Oriente y expandir esa revolución por el mundo si Estados Unidos sigue

siendo el líder del orden internacional, ven a Israel como su enemigo regional y a Estados Unidos como su enemigo internacional. Por lo tanto, ha buscado en América Latina una área de oportunidad para poder desafiar a Estados Unidos de una forma distinta que de otro modo no hubieran podido lograr, no son una potencia convencional, no han podido obtener la habilidad de tener músculo militar en esta región hasta que la Alianza Bolivariana apareció en 2005, cuando países autocráticos como Cuba, Venezuela, Nicaragua o Bolivia empiezan a construir alianzas y las empiezan a difundir; es aquí cuando Irán tiene una oportunidad de oro para poder expandir su influencia amparado por estos países como iremos viendo a lo largo de esta exposición.

El año 2005 representaría un punto de inflexión en los lazos de Irán con los países latinoamericanos, ya que se produciría el ascenso de Mahmud Ahmadiyad a la presidencia iraní en un momento en que la Administración estadounidense del presidente George W. Bush había calificado a Irán como *parte del eje del mal*⁴.



Figura 1. Mapa de Bolivia

En estos momentos se producirá la ocupación del poder por parte de varios líderes latinoamericanos de centroizquierda como fue el caso de Evo Morales en Bolivia. La llamada «marea rosa»⁵ de partidos socialistas por el continente sudamericano a principios del siglo XXI proporcionó a Irán el panorama político necesario para solidificar su presencia ideológica.

⁴ MORENO M. «Irán en el actual escenario internacional: el ascenso de las relaciones con América Latina», en: *Contra Relatos desde el sur. Apuntes sobre África y Medio Oriente*, año V, n.º 7. Dic.-ene., 2010. Citado en CASTRO TORRES, J. I. *El Estatuto de Irán como potencia regional*. UNED, 2015. Disponible en: http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:IUGM-Jicastro/CASTRO_TORRES_Jose_Ignacio_Tesis.pdf

⁵ Esta etapa comenzó tras la elección de Hugo Chávez como presidente de Venezuela, seguido por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y México.

En un contexto en el que las tendencias en América Latina se alejaban de la política estadounidense, era natural que actores con intereses similares reconsideraran sus relaciones, buscando puntos de vista e intereses compartidos.

Ya en 2004 se crea ALBA-TC, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos, liderada por Cuba y Venezuela, en contrapartida al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)⁶, impulsada por los Estados Unidos. Sin embargo, no fue hasta la victoria de Evo Morales que Bolivia se unió a la organización.

ALBA⁷ es en gran medida una infraestructura regional diseñada para apoyar los procesos revolucionarios radicales dentro de los países miembros. Esto les ha puesto en contacto y cooperación con otros revolucionarios de todo el mundo, el principal de los cuales es Irán, pero también incluye a Hezbolá, las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional de Colombia (ELN), entre otros. El propósito de esta revolución internacional es, como dijo el presidente Chávez, «la creación de un nuevo orden mundial»⁸.

En 2008, Irán se convirtió en miembro de ALBA como un «estado observador», juntamente con Siria, consolidando aún más su papel dentro del eje antiamericano en América Latina; mientras estos países autocráticos crecen, Irán crece con ellos.

Hay que tener en cuenta además que, con el objetivo de acercarse a los países de la región, Teherán establece relaciones bilaterales particulares con cada Estado y un modelo concreto que influye en cada uno de ellos. Ni que decir tiene, que las relaciones entre Bolivia e Irán han sido influenciadas por la orientación que Venezuela, en el contexto de ALBA, ha impartido sobre ellas.

⁶ La creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), fue propuesta por los Estados Unidos en la Cumbre de las Américas de 1994. Abarcaba a todos los países del continente americano, con excepción de Cuba. El ALCA debía comenzar a funcionar a partir de la IV Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata, Argentina, en 2005, pero en esa reunión entró en crisis debido a los cuestionamientos de Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela, al punto que el tratado nunca llegó a ser aplicado.

⁷ Los países miembros en la actualidad son Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, Ecuador, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda, y Santa Lucía.

⁸ HIRST J. D. «What is the Bolivarian Alternative to the Americas and What Does It Do? A Guide to ALBA», en: *Americas Quarterly*. 2011. Disponible en: <https://www.americasquarterly.org/a-guide-to-alba/>

A su vez, Irán aprovecha su relación con Venezuela, considerada como una «asociación neorevolucionaria», estableciendo vuelos directos para facilitar el ingreso de iraníes en la región y expandirse desde aquí a la república andina.

Antes de que Evo Morales asumiera la presidencia en Bolivia, las relaciones entre los dos países eran prácticamente inexistentes. No había embajadas, ni relaciones comerciales establecidas entre ellos. Sin embargo, en 2007, los repetidos anuncios de posibles viajes de Morales a Irán, que no llegaron a materializarse, evidenciaron su interés en fortalecer los lazos con la república islámica.

La relación entre el presidente boliviano Evo Morales y el iraní Ahmadineyad había sido guiada por el expresidente venezolano Hugo Chávez. Chávez ayudó a facilitar el encuentro de ambos líderes y perpetuó la cooperación a través de la Alianza Bolivariana de las Américas⁹.

Durante la toma de posesión de Rafael Correa en Ecuador, Morales tuvo la oportunidad de conocer a su homólogo iraní de entonces. A partir de este encuentro, comenzó a surgir una cercanía entre Bolivia e Irán que se formalizó con la firma de un acuerdo estratégico ese mismo año.

El entonces presidente de Irán, Mahmud Ahmadineyad, viajó a La Paz para firmar el establecimiento de relaciones diplomáticas y varios acuerdos de cooperación con Bolivia, acordaron la creación de una oficina comercial iraní en La Paz y otra boliviana en Teherán, así como el desarrollo de una diplomacia de alto nivel¹⁰. Dos años más tarde, el líder iraní repetiría visita al país andino.

Este modelo de influencia podría considerarse *soft power* al llevarse a cabo mediante elementos clave como son las embajadas, la diáspora y los centros culturales. Pensemos que una influencia ideológica puede convertirse en una amenaza para la seguridad.

Morales justificó su determinación de entablar relaciones con Irán al declarar: «Damos la bienvenida a todos los países dispuestos a colaborar con nosotros sin condiciones».

⁹ FITE, B. and COUGHLIN-SCHULTE, CH. «U. S. and Iranian Strategic Competition. The Impact of Latin America, Africa, and the Peripheral States», en: CS/S. 9/7/13. Disponible en: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/120404_Iran_Chapter_XIII-Peripheral_States-Revised.pdf

¹⁰ EUROPA PRESS INTERNACIONAL. «El presidente de Irán llega a La Paz para establecer relaciones diplomáticas con Bolivia». 27/9/07. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-bolivia-presidente-iran-llega-paz-establecer-relaciones-diplomaticas-bolivia-20070927193057.html>

Además, enfatizó: «Aquellos países que poseen armamento nuclear no tienen autoridad moral para exigir a otros que renuncien a ello»¹¹.

A pesar de los yacimientos de hidrocarburos y minerales, Bolivia es el país más pobre de Sudamérica y a cambio de apoyo político acogió las inversiones iraníes. Dado el rico potencial de reservas de gas en Bolivia, la cooperación sur-sur se presenta como una estrategia para diversificar sus relaciones comerciales, ofreciendo una alternativa a la tradicional dirección norte-sur en el comercio mundial.

Ahora bien, existen dos recursos específicos en Bolivia que podrían llamar mucho la atención de Irán. En primer lugar, el tráfico ilegal de cocaína, que es una industria enorme que mueve alrededor de 1.500-2.000 millones de dólares al año, según estudios recientes¹². Irán podría capitalizar estos ingresos ilícitos a través de Hezbolá, lo que le proporcionaría fondos adicionales para financiar sus actividades militares en todo el mundo. Y el otro sería el litio, sobre el que Irán tiene un interés considerable, ya que es un recurso esencial para la fabricación de componentes electrónicos y vital en la estrategia de la guerra digital. Por esta razón, el país iraní ha estado constantemente interesado en las reservas de litio de Bolivia, así como en la posible presencia de uranio, que parece no haber sido explotado significativamente, aunque se cree que está presente en siete de los nueve departamentos de Bolivia. Este último podría tener cierto impacto en el programa nuclear de Irán.

En 2008, Evo Morales suprimió el requisito de visado para los ciudadanos iraníes, a cambio de una inversión en Bolivia de 1.100 millones de dólares por parte de Irán en proyectos de gas natural, agricultura y ayuda humanitaria durante un lapso de cinco años. Esta flexibilización de las restricciones de viaje podría brindar a Irán la oportunidad de utilizar el país como una base potencial para operaciones encubiertas¹³.

Además, se intensificaron los intercambios educativos, aunque en el ámbito comercial no se logró el crecimiento esperado. A pesar de ello, Irán utilizó su presencia en el comercio como una fachada para avanzar en sus objetivos de inteligencia e híbridos en la región. La ambición de Irán en América Latina siempre ha sido mantener una presencia

¹¹ EL PAÍS. «Evo Morales defiende su derecho a pactar con Irán y Venezuela». 29/10/07. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2007/10/29/actualidad/1193612403_850215.html

¹² FORD, A. «Qué hay detrás de la expansión del tráfico de cocaína en Bolivia», en: *Insight Crime*. 25/10/22. Disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias/que-hay-detras-expansion-trafico-cocaina-bolivia/>

¹³ CASTRO TORRES, J. I. *Op. cit.*

oficial e irregular casi constante y el caso de Bolivia, que geográficamente ocupa una posición central en el corazón de Sudamérica, le otorga una ventaja significativa para expandir su influencia en todo el continente.

Este proceso de aproximación se hizo evidente a partir del año 2011. En ese momento, el entonces ministro de Defensa iraní Ahmad Vahidi, visitó Bolivia para participar en dos actos oficiales junto a María Cecilia Chacón, su par local: la graduación de pilotos de la Escuela de Aviación y la inauguración de la Escuela de Defensa de ALBA, ambos en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. Irán contribuyó con fondos para la creación de este centro multinacional de entrenamiento militar en la localidad boliviana de Warnes. Dicho centro, destinado a contrarrestar la influencia de los programas de entrenamiento militar estadounidenses en América Latina, fue una iniciativa de Venezuela.

Este viaje fue muy llamativo por dos cuestiones importantes, primero, porque mostraba que Irán ya tenía, en cierta forma, un alcance militar en este país, y en segundo lugar porque ocurrió en un momento en que el fiscal de Argentina Alberto Nisman estaba investigando las posibles implicaciones de Irán en el atentado contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA)¹⁴ siendo, además, Vahidi uno de los involucrados en la acusación. Esto se podría interpretar como un mensaje que el ministro iraní estaba haciendo al viajar a Bolivia en ese momento; era prácticamente como si la república islámica se considerara inmune a las acusaciones, ya que sus propios acusados podían viajar al país vecino de Argentina sin que se pudiera hacer nada al respecto. A la postre, el Gobierno boliviano, tras la protesta de las autoridades argentinas que calificaron la visita como una provocación, terminó pidiendo disculpas cuando Vahidi ya se había marchado del país¹⁵.

El estrechamiento de relaciones entre Bolivia e Irán siguió manifestándose con gran claridad en el año 2012, cuando el líder iraní Ahmadinejad volvió en visita oficial a Bolivia, momento en el que ambos países firmaron un acuerdo bilateral para colaborar en la lucha contra el narcotráfico. Este pacto, orientado a disminuir la producción, distribución, tráfico y abuso de drogas, permitió a Irán ofrecer asesoramiento a Bolivia en

¹⁴ El 18 de julio de 1994 un coche bomba explotó en el edificio de AMIA. Dejó 85 víctimas mortales y más de 300 heridos. Después de doce años de investigación, el fiscal especial a cargo de dicha investigación acusó formalmente al Gobierno de Irán de planificar el atentado, a Vahidi como autor ideológico y a Hezbolá de ejecutarlo.

¹⁵ EL MUNDO. «Morales pide disculpas a los judíos argentinos por recibir al ministro iraní». 1/7/11. Disponible en: <https://www.elmundo.es/america/2011/07/01/noticias/1309538009.html>

esta materia¹⁶. En realidad, era una manera de desplazar los esfuerzos de EE. UU. con la DEA y suplantarles en estas cuestiones.

Sin embargo, esta colaboración fue objeto de duras críticas por parte de la oposición boliviana, no olvidemos que el régimen de Morales ha sido previamente acusado de tener vínculos con el narcotráfico. Un ejemplo de estas acusaciones es el caso del exjefe de la principal unidad boliviana contra el narcotráfico, René Sanabria, encargado de la inteligencia de la policía boliviana, que fue detenido en Panamá en 2011 y deportado a Miami, donde fue condenado a 14 años en Estados Unidos¹⁷.

Por el contrario, Irán ha respaldado la implementación de diversos proyectos de desarrollo en Bolivia, abarcando sectores como el industrial, agrícola y sanitario. Esto ha involucrado la construcción de fábricas de cemento, plantas de procesamiento de leche, clínicas de salud y una línea de producción de tractores. Además, en colaboración con Venezuela, se ha establecido una cadena de televisión iraní en Bolivia, buscando consolidar su influencia cultural en la región.

Además, el MAS (Movimiento al Socialismo–Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos MAS–IPSP)¹⁸ ha promovido la apertura de institutos para el estudio del islam y la construcción de mezquitas.

Con el transcurso del tiempo, Irán estableció un hospital en las proximidades de La Paz, destinó inversiones significativas en universidades y centros de investigación, y expandió su embajada hasta convertirla en una de las más destacadas de la ciudad boliviana.

Durante el breve periodo de la presidencia interina de Jeannie Añez (2019-2020), las relaciones bilaterales se vieron interrumpidas, para luego ser retomadas al ser elegido Luis Alberto Arce Catacora, quien había sido ministro durante el gobierno de Evo Morales, lo que devolvió el poder al MAS.

¹⁶ KNOTT, T. «Iran to Train Bolivia Police in Drug Ops», en: *Insight Crime*. 7/7/12. Disponible en:

<https://insightcrime.org/news/brief/bolivia-anti-drug-officials-train-iran/#:~:text=>

¹⁷ En 2022 un tribunal boliviano sentenció a Sanabria a 10 años de prisión a su regreso al país. INFOBAE. «El exjefe antidrogas de la policía boliviana René Sanabria fue detenido por narcotráfico tras regresar de EE. UU.». 7/1/21.

Disponible en: <https://www.infobae.com/americas/america-latina/2021/01/07/el-ex-jefe-antidrogas-de-la-policia-boliviana-rene-sanabria-fue-detenido-por-narcotrafico-tras-regresar-de-eeuu/>

¹⁸ Partido político boliviano de izquierda. Durante el gobierno de Arce, el partido se dividió en dos facciones: la «ala arcista», que defiende la gestión de Luis Arce y la «ala evista», que defienden el liderazgo de Morales.

Arce hereda la misma política exterior de su compañero de partido, y, aunque con una posición más moderada que Morales, ha mantenido y reforzado la actitud de amistad y alianza política con Irán.

Hace dos años, los actuales mandatarios de Bolivia e Irán, Luis Arce y Ebrahim Raisi, se reunieron en el marco de la 77.^a Asamblea General de las Naciones Unidas. Curiosamente, Arce solo se entrevistó con el presidente iraní, y volvieron a hacerlo a principios de marzo durante la 7.^a Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno del Foro de Países Exportadores de Gas, celebrada en Argelia.

Aunque ahora exista una disputa de poder entre Arce y el expresidente Evo Morales no es por una cuestión ideológica, en eso no hay ninguna discusión, los dos están de acuerdo en el alineamiento con Irán.

El acuerdo de seguridad y defensa

Todo esto nos lleva al acuerdo actual entre Irán y Bolivia que establece un pacto de cooperación militar estratégica cuyos términos se mantienen en secreto. Esta iniciativa se relaciona con una comisión que se inició en Venezuela, conocida como la Comisión Científico Técnico Militar, que cuenta con asesoramiento de Irán, China, Rusia y Cuba¹⁹. Esta comisión, de carácter militar, busca expandirse por todo el continente, comenzando por Bolivia debido a la fuerte presencia de Irán en este país, extendiéndose más adelante a Nicaragua y otros países de la región. Vemos cómo Irán ha seguido utilizando la política como una plataforma de expansión, de manera similar a lo que ha hecho en Venezuela, e incluso con más éxito, logrando ejercer un considerable control en el país andino.

El acuerdo llega en un momento en que Irán ha apoyado la invasión rusa de Ucrania y el Gobierno del presidente Luis Arce en Bolivia se ha negado a condenar a Moscú en la Asamblea General de la ONU²⁰.

El 20 de julio del pasado año, Edmundo Novillo y el general de brigada Mohammad Ashtiani, ministros de Defensa de Bolivia e Irán respectivamente, firmaron en la ciudad

¹⁹ HUMIRE, J. «Irán y Venezuela: una asociación estratégica», en: *Diario Américas*. 10/7/2021. Disponible en: <https://dialogo-americas.com/es/articulos/iran-y-venezuela-una-asociacion-estrategica/>

²⁰ PÉREZ PALOMINO, C. y Agencias. «¿Qué países apoyan la invasión militar rusa? Así se reparten las alianzas en la guerra en Ucrania», en: *20 Minutos*. 26/2/22. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/4962502/0/que-paises-apoyan-la-invasion-militar-rusa-en-ucrania/>

de Teherán un memorándum de cooperación bilateral de seguridad y defensa entre ambos países, según anunció la agencia estatal de noticias iraní Tasnim²¹. Este es un paso más en una relación que se vuelve cada vez más estrecha, a la vez que más delicada, puesto que ya no estamos hablando de cooperación en ayuda humanitaria o en materia energética, sino en materia de defensa.

Como era de esperar, este acuerdo ha provocado diversas reacciones tanto dentro como fuera del país altiplánico. Esto se debe en gran medida a la falta de especificación detallada sobre su alcance, ya que ambas partes se limitaron a mencionar que estaría dirigido a respaldar a Bolivia en su lucha contra el narcotráfico y a reforzar la vigilancia de sus fronteras.

El incremento de la influencia de Irán responde a los intereses estratégicos de Teherán, como se expresó oficialmente en una declaración del Ministerio de Relaciones Exteriores durante la firma del tratado. En dicha comunicación, se enfatizó que, para Irán, las relaciones con América Latina son «estratégicas y de gran valor» en su lucha contra el capitalismo y el sistema global, además de representar una salida al aislamiento internacional y comercial derivado de su programa nuclear²².



Figura 2. El ministro Morillo con su homólogo iraní, general Mohammad Reza Ashtiani. Foto: Irna

²¹ TASNIM NEWS AGENCY. «Iran, Bolivia Sign MoU on Defense, Security Affairs». 20/7/23. Disponible en: <https://www.tasnimnews.com/en/news/2023/07/20/2928781/iran-bolivia-sign-mou-on-defense-security-affairs>

²² POLITI, D. and VALDEZ, C. «Argentina demands that Bolivia explain its new defense agreement with Iran», en: AP. 25/7/23. Disponible en: <https://apnews.com/article/argentina-bolivia-iran-defense-mou-2cb8c5917fdb6d3e01af4c67af969797>

Sin embargo, el ministro iraní admitió que el pacto incluye la venta de material militar y el entrenamiento de personal de las fuerzas armadas, así como acuerdos sobre el litio, la venta a Bolivia de misiles tierra-aire para reponer los cohetes chinos que fueron desactivados en 2005, armamento y el montaje de un aparato de inteligencia en el ciberespacio²³. El acuerdo también incorporó la transferencia de drones a Bolivia para la vigilancia de fronteras. Venezuela, el aliado principal de Irán en América del Sur, ya está empleando drones de fabricación iraní para estos menesteres, lo que puede acarrear que esta tecnología podría ser utilizada por Irán para sus propios intereses.

Evidentemente, Bolivia podría mejorar su capacidad de disuasión mediante el desarrollo de nuevas capacidades militares, según indicó el ministro de Defensa iraní, quien afirma que los países de América del Sur ocupan un lugar destacado en la política exterior y de defensa de Irán debido a su ubicación en una región «altamente sensible», lo que modificaría considerablemente la percepción de poder en este escenario. No obstante, esta evolución podría suscitar preocupaciones entre los países vecinos respecto a la necesidad de hacer frente a estas capacidades emergentes²⁴.

La oposición boliviana criticó el acuerdo y presentó una solicitud de información después de enterarse a través de los medios de comunicación sobre la firma del supuesto memorando; en el exterior no solo fue mal recibido por Estados Unidos, sino que también generó inquietud entre los vecinos regionales como Chile y Argentina. Chile, debido a su disputa territorial con Bolivia, y Argentina, debido a su histórico respaldo a Israel, consideran que la presencia de Irán en la región aumenta la inseguridad.

El ministro Novillo calificó la preocupación de «exageración» y un «*show* político», especulando que tenía que ver con las próximas elecciones en Argentina y que algunos sectores de la derecha de ese país intentan utilizar el asunto con fines políticos²⁵.

Sea como fuere, Argentina ha intensificado los controles en sus pasos fronterizos terrestres con los países vecinos, adoptando una postura de «alerta máxima» y está

²³ TEDESQUI VARGAS, L. M. «Acuerdo con Irán incluye el litio, misiles, armas e inteligencia en el ciberespacio», en: *El Deber*, 23/7/23. Disponible en: https://eldeber.com.bo/edicion-impresa/acuerdo-con-iran-incluye-el-litio-misiles-armas-e-inteligencia-en-el-ciberespacio_333342

²⁴ INFOBAE. «Cómo la expansión del régimen de Irán en Bolivia encendió las alarmas por la seguridad de América Latina». 17/4/24. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2024/04/17/como-la-expansion-del-regimen-de-iran-en-bolivia-encendio-las-alarmas-por-la-seguridad-de-america-latina/>

²⁵ Paola FLORES, P. and POLITI, D. «Bolivia says it is interest in obtaining Iranian drone technology to protect its borders», en: *Independent*. 26/7/23. Disponible en: <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/bolivia-ap-argentina-la-paz-buenos-aires-b2381887.html>

examinando de cerca el papel del régimen de Teherán en América Latina, sobre todo la ruptura de las relaciones diplomáticas de Bolivia con Israel el pasado 31 de octubre.

Estas medidas fueron motivadas por las declaraciones de Patricia Bullrich, ministra de Seguridad, quien afirmó que Hezbolá «cuenta con células en la Triple Frontera» (compartida por Argentina, Paraguay y Brasil), así como «en Iquique, Chile»²⁶.

Los Gobiernos de Bolivia y Chile se pronunciaron respecto a las declaraciones de Bullrich; en un comunicado oficial, el Ministerio de Relaciones Exteriores boliviano anunció que convocaría a la representación diplomática argentina para solicitar una explicación sobre estas afirmaciones y las calificó de «erróneas e inconcebibles». El presidente de Chile, Gabriel Boric, hizo lo propio.

Además, el Ministerio boliviano negó y rechazó categóricamente las acusaciones de que Bolivia esté protegiendo en sus fronteras a personas que generan terror y zozobra, afirmando que dichas acusaciones carecen de pruebas o documentación y son infundadas. Consideran este incidente como una campaña destinada a generar enfrentamientos entre Estados, gobiernos y pueblos latinoamericanos. Se afirmó que estas acciones van en contra de los objetivos establecidos en la CELAC²⁷ de consolidar a América Latina y el Caribe como zona de paz.

Al final, Bullrich emitió un comunicado pidiendo disculpas por sus declaraciones, aunque nunca se desdijo de ellas.

En última instancia, Bolivia como nación, no experimenta un beneficio directo de este acuerdo, pero el Gobierno boliviano, en cambio, recibe un apoyo sustancial por parte de Irán en diversos aspectos vinculados a su permanencia en el poder, esto incluye el manejo de la oposición, la militarización de fronteras y la formación de milicias, así como su posicionamiento en la región.

Así lo ha manifestado el diputado boliviano por el partido Comunidad Ciudadana, Marcelo Pedrazas, lamentando que el Gobierno de Arce se aleje de la comunidad internacional

²⁶ LA NACIÓN. «Bullrich afirma que existen integrantes del Hezbolá en la Triple Frontera». 15/4/24. Disponible en: <https://www.lanacion.com.py/politica/2024/04/15/bullrich-afirma-que-existen-integrantes-del-hezbolá-en-la-triple-frontera/#:~:text=>

²⁷ Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, integrada por los 33 países soberanos que integran América Latina y el Caribe.

al relacionarse con países que violan los derechos humanos para construir y continuar con principios dictatoriales²⁸.

El impacto del fortalecimiento de las relaciones entre Bolivia e Irán

Habría que preguntarse: ¿qué impacto podría tener el acuerdo suscrito ahora y la profundización de esta relación entre el Gobierno boliviano y el Gobierno iraní?

Varias son las implicaciones; en primer lugar, habría que señalar que Irán es considerado como un Estado «patrocinador estatal activo del terrorismo» por Estados Unidos²⁹. Además, la Justicia argentina también ha declarado a Irán, hace apenas un mes, como «Estado terrorista» y le ha atribuido los atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA, a los que ya nos hemos referido. De acuerdo con la sentencia, ambos ataques «respondieron a un designio político y estratégico» de la República Islámica de Irán y fueron perpetrados por la organización terrorista Hezbolá³⁰.

De igual modo, la recién galardonada con el Premio Princesa de Asturias de Comunicación y Humanidades 2024, la historietista y cineasta iraní Marjane Satrapi, se quejaba por la negativa de Josep Borrell, jefe de la diplomacia europea, de reconocer a Irán como un Estado terrorista³¹.

Sea como fuere, el peligro que entraña esta asociación es la proyección de la revolución islámica, entendido como una utilización de la religión como instrumento de cooptación de cuadros y de militantes.

El hecho de que Irán, consecuentemente a lo que estamos señalando, haya llevado a cabo un acuerdo militar con Bolivia para transferirle tecnología avanzada —recordemos que Irán desarrolló drones que produce Venezuela y que utiliza Rusia para atacar a Ucrania—, rompe el equilibrio regional en términos de defensa. Es evidente que al

²⁸ BBC NEWS MUNDO. «Lo que se sabe del acuerdo de seguridad entre Bolivia e Irán». 27/7/23. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cld9nq1zqwy0>

²⁹ U. S. DEPARTEMENT OF STATE. «Chapter 3: State Sponsors of Terrorism». <https://2009-2017.state.gov/j/ct/rls/crt/2011/195547.htm>

³⁰ PIÑEIRO MICHEL, G. «La Justicia argentina declara a Irán «Estado terrorista» y le atribuye los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA», en: ABC. 12/4/2024. Disponible en: <https://www.abc.es/internacional/justicia-argentina-declara-iran-estado-terrorista-atribuye-20240412033609-nt.html>

³¹ DÍAZ QUIJANO, F. «Marjane Satrapi, premio Princesa de Asturias, crítica a Borrell por su tibieza ante Irán: “Le daría un bofetón”», en: *El Español*. 30/4/24. Disponible en: https://www.elespanol.com/el-cultural/letras/20240430/marjane-satrapi-premio-princesa-asturias-critica-borrell-tibieza-iran-daria-bofeton/851665280_0.html

producirse estos desequilibrios entre un país que tiene un mayor potencial y otro, como por ejemplo su vecina Argentina, que tiene unas fuerzas armadas bastante desfasadas por un proceso generalizado de deterioro institucional, hace adivinar, en este sentido, una situación bastante peligrosa.

El segundo lugar está el hecho de que Irán esté utilizando a Bolivia como base para el desarrollo de distintas actividades, algunas de ellas se temen que estén vinculadas con actividades irregulares o no explícitamente lícitas. Según publicó la revista militar digital del *Comando Sur de Estados Unidos*, *Diálogo de las Américas*³², existen datos concretos de esta naturaleza, refiriéndose a que Bolivia está entregando a iraníes pasaportes bolivianos con identidad falsa, lo que les permite a estos hombres, en general vinculados al Quds Force³³ o el MOIS³⁴ o de VEVAK³⁵ que son las estructuras de inteligencia de Irán, operar en todo el mundo, pero fundamentalmente en América Latina en este maridaje tan complejo que es el del terrorismo con el narcotráfico.

Esta idea resulta plausible si consideramos que Bolivia es un Estado asociado del Mercosur, lo que otorga a los ciudadanos bolivianos, gracias al Acuerdo de Residencia, el derecho de residir en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú o Uruguay por un período máximo de dos años sin la necesidad de presentar documentos. Esta situación brinda una oportunidad estratégica para Irán, que busca establecer lazos con países afines. En este contexto, Bolivia se convierte en un canal potencial para acceder a otras comunidades y llevar a cabo diversas acciones perturbadoras que van desde la participación en protestas hasta la planificación de posibles ataques.

Asimismo, la participación de Hezbolá y el Cuerpo de los Guardianes de la Revolución Islámica en América Latina se considera un activo vital para Irán, ya que proporciona una base desde la que se pueden lanzar ataques contra objetivos estadounidenses en caso de una escalada de las hostilidades en Oriente Medio. Hay que tener presente que Irán desde hace bastante tiempo ha estado proporcionando apoyo militar y financiero, así

³² DELGADO, J. «Fortalecimiento de lazos entre Irán y Bolivia, un riesgo para Latinoamérica», en: *Diálogo Américas*. 22/2/24. Disponible en: <https://dialogo-americas.com/es/articulos/fortalecimiento-de-lazos-entre-iran-y-bolivia-un-riesgo-para-latinoamerica/>

³³ Es una de las cinco ramas del Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica de Irán (IRGC) especializada en guerra asimétrica y operaciones de inteligencia militar.

³⁴ Ministerio iraní de Inteligencia y Seguridad.

³⁵ Vezarat-e Ettela'at va Amniyat-e Keshvar. Servicio de inteligencia iraní, inicialmente llamado SAVAMA.

como entrenamiento y asesoramiento, a diversos grupos con los que comparte adversarios; Teherán ha combatido sobre todo a sus enemigos en el extranjero a través de fuerzas representantes, como es el caso de Hezbolá en la triple frontera. Incluso hay analistas que hablan de que también están establecidos en un área conocida como la Nueva Triple Frontera, que comprende el norte de Chile (Arica e Iquique), el sur de Perú (Tacna y Puno) y Bolivia³⁶.

Esta presencia de Hezbolá resalta la conexión en la región entre el crimen y el terrorismo, representando una amenaza importante para la seguridad. La falta de control estatal en las áreas fronterizas, las rutas



Figura 3. Fuente: Teheran Times

estratégicas utilizadas para el tráfico de armas y drogas, el lavado de dinero y el respaldo de regímenes como Irán han facilitado el crecimiento de esta organización terrorista como un grupo influyente y financieramente sólido acusado de erosionar el Estado de derecho en la región latinoamericana. Teniendo en cuenta que Bolivia es un productor de cocaína, el tráfico de drogas desempeña un papel fundamental en la financiación del terrorismo.

Los desequilibrios militares que se pueden producir desde el punto de vista de la seguridad generan un riesgo que termine con lo que se puede definir como zona de paz en América Latina; en pocas palabras, son muchas las amenazas que surgen de este maridaje entre Bolivia e Irán.

³⁶ KESHAVARZ, A. «Iran and Hezbollah in the Tri-Border Areas of Latin America: A Look at the “Old TBA” and the “New TBA”», en: *Small Wars Journal*. 11/12/15. Disponible en: <https://smallwarsjournal.com/jrn/art/iran-and-hezbollah-in-the-tri-border-areas-of-latin-america-a-look-at-the-%e2%80%9cold-tba%e2%80%9d-and-the>

Al mismo tiempo, un dato que no podemos soslayar es que Irán tiene tres veces más funcionarios en su embajada en La Paz que los que tiene Madrid, por poner un ejemplo, se ha constatado que hay no menos de 145 diplomáticos iraníes acreditados que viven en la nación andina, un número que supera con creces su interés manifiesto o su comercio con el Estado plurinacional³⁷. Esta circunstancia ayuda a comprender, como venimos analizando, que Bolivia se está constituyendo en una base de operaciones de Irán en su proyecto de penetración en América Latina.

La suma de estos elementos genera un cuadro sumamente complicado porque lo que es una región de paz, América Latina, que hoy en día no tiene conflictos interestatales de carácter militar, aunque sí los hay de otro tipo como el problema del narcotráfico, la migración, etc., corre el riesgo de que se generen en su seno posibles conflictos militares entre Estados.

Conclusiones

En un entorno multipolar donde todas las operaciones geoestratégicas de EE. UU. enfrentarán algún tipo de rechazo, es plausible que Irán busque contrarrestar al gigante norteamericano proyectando una imagen de poder global al establecer embajadas y firmar acuerdos bilaterales con países latinoamericanos que mantienen la espada desenvainada contra la potencia del norte. A ello hay que sumarle que, durante décadas, los persistentes fracasos de algunos países iberoamericanos en la estabilización de sus democracias y en el establecimiento de derechos civiles, marcados como están por problemas como la corrupción, el crimen organizado y la violencia política, han facilitado los esfuerzos del régimen iraní para expandir su influencia ideológica y política en el hemisferio occidental.

El alcance de la influencia de Irán en América Latina es incierto. Con el enfoque del estado de seguridad nacional de Estados Unidos en contener a China y Rusia, confrontar a Irán podría resultar ser un desafío de gran envergadura para la superpotencia. Sin embargo, una cosa es segura: Washington enfrentará grandes dificultades si Irán

³⁷ NCRI. Foreign Affairs Committee. *Exclusive Report: IRGC and Hezbollah's Presence in South America*. 7/3/22. Disponible en: <https://www.ncr-iran.org/en/news/exclusive-report/exclusive-report-irgc-and-hezbollahs-presence-in-south-america/>

continúa expandiendo su presencia en América Latina, como está sucediendo actualmente en Bolivia.

Aunque es difícil encontrar puntos en común entre un gobierno *indigenista* radical, de corte marxista, y una teocracia islámica, los acuerdos y memorandos de entendimiento entre Bolivia e Irán no son más que actos políticos que expresan la coincidencia de los dos gobiernos en consolidar una política antiimperialista dirigida a Estados Unidos.

Podemos considerar como un hecho destacado en la región que Bolivia se haya convertido en una base de operaciones para Irán en su proyecto de penetración en Sudamérica. La creciente relación entre los dos países plantea diversas y significativas implicaciones. En primer lugar, la cooperación militar en aumento se percibe como una amenaza para la seguridad nacional no solo de todos los países vecinos de Bolivia, sino también para la de los Estados Unidos. A todo ello hay que añadir además el hecho de que América Latina se ha convertido en un escenario de competencia estratégica entre Estados Unidos y sus rivales y adversarios globales con elementos diplomáticos y militares, como lo demuestra la incursión de Irán en la región.

Por otro lado, Irán ha logrado firmar acuerdos de defensa y de exportación de armas, lo que le otorga un papel importante en la política internacional que deriva en una gran preocupación, sobre todo en sus países vecinos, por sus implicaciones en tecnología militar y capacidad de inteligencia.

La amenaza a la estabilidad de la región es latente, y no solo en lo que se refiere a los países del entorno boliviano, sino también a unas relaciones internacionales que se verán mediatizadas por la creciente presencia de un gobierno cuyo país ha sido acusado de amparar, acoger y proteger a grupos que actúan peligrosamente contra la integridad de personas, territorios y gobiernos democráticos.

*Rocío de los Reyes Ramírez **
Analista del IEEE

34/2024

21 de mayo de 2024

Natalia Torregrosa Ramos

**Yemen, catástrofe humanitaria y
entorno alejado de la estabilidad
(reedición)**

**Yemen, catástrofe humanitaria y entorno alejado de la estabilidad
(reedición)**

Este análisis forma parte del [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023](#)

Resumen:

El conflicto armado yemení, activo durante más de ocho años, es una guerra periférica dentro de que se conoce como la «guerra fría de Oriente Medio», propiciada por los intereses antagónicos de Irán y de Arabia Saudí. Su impacto es devastador y ha originado la mayor crisis humanitaria actual. Sin embargo, la intervención decisiva de China, con el objetivo de reducir las tensiones entre ambas potencias rivales, ha instaurado unas nuevas condiciones que requieren el seguimiento de la situación en el escenario yemení de nuevo.

Actualmente, ya se están produciendo intensas negociaciones diplomáticas dirigidas a establecer un alto el fuego a corto plazo y otras más amplias para poner fin a la guerra. Arabia Saudí está especialmente interesada porque la guerra le está ocasionado una importante crisis de reputación, incompatible con su «Visión 2030». Por otro lado, a Irán le resulta difícil continuar apoyando a los huzíes por sus graves problemas financieros, pero tampoco podría permitirse su caída porque este derrumbe supondría el final de su proyección regional en Yemen.

Sin embargo, la búsqueda de un acuerdo va a resultar terriblemente difícil. En realidad, el último periodo tregua, renovado dos veces y prolongado durante seis meses, terminó en fracaso y los combates volvieron a intensificarse.

Palabras clave:

Guerra de Yemen, Crisis humanitaria, Irán, Arabia Saudí, China, Negociaciones diplomáticas.

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

Yemen, a humanitarian catastrophe and an unstable environment

Abstract:

The Yemeni armed conflict, active for more than eight years, is a peripheral war within what is known as the «Middle East Cold War», fostered by the antagonistic interests of Iran and Saudi Arabia. Its impact is devastating, and it has led to the greatest humanitarian crisis nowadays. However, the decisive intervention of China, with the aim of reducing tensions between the two rival powers, has created new conditions that require again the monitoring of the situation in the Yemeni scenario.

The intensive diplomatic negotiations intend to establish a short-term ceasefire and, more broadly, to end the war. Saudi Arabia is particularly interested in it because the war is causing it a major reputation crisis, incompatible with its 2030 Vision. On the other hand, it is difficult for Iran to continue supporting the Houthis due to their serious financial problems. However, it could not afford to fall because this collapse would mean the end of its regional projection in Yemen.

Moreover, finding an agreement is going to be terribly difficult. In fact, the last truce, renewed twice and extended for six months, ended in a failure, and the fighting intensified again.

Keywords:

Yemen war, Humanitarian crisis, Iran, Saudi Arabia, China, Diplomatic negotiations.

Introducción

La República de Yemen está situada en el extremo suroeste de la península arábiga, a la entrada del mar Rojo desde el océano Índico, y, después de Arabia Saudí, ocupa el segundo lugar en extensión de la península, con una superficie de 527 968 km². Las fronteras terrestres limitan con Arabia Saudí a lo largo de 1458 km y con Omán a lo largo de 288 km.



Figura 1. Yemen

Fuente: *The World Factbook 2021*. Central Intelligence Agency, Washington D. C., 2021. Disponible en: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/> [consulta: 21/07/2023].

En el conjunto de la región, es el país más poblado de la península Arábiga, con una población de entre veintiocho y treinta y cuatro millones de habitantes¹. Desde el punto de vista político, es el único Estado que constituye una república, que se formó el 29 de marzo de 1979 cuando los presidentes de Yemen del Norte y la República Popular Democrática de Yemen del Sur firmaron el Tratado de Unión.

Por otro lado, Yemen ha sido siempre un punto neurálgico en las rutas comerciales entre Oriente y Occidente, pero obtuvo su verdadera importancia estratégica tras la inauguración del Canal de Suez en 1869, cuando se conectaron el mar Mediterráneo y el océano Índico a través del mar Rojo. Esta privilegiada posición de tránsito es causa de una constante y fuerte injerencia externa, de graves tensiones internas y de la conformación de un país fragmentado en tribus. Estos factores han impedido la construcción de un Estado estable en Yemen durante su historia más reciente.

En marzo de 2015 estalló en Yemen un conflicto armado que lleva activo más de ocho años y que se ha ido actualizado en el cuaderno *Panorama Geopolítico de los Conflictos*, en concreto en las ediciones del 2019 y 2021 (Sarto, 2019 y Castro, 2021). Sin embargo, los recientes acontecimientos requieren de nuevo el seguimiento de su situación.

El hecho más relevante es el escenario creado por China que, bajo su mediación, este año ha logrado unir a Irán y a Arabia Saudí, dos potencias rivales que venían propiciando lo que se conoce como la «guerra fría de Oriente Medio», donde el conflicto yemení se presenta como una guerra periférica.

En efecto, ambos países mantienen relaciones profundas y estratégicas con China y, el 10 de marzo de 2023, acordaron el restablecimiento de las relaciones bilaterales mutuas y la reapertura de las embajadas².

Hay que destacar que, antes de la intervención decisiva de China, los esfuerzos diplomáticos para reducir las tensiones entre Arabia Saudí e Irán ya habían comenzado

¹ En Yemen no se registran los nacimientos y las estimaciones de población varían según estas fuentes [Consultadas: 11/08/2023]: 28 250 420 habitantes en el censo del 2017; 29 830 000 habitantes en el informe de «Yemen» pp. 212, *The Global Talent Competitiveness Index*. 2021 (disponible en: <https://www.insead.edu/sites/default/files/assets/dept/fr/gtci/GTCI-2021-Report.pdf>) ; 33 322 000 personas según el medio de comunicación social *Expansión* (disponible en: [Yemen: Economía y demografía 2023 | Datosmacro.com \(expansion.com\)](https://www.expansion.com)); o 34 millones, la estimación más alta, que se recoge en la Encuesta anual 2023 de ASDA'A BCW sobre la juventud árabe (disponible en: [2023 - ASDA'A BCW Arab Youth Survey Middle East](https://www.asdaa-bcw.com)).

² El 5 de junio de 2023, Irán nombró a Lalireza Enayati como embajador de Irán en Arabia Saudí y anunció la apertura de la Embajada de Riad, el Consulado General de Yedda y la Misión Permanente ante la Organización para la Cooperación Islámica (OCI).

en 2021, en Mascate (Omán), donde se sucedieron cinco rondas de negociaciones en las que participó el primer ministro de Irak, Mustafa al-Kadhimi.

En definitiva, este acuerdo insta una serie de condiciones nuevas cuya relevancia está justificada dada la convergencia de ambos actores en el escenario yemení. De hecho, actualmente se están produciendo conversaciones para lograr la estabilidad en Yemen, que podría materializarse ahora si la lucha regional entablada entre Irán y Arabia Saudí desciende de intensidad.

Sin embargo, la búsqueda de un acuerdo de paz va a resultar terriblemente difícil. En realidad, el último periodo tregua, renovado dos veces y prolongado durante seis meses, terminó en fracaso.

Antecedentes del conflicto

Yemen ocupa un espacio geopolítico de singular importancia. El factor que ha influido decisivamente en su evolución interna es la colisión continua entre grandes potencias en su territorio, particularidad que lo ha convertido en el país más complejo de la península arábiga, sometido al servicio de intereses foráneos.

Yemen es un importante campo de tensión entre actores externos antagónicos y, de acuerdo con un determinado contexto internacional, las potencias hegemónicas actúan de forma similar: fomentan las diferencias religiosas y étnicas mediante alianzas rivales, prestan ayuda militar o económica a los sultanatos y tribus clientes y, más adelante, forman y equipan militarmente a los disidentes.

Debido a la debilidad institucional y en ausencia de políticas de carácter estatal, la forma estándar de organización política continúa siendo el tribalismo, factor que causa un estado permanente de conflictividad. La filiación tribal está muy enraizada en la sociedad yemení, incluso entre la clase política. Estos linajes y parentescos ocasionan graves divisiones y antagonismos por poseer más influencia política, ampliar territorialmente sus Estados o por disponer de agua u otros recursos.

El resultado es un Yemen débil, siempre inestable y dividido, instalado históricamente en un estado casi constante de conflictividad y de guerra civil que se prolonga hasta la actualidad. Además de generar caos y devastación, esta situación impedirá el desarrollo

político ordenado de un país³ que, por otro lado, se encuentra atrapado en una crisis económica permanente⁴.

Las primaveras árabes provocaron una gran inestabilidad política en Yemen, lo que provocó la renuncia del presidente Ali Abdullah Saleh tras treinta y dos años en el cargo y la transferencia de sus poderes al hasta entonces vicepresidente del Gobierno, Mansur al-Hadi.

En este ambiente de debilidad política, el movimiento huzí entró en la escena yemení en 2014 tras el control de Saná. A continuación, en 2015, fundó el Consejo Supremo Revolucionario tras disolver el parlamento y expulsar al Gobierno.

Este acontecimiento ocasionó una intervención militar liderada por Arabia Saudí en marzo de 2015, fecha que marca el inicio de un conflicto armado de larga duración que además encierra una importante dimensión marítima.

Situación actual del conflicto

Las partes beligerantes

Las tres facciones yemeníes planean la constitución de un Estado y, de acuerdo con este objetivo y para poseer la capacidad financiera para su subsistencia, compiten por el control de, al menos, una de las tres provincias donde se concentran los principales yacimientos petrolíferos y de gas: Marib, Shabwah y Hadramaut.

En el aspecto militar (IISS, 2022), los huzíes suman un contingente doscientos mil soldados mientras que la coalición antihuzí, formada por fuerzas no estructuradas, mantiene ciento sesenta mil efectivos, lo que se obtiene al sumar lo proporcionado por cada grupo armado más el contingente desplegado en Yemen por Arabia Saudí y EAU.

Por último, Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA), formado por entre tres mil y cuatro mil miembros bien entrenados, tiene como principal objetivo militar socavar la base

³ El profesor Heriberto Cairo Carou denomina *Política del Fracaso* aquella que sucede en países explotados o dominados y que, como tal, no son capaces de establecer un orden político. Esta idea fue desarrollada en una conferencia impartida el 6 de julio de 2023 durante el Curso de Verano (Tendencias Geopolíticas (IV): Los efectos de la Guerra de Ucrania; San Lorenzo de el Escorial, 03-07 de julio 2023).

⁴ Durante los años 1973 y 1974 Yemen ya figuraban en la lista de Naciones Unidas de entre los países más pobres.

territorial correspondiente al Consejo de Transición del Sur, a los que ocasionaron cuarenta y seis bajas durante el año 2022 (OIET, 2022).

Los huzíes

El movimiento huzí, que se refiere a sí mismo con el nombre de Ansar Allah (partisanos de dios), bajo el liderazgo de Abdul Malik constituye claramente el enemigo.

Apadrinado por Irán, el movimiento adopta lemas similares⁵, organiza grandes desfiles militares y aspira a la formación de una entidad política con el control de alrededor del 60 % del territorio de Yemen.

Durante el último desfile, el 21 de septiembre de 2023⁶, los huzíes mostraron su fuerza militar: trescientos sesenta vehículos, cinco helicópteros, aviones F-5, sistemas de misiles terrestres Falaq, misiles navales Al-Mandab-1 y versiones del misil tierra-aire iraní Sayyed. Además, se exhibieron drones armados y de reconocimiento, armas navales y minas, y otros modelos de misiles.

En realidad, los huzíes representan una corriente revivalista y nacionalista del imamato zaidí⁷. En efecto, en el territorio bajo su mando su estrategia religiosa reposa sobre la recuperación del zaidismo, giro que llevó a cabo la familia al-Hutí, a la que también pertenece su actual líder, Abdul Malik (International Crisis Group, 2022).



Figura 2. Abdul Malik al -Huti.
Fuente: Arab News [consulta: 21/08/2023].

⁵ ¡Dios es Grande! ¡Muerte a América! ¡Muerte a Israel, Maldición a los judíos! ¡Victoria para el Islam!

⁶ Los huzíes celebran el Aniversario de la Revolución el 21 de septiembre.

⁷ El último imamato zaidi fue el de Muhammad al-Badr, derrocado en 1962.

Los británicos reconocieron la monarquía del imamato zaidí en Yemen del Norte, pero su reino estaba muy fragmentado y nunca tuvo continuidad territorial. Además, los imanes zaidíes tuvieron el derecho de administrar su propia comunidad religiosa, pero nunca fueron considerados líderes nacionales yemeníes. En ocasiones, las tribus hashid y bakil, con las que mantenían nexos familiares, les respaldaron militarmente. No obstante, estas tribus, las más importantes del norte de Yemen también en la actualidad, no admitieron nunca las intromisiones de los imanes en sus leyes tribales.

La alianza antihuzí

La alianza antihuzí es muy débil debido a las graves tensiones políticas entre el Consejo de Liderazgo Presidencial (CLP) y el Consejo de Transición del Sur (CTS). Ambos órganos dependen por completo de la ayuda externa de Arabia Saudí, pero el CTS está mejor organizado y no reconoce el liderazgo del presidente del país ni la superioridad del CLP. De hecho, los miembros del CTS de la vicepresidencia se oponen con firmeza a la unidad territorial de Yemen.

Desde que los huzíes expulsaron al Gobierno de Saná, la ciudad de Adén, donde se ubica la sede de uno de los dos bancos centrales de Yemen, es compartida por ambos: es la capital provisional para el CLP y es la sede del movimiento secesionista para el CTS. De hecho, se vienen produciendo protestas para evitar la entrada del presidente del país en el palacio presidencial de Adén.

El objetivo de Rashad al-Alimi, presidente del país desde 2022, es lograr la unidad territorial de Yemen gracias al CLP, autoridad internacionalmente reconocida con siete vicepresidencias. Hay que destacar que el 7 de abril de 2022, a iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), el presidente yemení Abd Raboo Mansour al-Hadi transfirió sus poderes a este nuevo órgano presidencial compuesto por ocho personas.



Figura 3. Rashad Al-Alimi, presidente de Yemen y jefe el Consejo de Defensa Nacional, (izda.) y Aidarous al-Zubaidi, líder del Consejo de Transición del Sur.
Fuente: Wikipedia [consulta: 21/08/2023].

La constitución de las vicepresidencias se estableció deliberadamente para cohesionar la coalición antihuzí y facilitar el restablecimiento de la unión territorial de Yemen mediante la paridad de miembros procedentes tanto del norte como del sur.

Rashad al-Alimi también dirige el Consejo de Defensa Nacional, organismo gubernamental encargado de coordinar la estrategia de defensa y de seguridad yemení. El 25 de octubre de 2022 determinó el ingreso de las milicias huzíes en la lista de grupos terroristas de Yemen por primera vez desde el comienzo del conflicto.

Las Fuerzas Nacionales de Resistencia, financiadas por Arabia Saudí y EAU, están lideradas por Tariq Saleh e integradas por otros grupos armados: los Guardianes de la República, la Resistencia de Tihama y los que operan en el Sur, es decir, la brigada salafista Amalaqah-brigadas de los Gigantes liderada por Abd al-Rahman Abu Zara.

Por el contrario, el CTS, creado en el 2017 por una facción del Movimiento del Sur y dirigido por Aidarus al-Zubaidi, tiene un plan distinto consistente en la defensa de un Estado separado. En 2019 consiguió el control sobre Adén, y las provincias de Lahej y Dhala son sus principales áreas de influencia. Concretamente, la brigada Amalaqah-brigadas de los Gigantes, financiada por Arabia Saudí, es una fuerza dominante en Lahej.

Las facciones políticas del sur se agrupan en Adén para celebrar la Reunión Consultiva Nacional del Sur y en la última, en mayo, firmaron una carta nacional en la que varios grupos se unieron al CTS. Del mismo modo, solicitaron a la comunidad internacional que respetara su derecho a un estado independiente.

Los puntos calientes

El año 2022 comenzó con los ataques de los huzíes más allá del territorio de Yemen contra las instalaciones energéticas en Abu Dabi (EAU) y Yedda (Arabia Saudí) el 17 de enero y el 25 de marzo de 2022.

No obstante, el evento más destacable en 2022 fue la tregua, mediada por la ONU, renovada dos veces y extendida durante seis meses, entre el 1 de abril y el 2 de octubre⁸.

En las negociaciones para la renovación de la tregua se trató, por un lado, la demanda huzí de que los ingresos petroleros de la zona controlada por el Gobierno se utilizaran para pagar los salarios de los funcionarios públicos, incluidos los soldados, y, en el lado opuesto, la reanudación, por primera vez en seis años, de los vuelos comerciales desde el aeropuerto de Saná, aunque el vuelo inaugural planeado para abril se pospuso indefinidamente y cada parte culpó a la otra por retrasarlo. Por otro lado, el avance en la reapertura de las vías de comunicación de la provincia de Taiz alrededor de su capital, sitiada por los huzíes desde el 2015, estaba aún estancado en el mes de julio, así como las acciones destinadas a proporcionar el flujo regular de combustible al puerto de Hodeida.

En general, el cese de la violencia ofreció a la población un ligero respiro y alivió la escasez de combustible en Saná y en otros lugares debido a la llegada de algunos petroleros al puerto de Hodeida⁹. También se suspendieron los bombardeos aéreos de la coalición liderada por Arabia Saudí y los ataques fronterizos con drones por parte de las milicias huzíes a Arabia Saudí.

No obstante, ambas partes violaron el alto al fuego, en particular en torno a la gobernación de Marib y, durante la tregua, las víctimas alcanzaron la cifra de 187

⁸ Declaración de prensa del enviado especial de la ONU para Yemen, Hans Grundberg, sobre la renovación de dos meses de la tregua mediada por la ONU | OSESGY (unmissions.org).

⁹ Una frágil tregua de dos meses desde principios de abril podría ayudar a revertir la situación de la crisis humanitaria: <https://www.al-monitor.com/originals/2022/05/yemen-truce-could-help-reverse-humanitarian-crisis-un>

muerdos y 910 heridos debido a los cerca de cincuenta ataques armados diarios concentrados principalmente en las provincias de Dhala, Hodeida, Marib, Saada y Taiz, áreas bajo control de los huzíes.

En efecto, la persistencia de hostilidades durante la tregua reveló que ya no sería renovada de nuevo. Los combates volvieron a intensificarse y los puntos calientes¹⁰, situados sobre todo en el oeste, durante el último trimestre del 2022 y el 2023 fueron los siguientes:

- En el centro destaca la provincia de Marib, una región estratégica que concentra los recursos energéticos y el nudo de comunicaciones, pero que también acumula con diferencia el mayor número de víctimas mortales (8824) entre 2021 y 2022 y de desplazados (902 836). Sobre los combates, en noviembre de 2022, la explosión de una mina terrestre provocó dos muertos y, en marzo de 2023, las fuerzas huzíes tomaron brevemente la ciudad de Harib, situada en la frontera provincial entre Marib y Shabwah. Los combates continuaron hasta el día siguiente, cuando fueron repelidos por las fuerzas yemeníes.

En la provincia de Hodeida también coincidieron un alto número de víctimas mortales (3199) entre 2021 y 2022 con el de desplazados (562 957).

¹⁰ Los incidentes violentos de cada provincia acontecidos entre el 2022 y 2023 se han extraído fundamentalmente de dos publicaciones: JANES (Violent Risks Intelligence Bulletin) y de Oxford Analytica Daily Brief.

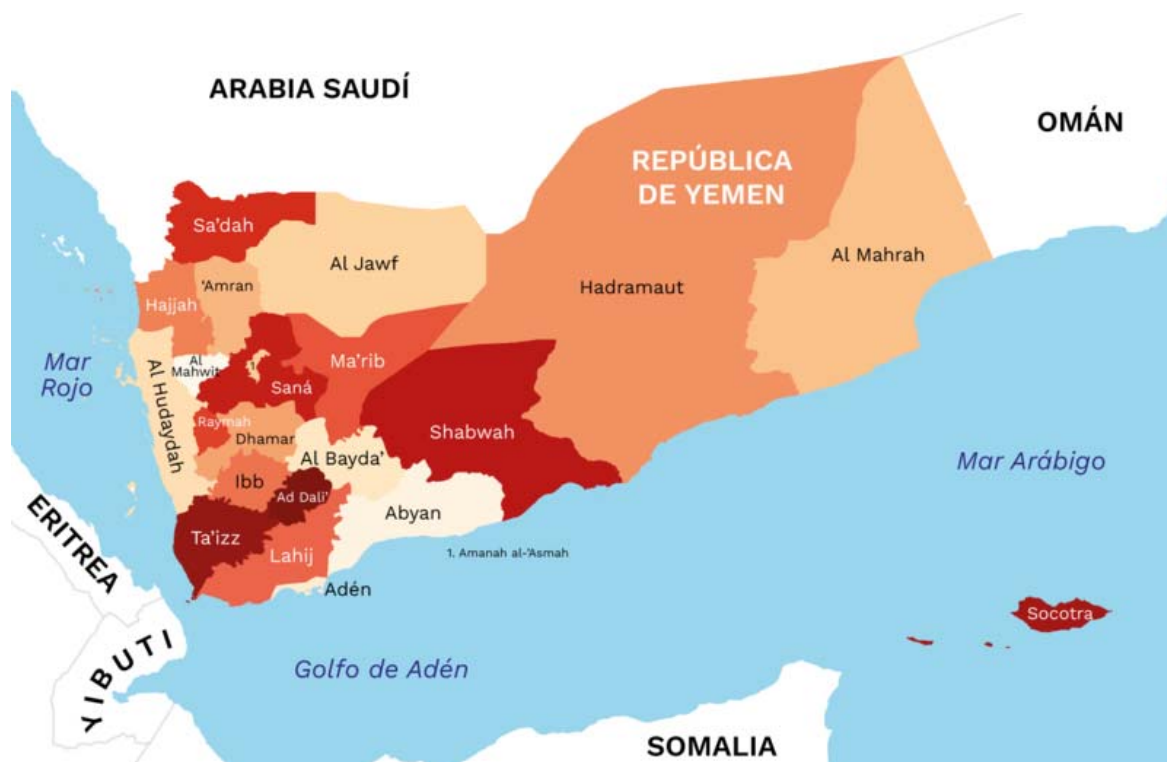


Figura 4. Provincias de Yemen
 Fuente: Wikipedia [consulta: 19/08/2023].

— En el sur, en la provincia de Shabwah, las acciones militares del ejército yemení desencadenaron ataques huzíes contra los EAU en 2022 y en marzo de 2023, cuando milicias huzíes lanzaron una ofensiva en esta provincia. Además, el 9 de noviembre realizaron un ataque con un dron contra el puerto de Qena. En 2023, en mayo, AQPA asumió la autoría de un ataque con un UAV perpetrado contra las fuerzas de defensa de la provincia y, en junio, en la región de Al-Musannah, militantes de AQPA realizaron otro ataque contra un puesto avanzado de las fuerzas de defensa provincial que dejó dos muertos y tres heridos.

En la provincia de Lahej, a finales de agosto de 2023 se produjeron enfrentamientos entre las milicias huzíes y fuerzas gubernamentales que provocaron veintitrés muertos.

También en el sur, en la provincia de Abyan, fueron constantes las confrontaciones entre AQPA y fuerzas del CTS. En 2022, en septiembre y octubre, AQPA lanzó un ataque con IED contra un vehículo militar y provocó una explosión

en la que murieron tres soldados. En 2023, en agosto, en otro ataque con granadas contra otro vehículo murieron cinco soldados (*Al Jazeera*, 2023a).

Finalmente, en la provincia de Hadramaut, el 21 de octubre de 2022 un dron de las fuerzas huzíes atacó un buque petrolero en el puerto de Al Dabba, para, según ellos, evitar el saqueo de petróleo.

Situación social y humanitaria

La verdadera magnitud de la guerra es el impacto devastador que ha ocasionado sobre las infraestructuras, la población y la economía, lo que, en su conjunto, ha originado la mayor crisis humanitaria actual¹¹:

- En relación con las infraestructuras¹², tal y como revelan las imágenes satelitales, tres cuartas partes del país se encuentran en la oscuridad, lo que manifiesta que la mayoría de la población no tiene acceso a la energía eléctrica. Menos de la mitad de los hospitales se encuentran activos¹³ y dieciocho millones de yemeníes tienen dificultades para acceder al agua potable. Por ello, durante el 2017 Yemen padeció una epidemia de cólera sin precedentes que continúa presente en estos momentos y a la que hay que añadir la difteria, el dengue, la malaria, la polio y el COVID. Además, una de cada dos mujeres yemeníes muere durante el embarazo o el parto por causas evitables¹⁴. Por último, también existen graves daños en los transportes y las comunicaciones, en particular en puertos y aeropuertos. Hay que destacar que es por estas vías por donde se recibe la ayuda humanitaria y se mueven las mercancías de su maltrecha economía.
- En segundo lugar, entre 2015 y mediados de 2022 las acciones militares han producido 150 000 víctimas mortales, de las cuales 15 000 son civiles¹⁵. Por otra

¹¹ La mayoría de las organizaciones humanitarias que trabajan sobre el terreno coinciden en esta valoración. Disponibles en: <https://www.icrc.org/es/document/querra-en-yemen-no-olvidemos-la-mayor-crisis-humanitaria-del-mundo>; <https://www.acnur.org/emergencias/emergencia-en-yemen> y <https://www.oxfam.org/es/que-hacemos/emergencias/crisis-en-yemen> [consulta: 06/8/2023].

¹² Los datos correspondientes a infraestructuras y economía se han extractado del Banco Mundial. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/351911650316441159/pdf/Yemen-Country-Engagement-Note-for-the-Period-FY22-FY23.pdf> [consulta: 07/8/2023].

¹³ Estimación de la Organización Mundial de la Salud. Disponible en: <https://www.who.int/emergencies/situations/yemen-crisis> [consulta: 07/8/2023].

¹⁴ Datos del organismo de las Naciones Unidas encargado de la salud sexual y reproductiva (UNFPA). Disponible en: <https://www.unfpa.org/es/yemen> [consulta: 07/8/2023].

¹⁵ Estadística procedente del Centro de Análisis: Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED). Disponible en: <https://acleddata.com/middle-east/yemen/> [consulta: 07/8/2023].

parte, como resultado de los enfrentamientos armados, Yemen tiene 4,5 millones de desplazados internos, de los cuales 1,2 millones son retornados desplazados¹⁶. A este respecto, una vez que cesan los enfrentamientos, la población que regresa se encuentra con una zona devastada, con lo que su situación es peor que cuando se encontraba fuera de su hogar. Cabe destacar que las minas terrestres y los restos explosivos de guerra¹⁷ también impiden el regreso de estas personas. Asimismo, las mujeres y las niñas desplazadas y refugiadas están más expuestas a un mayor riesgo de violencia sexual¹⁸.

- Sobre la inseguridad alimentaria, un 70 % de la población necesita ayuda humanitaria para sobrevivir, realidad que se agrava en el caso de los colectivos más vulnerables como son los niños y las mujeres: dos millones de niños padecen malnutrición severa, 540.000 malnutrición extrema y 1,5 millones de mujeres embarazadas y lactantes sufren malnutrición severa¹⁹. La infancia yemení se encuentra muy representada en la crisis humanitaria: diez mil niños han muerto o han sido mutilados durante la guerra. A estos hay que añadir los reclutados como soldados. Del total de desplazados, 1,7 millones son niños mientras que del total de dieciocho millones de yemeníes sin acceso a agua potable, 8,5 millones son niños, razón de la enorme incidencia del cólera en la infancia.
- Por último, los parámetros macroeconómicos muestran un país sumido en la pobreza que partía de una situación ya precaria²⁰. No obstante, el conflicto ha anulado prácticamente los activos y la producción agrícola local, ha disminuido los ingresos familiares y nacionales, y ha destruido la red de transportes. A esto hay que añadir la subida mundial de precios de los alimentos básicos y la guerra de Ucrania, origen principal del cereal importado por Yemen.

¹⁶ Los datos de desplazados ACNUR están actualizados al mes de marzo de 2021. Disponible en: [Emergencia en Yemen | ACNUR](#)

¹⁷ El Observatorio yemení de Minas Terrestres ha documentado que más de un millón han sido diseminadas desde finales del 2014.

¹⁸ De acuerdo al Informe S/2023/413, de 22 de junio de 2023, del CSNU sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos. Disponible en: [N2312784.pdf \(un.org\)](#) [consulta: 08/8/2023].

¹⁹ Las cifras sobre la situación de mujeres y niños se han extractado de UNICEF y UNFPA. Disponibles en: <https://www.unicef.org/media/142476/file/Yemen-Humanitarian-SitRep-March-2023.pdf> y en <https://www.unfpa.org/es/yemen>

²⁰ Según el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, basado en las tres variables de PIB, esperanza de vida y educación, Yemen ocupa la posición 183 de 191 países. Disponible en: <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>



Figura.5.

El impacto de la guerra

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial, ACNUR, UNICEF, CICR y PNUD y de imágenes de fotografías yemeníes. Disponible en:

[El conflicto en Yemen retratado por seis fotografías | Comité Internacional de la Cruz Roja \(icrc.org\)](https://www.icrc.org/es/publicaciones-y-publicaciones/2022/01/20/el-conflicto-en-yemen-retratado-por-seis-fotografias)

Negociaciones diplomáticas para poner fin a la guerra

La guerra de Yemen constituye uno de los desafíos geopolíticos más importantes de la región árabe: es objeto de la proyección exterior de Irán y también es un territorio esencial para la seguridad de Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos (EAU), dos países que ocupan el segundo y el séptimo puesto respectivamente entre las mayores reservas mundiales de petróleo y que se encuentran en la novena y la décima posición de las principales economías del mundo.

Estas potencias mantienen un conflicto periférico en Yemen y, mientras las operaciones bélicas continúan, el impulso de China ha determinado un escenario nuevo que se ha concretado en los acuerdos con Irán para el restablecimiento de las relaciones bilaterales y la reapertura de las embajadas. En primer lugar con EAU en septiembre de 2022 y, posteriormente, con Arabia Saudí el 10 de marzo de 2023 (Castro, 2023).

El efecto dominó de estos acuerdos ha sido el establecimiento de un cierto clima de confianza y optimismo que, a su vez, ha dado lugar al inicio de intensas negociaciones diplomáticas dirigidas a establecer un alto el fuego a corto plazo y de otras más amplias para poner fin a la guerra.

La actividad mediadora de Omán ha adquirido un total protagonismo en el conflicto armado yemení ya que en su capital, Mascate, se están realizando diversas acciones diplomáticas para superar el conflicto bélico. Asimismo, también en las dos capitales yemeníes, Saná y Adén, y en otras ciudades de Oriente Medio hay procesos negociadores abiertos (Torregrosa, 2023).

Las negociaciones más relevantes se dan entre Arabia Saudí y las autoridades huzíes. Con la asistencia de una delegación omaní, las primeras conversaciones directas se desarrollaron en Saná en abril de 2023 y los asuntos se centraron en la reapertura de los puertos controlados por los huzíes y el aeropuerto de Saná, en los pagos de los salarios del sector público, en la reconstrucción de infraestructuras y en una hoja de ruta para la salida de las fuerzas extranjeras.

Por otro lado, Rashad al-Alimi, presidente del CLP, ha denunciado estar siendo ignorado de estas negociaciones. En realidad, los huzíes no creen necesario negociar directamente con esta autoridad, pues consideran que es una marioneta de los saudíes sin influencia ni credibilidad.

Para acordar medidas que mejoren las condiciones de vida, establecer un alto el fuego a nivel nacional y reanudar un proceso político, el enviado especial de la ONU para Yemen, Hans Grundberg, se ha reunido en numerosas ocasiones en Mascate con funcionarios omaníes y con Mohammed Abdulsalam, principal negociador del grupo rebelde huzí. En mayo de 2023, Grundberg, se reunió también con jefes políticos huzíes en Saná y con Rashad al-Alimi, el presidente del CLP, en Adén. Finalmente, el 9 de agosto en Riad (Arabia Saudí) dialogó de nuevo con Rashad Al-Alimi, con el primer

ministro yemení, Maeen Abdulmalik, con el ministro de Relaciones Exteriores, Ahmed Bin Mubarak, y con el embajador saudí en Yemen, Mohamed al-Jaber.

Durante el mes de junio de 2023, el ministro de Relaciones Exteriores iraní, Hossein Amirabdollahian, se encontraba en Omán para reunirse con altos funcionarios omaníes, visita que se interpretó como un acercamiento a los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG).

En Omán y en Arabia Saudí, Timothy Lenderking, enviado de Estados Unidos para Yemen, también mantuvo reuniones para conseguir una desescalada bélica entre las fuerzas rivales.

Por otro lado, cabe destacar la mediación del Gobierno omaní en la liberación, en agosto de 2023, de cinco trabajadores de Naciones Unidas que habían sido secuestrados por AQPA en la provincia de Abyan en febrero de 2022 (*Al Jazeera*, 2023b).

La capital jordana, Amán, acoge las reuniones del comité de supervisión para el intercambio y la liberación de prisioneros que, a fecha de 18 de junio, concluyó su octava reunión. En 2020 y en 2022²¹ se sucedieron las primeras liberaciones de prisioneros de las facciones beligerantes y, entre marzo y abril de 2023, se liberaron en torno a novecientos.

En Abu Dabi (EAU), durante el mes de mayo de 2023 continuaron las reuniones entre el presidente del CLP, Rashad al-Alimi, y el presidente emiratí, Mohamed bin Zayed.

Por último, en Teherán (Irán), el 19 de junio los ministros de Asuntos Exteriores saudí e iraní, Faisal bin Farhan y Hossein Amir-Abdollahian respectivamente, conversaron sobre Yemen y las posibles relaciones comerciales e inversiones conjuntas.

²¹ BBC Monitoring. «Yemen's Houthis, Saudi-led coalition exchange visits to prisoners». 13 de octubre de 2022.



Figura. 6. Gran presencia en las negociaciones de Hossein Amirabdollahian, ministro iraní de Relaciones Exteriores
Fuente: Wikimedia Commons

Papel de los actores externos

Estados Unidos

Los acuerdos de Abraham, impulsados por Estados Unidos, no han dado los resultados esperados hasta la fecha. EAU fue el primer país árabe en reconocer el Estado de Israel, evento que tuvo lugar el 13 de agosto de 2020 en Washington. Tras él, tan solo otros tres países lo han firmado: Bahrein, Sudán y Marruecos. Tampoco las naciones de la península Arábiga se han unido a su estrategia de presión contra la Federación Rusa ni han respaldado el régimen de sanciones.

Sin embargo, EE. UU continúa teniendo un poder militar enorme en la región. De hecho, la marina de guerra estadounidense tiene presencia en el puerto omaní de Duqm, a tan solo 590 km de la frontera yemení, con instalaciones de apoyo aéreo y naval. Desde esta posición privilegiada en el golfo de Omán, ha interceptado suministros de armas a los

grupos armados rebeldes²² en dos buques pesqueros: en noviembre de 2022, con materiales explosivos, y en enero de 2023, con un cargamento con más de dos mil rifles AK-47.

No obstante, desde la retirada de su apoyo a la coalición saudí en febrero de 2021 ha adoptado una actitud más neutral ante el conflicto yemení. En primer lugar, el Gobierno de Biden se niega a incluir a los huzíes en su lista de organizaciones terroristas. Asimismo, en febrero de 2021 escogió nombrar como primer enviado de Estados Unidos para Yemen, más que a un enlace militar, a Timothy Lenderking, un diplomático y experto en la península arábiga.

En cuanto a los flujos de petróleo, EE. UU. es el mayor productor del mundo, por lo que la inestabilidad en Yemen le afecta en menor medida en el suministro energético.

Arabia Saudí

El acuerdo con Irán, de 10 de marzo de 2023, es un cambio positivo y supone una gran oportunidad para buscar una salida a la guerra.

En la supervisión de las políticas relacionadas con Yemen, además del príncipe heredero Muhammad bin Salmán y el príncipe Khalid bin Salman, ministro de Defensa desde septiembre de 2022, el funcionario saudí más importante en la toma de decisiones es Mohammed al-Jaber, embajador en Yemen. Hay que destacar que las primeras negociaciones directas de alto nivel entre Arabia Saudí y las autoridades huzíes tuvieron lugar durante el pasado mes de abril en Saná. Tras ellas, el 17 de junio tuvo lugar el primer vuelo comercial desde el aeropuerto de Saná hasta Yeda.

²² Embargo de armas establecido al grupo rebelde por la resolución 2216 de CSNU de 14 de abril de 2015, ampliado en febrero de 2022.



Figura 7. Mohammed Al-Jaber, principal actor regional en las conversaciones con los hutis.
Fuente: Arab News.

En realidad, Yemen es un espacio de influencia prioritario para la monarquía saudí, aunque también necesita reparar su imagen a nivel internacional. Su intervención militar, las supuestas violaciones del derecho internacional humanitario y la gran crisis humanitaria son factores que le están ocasionado una importante crisis de reputación, lo que es incompatible con su «Visión 2030»: Países Bajos, Alemania, Finlandia y Dinamarca dejaron de exportarle armas, y EE. UU retiró el apoyo a la coalición saudí en febrero de 2021. Asimismo, hay que recordar que Arabia Saudí:

- Es uno de los mayores importadores mundiales de grandes armas. Este rearme le ha permitido adoptar una presencia militar agresiva en el conflicto de Yemen.
- Su recién nombrado ministro de Defensa en 2015, Muhammad bin Salmán, lideró en Yemen una intervención militar contra las milicias huzíes y AQPA, operaciones aéreas llamadas «tormenta decisiva» y «restaurar la esperanza».
- Mantiene en Yemen un contingente de quince mil efectivos y tiene altas capacidades militares. Además, las fuerzas nacionales de resistencia yemeníes, el CLP y el CTS, dependen totalmente de su ayuda económica y de sus depósitos regulares en el banco de Adén.

- En la esfera política, en abril de 2022 impulsó la creación de un nuevo CLP compuesto de ocho personas para implicar al norte y al sur en la coalición antihuzí. Debido al proceso de negociación en curso, Arabia Saudí y EAU coinciden en mejorar la alianza entre el CLP y el CTS. En el aspecto militar, y al margen del CTS, ambos países han aumentado el apoyo económico a otros grupos armados que operan en el sur, en la defensa de Adén, enclave vital para los intereses de Arabia Saudí y EAU.

Por otro lado, la guerra tiene una importante dimensión marítima. En el mar Rojo, los países ribereños de la costa este son Arabia Saudí²³ y Yemen. Por la relevancia de este litoral, el norte del Yemen ha sido tradicionalmente un área de influencia saudí, pero ahora y desde el 2015 el gobierno de Saná está en manos hostiles. Para Arabia Saudí es imprescindible asegurar los canales de exportación de sus importantes refinerías y la navegación de sus grandes petroleros²⁴. Por este motivo, la protección de las infraestructuras portuarias frente a los ataques de huzíes en la costa de Yemen, en el mar Rojo y en el golfo de Adén es primordial para sus intereses (*The New Arab*, 2023).

En este espacio marítimo, además de aumentar su capacidad naval militar, Arabia Saudí creó la Alianza del Mar Rojo en 2020 con otros países ribereños: Jordania, Yibuti, Sudán, Somalia, Egipto y Yemen.

Irán

Irán presenta un elevado endeudamiento y su economía no tiene motores productivos para asumir el déficit público.

Para contrarrestar esta situación, Irán tiene importantes relaciones energéticas con Qatar y Omán para desarrollar exploraciones conjuntas de gas en los yacimientos marítimos comunes, lo que va a ser importante en la producción de energías renovables. Sin

²³ Arabia saudí tiene unas fronteras de litoral de 2640 km, las tres cuartas partes en el mar Rojo, y el resto en el golfo Pérsico.

²⁴ «El estrecho de Bab El-Mandeb, que une el mar Rojo y el océano Índico, es una de las vías principales para el transporte de petróleo y gas ya que a través de él circulan diariamente en torno a seis millones de barriles de crudo y sus derivados hacia Europa y América» (Sanz Alisedo, Gonzalo (2022). Océanos y *choke points*, oportunidades y riesgos para el comercio marítimo global *Documento de Análisis IEEE*, 68. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA68_2022_GONSAN_Oceanos.pdf (consulta: 16/8/2023).

embargo, las plantas de licuefacción son muy caras e Irán no ha hecho inversiones en estas infraestructuras, carencia que es relevada por la inversión China.

De hecho, la relación con China es la primera prioridad en la agenda exterior iraní y, por este importante vínculo, el 10 de marzo Arabia Saudí e Irán anunciaron el restablecimiento de las relaciones bilaterales. No obstante, unos días después, el 23 de marzo, el portavoz iraní del Ministerio de Asuntos Exteriores declaró que el conflicto de Yemen debía de ser desvinculado de este acuerdo.

En el escenario yemení, Irán no está muy interesado en su estabilización, pero los graves problemas financieros de su economía le plantean un gran dilema:

- En su política exterior y de seguridad, Irán no puede permitirse la caída del movimiento huzí porque este derrumbe supondría el final de su proyección regional en Yemen y de su influencia religiosa sobre el grupo chií zaidí, alentado desde la revolución de Jomeini.
- Sin embargo, para llegar a un alto el fuego Arabia Saudí le exige a Irán unas garantías de seguridad que implicarían el fin de su actividad en Yemen, incluido el suministro de misiles y drones a los huzíes.

Conclusiones y perspectiva

Nivel estratégico

Por primera vez en ocho años hay un escenario favorable para que los dos poderes regionales, Arabia Saudí e Irán, puedan ponerse de acuerdo en solucionar el conflicto en Yemen.

En relación con la acción diplomática, se considera que se han dado resultados positivos como la tregua a lo largo de seis meses en el 2022, el intercambio de prisioneros y la reanudación de vuelos puntuales en el aeropuerto de Saná.

Por otro lado, el liderazgo saudí al abordar una desescalada y promover un clima de confianza con Irán y las autoridades huzíes ha mejorado su imagen internacional. Italia

anunció en junio el levantamiento del embargo de venta de armas y es posible que Alemania pueda hacer lo mismo en breve²⁵.

Sin embargo, Arabia Saudí e Irán son adversarios y han mantenido un enfrentamiento indirecto en Yemen. Se estima que no van a renunciar a sus respectivos intereses ya que:

- Arabia Saudí tiene una posición estratégica en una de las vías principales del transporte de petróleo y de gas hacia Europa y América, y continuará financiando la alianza antihuzí política y militarmente. De hecho, sin su compromiso financiero, el CLP, el CST y sus grupos militares no podrían sobrevivir. Es casi seguro que Arabia Saudí va a intentar unificar y estructurar estos grupos militares en los próximos meses.
- En relación con EAU, se considera que va a respaldar la acción diplomática de los saudíes a pesar de que en el pasado ambas mantuvieran divergencias en Yemen.
- Arabia Saudí le ha exigido a Irán el fin de su actividad militar en Yemen. Sin embargo, Irán es un actor que carece totalmente de poder blando y su modo de actuación es exclusivamente la acción bélica. No obstante, es posible que acceda a un alto el fuego si Arabia Saudí no impide que se reanuden las conversaciones sobre su programa nuclear y si sus graves problemas financieros le impiden seguir apoyando económicamente a los huzíes.
- Según estos antecedentes, ambas potencias prefieren un país dividido. Yemen no tiene ninguna opción porque solo es un actor secundario y un Estado fallido y débil. Se considera que aún se halla muy lejos de cualquier modelo de transición hacia la paz e incluso de la primera de sus fases, la estabilización tras la crisis²⁶.

²⁵ La embajadora de Alemania en España, Maria Margarete Gosse, considera que el criterio de Alemania de no exportar armas a países autoritarios debería cambiar. Esta idea fue desarrollada en una conferencia impartida el 3 de julio de 2023 durante el Curso de Verano (Tendencias Geopolíticas (IV): Los efectos de la Guerra de Ucrania; San Lorenzo de el Escorial, 03-07 de julio 2023).

²⁶ Los diferentes modelos y las etapas en un proceso de estabilización de un conflicto armado se exponen en el capítulo *Terminación y Postconflicto* (pp. 343-397) de la obra de Federico Aznar Fernández-Montesinos *La ecuación de la guerra* (Montesinos, 2011).

Situación interna en Yemen

Yemen es un conflicto armado de larga duración con combates en casi todas las provincias y es poco probable el fin de la violencia a corto plazo. Hay un escenario interno de desestabilización, factor muy negativo para que puedan plantearse unas condiciones de alto el fuego entre las partes beligerantes:

1. Se considera que la guerra no ha logrado el objetivo de contener a las milicias huzíes y restablecer la situación política anterior al 2015, y las organizaciones internacionales de asistencia humanitaria tampoco han conseguido proteger a la población de la mayor crisis humanitaria actual.
2. Por el contrario, las autoridades huzíes continúan ocupando la capital, Saná, tienen prestigio político y han reforzado sus líneas de frente. A pesar de ser reconocidos como una organización terrorista, son aceptados como interlocutores válidos en las actuales negociaciones. Los huzíes quieren negociar una salida a la guerra, pero no van a ceder nada en su ambición de tener su sitio en el futuro sistema político del país.
3. La comunidad internacional solo reconoce al CLP, pero hay una ausencia de autoridad entre las dos instituciones de la coalición antihuzí. Se estima que la aspiración de la unidad territorial de Yemen no es viable por ser incompatible con los objetivos de sus socios del sur, firmes defensores de un Estado independiente.
4. La falta de legitimidad del CLP también se muestra en su ausencia en las actuales negociaciones, donde los huzíes solo se reúnen con Arabia Saudí pero no con los órganos de la coalición antihuzí.
5. El conflicto yemení no es religioso, pero Arabia Saudí e Irán han inflamado las hostilidades con sus respectivas ideologías radicales, el salafismo y el yihadismo chií, lo que daña aún más el escenario.
6. Por último, es casi seguro que el grupo yihadista AQPA mantendrá su amenaza en las regiones del sur, principalmente alrededor de Adén y en las provincias de Abyan y Shabwah.

*Natalia Torregrosa Ramos**
Analista principal del IEEE

Bibliografía

Al Jazeera (2023a). Suspected AQAP attack in Yemen kills 5 with links to secessionists. *Al Jazeera*. Disponible en: [Suspected AQAP attack in Yemen kills 5 with links to secessionists | News | Al Jazeera](#) [consulta: 1/9/2023].

(2023b). UN: 5 staff members kidnapped in Yemen last year released. *Al Jazeera*. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2023/8/11/un-5-staff-members-kidnapped-in-yemen-last-year-releases>

Castro Torres, José Ignacio (2023). La consolidación de China en el Oriente Medio. *Documento de Análisis IEEE 32/2023*. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA32_2023_JOSCAS_China.pdf (consultado 05/09/2023).

International Crisis Group (2022). Truce test, the Huthis and Yemen's war of Narratives. *Crisis Group Middle East Report*, 233. Disponible en: [Truce Test: The Huthis and Yemen's War of Narratives | Crisis Group](#) (consulta: 23/08/23).

International Institute for Strategic Studies (IISS) (2022). Conflict Report Yemen. *The Armed Conflict Survey*, pp. 167-168.

OIET (2022). Anuario del terrorismo yihadista 2022. *OIET*. Disponible en: <https://observatorioterrorismo.com/actividades/anuario-del-terrorismo-yihadista-2022/>

The New Arab (2023). The battle for control of Yemen's ports. *The New Arab*. Disponible en: <https://channel16.dryadglobal.com/the-battle-for-control-of-yemens-ports>. [consulta: 01/9/2023].

Torregrosa Ramos, Natalia (2023). 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

Anexo I: Cronología del conflicto e indicadores geopolíticos

Capítulo	Yemen, catástrofe humanitaria y entorno alejado de la estabilidad
Fecha	Acontecimientos
1979	Unificación de Yemen del Norte y la República Popular Democrática de Yemen del Sur
	Presidente de la República de Yemen: Ali Abdullah Saleh
2011	Primaveras árabes: renuncia del presidente Ali Abdullah Saleh y transferencia de sus poderes a Mansur al-Hadi
2014	El movimiento huzí entra en la escena política con el control de la capital, Saná
2015	La milicia huzí disuelve el parlamento y expulsa al Gobierno
	Establecimiento del Consejo Supremo Revolucionario huzí
	Intervención militar de Arabia Saudí y de Emiratos Árabes Unidos
	Inicio del actual conflicto armado
2017	Gran epidemia de cólera
	Creación del Consejo de Transición del Sur por una facción del Movimiento del Sur
2018	Nombramiento del diplomático británico Martin Griffiths como enviado especial de la ONU para Yemen
2019	El Consejo de Transición del Sur consigue el control de Adén
2021	El diplomático sueco Hans Grundberg sustituye al británico Martin Griffiths como enviado especial de la ONU para Yemen.
2022	El presidente yemení Abd Raboo Mansour Hadi transfiere sus poderes a un nuevo Consejo de Liderazgo Presidencial compuesto por ocho personas
	Nombramiento del nuevo presidente yemení, Rashad al-Alimi
	Periodo de tregua durante seis meses, entre el 1 de abril y el 2 de octubre.
	Ataques de las fuerzas huzíes contra las instalaciones energéticas de Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí, y contra un buque petrolero en la provincia de Hadramaut
	El Consejo de Liderazgo Presidencial determina el ingreso de las milicias huzíes en la lista de grupos terroristas de Yemen
2023	Arabia Saudí e Irán acuerdan el restablecimiento de las relaciones bilaterales mutuas y la reapertura de las embajadas
	Reunión Consultiva Nacional del Sur: las facciones políticas del sur se unen al Consejo de Transición del Sur para promover la secesión

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS	
Extensión: 527.968 kilómetros cuadrados	
PIB: 21 millones de dólares	
Estructura PIB	Agricultura 20,3 %
	Industria 11,8 %
	Servicios 67,9%
PIB per cápita 547 dólares (2021)	
Tasa de crecimiento PIB 5,9%	
Relaciones comerciales (Exportaciones): China (53 %) Arabia Saudita (10 %) UAE (7 %) Australia (5 %)	
Relaciones comerciales (Importaciones): China (25 %) Turquía (10 %) UAE (9 %) Arabia Saudita (8 %) India (7 %)	
Población: Entre 28 y 34 millones	
Estructura de edad	0-14 39,16%
	15-64 58,04%
	Más de 65 2,8%
Tasa de crecimiento de la población 1,93%	
Grupos étnicos árabes, afro-árabes y otros	
Religiones musulmana	
Tasa de alfabetización de la población : 54,1%	
Población bajo el umbral de la pobreza 80%	
Índice GINI 37,7 (2014)	
Gasto militar. % del PIB. 14,28%	



35/2024

22 de mayo de 2024

Mar Hidalgo García

La UE y la riqueza mineral de África: el pastel se reparte y hay que conseguir una porción

La UE y la riqueza mineral de África: el pastel se reparte y hay que conseguir una porción

Resumen:

Con la entrada en vigor de La ley de materias primas fundamentales la Unión Europea (UE) pretende fortalecer las cadenas de valor, diversificar las fuentes de suministro, mejorar la capacidad para monitorizar los riesgos del mismo y mejorar la sostenibilidad. La UE necesita reducir la dependencia de fuentes únicas de minerales esenciales para las transiciones ecológica y digital y para ello necesita fortalecer sus relaciones con los países productores.

Por su riqueza en recursos minerales y energéticos sin explotar, necesarios para la transición ecológica y digital, las naciones africanas están atrayendo cada vez más la atención de grandes potencias como Estados Unidos, Rusia, la Unión Europea, India, Japón y Australia que buscan cómo llevar a cabo sus proyectos ante una presencia consolidada de China en el continente. La lucha por los recursos en el continente no es comercial es geopolítica.

Palabras clave:

Minerales críticos, transición energética, África.

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

The EU and Africa's mineral wealth: the cake is shared and a slice must be achieved

Abstract:

O With the entry into force of the Critical Raw Materials Act Law on Fundamental Raw Materials, the European Union (EU) aims to strengthen value chains, diversify supply sources, improve the capacity to monitor supply risks and improve sustainability.

The EU needs to reduce dependence on single sources of essential minerals for the ecological and digital transitions and to do so it needs to strengthen its relations with producing countries.

Due to their wealth in untapped mineral and energy resources, necessary for the ecological and digital transition, African nations are increasingly attracting the attention of great powers such as the United States, Russia, the European Union, India, Japan and Australia that are seeking how carry out their projects in the face of a consolidated Chinese presence on the continent. The fight for resources on the continent is not commercial, it is geopolitical.

Keywords

Critical minerals, rare earths, Africa.

Introducción

El suministro seguro de determinadas materias primas necesarias para la economía del futuro y la digitalización es actualmente uno de los retos más importantes a los que se enfrenta la economía mundial. Durante las próximas décadas se estima que la demanda de determinadas materias estratégicas necesarias para la transición energética y digital aumente de forma considerable mientras se corre el riesgo de que la oferta no lo haga a la misma velocidad. Tal y como ha declarado el secretario general de la ONU, Antonio Guterres: «Un mundo impulsado por energías renovables es un mundo hambriento de minerales críticos»¹.

La pandemia de covid-19, la guerra de Ucrania o la paralización del comercio marítimo han constatado la vulnerabilidad de las cadenas de suministro del proceso económico globalizador que había eclosionado en las últimas décadas. Si además se añaden las restricciones a las exportaciones² —por motivos de seguridad nacional— de materias primas críticas y tecnologías asociadas fruto de la competencia tecnológica entre EE. UU. y China, el resultado es un entorno económico incierto que cada vez se rige más por la geopolítica.

La transición energética ha dado paso a una competencia estratégica de los Estados para asegurar sus cadenas de suministro de los minerales necesario para llevarla a cabo. En la COP28, los gobiernos acordaron triplicar la capacidad de energía renovable para 2030 y no hay camino para lograr este objetivo sin un aumento significativo del suministro de minerales críticos para la transición energética.

En este contexto, muchos países han adoptado políticas para asegurar su suministro de materias primas críticas y de tecnologías asociadas seguro y sostenible para intentar disminuir la dependencia que tienen de China. De lo contrario corren el riesgo de perder competitividad en la transición energética y digital. Por ejemplo, EE. UU. ha desarrollado la Ley de Reducción de la Inflación de 2022 (IRA, por sus siglas en inglés) y para contrarrestarla la UE ha desarrollado una serie de iniciativas encuadradas en el Plan Industrial del Pacto Verde³. A la reforma de la configuración del mercado de la

¹ <https://news.un.org/en/story/2024/04/1149066>

Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 20/5/2024.

² HIDALGO GARCÍA, Mar. *Las restricciones en el comercio de los minerales críticos: hacia la fragmentación geoeconómica mundial*. Documento de Análisis IEEE 10/2024.

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA10_2024_MARHID_Restricciones.pdf

³ [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/IPOL_IDA\(2023\)740087](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/IPOL_IDA(2023)740087)

electricidad⁴ y la Ley sobre la industria de cero emisiones netas (NZIA)⁵, hay que añadir la recientemente aprobada Ley de materias primas fundamentales⁶. Con ello se pretende crear un entorno regulador propicio para mejorar competitividad de la industria europea y lograr los objetivos climáticos y digitales de la UE.

Con la Ley de Materias Primas Fundamentales, la UE busca mejorar la capacidad para supervisar y mitigar los riesgos de las dependencias estructurales del exterior en el suministro de determinadas materias primas estratégicas. Estas materias primas son imprescindibles no solo para avanzar en la descarbonización y digitalización, sino que también son necesarias en sectores estratégicos como el de la defensa o el aeroespacial.

La UE tiene que reforzar su compromiso con socios de confianza para desarrollar y diversificar la inversión en materias primas críticas y en sus cadenas de valor, promover la estabilidad en el comercio internacional y fortalecer la seguridad jurídica para los inversores. En particular, la UE buscará asociaciones que proporcionen beneficio mutuo con los mercados emergentes y las economías en desarrollo, principalmente en América Latina y África, especialmente en el marco de su estrategia Global Gateway⁷. Todo ello, en un ambiente geopolítico complejo de creciente tensión entre EE. UU., Rusia y China.

La Ley de materias primas fundamentales: ambiciosa y necesaria

Acorde con sus compromisos climáticos y de sostenibilidad, la UE estableció el Pacto Verde Europeo como la senda que debía seguir la economía de la Unión para salir de la crisis de la pandemia de covid-19⁸. Esta apuesta hacia la transición energética y la descarbonización se ha visto reforzada por la iniciativa RePower —surgida a raíz de la guerra de Ucrania con la que se pretende avanzar hacia una mayor independencia energética de combustibles fósiles—, la iniciativa Fit55 —que establece el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 55 % en el 2030— y el Plan industrial del Pacto Verde con el que la UE está decidida a liderar la revolución de las

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/electricity-market-reform/>

⁵ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/net-zero-industry-act_en

⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act_en

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_1661

⁸ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es

tecnologías limpias. Derivadas de este Plan han surgido tres iniciativas legislativas. La primera ha sido la Ley de industria neta cero con la que se pretende atraer inversiones y crear mejores condiciones y acceso al mercado para las tecnologías limpias simplificando el marco reglamentario. A esta Ley se han unido la Reforma del mercado de la electricidad de la Unión Europea para impulsar la electrificación de la demanda energética y, recientemente, la Ley de materias primas fundamentales.

Desde 2011, en el que se estableció por primera vez la lista de materias primas críticas, la UE había elaborado iniciativas para abordar el creciente desequilibrio entre la oferta y la demanda de minerales y de toda la cadena de producción de tecnologías relacionadas con la descarbonización y la digitalización. La Ley de materias primas fundamentales establece ese reglamento que faltaba —de carácter estratégico— necesario para generar confianza en las inversiones y mitigar los riesgos de interrupción de la cadena de suministro de las materias primas necesarias para la transición energética y la digitalización de las economías.

Con la entrada en vigor de La ley de materias primas, la UE pretende fortalecer las cadenas de valor, diversificar las fuentes de suministro, mejorar la capacidad para monitorizar los riesgos del mismo y mejorar la sostenibilidad. Para ello, se han establecido una serie de objetivos que pueden considerarse ambiciosos teniendo en cuenta la situación de dependencia del exterior de la que parte la UE. También se ha actualizado la lista de materias primas relevantes, de las cuales 17 se han considerado estratégicas porque son esenciales no solo para la transición verde, la digitalización, el sector aeroespacial y de la defensa, sino también porque se espera un aumento de la demanda, no obstante su producción no puede aumentar al mismo ritmo.

En cuanto a los objetivos planteados en la ley relacionados con las materias primas críticas, se establece que el 2030 el 10 % del consumo anual de la UE debe proceder del sector minero dentro de la Unión, al menos un 40 % debe proceder de materiales procesados dentro de la UE y el 25 % del reciclado. Para las importaciones se establece un máximo de un 65 % de dependencia de un tercer país. Este objetivo es, especialmente, ambicioso dado que 97 % del suministro de magnesio a la UE procede de China, 100 % de las tierras raras utilizadas para imanes permanentes se refina en

China, el 98 % del suministro de borato a la UE procede de Turquía y el 71 % del platino lo proporciona Sudáfrica⁹.

Para implementar la ley se crea el Consejo Europeo de Materias Críticas (art. 34 de la Ley Europea de materias primas fundamentales) cuyas tareas se van a centrar en la financiación de proyectos, circularidad, exploración de nuevos yacimientos, almacenamiento, monitorización de riesgos e impulsar el conocimiento del público sobre el reto que representan las materias estratégicas. También se pretende que este Consejo ofrezca un apoyo a la hora de evaluar proyectos estratégicos, así como la coordinación de asociaciones con países con intereses comunes.

Los retos para implementar la Ley de materias primas fundamentales no son pocos ni fáciles ya que la geopolítica rige cada vez más el comercio de estas materias estratégicas. Aunque la UE mejorará de forma rápida su capacidad minera interna con la apertura de nuevos yacimientos y aumentará la circularidad de los minerales estratégicos, la realidad es que la UE va a seguir dependiendo del suministro exterior debido a que algunos de estos minerales no están presentes en territorio europeo como el cobalto y el níquel que son necesarios para la producción de baterías.

Las cadenas de suministro globales de materias primas críticas están siendo cada vez más disputadas. Para la UE, el riesgo de no abordar de forma seria el acceso seguro y sostenible podría derivar en una espiral de desindustrialización y disminución de su competitividad que le alejaría de las primeras economías del mundo.

La desindustrialización de la economía europea es especialmente preocupante en el caso de Alemania que había mantenido su fortaleza económica y productiva gracias a los bajos precios del gas ruso¹⁰. Peter Buchholz, director de la Agencia Alemana de Recursos Minerales (DERA) describe la situación actual como una competencia sistémica: «La carrera por las materias primas es también una carrera por nuestra prosperidad futura»¹¹.

⁹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/green-deal-industrial-plan/european-critical-raw-materials-act_es#:~:text=Objetivos%20de%20la%20Ley%20Europea%20de%20Materias%20Primas%20Fundamentales&text=consolidar%20las%20cadenas%20de%20suministro,mutuamente%20beneficiosas%20con%20terceros%20pa%C3%ADses

¹⁰ <https://www.politico.eu/article/rust-belt-on-the-rhine-the-deindustrialization-of-germany/>

¹¹ <https://www.spiegel.de/international/business/the-global-competition-for-raw-materials-europe-at-risk-of-losing-the-lithium-race-a-bcbb3566-36ed-491d-bfac-3756ffe638e>

A la UE le ha faltado esa visión estratégica necesaria para establecer prioridades a la hora de garantizar su autonomía en materias primas. Como ejemplo, se puede citar el galio que es esencial para la industria de los semiconductores. Alemania dejó de producirlo porque la producción en China era mucho más barata y los estándares ambientales son más laxos. Ahora China, con todo el conocimiento adquirido, no solo domina la producción sino que, por motivos de seguridad, ha implantado restricciones a la exportación provocando una guerra de chips¹². De esta forma, las cadenas de suministro se están convirtiendo en un arma geopolítica.

La situación en Europa contrasta con la de Estados Unidos, donde la Ley de Reducción de la Inflación (IRA) ofrece 369.000 millones de dólares en exenciones fiscales a lo largo de diez años para la producción nacional de vehículos eléctricos, baterías, hidrógeno o paneles solares. La empresa alemana Vacuumschmelze (VAC) está trabajando con General Motors para construir una instalación en EE. UU. para fabricar imanes permanentes de tierras raras para respaldar el crecimiento en la producción de los vehículos eléctricos¹³. Hasta ahora, el mayor productor de imanes del mundo occidental ha estado en Alemania¹⁴. Dentro de poco, lo más probable es que se encuentre en Estados Unidos.

Aunque la minería nacional en territorio de la UE surge como parte de la solución frente a los riesgos de suministros, su desarrollo no está exento de dificultades. El potencial de la UE para aumentar sus capacidades de extracción, procesamiento o reciclaje sigue subexplotado. En todos los Estados miembros, el conocimiento de los depósitos minerales a menudo se remonta a una época en la que las materias primas fundamentales no eran los recursos tan buscados que son hoy. A veces, el difícil acceso a la financiación, los procedimientos de obtención de permisos largos y complejos y la falta de aceptación pública, así como las posibles preocupaciones medioambientales, son importantes impedimentos para el desarrollo de proyectos de materias primas críticas. La minería sostenible si bien puede lograrse lo cierto es que es más cara y puede hacer que los proyectos sean poco rentables y se siga apostando por la importación. Otro factor a tener en cuenta es el largo plazo necesario para el desarrollo de un proyecto

¹² <https://www.bbc.com/news/business-66118831>

¹³ <https://news.gm.com/newsroom.detail.html/Pages/news/us/en/2021/dec/1209-vac.html>

¹⁴ <https://www.reuters.com/world/europe/exclusive-eu-considers-help-rare-earth-magnet-production-sources-2021-08-23/>

minero puede llegar a prolongarse más de diez años. En este plazo se corre el riesgo de que los depósitos puedan resultar más pequeños de lo esperado. El marco político puede cambiar o los precios del mercado global pueden caer desplomando la rentabilidad de las inversiones de las explotaciones mineras.

Por lo tanto, los objetivos de la Ley de materias primas solo se podrán cumplir si la UE y sus países miembros trabajan con socios de ideas afines en todo el mundo para ayudar a ampliar sus capacidades de extracción y procesamiento. En el futuro, la mayor creación de valor tendrá lugar en regiones ricas en materias primas por lo que se necesitan establecer acuerdos comerciales y asociaciones de materias primas para garantizar el acceso a los recursos. La situación es urgente¹⁵.

Una nueva mirada de la UE a África

La carrera hacia la búsqueda y explotación de nuevos yacimientos de minerales estratégicos se está intensificando en varias regiones del planeta entre las que cabe destacar África. Por su riqueza en recursos minerales y energéticos sin explotar, necesarios para la transición ecológica y digital, las naciones africanas están atrayendo cada vez más la atención de grandes potencias como Estados Unidos, Rusia, la Unión Europea, India, Japón y Australia que buscan cómo llevar a cabo sus proyectos ante una presencia consolidada de China en el continente. La lucha por los recursos no es comercial es geopolítica.

África alberga alrededor del 90 % de los minerales críticos mundiales necesarios para la producción de energía renovable, como el cobalto, el cromo, el platino, el aluminio y el uranio. Se prevé que la producción de litio de África casi se triplique en 2024 en comparación con el año anterior¹⁶.

Se estima que África subsahariana posee el 30 % de las reservas mundiales de minerales críticos, incluidos los depósitos de litio, cobalto y cobre, que son cruciales para la cuarta revolución industrial, lo que presenta enormes oportunidades para la asociación y la

¹⁵ https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482023000100211

¹⁶ <https://source.benchmarkminerals.com/article/can-africa-fill-the-eus-critical-mineral-deficit>

inversión mundiales¹⁷. En concreto, la República Democrática del Congo (RDC), Tanzania y Zambia tienen inmensas reservas de estos tres minerales por lo que se han convertido en un nuevo escenario de competencia estratégica entre China, EE. UU. y la UE.

En 2023, África contribuyó con el 4 % de la producción mundial de litio, pero este año se espera que alcance el 10 % de la oferta mundial. Se espera que la mayor parte del aumento de la oferta provenga de Zimbabue. Se estima que el país produjo 3.400 toneladas en 2023, lo que lo ubica entre los siete mayores productores a nivel mundial¹⁸. Este aumento significativo se debe en gran medida al incremento de la inversión china en el continente. Las empresas chinas tienen un monopolio virtual sobre la extracción de litio en África, con más del 90 % del suministro de litio proyectado del continente para esta década proveniente de proyectos que son propiedad parcial de entidades chinas¹⁹.

China ha transformado las cadenas de suministro globales, pero también la diplomacia internacional, aprovechando su éxito para convertirse en el principal socio comercial y de desarrollo de las economías emergentes de Asia, África y América Latina.

Esta estrategia china ha tenido un enorme éxito en África y también ha obtenido resultados favorables. En la República Democrática del Congo (RDC), que suministra el 70 % del cobalto del mundo, las entidades chinas poseen o tienen participaciones en casi todas las minas productoras del país. Las empresas mineras y de baterías chinas han invertido 4.500 millones de dólares en minas de litio en los últimos dos años y están detrás de gran parte de los proyectos de litio de África en países como Namibia, Zimbabue y Mali. Se estima que China podría asegurar un tercio de la capacidad minera de litio del mundo para 2025²⁰.

China ha invertido alrededor de 22.400 millones de dólares en todos los sectores económicos importantes de África Central. El 80 % de todos los préstamos concedidos y las inversiones realizadas por China en toda esta región, se ha invertido a través de otros sistemas de flujo financiero sin estar conectado con el sistema financiero internacional liderado por Estados Unidos, por lo que resulta extremadamente difícil investigar este flujo de efectivo y esta inversión china. Esta es la razón por la cual las empresas estatales

¹⁷ <http://grupodeestudiosafricanos.org/cms/wp-content/uploads/2014/11/GARC%C3%8DA-LUENGOS-2012-Recursos-Naturales-Desarrollo-Africa-Subsahariana.pdf>

¹⁸ <https://www.mining.com/africas-lithium-supply-to-triple-this-year-benchmark-minerals/>

¹⁹ <https://source.benchmarkminerals.com/article/china-set-to-dominate-african-lithium-production-this-decade>

²⁰ <https://www.usip.org/publications/2023/06/challenging-chinas-grip-critical-minerals-can-be-boon-africas-future>

y privadas de China dominan el 85 % de la industria de procesamiento de minerales a nivel mundial. Además, las empresas chinas tienen una participación significativa o control total sobre más del 65 % de las reservas mundiales actualmente activas de todo tipo de minerales²¹.

La realidad es que China y África han forjado una sólida relación económica²². Sin embargo, la relación puede considerarse desigual ya que la riqueza generada no ha repercutido en el aumento del desarrollo de las poblaciones locales.

Europa y Estados Unidos se apresuran a desafiar el dominio de China sobre el mercado de minerales africanos y surge la pregunta de si tendrán éxito o ya llegan tarde. Cada vez son más los Estados que han mostrado su interés en establecer relaciones comerciales estratégicas guiadas por el peso de la geopolítica. Por ejemplo, la plataforma de inversión de los Emiratos Árabes Unidos, F9 Capital Management se ha asociado con la empresa minera sudafricana Q Global Commodities para inyectar 1.000 millones de dólares en la exploración y desarrollo minero de Sudáfrica²³. Japón y el Reino Unido también se han comprometido a destinar conjuntamente 3.700 millones de dólares a la producción de minerales críticos en África, lo que ejemplifica el creciente interés de los inversores en la riqueza mineral de África²⁴.

La creciente influencia de Rusia en los países africanos y su enfoque en los minerales críticos plantean importantes desafíos para Occidente. En un anuncio histórico el 16 de marzo de este año, Níger declaró el cese inmediato de su cooperación militar con Estados Unidos. El país anuló un acuerdo militar que permitía la presencia de bases estadounidenses en su territorio. Si bien las minas de litio y oro son claramente relevantes, en Níger los rusos se esfuerzan por obtener concesiones del acceso a las minas de uranio desalojando a las empresas francesas con el riesgo añadido de que el uranio pueda llegar a Irán gracias al apoyo ruso²⁵.

²¹ <https://www.orfonline.org/expert-speak/the-lobito-corridor-the-west-s-bid-against-chinese-domination-in-central-africa>

²² <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2024/02/23/Navigating-the-Evolving-Landscape-between-China-and-Africas-Economic-Engagements-545104>

²³ <https://waya.media/uaes-f9-capital-qgc-partner-to-invest-us1b-in-producing-green-metals-in-sa/>

²⁴ <https://allafrica.com/stories/202405140040.html>

²⁵ <https://english.aawsat.com/world/5016531-western-fears-arise-iran%E2%80%99s-access-nigerien-uranium-russian-support>

La participación de Rusia en la extracción de minerales africanos va más allá de las operaciones mineras tradicionales. Rusia ha establecido nuevas alianzas militares y políticas para reducir la influencia occidental en las naciones africanas. Específicamente, Rusia ofrece «paquetes de supervivencia del régimen» a cambio de derechos de extracción de recursos naturales, reforzando su posición geopolítica²⁶. Además, parte de su estrategia radica en forzar el cambio de legislación minera en África Occidental, con la ambición de desalojar a las empresas occidentales de un área de importancia estratégica²⁷. Por ejemplo, en Mali, las nuevas normas permiten al gobierno maliense tener una participación del 10 % en proyectos mineros y la opción de comprar un 20 % adicional dentro de los primeros dos años de producción comercial. Otra participación del 5 % podría cederse a los locales, lo que elevaría la participación estatal y privada maliense en nuevos proyectos al 35 %, desde el 20 % actual. Ese proceso ya ha hecho que una mina de litio australiana suspenda la negociación de sus acciones, citando la incertidumbre sobre la implementación de esta legislación²⁸.

A pesar de que China y Rusia se pueden considerar importantes barreras de entrada en el sector minero del continente africano no son insalvables. Así lo consideran la UE y EE. UU. que están intentando fomentar su presencia en el sector minero y de infraestructuras en África para no quedarse atrás en la transición energética y digital.

Por su proximidad geográfica, África se sitúa como un socio clave para Europa. Se prevé que la población de África alcance los 2.500 millones de personas en 2050²⁹, lo que presenta prometedoras oportunidades de comercio e inversión, pero también plantea desafíos críticos en torno a la seguridad y la estabilidad. Por lo tanto, la UE tiene un interés económico y de seguridad vital en un continente africano estable y cada vez más próspero.

Para fomentar estas relaciones, la UE debe ser percibida como un actor fiable y para ello deben alinearse los intereses económicos y estratégicos del acceso a materias primas

²⁶ [Russia offering African governments 'regime survival package' in exchange for resources, research says | Royal United Services Institute \(rusi.org\)](https://www.rusi.org/news/2023/08/08/russia-offering-african-governments-regime-survival-package-in-exchange-for-resources-research-says)

²⁷ <https://www.bbc.com/news/world-africa-68322230>

²⁸ <https://www.reuters.com/world/africa/mali-adopts-new-mining-code-boost-sectors-contribution-gdp-mines-ministry-2023-08-08/>

²⁹ <https://www.statista.com/statistics/1224205/forecast-of-the-total-population-of-africa/#:~:text=According%20to%20the%20forecast%2C%20Africa%27s,as%20the%20most%20populous%20countries>

con una política exterior coherente con estos intereses³⁰. Para ello, y a semejanza de la BRI de China que le ha permitido establecer relaciones con países ricos en recursos y crear una red de infraestructuras para conectar con su industria, la UE pretende utilizar su iniciativa Gateway para diversificar su suministro de materias primas. Una de las primeras medidas de esta iniciativa es que los dirigentes de África y de la UE se han comprometido a invertir 150.000 millones de euros para impulsar las conexiones inteligentes, limpias y seguras en los sectores digital, energético y del transporte, así como para reforzar los sistemas sanitarios, educativos y de investigación en África³¹.

La UE debe fomentar su diplomacia comercial entendida como el uso de medios diplomáticos para apoyar las actividades comerciales³². A diferencia de las estrategias de China y Rusia, el enfoque sobre el acceso a las materias primas del continente africano está basado en la creación de valor local, el aumento de la sostenibilidad y el respeto a los derechos humanos.

Desde el año 2021, la UE ha iniciado una serie de asociaciones con países africanos mediante la firma de un Memorandum de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) que luego debe materializarse en la creación de medidas concretas. Además de los acuerdos firmados entre la Comisión Europea y la República Democrática del Congo, Namibia y Zambia, cabe destacar el firmado entre la Comisión Europea y el Gobierno de los Estados Unidos con los Gobiernos de Angola, la República Democrática del Congo y Zambia, junto con el Banco Africano de Desarrollo y la Corporación Financiera Africana (AFC), para desarrollar el Corredor de Lobito³³, que establecerá una ruta de exportación rápida y rentable para los minerales producidos en los tres países africanos hacia el Atlántico. Además del cobalto de la RDC, en Zambia se han descubierto importantes reservas de cobre y litio, que podrían ampliar la oferta de estos elementos para satisfacer una demanda que se está disparando como consecuencia de la electrificación de las economías³⁴.

El corredor Lobito está concebido como un proyecto para desarrollar una nueva infraestructura bajo la iniciativa de la Asociación para la Infraestructura y la Inversión Global

³⁰ <https://www.swp-berlin.org/en/publication/security-of-supply-in-times-of-geo-economic-fragmentation>

³¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en

³² https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482023000100211

³³ <https://www.lobitocorridor.org/post/the-lobito-corridor-a-route-to-african-development>

³⁴ <https://thelogisticsworld.com/actualidad-logistica/una-empresa-respaldada-por-bill-gates-descubre-un-vasto-yacimiento-de-cobre-y-litio-en-zambia/>

(PGII) del G7³⁵. Este corredor está emergiendo rápidamente como un poderoso contraataque a la Iniciativa *Belt and Road* (BRI) de China³⁶. Además, por su vertiente atlántica, el corredor Lobito contribuye a fomentar la visión estadounidense de «Hemisferio Occidental».

Para que la UE pueda llevar a cabo estos proyectos mineros necesita conseguir financiación. Las instituciones financieras no están invirtiendo capital en este sector. Las empresas europeas son reacias a invertir en países frágiles que no reúnen las condiciones de seguridad ni infraestructuras si no hay un respaldo de financiación por parte de los Estados que garantice la rentabilidad de los proyectos³⁷. En este caso el apoyo de los gobiernos es fundamental. En este sentido, Francia con Infravia, Alemania con KfW e Italia han presentado planes de inversión nacionales por valor de 2.500 millones de euros que incluyen apoyo para proyectos de minerales críticos. Los tres han realizado un llamamiento a la inversión privada para igualar la financiación pública para desarrollar la cadena de valor de las materias primas críticas³⁸.

A nivel europeo el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) desempeñan un papel significativo en la participación del sector privado, prestando apoyo financiero en forma de préstamos y servicios conexos. Estos esfuerzos financieros están dirigidos a promover el progreso sostenible en sectores críticos, como la minería, la infraestructura y la energía.

Por ejemplo, el gobierno de Ruanda y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) firmaron una declaración conjunta, el 19 de diciembre de 2023, que permite una alianza estratégica para mejorar la inversión en cadenas de valor de materias primas críticas. Se trata del primer acuerdo sobre materias primas fundamentales entre el BEI, el mayor banco público internacional del mundo, y un socio africano³⁹. Sin embargo, la RDC con quien la UE también tiene en marcha acuerdos de colaboración como se ha comentado anteriormente, ha demostrado su malestar por la firma de esta declaración del BEI con Ruanda. Este país no dispone de los recursos minerales, sino que, según la RDC, los

³⁵ <https://www.state.gov/translations/spanish/hoja-informativa-asociacion-para-la-infraestructura-e-inversion-mundiales-en-el-marco-de-la-cumbre-del-g7/>

³⁶ <https://www.orfonline.org/public/uploads/editor/20231211180301.jpg>

³⁷ <https://ecfr.eu/article/key-players-why-mining-is-central-to-the-eus-critical-raw-materials-ambitions-in-africa/>

³⁸ <https://www.euronews.com/green/2024/05/17/france-germany-italy-look-for-private-input-for-25bn-critical-mineral-investment>

³⁹ <https://es.investing.com/news/stock-market-news/ruanda-y-el-bei-forjan-una-alianza-para-impulsar-el-sector-de-las-materias-primas-criticas-93CH-2521088>

obtiene ilegalmente de su territorio⁴⁰. Este malestar ha provocado protestas en varios lugares de la RDC contra la actitud de algunos países occidentales a los que la población considera hipócritas en el tratamiento del conflicto en la RDC⁴¹.

África también está fomentando estratégicamente las cadenas de valor regionales facilitadas por la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA). Pero para potenciar el AfCFTA no solo es preciso fomentar el comercio sino también convertir África en una zona de fabricación industrial. La riqueza de África ya no debe depender de las exportaciones de materias primas, sino de productos terminados con valor agregado⁴².

El fomento de la mano de obra cualificada en la industria manufacturera y ecológica impulsaría la economía verde de África y la prepararía para la evolución de las normas mundiales de sostenibilidad. Desde el punto de vista empresarial, África está llamada a constituir una parte importante del mercado mundial de consumo en el futuro, un hecho que debería incentivar a las empresas a proporcionar un valor tangible a las comunidades en las que operan.

Por lo tanto, las economías africanas requieren una transformación económica a través de la industrialización, lo que implica: aumentar la productividad dentro de los sectores mejorando la eficiencia a través de la actualización tecnológica, la infraestructura y las habilidades, y aumentar la productividad al moverse entre sectores, expandiéndose a nuevas áreas con mayor valor agregado⁴³.

Se ha estimado que el tamaño del mercado de vehículos eléctricos alcanzará los 7 billones de dólares en 2030 y los 46 billones de dólares en 2050. El desarrollo de un mercado laboral para la producción de baterías de iones de litio en África será tres veces más barato que en otras partes del mundo⁴⁴.

Aquí es donde la UE puede ayudar a África: «Con su conocimiento institucional y su poder de inversión para apoyar el desarrollo de capacidades», como señaló Valdis Dombrovskis, vicepresidente ejecutivo de la Comisión Europea. «Esto puede promover

⁴⁰ https://www.lemonde.fr/en/le-monde-africa/article/2024/02/29/drc-the-european-union-is-complicit-in-the-plundering-of-our-resources-and-the-aggression-of-rwanda_6570043_124.html

⁴¹ <https://www.fides.org/es/news/74810->

[AFRICA RUANDA No al acuerdo de minería sostenible entre la UE y Ruanda](#)

⁴² <https://www.weforum.org/agenda/2023/09/africa-europe-green-transition-sdim23/>

⁴³ <https://ecdpm.org/application/files/1917/0263/7204/The-political-economy-green-industrialisation-Africa-ECDDP-Discussion-Paper-363-2023.pdf>

⁴⁴ <https://www.uneca.org/stories/producing-battery-materials-in-the-drc-could-lower-supply-chain-emissions-and-add-value-to>

una mejor calidad del producto, más innovación y reducir los costos. Como resultado, nuestros países socios estarán en una posición sólida para ascender en la cadena de valor por sí mismos»⁴⁵.

En el contexto de una asociación equitativa basada en el respeto mutuo y en un futuro compartido, Europa y África deben crear marcos jurídicos y reglamentarios que faciliten la integración comercial intercontinental, impulsen la transparencia y refuercen la recaudación de impuestos, y mejoren las condiciones de inversión⁴⁶. A su vez las naciones africanas están participando en negociaciones directas y simplificando los procesos de permisos para acelerar las actividades de exploración.

Bajo esta visión, la transición energética surge como una segunda oportunidad para industrializar las economías africanas y agregar valor a los productos extraídos⁴⁷. La oportunidad de desarrollo de África y a la vez contribuir a los objetivos mundiales de transición energética y digitalización existe, pero es un camino no exento de dificultades.

Por un lado, los países africanos, a diferencia de Estados Unidos y la UE, no tienen el espacio fiscal para apoyar estas industrias altamente intensivas en tecnología, energía y capital a través de subsidios, lo que afecta aún más su competitividad por lo que es necesario la cooperación entre los Estados africanos, los Estados inversores y las empresas que realicen los proyectos.

Por otro lado, la situación de inseguridad a la que están sometidos algunos Estados africanos genera incertidumbre en las inversiones tanto en la exploración de minerales como en la implantación de la cadena de valor.

El reto es de tal magnitud que el único camino debe trazarse mediante la colaboración regional con Estados africanos para permitir la creación de las cadenas de valor y la colaboración entre inversores para disminuir los riesgos. En este sentido no es descartable que al igual que hacen las empresas, se pudiera llegar a una situación en la que potencias rivales alineen sus objetivos⁴⁸.

⁴⁵ <https://www.weforum.org/agenda/2023/09/africa-europe-green-transition-sdim23/>

⁴⁶ <https://www.weforum.org/agenda/2019/10/new-eurafrican-partnership/>

⁴⁷ <https://ecfr.eu/publication/from-mines-to-markets-how-africa-and-europe-can-become-green-industry-partners-of-choice/>

⁴⁸ <https://issafrica.org/iss-today/retaining-us-influence-in-africa-requires-bridge-building-with-china>

De momento, la cooperación internacional está enfocada hacia el agrupamiento de países afines. En este sentido cabe destacar el recientemente creado Foro de Asociación de minerales⁴⁹ que recoge la idea del club de materias primas críticas que tenía la UE. Este Foro, que está coliderado por EE. UU. y la UE está vinculado a la ¿Asociación para la seguridad de los minerales? (MSP). El Foro reunirá a países ricos en recursos y a países que tienen una gran demanda de los mismos. Podrán formar parte de él los socios que estén dispuestos a comprometerse con los principios clave de la MSP, que incluyen la diversificación de las cadenas de suministro, altos estándares ambientales, buena gobernanza y condiciones de trabajo justas. Con la creación de este Foro se refuerza la cooperación trasatlántica entre la UE y EE. UU. relativa al suministro de materias críticas para la transición verde y digital⁵⁰.

Conclusiones

El acceso a materias primas estratégicamente importantes ha sido un factor determinante de la riqueza económica y el desarrollo a lo largo de la historia.

Sin un suministro seguro de materias primas fundamentales, la UE no podrá cumplir su objetivo de un futuro verde y digital. Las restricciones a la exportación y el auge de los del proteccionismo estatal relacionados con los minerales críticos han demostrado que los mecanismos de mercado para suministrar adecuadamente estas materias primas están perdiendo capacidad dando paso a que cada vez estén más influenciados por la geopolítica.

La ley de materias críticas, además de fomentar la explotación minera en el seno de la UE y apostar por la circularidad tiene como objetivo disminuir la alta dependencia del exterior que tiene la UE en determinadas materias primas y la vulnerabilidad de las cadenas de suministros. La situación es crítica ya que, sin el acceso a estas materias necesarias para la transición energética y digital, la UE corre el riesgo de derivar en un proceso de desindustrialización acelerada y en una pérdida de competitividad que le alejaría de los primeros puestos de la economía mundial.

⁴⁹ <https://www.state.gov/secretary-blinken-officially-launches-the-minerals-security-partnership-forum-with-the-european-commission/>

⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_1807

En este contexto África se alza como la gran esperanza de la UE para la diversificación de las cadenas de suministro dada la riqueza mineral del continente. Pero este mismo pensamiento lo tienen también otras potencias como China, EE. UU., Rusia o Japón por lo que el continente africano corre el riesgo de convertirse en el foco principal de rivalidad estratégica. A su vez, África, en toda su extensión y en toda su diversidad debe de encontrar la forma de convertir su riqueza en desarrollo y prosperidad para su creciente y numerosa población.

Mar Hidalgo García
Analista Principal del IEEE
[@ieeee_mhidalgo](#)

36/2024

28 de mayo de 2024

María del Mar Hidalgo García

Myanmar: un conflicto cada vez más complejo (reedición)

Myanmar: un conflicto cada vez más complejo (reedición)

Este análisis forma parte del [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023](#)

Resumen:

Desde el golpe de Estado de febrero de 2021, que derrocó al Gobierno de la Liga Nacional para la Democracia (LND), ganadora de las elecciones en diciembre de 2020, Myanmar se ha visto envuelto en una guerra civil cuya violencia muestra una tendencia creciente. Las fuerzas prodemocráticas luchan junto a grupos armados étnicos contra las tropas del Gobierno de la junta militar.

El deterioro de la situación económica, la continuación de la violencia generalizada y la limitación del acceso de ayuda humanitaria al país hacen que el conflicto de Myanmar cada día sea más complejo y tenga una influencia creciente en la inestabilidad de toda la región del sudeste asiático.

Ante la falta de una acción coordinada por parte de la ASEAN al no existir consenso entre sus miembros y aplicar su política de no injerencia, potencias como China y EE. UU. Comienzan a intervenir en el conflicto en defensa de sus propios intereses geoestratégicos.

Palabras clave:

Myanmar, Aung San Suu Kyi, OAE

***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.

Myanmar: an increasingly complex conflict

Abstract:

Since the coup of February 2021, which overthrew a government led by the National League for Democracy (NLD), that had won elections in December 2020, Myanmar has been embroiled in a civil war whose violence shows a trend growing. Pro-democratic forces fight alongside ethnic armed groups against the forces of the Military Junta government. The worsening of the economic situation, the continuation of widespread violence and the limitation of humanitarian aid access to the country, make the conflict in Myanmar increasingly complex. It also has a growing influence on the instability of the entire Southeast Asian region. In the absence of coordinated action by ASEAN, as there is no consensus among its members and the application of its policy of non-interference, powers such as China and the USA begin to take part in the conflict to protect their own geostrategic interests.

Keywords:

Myanmar, Aung San Suu Kyi, EAO

Introducción

El presente capítulo actualiza la situación del conflicto de Myanmar tras el golpe de Estado que tuvo lugar en 2021. La situación de inestabilidad generada en los meses inmediatamente posteriores a la toma del poder por parte de la junta militar fue objeto de un capítulo en el *Panorama geopolítico de los conflictos 2021* titulado «Myanmar y el riesgo de guerra civil» (Hidalgo, 2021). Transcurridos dos años, el conflicto se ha ido agravando, lo que ha sumido al país en una grave crisis política y humanitaria.

A lo largo de estos dos años se han ido produciendo una serie de acontecimientos que han materializado algunas de las perspectivas que se perfilaban en el anterior capítulo. La mayor implicación de China y de EE. UU. en el conflicto, la falta de consenso en el seno de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y la crisis humanitaria causada por los refugiados y desplazados internos constituyen ejemplos de la nueva realidad del conflicto de Myanmar. El análisis de todas estas cuestiones es el objeto del presente capítulo.

Antecedentes

El 1 de febrero de 2021, el ejército de Myanmar, conocido como el Tadmaw, llevó a cabo un golpe de Estado por considerar fraudulentos los resultados de las elecciones electorales que habían tenido lugar en noviembre de 2020.

Desde el principio del golpe de Estado se produjo una reacción inmediata de la población birmana con la aparición de manifestaciones de protesta en las calles. La represión por parte de las fuerzas del orden fue degenerando en violencia y se disparó en muchas ocasiones contra los manifestantes, incluidos menores de edad.

Los conflictos entre ambos bandos han ido adquiriendo más violencia como consecuencia de la formación de una milicia por parte de la oposición, que cuenta, además, con el apoyo de los múltiples grupos armados étnicos que existen en el país.

Los militares cuestionan el empleo del término «golpe de Estado», utilizado por los opositores y la comunidad internacional, ya que consideran que han llegado al poder de forma legítima al seguir los procedimientos establecidos en la Constitución de 2008 y que, conviene recordar, fue redactada por la propia junta militar.

En la actualidad, Myanmar se encuentra inmersa en un conflicto civil que no solo está teniendo graves repercusiones políticas, económicas y humanitarias para las poblaciones locales, sino que también está influyendo en el ámbito geopolítico y geoestratégico de todo el sudeste asiático.

Transcurridos dos años desde el golpe de Estado, las fuerzas armadas de la junta y sus representantes han arrasado más de setenta mil hogares en todo el país. También han provocado el desplazamiento de 1,6 millones de personas y han dejado casi a un tercio de la población de Myanmar dependiente de la ayuda humanitaria (Connelly y Loong, 2023). Entre abril de 2022 y mayo de 2023, los militares realizaron 687 ataques aéreos, más del doble que en los catorce meses anteriores. Muchos de estos ataques se han producido de forma indiscriminada y han originado numerosas víctimas mortales, incluidos niños. Prueba de ello fue el ataque a una escuela en la aldea de Let Yet Kobe en septiembre de 2022, que fue condenado enérgicamente por la comunidad internacional¹

Estos datos confirman que el mayor uso del poder aéreo, del armamento pesado y del combustible de aviación son posibles gracias al apoyo y las compras a fuentes extranjeras, principalmente Rusia y China (ONU, 2023). De hecho, los equipos rusos, como el Mi-35 y los aviones Yak-130, son fundamentales para la campaña aérea contra los insurgentes. China ha suministrado recientemente modernos FTC-2000, aviones que también son muy adecuados para ataques terrestres (Head, 2023).

Aunque la mayor parte de la resistencia en contra de la junta y a favor de la democracia se ha unido en torno al Gobierno de Unidad Nacional (NUG) también hay organizaciones armadas étnicas (OAE) que han aprovechado la oportunidad para reforzar su lucha histórica contra el poder central y para conseguir una mayor autonomía.

La junta militar de Myanmar tiene que hacer frente a estas dos formas de oposición armada y sus combinaciones. En los días más próximos al golpe de Estado, y aprovechando las revueltas que estaban realizando los opositores prodemocracia, las OAE optaron por renovar su lucha armada para continuar con sus pretensiones de reconocimiento y autonomía e intentar recuperar los territorios que habían perdido en los años anteriores (Connelly y Loong, 2023). Otros grupos étnicos, sin embargo, se han

¹ tal y como se puede ver en la nota de prensa del portavoz del secretario general de la ONU, disponible en: <https://press.un.org/en/2022/sgsm21469.doc.htm>

mantenido en una posición neutral ya que no respaldan al régimen militar pero tampoco se oponen a él de forma violenta.

Además de esta lucha histórica étnica, la junta militar tiene que hacer frente a los combatientes procedentes del levantamiento civil prodemocracia, donde la etnia bamar es la predominante. Después del golpe de Estado, los civiles formaron grupos de resistencia locales conocidos como la Fuerza de Defensa del Pueblo (PDF por sus siglas en inglés: *People Defence Force*). Algunos de estos grupos constituían la vertiente armada del partido del NUG, considerado el Gobierno legítimo de Myanmar por haber ganado las elecciones de 2020. La mayor parte de estos grupos operan en la región conocida como zona seca de Myanmar.

Esta diversidad de actores está dotando al conflicto de una mayor complejidad, ya que existen múltiples vertientes de lucha armada debido a la geografía y a las distintas asociaciones que se están generando entre todos los grupos opositores al régimen militar.

Las OAE suponen el gran reto para la junta militar, ya que tienen experiencia en el combate, acceso a los mercados de armas y unas estructuras de mando consolidadas (Connelly y Loong, 2023). Sin embargo, las unidades de la PDF, de forma individual, representan una menor amenaza para las posiciones estratégicas del régimen militar. Su forma de actuar está basada principalmente en emboscadas y en asesinatos selectivos, aunque, cuando estas unidades civiles reciben apoyo y liderazgo de las OEA, pueden mejorar su operatividad y realizar ofensivas directas contra los militares del régimen.

Parte de estos grupos civiles regresan a sus lugares de origen y establecen nuevos grupos de resistencia con la formación y la dotación de armas que han adquirido gracias al apoyo de las OAE. Esto está generando que los grupos civiles adquieran un mayor potencial ofensivo. Por este motivo, esta colaboración entre ambos sectores de la resistencia se ha convertido en una de las mayores amenazas potenciales para el régimen militar.

Situación actual

Para algunos analistas, el conflicto armado de Myanmar es una guerra civil; para otros, es una lucha revolucionaria para sacar a los militares de la política del país de forma permanente (Wai, 2023).

El despliegue de las fuerzas armadas en las zonas rurales y el aumento de los enfrentamientos están causando numerosas víctimas civiles y desplazamientos de la población, lo que agrava el problema —casi estructural— de los refugiados en Myanmar (*Reliefweb*, 2021).

El creciente poder político y militar de las organizaciones armadas étnicas de Myanmar constituye una nueva realidad en el país. Antes del golpe, estos grupos ya tenían múltiples discrepancias con el Gobierno civil de la LND electo en 2020. Con el golpe de Estado, la junta militar supuso que dicha hostilidad constituía una ventaja a su favor, ya que podría facilitar la remisión de la violencia de las OAE haciéndoles partícipes de un renovado «proceso de paz». La vía hacia el federalismo y la representación proporcional en un futuro Gobierno eran opciones que se planteaban dentro de la junta militar para poner fin a los conflictos étnicos (Clapp, 2022).

Sin embargo, la actual crisis puede presentar una oportunidad para que las OAE lleven a cabo más reivindicaciones y recuperen territorios perdidos en décadas atrás.

Si bien las OAE generalmente desapruban el régimen y su brutal represión, se dividen en cuatro grupos distintos atendiendo a su relación con la junta militar y el movimiento de resistencia civil prodemocrático (Connelly y Loong, 2023).

El primer grupo, compuesto por cuatro integrantes, está abiertamente alineado con el Gobierno de Unidad Nacional y su coalición de fuerzas de resistencia civil prodemocracia. En este grupo se incluyen: la Organización por la Independencia de Kachin, la Unión Nacional Karen, el Partido Nacional Progresista Karenni y el Frente Nacional Chin.

El segundo grupo, conocido como la Alianza de la Hermandad Tripartita (*Brotherhood Alliance*), apoya tácitamente el movimiento de resistencia, pero también tiene un alto interés en consolidar su poder y sus territorios. Este grupo está formado por el Ejército de Arakan (AA), el Ejército de Liberación Nacional Ta'ang (TNLA) y el Ejército de la Alianza Democrática Nacional de Myanmar (MNDAA) (Nyein, 2023).

El tercer grupo incluye a los integrantes del acuerdo nacional de alto el fuego (NCA, por sus siglas en inglés) firmado en 2015. Este grupo es más proclive a establecer diálogos periódicos con la junta militar.

El cuarto grupo permanece desalineado ante los demás grupos étnicos y la resistencia civil. Incluye al Ejército Unido del Estado de Wa (UWSA), al Partido Progresista del Estado de Shan (SSPP) y al Ejército de la Alianza Democrática Nacional (NDAA). La actitud general de este grupo es la de esperar y ver cómo se desarrolla el conflicto armado contra la junta militar mientras luchan en defensa de su propia autonomía (Clapp y Myo, 2023).

Desde el punto de vista geográfico, la acción de todas estas OEA y del movimiento de resistencia civil se desarrolla en siete regiones geográficas dentro del territorio de Myanmar. Estas se agrupan en tres escenarios por la forma en la que se están llevando a cabo los conflictos.

El primer escenario está constituido por una resistencia a la junta militar procedente de tres zonas fronterizas: el estado de Kachin, que comparte frontera con China, y el sudeste y el noroeste de Myanmar, que comparten frontera con Tailandia e India respectivamente. Es en esta zona donde existe una mayor coordinación entre los grupos étnicos y el movimiento de resistencia civil, lo que ha provocado que los enfrentamientos con las fuerzas de la junta militar sean especialmente violentos. Se estima que existen unos 296 000 desplazados, de los cuales 93 000 han cruzado la frontera hacia Tailandia (Connelly y Loong, 2023).

El segundo escenario de confrontación se está produciendo en el centro y en el sur de Myanmar. Esta región se caracteriza porque llevaba décadas sin sufrir violencia hasta que tuvo lugar el golpe de Estado en febrero de 2021. Como en ella habita la mayoría de la población birmana budista, había permanecido al margen de los conflictos históricos entre las fuerzas armadas de Myanmar y los grupos étnicos. En esta región, el conflicto está motivado íntegramente por la oposición civil a la junta militar y, por lo tanto, está compuesto mayoritariamente por aliados del NUG, pero también por otros grupos que luchan de forma independiente por la misma causa.

En estas zonas, la junta militar está empleando tácticas de contrainsurgencia, en especial en entornos urbanos, por lo que el poder de destrucción de infraestructuras está siendo mayor que en otras regiones de Myanmar. A diferencia de lo que está haciendo con los grupos étnicos, la junta militar no se muestra favorable a establecer una vía de negociación con los opositores civiles birmanos que operan en el centro de Myanmar, a quienes tacha de terroristas (Connelly y Loong, 2023).

La región de Sagaing, cerca de la segunda ciudad más grande del país, Mandalay, ha presentado una de las resistencias más feroces al Gobierno militar, con intensos combates durante meses. En esta región central, los ataques de los militares son masivos e indiscriminados al considerar que se trata de una lucha contraterrorista (Tan y diamond, 2023). El ataque más grave tuvo lugar el 11 de abril de 2023 y en él murieron 168 personas, muchos de ellos niños.

El tercer escenario comprende las denominadas áreas no alineadas. Estas engloban el estado de Rakhine, que comparte frontera con Bangladesh, y las zonas del estado de Shan situadas en la frontera con China. En esta región, el conflicto se lleva a cabo entre los grupos étnicos y los militares, pero no existe ninguna coordinación con los grupos civiles prodemocráticos. Los grupos étnicos que operan en este escenario se encuentran agrupados en la Alianza Tripartita y en el Ejército de la Alianza Democrática Nacional de Myanmar (MNDAA). La lucha de estos grupos contra el Gobierno central ha estado dirigida desde hace décadas a mantener su propia supervivencia y su autonomía territorial sin mostrar interés en las reformas que se produzcan a nivel estatal.

En este escenario, la influencia de China está siendo más relevante a medida que transcurre el conflicto debido a los intereses estratégicos que tiene en las dos regiones. En el estado de Shan, China está involucrada en proyectos de extracción de minerales mientras que en el Estado de Rakhine tiene planeado construir un puerto de aguas profundas y una zona económica especial.

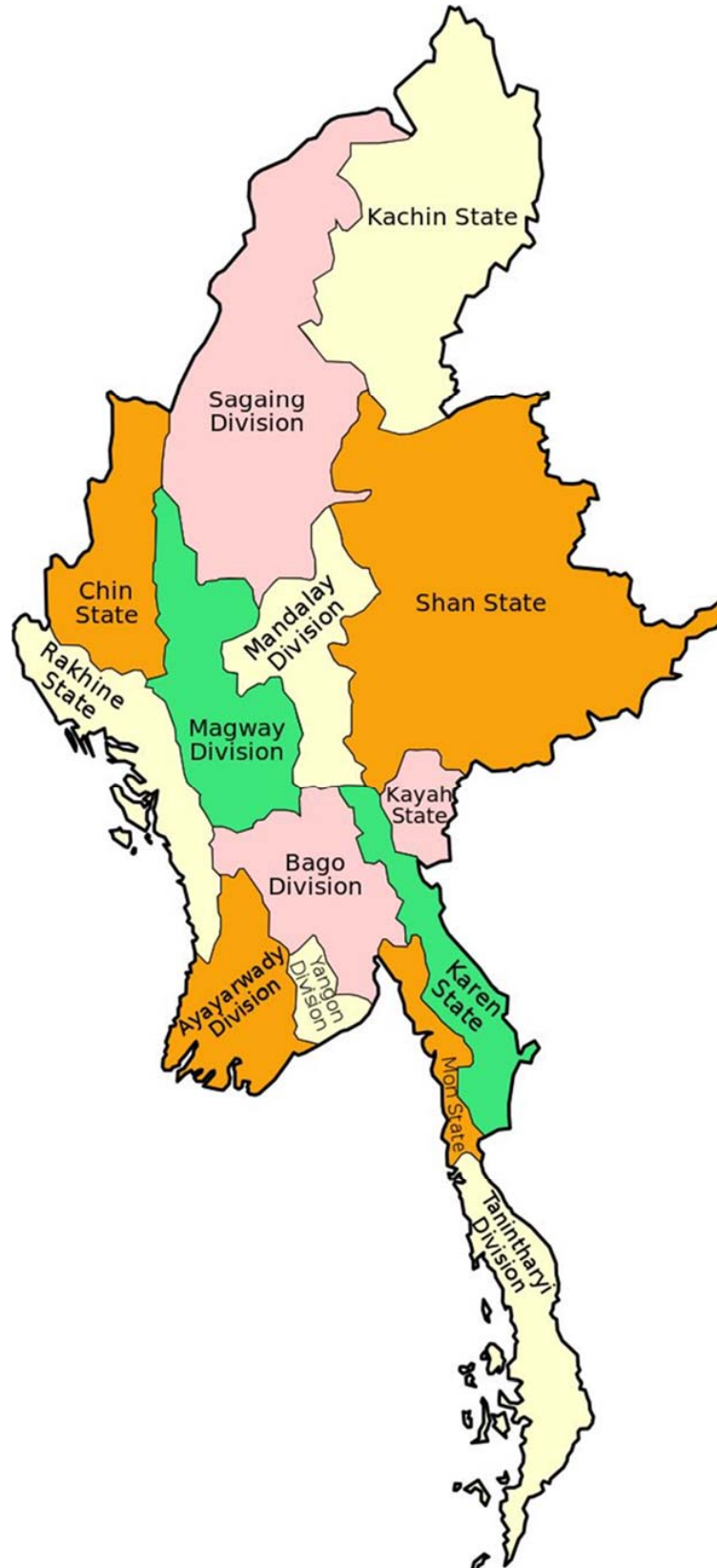


Figura 1: Subdivisiones de Myanmar. Disponible en https://commons.wikimedia.org/wiki/Atlas_of_Myanmar

Ante estos múltiples escenarios y actores implicados en conflictos armados, la estrategia que está llevando a cabo la junta militar es intentar compartimentar el conflicto y abordar las amenazas de forma individual, lo que tradicionalmente se conoce como «divide y vencerás».

Un objetivo principal de la junta es la ruptura de las asociaciones entre las OAE y los grupos civiles. Para ello, no duda en castigar a los OAE que están prestando apoyo al PDH y en ejercer acciones menos violentas con las no lo realizan. En el campo de batalla, esto se traduce en un uso más agresivo del poder aéreo contra los primeros y en la apertura de procesos de diálogo y el establecimiento de varios alto el fuego con los segundos.

La junta militar está empleando gran parte de su potencial para disuadir a los OAE de realizar ataques ofensivos en las áreas periféricas. Esta disuasión se ha logrado en el estado de Rakhine y en el noreste del país, donde se encuentran la mayoría de los grupos integrados en el FPNCC (*Federal Political Negotiation and Consultative Committee*)². Sin embargo, en el noroeste y sureste, donde actúan grupos como el KIA (Ejército para la Independencia de Kachin) y el KNU (Unión Nacional Karen), los enfrentamientos son más severos, con ataques de proporciones mayores que ocasionan un mayor número de víctimas. Los miembros de la FPNCC se reunieron en marzo de 2023. La intervención diplomática de China para acabar con la inestabilidad en Myanmar fue bien recibida. Esta federación apuesta por el establecimiento de una unión democrática federal como solución duradera al conflicto (Connelly y Loong, 2023).

Respecto a los combates con el PDF, la estrategia de la junta es clara. En primer lugar, evitar que los grupos étnicos sigan proporcionando formación y medios materiales al movimiento de oposición civil, y, en segundo lugar, continuar con una política de desmoralización de los seguidores del PDF mediante la realización de ataques indiscriminados que pongan al límite la supervivencia de la población local.

La brutal represión de los militares contra la disidencia y los abusos generalizados en el conflicto han provocado la condena de las Naciones Unidas, Gobiernos extranjeros y organizaciones de derechos humanos. Ante esta presión internacional, aparentemente,

² EL FPNCC se creó el 19 de abril de 2017 durante la cuarta cumbre de Organizaciones Étnicas Armadas (EAO) en Pangkham con la tarea de «discutir con el gobierno de la Unión de Myanmar las cuestiones de la consolidación de la paz en Myanmar»

la junta militar está tomando decisiones que podrían ser vistas como facilitadoras de una posible finalización del conflicto. Un ejemplo de estas decisiones es el indulto concedido a Aung San Suu Kyi, que ha sido considerado por algunos países como un «avance». Sin embargo, este indulto es casi simbólico, ya que Aung San Suu Kyi, que había sido condenada a un total de treinta y tres años de prisión, recibió el indulto por cinco de los diecinueve delitos por los que fue juzgada y, además, solo por los menores. Eso significa que a la líder del movimiento prodemocrático, de setenta y ocho años, todavía le quedan veintisiete para seguir en arresto domiciliario (Wong y Yingcharoen, 2023). Además, la junta militar ha prolongado el estado de emergencia, lo que significa que las elecciones democráticas que iban a tener lugar en 2023 se han pospuesto hasta el 2024.

Actores externos

Desde el comienzo del golpe de Estado, los países que lo han condenado han permanecido casi como espectadores. Si bien las sanciones que han impuesto algunas potencias como la UE o EE. UU. han constituido una medida para mostrar la desaprobación al Gobierno militar, lo cierto es que han demostrado que preferían no involucrarse. Mientras tanto, el conflicto interno de Myanmar está provocando miles de víctimas, cientos de miles de desplazados y una violencia generalizada e indiscriminada que está asolando el país.

Transcurridos dos años desde el golpe de Estado y en vista de que el conflicto se está volviendo más complejo en Myanmar con el aumento de la violencia y el retraso de la convocatoria de elecciones, los actores internacionales están desarrollando estrategias sobre cómo abordar esta crisis que amenaza con desestabilizar a todo el sudeste asiático.

China

Myanmar ha sido una nación estratégicamente importante para China debido a sus abundantes recursos, su posición geográfica en la costa oriental de la bahía de Bengala y la frontera terrestre de 2129 km de largo que comparten. En ella se sitúan varios puntos estratégicos donde tienen lugar transacciones comerciales como Muse, Lweje, Chinshwehaw, Kampaiti y Lweje (Lintner, 2023a).

Las relaciones entre Myanmar y China a menudo se han descrito como «*Pauk Phaw*», una relación fraternal, debido a sus lazos políticos, económicos, diplomáticos, históricos y culturales (RPC, 2022).

China comparte con Myanmar una serie de intereses geoestratégicos y económicos entre los que destacan las inversiones en infraestructura agrupadas bajo la bandera del Corredor Económico China-Myanmar (CMEC), que es fundamental para el alcance global de la iniciativa de la franja y la ruta (BRI, por sus siglas en inglés). El CMEC incluye un puerto de aguas profundas en Kyaukphyu, un parque industrial y un enlace ferroviario de alta velocidad entre Kunming, en China, y Mandalay, en Myanmar. Estas infraestructuras permiten a China tener acceso al Índico y evitar así el importante cuello de botella que supone el estrecho de Malaca.

En paralelo al trazado de la línea de ferrocarril, se ha construido el gasoducto que conecta la provincia de Yunnan con el mar de Andamán. Además, China también está creando otras infraestructuras en el país entre las que cabe destacar la central eléctrica situada en la zona económica especial de Kyaukphyu.

A pesar de la creciente inestabilidad interna en Myanmar, la relación comercial con China continúa en auge. En los últimos años, China se ha convertido en uno de los mayores socios comerciales de Myanmar. Según el Ministerio de Comercio de Myanmar, el comercio bilateral entre abril de 2022 y la mitad de enero de 2023 alcanzó los 2159 412 M \$ (Banerjee, 2023).

Las exportaciones de Myanmar a China son principalmente productos agrícolas como arroz, judías y semillas de sésamo. En 2019, las exportaciones agrícolas representaron el 83 % de las exportaciones totales de Myanmar a China. Del mismo modo, Myanmar también le está enviando más minerales como jade, cobre y tierras raras. En contraste, las exportaciones de China a Myanmar son principalmente productos manufacturados como maquinaria, electrónica y textiles (Banerjee, 2023).

La explotación de minerales estratégicos, entre los que se incluyen las tierras raras — imprescindibles para el desarrollo de las energías renovables y el avance hacia la digitalización—, está condicionando las relaciones entre ambos países. Tras el cierre de algunas minas de tierras raras como la de Ganzhou por motivos ambientales, China ha encontrado en Myanmar un proveedor cercano que dispone de cantidades suficientes

para abastecer al mercado chino. En 2021, las importaciones de tierras raras desde Myanmar superaron a la producción doméstica de China (Global Witness, 2022).



Figura 2: Infraestructuras energéticas que atraviesan Myanmar. Fuente: elaboración propia con el mapa obtenido en A Relationship on a Pipeline: China and Myanmar - China Research Center (chinacenter.net)

Los meses de abril y mayo de 2023 marcaron un punto de inflexión crucial en las relaciones entre China y Myanmar. Esto fue impulsado por las intervenciones diplomáticas estratégicas del enviado especial chino, que pretendía fomentar el diálogo entre los grupos étnico y la junta militar para establecer un proceso de paz. El compromiso de China con la junta militar de Myanmar es consistente con su objetivo de garantizar la estabilidad periférica necesaria para realizar sus ambiciones geopolíticas.

El inicio de conversaciones de paz con las OAE del norte, la reactivación del CMEC y las reuniones con delegaciones de alto nivel del Ejército Popular de Liberación (EPL) en Nanyidaw constituyen la prueba de que China, aparentemente, ha dado nueva vida a una relación que se había congelado desde el golpe de Estado (Thiha, 2023).

La junta militar también se ha apresurado a aceptar una presencia policial china en las principales ciudades como Rangún y Mandalay. La influencia de la policía y de la seguridad chinas también ha aumentado en el estado de Shan, donde China llevó a cabo una importante operación policial transfronteriza que resultó en 269 arrestos a principios de septiembre (Harding y Tower, 2023).



Figura 3. Corredor comercial Myanmar-China. Fuente: Elaboración propia con el mapa obtenido en China-Myanmar New Passage - Optimize IAS

Este apoyo a la junta militar está fomentando un sentimiento antichino entre los opositores civiles y la mayoría de la población en Myanmar, que perciben que las empresas chinas están explotando los recursos naturales del país sin proporcionar beneficios significativos a la población local (Banerjee, 2023).

En el estado de Kachin, los aldeanos han rechazado la minería china de tierras raras cerca de la frontera (Fishbein *et al.*, 2023). Las comunidades desplazadas por la represa de Myitsone continúan exigiendo que el proyecto se cancele definitivamente.

En Kyaukphyu, las comunidades han estado utilizando regulaciones ambientales para presionar a las empresas chinas y que detengan el daño ambiental causado por la terminal petrolera en la isla de Maday (Thein, 2019).

China tiene que nadar entre dos aguas. Por una parte, no respalda completamente a la junta militar, sino que aboga por un proceso electoral inminente y por la posterior transición a un Gobierno civil. Esta postura ha provocado malestar dentro de la junta, en especial en lo que respecta a la insistencia en celebrar elecciones. China reconoce que los incentivos económicos podrían ofrecer una mayor influencia de la junta militar para tomar decisiones unilaterales que, en un futuro, pudieran poner en riesgo sus inversiones. Y no sería la primera vez: la suspensión del proyecto de la presa de Myitsone bajo la administración de U Thein Sein ya fue percibida por China como una falta de respeto ya que no solo supuso una pérdida financiera, sino también un grave abuso de confianza.

Por este motivo, la estrategia de China gira en torno a dos elementos centrales. El primero es estabilizar la frontera. Para ello, es necesario comprometerse con las OEA y lograr un alto el fuego de facto, lo que es fundamental para implementar el CMEC, y tomar medidas enérgicas contra las actividades ilícitas y los delitos relacionados con las drogas. Estas actividades van más allá de la región nororiental y llegan hasta la frontera meridional entre Tailandia y Myanmar, que recientemente ha sido objeto de una represión conjunta entre Tailandia, Myanmar y China.

En segundo lugar, China necesita evitar que Myanmar se convierta en un Estado fallido que haga peligrar sus estrategias comerciales. Además, necesita contrarrestar el rápido compromiso y las posibles inversiones de la India así como el posible aumento de la implicación de EE. UU. en el conflicto.

China reconoce que no hay una solución rápida para el problema de Myanmar y que la solución al conflicto depende del propio país. En este sentido, también apuesta por el liderazgo de la ASEAN para solucionar los problemas y aboga por dar más tiempo a la organización, de modo que pueda crear el consenso necesario entre todos sus miembros para poner fin a la inestabilidad del país (ONU, 2022).

Rusia

Las relaciones entre la junta militar de Myanmar y Rusia se centran principalmente dentro del ámbito militar. Myanmar ha confiado durante mucho tiempo en Rusia para la formación de posgrado de sus oficiales militares, en especial los de la fuerza aérea (Ganesan, 2022). Además de esta formación, Rusia ha proporcionado a Myanmar aviones de combate, helicópteros y sistemas de defensa aérea rusos para enfrentarse a los grupos armados étnicos. Estas adquisiciones han permitido a Myanmar diversificar sus suministros militares y tener una menor dependencia de China (Ganesan, 2022).

La junta militar, a través de la Comisión Electoral de Myanmar, también busca el apoyo de Rusia para la celebración del proceso electoral que pretende realizar en 2025. Miembros de esta comisión realizaron una visita en septiembre de 2023 a su correspondiente homólogo en Rusia, la Comisión Electoral Central de Rusia, con el propósito de comenzar a diseñar la campaña electoral.

Durante la visita se trataron varios temas entre los que se incluyen el fortalecimiento de las relaciones con Rusia, la educación de los votantes, la utilización efectiva de los medios de comunicación, la transparencia en los procesos electorales y el intercambio de experiencia entre los dos países a través de la firma de un memorando de entendimiento. La delegación birmana también estudió los métodos electorales de Rusia, las condiciones para llevar a cabo las elecciones, los procedimientos de campaña y los aspectos culturales (MNA, 2022).

EE. UU.

La participación directa de EE. UU. en el conflicto se está produciendo de forma sutil, ya que se conoce que se está ofreciendo formación a los grupos opositores mediante personal militar que ha servido a las fuerzas armadas de los EE. UU. pero que se encuentra en Myanmar solo en calidad de ciudadanos estadounidenses (Connelly y Loong, 2023). De hecho, la junta militar también acusa a EE. UU. de su injerencia en el conflicto, ya que el líder de los *Free Burma Rangers* (FBR), que proporciona apoyo a los grupos de la oposición en la frontera con Tailandia, es un exoficial de las Fuerzas Armadas del Ejército de los EE. UU. (Connelly y Loong, 2023). Para concienciar a la población de la intervención de Occidente en el conflicto, la junta militar está llevando a

cabo campañas a través de redes sociales como Telegram o Twitter (ahora X).

Por su parte, el NUG ha abierto una oficina en Washington y en EE. UU. se ha aprobado una ley que autoriza la asistencia no letal a la parte opositora al régimen.

Este enfoque cauteloso que está llevando a cabo EE. UU. está motivado porque algunos de sus aliados en la región mantienen su compromiso con la junta militar (Myo y Myers, 2023). Por ejemplo, las sanciones impuestas por EE. UU. no han incluido a quienes hacen negocios con la junta, como las compañías energéticas tailandesas y las firmas financieras de Singapur. Tampoco las empresas militares como Myanmar Oil and Gas Enterprise, propiedad de la junta militar, han sido objeto de sanciones por parte de EE. UU. (Myo y Myers, 2023).

Con este intervencionismo cada vez más evidente de China y EE. UU. se corre el riesgo de que se produzca un escenario de guerra fría entre las dos potencias en territorio birmano (Myo y Myers, 2023).

ASEAN

Desde el inicio del conflicto, la ASEAN se postulaba como la organización regional que debía determinar la vía más adecuada para alcanzar la paz y volver a constituir un Gobierno democrático. Sin embargo, el plan de paz de cinco puntos que se acordó en Yakarta en abril de 2021 por los estados miembros de la ASEAN, incluida la junta militar de Myanmar, sigue sin aplicarse y únicamente se ha implantado de forma parcial.

En junio de 2021, tan solo cinco meses después del golpe, la división entre los miembros de la ASEAN por el enfoque sobre Myanmar se hizo evidente cuando la Asamblea General de la ONU adoptó una resolución para condenar el golpe y exigir la liberación de los presos políticos en Myanmar. Dentro del bloque, solo seis miembros votaron a favor de la resolución (Singapur, Vietnam, Filipinas, Indonesia, Malasia y Myanmar), mientras que cuatro se abstuvieron (Brunéi, Camboya, Laos y Tailandia)

En el seno de la ASEAN hay división entre los países que dan muestras de apoyo a la junta y entre los que no. Las conversaciones de algunos integrantes de la ASEAN con miembros de la junta militar encaminadas a buscar una solución para el conflicto han provocado el malestar de los opositores, que incluso han llegado a quemar banderas de

esta asociación. Además, han acusado al bloque de carecer de credibilidad y de dar legitimidad al Gobierno militar.

La cumbre de la ASEAN en Indonesia en mayo de 2023 demostró los problemas que tiene la asociación para acabar con la crisis política y humanitaria de Myanmar. El conflicto birmano se ha convertido en el talón de Aquiles del bloque regional (Tucker, 2023), por lo que la ASEAN puede pasar de una impotencia política a la irrelevancia regional (Lintner, 2023b).

El consenso y la no injerencia son los principios rectores de la ASEAN. Esto significa que el bloque no puede tomar ninguna acción o intervenir en un conflicto entre los Estados miembros. Además, cualquier medida debe ser aprobada por consenso y esto, con la división actual de intereses, es prácticamente imposible.

Desde 2021, el Gobierno militar se niega a enviar un representante apolítico a la cumbre bianual. No obstante, la ASEAN puede tomar medidas hacia Myanmar sin su cooperación. Según el artículo 20 de la Carta de la ASEAN, en caso de una violación grave, «cuando no se pueda lograr un consenso, la Cumbre de la ASEAN puede decidir cómo se puede tomar una decisión específica» (ASEAN, 2007). Atendiendo a este artículo, la ASEAN decidió suspender a Myanmar de la presidencia rotatoria de la asociación en 2026 y designar a Filipinas en su lugar.

Los esfuerzos del actual presidente de la ASEAN, Indonesia, para hacer malabarismos con estos intereses a través de la «diplomacia silenciosa» —ejerciendo presión sobre el Gobierno militar a través de negociaciones discretas y secretas en lugar de conversaciones y discursos públicos de alto perfil— han producido algunos éxitos, aunque limitados. Si bien la junta ha autorizado el paso selectivo a la asistencia humanitaria y a las delegaciones por parte de funcionarios de alto nivel de las Naciones Unidas, la ayuda a menudo es retenida y obstruida por personal militar.

El presidente indonesio, Joko Widodo, dijo el 8 de agosto que el bloque, incluido Myanmar, debe continuar trabajando junto para resolver la crisis. Según sus declaraciones: *«La ASEAN, como un gran barco, debe avanzar. Este gran barco debe continuar navegando. Este gran barco no puede hundirse porque esta es nuestra responsabilidad con cientos de millones de personas que están dentro».*

Sin embargo, ante la dificultad de la ASEAN como bloque para acabar con el conflicto de Myanmar, países como Malasia, Tailandia o Filipinas pretenden realizar sus propios enfoques. La reunión en Naypyitaw, que tuvo lugar en julio de 2023, entre el ministro de Asuntos Exteriores de Tailandia y el jefe de la junta militar, Min Aung Hlaing y, posteriormente, con Aung San Suu Kyi es una muestra de los esfuerzos diplomáticos que se están haciendo al margen de la ASEAN (Shibata y Maulia, 2023).

Tailandia tiene un interés evidente en lograr la paz en Myanmar más allá de los obvios imperativos morales y humanitarios y está mejor posicionada para desempeñar un papel crítico como mediador entre el Tatmadaw, el NUG, el público de Myanmar y otras fuerzas de oposición.

Sobre este último punto, el Gobierno tailandés tiene un mayor acceso a los altos dirigentes pasados y presentes del Tatmadaw. Las fuerzas armadas de Tailandia y Myanmar son estrechos colaboradores en las operaciones regionales de mantenimiento de la paz y lucha contra el tráfico de drogas. Esta cooperación se fundamenta en los lazos de amistad que existen entre algunos de sus militares. Por ejemplo, en 2012, el general Min Aung Hlaing fue nombrado «hijo adoptivo» de Prem Tinsulanonda, el exjefe del Ejército Real Tailandés (RTA). En 2014, el Gobierno posterior al golpe de Estado en Tailandia recibió el respaldo oficial del Ejército de Myanmar. Ambos Gobiernos son conocidos por abogar por la cooperación económica y de seguridad en relación con el Triángulo de Oro del opio.

Tailandia y Myanmar están muy interconectados económicamente. Tailandia es el segundo socio comercial más grande de Myanmar a pesar de que el comercio bilateral ha disminuido significativamente en los últimos años debido a una combinación de inestabilidad política y controles fronterizos más estrictos.

Un Myanmar volátil atrapado en un limbo de desarrollo no beneficia a su vecino oriental, con el que comparte su frontera más larga, de 2416 km.

UE

Por lo que respecta a la Unión Europea (UE), Josep Borrell, alto representante de la UE para Asuntos Exteriores, planteó la preocupación de esta en una reunión con los ministros de Asuntos Exteriores de la ASEAN celebrada en julio de 2023 en Yakarta.

La UE, al igual que han hecho Estados Unidos y otros Gobiernos occidentales, ha impuesto sanciones al Gobierno militar de Myanmar y ha exigido el fin inmediato de la violencia y la liberación de Suu Kyi y otros detenidos políticos.

La UE está evaluando el cumplimiento de los derechos humanos y laborales en Myanmar, y deja la puerta abierta a un posible cambio en las preferencias comerciales que otorga al país. Grandes empresas del sector textil como H&M e Inditex han comunicado que dejarán de abastecerse de un país donde la junta militar gobernante ha arrestado a líderes sindicales y donde los informes de abusos laborales se han multiplicado.

Los trabajadores y los sindicatos en Myanmar y en todo el mundo esperan que el Parlamento Europeo, como defensor de los valores democráticos, haga todo lo que esté en su mano para poner fin al gobierno de la junta militar y devolver la democracia al pueblo de Myanmar.

A pesar del golpe de Estado, Myanmar no ha perdido sus privilegios comerciales bajo el esquema «todo menos armas» de la UE. La Unión Europea importó bienes por valor de 4,3 M € (4750 M \$) de Myanmar en 2022 frente a los 2,6 M € del año anterior, lo que supone un aumento de casi el 80 % según indica la Comisión Europea³.

En comparación, el comercio de Estados Unidos con Myanmar aumentó solo un 4 % de 2021 a 2022 según datos de Estados Unidos. Las exportaciones de la UE a Myanmar también aumentaron en 2022, de unos 300 M € a 368 M € (Hutt, 2023).

En una declaración realizada por el Parlamento Europeo se condena al gobierno violento e ilegítimo de la junta y se rechaza cualquier intento de los líderes militares de legitimar su poder antidemocrático mediante elecciones falsas. También se pide que se libere a los presos políticos y que finalice el uso indiscriminado de la fuerza. Del mismo modo, se solicita a la UE y a sus Estados miembros que aumenten sustancialmente la ayuda humanitaria a la población y a los refugiados de Myanmar, incluidos los rohingyas.

El Parlamento Europeo está trabajando para instituir un embargo mundial de armas a Myanmar y remitir al país a la Corte Penal Internacional. También pide que la UE introduzca sanciones específicas adicionales contra el Ejército y sus intereses

³ Ficha de Myanmar (Burma) dedicada al comercio y disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/myanmar_en

comerciales, incluidas sanciones sobre el combustible de aviación, la empresa minera n.º 2 y el Banco de Comercio Exterior de Myanmar, y que las aplique rápidamente.

La Comisión Europea tiene que demostrar que nada, excepto las armas, está beneficiando a la junta militar y que las empresas con sede en la UE están sujetas a procesos de diligencia en materia de derechos humanos.

El Parlamento también condena a Rusia y a China por su apoyo político, económico y militar a la junta de Myanmar (Unión Europea, 2023).

India

La frontera de la India con Myanmar es de suma importancia para la India, ya que este país es una pieza fundamental para controlar una región nororiental extremadamente convulsa donde tienen presencia numerosos grupos insurgentes y terroristas y se dan otros fenómenos como flujos migratorios, el narcotráfico y el crimen organizado transnacional.

Para la India, el ejército de Myanmar es un socio para controlar la frontera y negar refugio seguro a los grupos rebeldes indios. De hecho, la India es uno de los principales proveedores de armas de Myanmar. Desde el comienzo del golpe de Estado, la India ha suministrado armas y otros materiales relacionados por un valor de 51 M \$ al Ejército birmano (Singh, 2023).

Sin embargo, la crisis actual de Myanmar está afectando significativamente a las regiones fronterizas del noreste de la India. El golpe militar ha dado lugar a actos de represión contra las tribus kuki y chin, lo que ha motivado a muchos de los habitantes de Myanmar a infiltrarse en los estados indios de Manipur y Mizoram en busca de seguridad. Ante esta situación, Mizoram, un estado con una gran población de personas con estrechos vínculos étnicos y culturales con la población del otro lado de la frontera, ha establecido campamentos para proporcionar refugio a más de cuarenta mil personas. Esta decisión ha provocado un estado de inestabilidad en las fronteras del país, especialmente en lo que respecta a las acciones de la junta militar contra las tribus kuki y chin (Bhattacharya, 2023).

Por otro lado, el Ejército Popular de Liberación de Manipur y el Frente Popular Manipur Naga, que luchan contra el Estado indio por el separatismo o por una mayor autonomía, han utilizado el territorio de Myanmar como escenario para ataques en la India. Ahora, la junta, en vez de expulsarlos, les está ofreciendo refugio en Myanmar a cambio de luchar contra las fuerzas opositoras al régimen en la región de Sagaing.

Hasta ahora, la India no ha ejercido presión pública sobre la junta militar para que ponga fin a la violencia, ya sea bilateralmente o en foros multilaterales. De hecho, la India se abstuvo de la Resolución 2669 (2022) del Consejo de Seguridad de la ONU que pedía el fin inmediato de los combates. Sin embargo, dado el empeoramiento del conflicto en su frontera, puede haber una oportunidad para que Estados Unidos se involucre con la India a través de un enfoque múltiple basado en valores e intereses compartidos (Tum e Indergaard, 2023). Myanmar es la puerta de entrada de la India al sudeste asiático y, por lo tanto, esencial para el desarrollo de su política *Act East* y para la proyección de sus capacidades en la región (Roy, 2023).

ONU

La resolución S/RES/2669 (2022) aprobada por doce votos a favor, ninguno en contra y tres abstenciones (China, Federación de Rusia e India) expresa la preocupación del Consejo de Seguridad sobre la situación de Myanmar y sus implicaciones para la seguridad y estabilidad regionales. En ella se reitera la necesidad de proporcionar ayuda humanitaria de forma segura y del cumplimiento del acuerdo de los cinco puntos de la ASEAN. También se pide la liberación de los presos políticos, la defensa de las instituciones y los procesos democráticos mediante el establecimiento de un diálogo constructivo, y la reconciliación de conformidad con la voluntad y los intereses del pueblo de Myanmar.

Durante la discusión de esta resolución, los países miembros mostraron sus diferencias en el tratamiento que el Consejo de Seguridad debía dar al conflicto de Myanmar. Para EE. UU., la adopción de la resolución era un importante comienzo de la conversación dentro del Consejo sobre Myanmar. Se debía aprovechar esta oportunidad para buscar formas adicionales de apoyar la implementación del consenso de cinco puntos y de promover la rendición de cuentas por las acciones del régimen.

Sin embargo, la resolución no es lo suficientemente ambiciosa, pues no hace referencia a un posible embargo de armas contemplado en una resolución de Asamblea General que también busca un mecanismo para impedir la corriente de recursos financieros al régimen. La resolución S/RES/2669 (2022) tampoco incluye una petición directa para que el régimen militar se enfrente a la justicia por los crímenes que supuestamente ha cometido.

En el lado casi opuesto, Rusia declaró que el conflicto de Myanmar no amenaza la seguridad internacional, sino que se trata de un problema humanitario y, por lo tanto, debería ser abordado en otras agencias de la ONU encargadas de estos asuntos. También destacó el papel de la ASEAN como organización a la que le corresponde la resolución del conflicto de Myanmar.

Perspectiva

La violencia extrema del Ejército contra la población civil y la destrucción de la infraestructura económica del país en los últimos dos años hacen que sea muy poco probable que el pueblo de Myanmar vuelva a aceptar el papel de los militares en el Gobierno consagrado por la Constitución de 2008. Por este motivo, el conflicto puede que no sea una guerra civil, sino que se trate de una revolución para acabar con el poder militar que siempre ha estado representado en el Gobierno birmano.

A medida que la violencia, la destrucción y el número de desplazados aumenta, el conflicto se vuelve más complejo. Esto se debe a la intervención de potencias extranjeras ante la incapacidad de la ASEAN de poner fin a un conflicto que amenaza con desestabilizar toda la región del sudeste asiático.

Rutas comerciales, recursos naturales e infraestructuras hacen que Myanmar sea una pieza clave del escenario geopolítico y geoestratégico del sudeste asiático, especialmente para China.

La influencia de China busca moderar la violencia de los grupos étnicos más agresivos que se oponen de manera violenta a la junta militar. Si estos grupos perciben que, con el diálogo con la junta, pueden alcanzar sus pretensiones federalistas, puede que el conflicto se vea ralentizado en algunos territorios. Esta situación permitiría a la junta militar poder disponer de más efectivos para luchar contra el levantamiento civil y contra

los otros grupos que los apoyan, lo que hace temer que la crudeza de los enfrentamientos crecería en otras regiones.

El apoyo de China a la junta militar al permitir moderar la violencia de los grupos étnicos hará inclinarse la balanza hacia el fortalecimiento de la unión de ambos vecinos, lo que puede obstaculizar la creciente influencia de EE. UU. en la región. Esta situación es vista con preocupación por los aliados de EE. UU. como Australia, la India y Japón.

Por otro lado, los jóvenes líderes de la resistencia han adquirido autoridad moral y experiencia política durante los años posteriores al golpe. Si estos grupos reciben un mayor apoyo de EE. UU., Myanmar podría convertirse en un nuevo escenario de guerra fría entre Occidente y China.

La cuestión de los refugiados y desplazados internos será un problema creciente y al que la comunidad internacional deberá dar una respuesta. Ningún país vecino de Myanmar tiene interés en absorber a un gran número de refugiados. De hecho, China, Tailandia y la India han tomado medidas para reforzar los controles fronterizos. En Bangladesh la situación es crítica, ya que acoge más de un millón de refugiados rohingyas.

En el peor de los escenarios, si la violencia continúa y no se lleva a cabo el proceso electoral que ha sido pospuesto por la junta militar para el 2025, Myanmar corre el riesgo de convertirse en un futuro Estado fallido, lo que dificultará la consolidación de los intereses comerciales y económicos que tienen China y la India en su vecino birmano.

*María del Mar Hidalgo García**
Analista del IEEEE.

Bibliografía

ASEAN, (2007). *The ASEAN Charter*. ASEAN. Disponible en: <https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>

[Banerjee](#), S. (2023). Myanmar's trade relations with China. *ORF*. Disponible en: <https://www.orfonline.org/expert-speak/myanmars-trade-relations-with-china/#:~:text=In%20recent%20years%2C%20China%20has,up%20to%20US%242159.412%20million>

[Bhattacharya](#), S. (2023). How the Myanmar Crisis Threatens to Destabilize India's Manipur State. *The Diplomat*. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/06/how-the-myanmar-crisis-threatens-to-destabilize-indias-manipur-state/>

Clapp, P. (2022). Priscilla Clapp on the Anniversary of Myanmar's Coup. *United States Institute of Peace*. Disponible en: <https://www.usip.org/publications/2022/02/priscilla-clapp-anniversary-myanmars-coup>

Clapp, P. y Myo Hein, Y. (2023). Is Myanmar's Junta Turning a Corner? *United States Institute of Peace*. Disponible en: <https://www.usip.org/publications/2023/08/myanmars-junta-turning-corner>

Connelly, A. y Loong, S. (2023). Conflict in Myanmar and the International Response, en *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2023: Key developments and trend*. Disponible en: <https://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/asia-pacific-regional-security-assessment-2023/>

Emily Fishbein *et al.* (2023). How the Kachin public overturned a rare earth mining project in KIO territory. *Frontier Myanmar*. Disponible en: <https://www.frontiermyanmar.net/en/how-the-kachin-public-overturned-a-rare-earth-mining-project-in-kio-territory/>

Ganesan, N. (2022). Russian arms and influence in Myanmar. *East Asia Forum*. Disponible en: <https://www.eastasiaforum.org/2022/11/05/russian-arms-and-influence-in-myanmar/>

[Global Witness \(2022\). Myanmar's poisoned mountains. Global Witness.](#)

Disponible en: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/natural-resource-governance/myanmars-poisoned-mountains/>

[Harding, B. y Tower, J. \(2023\). Myanmar's Crisis Looms Over the ASEAN Summit.](#)

United States Institute of Peace. Disponible en:

<https://www.usip.org/publications/2023/09/myanmars-crisis-looms-over-asean-summit>

Head, J. (2023). Los "tanques voladores", la nueva y mortal táctica en la devastadora guerra civil de Myanmar. *BBC.* Disponible en:

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-64485743>

Hidalgo, María del Mar (2021). Myanmar y el riesgo de guerra civil, en: *Panorama geopolítico de los conflictos 2021.* Disponible en:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2021/Cap_3_Myanmar.pdf

Hutt, D. (2023). EU imports from Myanmar surge despite sanctions. *DW.*

Disponible en: [https://www.dw.com/en/eu-imports-from-myanmar-surge-despite-sanctions/a-](https://www.dw.com/en/eu-imports-from-myanmar-surge-despite-sanctions/a-66343402#:~:text=By%20comparison%2C%20US%20trade%20with,for%20the%20junta%20through%20taxation)

[66343402#:~:text=By%20comparison%2C%20US%20trade%20with,for%20the%20junta%20through%20taxation](https://www.dw.com/en/eu-imports-from-myanmar-surge-despite-sanctions/a-66343402#:~:text=By%20comparison%2C%20US%20trade%20with,for%20the%20junta%20through%20taxation)

Lintner, B. (2023a). 'Broken Tooth': The Face of Chinese Investment in Myanmar. *The Irrawaddy.* Disponible en:

<https://www.irrawaddy.com/opinion/guest-column/broken-tooth-the-face-of-chinese-investment-in-myanmar-2.html>

(2023b). Myanmar and the Death of ASEAN. *The Irrawaddy.* Disponible en:

<https://www.irrawaddy.com/opinion/guest-column/myanmar-and-the-death-of-asean.html>

MNA (2022). UEC delegation returns from Russia following cooperation talks. *MNA.* Disponible en:

<https://www.gnlm.com.mm/uec-delegation-returns-from-russia-following-cooperation-talks/>

[Myo Hein, Y. y Myers, L. \(2023\). Is Myanmar the Frontline of a New Cold War?](#)

Foreign Affairs. Disponible en: [https://www.foreignaffairs.com/burma-](https://www.foreignaffairs.com/burma-myanmar/new-cold-war-hein-myers)

[myanmar/new-cold-war-hein-myers](https://www.foreignaffairs.com/burma-myanmar/new-cold-war-hein-myers)

Nyein, M (2023). Brotherhood Alliance of Three Ethnic Armies a Key Player in Myanmar's Civil War. *The Irrawaddy*. Disponible en: <https://www.irrawaddy.com/news/ethnic-issues/brotherhood-alliance-of-three-ethnic-armies-a-key-player-in-myanmars-civil-war.html>

ONU (2022). Security Council Demands Immediate End to Violence in Myanmar, Urges Restraint, Release of Arbitrarily Detained Prisoners, Adopting Resolution 2669 (2022). *ONU*. Disponible en: <https://press.un.org/en/2022/sc15159.doc.htm>

ONU (2023). Myanmar: 'Inhumanity in its vilest form' continues, warns Türk. *ONU*. Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2023/09/1141497>

Reliefweb (2021). Myanmar Emergency Update (as of 18 October 2021). *Reliefweb*. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-emergency-update-18-october-2021>

Roy, D. (2023). Significance of Myanmar in India's Act East Policy. *The Economic Times*. Disponible en: <https://economictimes.indiatimes.com/news/india/significance-of-myanmar-in-indias-act-east-policy/articleshow/101763567.cms?from=mdr>

RPC (2022). A Testament to "Pauk-phaw" Friendship — Premier Zhou Enlai and Myanmar's National Costume. *Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China*. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/topics_665678/zggcddwjw100ggs/jszqddzg/202208/t20220829_10757119.html

Shibata, N. y Maulia, E. (2023). Thai foreign minister says he met with Myanmar's Suu Kyi. *Nikkei Asia*. Disponible en: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Myanmar-Crisis/Thai-foreign-minister-says-he-met-with-Myanmar-s-Suu-Kyi>

Singh, D. (2023). 'Death trade'. India supplied ₹422 crore worth arms to Myanmar junta: UN. *The Hindu Business Line*. Disponible en: <https://www.thehindubusinessline.com/news/national/india-supplied-422-crore-worth-arms-to-myanmar-junta-un/article66869114.ece>

Tan, R. y Diamond, C. (2023). Myanmar's military said it bombed "terrorists". It killed children. *The Washington Post*. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/world/2023/08/04/myanmar-military-attack-civilians-children/>

- Thein, M. (2019). Myanmar Fishermen, Farmers Fear Losses From Kyaukphyu Sea-Port Project. *Radio Free Asia*. Disponible en: <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/losses-08232019170248.html>
- Thiha, A. (2023). Unraveling China's Strategic Re-engagement in Myanmar. *Stimson*. Disponible en: <https://www.stimson.org/2023/unraveling-chinas-strategic-re-engagement-in-myanmar/>
- Tucker, S. (2023). Myanmar Reveals ASEAN's Weak Spot Again. *Stimson*. Disponible en: <https://www.stimson.org/2023/myanmar-reveals-aseans-weak-spot-again/>
- Tum Hmung, Z. y Indergaard, J. (2023). Time is Running Out for India's Balancing Act on the Myanmar Border. *United States Institute of Peace*. Disponible en: <https://www.usip.org/publications/2023/06/time-running-out-indias-balancing-act-myanmar-border>
- Unión Europea (2023). Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de mayo de 2023, sobre Myanmar/Birmania, en particular la disolución de los partidos políticos democráticos. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0200_EN.html
- Wai, Z. (2023). What Americans Don't Understand About the Conflict in Myanmar. *The Diplomat*. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/07/what-americans-dont-understand-about-the-conflict-in-myanmar/>
- Wong, B. y Yingcharoen, T. (2023). Why Thailand Should Mediate the Crisis in Myanmar. *The Diplomat*. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/08/why-thailand-should-mediate-the-crisis-in-myanmar/>

Tabla

Cronología del conflicto	
2020	Elecciones generales. El NLD obtuvo la mayoría del total de escaños del Parlamento nacional
2021	31 de enero. Los militares declaran el estado de emergencia 1 de febrero. Golpe de Estado 24 de abril. Firma del acuerdo de los cinco puntos 1 de agosto. Anuncio de elecciones en el 2023 4 de agosto. Erwan Yusof es nombrado enviado especial 25 de agosto. Inauguración del tramo de ferrocarril entre Lincang y Chengdu que completa el corredor comercial 7 de septiembre. El NUG declara una «guerra defensiva» contra la junta militar
2022	7 de enero. el primer ministro de Camboya, Hun Sen, visita Myanmar 3 de agosto. El ministro de Relaciones Exteriores de Rusia, Sergey Lavrov, visita Myanmar 7 de septiembre. Min Aung Hlaing se reúne con Vladimir Putin al margen del Foro Económico Oriental organizado por Moscú en Vladivostok, Rusia. 16 de septiembre. Ataque a una escuela en Let Yet Kobe. Murieron once niños 22 de diciembre. Resolución 2669 (2022) del Consejo de Seguridad de la ONU
2023	27 de enero. La empresa estatal Global New Light of Myanmar publica una nueva ley restrictiva sobre los partidos políticos. 29 de marzo. La junta militar gobernante de Myanmar disuelve la Liga Nacional para la Democracia, el partido político del ex consejero de Estado, Aung San Suu Kyi. 11 de abril. Ataque aéreo de la junta birmana en el pueblo de Pazigy (municipio de Kanbalu), en la región de Sagaing. Hubo más de cien víctimas 14 de mayo. El ciclón Mocha golpeó la costa del estado de Rakhine en Myanmar occidental. 12 de julio. El ministro de Asuntos Exteriores de Tailandia anuncia que visitó a Aung San Suu Kyi 31 de julio. El presidente interino Myint Swe anuncia la extensión del Consejo de Defensa Nacional y Seguridad del estado de emergencia del país por seis meses, 5 de septiembre. Cumbre de la ASEAN



37/2024

29 de mayo de 2024

David Ramírez Morán

**Rutas alternativas de
información estratégica**

Rutas alternativas de información estratégica

Resumen:

Los modelos bajo los que funciona internet en la actualidad desafían las normas de privacidad y anonimato para proporcionar de forma segura y asequible los servicios *online* a los usuarios.

Cada vez es mayor la cantidad de datos que se recopila y, en muchos casos, no se evalúa suficientemente la trascendencia que estos datos pueden tener en manos de un actor interesado.

Para mejorar la calidad de estos datos y generar productos de mayor valor añadido, las organizaciones están implantando la necesidad de registro de los usuarios, facilitando también el seguimiento de estos en su uso de internet.

Pese a la normativa de protección de los datos personales, las empresas proponen a los usuarios consentir el tratamiento de sus datos para el acceso gratuito a los contenidos y estos están prestando su consentimiento de forma generalizada, sin valorar la importancia de unos derechos fundamentales que recoge la Constitución Española.

Palabras clave:

Datos, privacidad, anonimato, rastreo, identificación.

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

Alternative routes for strategic information

Abstract:

The models under which the internet operates today challenge the norms of privacy and anonymity in order to securely and affordably provide online services to users.

More and more data is being collected and, in many cases, the significance of this data in the hands of an interested actor is not sufficiently assessed.

To improve the quality of this data and to generate more value-added products, organisations are implementing the need for user registration, also making it easier to track users in their use of the internet.

Despite personal data protection regulations, companies are proposing to users consent to the processing of their data in exchange for free access to content, and users are giving their consent in a generalised manner, without taking into account the importance of the fundamental rights enshrined in the Spanish Constitution.

Keywords:

Data, privacy, anonymity, tracking, identification.

Introducción

La Constitución Española, promulgada mucho antes de la aparición de internet como se conoce hoy, ya presagiaba los efectos que la informática podían suponer para el honor y la intimidad de los ciudadanos, especialmente en el apartado 4 del artículo 18:

Artículo 18

1. Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.
2. El domicilio es inviolable. Ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito.
3. Se garantiza el secreto de las comunicaciones y, en especial, de las postales, telegráficas y telefónicas, salvo resolución judicial.
4. La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos.

La privacidad de los ciudadanos y la protección de sus datos personales son principios básicos necesarios para poder garantizar y proteger el derecho fundamental al honor y a la intimidad personal y familiar, como se recoge en el artículo 1 de la ahora derogada Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal¹ por la que se trasponía la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos².

En 2018 se promulgaba la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales³, adaptando el ordenamiento jurídico español al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos⁴, actualmente vigentes.

¹ <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1999-23750>

Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 26 de mayo de 2024.

² <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-1995-81678>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-16673>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2016-80807>

Se trae a colación esta normativa porque los efectos sobre la evolución de internet son muy relevantes, especialmente en el territorio europeo, aunque también a nivel global, ante la importante huella que la legislación europea tiene más allá de sus fronteras.

No se puede olvidar la Ley 34/2002, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico (LSSI), por la que se transponía la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas)⁵, también conocida como directiva ePrivacy.

Si hay algo que ha tenido especial impacto en la ciudadanía respecto de estas normas han sido las ventanas de consentimiento del tratamiento de datos por parte de los prestadores de servicios electrónicos. Las normas impusieron la obligación de incluir este procedimiento en todas las páginas web, y los usuarios, tras las primeras reacciones ante lo que podía suponer una limitación de sus derechos fundamentales, pronto empezaron a obviar las consecuencias de aceptar las condiciones. Inicialmente, bastaba con el consentimiento implícito que suponía seguir navegando por una web tras leer este aviso. Después llevó a la necesidad de un consentimiento expreso mediante la interacción voluntaria del usuario con la pulsación de un botón de aceptación de las condiciones.

Solo a aquellos usuarios más reticentes a renunciar a sus derechos fundamentales les resultaban de aplicación las opciones requeridas por las normas para disponer las medidas de informar sobre el no consentimiento. De hecho, la norma tuvo que especificar la invalidez a título de consentimiento de que las opciones estuvieran marcadas por defecto. Para la protección de los menores, se fijó como edad de consentimiento válido los 14 años, lo que explica las edades mínimas de muchos de los servicios que hoy se prestan en internet.

Datos personales de los ciudadanos

La medida de solicitar la autorización para el almacenamiento de cookies en el ordenador del usuario no ha conseguido el objetivo para el que había sido diseñada. Debería haber

⁵ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2002-81371>

proporcionado un entorno libre de seguimiento de los usuarios, cuando estos así lo desearan, y, en su lugar, se ha convertido únicamente en un molesto trámite adicional que los usuarios, sin reflexionar en muchos casos sobre las implicaciones de la aceptación de las condiciones por defecto que imponen los prestadores de servicios, aceptan para evitar la barrera que les separa de la información a la que quieren acceder. No se percibe como una medida de protección de sus derechos sino como un inconveniente que un tercero ha impuesto y que no responde a una necesidad real del consumidor.

Es un trámite más para poder acceder a una página web que, como ya pasara cuando se instalaban aplicaciones en los ordenadores o en los teléfonos móviles, se realiza de forma automática con los mínimos esfuerzos necesarios por parte del usuario (como desplazar el texto de condiciones hasta el final sin leerlo, abrir los enlaces sobre las políticas de protección de datos sin guardarlos o el marcado de las casillas por las que se reconoce la lectura de las condiciones sin haberlo hecho) para conseguir el objetivo de alcanzar los contenidos a los que se deseaba acceder.

En la práctica, el requerimiento regulatorio se ha convertido en un proceso de cumplimiento de mínimos, entendiéndolo como el establecimiento de las medidas mínimas por parte de los prestadores de servicios de forma que no reciban sanciones, sin perseguir los objetivos que los reguladores querían alcanzar con la normativa. Se proporciona un mecanismo de solicitud explícita de autorización a los usuarios que requiere entender un pliego de condiciones que varía considerablemente de un servicio a otro, cuya lectura, especialmente si requiere la comprensión de las implicaciones jurídicas, no es cuestión ni de segundos ni de minutos. Además, en una práctica muy extendida en internet, la aceptación de lo que interesa al proveedor del servicio es mucho más sencilla que el rechazo o la personalización de estas condiciones. Frente a aceptar todo, que suele conllevar únicamente pulsar un botón, se abre un universo de opciones cuya personalización no es sencilla en la mayoría de los casos.

Varios servicios utilizados para la implementación de una página web deberían requerir una autorización más particularizada, para ir aceptando almacenamiento, recopilación y tratamiento de la información depositada caso por caso, servicio a servicio de cada uno de los que se utilizan y que, por ende, recibirán datos. Por ejemplo, un periódico que incluye servicios de terceros como protección contra acceso por robots, botones de seguimiento de redes sociales, mecanismos de seguimiento publicitario, mecanismos de

estadísticas y mecanismos de distribución de contenidos, proporciona un botón de aceptar todo, uno de rechazar todo, como requiere actualmente la normativa de la Unión Europea, y un botón de personalizar que abre un abanico de opciones cuya selección e implicaciones requeriría de un extenso manual para que el usuario pudiera tomar decisiones realmente informadas.

Las denuncias contra estos mecanismos que prácticamente obligan al usuario a aceptar el mercadeo de sus datos con prácticas que bordean el respeto a sus derechos de privacidad y anonimidad han generado una nueva situación todavía más alarmante⁶. Se trata del denominado *pay or okay*⁷, por el que el usuario puede, o bien aceptar las condiciones de mercadeo y perfilado de su información para acceder a los servicios, o bien realizar un pago o una suscripción con el prestador de servicios. Sin embargo, este pago no conlleva un acceso totalmente anónimo y privado, sino que algunas de las medidas de seguimiento y perfilado pueden seguir siendo de aplicación. Parte de estos datos incluirán, por ejemplo, información de todos los dispositivos con los que se accede al servicio, como el tipo de dispositivo, su ubicación y el tipo de contenido al que se accede con cada uno de ellos.

Se genera la ironía de que el usuario, para poder proteger sus datos personales, su privacidad, su anonimato en el acceso a la información, debe proporcionar todavía más datos personales al prestador del servicio, los de identificación y, en caso necesario, los de pago. Para facilitar el uso de la propia página web, así mismo, debe proporcionar datos personales y autorizar el almacenamiento y tratamiento de su información, aunque solo sea para que queden almacenadas sus preferencias en lo referente a la protección de su información y que no tenga que seguir el proceso de autorización cada vez que desee acceder al servicio.

Incluso así, tampoco queda confinado el perímetro de los datos proporcionados porque, en los procesos de registro, identificación y utilización del servicio se sigue compartiendo información. La integración de servicios de terceros en el producto deseado, ya sea para reducir costes, aumentar la seguridad o proporcionar un mayor valor añadido, hará que a estas terceras partes se les siga proporcionando información en mayor o menor

⁶ TORCHIO, Giulia. *Meta's 'Pay or Okay': Is this the final challenge for EU GDPR?*

<https://www.epc.eu/en/publications/Metas-Pay-or-Okay-Is-this-the-final-challenge-for-EU-GDPR~5672dc>

⁷ CANO, Inés. *Pay or okay: ¿Por qué ahora hay que suscribirse para leer (con privacidad) un artículo en internet?*

<https://www.aledralelegal.com/pay-or-okay-por-que-ahora-hay-que-suscribirse-para-leer-con-privacidad-un-articulo-en-internet>

medida. Cada petición de una página web o cada llamada a estos terceros proporciona datos como el tipo de dispositivo utilizado, la dirección IP del usuario y el contexto, como datos sobre la página web visitada, bajo el que se realiza la petición. Pueden ser metadatos o información de menor calidad, pero sigue siendo una transferencia de información de datos de los usuarios que pueden ser de utilidad convenientemente tratados e integrados con otros datos.

Los mecanismos a través de los cuales se puede conseguir información de los usuarios cada vez son más numerosos⁸ y proporcionan una mayor información sobre los usuarios. Cuanta más información se recopila, el resultado de su tratamiento tendrá menos sesgos y será de más calidad, al potenciarse la información cierta frente a la dilución de los casos límite.

El prestador de servicio como usuario

Los problemas descritos para el usuario final en el apartado anterior se trasladan directamente al prestador de servicio que hace uso de capacidades de terceros. Debe identificarse para poder acceder a estas capacidades con las que proporciona sus servicios, lo que permitirá que los terceros recopilen información individualizada sobre su actividad.

En el caso de los medios de comunicación, los terceros tendrán información sobre el número de usuarios de la publicación, la frecuencia con la que se accede a unos u otros contenidos, el éxito o fracaso de nuevos servicios en función de la evolución del uso de estos por parte de los usuarios finales, etc.; en el caso de una aseguradora, se podría determinar el número de partes presentados telemáticamente; en un banco, el número de préstamos o hipotecas solicitados e incluso adjudicados; en una operadora de telecomunicaciones el número y tipo de servicios contratados, en una energética, el número y tipo de los contratos, etc.; todo ello con saber únicamente las direcciones de las páginas web que se han presentado a los usuarios, las imágenes requeridas o los tipos de fuente utilizados.

Los terceros, además de la información sobre los usuarios finales, están obteniendo información muy valiosa sobre los propios negocios. Esta información, convenientemente

⁸ RAMÍREZ MORÁN, David. *Fronteras de la materia prima digital*. Documento de Análisis IEEE 19/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA19_2022_DAVRAM_Fronteras.pdf

tratada, puede servir para la toma de decisiones de inversión, de perfilado de los tejidos industriales de los diferentes países y para la elaboración de termómetros de todo tipo sobre dimensiones de regiones y países enteros.

Pero no solo los negocios privados están proporcionando de forma no intencionada esta información. Cada vez son más los organismos públicos que recurren a los productos de terceros para la prestación de sus propios servicios. Se trata de productos diversos como pueden ser los mecanismos de recopilación de información para la elaboración de estadísticas de acceso a las páginas web y los servicios, la utilización de plataformas (*framework*) que agilizan y aceleran el desarrollo de páginas web dinámicas y seguras, el uso de mecanismos para determinar cuándo detrás de una petición hay un usuario real o un sistema automatizado (*captcha*⁹), plataformas de distribución de contenido que reducen costes y protegen contra ataques de denegación de servicio, botones para el acceso a los perfiles en redes sociales de los organismos, etc.

Poco a poco, se está incrementando el número de consultas a internet que conlleva la presentación de una sola página web, así como el número de actores involucrados que van a recibir información con distintos grados de detalle sobre la interacción que el usuario está realizando con su proveedor, ya sea una empresa privada o un organismo público.

Los medios de información

El acceso a los medios de información se ha transformado. Durante los siglos XIX y XX, la prensa surgía de forma generalizada como medio de comunicación dirigido al gran público. Primero a aquellos colectivos con una mejor formación, porque el analfabetismo ha sido uno de los grandes desafíos del siglo XX que mayor atención global ha tenido, hasta la actualidad, en la que una gran mayoría de la población tiene acceso a la lectura. Inicialmente, las publicaciones solo llegaban a colectivos específicos tanto por cuestión de formación como por la propia capacidad de acceso económico. Sin embargo, pronto se popularizó el acceso a precios asequibles. El acceso a la información era anónimo. No era posible determinar si un individuo accedía a la información y, en caso de hacerlo, a qué tipo de información accedía.

⁹ Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart.

La situación ha ido cambiando drásticamente hasta la actualidad porque, pese a que el modelo de principios del siglo XX todavía es viable, acudiendo a un quiosco de prensa y pagando en metálico, este ya no es, ni mucho menos, la principal vía de acceso a la información. Aun así, ya se podía extraer información de interés a partir de variables como el número de ejemplares vendidos por región o la elasticidad a los precios de venta.

Con la suscripción, surgen los primeros pasos para la identificación del lector. Los clientes institucionales, como bibliotecas, centros de investigación o centros de pensamiento accederán a múltiples cabeceras, pero no así los clientes individuales, que optarán por aquellas que respondan mejor a sus intereses editoriales e informativos.

Detrás de las cabeceras hay ideas e intereses que afectan directamente a la línea editorial, por lo que los lectores también están proporcionando información de sus intereses, especialmente políticos, pero también incluso deportivos, en función de qué publicaciones adquieren. Está en la naturaleza humana la búsqueda de opiniones compartidas o la preferencia por el tratamiento de la información en términos afines.

En paralelo con la prensa, la radiodifusión ha constituido una fuente de información fundamental para la población. En los primeros años, a principios del siglo XX, con una barrera económica de acceso, pero que rápidamente se popularizó por una reducción bastante rápida de los precios ante el desarrollo tecnológico. La ventaja de la radio estriba en unos requerimientos mucho menores de infraestructura respecto a la prensa y presenta un factor relevante, que es la eliminación de la barrera de la lectura.

El paso de la radio a la televisión no supone diferencias significativas, salvo por la cuestión del formato. En ambos casos, se trata de medios donde no hay manera de identificar a la audiencia, porque los receptores son pasivos y no es posible determinar cuándo alguien está recibiendo la señal. Incluso determinar la audiencia suponía un problema por la falta de información. Era necesario recurrir a medidas estadísticas basadas en encuestas o en muestreos basados en equipos de registro ubicados en domicilios seleccionados al azar.

Pero la llegada de internet lo transformó todo. Los periódicos empezaron a publicar sus noticias en sus páginas web, mientras que las radios, primero, y la televisión, cuando

empezó a generalizarse el acceso de banda ancha sin límites de tráfico, empezaron a difundir su señal. Todos los actores se transformaron en multimedia, con periódicos que generan noticias, vídeos y pódcast, radios que, además de la señal en directo proporcionan grabaciones y productos adicionales, y televisiones que complementan la retransmisión en directo de la señal con noticias escritas.

También surgieron otros medios de comunicación menos reglados, los portales, que generaban nueva información, pero que también la recopilaban de otros orígenes como los periódicos y otras publicaciones.

Con la llegada de internet, la posibilidad de informarse anónimamente cada vez es más difícil.

En primer lugar, por la propia conexión del ordenador al medio, de la que se conoce la dirección IP, que es un dato personal, si no se toma alguna medida al respecto como el uso de una red privada virtual que permita ocultar este dato. Solo los usuarios más concienciados y con ciertas habilidades técnicas optarán por esta opción.

En segundo lugar, por la propia tecnología que incorporan los servicios de internet actuales, que permiten identificar al usuario por el terminal que utiliza, en el que previamente se ha generado un identificador unívoco almacenado en una cookie, por ejemplo, o mediante las técnicas de *fingerprinting* ya mencionadas previamente. Y no es solo el proveedor del servicio el que recibe información, sino que otros proveedores, cuyo contenido también se sirve a través de la página web, reciben cierta información relativa a la conexión.

En tercer lugar, por la tendencia de tener siempre identificado al usuario. El complejo escenario en el que se ha transformado internet, donde los robots descargan información incesantemente y donde un servicio está continuamente expuesto a riesgos como las denegaciones de servicio, el registro de los usuarios proporciona una solución. Es solución, pues se realiza un filtrado eficaz de la acción de los robot mediante técnicas de validación como el envío de SMS o un correo electrónico de confirmación del alta, pero también es una herramienta útil al permitir al proveedor hacer un seguimiento de los usos, gustos y costumbres del usuario. Se obtiene por esta vía información de calidad para evaluar el uso del servicio y poder ajustar la estrategia para adaptar los productos a los usuarios.

Ejemplos de terceras partes

En apartados anteriores se han mencionado las terceras partes de forma poco específica y se incluyen a continuación ejemplos de páginas web de organismos públicos y de medios de comunicación que incluyen estos servicios de terceros a modo de ejemplo de la información que puede estar expuesta.

La plataforma de formación Atenea¹⁰, del Centro Criptológico Nacional, que proporciona desafíos de ciberseguridad para la formación de especialistas en este ámbito, recurre a varios proveedores externos que proporcionan parte del código que forma su página web:

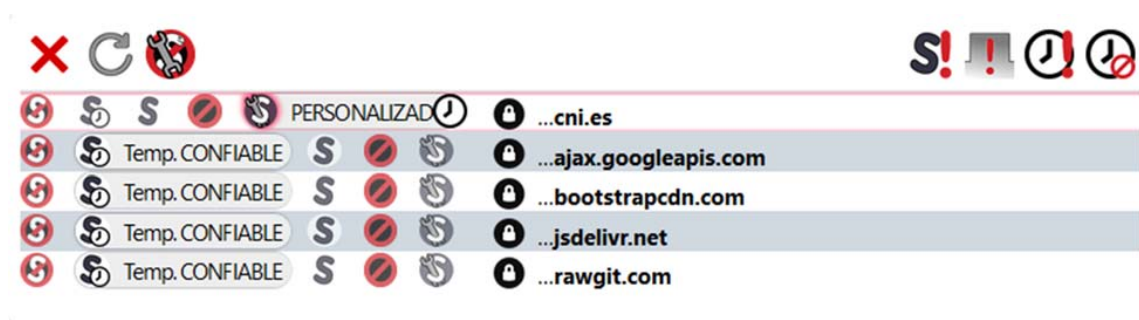


Imagen 1. Servicios externos cargados en la página web atenea.ccn-cert.cni.es

Estos proveedores de servicios adicionales no recibirán directamente información de los usuarios, aunque si este usuario se ha identificado en los servicios de alguno de estos proveedores en otra pestaña de su navegador o en otra aplicación de su dispositivo, la empresa podría relacionar ambas conexiones y determinar información sobre el perfil profesional de esta persona. Haciendo seguimiento de la conexión, incluso será posible determinar las habilidades del usuario en función de cuántos retos ha sido capaz de superar, en cuanto tiempo y de qué tipo.

El acceso a la retransmisión *online* en directo de Radio Televisión Española¹¹ recurre también a proveedores externos:

¹⁰ <https://atenea.ccn-cert.cni.es/home>

¹¹ <https://www.rtve.es/play/videos/directo/canales-lineales/la-1/>



Imagen 2. Servicios externos cargados en la página web rtve.es

Recientemente se ha modificado la política de acceso a esta fuente pública de información, de forma que ahora es necesario que el usuario se registre. Aunque los datos requeridos son pocos, contrasta con el acceso totalmente anónimo que se puede obtener a través de un televisor normal con la necesidad de registro que requiere la versión *online*. La entidad explica las ventajas del registro¹²:

- Disfrutar de todos los contenidos de la plataforma.
- Seguir viendo un programa justo donde lo dejaste o continuar disfrutando de él en un dispositivo diferente.
- Crear listas con tus contenidos y programas favoritos. Podrás acceder desde cualquier dispositivo en el que te hayas identificado dentro de RTVE Play.
- Suscribirte a los programas que más te interesen para saber cuándo hay emisiones nuevas. Así no te perderás nada.
- Recibir recomendaciones basadas en los programas que más te gustan y en las preferencias de otras personas con gustos similares a los tuyos.

Y no cabe duda de que le permitirá recopilar información de mayor calidad sobre el consumo de sus productos, aunque los usuarios dejarán de ser anónimos y tendrán que confiar sus datos a una entidad adicional.

En el entorno cercano, cadenas como la BBC permiten acceder a sus emisiones sin registro, que está disponible, pero es opcional. Para la televisión pública italiana y la alemana no se requiere registro, aunque sí geolocalizan las conexiones para que solo los accesos desde su territorio puedan acceder a las transmisiones *online*. Las cadenas públicas francesas, por su parte, también requieren registro.

¹² <https://www.rtve.es/television/20240216/registro-obligatorio-rtve-como-que-es/15974043.shtml>

En cuanto a la prensa *online*, una selección de varios periódicos de tirada nacional, considerando solo aquellos proveedores que pueden ejecutar código en la página principal del periódico, acceden a múltiples proveedores. Se trata de redes sociales, empresas de gestión de anuncios...



Imagen 3. Servicios externos cargados en la página web elmundo.es



Imagen 4. Servicios externos cargados en la página web elpais.com

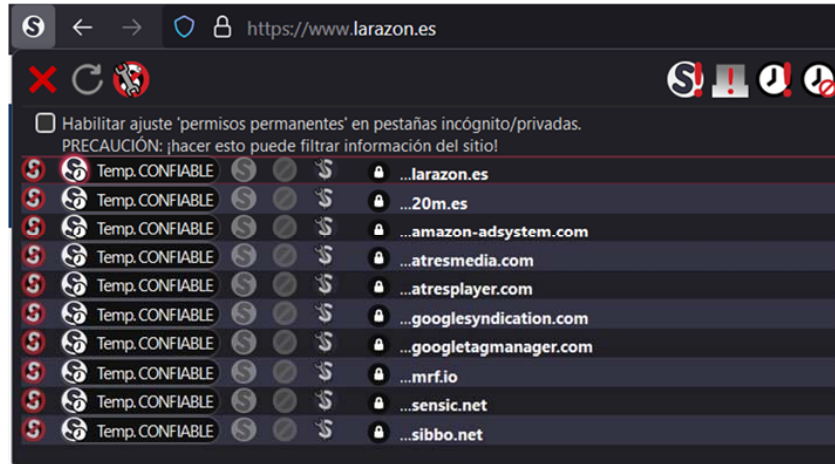


Imagen 5. Servicios externos cargados en la página web larazon.es

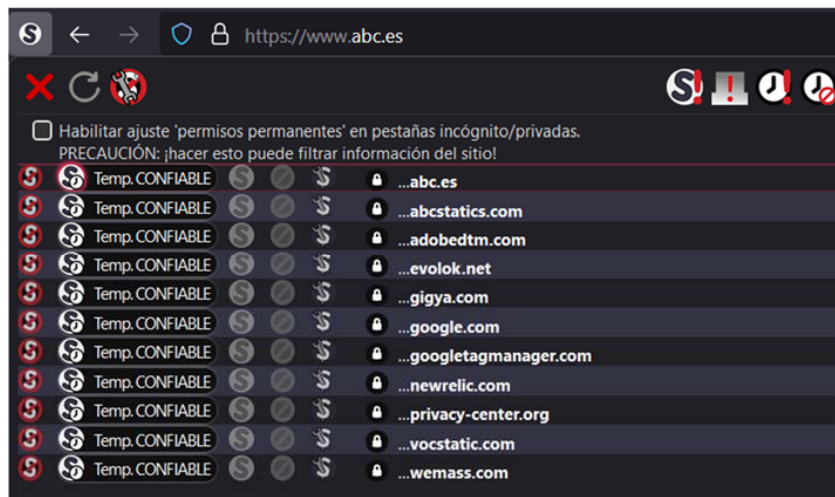


Imagen 6. Servicios externos cargados en la página web abc.es



Imagen 7. Servicios externos cargados en la página web 20minutos.es

Resulta relevante destacar cómo en todos los periódicos y en la página web de RTVE se hace uso de uno o más servicios proporcionados por Google como tagmanager, youtube, gstatic, gigya, etc. Cabe plantearse la reacción que produciría si estos servicios los prestasen empresas como Yandex, Baidu, Alibaba o Tencent.

En relación con Reino Unido, un grupo de investigadores de una empresa de ciberseguridad identificaba 18 páginas web gubernamentales que estaban remitiendo información a una compañía china, marcada por Google como «maliciosa», para la gestión de la publicidad que se mostraba en la propia página¹³.

En el sector de la salud privada de Estados Unidos, investigadores de la Universidad de Pennsylvania analizaron 100 hospitales y comprobaron que el 96 % de sus páginas web transmitían datos a terceras partes¹⁴. En un sector tan crítico como este, surge la duda de si la publicidad resulta tan rentable, considerando además los riesgos que supondría una fuga de información sobre los pacientes de estos centros.

En 2006 se publicaba la Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE, que requería la conservación de información sobre las llamadas, tanto realizadas como infructuosas durante un periodo de 6 meses a 2 años. En 2014 fue derogada:

El Tribunal de la UE dictaminó que obligar a los proveedores de servicios de Internet a retener datos de las comunicaciones de los clientes de forma masiva durante un máximo de dos años para «prevenir» y «detectar» delitos graves vulneraba los derechos de los usuarios a la privacidad y a la protección de datos en virtud de los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE¹⁵.

Cabe plantearse el tratamiento que los prestadores de servicios realizan sobre los metadatos de las conexiones a sus servicios cuando los usuarios acceden a internet.

¹³ «Silent Push discovers UK.gov websites sending user data to controversial Chinese adtech vendor».

<https://www.silentpush.com/blog/chinese-adtech/>

¹⁴ «96 % of US hospital websites share visitor info with Meta, Google, data brokers».

https://www.theregister.com/2024/04/11/hospital_website_data_sharing/

¹⁵ <https://www.eff.org/es/deeplinks/2021/02/despite-progress-metadata-still-under-second-class-protection-latham-legal>

Conclusiones

El dominio cognitivo, en el que cada vez se desarrollan más operaciones que pueden afectar a la seguridad nacional, se alimenta de información, de datos. No hay ya necesidad de que estén estructurados ni filtrados, pues la creciente capacidad de tratamiento, con procesado máquina e inteligencia artificial, permite extraer de ellos información útil y de interés. No solo no se están tomando medidas para proteger información que puede resultar sensible, sino que los modelos de negocio cada vez se dirigen más a que esta información se proporcione de forma voluntaria a terceros que no tienen por qué compartir exactamente los mismos intereses.

Las Administraciones públicas también se están dejando llevar por esta tendencia. Los mecanismos de recopilación de información se están generalizando en los medios *online* de los organismos. La información que se recopila contribuye a una mejor prestación de los servicios públicos, aunque está abriéndose la puerta a que esta misma información alimente los sistemas de terceras partes. Empresas privadas e incluso Gobiernos pueden disponer a través de estos mecanismos de información de carácter estratégico que sitúa en posiciones de vanguardia a aquellos con un tejido tecnológico más desarrollado.

Esta tendencia está siendo potenciada por un ecosistema en el que la industria privada la promueve en su interés y donde el resto de los actores ostentan una posición que les deja un ínfimo poder de decisión. Las dinámicas del mercado, con un ritmo vertiginoso de avance y transformación, contribuyen a limitar las opciones. Además, la máxima de que el dato más seguro es el que no está registrado innecesariamente, cada vez se aplica con menos frecuencia.

Este fenómeno es internacional y se identifican varias potencias, de intereses separados, que conocen los réditos que la implantación de una misma tecnología puede aportar pese a sus diferentes aproximaciones.

Existe en los ciudadanos un sentimiento que infravalora su información personal y cómo esta se puede utilizar por parte de terceros interesados. Se aceptan condiciones cuyas consecuencias no son ponderables por gran parte de la ciudadanía, a cambio de poder utilizar servicios tanto gratuitos como de pago. Los ciudadanos, en su calidad de empresarios, también están trasladando esta infravaloración de los datos y metadatos, con la implementación de servicios *online* que proporcionan a terceros información que

puede resultar de relevancia para la toma de decisiones, y sobre cuyo uso y seguimiento se tiene muy poco control.

La regulación de protección de datos de la UE recoge el derecho de los usuarios a la utilización de servicios digitales sin exponer sus datos personales. Las empresas, ante este requerimiento, han establecido los mecanismos mínimos para el cumplimiento de la normativa y está generalizándose la situación salomónica de hacer que los usuarios paguen directamente por el acceso a los servicios o bien permitan el mercadeo de sus datos entre actores en número y naturaleza prácticamente indeterminados. El importe de la suscripción puede suponer una medida discriminatoria que limite el acceso de ciertos colectivos a servicios tan básicos como la información.

La asociación de la información al individuo puede no aportar mucha información añadida, aunque sí constituye un mecanismo que incrementa la fiabilidad de la información porque son varios los actores que van a contribuir a que los datos sean ciertos y contrastados.

El mantra tantas veces mencionado de que «en internet, si no eres el cliente, eres el producto» se puede empezar a resumir en «en internet eres el producto» independientemente de ser usuario, cliente, empresa u organismo público, salvo contadas excepciones.

*David Ramírez Morán**
Científico Superior de la Defensa
Analista principal del IEEE
[@darammor](#)

38/2024

4 de junio de 2024

Javier Fernández Aparicio

Los uigures y el dragón chino en la encrucijada (reedición)

Los uigures y el dragón chino en la encrucijada (reedición)

Este análisis forma parte del [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023](#)

Resumen:

Los uigures, etnia de origen túrquico y religión musulmana de la provincia china de Xinjiang, fueron incorporados a la República Popular China en 1949. Desde entonces, la política de Pekín ha oscilado entre una tolerancia «controlada» de su autonomía y costumbres a la integración forzosa en el proyecto de unidad nacional, incentivado con la emigración masiva a Xinjiang de los hanes, chinos étnicos que hablan mandarín y que integran las élites respecto a los uigures. Aunque ya venía de antes, la situación de estos se agravó desde los atentados terroristas en Urumqi de 2014. Precisamente, la lucha contra el terrorismo sigue justificando la represión sobre el pueblo uigur, con evidencias y denuncias internacionales de múltiples violaciones de derechos humanos. Por su parte, Xinjiang alberga recursos naturales de interés estratégico para China que hace que el actual Gobierno de Xi Jinping controle aún más férreamente a los uigures, lo que incluye una sofisticada tecnología biométrica.

Palabras clave:

China, Uigur, Uigures, Han, Xinjiang, Sinkiang, Islam, Terrorismo, Yihadismo, Derechos Humanos

***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 Uyghurs and the Chinese dragon at the crossroads

Abstract:

The Uyghurs, an ethnic group of Turkic origin and Muslim religion from the Chinese province of Xinjiang, were incorporated into the People's Republic of China in 1949. Since then, Beijing's policy has oscillated between a «controlled» tolerance of their autonomy and customs, to a forced integration in the project of a national unity encouraged by the massive emigration to Xinjiang of the Hanes, an ethnic Chinese group who speak Mandarin and who make up the elites unlike the Uyghurs. Although it had already occurred before, their situation has worsened since the terrorist attacks in Urumqi in 2014. Precisely, the fight against terrorism continues to justify the repression against the Uyghur people, with evidence and international complaints of multiple human rights violations. For its part, Xinjiang has natural resources of strategic interest to China. It makes that the current Xi Jinping government controls the Uyghurs even more tightly, including through sophisticated biometric technology.

Keywords:

China, Uighur, Uyghurs, Han, Xinjiang, Sinkiang, Islam, Terrorism, Jihadism, Human Rights

Introducción: del Turquestán oriental a la llegada de los hanes

El uigur es un pueblo túrquico específico de la actual provincia nortea china de Xinjiang o Sinkiang, oficialmente «Región Autónoma Uigur de Xinjiang», pero también hay comunidades asentadas en Kazajistán, Kirguistán y Uzbekistán. Los uigures son originarios del Turquestán oriental, mantienen un lenguaje y una escritura árabe desde el siglo VI y han florecido en diferentes reinos propios entre los siglos X-XII, cuando adoptaron el islam suní frente a sus anteriores creencias budistas. El idioma y la religión son las señas de identidad de este pueblo que les distinguen de los hanes, etnia de origen chino que se expresa en mandarín. Estos constituyen el 92 % de la población total de China y más del 42 % en Xinjiang frente al 45 % de los uigures. A finales de 2020, datos oficiales del Gobierno chino estimaban en cerca de veintiséis millones los habitantes totales de Xinjiang¹.

Los hanes de Xinjiang nutren a la élite dominante de la vida política, económica y cultural. Para gran parte de los uigures, los hanes representan la imposición de una primacía injusta por parte de una etnia que es considerada ajena a su región ancestral y que les margina social y económicamente. Por su parte, para los hanes, los uigures son modelados con clichés negativos en torno a su supuesto retraso económico y su marginalidad no solo en Xinjiang, sino también en otras partes del país. Asimismo, existe un tercer grupo étnico minoritario en Xinjiang, los huis. Étnicamente, pertenecen a los hanes pero profesan la religión musulmana de los uigures.

Xinjiang ha sido tradicionalmente un foco de tensión étnica. Anexionado por la China de Mao en 1949, tras ser parte de una efímera República de Turquestán Oriental, los intentos de asimilación política y cultural del Gobierno chino fueron confrontados con las históricas reivindicaciones de autonomía de los pueblos de origen túrquicos como los uigures (Kaltman, 2007).

¹ «Nuevo censo ofrece una imagen demográfica detallada de Xinjiang» (*Spanish People Daily*, 29 de junio de 2021). Disponible en [Nuevo censo ofrece una imagen demográfica detallada de Xinjiang \(peopledaily.com.cn\)](http://www.peopledaily.com.cn) (Consultado el 17/11/2023).



Figura 1: Mapa físico de la región de Xinjiang (fuente: <http://www.geamap.com/es/mapamundi>).

La integración de Xinjiang en la República Popular China

La unión de la región uigur a la República Popular China fue completada en 1950, cuando el Ejército popular sofocó algunos conatos independentistas. Mao convirtió a la anterior República del Turquestán Oriental en la Prefectura Autónoma de Ili Kazajistán que, en 1955, se renombró como la actual Región Autónoma Uigur de Xinjiang. Un año antes se creó el Cuerpo de Producción y Construcción de Xinjiang, conocido como «*Bingtuan*», cuyo significado literal es «el cuerpo», un organismo oficial adscrito al Gobierno chino que vela por la «armonía étnica» y el desarrollo de la región. Uno de los efectos de la Revolución Cultural de 1966-1976 fue la represión de toda especificidad religiosa, como el islam, por lo que se derruyeron cientos de mezquitas en Xinjiang y se inició una diáspora de decenas de miles de uigures a otras regiones como Kazajistán o Kirguistán, entonces dentro de la Unión Soviética, o países como Pakistán, Afganistán y Turquía.

Desde 1999, con la campaña «hacia el este» destinada a integrar e industrializar las provincias del extremo occidental de China como Xinjiang, la región pasó a ser prioritaria al descubrirse valiosas reservas de litio y de níquel, metales como cobre y oro, tierras raras y yacimientos de carbón, petróleo y gas natural. La importancia de estas reservas de petróleo y gas se da porque representan un tercio de las totales del país. Por ejemplo, el gasoducto oeste-este transfiere anualmente doce mil millones de metros cúbicos desde Xinjiang a diversas zonas costeras (Peña-Ramos *et al.*, 2023).

El yihadismo entra en juego

Una de las consecuencias de los atentados del 11S fue que Estados Unidos equiparó la lucha contra el terrorismo con la represión china de los separatistas uigures musulmanes en Xinjiang. El 29 de noviembre de 2001, dos meses después de los ataques, el Gobierno de la República Popular China publicó un documento titulado «Actividades terroristas perpetradas por organizaciones del Turquestán oriental», donde afirmaba que existía una red de terroristas uigures que representaban una amenaza inminente a la seguridad de China y del mundo. En agosto de 2002, Estados Unidos incluyó al Movimiento Islámico del Turkestán Oriental (MITO) como organización terrorista.

El MITO era una organización armada creada en 1989 con el fin de conseguir la independencia del pueblo uigur, pero las anteriores administraciones estadounidenses habían rechazado su reconocimiento como grupo terrorista para hacerle patente a China que sus actividades, entonces mínimas, no podían justificar la persecución a los uigures. A cambio de su reconocimiento, el Gobierno chino aprobó el establecimiento de un representante del FBI en Pekín y empezó a colaborar en la persecución de las vías de financiación de diversos grupos terroristas a instancias de Estados Unidos. Las siguientes intervenciones en Afganistán e Irak no hicieron sino aumentar la percepción de que los uigures, como musulmanes, eran sospechosos de ser potenciales terroristas (Chung, 2002).



Figura 2: Una mezquita en Urumqi rodeada de grandes edificios: tradición frente a modernidad (fuente Brett Vachon: [Urumqi mosque | brett Vachon | Flickr](#))

Xi Jinping llega a la presidencia del Gobierno chino (2013-2016)

La llegada de Xi Jinping primero a la Secretaría del Partido Comunista de China (PCCh) en 2012 y, en marzo de 2013, a la presidencia de la República Popular, aceleró esta política oficial de control de los uigures de Xinjiang, ya que se optó por favorecer a los hanes en los puestos políticos, administrativos y económicos de la región. La situación venía de una conflictividad de años atrás que Xi Jinping había heredado de su predecesor, Hu Jintao. Concretamente, desde julio de 2009, cuando, por la muerte de dos obreros uigures en Cantón, estallaron una serie de disturbios violentos en Urumqi, la capital de Xinjiang, que dejaron casi doscientos muertos y cientos de heridos. El Gobierno chino culpó de la situación al Congreso Mundial Uigur, la principal asociación representativa de los uigures exiliados, que negaba toda implicación, y aumentó la represión eliminando toda posibilidad de diálogo.

En los siguientes años se abrieron los primeros campos de internamiento y se inició una censura en los medios de comunicación justificada por China como parte de la erradicación del extremismo y la violencia uigur (Branigan y Watts, 2009).

La situación se hizo aún más restrictiva para los uigures cuando, el 30 de abril de 2014, varios atentados suicidas en la estación de tren de Urumqui dejaron tres muertos y más de setenta heridos (Jing y Wan, 2014). Quince días después, el mercado de la ciudad fue objeto de otro atentado suicida, esta vez con cuarenta y tres fallecidos. El Gobierno chino, al frente del cual llevaba ya un año Xi Jinping, atribuyó estos actos a islamistas uigures y prometió terminar con el radicalismo en la región, lo que se convirtió en la prioridad principal para Xinjiang (*The Economist*, 2014). China se hizo eco de la información que circulaba acerca de un pacto entre el MITO y Al Qaeda donde se habría acordado que esta ayudaría a la causa yihadista con fondos, armas y entrenamiento de terroristas de origen uigur provenientes de Xinjiang. Se calcula que entre 1990 y 2016 hubo cientos de ataques terroristas de diversa intensidad que tuvieron como objetivos principales a las fuerzas de seguridad chinas en la región (Janes Terrorism and Insurgency Center, 2020).



Figura 3: Policias armados patrullan junto a un edificio dañado por una explosión en Urumqi el 22 de mayo de 2014. (Fuente: AP / Kyodo News. [Survivors tell of terror after deadly China market attack in violence-plagued western region | CTV News](#))

Como efecto de la política de mano dura, miles de uigures huyeron de Xinjiang. Sin embargo, los que escaparon hacía países cercanos como Malasia, Tailandia, Myanmar o Vietnam fueron detenidos y acusados de inmigración ilegal, y algunos de los que llegaron a Siria, Afganistán y Kirguistán fueron reclutados como combatientes en los conflictos abiertos en estas regiones. A pesar de la vigilancia y del aumento de las medidas represivas, en septiembre de 2015 hubo otro atentado en una mina de carbón que costó dieciséis vidas. Un año después, el 28 de diciembre de 2016, un ataque contra una sede local del PCCh al sur de Xinjiang se saldó con otro fallecido y la muerte de los cuatro asaltantes (*The Guardian*, 2016).

Además de la presencia policial y el control, el Gobierno chino implementó medidas para conseguir o bien asimilar a la población uigur dentro de la han, o bien que su importancia demográfica fuera claramente inferior. Incentivó la inmigración masiva de hanes a Xinjiang mientras descendía la tasa de natalidad de los uigures entre acusaciones sobre programas estatales de esterilización de sus mujeres. Se fomentaron los matrimonios mixtos y los niños uigures fueron obligados a asistir a internados que usaban el mandarín como idioma y donde se enseñaban las prácticas culturales de los han mientras se castigaban las propias. Sin embargo, la resistencia uigur a este proceso de aculturación chino parece muy firme (Kaltman, 2007, pp. 54-60).

La aceleración del control y presión sobre los uigures (2017-2023)

Desde el 2017, se estima que entre uno y dos millones de uigures han pasado por «centros de transformación educativa concentrada», unos centros de internamiento cuya existencia negaba el Gobierno chino a pesar de que, dos años después, anunció que la mayoría de internos de dichas «instituciones educativas» habían sido «graduados». En 2019, algunos analistas creyeron que se produjo una liberación masiva de uigures de estos campos y lo interpretaron como el resultado de la preocupación de Xi Jinping por su reputación ante la comunidad internacional (Millward, 2023).

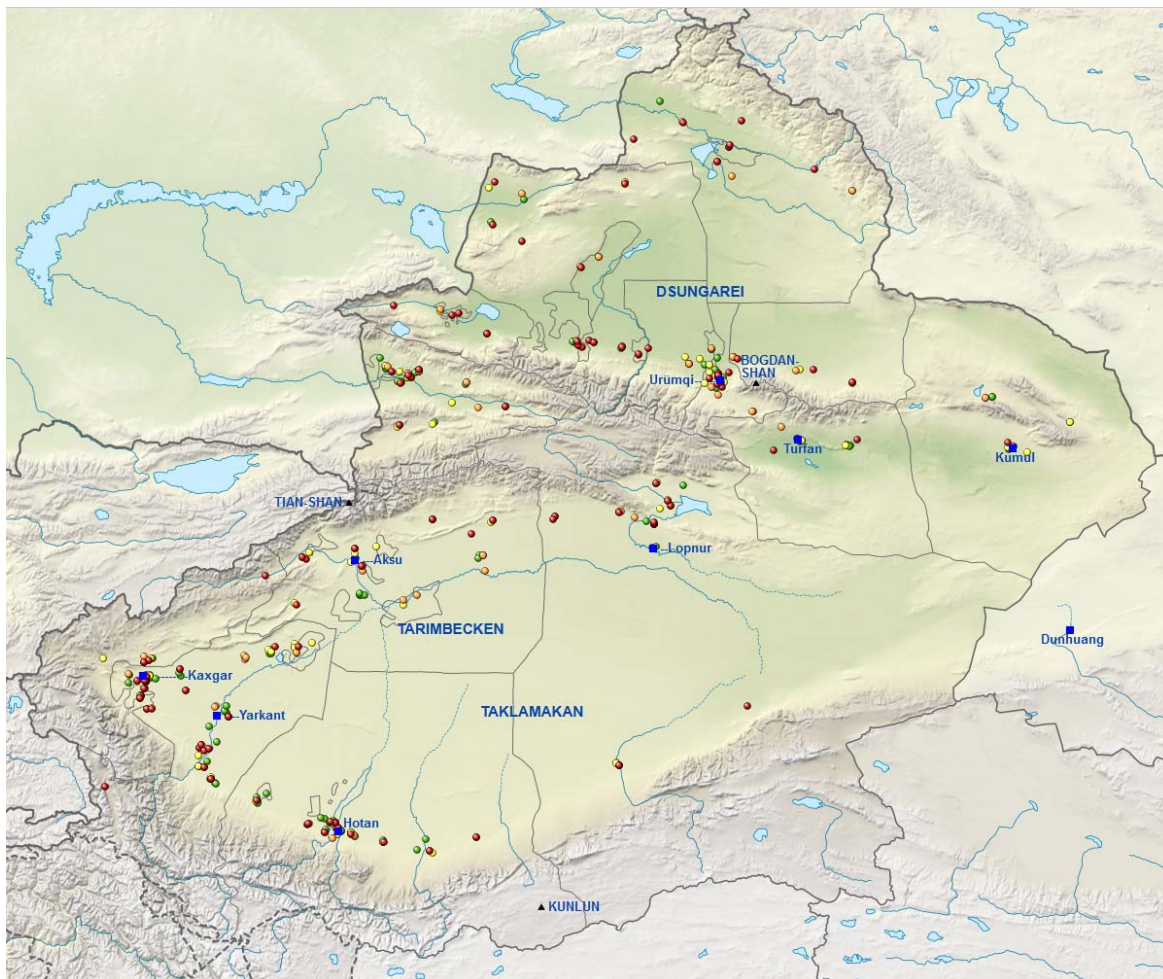


Figura 4: Ubicaciones de los campos de internamiento en Xinjiang en 2020. Fuente: [Mapping Xinjiang's 're-education' camps](#).

Con todo, se siguen recogiendo testimonios sobre diversas medidas punitivas contra los uigures por parte del Gobierno chino, más allá de los centros de internamiento. Entre ellas se encuentra el control sanitario exhaustivo y sin consentimiento donde las mujeres se llevan la peor parte, ya que incluye episodios de violencia sexual y esterilizaciones forzadas, una mala planificación de las infraestructuras de acceso a agua potable o de saneamientos adecuados, y el mal suministro de alimentos necesarios, producto de una política de recompensa o represión de las autoridades (Horton, 2022).

En 2021, como parte del sistema de monitoreo y alerta temprana del desempleo dentro del Plan Quinquenal de Desarrollo Social y Económico para Xinjiang, todas las personas consideradas aptas para trabajar, aún con obligaciones familiares o discapacidades,

podían ser movilizadas a cualquier parte del país. Se calcula que más de dos millones de uigures fueron trasladados de manera forzosa a diversos puntos de la geografía china, en principio de forma temporal. En el caso de que se negasen, eran internados en centros de reeducación en la propia Xinjiang (Blanco y Gutiérrez, 2022).

¿Persiste el peligro terrorista?

Existe cierta confusión en torno a la presencia de un grupo considerable de uigures en el MITO, aunque su operatividad real parece muy baja después de años sin atentados de relevancia en Xinjiang. Un informe de marzo de 2020 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas estimaba en medio millar los terroristas del MITO de procedencia uigur, mayoritariamente establecidos en Afganistán no tanto para actuar en China, sino en Siria y en coordinación con Al Qaeda. Las asociaciones de uigures en el extranjero no solo niegan esta implicación, sino la mera existencia del MITO en la actualidad, basándose en que no hay pruebas ni evidencias de su actividad a nivel internacional. Por el contrario, alertan de que el Gobierno de Xi Jinping invoca continuamente esta amenaza para seguir justificando la represión sobre la población uigur (González Francisco, 2021).

La vuelta de los talibanes al poder en Afganistán en agosto de 2021 abrió nuevas posibilidades de negocio para China allí. Desde entonces, la relación entre chinos y talibanes ha puesto en el punto de mira los intereses chinos por parte de organizaciones terroristas como el Estado Islámico del Gran Jorasán (ISKP en sus siglas en inglés), un grupo salafista que opera en Afganistán, Pakistán y algunas áreas del norte de la India. En China también fue adquiriendo cierta relevancia debido a los atentados realizados contra ciudadanos chinos en Afganistán a finales de 2022 (*Euronews*, 2022). Para los uigures, esto revierte en dos sentidos: la percepción china de apoyo al ISKP y la campaña de reclutamiento de esta organización entre los uigures descontentos. Un círculo vicioso.

La propaganda anti-China del ISKP tiene en la población uigur, tanto dentro como fuera de Xinjiang, a uno de sus principales receptores para captar nuevos miembros a través de campañas en redes sociales y otros medios. El ISKP explota su lucha contra intereses chinos a la par que se muestra como aliado de los uigures. Por su parte, se detecta que muchos de los que huyen de la represión china desde Xinjiang acaban a su vez en

territorios de Afganistán o Pakistán bajo control o gran influencia del ISKP, lo que incrementa el número de terroristas de origen uigur que engrosan las filas de la organización. En octubre de 2021, un atentado suicida contra la mezquita de Kunduz, al norte de Afganistán, se cobró trescientos muertos. El terrorista suicida era un uigur (Zuloaga, 2021).

La actividad del ISKP conlleva otros problemas para el Gobierno chino, ya que puede enturbiar su relación con los países musulmanes que, además, pueden protestar por el trato a la población uigur. En este sentido destaca el papel de Turquía, pues muchos uigures llegan allí desde el Sudeste Asiático y han conformado una comunidad cada vez más numerosa y crítica con China. En la actualidad, se estima que en Turquía se han establecido entre cien mil y trescientos mil uigures a los que hay que sumar los combatientes enrolados en milicias islámicas en el norte de Siria que huyen de las mismas hacía Turquía (Soliev, 2019).

La comunidad internacional y los uigures

Existen asociaciones de exiliados kazajos y uigures cada vez más influyentes, activas y que promueven iniciativas condenatorias a China tanto en Estados Unidos como en otros países, sobre todo europeos. Una de estas iniciativas tuvo lugar en diciembre de 2021, cuando se creó un oficioso tribunal popular uigur en Londres a instancias de Geoffrey Nice, exfiscal en el Tribunal Internacional de La Haya. Tras escuchar el testimonio de más de setenta víctimas o testigos de la represión, este tribunal condenó al PCCh y al Gobierno de China por crímenes contra la humanidad. Desde China se calificó esta sentencia, que no obliga a ningún Estado a promover iniciativa alguna, como «pura ficción». Aprovechando el día de constitución del tribunal, un 9 de diciembre, se ha establecido esta fecha como el día del recuerdo del genocidio uigur, una efeméride no oficial que trata de equiparar la situación de los uigures a la del Holocausto judío o el genocidio armenio (Wintour, 2021).

Las sanciones contra China

En la actualidad, la posición internacional sobre la situación de los uigures se centra en la reacción de Estados Unidos al respecto, tal y como ocurrió en 2001 tras los atentados del 11S. Aunque existían pruebas de los abusos cometidos sobre los uigures, la administración de Trump estaba interesada en los acuerdos comerciales con China y no en que estos se vieran obstaculizados por la situación de los uigures en Xinjiang. En una cumbre entre Xi Jinping y propio Donald Trump en junio de 2019, este declaró que los campos de reeducación eran «exactamente lo correcto». Con todo, al año siguiente el Congreso aprobó la Ley de Política de Derechos Humanos Uigur, aunque no sería hasta 2021, ya con Joe Biden en la presidencia, cuando se pusieran en marcha sanciones contra empresas, agencias gubernamentales e individuos en China relacionados con el lucro por el trabajo forzado de los uigures en Xinjiang (Millward, 2023).

En julio de 2022 también entró en vigor en Estados Unidos la Ley de Prevención del Trabajo Forzado Uigur, que prohíbe la importación de productos chinos manufacturados en Xinjiang, muy en especial productos textiles. Teóricamente, esta prohibición solamente se puede levantar en el caso de que la persona o la empresa implicada en la venta de estos productos, ya sea china o de un tercer país, demuestre con pruebas que la fábrica no está vinculada al trabajo forzoso de los uigures.

En consonancia con las sanciones estadounidenses de 2021-2022, Canadá, Reino Unido y la Unión Europea también han dictado sus propias sanciones contra las autoridades regionales de Xinjiang, aunque es significativo que las mismas no se ampliaran al Gobierno central ni, en general, a los intereses comerciales chinos. En el caso de la Unión Europea, mediante la Resolución del Parlamento Europeo del 17 de diciembre de 2020 se exigió a las autoridades chinas el acceso de periodistas y observadores internacionales, incluidos funcionarios de la propia Unión Europea, sin restricciones a los campos de internamiento, a la par que se instaba a enviar una misión bajo el marco de Naciones Unidas. Estas iniciativas no fueron respondidas desde China (Parlamento Europeo, 2020).



Figura 5. Imagen de la Fundación Memorial de las Víctimas del Comunismo que muestra a detenidos, supuestamente de confesión musulmana, custodiados por la policía en un centro de detención de Xinjiang. Fuente: [China: ¿quiénes son los uigures de Xinjiang y por qué la ONU habla de ellos? | RPP Noticias](#).

Las denuncias en el ámbito de Naciones Unidas

En 2018, la Asamblea General de Naciones Unidas nombró un comité específico contra la discriminación racial que exigió explicaciones a China al respecto de las denuncias de los uigures. El Gobierno chino negó cualquier maltrato. En mayo de 2022, una misión de Naciones Unidas encabezada por la entonces alta comisionada para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, fue autorizada a viajar a Xinjiang. Fue una gira condicionada donde se reiteró que no se contemplaba ninguna investigación oficial y donde, en un polémico informe final, se llegó a asumir la propia terminología dada por China a los centros de reeducación de los uigures al hablar de ellos como entidades «vocacionales» (Cal, 2022).

Ya en el inicio de la actual polarización en torno a las posiciones de los diferentes países respecto a la guerra de Ucrania, en septiembre de 2022 se presentó otro informe en Naciones Unidas que acusaba a China de posibles crímenes contra la humanidad. Además, denunciaba que al menos un millón de uigures permanecían internos en los campos de reeducación y que existía un número indeterminado de hombres y mujeres que

habían sido sometidos a esterilizaciones forzosas por parte de las autoridades chinas. El Gobierno de Xi Jinping se apresuró a negar estas acusaciones, defendió las medidas de control existentes en Xinjiang como respuestas al peligro que suponen los grupos islámicos, y amenazó con cambiar de forma drástica su participación en Naciones Unidas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2022).

El 31 de octubre de 2022, en una declaración conjunta, cincuenta países en el marco de las Naciones Unidas instaron oficialmente a China a respetar los derechos humanos en Xinjiang y mostraron su preocupación por la negativa china a debatir el asunto. Además, portavoces diplomáticos del gigante asiático calificaron la declaración como «anti-China» y pidieron públicamente el boicot a la misma por parte de todos los países que intervinieron en este debate.

Conclusiones: los uigures en la encrucijada del dragón chino

La Fundación Memorial Víctimas del Comunismo hizo públicas pruebas que atestiguaban la política del Gobierno chino con los uigures en febrero de 2023. En ese momento, catorce medios de comunicación internacionales filtraron cientos de miles de fotografías sustraídas de los archivos informáticos de la oficina de seguridad pública de Xinjiang. Con ello se consiguió geolocalizar alguno de los centros de reeducación en las prefecturas regionales de Kashgar y de Yilí, y se pudo tener acceso a miles de fichas policiales de sus reclusos, lo que probó que, en su amplia mayoría, eran personas de la etnia uigur. El impacto internacional se hizo evidente (The Xinjiang Police Files, 2023).



Figura 6. Imagen de un centro de internamiento cerca de Kashgar, geolocalizado en enero de 2020. Fuente: RUSER, Narthan. [documenting-xinjiangs-detention-system.cleaned.pdf \(aspi.org.au\)](https://www.aspi.org.au/documenting-xinjiangs-detention-system.cleaned.pdf)

En la actualidad, la utilización de la tecnología como control de la población uigur se va incrementando, lo que hace de Xinjiang un auténtico laboratorio de reconocimiento y control biométrico. La red de cámaras de vigilancia en las calles se ha ampliado más y ha incorporado software de reconocimiento facial para identificar a personas sospechosas. Asimismo, se va perfeccionando una base de datos biológica para rastrear la localización de los uigures, lo que incluye la recolección de muestras genéticas por parte del Gobierno chino. La pandemia de COVID posibilitó la sofisticación y aceleración de estos sistemas de control y los volvió cotidianos. El número de comisarías de «policía comunitaria» ha aumentado y cuenta con decenas de miles de agentes equipados con equipos de vigilancia de alta tecnología, tales como software de reconocimiento facial y de voz, que incluso permiten crear perfiles de posibles alborotadores antes de que se produzca manifestación alguna (Roberts, 2018).

Sin embargo, la campaña de control y represión de la población uigur no solo abarca medios policiales, adoctrinamiento forzoso en los campos de reeducación y herramientas biométricas y tecnológicas de supervisión. Recientes investigaciones demuestran que existe una campaña de «reconceptualización» de las rutinas de la vida uigur, revestidas de modernidad, para transformarlas en las de los han. El espacio público y privado doméstico en las propias viviendas uigures se adapta a una cultura de lo material que es novedosa para las generaciones mayores, pero que se hace común para las más jóvenes, que han sido criadas en ellas. A ello se suma la posibilidad siempre amenazante de que las autoridades puedan estimar como subversivas determinadas manifestaciones de la vida cotidiana como hablar el idioma uigur en los oficios religiosos (Grose, 2021).



Figura 7. Fotografía tomada durante una visita de Xi Jinping a Urumqi en julio de 2022. Fuente: ts.cn/xwzx/szxw/202207/t20220715_7956927.shtml.

En septiembre de 2023 se informó de una nueva campaña del Gobierno chino llamada eufemísticamente «un pueblo, una puerta». Según fuentes policiales chinas, esto significaba la construcción de muros perimetrales en aldeas y ciudades habitadas por uigures, lo que se bautizó como la «construcción de nuevas aldeas» o proyectos para «embellecer los barrios», pero que en realidad esconden una fuerte restricción de la libertad de circulación de los uigures en su propio territorio (Hoshur, 2023).

Por último, la situación de los uigures de Xinjiang y el menoscabo de sus derechos se ha convertido en un arma política en la retórica occidental respecto a la posición dominante del gigante chino. El pueblo uigur representa la principal imagen de victimización de la misma, lo que, paradójicamente, puede ir en su detrimento si desde el Gobierno chino se les sigue valorando como un foco de desestabilización interna al servicio de terceros países. En diciembre de 2022, a instancias de Estados Unidos y siguiendo el reconocimiento de otros parlamentos nacionales, el Legislativo Yuan taiwanés aprobó una resolución donde calificaba de genocidio la situación de los uigures. Esto daba a entender que, en una hipotética intervención china para la reunificación, la isla podría caer bajo una política de represión similar a la Xinjiang y los uigures, situados en medio de la encrucijada del dragón chino hacia su hegemonía global (Asia Freedom institute, 2023).

Javier Fernández Aparicio*
Analista del IEEE

Bibliografía

1. Asia Freedom Institute (2023). Taiwánese Parliament Passes Genocide Resolution. *Asia Freedom Institute*. Disponible en [Taiwánese Parliament Passes Genocide Resolution - AFI \(asiafreedominstitute.org\)](https://asiafreedominstitute.org) (consultado el 23/8/2023).
2. ASPI (2020). *The Xinjiang Data Project*. Australian Strategic Policy Institute. Disponible en [Homepage \(aspi.org.au\)](https://aspi.org.au) (último acceso: 19/9/2023).
3. Blanco, Patricia R. y Gutiérrez, Óscar (2022). China institucionaliza el trabajo forzoso de los uigures en Xinjiang. *El País*. Disponible en [China institucionaliza el trabajo forzoso de los uigures en Xinjiang | Internacional | EL PAÍS \(elpais.com\)](https://elpais.com) (consultado el 30/6/2023).
4. Branigan, Tania y Watts, Jonathan (2009). Muslim Uighurs riot as ethnic tensions rise in western China. *The Guardian*. Disponible en: [Muslim Uighurs riot as ethnic tensions rise in western China | Xinjiang | The Guardian](https://www.theguardian.com) (Consultado el 24/8/2023).

5. Cal, Lucas de la (2022). El polémico tour de Michelle Bachelet a la región china de Xinjiang. *El Mundo*. Disponible en [El polémico tour de Michelle Bachelet a la región china de Xinjiang | Internacional \(elmundo.es\)](#) (consultado el 9/9/2023).
6. Chung, C. (2002). China's «War on Terror»: September 11 and Uighur Separatism. *Foreign Affairs*, 81, n.º 4. Disponible en <https://doi.org/10.1093/oso/9780190922610.003.0002> (Último acceso: 9/9/2023).
7. Euronews (2022). Ataque armado contra un hotel de Kabul frecuentado por chinos. *Euronews*. Disponible en [Ataque armado contra un hotel de Kabul, mueren tres asaltantes y hay 18 heridos, dos son extranjeros | Euronews](#) (consultado el 20/8/2023).
8. González Francisco, L. A. (2021). *El fenómeno yihadista en China. El Movimiento Islámico del Turquestán Oriental (MITO)*. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO97_2021_LUIGON_Fenomeno.pdf (último acceso: 4/9/2023).
9. Grose, T. A. (2021). If you don't know how, just learn: Chinese housing and the transformation of Uyghur domestic space. *Ethnic and Racial Studies*, 44(11), pp. 2052-2073. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01419870.2020.1789686> (último acceso: 25/9/2023).
10. Horton, R. (2022). The health of the Uyghur people is all of our concern. *The Lancet*, 10 septiembre, 400(10355), p. 798. Disponible en: [Offline: The health of the Uyghur people is all of our concern \(thelancet.com\)](#) (último acceso: 25/9/2023).
11. Hoshur, Shöhret (2023). Authorities wall off Xinjiang village to control Uyghur movement. *Radio free Asia*. Disponible en: [Authorities wall off Xinjiang village to control Uyghur movement — Radio Free Asia \(rfa.org\)](#) (consultado el 19/9/2023).
12. Janes (2020). *Turkistan Islamic Party (TIP)*. Janes Terrorism & Insurgency Center. Disponible en: customer.janes.com/TerrorismInsurgency/GroupProfiles/Display/JTICGroup_2143 (último acceso: 4/9/2023).
13. Jing, Li y Wan, Adrian (2014). Security tightened after three killed in bomb, knife attack at Urumqi train station. *South China Morning Post*. Disponible en: [Security](#)

- [tightened after three killed in bomb, knife attack at Urumqi train station | South China Morning Post \(scmp.com\)](#) (Consultado el 4/7/2023)
14. Kaltman, B. (2007). *Under the Heel of the Dragon: Islam, Racism, Crime and the Uighur in China*. Center for International Studies, Ohio University.
 15. Millward, J. (2023). China's New Anti-Uyghur Campaign. *Foreign Affairs*. Disponible en: [China's New Anti-Uyghur Campaign | Foreign Affairs](#) (último acceso: 8/9/2023).
 16. National Development and Reform Commission (NDRC) (2021). *Xinjiang: A Gateway to China's Belt and Road Initiative*. Disponible en: [\[Xinjiang: A Gateway to China's Belt and Road Initiative\] -National Development and Reform Commission \(NDRC\) People's Republic of China](#) (último acceso: 4/9/2023).
 17. OHCHR (2022). *Evaluación y respuesta del Gobierno de China sobre los Derechos Humanos en Xinjiang*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/2022-08-31/22-08-31-final-assesment.pdf> (último acceso: 23/9/2023).
 18. Peña-Ramos, J. A., García Peña, A. y Olivieri, C. (2023). The role of natural resources in the territorial conflicts of Xinjiang and Tibet in the People's Republic of China. *UNISCI*, 62, pp. 159-182. Disponible en: <https://www.unisci.es/the-role-of-natural-resources-in-the-territorial-conflicts-of-xinjiang-and-tibet-in-the-peoples-republic-of-china/> (último acceso: 25/9/2023).
 19. Roberts, S. (2018). The biopolitics of China's «war on terror» and the exclusion of the Uyghurs. *Critical Asian Studies*, 50(2), pp. 232-258. Disponible en: [The biopolitics of China's «war on terror» and the exclusion of the Uyghurs – PONARS Eurasia](#) (último acceso: 27/9/2023).
 20. Soliev, N. (2019). Uyghur violence and jihadism in China and beyond. *Counter Terrorist Trends and Analyses*, 11(1), pp. 71–75. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/26568580> (último acceso: 27/9/2023).
 21. The Economist (2014). More Uighur anger. *The Economist*. Disponible en: [More Uighur anger \(economist.com\)](#) (Consultado el 4/7/2023).

22. The Guardian (2016). Xinjiang attack: four 'terrorists' and one bystander killed, says China. *The Guardian*. Disponible en [Xinjiang attack: four 'terrorists' and one bystander killed, says China | Xinjiang | The Guardian](#) (Consultado el 4/7/2023).
23. Unión Europea (2020): Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2020, sobre el trabajo forzoso y la situación de los uigures en la Región Autónoma Uigur de Xinjiang. *Parlamento Europeo*. Disponible en: [Textos aprobados - Trabajo forzoso y situación de los uigures en la Región Autónoma Uigur de Xinjiang - Jueves 17 de diciembre de 2020 \(europa.eu\)](#) (último acceso: 23/9/2023).
24. VOC (2023). *The Xinjiang Police Files*. Disponible en: [xinjiangpolicefiles.org](#) (último acceso: 26/9/2023).
25. Wintour, Patrick (2021). Uyghurs subjected to genocide by China, unofficial UK tribunal finds. *The Guardian*. Disponible en: [Uyghurs subjected to genocide by China, unofficial UK tribunal finds | Uyghurs | The Guardian](#) (consultado el 23/8/2023).
26. Zuloaga, J. M. (2021). Un yihadista uigur chino cometió el atentado contra la mezquita chiíta de Afganistán. *La Razón*. Disponible en [Un yihadista uigur chino cometió el atentado contra la mezquita chiíta de Afganistán \(larazon.es\)](#) (consultado el 20/8/2023).

Anexo: Cronología del conflicto de los uigures

Fecha	Acontecimientos
1949	Anexión de Xinjiang como región autónoma por parte de China. Solo un 6 % de la población es de etnia han.
1954	Creación del Cuerpo de Producción y Construcción de Xinjiang, conocido como « <i>Bingtuan</i> », organismo adscrito al Gobierno chino y encargado de su «armonía étnica».
1955	La región es bautizada de forma oficial como Región Autónoma Uigur de Xinjiang, con capital en Urumqi.
1966-1976	Con la Revolución Cultural en China son derruidas cientos de mezquitas en Xinjiang.
1984	Ley de Autonomía Regional: reconocimiento de derechos de las minorías étnicas de China, incluyendo la uigur.
1989	Nace el Movimiento Islámico del Turkestán Oriental (MITO), organización armada cuyo fin era conseguir la independencia del pueblo uigur.
2000	Inicio de la migración masiva han hacia Xinjiang tras el descubrimiento de nuevos yacimientos de petróleo, gas y minerales.
2001	El Gobierno chino denuncia la existencia de una red de terroristas uigures. Empiezan las medidas de control.
2002	En agosto, Estados Unidos incluye al MITO como organización terrorista.
2009	En julio estallan disturbios en Urumqi por la muerte de dos obreros uigures. Se contabilizan casi doscientos muertos. Se abren los primeros campos de internamiento en Xinjiang.
2014	Xi Jinping, ya en la presidencia de la República Popular, acelera la política de control y represión sobre los uigures.
	El 30 de abril varios atentados suicidas en la estación de tren de Urumqui dejan tres muertos y más de setenta heridos. Quince días después, el mercado de la ciudad es objeto de otro atentado que deja cuarenta y tres fallecidos.
	El Gobierno chino lanza el programa «visitar, beneficiarse y reunirse» para integrar a hanes y uigures en Xinjiang.

2015	En septiembre, un atentado en una mina de carbón en Xinjiang cuesta dieciséis vidas.
2016	El Gobierno chino autoriza la movilización de los uigures a cualquier lugar del país como «excedentes de trabajadores rurales».
	El 28 de diciembre un ataque contra una sede local del PCCh al sur de Xinjiang se salda con un fallecido y la muerte de los cuatro asaltantes.
2017	El Gobierno chino lanza el programa «transformación a través de la educación» para frenar la posible radicalización de los uigures.
2018	En enero salen a la luz pruebas de la represión del pueblo uigur por parte del Gobierno chino. La Asamblea General de Naciones Unidas nombra un comité específico.
2019	En junio, durante una cumbre entre Xi Jinping y el presidente estadounidense Donald Trump, este declara que los campos de internamiento eran «lo correcto».
2020	En enero, cierre total de Xinjiang para evitar la propagación de COVID. Se reporta una tasa elevada de casos debido a las condiciones en los campos de internamiento.
	En marzo, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas estima en medio millar los terroristas de procedencia uigur en Afganistán.
	El 15 de mayo el Senado de Estados Unidos promulga la Ley de Política de Derechos Humanos Uigur. El Departamento de Comercio elabora una lista de entidades chinas vetadas en el país.
	El 17 de diciembre el Parlamento de la Unión Europea exige a las autoridades chinas el acceso de observadores a los campos de internamiento.
2021	El Plan Quinquenal de Desarrollo Social y Económico para Xinjiang autoriza que los uigures considerados aptos para trabajar sean movilizados a cualquier parte de China.
	En mayo, una misión de Naciones Unidas viaja a Xinjiang. Se produce un pirateo de los servicios de la policía china que desvela miles de documentos sobre la represión.

	<p>En julio entra en vigor en Estados Unidos la Ley de Prevención del Trabajo Forzado Uigur que prohíbe la importación de productos chinos manufacturados en Xinjiang, en especial textiles.</p>
	<p>En septiembre se presenta un informe en Naciones Unidas denunciando que un millón de uigures seguían internos en los campos. El 31 de octubre, cincuenta países instan a China a respetar los derechos humanos en Xinjiang.</p>
	<p>En diciembre, la administración de Biden pone en marcha nuevas sanciones contra empresas de biotecnología, vigilancia y entidades gubernamentales de Xinjiang.</p>
2022	<p>En noviembre, un incendio en Urumqi cuesta la vida a diez personas. Se producen disturbios contra las autoridades municipales por las medidas de confinamiento por el COVID.</p>
	<p>El 12 de diciembre un hotel de Kabul frecuentado por ciudadanos chinos es objeto de un atentado del ISKP. China denuncia que los uigures forman parte de esta organización terrorista.</p>
2023	<p>Varios informes de organizaciones de derechos humanos denuncian el uso de tecnología biométrica y genética en el control de los uigures de Xinjiang.</p>
	<p>En septiembre, el Gobierno chino lanza la campaña «un pueblo, una puerta» en Xinjiang para restringir la libertad de circulación.</p>

39/2024

5 de junio de 2024

Óscar Garrido Guijarro

**Sudáfrica, año XXX de la era
Mandela**

Sudáfrica, año XXX de la era Mandela

Resumen:

Se cumplen tres décadas de la celebración en 1994 de los primeros comicios democráticos multirraciales en Sudáfrica y de la elección de Nelson Mandela como presidente. Es un momento oportuno para hacer balance de estos treinta años aprovechando la efeméride y la celebración de los recientes comicios del 29 de mayo. Sudáfrica se ha ganado la reputación de ser la potencia económica de África subsahariana y ha aprovechado su éxito económico y social durante los primeros quince años de la nueva era Mandela para ampliar su alcance hacia el norte y ganar influencia sobre grandes franjas del continente. Gracias al desarrollo de su sector industrial y de sus infraestructuras, y a sus vastos recursos terrestres y minerales, Sudáfrica encaja de forma natural en la categoría de líder por defecto de África. En el ámbito doméstico, durante las últimas tres décadas la democracia ha sido un juego de dos mitades: en los primeros quince años se vieron mejoras generalizadas en la vida de la gente, pero en los últimos quince los logros positivos han decaído. El país no se encuentra en su mejor momento y atraviesa una situación de deterioro: estancamiento económico, elevadas tasas de desempleo, incremento de las desigualdades sociales, graves cortes de electricidad, corrupción y delincuencia. Esta situación explica que el partido de Mandela, que ha gobernado con mayoría absoluta durante todo este tiempo, la haya perdido en las recientes elecciones y se haya tenido que conformar con una amarga victoria.

Palabras clave:

Sudáfrica, elecciones, Mandela, Ramaphosa, BRICS, África austral.

***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.

South Africa, year XXX of the Mandela era

Abstract:

Three decades have passed since the first multiracial democratic elections were held in South Africa in 1994 and Nelson Mandela was elected president. It is an opportune moment to take stock of these thirty years, taking advantage of the anniversary and the recent elections held on May 29th. South Africa has earned a reputation as the economic powerhouse of sub-Saharan Africa and has used its economic and social success during the first fifteen years of the new Mandela era to extend its reach northward and gain influence over large swathes of the continent. Thanks to the development of its industrial sector and infrastructure, and its vast land and mineral resources, South Africa fits naturally into the category of Africa's default leader. Domestically, over the past three decades democracy has been a game of two halves: the first fifteen years saw widespread improvements in people's lives, but in the last fifteen the positive gains have declined. The country is not at its best and is going through a deteriorating situation: economic stagnation, high unemployment rates, increasing social inequalities, severe power cuts, corruption and crime. This situation explains why Mandela's party, which has ruled with an absolute majority during all this time, lost it in the recent elections and had to settle for a bitter victory.

Keywords:

South Africa, elections, Mandela, Ramaphosa, BRICS, Southern Africa.

Introducción

Se cumplen tres décadas de la celebración en 1994 de los primeros comicios democráticos multirraciales en Sudáfrica y de la elección de Nelson Mandela como presidente. Es un momento oportuno para hacer balance de estos treinta años aprovechando la efeméride y la celebración de los recientes comicios del 29 de mayo.

La nueva era Mandela trajo consigo esperanza e incertidumbre. Había esperanza porque el problema sudafricano del *apartheid*, que era una espina clavada no sólo para África sino para todo el mundo, por fin llegaba a su fin. Había incertidumbre porque los países africanos no sabían qué esperar del nuevo gigante económico, ahora con las manos libres. El continente se preguntaba si Sudáfrica elegiría jugar con los hermanos mayores del norte o ponerse del lado de sus pares africanos. La visión ideológica de Mandela era que la política exterior debía basarse en los ideales de los derechos humanos, especialmente en lo relativo al continente africano. La política de reconciliación de Mandela se consideró como un gran ejemplo de liderazgo y puso de manifiesto las grandes expectativas que las naciones africanas tenían depositadas en este hombre a quien muchos, no sólo en África, consideraban un icono de humanidad¹.

Sudáfrica se ha ganado la reputación de ser la potencia económica de África y ha aprovechado su éxito económico y social durante los primeros quince años de la nueva era Mandela para ampliar su alcance hacia el norte y ganar influencia sobre grandes franjas del continente. El país está dotado de ricos recursos terrestres, especialmente fértiles tierras agrícolas, vastos recursos minerales, clima templado, grandes dotaciones acuáticas y una población muy diversa. En términos de infraestructura física, el país no tiene rival en la región.

Líder del continente africano

Aunque las políticas de *apartheid* provocaron su aislamiento de la comunidad internacional durante la segunda mitad del siglo XX, Sudáfrica siguió aprovechando la

¹ MUTSINDIKWA, Canisio. «South Africa in African geopolitics: the imagined and real role of South Africa in Africa from case analysis». University of South Africa, 2017.
https://www.academia.edu/11637297/SOUTH_AFRICA_IN_AFRICAN_GEOPOLITICS_THE_IMAGINED_AND_REAL_ROLE_OF_SOUTH_AFRICA_IN_AFRICA_FROM_CASE_ANALYSIS

Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 3 de junio de 2024.

geografía y sus recursos naturales en su beneficio. El país formó equipo con gobiernos afines al *apartheid* como Rodesia (Zimbabue), Angola, Mozambique y África del Sudoeste (Namibia) —un grupo conocido por algunos como el ‘África blanca’—, y fue acumulando poder².

El continente ha sido el eje de la política exterior sudafricana desde el fin del *apartheid*. Profundizar en las relaciones comerciales y de inversión con los países africanos y reforzar y ampliar la integración regional son objetivos clave de la diplomacia económica del Gobierno sudafricano³.

Los vínculos económicos y comerciales de Sudáfrica con el resto de los Estados de África austral son tradicionalmente estrechos. El país tiene amplio acceso al mar, más que cualquier otra nación africana del continente. La mayoría de las naciones sin salida al mar de esta región africana (Botsuana, Zambia, Zimbabue y Malawi) han dependido históricamente de Sudáfrica para las rutas de exportación de sus mercancías al extranjero. Suazilandia y Lesoto dependen económicamente casi en su totalidad de Sudáfrica y, por tanto, están ineludiblemente dominadas por ella.



Imagen 1. Mapa de África austral

El país posee la mayor variedad de recursos minerales de la región y dado que los del resto de los vecinos son menos diversos, a menudo sólo pueden utilizarse en combinación con minerales procedentes de Sudáfrica. De esta manera, sus actividades

² «Southern Africa: A Sputtering Powerhouse», *Stratfor Worldview*. 2017.

³ VICKERS, Brendan. «Still Leading in sub-Saharan Africa? South Africa, the need for change», *Istituto per gli Studi di Política Internazionale*. 2016. <https://www.ispionline.it/en/publication/south-africa-need-change-15907>

mineras han quedado vinculadas a las de Sudáfrica. Además, la emigración de mano de obra a las explotaciones comerciales sudafricanas y al sector minero del país ha llevado a sus tierras a africanos de prácticamente todo el continente⁴.

Los puertos sudafricanos han servido de puertas de entrada al sur de África. Desde que África austral se conectó por primera vez a la economía europea a través de puertos y líneas de ferrocarril en la época colonial, la mayor parte de la región ha dependido de Sudáfrica como socio comercial directo. Las líneas de ferrocarril y las carreteras conectan los países sin litoral, e incluso algunos que poseen largas líneas costeras, con los puertos sudafricanos. Las mercancías que empresas sudafricanas adquieren pueden transportarse fácilmente al resto de África austral. Dado que los países vecinos poseen mercados nacionales comparativamente débiles, pero condiciones favorables para el transporte a Sudáfrica, muchos productos de ultramar disponibles en estos países se importan a través de Sudáfrica. Sin la fuerte demanda sudafricana, muchos productos extranjeros no estarían disponibles a precios razonables en países como Botsuana, Namibia o Zambia. Así, las ventajas de escala explican este papel de Sudáfrica como nodo regional de transporte y comercio.

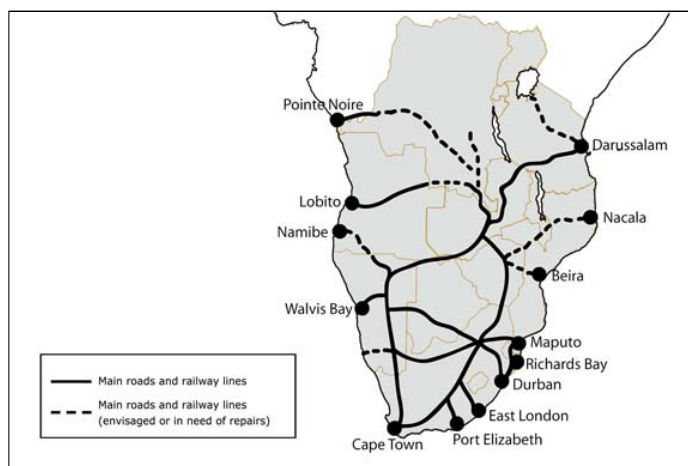


Imagen 2. Principales infraestructuras de transporte en África austral. Fuente: SCHOLVIN, Sören

Empresas sudafricanas del sector terciario como compañías de telecomunicaciones, turísticas o proveedores de servicios financieros, que no están limitadas por barreras

⁴ SCHOLVIN, Sören. «The economics of Southern Africa from a geopolitical perspective: why and how geography matters», *Trade Law Centre for Southern Africa, the Konrad-Adenauer-Stiftung*. 2011. <https://www.researchgate.net/publication/349733163> *The economics of Southern Africa from a geopolitical perspective why and how geography matters*

físicas, han adquirido posiciones dominantes no sólo en África Austral, sino también en los mercados más lucrativos de África oriental y occidental. Otros vínculos económicos los han generado las empresas mineras sudafricanas, que aprovechan la fuerza que les ha dado la explotación de las vastas reservas minerales de Sudáfrica para expandirse por toda África subsahariana liderando el sector de la extracción de recursos minerales en todas las latitudes del continente. Además, las empresas sudafricanas poseen la experiencia y los conocimientos necesarios para evaluar la viabilidad de los proyectos mineros en África y, por tanto, son socios valiosos para las empresas extranjeras que invierten en la minería del continente⁵.

En cuanto a la identidad de su política exterior, Sudáfrica, con el continente africano como eje central, abandonó tras el *apartheid* su postura prooccidental anglo-afrikáner, y aunque no gravitó hacia la hostilidad antioccidental, comenzó a articular una afrocéntrica basada en alianzas políticas internacionales de lucha por la liberación y los derechos humanos. Sin embargo, algunos autores han criticado que los sucesores de Mandela, en su actuación exterior, no siempre se han puesto del lado de la defensa de los derechos y las libertades de la población civil y ponen como ejemplo el papel desempeñado en Zimbabue⁶.

Sudáfrica ha participado en operaciones de mantenimiento de la paz y en acciones de mediación en otros países africanos como Burundi, Etiopía, Eritrea, Costa de Marfil, Madagascar o Zimbabue. Actualmente sus fuerzas armadas están desplegadas en República Democrática del Congo (RDC), Mozambique y Sudán. A través de misiones de la Comunidad de Desarrollo de África Austral, 1.495 efectivos de la Fuerza de Defensa Nacional de Sudáfrica se encuentran desplegados en Cabo Delgado (Mozambique) y 1.198 en el este de RDC⁷.

Gracias al desarrollo de su sector industrial y de sus infraestructuras, Sudáfrica encaja de forma natural en la categoría de líder por defecto de África⁸. Es cierto que Sudáfrica

⁵ Ibidem.

⁶ MUTSINDIKWA, Canisio. «South Africa in African geopolitics: the imagined and real role of South Africa in Africa from case analysis». University of South Africa, 2017.
https://www.academia.edu/11637297/SOUTH_AFRICA_IN_AFRICAN_GEOPOLITICS_THE_IMAGINED_AND_REAL_ROLE_OF_SOUTH_AFRICA_IN_AFRICA_FROM_CASE_ANALYSIS

⁷ «South Africa extends troop deployment in Mozambique and Congo», *Reuters*. 24 de abril de 2024.
<https://www.reuters.com/world/africa/south-africa-extends-troop-deployment-mozambique-congo-2024-04-24/>

⁸ KORNEGAY, Francis. «The Geopolitics of IBSA: The South African dimension», *International Policy Centre for Inclusive Growth*. <https://ipci.org/conference/ibsa/papers/ibsa14.pdf>

no es un líder indiscutible, pero el país ha contribuido significativamente al desarrollo del continente en los últimos veinte años a través del crecimiento del comercio, la inversión y la cooperación al desarrollo. En 2014, Nigeria superó a Sudáfrica y se convirtió en la mayor economía de África subsahariana, pero a pesar de los indicadores del PIB, Sudáfrica está mucho más industrializada que Nigeria y es la economía más diversificada.

Acoger la Copa Africana de Naciones, la Copa Mundial de la FIFA o dirigir la mayor aerolínea del continente no conducen a la hegemonía regional. Pero Sudáfrica, como anfitriona de millones de africanos en sus diásporas, sí influye en los asuntos interestatales, generando cierto poder blando, ya que el flujo continuo de remesas es importante para los presupuestos nacionales de algunos de sus vecinos⁹.

Al lado de los grandes: uno de los BRICS

Fuera del continente, el interés convergente —aunque no idéntico— de Sudáfrica con otras potencias emergentes como China, Rusia o India, les ha unido a ellas frente a Occidente en el intento por reequilibrar la ecuación de poder internacional.

China es el mayor socio comercial de Sudáfrica con un 20,8 % de las importaciones totales y un 11,5 % de las exportaciones. Esta circunstancia conlleva riesgos económicos para el país, ya que su economía es vulnerable a la influencia china, tanto intencionada como no intencionada. Así, por ejemplo, en 2015 el Banco Popular de China devaluó el yuan un 2 % lo que provocó que el rand sudafricano perdiera un 26 % de su valor en los seis meses siguientes¹⁰.

En 2009 China, India, Rusia y Brasil decidieron organizar una cumbre en la que pudieran reunirse fuera del G7. Era el comienzo de los BRIC. En 2011, Sudáfrica, invitada por China, se unió al grupo de forma permanente transformándose en los BRICS. Esta invitación fue un acontecimiento trascendental en materia de política exterior y ha situado a Sudáfrica en un lugar privilegiado en la escena internacional.

⁹ SHAW, Timothy M. *African agency? Africa, South Africa and the BRICS*. Extractive Industries Transparency Initiative. <https://eiti.org/documents/african-agency-africa-south-africa-and-brics>

¹⁰ «South Africa - Country overview», *JANES*, febrero 2024.

Pekín desea que el grupo BRICS (ahora BRICS+) sea el catalizador de su vínculo con el sur global y ansía convertir esta organización en una alternativa estratégica, financiera y económica al G-7, con una propuesta de gobernanza basada en la multipolaridad¹¹. En esta estrategia, Sudáfrica, hasta hace unos meses único representante africano, ha jugado un papel simbólico (más que económico) muy importante.



Imagen 3. El presidente de Sudáfrica, Cyril Ramaphosa, en la cumbre BRICS

Respecto a los BRICS, no se encuadra en la categoría de megaestado aspirante a gran potencia. Su ventaja comparativa dentro de esta relación es su centralidad geoestratégica en la confluencia de los océanos Atlántico sur e Índico, combinada con su condición de tradicional puerta de entrada sur al resto del continente africano.

Muchos inversores internacionales consideran desde hace tiempo a Sudáfrica como la vía de aproximación adecuada para sus operaciones en África. Esto se atribuye a menudo a la solidez de los mercados financieros del país, a su régimen regulador y a una infraestructura de servicios superior, que incluye redes de transporte y distribución avanzadas. Empresas multinacionales de propiedad extranjera han aprovechado sus bases sudafricanas para abrirse camino en la región. Sin embargo, hoy en día la tendencia es que las multinacionales entren cada vez más en el continente africano desde jurisdicciones más adecuadas a la naturaleza de sus operaciones, ya sean mineras o de servicios, o más cercanas a los mercados nacionales concretos a los que se dirigen. Por ejemplo Egipto, Etiopía, Ghana, Kenia, Nigeria o Ruanda operan cada

¹¹ PARDO DE SANTAYANA, José. «Las potencias revisionistas y el Sur Global», *Panorama Estratégico* 2024. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2024. https://www.ieeee.es/publicaciones-new/panorama-estrategico/2024/PANEST_2024.html

vez más como puertas de entrada a sus respectivas regiones, generándose así una beneficiosa competencia¹².

Si la pertenencia de Sudáfrica a los BRICS era una forma de que su liderazgo se hiciera visible en la escena internacional, la reciente ampliación a seis nuevos países durante la cumbre celebrada en agosto de 2023 en Johannesburgo, entre ellos dos Estados africanos —Egipto y Etiopía—, conlleva tener que compartir simbolismo y perder singularidad. Desde el punto de vista económico, la fisonomía de los BRICS+ no ha cambiado en el sentido de que la suma de los seis PIB de los nuevos miembros tan solo representa el 11 % del total, una cifra muy modesta si se compara con el 89 % del grupo inicial. China domina el nuevo grupo de forma tan abrumadora como el antiguo. La principal diferencia es la merma del peso en el conjunto de los miembros originales más pequeños, en particular Sudáfrica. Su peso económico es inferior al de cuatro de los seis nuevos miembros —Arabia Saudí, Argentina, Emiratos Árabes Unidos y Egipto— y sólo representa el 1,4 % del PIB del grupo¹³.

Peso económico (PIB 2022) en los países BRICS+	
China	61,6 %
India	11,7 %
Rusia	7,7 %
Brasil	6,6 %
Arabia Saudí	3,8 %
Argentina	2,2 %
Emiratos Árabes Unidos	1,7 %
Egipto	1,6 %
Sudáfrica	1,4 %
Irán	1,2 %
Etiopía	0,4 %

Tabla 1. Peso económico (PIB 2022) en los países BRICS+. Datos del FMI, octubre de 2023. Fuente: VERCUEIL, Julien.

¹² VICKERS, Brendan. «"Still Leading in sub-Saharan Africa?" South Africa, the need for change», *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*. 2016. <https://www.ispionline.it/en/publication/south-africa-need-change-15907>

¹³ VERCUEIL, Julien. «BRICS: les incertitudes d'un forum alternatif», *Institut Français des relations internationales*, 2023. https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/pe4-2023_vercueil_site.pdf

En definitiva, con una población de alrededor de sesenta millones de habitantes y desprovista de una maquinaria militar de primer orden podría juzgarse que Sudáfrica se encuentra en clara desventaja como potencia regional. Sin embargo, el liderazgo de Sudáfrica debe considerarse en el contexto más amplio de integración africana. Así, en lugar de como potencia, Sudáfrica podría ser vista como un líder por defecto de su región, comprometido con impulsar al continente hacia un estatus mejorado dentro del sistema internacional¹⁴.

Balance interno: en entredicho

¿Qué ha pasado en el interior del país durante estas tres décadas? Cuando el arzobispo Desmond Tutu acuñó por primera vez el término «nación arcoíris», para describir la Sudáfrica posterior al *apartheid*, pretendía ilustrar la unidad en el multiculturalismo y la confluencia de muchas razas y etnias en un país que antes se identificaba con una dura separación entre blancos y negros. Pero tres décadas después, los colores del arcoíris han perdido brillo. El país no se encuentra en su mejor momento y atraviesa una situación de deterioro: estancamiento económico, elevadas tasas de desempleo, corrupción, incremento de las desigualdades sociales, protestas por escasez de agua o cortes de electricidad, delincuencia y divisiones raciales.

Sudáfrica es innegablemente un país libre. Las elecciones del pasado 29 de mayo han sido limpias. Sus ciudadanos están amparados por una constitución liberal que garantiza derechos y libertades. Se ha dotado de un Estado de bienestar básico que ha sacado a millones de personas de la pobreza. Los sudafricanos se relacionan ahora más con personas de otras razas que en 1994. Y estos avances no estaban garantizados hace treinta años. De hecho, no eran pocos los que temían que Sudáfrica cayera en una guerra civil o en algún tipo de variante de dictadura o autocracia.

Durante las últimas tres décadas la democracia ha sido un juego de dos mitades: en los primeros quince años se vieron mejoras generalizadas en la vida de la gente, pero en los últimos quince los logros positivos han decaído paulatinamente. Así, en el treinta aniversario del cambio de régimen se plantea la siguiente cuestión: ¿cuánto tiempo

¹⁴ KORNEGAY, Francis. «The Geopolitics of IBSA: The South African dimension», *International Policy Centre for Inclusive Growth*. <https://ipci.org/conference/ibsa/papers/ibsa14.pdf>

puede sobrevivir la visión de Sudáfrica de Mandela cuando tantos jóvenes no han disfrutado de los beneficios de la nueva era?¹⁵.

Después de que el Congreso Nacional Africano (CNA) obtuviera su primera victoria electoral en 1994, quedó claro que el nuevo partido gobernante estaba ahí para quedarse. Como antiguo movimiento de liberación que lideró la larga lucha para sacar al país del régimen del *apartheid* se benefició de su compromiso, perseverancia y éxito final en la lucha. Una vez que obtuvo un papel clave e indiscutible en el renacimiento de la nación, se estableció la fuente de una legitimación a largo plazo. La libertad había llegado a los sudafricanos negros —que representaban la inmensa mayoría de la población— de la mano del CNA¹⁶. El partido siguió acumulando victorias cada vez más sólidas en las sucesivas citas electorales con mayorías legítimamente ganadas en las urnas y que rara vez se observan en las democracias occidentales.

Su mejor resultado fue el obtenido en las elecciones de 2004 con cerca de un 70 % de los sufragios. Pero desde entonces, la tendencia ha sido la reducción paulatina de sus mayorías mientras que el principal partido de la oposición, el liberal Alianza Democrática (AD), ha ido conquistando varios centros urbanos importantes en comicios locales. En las elecciones de 2019 el CNA bajaba por primera vez del 60 % (57,5 %) y en las pasadas elecciones del 29 de mayo obtenía un exiguo 40,18 %, lo que le va a obligar a configurar un Gobierno de coalición o gobernar en minoría. ¿Qué ha llevado a la CNA a esta situación de declive electoral que refleja la amarga victoria de la última cita electoral?

Estancamiento económico y crisis eléctrica

Desde el año 2012, el crecimiento interanual medio del PIB de la economía sudafricana apenas ha sido del 0,8 %. La caída de los ingresos fiscales ha provocado un aumento de la deuda pública, y los costes del pago de la deuda consumen una parte mayor del presupuesto nacional que la educación básica, la protección social o la sanidad¹⁷. La relación deuda pública/PIB de Sudáfrica supera la media de las economías de mercado

¹⁵ «How South Africa has changed 30 years after *apartheid*», *The Economist*. 2 de mayo de 2024.
<https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2024/05/02/how-south-africa-has-changed-30-years-after-apartheid>

¹⁶ MAGRI, Paolo. «South Africa, the need for change», *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*. 2016.
<https://www.ispionline.it/en/publication/south-africa-need-change-15907>

¹⁷ «What are key issues in South Africa 2024 election?», *Reuters*. 13 de mayo de 2024.
<https://www.reuters.com/world/africa/key-issues-south-african-voters-wide-open-2024-election-2024-05-13/>

emergentes en unos cinco puntos porcentuales y la de otros países del África subsahariana en unos 15 puntos porcentuales¹⁸.

El rápido deterioro económico de Sudáfrica en los últimos años se debe en gran medida a la actual crisis eléctrica, que hasta ahora ha reducido las perspectivas de crecimiento del país en dos puntos porcentuales en 2023, según el Tesoro sudafricano. Años de corrupción, mala gestión, falta de inversión y deterioro de las infraestructuras han obligado a Eskom —que suministra aproximadamente el 95 % de la electricidad sudafricana— a realizar cada vez más cortes programados para evitar el colapso total de la red¹⁹.

Desempleo y desigualdad

La tasa de paro se situó en el 32,9 % durante el primer trimestre de 2024, diez puntos más que en 1994 cuando el CNA llegó al poder. Los jóvenes representan más de la mitad de los parados del país²⁰. Algunos factores causantes de estas cifras escapan al control del Gobierno, como la sequía, el agotamiento de recursos minerales o la creciente competencia de China. Sin embargo, según expertos, una parte del problema es de origen interno, ya que la estrategia de desarrollo y generación de empleo sudafricana ha favorecido las actividades de alta productividad y salarios elevados frente a la creación de empleo intensivo en mano de obra²¹.

Los índices que describen la desigualdad social son de los más altos del mundo y las estructuras de exclusión han arraigado en la sociedad sudafricana, tanto dentro de cada grupo racial como entre grupos raciales y zonas geográficas. Los sudafricanos negros siguen enfrentándose a tasas de pobreza y desempleo más elevadas. A pesar de los esfuerzos encaminados a la transformación socioeconómica, incluidas las políticas dirigidas a mejorar la situación socioeconómica de la población negra, la inclusión ha sido limitada en la práctica. La pobreza ha aumentado hasta el 55,5 %, según el umbral

¹⁸ «No end in sight to South Africa's economic stagnation», *RANE Worldview Stratfor*. 2023.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ O'REGAN, Victoria. «South Africa's Unemployment Rate Edges Up to 32.9 Percent Just Before 29 May Polls», *All Africa*. 14 de mayo de 2024. <https://allafrica.com/stories/202405140480.html>

²¹ NATTRASS, Nicoli. «The Drowned and the Saved: Development Strategy Since the End of Apartheid». *South Africa, the need for change*. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 2016. <https://www.ispionline.it/en/publication/south-africa-need-change-15907>

nacional de pobreza, y muchos más hogares dependen de las transferencias del Estado para mantener sus escasos medios de subsistencia²².

Corrupción

Una serie de escándalos de corrupción en los que se han visto implicadas figuras del CNA o personas relacionadas con esta formación ha generado entre muchos sudafricanos la percepción de que la codicia de los que ocupan cargos públicos está contribuyendo a una deficiente prestación de servicios públicos para todos los demás²³.

En febrero de 2018 el expresidente Jacob Zuma, tras nueve años en el poder, tuvo que dimitir acorralado por múltiples casos de corrupción. La corrupción en la función pública no ha dejado de aumentar y esta situación ha generado una riqueza significativa para quienes forman parte de estas redes, pero a costa de los ciudadanos de a pie. Por otro lado, es justo también destacar que el país mantiene un poder judicial independiente, unos medios de comunicación dinámicos y relativamente libres e instituciones estatales sólidas²⁴.

Divisiones raciales

Al final del *apartheid*, Sudáfrica se caracterizaba por marcadas divisiones raciales y étnicas. El nuevo régimen democrático ha intentado abordar esta situación y como resultado la «Sudáfrica privilegiada» y la clase media es cada vez más multirracial. Así, mientras que durante el régimen de *apartheid* la estructura de clases coincidía perfectamente con la estratificación racial (una élite blanca, una «pequeña burguesía» india y de color y un amplio proletariado de población negra), la sociedad sudafricana actual se caracteriza por una burguesía mayoritariamente multirracial. No obstante, la

²² VV. AA. «Growth through inclusion in South Africa», *Working Papers*. Center for International Development at Harvard University, noviembre de 2023. <https://growthlab.hks.harvard.edu/policy-research/south-africa>

²³ «What are key issues in South Africa 2024 election?», *Reuters*. 13 de mayo de 2024.

<https://www.reuters.com/world/africa/key-issues-south-african-voters-wide-open-2024-election-2024-05-13/>

²⁴ MARCHANT, Michael. «A Captured State? Corruption and Economic Crime», South Africa, the need for change», Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 2016. <https://www.ispionline.it/en/publication/south-africa-need-change-15907>

reducción de la desigualdad entre grupos raciales se ha visto contrarrestada por el crecimiento de la desigualdad dentro de cada uno de esos grupos²⁵.

Respecto a la propiedad del suelo, Sudáfrica continúa enfrentando una tensión racial. Según una auditoría de tierras del Departamento de Desarrollo Rural y Reforma Agraria de Sudáfrica de 2017, la población blanca de Sudáfrica poseía más del 70 % de las explotaciones agrícolas, pero representa menos del 10 % de la población total. Por lo tanto, las políticas de reforma agraria son una fuente persistente de tensión racial, ya que muchos sudafricanos negros piden mayores medidas redistributivas y los agricultores blancos afirman ser víctimas de ataques por motivos raciales²⁶.

Violencia

Durante casi dos décadas el número de asesinatos en Sudáfrica descendió anualmente de algo menos de 27.000 en 1995/96 a 16.213 en 2012/13. A partir de entonces, las cifras empezaron a aumentar hasta alcanzar los 27.272 en 2022/23. En el caso de la delincuencia, el Banco Mundial estimó en diciembre de 2023 que esta le cuesta a la economía sudafricana alrededor del 10 % del PIB anual. Los índices de delincuencia del país figuran desde hace tiempo entre los más altos del mundo. La minería ilegal o el robo de cobre, sobre todo en las infraestructuras ferroviarias, son los principales factores delictivos que contribuyen a restringir el crecimiento del PIB sudafricano²⁷.

Los altos niveles de pobreza, desempleo y desigualdad han creado un terreno fértil para que el crimen arraigue en Sudáfrica, agravado por la proliferación de grupos criminales organizados y una avalancha de armas ilegales durante los últimos años²⁸.

Perspectivas tras las últimas elecciones

Nelson Mandela votó por primera vez en su vida el 27 de abril de 1994 en Inanda, una zona pobre en las colinas sobre la ciudad de Durban. La elección del lugar demostró que

²⁵ RONZA, Rocco W. «Race, Inequality and Civil Unrest: Social Tensions on the Rise». *South Africa, the need for change*. Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 2016. <https://www.ispionline.it/en/publication/south-africa-need-change-15907>

²⁶ «South Africa - Country overview», JANES, febrero 2024.

²⁷ «La delincuencia agravará la crisis de crecimiento de Sudáfrica», *Oxford Analytica*. Enero 2024.

²⁸ «What are key issues in South Africa 2024 election?», *Reuters*. 13 de mayo de 2024.

<https://www.reuters.com/world/africa/key-issues-south-african-voters-wide-open-2024-election-2024-05-13/>

el futuro presidente de Sudáfrica no había perdido su capacidad simbólica tras 27 años como el preso político más famoso del mundo. Tras depositar su voto, Mandela se dirigió a la cercana tumba de John Dube, el primer presidente de su partido, el CNA. «Vengo a comunicarle, señor presidente, que Sudáfrica es ahora libre», declaró²⁹.



Imagen 4. Votación de Mandela el 27 de abril de 1994 y de Ramaphosa el 29 de mayo de 2024

Sudáfrica sigue siendo libre tres décadas después, pero el partido de Mandela se encuentra más débil que nunca. Los resultados de las elecciones nacionales del pasado 29 de mayo, que han sido testigo de la pérdida por primera vez de la mayoría absoluta del CNA, vienen a consagrar un periodo de transición política desde un sistema de partido dominante a un sistema de partidos más competitivo.

El CNA, que ha dominado la política sudafricana a nivel nacional, provincial y local, ya no tiene garantizadas mayorías regulares y los gobiernos de coalición serán cada vez más habituales en todos los niveles de gobierno. Y así se ha experimentado tras las elecciones locales de 2021, donde hubo un aumento significativo del número de ayuntamientos en los que ningún partido obtuvo mayoría suficiente para gobernar en solitario (alrededor de ochenta frente a los treinta de la legislatura previa)³⁰.

²⁹ «How South Africa has changed 30 years after *apartheid*», *The Economist*. 2 de mayo de 2024.

<https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2024/05/02/how-south-africa-has-changed-30-years-after-apartheid>

³⁰ DESAI, Pranish y ZONDO, Mxolisi. «Enhancing political accountability in South Africa», *Good Governance Africa*. Junio de 2023. <https://gga.org/enhancing-political-accountability-in-south-africa/>

El gobierno de coalición a nivel estatal no es nuevo en Sudáfrica si se tiene en cuenta que el primer ejecutivo tras el *apartheid* fue un gobierno de unidad nacional. Pero para hacerse una idea de cómo puede funcionar en esta ocasión, la mejor muestra puede encontrarse en la actuación de los gobiernos de coalición municipales. En este ámbito local, a pesar de algunos éxitos, la polarización política y la ambición personal han impedido la cooperación y el compromiso necesarios para formar coaliciones estables y orientadas a resolver los problemas de los ciudadanos. En ausencia de un sentimiento más amplio de unidad nacional, la mayoría de los analistas sudafricanos se muestran pesimistas sobre la posibilidad de que los partidos políticos sean capaces de superar sus divisiones y aprovechar el potencial democrático del gobierno de coalición³¹.

Entre los partidos con más probabilidades de apoyar al presidente Cyril Ramaphosa en su acción de gobierno se encuentran dos formaciones escindidas del CNA: el Economic Freedom Fighters (EFF) y el partido de reciente creación uMkhonto Wesizwe (MK), este último liderado por el expresidente Jacob Zuma. Se trata de formaciones que han competido por un núcleo similar de votantes. El EFF ha obtenido un 9,52 % de los sufragios (cuarta fuerza). Se trata de un partido que aboga por el empoderamiento económico de los negros y políticas redistributivas de la tierra, podría ser la opción más viable para un gobierno de coalición (sobre todo para la facción populista del CNA, Transformación Económica Radical). Uno de los compromisos principales con los que se ha presentado el EFF a estas elecciones es suprimir las disposiciones constitucionales sobre indemnizaciones en caso de expropiación de tierras. En el caso del MK, con el 14,58% de los votos (tercera fuerza), aboga directamente por eliminar la propia Constitución y sustituirla por «soberanía parlamentaria sin restricciones». Estas promesas reflejan el creciente descontento de algunos jóvenes votantes negros con el orden constitucional liberal, al que culpan de las persistentes desigualdades sociales y económicas del país. Por el contrario, la segunda fuerza más votada y tradicionalmente principal partido de la oposición, el AD (21,81 % de los sufragios en las pasadas elecciones), es un partido de centroderecha con una base de apoyo entre las minorías raciales de Sudáfrica (blancos y de color). Ofrece un diagnóstico económicamente liberal y culpa del estancamiento económico, la desigualdad y el desempleo no a las

³¹ TOWRISS, David. «How South Africa's elections may reshape its democracy», *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*. 15 de mayo de 2024. <https://www.idea.int/blog/how-south-africas-elections-may-reshape-its-democracy>

limitaciones constitucionales, sino al excesivo control estatal sobre la economía y a las políticas basadas en la raza³².

Según analistas sudafricanos, una coalición en la que participen los dos partidos mayoritarios –CNA y AD- sería más estable que alianzas con formaciones nuevas y radicales. El líder del AD, John Steenhuisen, ya ha mostrado su disposición a iniciar de inmediato conversaciones con Ramaphosa con el objetivo de bloquear lo que algunos han descrito como una «coalición catastrofista» («doomsday coalition») entre el CNA, el EFF y el MK. Por su parte, las mencionadas formaciones de izquierda han mostrado igualmente su mano tendida a negociar, con la salvedad de que el MK ha manifestado que está dispuesto a llegar a acuerdos con el CNA pero no con Ramaphosa³³.

Si el CNA decide asociarse con partidos centristas y fiscalmente conservadores aumentará la presión sobre el presidente Ramaphosa para que amplíe el papel del sector privado en los sectores de la energía y el transporte. Pero este impulso privatizador se vería probablemente limitado por la necesidad del presidente de mantener la unidad dentro del CNA y evitar una rebelión interna de la facción más populista del partido. Si por el contrario el CNA opta por apoyarse en su acción de gobierno con partidos de izquierdas como el EFF o el MK se reducirá la probabilidad de liderar reformas económicas favorables al mercado. Además, estos grupos políticos presionarán para que se amplíe todavía más la intervención del Estado en la economía, así como para que se expropien tierras sin compensación a los terratenientes blancos. Estas presiones dificultarían la implementación de las reformas económicas políticamente costosas y con visión a largo plazo que muchos expertos consideran que debe de emprender Ramaphosa para acelerar el ritmo de crecimiento económico, renovar el tejido industrial y energético y favorecer de esta manera la generación de nuevos puestos de trabajo.

Conclusiones

Como balance de estas tres décadas de la era Mandela podemos concluir que, en la escena internacional, Sudáfrica ha consolidado, aunque sea por incomparecencia de

³² «No end in sight to South Africa's economic stagnation», *RANE Worldview Stratfor*. 2023.

³³ «Race to form South Africa's next government: Who will the ANC ally with?», *Al Jazeera*. 3 de junio de 2024. <https://www.aljazeera.com/news/2024/6/3/race-to-form-south-africas-next-government-who-will-the-anc-ally-with>

rival, un doble liderazgo respecto a la región subsahariana del continente: liderazgo económico gracias a su riqueza natural y un proceso de industrialización único en esas latitudes, y liderazgo moral por su política de defensa de derechos humanos y principios democráticos. Sudáfrica es hoy un referente y modelo de éxito en África, pero en el actual momento de polarización y cambios geopolíticos la duda es si el país que ha derivado en potencia regional durante la era Mandela continuará siéndolo si no se resuelven los diferendos internos, que podrían desembocar en una era «post-Mandela», y que en combinación con los efectos de la reconfiguración geopolítica podrían arrastrar al país arcoíris a sufrir un retroceso de su peso en África y en el mundo.

En el ámbito doméstico, a corto plazo los resultados de las últimas elecciones no pondrán fácil a Ramaphosa emprender las reformas económicas y sociales que necesita el país para retornar al círculo virtuoso del crecimiento económico y la creación de empleo. En cualquier caso, lo que parece claro es que esta amarga victoria es una llamada de atención de los ciudadanos, especialmente los más jóvenes, al presidente. Un mensaje claro de los sudafricanos a la élite política del CNA: se ha acabado el «crédito moral» y no hay que dar por sentado que dentro de cinco años no se vaya a producir la alternancia política en el Gobierno de la nación. Alternancia que, desde el punto de vista de los principios democráticos, siempre es saludable.

*Óscar Garrido Guijarro**

Doctor en Paz y Seguridad Internacional
Analista principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos
[@oscargarrido](https://twitter.com/oscargarrido)

40/2024

11 de junio de 2024

Blanca Palacián de Inza

**El conflicto armado en Sudán:
ante una nueva guerra civil
(reedición)**

**El conflicto armado en Sudán: ante una nueva guerra civil
(reedición)**

Este análisis forma parte del [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023](#)

Resumen:

El conflicto armado de Sudán estalló en abril de 2023. El país se asoma al abismo de la mano del enfrentamiento entre el general Abdel Fattah al-Burhan y Mohamed Hamdan «Hemedti» Dagalo.

El temido escenario de una guerra civil es ya una realidad. La siguiente amenaza posible es que la llama de la violencia prenda en la inestable región. Como consecuencia de este enfrentamiento, Sudán vive una situación de emergencia humanitaria de grandes proporciones.

Palabras clave:

Hemedti, al-Burhan, Fuerzas de Apoyo Rápido, Grupo Wagner, Darfur, Guerra civil.

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

The Sudan conflict: a new civil war

Abstract:

The armed conflict in Sudan broke out in April 2023. The country is looking into the abyss due to the confrontation between General Abdel Fattah al-Burhan and Mohamed Hamdan «Hemedti» Dagalo.

The feared scenario of a civil war is now a reality. The next threat is that the conflict may spark the flame of violence to this unstable region. As a result of this confrontation, Sudan is experiencing a humanitarian emergency of major proportions.

Keywords:

Hemedti, al-Burhan, Rapid Support Forces, Wagner Group, Darfur, Civil War.

Introducción

El conflicto armado de Sudán estalló en abril de 2023 con el enfrentamiento directo entre el general Abdel Fattah al-Burhan, al frente del ejército del país, y Mohamed Hamdan «Hemedti»¹ Dagalo, líder del grupo paramilitar Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF por sus siglas en inglés: *Rapid Support Forces*).

Como consecuencia de la violencia, se ha desatado una situación de emergencia humanitaria de grandes proporciones. Los combates no cesan y se han extendido por el país, lo que ha convertido esta lucha por el poder en una guerra civil, con el consiguiente peligro de que la llama de la violencia prenda en toda la región.

Sin lugar a dudas, la participación de fuerzas internacionales ayuda a la prolongación del conflicto y retrasa las posibilidades de llegar a un acuerdo de alto el fuego.

La crisis de Sudán tiene una resolución difícil por la convergencia de factores de gran calado que se tratarán con detalle en este capítulo.

Importancia geoestratégica de Sudán

Sudán tiene un área total de 1861,484 km² con casi cincuenta millones de habitantes, casi el mismo número que tiene España en menos de un tercio de su superficie (Cia World Factbook, 2023). El 70 % de la población de Sudán es árabe, aunque también tiene habitantes de hasta otros quinientos grupos étnicos. Por lo tanto, se considera un país africano y árabe.

Las lenguas oficiales son el árabe y el inglés. La adscripción religiosa mayoritaria es la musulmana suní y cuenta con una pequeña minoría cristiana.

Era el país más grande del continente hasta su partición. Comparte frontera con la República Centroafricana, Chad, Egipto, Eritrea, Etiopía, Libia y Sudán del Sur. Esta última frontera es temporal y se utiliza el alineamiento que existía en 1956, ya que la demarcación final está pendiente de negociaciones.

¹ En este capítulo utilizaremos Hemedti, pero también se traduce del árabe a caracteres latinos como Hemetti, Hemeti o Hemitte.

Conviene destacar la importancia geoestratégica de Sudán, esencial para los intereses de terceros países como Rusia o China, ya que cuenta con una posición geográfica privilegiada en la cuenca del mar Rojo que tiene relevancia en el comercio mundial.

Situación política y económica

Desde la independencia de Sudán a mediados del siglo xx, los regímenes militares islamistas han dominado la política nacional. En las últimas décadas de su historia, se han alternado los sistemas parlamentarios multipartidistas y las dictaduras, y entre unos y otras ha sufrido numerosos conflictos armados. Estos han tenido lugar entre el norte y el sur del país y entre regiones del norte a causa de los recursos y de las divisiones étnicas, socioculturales y religiosas (Tønnessen, 2023).

Hasta el año 2019, Sudán se presentaba como una república federal democrática representativa y presidencialista. Internacionalmente, la percepción era bien distinta, al ser vista su situación como un sistema autoritario con el control de los tres poderes por parte del Partido del Congreso Nacional.

En ese año, el 11 de abril, el presidente al-Bashir fue derrocado por el ejército, lo que dio lugar a una dictadura militar que suspendió la Constitución bajo la promesa de elecciones libres pasados dos años. El país estaba, al inicio del conflicto actual, en una etapa de transición hasta las elecciones de 2024.

Ya antes de esa fecha, gran parte del país se encontraba asolado por la pobreza y las constantes hambrunas. Actualmente, se calcula que más de siete millones de personas en Sudán viven con grave inseguridad alimentaria², situación que no hace más que empeorar.

Demografía

La tasa de fertilidad es alta, a pesar de haber sufrido un notable descenso cuya tendencia se mantiene de manera sutil, y se estima en 4,5 hijos por mujer. Encontramos también

² Estos datos se han tomado de *The Integrated Food Security Phase Classification* (IPC) y están disponibles en: [https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/en/?country=SDN#:~:text=Sudan,-Acute%20Food%20Insecurity&text=Latest%20data%20shows%20that%20an,period\)%20and%20require%20urgent%20action.](https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/en/?country=SDN#:~:text=Sudan,-Acute%20Food%20Insecurity&text=Latest%20data%20shows%20that%20an,period)%20and%20require%20urgent%20action.)

un descenso en la tasa de mortalidad que, acompañada de un aumento de la esperanza de vida, propicia una pirámide de población en la que el 55 % de la misma se encuentra en edad laboral. Se trata de un país joven con una edad media de 18 años.

Recursos naturales

Las reservas de petróleo que tiene Sudán le convierten en el quincuagésimo cuarto mayor exportador mundial de este combustible fósil³ que constituye el cuarto producto más exportado del país. Los principales países destinatarios son Italia, la India, Malasia, Emiratos Árabes Unidos y Malta.

Sudán de Sur depende de Sudán para sus exportaciones de crudo, ya que se transportan al mar Rojo pasando por Jartum, que podrían estar siendo afectadas por el conflicto armado.

Además del petróleo, Sudán alberga en su suelo hierro, cobre, cromo, zinc, tungsteno, mica, plata y oro. Es el tercer extractor de oro del continente. También produce energía hidroeléctrica. Por otro lado, hay que destacar que este país produce el 70 % de las exportaciones mundiales de goma arábiga, esencial para la producción de refrescos, vino o golosinas (Español, 2023b).

El uso de la tierra se dedica en un 80 % al pasto y el resto a la agricultura de consumo humano. La fuente principal de recursos hídricos es el río Nilo.

Historia

Es obligado referirse a Nubia para entender los orígenes del actual Sudán y su estrecha relación con su vecino Egipto. Nubia era un reino de la Edad Antigua situado en el sur del país de los faraones y en el norte de Sudán, en la parte central del río Nilo.

La historia de ambos países se entrecruza una y otra vez. El actual Sudán fue el Reino de Kerma hasta que fue absorbido por el Reino Nuevo de Egipto. Ya en el siglo XI a. C., el Reino de Kush se independizó de Egipto hasta su caída a mediados del siglo IV d. C.

³ Estos datos se han tomado de *The Observatory of Economic Complexity* y están disponibles en: <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/crude-petroleum/reporter/sdn>

Fue entonces cuando los nubios se organizaron en tres reinos: Nobatia, Makuria y Alodia, de advocación cristiana (Cia World Factbook, 2023).

La explicación a la arabización de Sudán la encontramos entre los siglos XIV y XV con los asentamientos nómadas árabes en la región y la extensa islamización de la región en los siglos posteriores. A principios del XIX tuvo lugar la ocupación egipcia, que fue seguida del establecimiento de un condominio británico conformando de este modo un Sudán anglo-egipcio.

Sudán se independizó en 1956 y, a partir de esta fecha, padeció una larga lista de conflictos. La primera guerra civil tuvo lugar de 1955 hasta 1972, pero su fin no supuso el restablecimiento de la paz porque la permanencia de conflictos étnicos, religiosos y económicos llevaron a una segunda guerra civil entre 1983 y 2005. Durante esos años de inestabilidad, el entonces general Omar Hassan Ahmad al-Bashir encabezó un golpe de Estado en 1989 y se autoproclamó presidente del país en 1993. La guerra civil terminó en 2005 con unos acuerdos de paz que supusieron la redacción de una nueva Constitución y la autonomía de Sudán del Sur, que se independizó en 2011.

Antecedentes del conflicto

Como ha quedado patente, la segunda mitad del siglo XX estuvo teñida de guerras civiles para Sudán. En el trasfondo de estas, como en el conflicto actual que vive el país, encontramos la desigualdad económica, política y social entre el norte y el sur de Sudán. Sin embargo, y pese a las dos guerras civiles y a la escisión de Sudán, la violencia en el país no ha cesado.

A comienzos del siglo XXI, el pueblo sudanés se vio azotado de nuevo por el conflicto armado. En esta ocasión, en Darfur, en Kordofán del Sur y en el Nilo Azul. Ya entonces gobernaba al-Bashir, cuyo mandato, si se tienen en cuenta sus primeros años como presidente de la junta militar (1989-1993), se extendió tres décadas. Este terminó con un golpe de Estado militar ocurrido en abril de 2019. Unos meses después, en julio, el Consejo Militar de Transición firmó un acuerdo con las Fuerzas de la Libertad y el Cambio (FFC por sus siglas en inglés: *Forces for Freedom and Change*) para formar un Gobierno de transición, que quedó en manos Abdalla Hamdok como primer ministro, con el objetivo de convocar elecciones democráticas a finales de 2022.

Este acuerdo no llegó a materializarse porque, en octubre de 2021, el Ejército del país tomó el poder al derrotar a Hamdok y reemplazó a los miembros civiles del Consejo Soberano. No obstante, Hamdok fue reincorporado al Gobierno en noviembre de 2021, aunque renunció dos meses más tarde porque las reformas que pretendía implementar fueron bloqueadas por al-Burhan y por Hemedti, los dos generales que lideran la contienda actual. Es en esta fecha cuando la ilusión de un Gobierno civil se ve nublada a pesar de la promesa de los militares de devolver el poder a manos civiles (Lynch, 2023). Algunos autores comparten la opinión de que los esfuerzos de Estados Unidos y de Naciones Unidas por revitalizar un plan de reforma del sector de seguridad en un momento político tan delicado pudo impulsar las dinámicas de conflicto ya conocidas en Sudán (Lynch, 2023 y Srinivasan, 2021).

El general al-Burhan ocupa la jefatura del Consejo Soberano y de las Fuerzas Armadas de Sudán. Ostenta, además, la jefatura del Estado y de Gobierno. La lucha de poder actual enfrenta a al-Burhan, apoyado por el ejército, y a Mohammed Hamdan Dagalo (conocido como Hemedti), jefe de Estado adjunto que cuenta con el grupo paramilitar creado por al-Bashir, las Fuerzas de Apoyo Rápido. Esta lucha de poder, que frustra la transición acordada, tomó la forma de lucha armada en abril de 2023. En un principio se centraba en la capital, pero se fue extendiendo por el país con el transcurso de los meses.

Situación actual del conflicto

Situación política y militar

Para algunos medios e instituciones, el conflicto en Sudán se encuentra, a fecha de redacción de este trabajo⁴, muy cerca de tomar la deriva de la guerra civil (ONU, 2023). Para otros (Ayferam, 2023 y CNN, 2023), este camino ya está tomado.

Según Marc Lavergne⁵, especialista en el Cuerno de África, se trata de una batalla entre dos élites: por un lado, la político-militar establecida en el centro del país y, por otro, la élite militarizada emergente de Darfur. El objeto del conflicto es el control del Estado (Corbetta, 2023). Ambas se encarnan en sus líderes: de una parte el general al-Burhan,

⁴ Septiembre de 2023.

⁵ Prof. Marc Lavergne, Emeritus Head Researcher, National Center for Scientific Research, Arab and Mediterranean Studies Dept, University of Tours (France).

De 2003 a 2020, esta área vivió un conflicto que Naciones Unidas calificó de genocidio. El enfrentamiento entre las milicias *yanjavid* de al-Bashir (de las que nacen las RSF) y los africanos negros de esta zona derivó en una limpieza étnica de estos últimos y en el desplazamiento forzoso de varios millones de personas.

Actualmente, el temor a que se repita la historia en Darfur es elevado. Esto se debe a que, a medida que el conflicto se intensifica, la violencia y los abusos teñidos de división étnica aumentan, alcanzando dimensiones comparables a las de principios del milenio (*Al Jazeera*, 2023). Ante esta deriva, la Corte Penal Internacional ha abierto una investigación sobre posibles crímenes de guerra en esta región (*France24*, 2023).

Las limpiezas étnicas encuentran sus raíces décadas atrás. Las élites políticas que dominaron el Sudán después de la independencia no consideraron que la diversidad étnica fuera una fortaleza. Las élites musulmanas, mayoritariamente árabes, institucionalizaron jerarquías raciales donde los individuos de ascendencia africana se ubicaban en lo más bajo de la escala social. Existe una fuerte preferencia social por la piel clara en lugar de la piel oscura porque esta última está asociada con el legado de la esclavitud y la africanidad (Tønnessen, 2023).

Desplazados y refugiados

Antes de que estallara el conflicto armado, Sudán acogía a una de las mayores poblaciones de refugiados del continente. Por este motivo, la escalada de violencia en este país ha desembocado en una crisis humanitaria de altas proporciones. Las cifras oscilan mucho según informa una organización u otra. ACNUR calcula que más de dos millones de personas han huido en busca de refugio seguro, de las cuales tres cuartas partes son desplazados internos y el resto son refugiados y retornados (Acnur, 2023).

La mayoría de las personas refugiadas, en gran parte mujeres y niños, buscan ayuda en Egipto, Chad, Sudán del Sur, República Centroafricana y Etiopía. Alguno de estos los países receptores se encuentra completamente desbordado, como es el caso de Chad, que pide la ayuda de la comunidad internacional para ser capaz de gestionar esta crisis (*Infobae*, 2023).

Emergencia humanitaria

No solamente en Chad la situación humanitaria es incontrolable. El propio Sudán es actualmente un país devastado. La escasez de artículos de primera necesidad, como alimentos y medicinas, está poniendo en riesgo la vida de millones de sudaneses. Martin Griffiths, coordinador de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, exponía a mediados del mes de agosto que la guerra «está alimentando una emergencia humanitaria de proporciones épicas» y, en el mismo comunicado, añadía que «la guerra y el hambre amenazan con arrasarlo todo Sudán» (ONU, 2023).

Llegan ecos de organizaciones informales que tratan de paliar las necesidades que no cubren ni el Estado ni las agencias humanitarias. Hay rastro de comités vecinales que organizan el reparto de bienes de distinto tipo o planifican evacuaciones. En plataformas de redes sociales también hay quien se ofrece para compartir trayectos, pide ayuda o pregunta sobre el paradero de allegados (Español, 2023a). Es la cara más positiva de una historia con tantos conflictos.

Las mujeres de Sudán

Como viene siendo tristemente habitual en todo conflicto armado, el impacto de la violencia en las mujeres y en las niñas está siendo devastador. Los informes apuntan a que la mayor parte de esta violencia es responsabilidad de las RSF (Abbas, 2023). Estas sufren la violencia en sus casas y, sobre todo, en los desplazamientos en busca de refugio. El hecho de que la mayoría de los hospitales estén desabastecidos o seriamente dañados empeora considerablemente las consecuencias de esta violencia.

La sudanesa es una de las civilizaciones más antiguas del planeta que mantiene el orgullo de las *kandakas*, las reinas mesolíticas, lo que se traduce en un matriarcado parcial y en un estatus de la mujer más elevado que en otras culturas (Ucelay, 2023). Parcial porque no tiene reflejo en las esferas de poder político o económico, aunque sí se deja vislumbrar en la lucha de la mujer sudanesa por la paz y la libertad. En este sentido, existen intentos de movilización por el cese del conflicto actual de la mano de iniciativas sobre el terreno o en la diáspora⁶.

⁶ Para más información sobre este tema, consultar: Palacián de Inza, Blanca (2023). La guerra contra las mujeres en Sudán. *Documento de Análisis IEEE 48/2023*. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA48_2023_BLAPAL_Sudan.pdf

Papel de los actores externos

Rusia

Rusia tiene un papel oficial en el conflicto armado de Sudán porque es el principal proveedor de armas para este país (Elbagir *et al.*, 2023)⁷ y porque, a su vez, manifiesta su deseo de contribuir a la «normalización» de la situación de conflicto (Infobae, 2023b).

Asimismo, tiene acuerdos e intereses en el país, como el que supone el desarrollo de una base logística naval soviética en territorio sudanés que permitirá a Rusia controlar el acceso al canal de Suez y al océano Índico.

Ambos contendientes parecen tener vínculos con Rusia (Lewis y Barrington, 2023). Además, se teme que el grupo Wagner, posiblemente actuando bajo las instrucciones del Kremlin, esté alimentando el conflicto entre el Ejército regular y los paramilitares de las Fuerzas de Apoyo Rápido.

En África, la estrategia de este grupo paramilitar ruso ha sido el fomento de una inestabilidad que redunde en el incremento de sus beneficios. Para muchos gobernantes africanos, el grupo mercenario aporta muchas ventajas que no tienen otras fuerzas como las de Naciones Unidas, de la Unión Africana, de la Unión Europea o de Estados Unidos, ya que pueden desplegarse con rapidez, tienen armamento sofisticado y no tienen restricciones por mandatos internacionales (Clark, 2023).

Ante la inestabilidad, el grupo ruso ofrece seguridad contundente a cambio de recursos:

«siendo a la vez germen y cura de la enfermedad para los países africanos. Putin, usando como punta de lanza al grupo Wagner, ha logrado acuerdos lucrativos para las empresas rusas, alimentado los intereses del Kremlin en sectores estratégicos como la energía y los recursos minerales. Una técnica con la que, de paso, contrarresta el golpe de las sanciones y pone en peligro la seguridad de Europa». (Columba, 2023).

⁷ Según el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz, Rusia es el principal proveedor de armas de Sudán. Citado en: Euronews. (2023). *¿Por qué está el Grupo Wagner de Rusia en Sudán y qué tiene que ver con la guerra en Ucrania?* Disponible en: <https://es.euronews.com/2023/04/27/por-que-esta-el-grupo-wagner-rusia-en-sudan-y-que-tiene-que-ver-guerra-en-ucrania#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20Instituto%20Internacional%20de,proveedor%20de%20armas%20de%20Sud%C3%A1n.>

El pasado mes de julio de 2023, tras la rebelión del grupo Wagner en Rusia, aún había medios de información que afirmaban que los paramilitares rusos seguían presentes en Sudán (Aftandilian, 2023) e, incluso, que era una de las vías de acceso a recursos que ayudan a la financiación de la guerra en Ucrania. En el mes de mayo, Prigozhin, director y dueño del Grupo Wagner, había afirmado lo contrario (*Reuters*, 2023).

Ante estas informaciones contradictorias, de lo que no cabe duda es de que, después del conflicto del grupo con las Fuerzas Armadas rusas en el verano de 2023 y de la muerte de su líder, el futuro de los paramilitares y de sus operaciones internacionales es incierto. No ha trascendido el acuerdo con el que terminó aquella rebelión, pero sí se conoce la oferta del Kremlin para aquellos miembros de Wagner que no participaron en ella, a los que se les ha ofrecido integrarse en el Ejército regular ruso. Esta acción podría desmantelar esta agencia de seguridad privada y sus acciones, contraviniendo los intereses geoestratégicos y económicos rusos.



Figura 1: imagen tomada de un video de X que muestra a las fuerzas de Wagner bailando al ritmo de la música folclórica sudanesa con la leyenda «el janjaweed ruso», lo que permite establecer un vínculo entre los mercenarios y el grupo de milicias del que se formaron las RSF.

China

Las relaciones entre Sudán y China comenzaron a volverse significativas en 1959, cuando Jartum fue uno de los primeros países árabes en reconocer a la República Popular China.

Los intereses de China en el país africano, similares a los que tiene Rusia, se basan en la agricultura, la minería, el petróleo, las armas y la construcción de infraestructuras (Yerenian, 2023). No obstante, o quizá precisamente por estos intercambios, China no ha tomado partido de manera pública en el conflicto sudanés, ya que la inestabilidad en el país africano no favorece sus intereses económicos.

Estados Unidos

Los países occidentales, y de manera especial Estados Unidos, han sido apoyos importantes en el intento de transición democrática tras la caída de Al-Bashir (Al Jazeera, 2023b).

Con el inicio del conflicto armado actual, Washington ha retirado su apoyo financiero al Gobierno y se ha posicionado del lado de un plan para una nueva transición y un Gobierno civil. No obstante, a comienzos de septiembre de 2023, el Gobierno de Biden ha anunciado duras sanciones contra las RSF que, a su vez, las han tildado de «arbitrarias» (*Europa Press*, 2023). Estas acciones podrían dar a entender una toma de posición por parte de Estados Unidos en el conflicto sudanés (Pecquet, 2023). No hay que olvidar que los intereses de China y de Rusia en una región de tanta importancia geoestratégica pueden ser considerados como amenazas por el Gobierno norteamericano.

Las opciones de Estados Unidos para mitigar la crisis armada son limitadas más allá de procurar aliviar la crisis humanitaria (Gavin, 2023).

Egipto

Como en otros conflictos armados de la región, actores como Egipto, Libia, Arabia Saudí, Emiratos Árabes e Israel están jugando un papel destacado al apoyar a las partes enfrentadas (Al-Anani, 2023).

De esta manera, diversos actores, especialmente Libia y Egipto, están muy implicados en la guerra y se enfrentan de manera indirecta (Faucon, Said y Malsin, 2023). Andreas Krieg, profesor asociado en el Departamento de Estudios de la Defensa del King's College de Londres, afirma que Egipto se está oponiendo activamente a Hemedti, de las RSF. De este modo, se repite su posicionamiento opuesto a la UAE, que apoya a los paramilitares tal y como se pudo ver recientemente en el conflicto libio y en el etíope (Cafiero, 2023a).

Egipto y Sudán han estado unidos durante décadas, ya que el segundo fue un condominio colonial anglo-egipcio y la manera en la que se forman sus identidades es colonial. Egipto, además, tiene un especial interés en Sudán que se materializa en su deseo de paliar una de sus mayores vulnerabilidades: la falta de agua (Atwood, 2023).

La estabilidad de ambos países está estrechamente relacionada, lo que explica su posicionamiento en el conflicto. Egipto desea un vecino fuerte y estable aunque sea por la vía del autoritarismo (Atwood, 2023). Por ese motivo, no apoya la transición civil sudanesa y se posiciona del lado del Ejército de Burhan. No le interesa la mera existencia de un conflicto tan cerca, pero, una vez iniciado, considera que no le conviene que el Ejército pierda. Las RSF son vistas como una milicia separada del Estado central y, por tanto, como el bando que, de ganar la contienda, generaría dinámicas de inestabilidad en Sudán. Por este motivo, aunque Hemedti ha intentado acercarse a Egipto, El Cairo tan solo concibe la presencia de vecinos fuertes, y el líder de las RSF no parece garantizar esa salida (Atwood, 2023).

Libia

Khalifa Haftar, general del autoproclamado Ejército Nacional Libio, apoya desde los inicios del conflicto a las RSF (Elsaidi, 2023). De este modo, se enfrenta, como ha quedado expuesto anteriormente, de manera indirecta a Egipto.

Haftar, que se encuentra respaldado por Rusia y EAU (Faucon, Said, y Malsin, 2023), le devuelve de este modo el favor a Hemedti, que le apoyó en su intento de tomar Trípoli en 2019.

Sin embargo, las inundaciones que asolaron el noreste de Libia a mediados de septiembre de 2023 y que han dejado más de once mil víctimas mortales podrían

dificultar este apoyo a los paramilitares sudaneses.

Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Arabia Saudí

Los dos países del Golfo que tienen mayor influencia en Sudán son Emiratos Árabes y Arabia Saudí, que ven en el conflicto armado actual una oportunidad para sustentar su posición predominante en Oriente Medio. Arabia Saudí se ha posicionado del lado de Burhan mientras que EAU apoya a Hemedti (Mohammed, 2023).

Emiratos Árabes, además de estar enfrentándose de manera indirecta con Egipto, se opone también a Arabia Saudí al apoyar a una parte distinta implicada en el conflicto.

Una explicación para esta participación indirecta pero activa de estos dos países del golfo Pérsico es la excelente ubicación geográfica de Sudán. Su localización en el mar Rojo hace del país sudanés una puerta valiosa a la región subsahariana, pero también a las rutas de comercio y a las cadenas de suministro que atraviesan el estrecho de Bab el Mandeb. Además de estas posibilidades comerciales, Sudán ofrece codiciosas oportunidades relacionadas con la inversión y la seguridad alimentaria (Cafiero, 2023a).

Emiratos Árabes, de manera predominante, tiene intereses en el control de los puertos del mar Rojo así como ambiciones políticas y económicas en la región que se extienden a África central y occidental (Cafiero, 2023a).

Ya antes del estallido del conflicto, Emiratos Árabes era el aliado regional más importante de Hemedti, ya que había procurado hacer retroceder la influencia islamista en toda la región. En este sentido, Hemedti es la ficha en la que apostar, puesto que se ha presentado como un baluarte contra las facciones de tendencia islamista que echaron profundas raíces en el Ejército y en otras instituciones bajo el mandato de al-Bashir (Lewis y Barrington, 2023).

Israel

Las relaciones entre Sudán e Israel en la segunda mitad del siglo xx han sido tensas. Sirvan como ejemplos ilustrativos la entrada del país africano en guerra con Israel en el conflicto árabe-israelí de 1948 o en la guerra de los Seis Días de 1967.

En el año 2020, ambos países firmaron un acuerdo para la normalización de las relaciones. Una de sus primeras consecuencias fue la revocación de una ley sudanesa que, desde 1958, prohibía el establecimiento de relaciones con Israel, con oriundos del mismo e incluso con compañías con intereses en ese país.

En lo relativo al conflicto que nos ocupa, Nader Hashemi⁸ afirma que Israel está posicionado del lado militar, es decir, con Hemedti o Burhan, ya que confía en que cualquiera o una combinación de ambos le beneficia más que un sistema democrático que, presumiblemente, le exigiría concesiones a Palestina para establecer relaciones diplomáticas, tal y como hacen otras democracias árabes (Cafiero, 2023b).

No parece ser este un futuro plausible puesto que ambos generales tienen apoyos que se posicionan en contra de las relaciones pacíficas con Israel. Además, no se trata de una estrategia compartida de manera uniforme en Israel, ya que el sector de seguridad apoya una vía diferente. El ministro de Asuntos Exteriores israelí se postula en favor de Burhan mientras que el Mossad mantiene lazos de apoyo con Hemedti (Cafiero, 2023b).

No obstante, como Egipto y EAU han tomado posiciones opuestas en el conflicto sudanés, la opción más favorable para Israel es apoyar a los dos bandos y presentarse como potencial mediador entre ambos (Mutasim y Diamond, 2023).

Chad

La propia inestabilidad de Chad puede verse incrementada con la de su vecino. El Gobierno de Chad se encuentra en manos militares a la espera de la celebración de elecciones que den paso a un Gobierno civil. Es posible esperar que estas se retrasen debido a la situación actual.

Chad comparte por el oeste una frontera terrestre con Sudán de más de 1300 km. Las grandes minas de oro en la región fronteriza son un centro de contrabando de armas y drogas operado, en parte, por grupos rebeldes en el que las fuerzas armadas nacionales han estado durante mucho tiempo escasamente presentes (*Economist Intelligence*, 2023).

⁸ Director del Centro de Estudios de Oriente Medio de la Universidad Josef Korbel de Denver.

La situación en la zona de delimitación es harto compleja, pues las cifras de personas, refugiados y nacionales chadianos que la cruzan para huir del conflicto, de las cuales el 90 % son mujeres y niños, son más altas cada mes que pasa. Aumenta, de este modo, la población de refugiados más grande de África occidental y central en un país con una situación humanitaria y de seguridad preexistente crítica.

«En todos mis años con el WFP, nunca había visto una crisis de este nivel con tan poca financiación» (Bryant, 2023), aseguró el director del Programa Mundial de Alimentos (WFP, por sus siglas en inglés) en Chad, Pierre Honnorat, a finales del mes de julio.

República Centroafricana

La situación que vive Sudán preocupa del mismo modo a este otro vecino que, al igual que Chad, también se vio severamente afectado por el impacto de los conflictos sudaneses anteriores.

La RCA vive su propia situación de inestabilidad, en la actualidad marcada por un intento de golpe de Estado con la ayuda de Ruanda y del grupo Wagner.

La situación de la RCA con relación al conflicto sudanés se parece a la de Chad, aunque con cifras considerablemente menores. Las mareas de refugiados sudaneses y retornados nacionales que buscan alivio en un país que parece ser el mal menor, pero que no tiene recursos ni está en posición de atenderles, siguen sucediéndose sin visos de remitir.

Unión Africana

La Unión Africana ha condenado el conflicto armado en Sudán de manera rotunda en su discurso (African Union, 2023a). Pero, más allá de eso, ha estado lejos de coordinar y liderar una intervención o un proceso encaminado a la paz. Tampoco ha emprendido plan alguno para aliviar las terribles condiciones de los miles de refugiados que siguen huyendo del conflicto.

Tras la formación de la UA, en julio de 2002, los líderes africanos resolvieron evitar las intervenciones externas de países como Estados Unidos e implementar, en su lugar, *soluciones africanas a los problemas africanos*. La inacción en el conflicto de Sudán pone

de manifiesto la posible incapacidad de la UA para liderar los asuntos del continente manteniendo la unidad y la colaboración en tiempos de crisis (Mhaka, 2023).

No obstante, el pasado 31 de mayo de 2023 tuvo lugar la Tercera Reunión del Mecanismo Ampliado sobre la Crisis de Sudán para discutir la implementación de una hoja de ruta de la Unión Africana para la resolución del conflicto en Sudán (African Union, 2023b). Es de desear que se actúe rápido para conseguir una ayuda humanitaria eficaz y para poner los esfuerzos encaminados a la consecución de la paz por encima de los intereses particulares nacionales.

Unión Europea

Como era de esperar, la Unión Europea también ha condenado enérgicamente los combates que tienen lugar en Sudán y ha hecho llamamientos a las partes enfrentadas para que faciliten la entrega de ayuda humanitaria.

La UE, a través de su Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas⁹, ha implementado varias vías de asistencia a la población más vulnerable de Sudán desde el inicio del conflicto. Su trabajo se ha centrado en abrir caminos para proporcionar suministros esenciales, asignar fondos, desplegar expertos, facilitar evacuaciones y abogar por el acceso humanitario (ONU, 2023c).

Conviene que Europa continúe fortaleciendo la respuesta humanitaria para que el conflicto en Sudán no desestabilice a sus países vecinos y, en última instancia, al sur del Mediterráneo. No en vano, del mismo modo que la guerra ha demostrado lo cerca que está Kiev de Bruselas, también acorta distancias entre Europa y Jartum (Hammond, 2023).

Naciones Unidas

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas desplegó, a través de la Resolución 2524 de 2020¹⁰, la misión integrada de asistencia a la transición en Sudán (UNITAMS). Se

⁹ Disponible en: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/european-civil-protection-and-humanitarian-aid-operations_es

¹⁰ que se encuentra disponible en: https://unitams.unmissions.org/sites/default/files/resolution_2524_2020.pdf

trata de una misión política de apoyo para la transición hacia la democracia. Su mandato, inicialmente de doce meses, ha sido extendido en tres ocasiones. La última de ellas a través de la Resolución 2685, que lo ha ampliado hasta el 3 de diciembre de 2023.

Voces críticas demandan acciones más contundentes de la ONU, como una resolución que promueva la justicia para las víctimas de la violencia y la rendición de cuentas, y que se garantice el acceso seguro de la ayuda humanitaria (Stroehlein, 2023). Dentro de la propia organización, hay quienes abogan por una misión de mantenimiento de la paz en conjunción con la Unión Africana como la vía ideal, para lo que invocan la responsabilidad de proteger¹¹. La reciente extensión de la presencia de UNITAMS en Sudán parecía ser el momento propicio para modificar su mandato, pero, una vez más, los desacuerdos en el seno del Consejo de Seguridad han imposibilitado esta acción.

Al poco alcance del restringido mandato de UNITAMS hay que sumarle el hecho de que el enviado especial de la ONU en Sudán, Volker Perthes, presentó su dimisión unos meses después de ser declarado *persona non grata* por las autoridades sudanesas. Dicha renuncia no fue aceptada por el secretario general de Naciones Unidas, que, de este modo, deja en el puesto a una figura diplomática que no cuenta con la credibilidad de las partes en conflicto (International Crisis Group, 2023).

Consecuencias del conflicto

Las cifras relacionadas con el conflicto son abrumadoras. Más de cinco millones de personas se han visto obligadas a huir de sus hogares y cientos de miles más podrían verse pronto forzadas a unirse a ellas. Clínicas y médicos han sido atacados en todo Sudán, dejando fuera de servicio al 80 % de los principales hospitales del país.

La violencia, incluida la violencia sexual y por origen étnico, y el racismo se están exacerbando, especialmente en la región de Darfur.

Las ciudades, los hogares, las infraestructuras y el patrimonio cultural tampoco están a salvo de la guerra.

¹¹ Para más información, consultar: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA09-2012_ResponsabilidadProtegerDchoVeto_BPI.pdf

Más de veinte millones de personas, casi la mitad de la población de Sudán, se enfrentan a una grave inseguridad alimentaria y seis millones están a un paso de la hambruna. Unos quinientos niños ya han muerto de hambre (Stroehlein, 2023).

Conclusiones

El futuro inmediato de la situación de Sudán no permite ser optimistas: los combates no muestran signos de disminuir y ninguno de los bandos parece estar cerca de una victoria militar decisiva.

En cualquier caso, la situación no puede calificarse de empate puesto que Burhan cuenta con claras ventajas de la mano de una mayor legitimidad internacional, lo que disminuye las posibilidades de una victoria de las RSF. Existe el riesgo de que ambos contendientes acaben controlando partes del territorio y se emule una situación similar a la que se vive en Libia con un Estado fragmentado.

En una futura transición sudanesa no cabe duda de que resultará indispensable tanto abordar las relaciones entre el centro y la periferia como la raíz profunda detrás de la desigualdad: las diferencias étnicas y la inclusión en las esferas política, económica y social.

En lo tocante a Europa, urge un replanteamiento general de su pérdida de presencia en el continente africano, cada vez más cercano y a la vez más alejado, en favor del mayor protagonismo ruso y chino. La sucesión de golpes de Estado y de estallidos de conflictos armados no es una cuestión que deba tomarse a la ligera y debería constituir un motivo de seria alarma.

*Blanca Palacián de Inza**
Analista del IEEE

41/2024

12 de junio de 2024

*Blanca Palacián de Inza **

Desatención mortal a la guerra de Sudán

Desatención mortal a la guerra de Sudán

Resumen:

El conflicto armado de Sudán ha entrado en su segundo año de muerte. En este tiempo, la opinión internacional ha prestado atención a otras guerras contribuyendo con este desinterés a que el país se encuentre en una crisis de enormes proporciones. En este documento se analizará el primer año de guerra y se estudiarán los apoyos activos y pasivos, nacionales e internacionales, al conflicto y sus consecuencias.

Palabras clave:

Sudán, al-Burhan, Hemedti, atención, conflicto interno-internacionalizado, tormenta humanitaria perfecta.

***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.

Deadly inattention to the War in Sudan

Abstract:

The armed conflict in Sudan has entered its second deadly year. During this time, international opinion has paid attention to other wars, contributing with this lack of interest, to crisis of enormous proportions that is living the country.

In this document, the first year of war will be analysed, and also the active and passive role of national and international actors and its consequences.

Keywords:

Sudan, al-Burhan, Hemedti, attention, Internationalized-internal conflict, humanitarian perfect storm.



*Simple inattention kills empathy, let alone compassion.
So the first step in compassion is to notice the other's need.
It all begins with the simple act of attention.*

*La simple falta de atención mata la empatía, y deja sola a la compasión.
Entonces, el primer paso hacia la compasión es darse cuenta
de la necesidad del otro. Todo comienza con el simple acto de atención.*

Daniel Goleman

Introducción

El conflicto armado en Sudán¹ ha cumplido un año desde la fecha en la que se sitúa su inicio, abril de 2023. Entonces tuvo lugar el comienzo del enfrentamiento directo y armado entre el general del ejército regular del país (SAF²), Abdel Fattah al-Burhan; y el general al mando de los paramilitares agrupados en las Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF³), Mohamed Hamdan Dagalo conocido como Hemedti. No obstante, este conflicto no debe considerarse como un enfrentamiento de dos bloques homogéneos, sino de frágiles coaliciones, puesto que los dos bandos integran grupos variados y volátiles en cuanto a actores e intereses. Como era de esperar, esta circunstancia dificulta las labores encaminadas a firmar una paz.

Durante este año de guerra, la opinión internacional ha mirado a otros conflictos. Primero a Ucrania y más recientemente a Gaza. Este «desinterés mortal»⁴ por la situación en Sudán ha contribuido, en gran medida, a que el país se encuentre en una crisis de

¹ Para una información más detallada de la situación del país y del conflicto, hasta septiembre de 2023, se recomienda consultar: [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023 \(ieee.es\)](#)
Sobre el impacto del conflicto en los vecinos Chad y Libia consultar: [El inestable triángulo Sudán-Chad-Libia \(ieee.es\)](#), de diciembre de 2023.

Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 5 de junio de 2024.

² SAF, por sus siglas en inglés: Sudanese Armed Forces.

³ RSF, por sus siglas en inglés: Rapid Support Forces.

⁴ ALDECOA, Xavier. «Sudán cumple un año de guerra con la peor crisis de desplazados del mundo», *La Vanguardia*. 16/4/2024. Disponible en: [Sudán cumple un año de guerra con la peor crisis de desplazados del mundo \(lavanguardia.com\)](#)

proporciones épicas. Según estimaciones de Naciones Unidas⁵, cuando se cumple el primer aniversario, a cerca de 14.000 personas les había costado la vida este conflicto armado y se contaban por decenas de miles las que habían resultado heridas. La mitad de la población del país necesitaba ayuda urgente y casi 9 millones de ciudadanos se habían visto obligados a huir de sus hogares.

Nos encontramos ante la tercera guerra civil sudanesa, un conflicto interno, internacionalizado y enquistado con la ayuda de las acciones y omisiones de otros países. En este documento de trabajo se analizarán los apoyos activos y pasivos al conflicto y sus consecuencias, que han dado lugar a lo que podemos denominar la «tormenta humanitaria perfecta».

Un año de conflicto interno-internacionalizado

En la doctrina del derecho internacional humanitario las normas se dividen entre las que aplican a los conflictos armados internos y las que lo hacen en los de carácter internacional. No obstante, el conflicto de Sudán se puede definir como interno-internacionalizado quedando fuera de estas dos categorías. No es el caso exclusivo de la guerra civil que asola Sudán, puesto que la mitad de los conflictos actuales aúnan ambas características también.

Por conflicto armado interno-internacionalizado se ha de entender aquel en el que las hostilidades internas (en el caso de Sudán una guerra civil) se ven influenciadas por el papel de actores externos, bien sea de forma directa o bien de manera indirecta y encubierta, participando en las hostilidades o desarrollos políticos. Esta participación extranjera tiene lugar en la inmensa mayoría de los conflictos armados internos o incluso en todos⁶.

No es difícil ver la internacionalización de un conflicto por acción de uno o varios Estados extranjeros de manera directa o sutil. Conviene considerar, por otra parte, si además de por acción externa, el conflicto interno se puede considerar «internacionalizado» por omisión extranjera. A este respecto, y en el conflicto que nos ocupa, se podría entender

⁵ NACIONES UNIDAS. "War in Sudan is 'a crisis of epic proportions' as atrocities abound", 19/04/2024. UN News. Disponible en: [War in Sudan is 'a crisis of epic proportions' as atrocities abound | UN News](#)

⁶ DETTER, I. *The Law of War*. Cambridge University Press, Londres, 2002, p. 40.

que el hecho de que la comunidad internacional haya ignorado la guerra de Sudán durante su primer año de hostilidades ha coadyuvado a su enquistamiento de manera similar a como lo han hecho los apoyos que han encontrado los contendientes en distintos países.

Como se ha avanzado anteriormente, en este complejo conflicto, actores internos y sobre todo externos participan por acción u omisión.

En la esfera interna, se encuentran, por un lado, las Fuerzas Armadas Sudanesas (SAF) con unos 300.000 efectivos. Por su parte, las RSF aglutinan a 100.000⁷. El trasfondo de la guerra es el enfrentamiento entre el norte y el sur por las desigualdades heredadas del periodo colonial. De este modo, los generales en contienda no solo representan a dos grupos armados sino también a dos conjuntos de sudaneses: Al-Burhan a la ciudadanía más privilegiada de Jartum, mientras que Hemedti, oriundo de Darfur, al grupo de población más pobre y marginalizada⁸. Pero como hemos apuntado anteriormente, no se trata de dos bloques homogéneos enfrentados, sino de frágiles coaliciones que aglutinan grupos diversos con agendas diferentes. Un ejemplo de ello son las «brigadas de la sombra», islamistas luchando del lado de al-Burhan.

En la esfera internacional, los apoyos directos (por acción) son numerosos hacia un bando y otro. La excelente ubicación geográfica de Sudán constituye un aliciente para que algunas potencias regionales participen en la guerra, pues se trata de una puerta a la región subsahariana y a las rutas de comercio que atraviesan el mar Rojo.

EAU e Irán son presuntos cómplices en las atrocidades cometidas en el año que ha cumplido el conflicto armado. Irán, a través del envío de drones al Ejército sudanés — colaboración que el gobierno sudanés desmiente⁹— y la EAU por prestar apoyo militar a los paramilitares¹⁰.

⁷ LODHI, Areesha. «After a year of war in Sudan, what is the situation now», *Al Jazeera*. 11/4/2024. Disponible en: [After a year of war in Sudan, what is the situation now? | Conflict News | Al Jazeera](#)

⁸ SKÖLD, Mattias. «Researcher: Hemedti and Al-Burhan represent historical division in Sudan», *The Nordic Africa Institute*. 8/9/2023. Disponible en: [Researcher: Hemedti and Al-Burhan represent historical division in Sudan - The Nordic Africa Institute \(uu.se\)](#)

⁹ ALI AL-SADIQ, Ali. «European Union and the War in Sudan: Considering Different Perspectives», *Sudan Tribune*. 17/4/2024. Disponible en: [European Union and the War in Sudan: Considering Different Perspectives - Sudan Tribune](#)

¹⁰ THE NEW ARAB. «US envoy warns regional powers against 'fuelling' Sudan war», *The New Arab*. 19/4/2024. Disponible en: [US envoy accuses Iran and UAE of 'complicity' in Sudan war \(newarab.com\)](#)

Estos dos países parecen ser los mayores sostenes con los que cuentan ambos bandos, pero no son los únicos. Distintos medios y expertos consideran que las Fuerzas Armadas de al-Burhan cuentan además con el respaldo de Estados Unidos, Egipto, Arabia Saudí¹¹ y Eritrea. Por su parte, los paramilitares comandados por Hemedti parecen tener apoyo de Libia, Chad, Sudán del Sur¹² y Etiopía¹³.

Por otro lado, Rusia parece estar «jugando» a ambos bandos desde antes del comienzo del conflicto armado¹⁴ como estrategia para desarrollar y asegurar sus intereses en el país.

En este mismo sentido, aunque fuera del entorno regional, es indispensable mencionar que la actividad rusa es cada vez mayor en el continente. Oficialmente, Rusia tiene un papel doble en el conflicto. Es el principal proveedor de armas de Sudán, y, por otro lado, manifiesta, en palabras del ministro Lavrov, en junio de 2023¹⁵, su deseo de estabilizar la situación en el país. A la vez, parece ser que ambos contendientes tienen vínculos con Rusia¹⁶ y que el Grupo Wagner está alimentando el conflicto en la misma línea que está siguiendo en otros países del continente.

Los países occidentales, y de manera especial Estados Unidos, han sido apoyos importantes en el intento de transición democrática tras la caída de Al-Bashir¹⁷. No obstante, de cara al conflicto armado sudanés, las actuaciones han sido escasas o nulas. Entran dentro, por tanto, de lo que en este trabajo se entiende como acción por omisión

¹¹ MOHAMMED, Talal. «How Sudan Became a Saudi-UAE Proxy War», *Foreign Policy*. 12/7/2023.

Disponible en:

<https://foreignpolicy.com/2023/07/12/sudan-conflict-saudi-arabia-uae-gulf-burhan-hemeti-rsf/>

¹² ABDELAZIZ, Khalid; HAFEZI, Parisa y LEWIS, Aidan. «Sudan civil war: are Iranian drones helping the army gain ground?». 10/0/2024. Disponible en: [Sudan civil war: are Iranian drones helping the army gain ground? | Reuters](#)

¹³ En este documento tan solo se van a tratar los apoyos de mayor peso en el conflicto. Para información sobre las alianzas de otros países se recomienda consultar: [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023 \(ieeee.es\)](#)

¹⁴ RICKETT, Oscar y AMIN, Mohammed. «Sudan war: Russia hedges bets by aiding both sides in conflict». 6/5/2024. Disponible en: [Sudan war: Russia hedges bets by aiding both sides in conflict | Middle East Eye](#)

¹⁵ SWISSINFO. «Moscú quiere contribuir a la normalización en Sudán, dice Lavrov». 29/6/2023.

Disponible en: [Moscú quiere contribuir a la normalización en Sudán, dice Lavrov - SWI swissinfo.ch](#)

RUSSIA ISLAMIC WORLD. «Lavrov: Russia Backs Sudan's Efforts to Normalize the Situation».

22/9/2023. Disponible en: [Lavrov: Russia Backs Sudan's Efforts to Normalize the Situation — Группа стратегического видения "Россия - Исламский мир" \(russia-islworld.ru\)](#)

¹⁶ LEWIS, A. y BARRINGTON, L. «Sudan's conflict: Who's backing the rival commanders?», *Reuters*. 3/5/2023. Disponible en: [Sudan's conflict: Who's backing the rival commanders? | Reuters](#)

¹⁷ AL JAZEERA. «What is happening in Sudan? A simple guide», *Al Jazeera*. 3/5/2023. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2023/4/18/what-is-happening-in-sudan-a-simple-guide#:~:text=Fighting%20broke%20out%20on%20April,the%20RSF%20into%20the%20military>

y que, sin duda, también ha influido en el devenir de los acontecimientos. Todo parece confirmar que la Responsabilidad de Proteger¹⁸ murió el mismo día que Gadafi.

Las opciones de Estados Unidos para mitigar la crisis armada son limitadas más allá de procurar aliviar el desastre humanitario¹⁹; aunque tras cumplir un año de guerra parece que su papel va tomando más protagonismo de cara a lograr que se firme un acuerdo de paz²⁰.

Por su parte, los organismos supranacionales más destacados tampoco han tenido una actuación activa en el conflicto ni en su resolución, más allá de condenarlo. Estos, al igual que la prensa y la opinión pública, han centrado su atención en la guerra de Ucrania y el posterior conflicto en Gaza.

De este modo, la Unión Africana ha condenado la guerra en Sudán de manera rotunda²¹, pero no ha liderado una intervención, un proceso de paz ni ha emprendido plan alguno para aliviar las condiciones tan difíciles de la población. En la misma línea han actuado tanto la Unión Europea como Naciones Unidas, siendo preocupante que la última ni siquiera haya logrado aprobar una resolución que garantice el acceso seguro de la ayuda humanitaria²². Se trata, sin duda, de un reflejo más no solo de la inoperancia del Consejo de Seguridad, sino también de los intereses internacionales enfrentados en el conflicto.

Cabe mencionar, por su singularidad, una coalición local civil sudanesa contra la guerra y supuestamente neutral²³. Se trata de *Taqaddum*, también conocida como Coordinación de Fuerzas Civiles Democráticas, liderada por el ex primer ministro Abdalla Hamdok y

¹⁸ Para más información sobre la Responsabilidad de Proteger se recomienda leer [La responsabilidad de proteger y el derecho de veto \(ieee.es\)](#)

¹⁹ GAVIN, Michelle. «Sudan in Crisis», *Council on Foreign Relations*. 20/4/2023. Disponible en: [Sudan in Crisis | Council on Foreign Relations \(cfr.org\)](#)

²⁰ CAMPBELL-JAMES, Jonathan. «Curbing Outside Intervention in the Sudan War», *The Washington Institute for Near East Policy*. 4/4/2024. Disponible en: [Curbing Outside Intervention in the Sudan War | The Washington Institute](#)

²¹ AFRICAN UNION. «African Union Condemns Violence in Sudan, Calls for Humanitarian Ceasefire and Urges Coordinated International Support to the Sudanese People Amidst Armed Confrontation». 2/5/2023. Disponible en: [African Union Condemns Violence in Sudan, Calls for Humanitarian Ceasefire and Urges Coordinated International Support to the Sudanese People Amidst Armed Confrontation | African Union \(au.int\)](#)

²² STROEHLEIN, Andrew. «Sudán se hunde», *Human Rights Watch*. Boletín informativo, 13 de septiembre de 2023. Disponible en: [Sudán se hunde | Human Rights Watch \(hrw.org\)](#)

²³ Ha sido acusada de estar aliada con Hemedti. [The Sudan war: The potential of civil and democratic forces \(cmi.no\)](#)

que aspira a representar a la población civil cuando tengan lugar las conversaciones de paz. Hasta entonces procura coordinar los esfuerzos humanitarios.

La tormenta humanitaria perfecta

El mundo ha cerrado los ojos ante una crisis humanitaria de proporciones épicas. La guerra ha causado profundos daños humanos y materiales durante el año que lleva activa, dejando al país en la ruina social, económica y política.

Las pérdidas de vidas humanas se estiman en 14.000, siendo la situación de tal gravedad que, en referencia a la región de Darfur, ya se habla de genocidio sobre la población no árabe a manos de las RSF²⁴. Si bien es cierto que en la actualidad el término genocidio se emplea con una prodigalidad alejada de su real significado jurídico, los hechos no dejan de ser de extrema gravedad.

La mitad de la población del país necesita ayuda urgente y casi ocho millones de personas se han visto obligadas a abandonar sus hogares. El hambre y la sed se extienden mucho más rápido que los propios combates.

Gran parte de la infraestructura civil de primera necesidad ha sido destruida, como hospitales²⁵ o escuelas, así como la necesaria para el tejido productivo del país, lo que ha paralizado completamente la economía. Se calcula que hará falta al menos una generación para reconstruir Sudán a partir de la fecha en la que se consiga imponer la paz²⁶. Por el momento, el país sigue huérfano ante el mundo mientras el desastre continúa agravándose.

²⁴ RICKETT, Oscar. «Sudan: Genocide 'against non-Arab groups' taking place in Darfur», *Middle East Eye*. 19/4/2024. Disponible en: [Sudan: Genocide 'against non-Arab groups' taking place in Darfur | Middle East Eye](#)

DE WAAL, Alex. «Sudan is collapsing – here's how to stop it», *Chatham House*. 21/3/2024. Disponible en: [Sudan is collapsing – here's how to stop it | Chatham House – International Affairs Think Tank](#)

²⁵ En el mes de mayo de 2024, Médicos Sin Fronteras se vio obligada a retirarse del único hospital en funcionamiento en Wad Madani, al sur de Jartum.

²⁶ GRAVELLINI, Jean-Marc. «Civil War in Sudan: a Long Delayed Response of the International Community?». 29/4/2024. Disponible en: [Civil War in Sudan: a Long Delayed Response of the International Community? | IRIS \(iris-france.org\)](#)

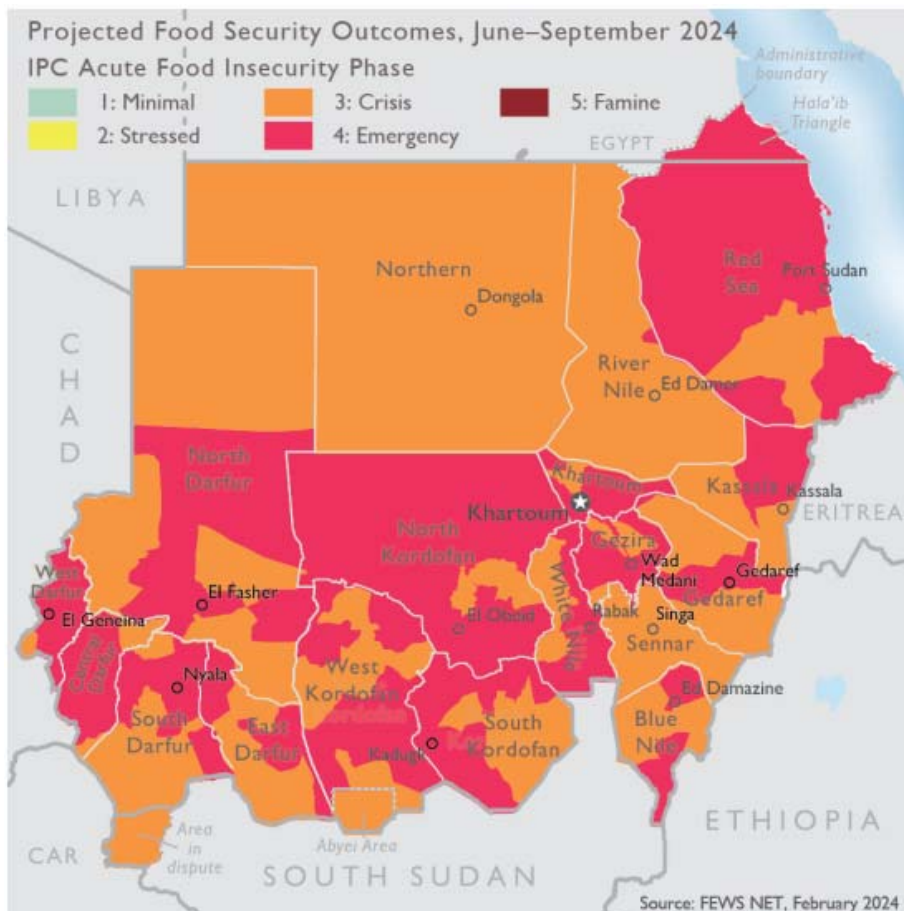


Imagen: Proyecciones de seguridad alimentaria en Sudán para junio-septiembre de 2024, según las fases de inseguridad alimentaria del IPC. Fuente: USAID. <https://reliefweb.int/attachments/0787f600-4626-432e-8d68-80cb5773ce3f/USG%20Sudan%20Complex%20Emergency%20Fact%20Sheet%20%2314.pdf>

A fecha de enero de 2024, Naciones Unidas estimaba que casi seis millones de personas habían abandonado sus hogares como desplazados internos y 1,5 como refugiados. Se trata de la peor crisis por movimiento de población del mundo²⁷.

En semejante contexto de huida y necesidad, la violencia, y en concreto la sexual utilizada como arma de guerra²⁸, el reclutamiento de niños, las torturas y las detenciones

²⁷ ALDEKOA, Xavier. «Sudán cumple un año de guerra con la peor crisis de desplazados del mundo», *La Vanguardia*. 16/4/2024. Disponible en: [Sudán cumple un año de guerra con la peor crisis de desplazados del mundo \(lavanguardia.com\)](https://www.lavanguardia.com)

²⁸ Para más información sobre este tipo de violencia, consultar: [La violencia sexual como arma de guerra \(ieee.es\)](https://www.ieee.es)

arbitrarias no dejan de aumentar. Semejante violencia puede ser considerada «crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad», como afirmó el SGNU en abril de 2024²⁹.

Crímenes contra la humanidad

Se consideran crímenes contra la humanidad aquellos cometidos como parte de un ataque sistemático contra la población civil como la violación, la tortura, la persecución de determinados grupos de población, entre otros. Podrían haberse producido en Sudán, según el SGNU Antonio Guterres³⁰, y dadas las noticias aparecidas en la prensa, parece que no cabe duda de que así ha sido. No obstante, ninguna organización ha llevado a cabo ninguna acción paliativa al respecto.

Hay evidencias, además, de que se está llevando a cabo una nueva limpieza étnica en Darfur a manos de las RSF contra comunidades no árabes³¹. Resuena al genocidio que tuvo lugar en esta región hace dos décadas, y al igual que entonces, también se está haciendo una política de tierra quemada que está llegando a tales proporciones que, en el conflicto actual, se está considerando el «uso del fuego como arma de guerra»³².

La tormenta humanitaria se puede considerar perfecta si a todos estos factores le añadimos el de la inacción y la escasa ayuda internacional para paliar una crisis de estas magnitudes.

Impacto regional

La situación de guerra y sus efectos afecta a los países vecinos, como Chad o la República Centroafricana, que viven sus propias situaciones de inestabilidad agravadas

²⁹ NEWS AGENCIES. «Crimes against humanity' may have been committed in Sudan, says UN chief», *Al Jazeera*. 15/4/2024. Disponible en: ['Crimes against humanity' may have been committed in Sudan, says UN chief | Conflict News | Al Jazeera](#)

³⁰ *Ibidem*.

TOWNSEND, Mark. «Children 'piled up and shot': new details emerge of ethnic cleansing in Darfur», *The Guardian*. 9/6/2024. Disponible en: [Children 'piled up and shot': new details emerge of ethnic cleansing in Darfur | Global development | The Guardian](#)

³¹ ESPAÑOL, Marc. «Las evidencias de una nueva limpieza étnica en Sudán se ciernen sobre Darfur», *El País*. 9/5/2024. Disponible en: [Las evidencias de una nueva limpieza étnica en Sudán se ciernen sobre Darfur | Planeta Futuro | EL PAÍS \(elpais.com\)](#)

³² THE BHARAT EXPRESS NEWS. «Fires weaponized in Sudan's conflict destroyed more western towns than ever in April, study says», *The Barar Express News*. 12/5/2024. Disponible en: [Fires weaponized in Sudan's conflict destroyed more western towns than ever in April, study says - THE BHARAT EXPRESS NEWS](#)

por las mareas de refugiados sudaneses y retornados nacionales que acuden a estos países que no tienen recursos para atenderles. De este modo, los conflictos internos sudaneses impactan en el muy complejo equilibrio regional y sobre todo en su economía. Este impacto contra la precaria estabilidad es especialmente notable en el joven Sudán del Sur.

La guerra en Sudán tiene un impacto devastador en su vecino del sur en lo social, debido a los retornados y refugiados; y en la economía, dependiente en un porcentaje extremadamente alto del petróleo. A este respecto, su mayor vulnerabilidad, además de la falta de diversificación, es que depende de su vecino del norte para la exportación del crudo. Por este motivo, los destrozos de la guerra y el cierre del espacio aéreo sudanés han resultado catastróficos para la economía sursudanesa³³.

Antes del comienzo de la guerra sudanesa, Sudán del Sur ya sufría sus propios conflictos internos con los recursos por lo que su situación ya era de crisis económica y humanitaria. La guerra de su vecino no ha hecho más que empeorar la situación. Con semejante panorama, si la comunidad internacional continúa mirando a otro lado, es de esperar que también en este país prenda la llama de la violencia, puesto que a pesar de que el gobierno trata de mantener buenas relaciones con los dos generales en contienda, hay ciudadanos sursudaneses luchando en ambos bandos.

Trabajos por la paz

Pese a la inacción citada, se producen algunas iniciativas e intentos de minorar la catástrofe generada.

Conferencia Humanitaria de París

Ante la patente ceguera internacional, el pasado mes de abril de 2024 se vislumbraron algunos rayos de esperanza en la Conferencia Humanitaria de París para Sudán y países vecinos. Si bien la ayuda aprobada resulta insuficiente, se trata de una cifra récord que alcanza los 2.000 millones de euros.

³³ BADAWI, Mohamed. «Sudan's Conflicts: Destabilizing South Sudan», *Sudan Tribune*. 7/4/2024. Disponible en: [Sudan's Conflicts: Destabilizing South Sudan - Sudan Tribune](#)

El Gobierno de Sudán no fue invitado a dicha conferencia, lo que fue calificado por su ministro de Asuntos Exteriores como un hecho que ignora el principio de soberanía³⁴.

Durante la cumbre parisina, el ministro de Asuntos Exteriores francés, Stéphane Séjourné, señaló el olvido que ha sufrido la crisis sudanesa en favor de los conflictos en Gaza o Ucrania. Y si bien la conferencia ha ayudado a ver a Sudán durante un día, resulta insuficiente para una guerra que ha cumplido un año y que ha provocado la peor crisis de desplazados del mundo.

Conversaciones de paz

Tras varios intentos fallidos durante el año que cumple el conflicto en Sudán, el líder de los paramilitares se había pronunciado recientemente preparado para un alto al fuego y el inicio de las negociaciones de paz³⁵. Se esperaba que las negociaciones en Arabia Saudí tuvieran lugar la primera semana de mayo, pero las declaraciones de Al-Burhan³⁶, alegando que ni estas ni otras tendrían lugar hasta la rendición de las RSF, han frenado en seco el proceso una vez más. No obstante, algunos investigadores ya se habían mostrado poco esperanzados, no solo por los dos grupos en contienda, sino también por los países que les apoyan y que no están completamente implicados en llevar las negociaciones a buen término³⁷.

Para algunas partes, la narrativa de que este conflicto es una causa perdida y sin solución parece ser la justificación de su implicación en su mantenimiento en detrimento de lograr el alto el fuego³⁸. Por este motivo, el compromiso con la paz es inestable y desigual de manera que, hasta la fecha, ningún llamamiento a las conversaciones de paz ha contado con todas las partes implicadas. No solamente resulta indispensable que los dos grupos directamente enfrentados se reúnan, sino también aquellos países que, de

³⁴ RADIO TAMAZUJ. «Sudan criticizes exclusion from Paris conference». 14/4/2024. Disponible en: [Sudan criticizes exclusion from Paris conference | Radio Tamazuj](#)

³⁵ SUDAN TRIBUNE. «RSF leader expresses readiness for ceasefire, peace negotiations». 15/4/2024. Disponible en: [RSF leader expresses readiness for ceasefire, peace negotiations - Sudan Tribune](#)

³⁶ NAAR, Ismaeel. «Sudan peace talks in doubt as army chief rejects any deal with rival paramilitary», *The National News*. 9/5/2024. Disponible en: [Sudan peace talks in doubt as army chief rejects any deal with rival paramilitary \(thenationalnews.com\)](#)

³⁷ DABANGA. «Cameron Hudson on Sudan war: 'I do not expect anything from the Jeddah negotiations'», *Dabanga*. 8/4/2024. Disponible en: [Cameron Hudson on Sudan war: 'I do not expect anything from the Jeddah negotiations' - Dabanga Radio TV Online \(dabangasudan.org\)](#)

³⁸ MUSA, Suha. «Sudan Is Not a Lost Cause», *Foreign Policy*. 17/4/2024. Disponible en: [Even After 1 Year of War, Sudan Is Not a Lost Cause \(foreignpolicy.com\)](#)

un modo u otro, están sosteniendo el conflicto. Confiamos en que el anuncio por parte del Gobierno egipcio de una conferencia de paz a celebrar a finales de junio de 2024 se organice desde parámetros más eficaces.

En cualquier caso, a medio y largo plazo, los líderes del país tendrán que enfrentarse a los desafíos que están detrás de las causas aparentes del conflicto: la ausencia de una identidad nacional común que sirva de cohesión y que se sustente en un reparto equitativo de los recursos y de la representación y toma de decisiones. Será esta la forma de atenuar las preocupaciones de la parte de la población que se siente marginada. Sin solucionar estas carencias de base, es muy posible que en unos años volvamos a ser testigos de una situación de conflicto parecida a la actual.

Si los acuerdos de paz no dan los frutos deseados y el conflicto armado se prolonga, las consecuencias para el país, e incluso para sus vecinos, pueden ser devastadoras. Se incrementarían y extenderían los males con los que ya malvive la población sudanesa, más allá de las víctimas directas de la guerra: hambre, sed, falta de servicios básicos y movimientos de población masivos.

En semejante coyuntura es posible que los ciudadanos hiciesen lo posible por armarse y tratar de sobrevivir uniéndose a algún grupo armado. No solamente Sudán se vería más desestabilizado de lo que lo está actualmente, sino también su entorno regional, lo que podría constituir un terreno propicio para los actores yihadistas³⁹.

³⁹ ALI, Hager y KURTZ, Gerrit. «Stopping the War in Sudan: Civilian actors, not just the parties to the conflict, should lead the peace negotiations», *Stiftung Wissenschaft und Politik*. 22/5/2023. Disponible en: [Stopping the War in Sudan - Stiftung Wissenschaft und Politik \(swp-berlin.org\)](https://www.swp-berlin.org/en/stopping-the-war-in-sudan)



Imagen: Gala Yousif Goly posa delante de su mural "A man with a heavy heart".

Fuente: https://www.instagram.com/galalgoly/p/CxD-fzoYTP/?locale=es_US%3FICID%3DBLOG_MBF_ES

Conclusiones

En el actual conflicto armado de Sudán que se ha analizado en este documento de trabajo, se advierten dos tendencias que, si bien no son nuevas se van generalizando, como son la existencia cada vez mayor de conflictos internos internacionalizados y la disminución del respeto por el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. Ambas influyen notablemente en que sea muy difícil lograr un acuerdo de paz, por un lado; y en que la población viva unas crisis humanitarias de mayor envergadura cada vez.

A estas dos características se añade otra que facilita las anteriores y que tampoco es una novedad: la opinión pública atiende un conflicto o dos simultáneos, no más. Y durante poco tiempo. Y el conflicto que no se mira, se enquistaba. Afortunadamente, aunque con timidez e insuficientemente, parece que el mundo comienza a ver a Sudán, y si se atiende hay esperanza. Estamos comenzando a vislumbrar un poco de atención e intención internacional con la esperanza de que no sea un simple chispazo.

Cuando no hay solución política en el horizonte porque los dos bandos se ven suficientemente fuertes para ganar, solo la atención internacional y sus presiones pueden lograr avances hacia la paz. Mientras tanto, las cifras se van incrementando: millones de desplazados, zonas del país al borde de la hambruna, violencia sexual y étnica, infraestructuras destruidas... Hará falta una generación para reconstruir el país y las pérdidas no materiales serán irremplazables.

Se tendrán que encarar las causas profundas del conflicto que se arraigan en las desigualdades entre el norte y el sur del país. De no hacerlo, el conflicto dará la cara una y otra vez, debilitando al país como haría una enfermedad mal curada con un cuerpo débil. Pero nada de esto sucederá si el mundo, sumido en una crisis global de atención, gira la cabeza a otro lado, ignorando a las miles de vidas cercenadas, la crisis de desplazados, la sed, la hambruna...

*Blanca Palacián de Inza**
Analista del IEEEE

42/2024

18/06/2024

Abel Romero Junquera

Taiwán, el conflicto que puede cambiar la geopolítica del Pacífico (reedición)

Taiwán, el conflicto que puede cambiar la geopolítica del Pacífico (reedición)

Este análisis forma parte del [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023](#)

Resumen:

El conflicto sobre la soberanía de Taiwán es un asunto que desde hace más de setenta años genera importantes tensiones entre las dos actuales grandes potencias, Estados Unidos y China.

Si, para Estados Unidos, Taiwán ha sido siempre un asunto esencialmente geoestratégico, un elemento clave en la arquitectura de seguridad en el Pacífico, para China es la herida no cerrada de su guerra civil, un tema de orgullo nacional con un fuerte componente ideológico. Además, es la puerta que permitiría a China acceder a mares abiertos y a las rutas de comunicación marítimas, clave en sus actuales intereses económicos y comerciales.

A las ya numerosas dimensiones del conflicto (política, social, económica, nacionalista, ideológica y geoestratégica) se une en los últimos tiempos la tecnológica, donde la isla, primera potencia mundial en fabricación de microchips, tiene protagonismo propio en detrimento de las dos grandes potencias.

La solución militar, la más peligrosa considerando que son potencias nucleares, parece cada día menos probable, aunque solo sea por las catastróficas consecuencias para cada una de las partes.

Palabras clave:

Taiwán, Política, Geopolítica, Crisis, Soberanía, Ideología, Fuerza naval, Hegemonía marítima, Orden mundial, Arquitectura de seguridad, Cadena de islas, Disuasión, Control del mar, Solución militar.

***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.

Taiwan, the conflict that can change the geopolitics of the Pacific

Abstract:

The conflict over the sovereignty of Taiwan, which began more than 70 years ago, has been generating major tensions between the two great powers, the United States and China.

While for the United States Taiwan has always been an essential geostrategic issue, a key element in the Pacific Ocean security architecture, for China it is the unhealed wound of its civil war, a matter of national pride, with also has a strong ideological component. In addition, it is the gateway that would allow China full access to open seas and maritime communication routes, which is a key element for its current economic and commercial interests.

In addition to the already different elements which feed the disputes (political, social, economic, nationalistic, ideological and geostrategic), a technological dimension has recently been added: the island, the world's leading microchip manufacturing power, is playing a leading role to the detriment of the two great powers.

The military solution is the most dangerous one considering they are major nuclear powers, but it seems less and less probable every day because of the catastrophic consequences for the world, and in particular for each of the three parties.

Keywords:

Taiwan, Politics, Geopolitics, Crisis, Sovereignty, Ideology, Naval Force, Maritime Hegemony, World Order, Security Architecture, Island Chain, Deterrence, Sea Control, Military Solution.

*Taiwán matters not only for what it is,
but because of where it is.
Alan Wachman¹*

Introducción

En el *Panorama Geopolítico de los Conflictos* correspondiente al año 2021 se incluyó un capítulo titulado «*Taiwán, la mecha que podría prender una gran guerra*». Firmado por el coronel Pardo de Santayana, describe de forma breve pero a la vez muy clara la situación del conflicto, además de su evolución y sus antecedentes. La mayor parte de lo contenido en el citado trabajo sigue de plena actualidad, lo que no solo hace muy recomendable su lectura, sino que nos permite introducir esta actualización con un breve extracto de sus principales ideas. Esto nos permitirá centrarnos en lo sucedido en los dos últimos años y profundizar en algunos de los elementos centrales de las disputas por la isla como son los factores políticos, ideológicos, nacionalistas y, en particular, los factores geopolíticos desde una perspectiva esencialmente marítima.

Estado de la cuestión

El coronel Pardo de Santayana nos recuerda los orígenes malayo-polinesios de la población de Taiwán, isla descubierta por los portugueses en el siglo XVI y que, durante la primera parte del XVII, estuvo dominada por españoles y holandeses. No fue hasta la segunda mitad de este siglo, durante la decadencia de la dinastía Ming, cuando los chinos de la etnia han empezaron a llegar a Taiwán y a desplazar a los aborígenes. En 1683, la nueva dinastía imperial, la Qing, conquista la isla, que se convierte en parte de China. Esta situación se mantiene durante doscientos años hasta que, en 1895, en el marco de la guerra sino-japonesa, la isla pasa a dominio japonés. No es hasta el final de la II Guerra Mundial cuando la isla vuelve al dominio chino en medio de la guerra civil entre los comunistas de Mao Zedong y los nacionalistas del KMT². En este escenario, en

¹ Alan Wachman, politólogo, académico RR.II., especializado en «*Cross-Strait and Sino-U.S. Relations*». Autor de libros como: *Why Taiwán? Geostategic Rationales for China's Territorial Integrity* (2007).

² El KMT (*Koumitang*) es un partido nacionalista chino que gobernó China desde la caída de la dinastía Qing en 1911, hasta el final de la guerra civil china en 1949. Liderado en esos momentos por Chiang Kai Shek, el régimen nacionalista se exilia en Taiwán, donde continúa gobernando de forma autocrática, en régimen de partido único, hasta los años noventa.

1949, el derrotado régimen nacionalista de Chang Kai Chek se refugia en la isla mientras en el continente se fundaba la República Popular China (RPCh)³.

La guerra de Corea y el alineamiento de la China comunista con Corea del Norte provocaron que EE. UU., por razones ideológicas y sobre todo geoestratégicas, se comprometiera con la defensa de la isla, lo que evitó su anexión por parte de la China comunista e hizo que se la reconociera como China en el marco de la ONU. en detrimento de la RPCh. En los años setenta, por claros intereses geopolíticos, EE. UU. reconoce a la China comunista en detrimento de la China nacionalista de Taiwán, aunque siguió protegiendo y apoyando a la isla con compromisos bilaterales explícitos, en particular en asuntos de defensa.

Durante estos años, bajo un régimen autoritario nacionalista, se produce en Taiwán un rápido crecimiento económico (similar al de Japón tras la guerra) que va acompañado de una equitativa distribución de la riqueza, lo que sienta las bases para una futura transición a la democracia que se producirá de forma exitosa en los años noventa. En 1966, Lee Teng Hui, de origen taiwanés, se convierte en el primer presidente elegido democráticamente y el KMT, partido nacionalista que había gobernado la isla de forma autoritaria desde el año 1949, se transforma en un partido taiwanés que, en el marco de la liberalización política, empieza a convivir con el Partido Democrático Progresista (PDP), hostil a la RPCh.

A finales de los años setenta, Washington adopta una política de «ambigüedad estratégica» con la idea de mantener el *statu quo*. Por una parte, pretende disuadir a China de invadir Taiwán y, por la otra, a Taipei de independizarse *de iure* de la RPCh. Ya en los ochenta, la China de Deng Xiaoping busca un mayor entendimiento e impulsa una política de «reunificación pacífica» promocionando vínculos económicos, sociales y políticos con la isla bajo el slogan «un país, dos sistemas». Lo que pretende es crear una región autónoma con libertades análogas a las previstas para Hong Kong, aunque sin renunciar en ningún momento a la soberanía de la isla.

³ A efectos de hacer la redacción más fluida, se utilizará el término formal de República Popular de China (RPCh) o el más informal de China comunista, China continental o simplemente China, para referirnos a la China que triunfa en la guerra civil. Por la otra parte utilizaremos el de República de China (RCh), República Nacionalista de China (RNCh) o Taiwán, para referirnos al régimen derrotado que se exilió en la isla en 1949 y dio lugar a la actual realidad política de Taiwán.

En 1995, la invitación de Washington al presidente Lee, el primero elegido democráticamente en la isla, provocó la «tercera crisis del Estrecho de Taiwán» en la que China llevó a cabo una serie de ensayos de misiles en aguas del estrecho cercanas a la isla. Esto provocó una respuesta contundente de EE. UU., que desplegó dos grupos de combate de portaaviones, lo que obligó a China a ceder y a reconocer su incapacidad para evitar el auxilio de EE. UU. a Taiwán. En estos mismos años, sucesos como la victoria aplastante de EE. UU. sobre Sadam Hussein o el bombardeo accidental de la embajada china en Belgrado durante la guerra de Kosovo contribuyeron a acrecentar la hostilidad china hacia EE. UU. y dieron impulso a una modernización militar.

En el ámbito político, en el año 2000 alcanza el poder Chen Shui Bian, del PDP, que prometió no declarar la independencia ni respaldar un referéndum siempre que China excluyera el uso de la fuerza. En 2008 vuelve al poder el KMT, que retoma el diálogo con Pekín. Su presidente, Ma Ying, es el primer líder taiwanés en reunirse con Xi Jinping. La cercanía a Pekín y otros factores internos contribuyeron a la victoria de Tsai Ing Wen (PDP) en 2016, actual presidenta taiwanesa hasta las próximas elecciones de enero 2024. Taiwán ha dejado de ser la heredera del régimen nacionalista del KMT derrotado en la guerra civil china y se ha transformado en una democracia muy distinta a la RPCh.

Pardo de Santayana nos recuerda que la elección de Xi Jinping en 2013 supuso una transformación definitiva de la posición china con relación a sus ambiciones geopolíticas, ya que se ha marcado el 2050 como fecha para ser la nación más poderosa del mundo. Xi, un político de gran determinación y con disposición a asumir riesgos, ha eliminado la limitación de dos mandatos y en la actualidad está ya en su tercer periodo al frente del Partido. Además, pretende resolver de forma definitiva el problema de Taiwán, lo que le convertiría en uno de los más relevantes líderes chinos y reduciría la oposición dentro del Partido Comunista Chino (PCCh).

A estas razones políticas se unen otras de naturaleza estratégica. Taiwán es el eslabón clave para que China controle sus mares cercanos, particularmente del mar de la China Meridional (MCM), y obtenga una salida al Pacífico y hacia el Índico. La geopolítica de la RPCh se puede entender como su versión de la doctrina Monroe. China cuenta ya con el segundo presupuesto militar del mundo y orienta este esfuerzo a prepararse para un posible escenario de conflicto en Taiwán. China no quiere que nadie le vuelva a decir lo que debe hacer.

En Estados Unidos se pensaba que el desarrollo económico de China derivaría en algún momento en una apertura y reforma democrática, lo que la llevaría a sumarse al orden mundial establecido. Sin embargo, el sistema internacional camina de forma irreversible hacia una multipolaridad, con Pekín amenazando la primacía global de EE. UU. desde hace ya casi un siglo. Las relaciones bilaterales sufrieron un fuerte deterioro durante la presidencia Trump, con guerras arancelarias y comerciales que se mantienen con el presidente Biden, acrecentadas con líneas de abierta hostilidad por parte de EE. UU., que se reafirma en su postura de apoyo y compromiso con Taiwán. Expertos militares consideran que EE. UU. tendría un 80 % de posibilidades de prevalecer en un enfrentamiento militar, pero que, en diez años, ese porcentaje se podría reducir al 50 %. Pardo de Santayana enfatiza que, por primera vez en casi un siglo, el tiempo corre en contra de EE. UU., lo que genera ansiedad en Washington.

En 2016, tras la vuelta al poder del PDP, las tensiones en el estrecho se han intensificado, con un incremento exponencial del número de incursiones navales y aéreas de fuerzas chinas en espacio taiwanés. Esto aumenta el riesgo de una potencial escalada militar no deseada que cualquier incidente podría disparar pero que le serviría a China para evaluar la posible respuesta de Taiwán y sus aliados. En todo caso, China valoraría con detalle sus intereses nacionales antes de utilizar la fuerza contra Taiwán por las posibles consecuencias derivadas, incluida la posibilidad de empleo de la fuerza nuclear, aunque actualmente se estima poco probable. Sus opciones principales serían realizar acciones militares contra islas taiwanesas del estrecho o en el MCM, invadir la isla principal o imponer un bloqueo naval y aéreo de la isla, todo ello dentro de un entorno de acciones de guerra híbrida con ciberataques y desinformación. La isla, apoyada por EE. UU., ha comenzado también un importante proceso de rearme.

A lo anterior se suman los acontecimientos⁴ de 2019 en Hong Kong, que han erosionado la confianza en la solución de «un país dos sistemas» y han supuesto la pérdida de credibilidad en una reunificación pacífica.

Un elemento crítico en esta rivalidad sino-americana es la tecnología y, en particular, los semiconductores, un componente esencial del crecimiento económico capaz de cambiar las relaciones de poder. Siendo Taiwán la gran potencia en producción de chips,

⁴ Manifestaciones de rechazo por parte de Hong Kong a la nueva ley nacional de seguridad china que limita los derechos y libertades y que no va en línea con la prometida idea de «un país, dos sistemas».

Washington está vetando el uso de tecnologías americanas para desarrollar estos productos con destino China, lo que podría hacer que crezcan las tentaciones de Pekín para apoderarse de Taiwán.

En relación con los actores externos, EE. UU. sigue construyendo su cinturón de seguridad en el Indo-Pacífico, estrechando alianzas con Japón, Filipinas, Corea del Sur, Australia e incluso con la India.

Pardo de Santayana concluye que EE. UU., con su enorme poderío naval, impidió durante décadas que China continental se anexionara Taiwán, esperando que el desarrollo económico acabara democratizando China y que, de ese modo, el problema se resolviera por sí mismo. Los derroteros no convergentes de China y Taiwán han hecho que estos últimos hayan desarrollado una identidad propia y rechacen la idea de una reunificación, situación que para la China continental es una línea roja. China, convertida en potencia global, aspira a lograr el gran sueño chino: volver a ser el «Imperio del centro» y recuperar el liderazgo mundial, al menos en el ámbito económico y comercial. Por su parte, EE. UU. ve con gran preocupación las ambiciones chinas, consciente de que su poderío militar ya no es incontestable. Pekín considera que tiene que dominar Taiwán para asegurar su acceso al Pacífico y, para EE. UU., lo que está en juego es su credibilidad como potencia regional y su posición como gran potencia dominante, a lo que la condición de Taiwán como líder en la producción de microchips introduce un elemento más de complejidad.

Relevancia actual del conflicto

Durante estos dos últimos años, eventos como la visita de Nancy Pelosi a Taiwán en agosto de 2022 han provocado, entre otras reacciones, el recrudecimiento de las demostraciones de poderío naval y aéreo en las cercanías de Taiwán y la suspensión por parte China de los canales de comunicación entre mandos militares de alto nivel de ambos países (Sun, 2023). La creciente importancia del factor tecnológico (la propia Pelosi se reunió con el presidente de TSMC⁵ durante su visita), en particular de la

⁵ TSMC (*Taiwán Semiconductor Manufacturing Company*) es la compañía de semiconductores más importante del mundo

industria de microchips, donde Taiwán es primer productor mundial, siguen elevando la tensión y la temperatura geopolítica en la isla.

Taiwán ha sido relevante para China principalmente por razones nacionalistas (orgullo) e ideológicas (comunismo frente a liberalismo), pero hasta estos últimos años China no estaba en condiciones ni tenía capacidades para recuperar la isla.

A partir de los primeros años de este siglo, China, convertida en gran potencia económica y comercial, incorpora nuevos argumentos de tipo geoestratégico. Taiwán es la puerta de China al Pacífico y es clave en el transporte marítimo entre la zona industrial del Pacífico noroccidental y el Índico a través del MCM hacia Malaca. En este escenario, la humillación sufrida por China en la «tercera crisis del estrecho de Taiwán» tuvo, entre otras consecuencias, que desarrollara de forma rápida y extraordinaria sus Fuerzas Armadas y, en particular, su fuerza naval.

China, sin abandonar totalmente su carácter de potencia continental, quiere y necesita hacerse a la mar y disputar el dominio marítimo americano, al menos en sus mares cercanos, para lo que se ha tenido que ir transformando en una potencia marítima (Romero, 2023). China quiere modificar la arquitectura de seguridad del Pacífico, en concreto en su parte occidental, hasta ahora dominada por la hegemonía marítima de EE. UU. y sus aliados, y, en esta empresa, Taiwán es la piedra angular.

Antecedentes del conflicto

¿Por qué es tan importante Taiwán en términos geográficos?

Taiwán está situado entre los mares de la China Meridional (MCM), el mar de la China Oriental (MCO) y el mar de Filipinas, en una de las zonas de más alta densidad y de más importancia en cuanto a tráfico marítimo a nivel mundial.

Junto a Japón, Filipinas, Borneo y Malasia compone la denominada primera cadena de islas (ver figura 1) que cierran la salida natural de China al Océano Pacífico. El centro de gravedad de la economía china es su fachada marítima oriental, donde están localizados sus principales centros económicos (McDevitt, 2020). Taiwán, situada en mitad de esta primera cadena, es paso obligado de la mayoría de las rutas marítimas, lo que hace que la perspectiva estratégica china considere a esta cadena de islas y a Taiwán como una

barrera a los tres mares que bañan las costas chinas (mar Amarillo, mar de la China Oriental y mar de la China Meridional) que constriñe su acceso al Pacífico y hacia el Índico.



Figura 1. Primera y segunda cadenas de islas. Fuente: <https://www.globalsecurity.org/military/world/china/plan-doctrine-offshore.htm>

China siente ahora la necesidad de controlar estos mares, no solo para prevenir ataques desde el mar a su territorio (no debemos olvidar que todos los ataques e invasiones que sufrió China durante el siglo de las humillaciones provenían del mar), sino también para evitar que se le pueda negar el acceso al Pacífico, tanto en paz como en guerra. En este escenario geopolítico, el control de Taiwán le resolvería a China su problema geoestratégico.

Por la otra parte, para Estados Unidos el control de Taiwán es vital para mantener su hegemonía marítima en el Pacífico. Spykman, en su primer libro, *America's Strategy in World Politics* (1942), ya predijo la importancia de lo que llamaba el «Mediterráneo Asiático»⁶ en la política exterior americana al argumentar que China acabaría siendo la

⁶ Referido a la región que incluía el mar de la China Oriental, mar de la China Meridional y mar de Filipinas, y en cuya zona central está la isla de Taiwán.

amenaza más real para los EE. UU. (Vázquez, 2022), a pesar de que en aquella época era una potencia puramente continental.

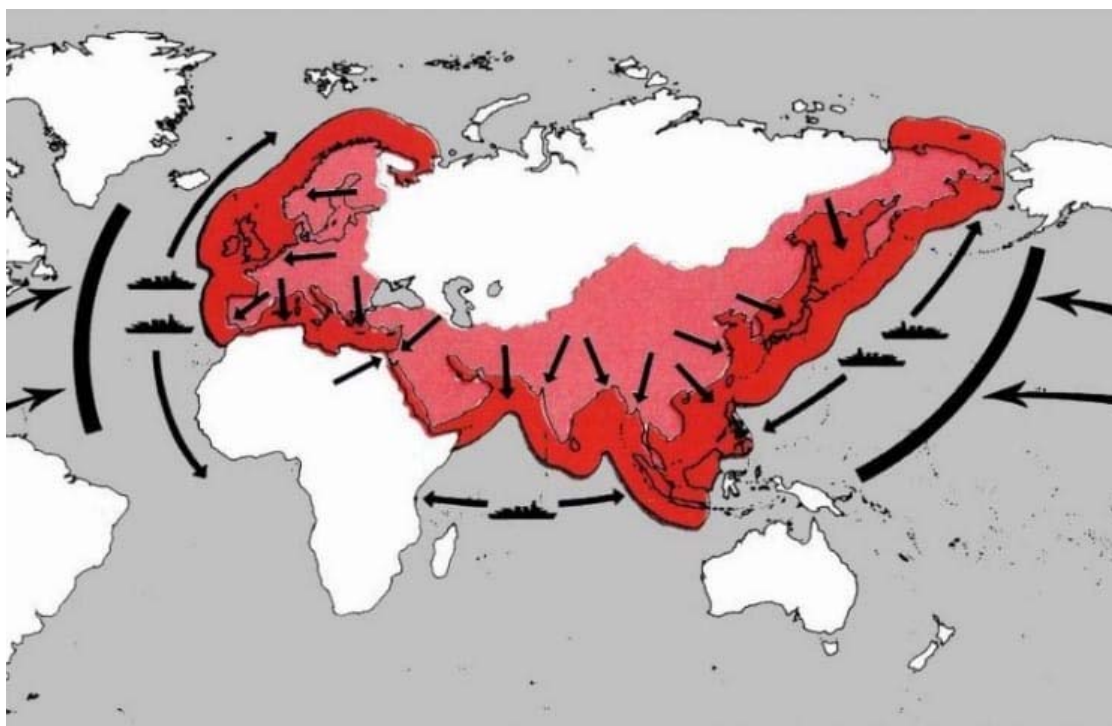


Figura 2. *Rimland* euroasiático, y en rojo los mares cercanos a controlar para dominarlo. Fuente: Mapa 48 del libro «The Geography of the Peace» de Spykman, versión google digitized. (pág. 54).

En su segunda obra, *The Geography of the Peace* (1943), Spykman detallaba su concepto de «*rimland*»⁷ y, como nos recuerda el profesor Holmes (2021), defendía que cualquier potencia naval que quiera determinar lo que sucede en el *rimland* necesita tener capacidad de acceso al mismo, lo que significa tener cierto dominio del mar, en particular de los mares cercanos.

Estas premisas geopolíticas han influenciado el pensamiento estratégico americano durante los últimos setenta y cinco años, ya que, como vencedor en la II Guerra Mundial, estableció un orden mundial y una arquitectura de seguridad en el Pacífico. Taiwán es la puerta de acceso al Mediterráneo asiático, los mares cercanos al *rimland* eurasiático oriental, y EE. UU. quiere tener control de esa puerta para seguir manteniendo así su arquitectura de seguridad en el Pacífico occidental.

⁷ Spykman describía el *Rimland* como la zona entre la costa marítima y el interior continental profundo (color rojo claro en la figura 2). Un poder naval dominante puede moldear los eventos en el continente euroasiático proyectando poder naval en el *rimland* desde los mares adyacentes, y de ahí al interior.

¿Por qué cambia la situación en los últimos años? La visión de China

En los años noventa, el régimen autocrático taiwanés liderado por el KMT evoluciona hacia una democracia donde el KMT y el PDP se van alterando. Esta tendencia se consolida hasta la situación actual, donde Taiwán es considerada como una «democracia plena» por el Índice de Democracias de la revista *The Economist* (2022), siendo la décima⁸ de la lista (de un total de 167 evaluados) y la primera del mundo si no consideramos a los países europeos. China, que ocupa el puesto 156 y está calificada como régimen autoritario, no ve con buenos ojos esta evolución.

Hoy en día, menos de un 10 % de la población de Taiwán apoya la unión con China⁹. Una gran mayoría quiere mantener su «identidad» y su sistema político, aunque también quiere tener una buena relación con su vecino continental y mantener el *statu quo* a pesar de algunos sectores abogan por la independencia. Los taiwaneses no quieren ser chinos y lo sucedido en junio de 2020, cuando China aprobó nuevos poderes sobre Hong Kong con una nueva ley de seguridad nacional, ratifica que la fórmula para una reunificación pacífica, la idea de «un país, dos sistemas», ya no es creíble para los taiwaneses (Mastro, 2021).

Para China, esta situación es inadmisibles y mantiene la vía de «un país, dos sistemas» con la reunificación como única opción, aunque sin fecha de ejecución. No debemos olvidar que EE. UU. pensaba que, fruto de su éxito económico, China evolucionaría de manera natural hacia un régimen democrático, como ha sucedido con Taiwán. Sin embargo, China y el propio Xi Jinping consideran que la influencia liberal occidental es una amenaza a la legitimidad del régimen y del propio PCCh y, en estos últimos meses, los temores a una ralentización de la economía preocupan por la posibilidad de que esta pueda abrir la puerta a ideas liberales, materializando esa amenaza existencial (Levine, 2023).

Respaldo por un poderío militar cada vez más fuerte, Xi utiliza el sentimiento nacionalista en un entorno de absoluta obediencia interna y con una retórica cada vez

⁸ *Democracy Index 2022*. Economist Intelligence Unit (The Economist). <https://www.economist.com/graphic-detail/2023/02/01/the-worlds-most-and-least-democratic-countries-in-2022>

⁹ Menos del 10 % de la población apoya la unión con China. Más de un 90 % que quiere mantener el *status quo*, o apoyan una posible evolución hacia la independencia (Feng, 2023)

más agresiva¹⁰, lo que provoca en la población china un sentimiento de urgencia sobre la necesidad de reunificar a Taiwán (Zhao, 2023).

Esto se suma a la creciente necesidad china de asegurar su acceso y capacidad de control de las líneas de comunicación marítimas (SLOCs, por sus siglas en inglés) para transportar sus productos e importar materias primas. Si las dos primeras crisis del estrecho de Taiwán afectaron sobre todo al componente nacionalista e ideológico de la China de Mao, es en la tercera crisis, en los años noventa, cuando, además de la humillación, China es consciente de la importancia comercial de no depender del control del mar de la potencia marítima hegemónica.

Consecuencia de esa tercera crisis, China ha desarrollado en los últimos veinticinco años una Marina de primer nivel y una capacidad A2/AD (basada, entre otros medios, en una poderosa «fuerza de cohetes», *PLA Rocket Force*) que le permite «dificultar» el acceso de terceros a sus mares cercanos. El control de Taiwán asentaría de forma definitiva las ambiciones chinas en detrimento de EE. UU. y su aliados en una región marítima que han controlado durante los últimos setenta y cinco años.

En estos últimos años, China ya va considerando que tiene la capacidad suficiente para contestar al dominio americano, por lo que cada vez son más numerosas las acciones navales y aéreas en las cercanías de la isla con las que China quiere mostrar su nuevo poderío y sus opciones de materializar sus ambiciones y modificar el orden de seguridad establecido. Es significativo mencionar que, en la reciente cumbre asiática de ministros de Defensa, celebrada en Singapur en junio de 2023, se le preguntó al ministro de defensa chino, Li Shangfu, sobre la actitud cada vez más provocadora de China en aguas cercanas a Taiwán, a lo que contestó que había que preguntarse primero por qué siempre hay buques de guerra y aviones extranjeros dando vueltas alrededor del espacio aéreo y de las aguas territoriales chinas. Toda una declaración de principios sobre las intenciones chinas de contestar a la hegemonía marítima americana en la región: «no me pidas que no te haga lo que tú me haces a mí» (Sun, 2023).

¹⁰ Como sucedió en octubre de 2022, durante el XX Congreso del PCCh, donde afirmó que «China nunca se comprometerá a renunciar al uso de la fuerza».

La perspectiva de Estados Unidos

Estados Unidos trata de mantener el *statu quo* en Taiwán y su arquitectura de seguridad en el Pacífico y, ante el avance chino, Obama presentó en 2011 su «*pivot to Asia*» (giro hacia Asia) basado en tres principios que deberían guiar la estrategia americana con China (Rudd, 2022): esta no debería ser definida como un adversario inevitable para EE. UU., su ascenso debería ser respetado en la medida que este fuera conforme a las reglas del orden internacional existente y este ascenso no debería amenazar la seguridad ni la soberanía de los aliados y amigos de EE. UU. o la estabilidad en la región de Asia-Pacífico.

Las líneas de acción para ejecutar la estrategia se basan en enviar fuerzas navales ante la modernización de la PLA-N y las tácticas de *sea-denial* de China¹¹, fortalecer las alianzas militares en la región (Japón, Corea del Sur, Australia, Singapur, Vietnam y la India), y fortalecer el TPP¹² sin contar con China. El mensaje es que no se va a ceder la región a China.

Washington, comprometido a defender Taiwán por el «*Taiwán Relations Act*» de 1979, tiene poderosas razones (Blanchette y Hass, 2023) estratégicas, económicas y morales para mantenerse firme en esta postura. Taiwán es una democracia líder¹³ en el corazón de Asia que económicamente se sitúa en el centro de las cadenas de valor a nivel global, por lo que su seguridad es un interés fundamental de EE. UU.

Los pensadores americanos creen que el rápido crecimiento y la modernización de la marina china, con una poderosa flota de aguas azules¹⁴, incitan a pensar que las ambiciones chinas tienen mucho más alcance (Rudd, 2023) que el estrecho de Taiwán, y ven a Xi Jinping convencido a alterar el *statu quo* territorial y estratégico del Pacífico occidental con la idea de establecer una esfera de influencia china.

¹¹ PLA-N (*People Liberation Army – Navy*) es la denominación china de su marina. Las tácticas de *sea-denial* de China se basan en su arquitectura A2/AD (*Anti Access/Area Defence*) basada en misiles, con mención particular al DF-21 (misil balístico con capacidad teórica de hundir portaaviones, también llamado *Carrier Killer*), o a los nuevos submarinos nucleares de ataque chinos, que impiden que EE. UU. pueda hacer uso libre del mar. Yo no control el mar, pero evito que mi adversario pueda controlarlo.

¹² TPP – *Trans-Pacific Partnership*: Acuerdo de libre comercio (que ha sufrido diversos altibajos) entre países de la zona, sin contar con China, y que sumarían un 30 % del PIB mundial.

¹³ Taiwán es la democracia número 1 de la lista de *The Economist*, sin contar a las europeas.

¹⁴ Se entienden por aguas azules (*blue waters*) las aguas oceánicas y los mares abiertos, por *brown waters* los ríos navegables y sus estuarios y por *green waters* las aguas costeras, los puertos y las bahías (U. S. Department of the Navy (2010). *Naval Operations Concept.*, p. 8. Disponible en: <https://www.marines.mil/Portals/1/Publications/Naval%20Operations%20Concept%202010.pdf>

La tecnología y los microchips como nuevo elemento de tensión

A los mencionados factores nacionalistas, ideológicos y geográficos se suma desde hace unos años la tecnología, en particular la de microchips.

Taiwán es la primera potencia mundial en fabricación de semiconductores, ya que produce el 60 % a nivel mundial, porcentaje que sube al 90 % cuando nos referimos a los más avanzados (nanotecnología). La mayoría son fabricados por una única compañía, TSMC¹⁵. Esta industria, a la que ya se denomina el «escudo de Taiwán», es una razón de mucho peso para defender la isla (*The Economist*, 2023). China, por su parte, ha invertido más de 50 000 M \$ en su propia industria de chips y ha contratado a ingenieros taiwaneses en un intento de desarrollar su propia autonomía. EE. UU. está intentando evitar que China avance en esta tecnología y, desde octubre de 2022, ha prohibido la exportación de chips avanzados y material de fabricación de chips a China. TSMC va a abrir una fábrica en Arizona en 2024, aunque con una capacidad limitada comparada con las de la isla, y está considerando abrir una segunda en EE. UU y otras en Japón y Holanda.

En todo caso, Taiwán conservará la producción de los chips más avanzados, por lo que sigue siendo un elemento clave en el ámbito geopolítico no solo regional sino global y, por tanto, en las disputas por el control de la isla.

Situación actual del conflicto

No debemos olvidar que Taiwán es un problema estratégico con un componente de defensa, no un problema militar con una solución militar. Es un conflicto multidimensional, político, económico, ideológico e incluso tecnológico con un componente militar que, en ningún caso, es el principal, pero sí el más peligroso.

Perspectiva política e ideológica

Desde el punto de vista político, la tensión actual es elevada y sigue creciendo. La reelección en 2020 de la presidenta del PDP, Tsai Ing-wen, reforzó los temores de Pekín a que los habitantes de la isla no volverían nunca voluntariamente a reunificarse con la

¹⁵ TSMC - *Taiwán Semiconductor Manufacturing Corporation*.

tierra madre, a lo que se suma lo sucedido en Hong Kong. En todo caso, no debemos olvidar que Taiwán no está bajo la autoridad de Pekín desde 1895 y que ya durante el periodo colonial japonés se empezó a forjar un sentimiento de identidad nacional (Batto, 2022).

Aunque durante los últimos años China mantenía la esperanza de poder persuadir a los taiwaneses para que aceptaran una reunificación pacífica (Mastro, 2021) sustentada en los vínculos económicos, culturales y sociales entre la isla y el continente, la realidad es que en estos dos últimos años se están produciendo señales inquietantes de que Pekín está reconsiderando la viabilidad de su aproximación pacífica. Xi Jinping sigue reiterando de forma categórica su ambición de resolver el asunto.

La visita de Nancy Pelosi (Hass, 2022) provocó también que China emitiera, días después, un documento del tipo *white paper* (RPC, 2022) sobre Taiwán (el tercero en la historia) donde se enfatizaba nuevamente la idea de la reunificación pacífica, si es posible, o por la fuerza si es necesario.

La reciente visita (DW, 2023) de la presidenta Tsai Ing Wen a EE. UU. (primavera de 2023) es otro ejemplo de la enorme sensibilidad política china, que ha provocado un importante aumento de tensión en torno a Taiwán con presencia de una flota china encabezada por el portaaviones Shandong en las cercanías de la isla.

En esta dimensión política van a ser clave las próximas elecciones presidenciales en Taiwán, que se celebrarán en enero 2024 y donde el PDP, actualmente en el poder, parte como favorito en las encuestas, lo que confirmaría las tendencias actuales hacia la «separación política» de la isla respecto al continente. A esto se añaden las elecciones presidenciales americanas en noviembre de 2024, que podrían incidir en la relación de Washington con Pekín, en particular si el elegido fuese Trump.

Es posible que la cada vez más intensa retórica nacionalista, en la que recuperar la isla es una cuestión de orgullo nacional, pueda derivar en que Xi no tuviera finalmente el control sobre la decisión (Zhao, 2023).

Perspectiva militar

En los últimos años, China está realizando maniobras aeronavales de forma constante alrededor de la isla como forma de disuasión militar. Esto amenaza no solo la propia

isla, sino también al tráfico marítimo que navega por el estrecho de Taiwán, y genera preocupación en los países vecinos, pues consideran que la recuperación de la isla es el primer paso del expansionismo marítimo de China, que también ambiciona numerosas islas en el MSC e incluso las propias islas Senkaku de Japón (Tejada, 2023).

En todo caso, el nivel de agresividad es todavía limitado ya que, aunque estos ejercicios y maniobras atraviesan la «mediana» que separa la isla del continente y generan alarma y preocupación, de acuerdo con la legislación internacional¹⁶ (UNCLOS¹⁷), los territorios de soberanía son las doce millas de aguas territoriales y no la citada «mediana». Que buques y aviones chinos operen cerca de la isla sin entrar en las aguas territoriales y el espacio aéreo se puede interpretar como una señal de que el nivel de «amenaza» está contenido. China está enseñando los dientes, pero no parece que tenga intención de morder, al menos por ahora.

Sobre la opción del empleo de armas nucleares, es un nivel al que todavía no se ha llegado. En todo caso, es altamente improbable que Washington las utilice en primer lugar: Taiwán es de gran interés para EE. UU., pero no existencial, y China es consciente. Washington, con su muy superior arsenal nuclear, debería tratar de disuadir a China de no entrar en esa dimensión antes de que esta pueda utilizar el suyo para amenazar sus bases o sus fuerzas en la región (Brands, 2023). Sin embargo, Xi Jinping es consciente de que EE. UU. no ha querido entrar en una guerra convencional contra una potencia nuclear (Rusia en la guerra de Ucrania), lo que podría llevarle a valoraciones equivocadas sobre lo que Washington podría o no hacer en Asia y, en consecuencia, a tomar decisiones arriesgadas. En esta dimensión, la más improbable pero la más peligrosa, la pregunta sería si Taiwán es realmente existencial para China.

Perspectiva económica y tecnológica

En diversos foros se habla de una ralentización de la economía china, lo que podría provocar que el esperado «*sorpasso*» a la economía americana no suceda finalmente. El descenso de consumo interno, la deuda, el declive demográfico, la degradación medioambiental (Beckley, 2023) sumados a las cada vez más altas tasas de paro juvenil

¹⁶ https://www.eldebate.com/internacional/20230919/puede-chispa-estrecho-taiwan-incendiar-mundo_140738.html

¹⁷ UNCLOS – *United Nations Convention Law of the Seas*

o al creciente problema inmobiliario llevan a pensar que la economía china se estancará o, al menos, no crecerá a los ritmos de los últimos años.

Una ralentización de la economía china puede traer el descontento general de la población y, en particular, de la creciente clase media, lo que, junto con el éxito económico de Taiwán, podría provocar graves protestas e incluso poner en tela de juicio el sistema político y al propio PCCh (Beckley y Brands, 2021).

El pasado agosto, el presidente Biden describía las dificultades económicas de China como una «bomba de relojería» y sugería que estos problemas podrían impulsar a sus líderes a «hacer cosas malas» (Fravel, 2023). Esta visión es compartida por académicos y analistas¹⁸ como *Robert Haass*, que considera que esta ralentización económica puede provocar que Pekín se abra cada vez más a un nacionalismo agresivo que legitime y acelere los esfuerzos por recuperar Taiwán.

Sin embargo, otras voces argumentan que China nunca ha empezado «guerras de distracción», ni siquiera en momentos de graves crisis internas, y que no se esperan ahora debido al sólido carácter leninista de sus instituciones y al férreo control del partido sobre la opinión pública, a la que modula controlando la información, los medios y la propaganda. El Gobierno puede permitir de forma selectiva determinadas protestas, pero en ningún caso si éstas tienen como objetivo el PCCh. El cada vez más sofisticado sistema de redes de vigilancia social es utilizado por el Gobierno para aplastar cualquier amenaza al partido.



A la incierta dimensión económica hemos de añadirle la tecnológica y, sobre todo, la de los microchips, ya que las medidas (The White House, 2022) tomadas por EE. UU. para impedir que China pueda acceder a la tecnología más avanzada¹⁹ han provocado que el conflicto tecnológico entre ambos países haya escalado en los últimos meses, con Taiwán jugando un papel crítico derivado

¹⁸ Otros académicos como Michael Beckley y Hal Brands ofrecen análisis similares.

¹⁹ Control de exportaciones, prohibición de que los mayores talentos trabajen para compañías chinas,...

de su posición dominante, que añaden gasolina a las tensiones entre Washington y Pekín sobre el estatus político de la isla. Un reciente informe de la EUI (2023), concluye que un conflicto militar en Taiwán devastaría la producción regional de tecnologías de la información y comunicaciones, ya que no hay alternativas a Taiwán en la cadena de producción de semiconductores (Japón y Corea del Sur son posibles opciones, pero a largo plazo).

¿Qué está haciendo China?

La fortaleza, tanto en lo económico como en lo militar, le está permitiendo a China tomar la iniciativa y diseñar una campaña bajo el umbral del conflicto armado con la idea de debilitar a Taiwán, a EE. UU. y a sus socios.

Lo que realmente parece buscar China es conseguir la reunificación mediante la coerción, no la guerra (Zhao, 2023), evitando las opciones militares tradicionales. Sin embargo, sí está utilizando cada vez más su poder militar al percibir una asimetría entre los intereses y las tolerancias al riesgo de sus rivales que puede manipular en su beneficio. Así, considera que sus provocaciones militares en las cercanías de la isla no pueden ser respondidas por Taipei, que se arriesgaría a que esta acción fuera considerada como la que inicia el incidente (Sacks y Kanapathy, 2023).

La estrategia china parece que se basa en una agresiva campaña (Jones *et al.*, 2023) de «*political warfare*²⁰», principalmente contra EE. UU.²¹, con la idea de evitar una guerra convencional y, de esta forma, abstenerse de provocar temores a otros países de la región. Taiwán es el foco principal de actividades en la zona gris (Tsui, 2022), aunque estas también son relevantes en el MSC, por lo que se están produciendo esfuerzos para aislarlo, evitando su presencia y participación en organismos internacionales.

²⁰ El diplomático americano George Kennan, autor del documento llamado «telegrama largo», describe la *political warfare* como el uso de todos los medios a disposición de la nación, por debajo del umbral de la guerra, para lograr los objetivos nacionales.

²¹ Tratando de entrar en sus instituciones académicas, compañías, agencias gubernamentales, y ONGs, con acciones en los ámbitos de inteligencia, cibernético, información y desinformación, coerción económica e incluso acciones militares irregulares, tal y como se detalla en el informe CSIS de agosto 2023.

¿Qué está haciendo Estados Unidos?

Estados Unidos ha defendido siempre, y sigue haciéndolo, o bien posponer la solución de forma indefinida, manteniendo el *statu quo*, o bien que Taipei y Pekín acordasen algún tipo de solución política (Blanchette y Hass, 2023), pero sin admitir ni una declaración unilateral de independencia por parte de Taiwán, ni una reunificación forzada promovida por Pekín. Esta postura se ratifica en la última Estrategia de Seguridad Nacional (US NSS), donde, además de no apoyar expresamente la independencia²² de la isla, se reitera de forma explícita su oposición a cambios unilaterales de *statu quo*.

Esta política, que ha funcionado durante muchos años, se sustentaba principalmente en tres elementos: en la enorme superioridad militar americana, en que China estaba centrada en su desarrollo económico e integración en la economía global y en la habilidad de Washington para gestionar los retos a la estabilidad del estrecho, ya fueran generados por Taipei o por Pekín. En los últimos años, estos factores han evolucionado de forma notable, sobre todo el primero, ya que la diferencia de fuerzas se ha reducido de forma muy considerable por el espectacular desarrollo de las capacidades militares chinas.

Las mencionadas actividades y provocaciones chinas en el marco de zona gris están provocando cierta psicosis en Washington sobre una posible preparación china para invadir la isla. Autoridades de alto nivel como el almirante Davidson, comandante del Mando Indo-Pacífico, alertaba en 2021 de una posible invasión antes de 2027²³. Del mismo modo, en octubre de 2022, el entonces CNO²⁴ americano Mike Galday, adelantaba esa posibilidad a 2024 (Blanchette y Hass, 2023) y el general de la Fuerza Aérea Minihan, a 2025, aprovechando las presidenciales estadounidenses y taiwanesas de 2024.

En este entorno han proliferado los estudios y análisis de la campaña militar de Taiwán (*wargames*) por parte de diversos *think-tanks* como RAND (Mastro, 2021), CIMSEC (Stewart, 2023) o CSIS. En este último, de 2023 (Cancian *et al.*), en la mayoría de los veinticuatro escenarios contemplados EE. UU., Taiwán y Japón evitarían una invasión

²² En la página veinticuatro de la US NSS, aprobada en octubre de 2022, afirma su oposición a cualquier cambio unilateral al *status quo* por cualquiera de las partes y a la independencia de Taiwán, reafirmando su compromiso con la política de una sola China. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

²³ El periodo de seis años, de 2021 a 2027, donde se puede producir la invasión, ha sido denominado como la «ventana de Davidson».

²⁴ CNO – *Chief Naval Operations*. Es la más alta autoridad de la Marina de los EE. UU, equivalente al almirante jefe del Estado Mayor de la Armada (AJEMA) en España.

anfibia china, aunque a muy alto coste tanto para Taiwán, que quedaría económicamente devastada, como para EE. UU, cuyas pérdidas en términos de unidades militares dañarían su posición global por años. Para China los costes también serían muy altos y el fracaso podría desestabilizar el propio régimen del partido comunista. El informe concluye que la victoria no sería suficiente y que lo que necesita hacer EE. UU es fortalecer su capacidad de disuasión con carácter inmediato. Es bastante previsible que China también esté haciendo sus propios estudios y análisis.

En esta línea, además de competir en materia económica, tecnológica y diplomática con China, EE. UU. está reforzando su presencia militar (Brown, 2023) en la zona al apoyar el rearme militar de la isla y consolidar las alianzas regionales, particularmente AUKUS²⁵ y QUAD²⁶.

¿Qué nos enseña la guerra de Ucrania en relación con el posible conflicto de Taiwán?

El conflicto de Ucrania permite extrapolar algunas reflexiones (Sacks, 2022) que podrían aplicarse en un potencial conflicto militar en Taiwán.

Por parte China, Xi Jinping podría estar tentado a creer que el apoyo global a Taiwán sería más silencioso que en el caso ucraniano no solo porque únicamente unos pocos países pequeños mantienen relaciones diplomáticas con la isla, sino sobre todo porque si Rusia, con su limitado poder económico, ha conseguido mantener el apoyo o la indiferencia de muchos países, China, con su enorme influencia económica y comercial y su poder militar, lo debería conseguir con más facilidad.

China debe estar también analizando los efectos de las sanciones económicas y financieras a Rusia, buscando cómo limitar sus potenciales vulnerabilidades (ya que sus principales mercados son los occidentales²⁷). El reciente movimiento de ampliación de

²⁵ Aukus – AU(stralia)-UK-US es un pacto trilateral de seguridad.

²⁶ Quad, *Quadrilateral Security Dialogue*, una coalición que incluye Australia, India, Japón y EE. UU.

²⁷ Ocho de los diez principales socios comerciales de China son democracias, y el 60 % de lo que exporta China tiene como destino EE. UU y sus aliados.

los cinco BRICS (Prange, 2023), ninguno de los cuales participa de las sanciones a Rusia, abre un escenario favorable a China²⁸.

Desde una perspectiva puramente militar, parece que EE. UU. no contemplaría una intervención directa contra una potencia nuclear. Este éxito de la disuasión estratégica rusa podría hacer pensar a China que su arsenal nuclear tendría los mismos efectos, lo que podría tener peligrosas consecuencias.

Sin embargo, EE. UU. proporcionaría a Taiwán muchas de las armas que los ucranianos están utilizando con éxito, lo que repercutiría en detrimento de China, pues mucha de su tecnología militar es de origen ruso.

Vista la reacción del pueblo ucraniano, en caso de invasión serían los veintitrés millones de taiwaneses los que tendrán que evitar que China les absorba. Una diferencia crítica con Ucrania que supone una enorme vulnerabilidad para la isla es lo cerca que está de China (a menos de 100 millas) y lo lejos que se encuentra de EE. UU. (su Cuartel General para el Indo-Pacífico, situado en Hawai, se encuentra a 5000 millas), lo que, con vistas a reabastecer a su población y a sus fuerzas armadas, la hace particularmente susceptible a un bloqueo.

A lo anterior podríamos también sumar las lecciones de la guerra de Corea (Gallaher y McLean, 2023) que para EE. UU. serían no desatender ni la disuasión ni el alistamiento de sus fuerzas, tratar de entender que la política y la diplomacia están muy entrelazadas con los combates militares²⁹ y, sobre todo, que, una vez comenzada la guerra, la excesiva autocontención es una invitación a mayores agresiones.

Papel de los actores externos

De modo general, el auge chino genera preocupación en la región por sus abiertamente proclamadas ambiciones globales, por su sobre-reacción a determinados desaires y por

²⁸ Los cinco BRICS suman el 25 % del PIB mundial que aumentaría a casi el 30 % si se incorporan los nuevos socios superando la aportación del G7, que ronda el 27 %. Para más información: <https://www.visualcapitalist.com/visualizing-the-brics-expansion-in-4-charts>

²⁹ En referencia a la supuesta falta de habilidad de Occidente en aceptar que los rivales de EE. UU. no piensan de la forma que EE. UU. lo hace, particularmente el PCCh, que es capaz de retorcer la verdad para lograr sus ambiciones. La *political warfare* es una constante en la forma de actuar del PCCh, donde los EE. UU. y el orden internacional vigente son todavía hoy sus objetivos.

las agresivas tácticas del salami³⁰ que utiliza en el MCM y contra Taiwán, que no hacen sino empeorar la percepción de China que tienen sus vecinos.

En este marco, la India y EE. UU. continúan con un cierto acercamiento que, junto a Japón y Australia, ha dado lugar al QUAD (*Quadrilateral Security Dialogue*). El acuerdo AUKUS ha fortalecido los lazos entre EE. UU., UK y Australia, y Japón está incrementando de forma notable sus gastos en defensa mientras trata de recuperar relaciones con Corea del Sur (Walt, 2023).

Japón comparte con Estados Unidos su interés en contener a China y ha expresado la posición más comprometida de los países de la zona respecto a la defensa de Taiwán, que fue colonia nipona entre 1895 y 1945. Un ataque a la isla sería interpretado por Japón como una amenaza directa a su seguridad y a la estabilidad internacional, por lo que se vería obligado a actuar³¹. Sin embargo, el crecimiento del poder relativo de China frente a los EE. UU. en el este de Asia y la desconfianza que creó la administración Trump sobre el compromiso americano con la seguridad de sus aliados han forzado un cierto cambio en la política de defensa de Tokio en estos últimos años. Japón no se puede permitir que Pekín se haga con el control del este del Asia marítima pues, si así fuese, se acabaría convirtiendo en un estado tributario de China (Mackinlav, 2022). La nueva estrategia nacional de seguridad de Japón (Conte, 2023), aprobada en diciembre 2022, aborda una mayor implicación del país con la seguridad global y una firme voluntad de cooperar con sus aliados y socios, incluyendo a los miembros de la OTAN y la UE, además de un notable incremento del presupuesto de defensa.

Australia es un claro aliado de Estados Unidos y colabora activamente en iniciativas como AUKUS y QUAD.

Las Filipinas del presidente Marcos (en el cargo desde 2022) han profundizado en la cooperación militar con EE. UU. de forma muy notable, ya que han permitido su acceso a cuatro bases militares (una de las cuales, Cagayan, está situada solo a 400 km de Taiwán), lo que supone un cambio de rumbo respecto a la política más amigable con China del expresidente Duterte (hasta 2022). Este acercamiento se recoge en el

³⁰ Se trata de ir consiguiendo pequeñas victorias, gestionando el nivel de crisis por debajo del umbral de enfrentamiento, de forma en sus reclamaciones se van asentando sobre hechos consumados a los que las otras partes protestan pero finalmente no pueden tomar acciones para evitarlo para no elevar el nivel de crisis (ej. apropiación y construcción de instalaciones militares en las islas Spratley).

³¹ Como señaló el fallecido primer ministro Shinzo Abe: «Japón y Estados Unidos no podrían quedarse de brazos cruzados si China atacara a Taiwán, y Pekín debe entenderlo».

documento *National Security Policy*, recientemente aprobado (en agosto de 2023), que enfatiza que la escalada de tensión en Taiwán es un asunto de la mayor preocupación que puede afectar al país, lo que obliga a fortalecer el tratado de defensa mutua con EE. UU. China, que está presionando a Filipinas para que no se posicione con relación a Taiwán (el propio expresidente Duterte finalizó una gira por China el pasado julio y expresó sus deseos de volver a tener una cooperación amistosa entre ambos países) valora que una de las razones de Filipinas para fortalecer sus relaciones defensivas con EE. UU. es lograr su apoyo en las disputas que tienen en el MSC (Peng, 2023).

La posición de la India, geográficamente alejada pero también actor principal, es menos predecible pues, a pesar de que participa en el QUAD, el hecho de ser uno de los países más relevantes de los BRICS sumado a sus intereses geoestratégicos regionales no parece que la puedan empujar a abrir un nuevo frente de disputa con China posicionándose de forma clara del lado de EE. UU. en el asunto Taiwán.

La mayoría del resto de los países de la región tendrían una posición más neutral motivada sobre todo por el previsible chantaje económico de China.

En cuanto a Rusia, centrada y exhausta en su guerra con Ucrania, dejó clara su posición en la declaración del 4 febrero de 2022, donde dejó claro su apoyo a China, estableció una «*no limits friendship*» entre ambas naciones, y advirtió que China y Rusia se darán «*strong mutual support for the protection of their core interests*».

La postura de la Unión Europea es de preocupación por las crecientes tensiones en el estrecho de Taiwán. El pasado 30 de junio³², el propio Consejo expresó su oposición a cualquier intento unilateral de cambiar el *statu quo* por la fuerza o la coerción, reconfirmando su coherencia con la «*One China Policy*».

El gran dilema político para la UE con relación a Taiwán es mantener la coherencia entre sus valores y sus intereses económicos, lo que probablemente implicaría ser sometida a acciones coercitivas en el ámbito económico y político (Boyd, 2022). Una guerra de sanciones económicas perjudicaría de forma notable a Europa, pero posiblemente de forma incluso más profunda a la propia China. Desde el punto de vista militar, el apoyo de la UE no es probable en ningún caso, y menos en el marco del actual conflicto de

³² Conclusiones del Consejo sobre China (30 Junio 2023). Es particularmente relevante el párrafo 36. Se puede consultar en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/30/european-council-conclusions-on-china-30-june-2023/pdf>

Ucrania, aunque se podría esperar alguna contribución o presencia militar en la zona, siempre a nivel bilateral y decidida de forma individual por los países, no en Bruselas. Esta crisis podría ser una oportunidad para la UE de crecer como actor geopolítico, aunque sea esencialmente en el marco del *soft power*, pero las visitas bilaterales de determinados presidentes a Pekín no nos permiten ser muy optimistas al respecto.

Conclusiones y perspectiva

El conflicto de Taiwán es una disputa latente desde el año 1949, la última batalla de la guerra civil china que el PCCh todavía cree que tiene que ganar.

Aunque los argumentos de las partes permanecen casi invariables desde hace setenta y cinco años, el orgullo nacional y la ideología por parte de China y el valor geoestratégico de Taiwán para el diseño de orden mundial y, en particular, para la arquitectura de seguridad del Pacífico impuesta por Occidente tras la II Guerra Mundial hacen que surjan argumentos nuevos y que otros se refuercen.

China ha equilibrado fuerzas con EE. UU. en el ámbito económico y comercial, lo que la obliga a transformarse en una potencia marítima para defender sus nuevos intereses y, en consecuencia, en una potencia militar, particularmente en el ámbito naval. A esto se suma que, en su condición de potencia comercial y, por ende, marítima, ha asumido los postulados geoestratégicos de Washington sobre Taiwán, al que considera su puerta de acceso al Pacífico y su muro de contención contra fuerzas marítimas extranjeras en sus mares cercanos.

A esto hay que añadir que el poderío económico de China tiende a equilibrarse con el americano y, en este marco, la tecnología, en particular la de microchips, se convierte en una variable de alto peso en la ecuación de equilibrios.

La disputa entre las grandes potencias no es realmente militar, sino multidimensional: es económica, tiene matices ideológicos, es geoestratégica y, desde hace unos años, tiene un fuerte componente tecnológico. Así, Taiwán añade a su inherente valor geoestratégico un valor tecnológico que ninguna de las partes se puede permitir arriesgar. Una invasión china a Taiwán podría poner en peligro la industria taiwanesa de microchips, con consecuencias catastróficas para todos.

La evolución de todas estas variables va marcando el campo de juego. En el ámbito económico, el cada vez menos seguro *sorpasso* de China a EE. UU. podría cambiar las prioridades y obligar a China a tomar decisiones ahora, ya que podría estar en su punto más alto, antes de comenzar un posible estancamiento o declive económico (al menos con respecto a EE. UU.). En este escenario incierto surge desde hace años el dilema de la trama de Tucídides, donde la potencia emergente (Atenas) disputa el liderazgo a la potencia dominante (Esparta), lo que provoca la guerra. Sin perjuicio de la muy interesante tesis de Graham Allison, no debemos pasar por alto el hecho de que, finalmente, la potencia revisionista (Atenas) perdió la guerra. Imaginamos que Xi ha estudiado perfectamente las tesis de Allison.

La situación actual es que Washington quiere consolidar su postura tradicional, mantener el *statu quo* en el Pacífico y, por tanto, en Taiwán, evitando soluciones unilaterales. Tiene que tratar de entender los motivos de la ansiedad china y convencer a Pekín de que la unificación no se dará en un futuro cercano (Blanchette y Hass, 2023) mientras se asegura de que Xi Jinping no se queda en una posición sin salida. El problema es que esto funciona ante un adversario más débil, como hasta ahora, pero China ha crecido y es mucho más poderosa económica y militarmente, lo que obliga a EE. UU. no solo a lograr una disuasión más convincente y a aumentar su presencia en la zona, sino también a proporcionar mas apoyo militar a Taiwán y a fortalecer sus alianzas en la región. Todo ello con guante de seda para tratar de no romper los cada vez más delicados equilibrios actuales.

Por su parte, China, aunque podría tener ya la capacidad de recuperar Taiwán por la fuerza, sabe que las consecuencias de esa empresa a nivel económico, comercial y diplomático podrían ser catastróficas³³, especialmente para ella. Pekín debería tener en cuenta que la capacidad de resiliencia rusa a las sanciones puede no ser extrapolable a China, pues Rusia no depende de las líneas de comunicación marítimas (SLOCs), arterías del comercio a nivel global. Del mismo modo, debería valorar la capacidad

³³ Un conflicto militar en Taiwán sería catastrófico para China, por diversas razones. Alertaría a otros países de la región sobre el uso de la fuerza por parte de China para conseguir sus objetivos, por lo que se produciría una fuerte militarización en la zona, y pondría en peligro el acceso de China a los mercados y finanzas globales, lo que sería ruinoso para un país dependiente del petróleo, de materias primas y de semiconductores (el colapso de Taiwán, primera potencia en este ámbito, afectaría muy gravemente a China). A lo anterior sumamos que esta inestabilidad afectaría a las líneas marítimas de comunicación SLOCs de la zona, con desastrosas consecuencias para una economía china basada en la exportación.

americana, con una *US Navy* todavía muy superior, de bloquear estrechos como Malaca y, en consecuencia, sus importaciones energéticas, lo que podría llevarla a la debacle económica (Brands, 2023).

En todo este escenario de posibilidades, es importante considerar la personalidad y la mentalidad del líder. Xi Jinping se está convirtiendo en el nuevo Mao, con un liderazgo muy sólido de corte leninista, posiblemente vitalicio, sustentado en un control absoluto del partido. Es consciente de que, si intenta recuperar la isla por la fuerza y no lo consigue, no solo su liderazgo, sino también el propio PCCh y su régimen podrían caer. Como nos recuerda Odd Weswad, Xi no quiere ser el Brezhnev del siglo XXI que lidera la decadencia de China (Westad, 2023), pero tiene que ser consciente de que una mala jugada en Taiwán le podría convertir en el Gorbachov chino.

En este escenario, con variables cada vez más complejas y en rápida evolución, parece más plausible que China intente recuperar la isla con la coerción y no mediante una invasión militar, manteniendo la tensión con acciones en zona gris y una actividad permanente en el ámbito de la *political warfare*. Es previsible que Xi Jinping lidere China por años y se pueda permitir esperar a un posible cambio de las condiciones o a un periodo de debilidad americana que le permita recoger la fruta cuando esté madura sin tener que subirse al árbol a arrancarla.

Las elecciones presidenciales en Taiwán en enero de 2024 y, sobre todo, las de EE. UU. en noviembre del mismo año son acontecimientos que podrían originar cambios de viento que podrían ser o no más favorables a China.

*Abel Romero Junquera**
Capitán de Navío de la Armada
Analista del IEEEE

Bibliografía

- Batto, Nathan (2022). Taiwan is already independent. Why most of the Island's people don't desire a formal declaration. *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/taiwan/taiwan-already-independent>
- Beckley, Michael (2023). The peril of peaking Powers. Economic slowdowns and implications for China's next decade. *International Security*, 48, 1. Disponible en: <https://direct.mit.edu/isec/issue/48/1>
- Beckley, Michael y Brands, Hal (2021). China is a declining power and that's the problem. *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/09/24/china-great-power-united-states/>
- Blanchette, J y Hass, R. (2023) The Taiwan Long Game. Why the best solution is no solution. *Foreign Affairs*, 102, n.º 1.
- Boyd et al. (2022). *Taiwan, Cross-strait Stability and European Security: Implications and Response Options*. IISS. Disponible en: <https://www.iiss.org/research-paper/2022/03/taiwan-cross-strait-stability-and-european-security/>
- Brands, Hal (2023). Deterrence in Taiwán is failing. *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2023/09/08/us-military-deterrence-china-taiwan-war-east-asia/>
- Brown, Michael (2023). Taiwan's Urgent Task. A radical new strategy to keep China away. *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/china/taiwan-urgent-task-new-strategy-to-keep-china-away>
- Cancian, M. et al. (2023). *The First Battle of the Next War: Wargaming a Chinese Invasion of Taiwan*. CSIS. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/first-battle-next-war-wargaming-chinese-invasion-taiwan>
- Conte de los Ríos, Augusto (2023). La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de Japón. *Ejércitos*. Disponible en: <https://www.revistaejercitos.com/2023/01/11/la-nueva-estrategia-de-seguridad-nacional-de-japon/>
- DW (2023). Aumenta tensión en torno a Taiwán tras visita de Tsai a EEUU. *DW*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/aumenta-la-tension-en-torno-a-taiwan-tras-visita-de-tsai-ing-wen-a-ee-uu/a-65254311>

EIU (2022). Democracy Index 2022. *The Economist*. Disponible en:

<https://www.economist.com/graphic-detail/2023/02/01/the-worlds-most-and-least-democratic-countries-in-2022>

EIU (2023). *Conflict over Taiwán: assessing exposure to Asia*. EUI. Disponible

en: <https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Conflict-over-Taiwán-assessing-exposure-in-Asia.pdf>

Feng, J. (2023). Taiwan's Desire for Unification With China Near Record Low as

Tensions Rise. *Newsweek*. Disponible en: <https://www.newsweek.com/taiwan-china-politics-identity-independence-unification-public-opinion-polling-1724546>

Fravel, Taylor (2023). The myth of chinese diversionary war. Domestic turmoil

won't make Beijing launch an attack – but will make it more likely to react to

external threats. *Foreign Affairs*. Disponible en:

<https://www.foreignaffairs.com/china/myth-chinese-diversionary-war>

Gallagher, Mike y McLean, Aaron (2023). Why America forgets and China

remembers the Korean War. *Foreign Affairs*. Disponible en:

<https://www.foreignaffairs.com/united-states/why-america-forgets-and-china-remembers-korean-war>

Hass, Ryan (2022). The upside of Pelosi's unwise Taiwan visit. What

Washington can learn from Beijing's overreaction. *Foreign Affairs*. Disponible en:

<https://www.foreignaffairs.com/united-states/upside-pelosis-unwise-taiwan-visit>

Holmes, James (2021). *Great responsibility demands a great Navy*. US Naval

Institute. Disponible en:

<https://www.usni.org/magazines/proceedings/2021/february/great-responsibility-demands-great-navy>

Jones *et al.* (2023). «*Competing without fighting. China's Strategy of Political*

Warfare». CSIS Report. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/chinas-strategy-political-warfare>

<https://www.csis.org/analysis/chinas-strategy-political-warfare>

Levine, Nathan (2023). A Clash of Worldviews. The United States and China

have reached an ideological impasse. *Foreign Affairs*. Disponible en:

<https://www.foreignaffairs.com/china/clash-worldviews-united-states-ideological-impasse>

Mackinlay, Alejandro (2022). *Japón: el retorno a la geopolítica de una potencia*

marítima. IEEE, 103. Disponible en:

https://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEEO103_2022_ALEMAC_Japon.pdf

Mastro, Oriana Skylar (2021). The Taiwán Temptation. Why Beijing might resort to Force. *Foreign Affairs*. 100, 4. Disponible en:

<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-06-03/china-taiwan-war-temptation>

McDevitt, Michael (2020). *China as a 21st Century Naval Power. Theory, practice and implications*. Naval Institute Press, Annapolis, pp. 8-9.

Pardo de Santayana, José María (2021). Taiwán, la mecha que podría prender una gran guerra, en *Panorama geopolítico de los conflictos 2021*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: https://www.iecee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_21.pdf

Peng, Nian (2023). Is the Philippines Ready for a Taiwan Conflict? *The diplomat*. Disponible en: <https://thediplomat.com/2023/08/is-the-philippines-ready-for-a-taiwan-conflict/>

Prange De Oliveira, Astrid (2023) Los países BRICS ganan importancia mundial. *DW*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/los-pa%C3%ADses-brics-ganan-importancia-mundial/a-66593255>

Romero, Abel (2023). El auge de China como potencia marítima. *IEEE*.

Disponible en:

https://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEEA58_2023_ABEROM_China.pdf

RPC (2022). *The Taiwán Question and China's Reunification in the New Era*.

RPC. Disponible en:

<https://english.news.cn/20220810/df9d3b8702154b34bbf1d451b99bf64a/c.html>

Rudd, Kevin (2022). *The Avoidable War*. Hachette Group Books. New York, pp. 48-52.

Sacks, David y Kanapathy, Ivan (2023). What it will take to deter China in the Taiwán Strait. Washington must take difficult steps to prevent catastrophe. *Foreign Affairs*.

Sacks, Davidn (2022). What is China learning from Russian war in Ukraine.

America and Taiwán need to graps and influence chinese views of the conflict.

Foreign Affairs. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-05-16/what-china-learning-russias-war-ukraine>

Stewart, Max (2023). *Island Blitz: A Campaign Analysis Of A Taiwan Takeover By The Pla*. CIMSEC. Disponible en: <https://cimsec.org/island-blitz-a-campaign-analysis-of-a-taiwan-takeover-by-the-pla/>

Sun, Yun (2023). Why China won't talk with America's Military. Beijing sees silence as a leverage. *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/why-china-wont-talk-americas-military>

Tejada, Carlos (2023). Taiwán: de la ambición estratégica a la defensa del puercoespín. *Revista Ejército*, mayo/junio, pp. 18-25

The economist (2023). Taiwan's dominance of the chip industry makes it more important. *The Economist*. Disponible en: <https://www.economist.com/special-report/2023/03/06/taiwans-dominance-of-the-chip-industry-makes-it-more-important>

The White House (2022). *FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China*. The White House. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/>

Tsui, Chin-Kuei (2022). *China's Gray Zone Activities and Taiwan's Responses*. Stimson. Disponible en: <https://www.stimson.org/2022/chinas-gray-zone-activities-and-taiwans-responses/>

Vázquez, Gonzalo (2022). *Geopolitical Drive: Spykman, McArthur and why Taiwán matters to the United States*. Global Strategy. Disponible en: <https://global-strategy.org/geopolitical-drive-spykman-macarthur-and-why-taiwan-matters-to-the-united-states/>

Walt, Stephen (2023). *Here's how scared of China you should be*. Harvard Kennedy School. Belfer Center. Disponible en: <https://www.belfercenter.org/publication/heres-how-scared-china-you-should-be>

Westad, Odd A (2023). What does the West really know about Xi's China? Why Outsiders Struggle to Understand Beijing's Decision-Making. *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/china/what-does-west-really-know-about-xis-china>

Zhao, Tong (2023). How China's Echo Chamber threatens Taiwán. Xi Jinping has unleashed hawkish forces the can't control. *Foreign Affairs*. Disponible

en: <https://www.foreignaffairs.com/china/clash-worldviews-united-states-ideological-impasse>

Anexo 1: Indicadores geopolíticos de Taiwán (septiembre 2023)

Nombre oficial	República de China
Capital	Taipéi
Tipo de gobierno	República semipresidencial
Presidente	Tsai Ing Weng del PDP (desde 20 mayo de 2016)
Extensión	35 980 km ²
Longitud de la línea de costa	1566 km
Población	23 588 613 habitantes. Edad media de 42,3 años
Crecimiento	+0,03 %
Etnias	Chinos «han»: más del 95 %; malayo-polinesios: 2,3 %
Idiomas	Chino mandarín (oficial), min nan, dialectos hakka y dieciséis lenguas indígenas
Religión	Budismo (35,3 %), taoísmo (33,2 %), cristianismo (3,9 %)
Índice de alfabetización	98,5% (99,7 % en hombres y 97,3 % mujeres [2014])
Clima	Tropical, estación de lluvias (monzón entre junio y agosto)
Recursos naturales	Carbón, gas natural, piedra caliza, mármol, amianto, ...
Economía	Produce los microchips informáticos más avanzados del mundo tecnológicamente.
PIB (real)	1 143 000 M \$ (estimado en 2019)
Renta per cápita (real)	47 800 \$ (estimado en 2019)
Composición PIB por sectores	Agricultura (1,8%), industria (36 %) y servicios (62,1 %)
Deuda pública	35,7 % del PIB (estimada en 2017)
Tasa de desempleo	3,9 %

Países a los que exporta	China (26%), EE. UU. (14 %), Hong Kong (12 %), Japón (7 %)
Principales productos exportación	Circuitos integrados, computadoras, etc.
Países de los que importa	China (21 %), Japón (16 %), EE. UU. (11 %), Corea del Sur (6 %)
Principales productos importación	Circuitos integrados, petróleo crudo, equipos de fotografía, gas natural, petróleo refinado, ...
Fuerzas Armadas	170 000 efectivos (90 000 Ejército de Tierra, 40 000 Marina (incluye 10 000 Infantería Marina) y 40 000 Ejército del Aire.
Gasto militar	2 % del PIB.
Reservistas	Taiwán adiestra 120 000 reservistas anualmente. En 2022 anunció la intención de incrementar la cifra hasta 260 000

Fuente: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/taiwan/>

Anexo 2: Cronología del conflicto de Taiwán

FECHA	ACONTECIMIENTO
1582	Navegantes portugueses descubren la isla, a la que llaman «Formosa».
1624-1662	Taiwán colonia holandesa.
1626-1642	Norte de Taiwán bajo dominio español.
1644	La dinastía Qing sustituye a la Ming al frente del Imperio chino.
1662	Reino independiente chino de Tungning de titularidad Ming en la isla
1683	Taiwán es incorporado al Imperio Qing.
1895	China cede Taiwán a perpetuidad al Imperio japonés.
1912	Final de la dinastía Qing y nacimiento de la República de China.
1943	Declaración de El Cairo: Taiwán reconocido por EE. UU. y Gran Bretaña como parte de China.

1945	Taiwán vuelve a China tras derrota de Japón al final de la II Guerra Mundial.
1949	Finaliza guerra civil china con victoria comunista de Mao Zedong
1949	El Kuomintang (KMT) se refugia en Taiwán.
1949	Creación de la República Popular China (RPCh).
1950	La guerra de Corea impide que la RPCh se anexe Taiwán.
1954-55	Primera crisis del estrecho de Taiwán.
1958	Segunda crisis del estrecho de Taiwán.
1975	Muere Chang Kai Chek. Su hijo Chang Ching Kuo le sucede como presidente.
1979	Washington deja de reconocer oficialmente a Taipéi y reconoce la política de «una sola China».
1986	Nacimiento del Partido Democrático Progresista (PDP), independentista.
1988	Muerte de Chang Ching Kuo.
1990	Lee Teng Hui, primer presidente taiwanés nacido en la isla.
1992	Elecciones legislativas libres y abiertas.
1992	Consenso chino-taiwanés sobre el principio de «una sola China».
1995-96	Tercera crisis del estrecho de Taiwán.
1996	Lee Teng Hui (KMT) elegido presidente en primeras elecciones democráticas.
2000	Chen Shui Bian (PDP), primer presidente no KMT de Taiwán desde 1927
2008	Ma Ying Jeou (KMT), presidente de Taiwán
2016	Tsai Ing Wen (PDP), primera presidenta de Taiwán (en el cargo hasta 2024)
2019	Protestas en Hong Kong. China aprueba ley de seguridad nacional que limita libertades en la antigua colonia.
2022	Visita de Nancy Pelosi a Taiwán. Importante crisis en el estrecho de Taiwán
2023	Visita de la presidenta Tsai Ing Wen a EE. UU. que provoca una nueva crisis diplomática.

43/2024

19 de junio de 2024

Ignacio Fuente Cobo

**El nuevo «rusianismo». Cómo
Rusia está colonizando África**

El nuevo «rusianismo». Cómo Rusia está colonizando África

Resumen:

El nuevo «rusianismo» es el proyecto neocolonial patrocinado por Rusia para reforzar su influencia en África por medio del control del mayor número posible de Estados africanos. Este proyecto se encuadra dentro de la visión del presidente Putin de un nuevo orden mundial multipolar alternativo y su finalidad última sería apropiarse de los recursos naturales africanos, romper el régimen de sanciones y expulsar a las potencias occidentales del continente. Rusia estaría utilizando África como esfuerzo colateral en la feroz competencia geopolítica que mantiene con Occidente. La eliminación de su influencia en la región del Sahel sería un efecto secundario, deliberado, e inesperado del apoyo europeo y norteamericano a Ucrania. El éxito de esta estrategia resultaría inherentemente desestabilizador para los países africanos y preocupante para las potencias occidentales, abriendo la posibilidad de un nuevo frente en el sur cuyo próximo campo de batalla bien podrían ser los Estados costeros de África occidental. En el mejor interés de europeos y norteamericanos está el evitar que ello ocurra.

Palabras clave:

Rusia, África, colonialismo, Wagner, intereses, recursos, 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.

The new “Russianism”. How Russia is colonizing Africa

Abstract:

The new "russianism" is the Russian-sponsored neo-colonial project to strengthen its influence in Africa by controlling as many African States as possible. This project is part of President Putin's vision of a new alternative, multipolar world order and its ultimate aim would be to appropriate Africa's natural resources, break the sanctions regime and drive the Western powers from the continent. Russia would be using Africa as a collateral effort in the fierce geopolitical competition it maintains with the West. The elimination of the West's influence in the Sahel region would be a deliberate, albeit unexpected side effect of European and US support for Ukraine. The success of this strategy would have inherently destabilising effects for African countries and would be worrying for the Western powers, opening the possibility of a new South front whose next battlefield could well be West Africa's coastal States. It is in the best interests of both Europe and the USA to prevent this from happening.

Keywords:

Russia, Africa, colonialism, Wagner, interests, resources, vision.

Introducción

El *Concepto de política exterior de la Federación Rusa*¹ aprobado el 31 de marzo de 2023, caracteriza el orden mundial como una «imposición de reglas, estándares y normas que han sido desarrollados sin la participación equitativa de todos los Estados interesados». En este documento —que debe leerse como su estrategia de seguridad nacional—, Rusia entiende que la situación ha cambiado y que «el modelo desequilibrado de desarrollo mundial, que durante siglos ha garantizado un crecimiento económico acelerado de las potencias coloniales mediante la apropiación de recursos de territorios y Estados dependientes en Asia, África y Occidente, se está desvaneciendo irrevocablemente».

Sin embargo, los cambios que se están produciendo y que Rusia favorece no son bien recibidos por los Estados occidentales «acostumbrados a la lógica del dominio global y del neocolonialismo». Por ello, la doctrina rusa preconiza la necesidad de que se forme «una percepción objetiva de Rusia en el exterior» contrarrestando lo que entiende como «una campaña coordinada de propaganda antirrusa llevada a cabo de manera sistemática por Estados hostiles y que implica desinformación, difamación e incitación al odio».

Esta visión va en la línea de la intervención, en el Foro Económico de San Petersburgo en junio de 2022², del presidente Vladimir Putin quien afirmó que Occidente todavía está influenciado por sus propios conceptos erróneos sobre los Estados situados fuera de los llamados «mil millones de oro», que son aquellos que consideran a todos los demás como «su patio trasero» al que tratar como colonias, y a las personas que viven allí, como «gente de segunda clase». Es más, en lo que respecta a África, Rusia entiende que la desigualdad social y económica estaría aumentando debido «a las sofisticadas políticas neocoloniales de algunos Estados desarrollados».

Se trata de una visión casi apocalíptica de un entorno internacional que Occidente ha convertido en hostil y en la que Rusia como nación providencial tiene «una misión

¹ The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. *The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*. March 31, 2023. Disponible en: https://mid.ru/en/foreign_policy/fundamental_documents/1860586/

Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 11 de junio de 2024.

² «Putin Golden Billion Speech to SPIEF», *Youtube*. June 17, 2022. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=D7AqXIHPQDo>

histórica única destinada a mantener el equilibrio de poder global y construir un sistema internacional multipolar» equitativo y sostenible y, por tanto, la obligación solidaria de «apoyar la soberanía y la independencia de los Estados africanos» frente al apetito colonial de Occidente.

El resultado es la aparición de una forma renovada de colonialismo de corte ruso que debe entenderse como una estrategia deliberada, más allá de Ucrania, para ampliar su influencia en África, evadir la contención y las sanciones, provocar el repliegue occidental en la región y desestabilizar y perturbar a sus adversarios. El nuevo «rusianismo» se ha convertido para Rusia en una inversión estratégica cuyo objetivo final sería la creación de un numeroso grupo de Estados en África sometidos a su influencia, los cuales contribuirían activamente a los esfuerzos rusos de perjudicar los intereses de Occidente utilizando para ello métodos no convencionales.

Resulta sorprendente comprobar como con una economía del tamaño de Corea del Sur o España, y con pocos productos que sean atractivos para los mercados africanos —lo que se traduce en un nivel modesto de comercio—, Rusia ha sido capaz de ganar una enorme influencia en África en los últimos años. Y ello a pesar de que tampoco Rusia ofrece un modelo ideológico, social o cultural que resulte convincente para muchos gobiernos en África.

¿Porque África interesa a Rusia?

El interés de Rusia en África empezó a manifestarse en 2014 y lo hizo como una forma de romper el aislamiento de Moscú tras su anexión de Crimea y su intervención en el este de Ucrania. Este interés se ha acentuado con la invasión de Ucrania de 2022. Su fundamento es esencialmente geopolítico, pero está también dotado de una fuerte carga ideológica. Se basa en la visión rusa de un orden internacional posliberal, que no está basado en las normas democráticas, los principios y las reglas que actualmente lo rigen y que Rusia entiende han sido impuestas por Occidente.

Más que ofrecer un modelo alternativo, como ocurre en la visión autoritaria de China, la doctrina rusa apunta la idea de que los sistemas políticos distintos a la democracia ofrecen una forma de gobierno más eficaz, equitativa, transparente, o inclusiva y que, por tanto, tienen al menos la misma equivalencia moral que el modelo occidental. Y esta

visión tiene un enorme atractivo, por su carácter legitimador, en los gobiernos africanos que han surgido de golpes de Estado.

Pero además de las consideraciones ideológicas, Rusia se mueve por razones prácticas. Rusia necesita a África y sus cincuenta y cuatro votos en la Asamblea General de las Naciones Unidas para lograr la legitimación diplomática de su guerra en Ucrania. En un momento en que muchos Estados occidentales intentan aislar económicamente a Rusia, el desarrollo de vínculos políticos, económicos y militares con África es para Rusia un medio para protegerse de las sanciones. Se trata de buscar mercados alternativos al mismo tiempo que se dañan, incluso agresivamente, los intereses de Occidente.

Para ello, se beneficia de la falta de controles y equilibrios internos de muchos países africanos que a menudo se encuentran aislados internacionalmente y son, por lo tanto, susceptibles de caer bajo su influencia desplazando a aquellos Estados occidentales, normalmente europeos, que tradicionalmente la han ejercido.

Los gobiernos africanos también se benefician del peso de Rusia en las Naciones Unidas, cuyo veto en el Consejo de Seguridad de la ONU es muy importante para ellos. Rusia a menudo se pone del lado de los gobiernos autocráticos africanos como ocurrió, por ejemplo, en octubre de 2019, después de que Omar al-Bashir, el expresidente de Sudán fuera derrocado mediante un golpe de Estado. Rusia bloqueó el llamamiento de la ONU para condenarlo³.

La invasión de Ucrania y el fracaso en lograr una rápida victoria ha acentuado esta doble dependencia entre Rusia y África. Rusia necesita ahora a África para superar el aislamiento internacional al que le ha sometido Occidente adquiriendo mercados alternativos a las economías de Europa y de Estados Unidos de los que ha sido excluida. Ello le ha obligado a reforzar su política dirigida a reducir su propia vulnerabilidad a las sanciones, mediante el control de los recursos críticos que se encuentran en África⁴.

Los gobiernos africanos, por su parte, son conscientes de que, en un contexto de guerra en Europa donde las prioridades estratégicas y financieras están en Ucrania, tienen ahora la posibilidad de elegir entre diferentes socios, más allá de Europa o los Estados

³ WESOLOWSKI, Kathrin and GATANAZI Etienne. «Fact check: Russia's influence on Africa», *DW*. July 27, 2023. Disponible en: <https://www.dw.com/en/fact-check-russias-influence-on-africa/a-66310017>

⁴ LINDÉN, Karolina. «Russia's Relations with Africa: Small, Military-Oriented and with Destabilising Effects», *FOI Studies in African Security*. January 2023. Disponible en: <https://www.foi.se/rest-api/report/FOI%20Memo%208090>

Unidos, a diferencia de épocas anteriores. Ello revaloriza su peso geopolítico y les permite cambiar las relaciones de poder demostrando que cuentan con Rusia como una opción alternativa atractiva.

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 cuando se exigió a Rusia que 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.



Fuentes: www.diploweb; Fondation pour la recherche strategique; IFRI; BBC.

Cómo Rusia ha sabido aprovechar los errores de Occidente

El resentimiento hacia el comportamiento colonial de las potencias occidentales, especialmente en el Sahel francés y en África central, se ha hecho actualmente más evidente que nunca. Rusia ha sabido hábilmente aprovechar esta situación creando un

entorno favorable a su intervención. Rusia se presenta, de alguna manera, como la heredera del apoyo que la Unión Soviética proporcionó a los movimientos independentistas durante la Guerra Fría. De esta manera, ha conseguido librarse del estigma del colonialismo, a pesar de que la Rusia de hoy poco tiene que ver con los objetivos y valores soviéticos. El resultado es que numerosos gobiernos y una parte mayoritaria de la opinión pública africana creen hoy en día que la asistencia de la Federación Rusa es más altruista y pragmática que la Occidental.

Al mismo tiempo, Rusia ha sabido aprovechar en su beneficio el cambio en las prioridades estratégicas de las potencias occidentales. Con los Estados Unidos cada vez más obsesionado con el Indo-pacífico y la atención europea saturada por la guerra en Ucrania y pendiente de lo que pueda ocurrir en Gaza, las preocupaciones de seguridad referidas a África se han convertido para norteamericanos y europeos en asuntos secundarios a los que se ha prestado una atención menor dada la necesidad de priorizar esfuerzos y economizar fuerzas.

Las viejas herramientas, como la operación antiterrorista Barkhane de Francia, se han saldado con un rotundo fracaso, mientras la presencia militar norteamericana en países como Yibuti, Kenia y particularmente Níger, donde los drones y los elementos de inteligencia estadounidenses han desempeñado un papel importante en las operaciones antiterroristas regionales, nunca ha pasado de un modesto nivel y hay pocos deseos de que la huella militar estadounidense en el continente siga creciendo⁵.

La controvertida presencia en su territorio de algunos Estados europeos que vienen apoyando a gobiernos disfuncionales, ayuda a una mejor percepción de Rusia en África al minar la confianza de la población africana, especialmente de su sector más joven, en las verdaderas intenciones europeas. Al mismo tiempo, el hecho de que la UE haya sido tradicionalmente reacia a apoyar a gobiernos africanos con un mal registro en la gestión de los derechos humanos ha favorecido la penetración rusa para quienes las lecciones sobre buena gobernanza y los debates sobre valores y reglas morales han quedado completamente eliminados del contenido de la cooperación.

⁵ STRONSKI, Paul. «Russia's Growing Footprint in Africa's Sahel Region», *Carnegie Endowment*. February 28, 2023. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/research/2023/02/russias-growing-footprint-in-africas-sahel-region?lang=en>

De manera similar, el aparente contraste en el lenguaje y la actitud entre cómo europeos y norteamericanos abordan la invasión rusa de Ucrania y como justifican la invasión israelí de Gaza, unos conflictos que presidentes, como el ugandés Yoweri Museveni, consideran estar impulsados ideológicamente y no ser más que «unos desperdiciadores de tiempo y oportunidades»⁶, han llevado a los países africanos a la conclusión de que europeos y norteamericanos no tienen en cuenta las preocupaciones africanas sobre la seguridad en el continente, sino las propias.

La disparidad en la asignación de recursos y la mayor atención prestada a Ucrania o Gaza en comparación con los problemas de seguridad en el Sahel, el Cuerno de África o el golfo de Guinea ha dejado en las opiniones públicas africanas una sensación amarga en cuanto a la jerarquía de las preocupaciones occidentales, que en el caso de Europa no parece ser capaz de superar lo que Carlos Lopes, alto representante de la Unión Africana en las negociaciones con la UE, define como la «fijación» de sus países con la «amenaza migratoria»⁷.

La cooperación sigue estando basada en una relación asimétrica, en la que Occidente habla mucho de asociación, pero no parece dispuesta a cumplir sus promesas, y menos a hacer concesiones⁸. Muchos africanos en el continente perciben la necesidad de cumplir determinadas normas de comportamiento basadas en valores, como un acto de hipocresía en función de a quién se apliquen. Por el contrario, el lenguaje ruso utilizado es, casi siempre, de soberanía y el mensaje que transmite es que, a diferencia de europeos y norteamericanos, Rusia no impone restricciones ideológicas, consideraciones éticas, o limitaciones operativas a su política de cooperación en África.

El apoyo militar de Rusia a los gobiernos de Mali, Burkina Faso, Níger e incluso Chad (sin olvidar la República Centroafricana) es una prueba de los beneficios prácticos que ofrece a regímenes autoritarios la cooperación rusa, al reemplazar la presencia occidental en esos países por «operadores militares privados»⁹ no sujetos a las restricciones

⁶ «Putin woos African leaders at a summit in Russia with promises of expanding trade and other ties», *AP*. July 28, 2023. Disponible en: <https://apnews.com/article/russia-africa-summit-putin-food-grain-00408e40403c3c30f89371a474bb4f9d>

⁷ EUROPEAN PARLIAMENT RESEARCH SERVICE. «Understanding the EU's approach to a new partnership with Africa», *EU Policies – Insight*. Junio de 2020, p. 8. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698905/EPRS_BRI\(2022\)698905_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698905/EPRS_BRI(2022)698905_EN.pdf)

⁸ ZIDI, Paulina. «Sommet UE-UA: "Il y a un scepticisme du côté des pays africains"», *RFI*. Febrero 16, 2022.

⁹ KAUFFMANN, Sylvie. «Russia is filling the vacuum left by the west in the Sahel», *Financial Times*. April 10, 2024. Disponible en: <https://www-ft-com.ezphost.dur.ac.uk/content/f9fd4d44-fb63-40c1-8280-a1a685c63396>

operativas o éticas de las fuerzas occidentales. Igualmente, la ampliación del club BRICS el 24 de agosto a Egipto y Etiopía, además de Sudáfrica, formaría igualmente parte de la nueva política rusa dirigida a «desacoplar» el continente africano de las alianzas y amistades occidentales¹⁰ y alinear a estos países con el nuevo orden alternativo que propugna Rusia.

En definitiva, Rusia ha sabido aprovecharse de las inestables democracias africanas, de sus gobiernos fáciles de ser influidos o controlados y del resentimiento antioccidental predominante para asegurarse de que sus programas de desestabilización son calurosamente acogidos por las dictaduras militares, especialmente en la zona del Sahel, aunque ello suponga destruir el frágil tejido social de muchas sociedades africanas que quedan sometidas a un estado de inestabilidad permanente.

El empleo ruso de procedimientos no convencionales

Tradicionalmente, la forma rusa de hacer la guerra ha oscilado entre el empleo de procedimientos convencionales y no convencionales, dado que Rusia considera que tanto los unos como los otros son herramientas de poder nacional y los aplica por separado o en combinación. Desde la invasión rusa a gran escala de Ucrania en 2022, el énfasis se ha desplazado a la amenaza convencional que Rusia entiende representa la OTAN. Son a través de procedimiento de guerra convencional como Rusia está tratando de conseguir la victoria en Ucrania y es la amenaza convencional de escalada cuyo escalón último sería el empleo de armas nucleares, lo que disuade a la OTAN de intervenir directamente en el conflicto¹¹.

Sin embargo, en África, son las operaciones no convencionales rusas las que buscan establecer las condiciones para la aplicación exitosa de una estrategia encaminada a expulsar a las potencias occidentales del continente y consolidar su presencia en el mismo. No es un procedimiento nuevo, ya que las operaciones no convencionales con fines de desestabilización política e incluso de cambio de gobierno, han sido un elemento

¹⁰ <https://www.fpri.org/article/2023/08/russian-disinformation-in-africa-no-door-on-this-barn/>

¹¹ WATLING, Jack; DANYLYUK Oleksandr V. and REYNOLDS, Nick. «Preliminary Lessons from Russia's Unconventional Operations During the Russo-Ukrainian War, February 2022–February 2023», *RUSI*. March 29, 2023. Disponible en: <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/preliminary-lessons-russias-unconventional-operations-during-russo-ukrainian-war-february-2022>

clásico de las intervenciones rusas en terceros países desde el golpe bolchevique de 1917.

La premisa misma de la ideología política rusa se ha fundamentado tradicionalmente en la idea soviética de que la toma exitosa del poder y posterior control de Moscú sobre terceros Estados, es poco probable que se logre mediante revoluciones populares, salvo que estas estén instigadas por acciones disciplinadas, bien dirigidas y encubiertas. Así, la doctrina rusa de guerra no convencional pone un mayor énfasis en la interrelación entre la subversión a través de la propaganda y la inteligencia humana y su explotación a través de la desestabilización violenta por parte de elementos externos al país objeto de las apetencias rusas, lo cuales actúan en beneficio de los intereses de Moscú¹².

De esta manera, los esfuerzos no convencionales de Rusia en los frágiles Estados africanos van dirigidos fundamentalmente al debilitamiento de sus gobiernos legítimos, la captación de líderes, el fomento de la retórica antioccidental a través de campañas de desinformación y el apoyo a cambios de poder logrados por medio de golpes de Estado a cuyos líderes se ofrece asistencia militar.

Al mismo tiempo, la presencia militar rusa a lo largo de muchas de las rutas migratorias transaharianas que atraviesan estos países aumenta sus oportunidades para utilizar los flujos migratorios irregulares desde África como un procedimiento no convencional para desestabilizar Europa colapsando sus sistemas de acogida y socavando la solidaridad europea hacia Ucrania al tener que desviar sus gobiernos su atención, espoleados por sus opiniones públicas, hacia los problemas que le vienen del sur¹³.

Un ejemplo paradigmático de como Rusia está empleando esta estrategia no convencional sería Níger, un país donde los mercenarios rusos están contribuyendo a impulsar a niveles récord una migración transahariana que en 2023 supuso 380.000 inmigrantes intentando cruzar a Europa desde Libia¹⁴. En diciembre de 2023, Rusia logró que sus socios de la junta nigerina anulasen una ley de emigración respaldada por la UE

¹² WATLING, Jack, DANYLYUK, Oleksandr V. and REYNOLDS, Nick. «The Threat from Russia's Unconventional Warfare Beyond Ukraine, 2022–24». *RUSI Special Report*. February 2024, pp.4-5. Disponible en: <https://static.rusi.org/SR-Russian-Unconventional-Weapons-final-web.pdf>

¹³ DIXON, Hayley. «Revealed: how Putin plans to flood West with migrants», *The Telegraph*. February 29, 2024. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/news/2024/02/29/putin-russia-wagner-militia-africa-immigration-europe/>

¹⁴ BOBIN, Frédéric. «En 2023, l'Europe a fait face à un rebond migratoire venu du Sud», *Le Monde*. Janvier 09, 2024. Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2024/01/09/en-2023-l-europe-a-fait-face-a-un-rebond-migratoire-venu-du-sud_6209816_3212.html

que tenía como objetivo detener los flujos migratorios hacia Europa, lo que se ha traducido en un aumento considerable de los mismos¹⁵.

El grupo Wagner como herramienta del nuevo colonialismo ruso

Junto con las campañas de desinformación, el empleo de mercenarios ha sido la principal herramienta no convencional utilizada por Rusia en África, dando lugar a una de las operaciones de influencia más rápidas y más exitosas de la historia¹⁶.

El empleo de las capacidades de guerra no convencional del nuevo «rusianismo» está íntimamente ligado a la evolución del Grupo Wagner, una compañía militar privada (PMC) surgida durante la guerra del Dombás en Ucrania, donde ayudó a las fuerzas prorrusas en 2014. Desde entonces, ha sido utilizada por el Estado ruso como una herramienta para avanzar sus intereses. No obstante, Wagner ha sabido al mismo tiempo perseguir una agenda independiente.

Presente en África desde 2017, Wagner ha apoyado a regímenes favorables a Rusia en las guerras civiles de Libia, Sudán o la República Centroafricana a cambio de la transferencia de contratos de minería, principalmente de oro y diamantes a empresas rusas¹⁷. Pero fue en Malí donde Rusia tuvo su primera oportunidad para poner en práctica la nueva estrategia no convencional de emplear a Wagner para desplazar militarmente a sus rivales occidentales¹⁸.

En este país Rusia actuó de una forma oportunista, lo que va muy en la línea con su estrategia no convencional. A pesar de la firma en 2015 entre el gobierno de Malí y los tuaregs y el consecuente despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU, el ejército maliense se mostró incapaz de hacer frente a los grupos terroristas ligados a Al Qaeda. Estos grupos lograron cooptar la insurgencia en toda la zona de la triple frontera con Burkina Faso y Níger amenazando peligrosamente las capitales. Por otra

¹⁵ KARR, Liam. «Russia's Africa Corps Arrives in Niger. What's Next?», *ISW*. Apr 12, 2024. Disponible en: <https://www.understandingwar.org/backgrounder/africa-file-special-edition-russia%E2%80%99s-africa-corps-arrives-niger-what%E2%80%99s-next>

¹⁶ WHITEMAN, Dan. «Russian Disinformation in Africa, No door on this Barn», *Foreign Policy Research Institute*. August 29, 2023. Disponible en: <https://www.fpri.org/article/2023/08/russian-disinformation-in-africa-no-door-on-this-barn/>

¹⁷ FAULKNER, Christopher. «Undermining Democracy and Exploiting Clients: The Wagner Group's Nefarious Activities in Africa», *CTC at West Point*. June 2022, pp. 28-38. Disponible en: <https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2022/06/CTC-SENTINEL-062022.pdf>

¹⁸ RAMANI, Samuel. *Russia in Africa: Resurgent Great Power or Bellicose Pretender?* Oxford University Press, 2023.

parte, la estrategia occidental liderada por Francia, la cual se basaba en la realización de acciones antiterroristas en conjunción con el grupo G5 de Estados del Sahel, no estaba dando los resultados esperados.

La falta de éxito militar y progreso político y el consiguiente estancamiento económico produjeron un profundo malestar en la población local, la cual empezó a asumir —espoleada por una inteligente campaña de desinformación rusa—, que las operaciones antiterroristas francesas tenían como objetivo fundamental proteger a Europa y no a ellos¹⁹.

El resultado fueron una serie de golpes de Estado en toda la franja saheliana que, entre otras cosas, cuestionaban el sentido de una estrategia que no ofrecía perspectivas de paz y en la que el ejército maliense, insuficientemente apoyado por las naciones occidentales, se mostraba incapaz de revertir la situación. Esta dinámica perversa abrió una primera oportunidad a la intervención rusa en Malí que la compañía Wagner supo aprovechar, convenciendo a las autoridades malienses de la necesidad de reclamar la soberanía militar de manos de sus socios occidentales.

Si el primer golpe de Estado del 18 de agosto de 2020, orquestado por un grupo de coroneles, dos de los cuales acababan de regresar de recibir entrenamiento en Rusia, no logró impulsar los cambios que la población demandaba, el segundo golpe de Estado, el 24 de mayo de 2021 sentó las bases para que Rusia, de la mano de los mercenarios de Wagner, entrara definitivamente en Malí.

El acuerdo consistía en que Rusia proporcionaba soldados y equipamiento militar a las fuerzas armadas de Malí para atacar agresivamente a los grupos terroristas y, a cambio, conseguía la expulsión de la fuerza de la MINUSMA, testigo incómodo de las atrocidades rusas²⁰, así como de los franceses de la operación Barkhane que estaban presentes en el país desde el 2014. El éxito de esta estrategia en Malí permitió a Rusia

¹⁹ ZARIFI, Fanny; BRETONNIER, Marceau et BELLANGER, Elisa. «Comment la France a-t-elle été chassée du Sahel?», *Le Monde*. Décembre 22, 2023. Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/12/22/comment-la-france-a-t-elle-ete-chassee-du-sahel_6207303_3212.html

²⁰ DOXSEE, Catrina y THOMPSON, Jared. «Massacres, Executions, and Falsified Graves: The Wagner Group's Mounting Humanitarian Cost in Mali», *CSIS*. May 11, 2022. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/massacres-executions-and-falsified-graves-wagner-groups-mounting-humanitarian-cost-mali>

reemplazar a Occidente, e hizo que replicase su oferta en los países vecinos de Burkina Faso²¹ y Níger²².

Pero junto con el despliegue de mercenarios, Wagner diseñó un sofisticado mecanismo de financiación que le permitía apropiarse de importantes recursos económicos de los Estados en los que intervenía. En 2018, el líder de Wagner, Prigozhin, estableció el «Back Office Africa»²³, inicialmente una célula de inteligencia y planificación para la prestación de apoyo y las operaciones de Wagner en África, pero que poco a poco fue ampliando su radio de acción negociando las concesiones o compensaciones reclamadas al gobierno apoyado, las cuales se concedían normalmente a través de una empresa paralela.

El procedimiento era bastante sencillo: los países del Sahel y otros países africanos abundantes en riquezas minerales que rara vez revertían en sus poblaciones, solicitaban el apoyo de Wagner frente a insurgencias locales y la PMC se lo proporcionaba protegiendo a los regímenes militares, tanto de la insurgencia como de su propio pueblo para, en *quid pro quo*, obtener acceso a metales preciosos, principalmente el oro y los diamantes. Estos recursos servían para sostener las operaciones rusas en el país y para financiar su expansión por nuevos Estados africanos. Al mismo tiempo, el oro del Sahel, como producto fácil de lavar en los mercados internacionales, proporcionaba a Rusia dinero en efectivo para comprar material militar en los mercados internacionales de armas soslayando las sanciones internacionales por la guerra de Ucrania²⁴.

Fue en Sudán, donde el Grupo Wagner comenzó a operar bajo esta fórmula aprovechando para ello la visita del presidente Omar Bashir a Moscú en 2017. Los acuerdos firmados con el gobierno ruso incluían, a cambio del apoyo de Wagner, el establecimiento de una base naval rusa en Port Sudan y una concesión a la firma rusa

²¹ MAQUINDUS, Olorin y SYLVESTRE-TREINER, Anna. «Le Burkina Faso resserre son alliance avec la Russie», *Le Monde*. Noviembre 15, 2023. Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/11/15/le-burkina-faso-resserre-son-alliance-avec-la-russie_6200216_3212.html

²² MEDNICK, Sam. «Niger's Junta Asks for Help from Russian Group Wagner as it Faces Military Intervention Threat», *AP News*. August 6, 2023. Disponible en: <https://apnews.com/article/wagner-russia-coup-niger-military-force-e0e1108b58a9e955af465a3efe6605c0>

²³ «Master and Chef. How Russia interfered in elections in twenty countries», *The Proekt team*. April 11, 2019. Disponible en: <https://www.proekt.media/en/article-en/russia-african-elections/>

²⁴ HUNTER, Marcena. «GOING FOR GOLD. Russia, sanctions and illicit gold trade», *Global Initiative against Transnational Organized Crime*. April 2022. Disponible en: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/04/GITOC-Going-for-Gold-Russia-sanctions-and-illicit-gold-trade.pdf>

M-Invest, entonces cercana a Prigozhin para explotar minas de oro²⁵. Este formato se repetirá en otros Estados como RCA, Malí, o Burkina Faso, normalizando el modo de financiación local de las intervenciones rusas en África.

Este procedimiento de actuación ofrece grandes ventajas. La principal es que permite a Rusia avanzar en sus objetivos y, al mismo tiempo recuperar los costes. También evita cualquier atribución de responsabilidades en operaciones en terceros Estados que muchas veces se traducen en crímenes de guerra o, simplemente, violan las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU. Este fue el caso, por ejemplo, de la República Centroafricana donde existía una prohibición directa del Consejo de Seguridad para suministrar armas y equipo militar a las distintas partes, algo que los rusos no cumplieron²⁶.

La nueva visión rusa de las intervenciones en África

La invasión de Ucrania en febrero de 2022 obligó a modificar esta forma de actuación que tan favorable estaba resultando para los intereses rusos. La falta de éxito militar exigió reutilizar Wagner, que se vio obligada en 2023 a proporcionar tropas para reforzar las fuerzas terrestres en el Dombás, debilitando así el frente africano.

No obstante, a partir de junio las fuerzas de Wagner fueron retiradas en gran medida de Ucrania y redespelgadas de nuevo en el continente africano. Según la lógica del Kremlin, el Dombás y Crimea eran Rusia y, por tanto, cualquier actividad militar en esas regiones debía ser efectuada por fuerzas regulares rusas y no por mercenarios a su servicio. Ello implicaba la salida de Wagner de esas áreas para operar en otros lugares.

El motín de su líder Prigozhin, y su posterior fallecimiento aceleraron el proceso de alinear a esta PMC con los intereses del Estado ruso. A finales de junio de 2023, la presidencia rusa tomó la decisión de desmantelar la dirección del grupo Wagner, de manera que los elementos militares quedaron bajo el control del servicio de inteligencia

²⁵ LISTER, Tim; SHUKLA, Sebastian and ELBAGIR, Nima. «Fake News and Public Executions: Documents Show a Russian Company's Plan for Quelling Protests in Sudan», *CNN*. April 25, 2019. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2019/04/25/africa/russia-sudan-minvest-plan-to-quell-protests-intl/index.html>

²⁶ UNSC. *Security Council Committee established pursuant to resolution 2127 (2013) concerning the Central African Republic*. 2013. Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/2127>

militar de las Fuerzas Armadas Rusas, (GRU), la rama más agresiva e intervencionista de la inteligencia rusa²⁷.

Las actividades de Wagner en el GRU fueron divididas en dos componentes. Por una parte, se formó un Cuerpo de Voluntarios para las operaciones en Ucrania, el cual emplearía empresas pantalla como Redut para inscribir a los combatientes de Wagner. Estas empresas luego firmarían un contrato para prestar servicios al Ministerio de Defensa ruso, poniéndolos así bajo el control del ejército ruso²⁸. Al mismo tiempo, el GRU creó un cuerpo expedicionario muy orientado a las intervenciones en África, denominado Africa Corps, que también utilizaría una serie de compañías como Convoy, como fachada²⁹.

La intención inicial era reclutar 40.000 soldados para el cuerpo expedicionario, pero, posteriormente, este objetivo se redujo a 20.000 efectivos a alcanzar para mediados de 2024, el cual debía ser complementado con fuerzas locales reclutadas, entrenadas y encuadradas por los rusos. Aunque es difícil evaluar el resultado de este ambicioso plan de reclutamiento para África, en unos momentos en los que Rusia prioriza reclutar nuevos voluntarios para luchar en Ucrania, el número final del Africa Corps será probablemente mucho más reducido.

A principios de mayo de 2024 había alrededor de 6.000 personas enroladas, de las cuales unas 2.000 estaban desplegadas en Malí, más de 1.600 en la República Centroafricana, entre 100 y 300 en Burkina Faso y entre 100 y 200 efectivos en Níger. En Libia, ha aumentado el número de efectivos, pasando aproximadamente de 800 a 1.800. Pero son números lejos de los objetivos iniciales y parece razonable admitir que el Africa Corps quedará finalmente en torno a los 10.000 combatientes rusos³⁰. Pero

²⁷ IRIARTE, Daniel. «El GRU, la rama más agresiva (y menos cautelosa) de la inteligencia rusa», *El Confidencial*. Febrero 12, 2024. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2024-02-12/el-gru-la-rama-mas-agresiva-y-menos-cautelosa-de-la-inteligencia-rusa_3828672/

²⁸ GUTTERMAN, Steve. «Redut: The Fake PMC Feeding Recruits into the Kremlin's War Against Ukraine», *Radio Free Europe* (podcast). October 24, 2023. Disponible en: <https://www.rferl.org/a/russia-ukraine-redut-fake-pmc/32651874.html>

²⁹ SAUVAGE, Grégoire. «New Russian Militia Convoy Rises as Wagner Group Gets Too Big to Control», *France24*. April 8, 2023. Disponible en: <https://www.france24.com/en/europe/20230408-new-russian-militia-convoy-rises-as-wagner-group-gets-too-big-to-control>

³⁰ MAZET, François. «Africa Corps, le groupe paramilitaire russe dans les pas de Wagner en Afrique?», *RFI*. June 5, 2024. Disponible en: <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20240605-africa-corps-le-groupe-paramilitaire-russe-dans-les-pas-de-wagner-en-afrique>

incluso un contingente más pequeño tendría un impacto mayor del que supuso la presencia de Wagner, que nunca superó algunos pocos miles de combatientes³¹.

Por otra parte, en enero de 2024, el Ministerio de Defensa ruso asumió directamente la responsabilidad del Africa Corps mediante acuerdos «gobierno a gobierno» y la recuperación de costos a través de la explotación de los recursos locales. De esta manera se evita desviar recursos de la «Operación Militar Especial» hacia África, al tiempo que se vincula económicamente a los países objetivo con Rusia. Así se ha hecho en Malí, donde el gobierno ruso ha conseguido la reforma de su código minero para permitir que empresas rusas se apropien de concesiones extranjeras. El dinero que de otro modo habría ido a parar a empresas australianas irá ahora a las arcas rusas para pagar su apoyo militar, mientras que el gobierno de Malí seguirá recibiendo ayuda de Rusia y cobrando impuestos por las minas.

En realidad, el cuerpo expedicionario, más que un cambio radical en la política exterior rusa debe ser considerado como una versión «Wagner 2.0» de lo anteriormente existente, dado que opera en los mismos países, utiliza el mismo equipamiento y, aparentemente, tiene el mismo objetivo final que su antecesor³². Esta versión mejorada permitiría a Rusia ampliar las vías para la evasión de sanciones, aunque el precio a pagar sea la imposibilidad de negar su responsabilidad en cuanto a la intervención en el país y en cuanto a las atrocidades que se cometan.

Esta es una diferencia sustancial con el Grupo Wagner de Prigozhin, que siempre había proporcionado a Rusia un nivel de negación plausible en sus operaciones en el extranjero. Ahora, Rusia estaría mandando el mensaje de que finalmente ha decidido desafiar de forma explícita y desacomplejada el sistema internacional, en lugar de acomodarse al mismo.

Ahora bien, la naturaleza fundamentalmente colonial del proyecto ruso Rusia tiene el riesgo de caer en el mismo error del que acusa a las potencias occidentales. La apropiación descarada rusa de recursos económicos en los países africanos puede

³¹ MEYER, Henry. «Russia Raises the Stakes in Tussle Over Africa», *Bloomberg*. January 3, 2024. Disponible en: <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2024-01-30/russia-raises-the-stakes-in-tussle-over-africa>

³² INWOOD, Joe and Tacchi, Jake. «Wagner in Africa: How the Russian mercenary group has rebranded», *BBC*. February 20, 2024. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-africa-68322230>

terminar por provocar una percepción de explotación económica y colonialismo, socavando el mensaje anticolonial de Moscú.

Al mismo tiempo, las agresivas tácticas empleadas por el cuerpo expedicionario ruso que incluirían el uso de castigos colectivos, la toma de rehenes de figuras políticas locales, o las incursiones para eliminar a los insurgentes sin excesivas consideraciones con la población local, se están traduciendo en masacres y otras graves violaciones del derecho internacional³³.

Estas tácticas puede que sean efectivas para derrotar a un grupo insurgente, o para acabar con los vínculos que los distintos países africanos tienen con Occidente, pero también dañan la imagen internacional y local de Rusia como un actor benevolente y difícilmente traen la paz al interior del país receptor. Rusia estaría demostrando con sus excesos y sus propias limitaciones, que resulta mucho más fácil sembrar el caos que construir estabilidad y fomentar el desarrollo³⁴.

La solución que ofrece Rusia para reducir el daño a su reputación asociada con un proyecto que debe considerarse neocolonial, estaría en proporcionar a los dirigentes de los países objetivo un paquete integral de cooperación. Este paquete incluiría apoyo militar, protección económica y política frente a condenas internacionales, apoyo de técnicos en comunicación y propaganda, o servicio de protección a los líderes de países como Malí o RCA, lo que le permitiría utilizar esta proximidad para condicionar la toma de decisiones internas.

También se incluiría realizar operaciones combinadas con fuerzas locales, o incluso reclutar localmente parte del personal militar para trabajar con ellos en África. Se trata de continuar con el precedente de Libia donde Wagner trajo consigo a combatientes sirios para combatir en apoyo del general Khalifa Hafter³⁵, un ejemplo que podría trasladarse a países como Burkina Faso, Níger o Chad, donde los contingentes rusos incluirían tropas tanto rusas como locales.

³³ BURKE, Jason. «Russian Mercenaries Behind Slaughter of 500 in Mali Village, UN Report Finds», *The Guardian*. May 23, 2023. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2023/may/20/russian-mercenaries-behind-slaughter-in-mali-village-un-report-finds>

³⁴ FERRAGAMO, Mariel. «Russia's Growing Footprint in Africa», *Council on Foreign Relations*. December 28, 2023. Disponible en: <https://www.cfr.org/background/russias-growing-footprint-africa#chapter-title-0-5>

³⁵ «Exclusive: Russian hiring of Syrians to fight in Libya accelerated in May, sources say», *Reuters*. June 7, 2020. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/idUSKBN23E066/#:~:text=A%20Russian%20drive%20to%20recruit%20Syrians%20to%20fight,a%20regional%20source%20familiar%20with%20the%20matter%20said>

La formación de la Alianza de los Estados del Sahel compuesta por Malí, Burkina y Níger se presenta como una oportunidad de oro para la política africana de Rusia, que debe ser apoyada y convertida en un éxito. De lograrlo, se crearía un núcleo central de Estados situados en una región crítica para Europa, que estarían orientados hacia Rusia y tendrían el tipo de gobernanza antioccidental que Rusia prefiere para sus socios.

Para los países receptores africanos, el efecto a corto plazo de la ayuda de los mercenarios de Rusia es una mayor capacidad de ejercer su soberanía y un incremento sensible de la seguridad de sus líderes que quedan protegidos de los golpes de Estado. Sin embargo, también se vuelven dependientes y comienzan a perder acceso a proveedores de seguridad alternativos. En el medio y largo plazo, las concesiones económicas a Rusia corren el riesgo de crear una relación extremadamente desigual, en la que Moscú obtiene mucho más de lo que ofrece.

Conclusiones

Rusia ha sabido capitalizar de manera oportunista la inestabilidad y la inseguridad en amplias regiones de África para expandir su influencia geopolítica con un bajo coste y, al mismo tiempo, socavar la influencia occidental aprovechando la gran oportunidad que le ofrece el sentimiento antioccidental para construir nuevas relaciones.

Sus programas de desestabilización están aprovechando las ventajas adicionales que les proporcionan la existencia de dictaduras militares que reciben calurosamente su material militar ruso y su apoyo militar, para establecer estrechas conexiones con regímenes frágiles sometidos a tensiones sociales, terrorismo, crisis económicas, conflictos civiles y migraciones masivas.

Esta estrategia está permitiendo a Rusia desempeñar un papel en el Sahel y en África que, en general, está muy por encima de los recursos que dedica a la región, en comparación con los Estados Unidos y Europa. Las compañías militares privadas (PMC), primero Wagner y desde 2023 el Africa Corps, estarían desempeñando un papel primordial como instrumento para la intervención, forjando relaciones de seguridad y económicas con las élites locales.

Al mismo tiempo, la invasión rusa de Ucrania y su impacto en las relaciones de poder a nivel mundial están teniendo implicaciones significativas en la relación de África con

Europa, con graves consecuencias para la segunda. Muchos gobiernos africanos entienden que Occidente les está marginalizando en una guerra tratada como un juego de suma cero en la que no son protagonistas, pero sí perdedores natos. La consecuencia es una ola de frustración antieuropea que recorre África en un contexto de incertidumbre geopolítica que está llevando a sus gobiernos a tomar decisiones basadas en el interés propio, lo que incluye forjar alianzas con países no occidentales como Rusia, a pesar de que las mismas estén demostrando no ser altruistas, ni beneficiosas.

El resultado final es el desplazamiento de la tradicional dependencia africana de los países europeos y la conversión de África en un nuevo teatro de operaciones alternativo a Ucrania, desde donde Rusia puede actuar contra los países occidentales socavando sus intereses y creando oportunidades a largo plazo para la aparición de amenazas convencionales e irregulares que presionen estratégicamente a Europa.

A diferencia de otros escenarios en los que la intervención es más complicada, estos esfuerzos de bajo coste y alta rentabilidad son, en la visión rusa, complementarios para lograr la victoria contra Ucrania. Rusia estaría utilizando África como esfuerzo colateral en el enfrentamiento que mantiene con Occidente. En este sentido, se puede afirmar que la desaparición de la influencia europea en la región del Sahel constituye un efecto secundario, involuntario e inesperado, del apoyo europeo y norteamericano a Ucrania.

La realidad es que Rusia ha sabido jugar bien sus cartas empleando hábilmente una combinación de intervenciones mercenarias y de campañas de desinformación, para fomentar una imagen positiva en África y, al mismo tiempo, avanzar en su penetración en el continente en países como Libia, República Centroafricana, Sudán, Madagascar, Mozambique, Mali, Burkina Faso, o Níger, donde ha sido capaz de desplazar a las, hasta hace poco, dominantes potencias occidentales.

La alianza informal de Rusia con un número creciente de gobiernos africanos muestra la incapacidad occidental para desafiar la intromisión rusa en sus espacios de influencia geopolítica tradicional, sin que los gobiernos europeos o norteamericano, o las instituciones como la OTAN o la UE hayan sido capaces de encontrar un método eficaz para contrarrestarla.

En definitiva, la preferencia africana por nuevas alternativas al orden internacional tradicional está permitiendo a Rusia, más allá de Ucrania, ampliar su influencia en África, evadiendo la contención a la que pretende someterla Occidente y desestabilizando a sus adversarios de la OTAN. Rusia está redoblando su atención en la región reforzando su control sobre varios Estados del Sahel y buscando nuevos socios más lejos, siguiendo una estrategia expansionista que hasta ahora le ha dado excelentes dividendos. Queda así abierta la posibilidad de que Rusia configure un nuevo frente en el sur, cuyo próximo campo de batalla bien podrían ser los Estados costeros de África occidental.

El éxito de esta estrategia resulta inherentemente desestabilizador para los gobiernos africanos y preocupante para las potencias occidentales. Más vale que todos ellos sean conscientes de la seria amenaza que supone para sus intereses la creciente huella de Rusia en África y estén a la altura de las respuestas que se necesitan para hacer frente al nuevo y amenazante «rusianismo» antes de que sea demasiado tarde.

*Ignacio Fuente Cobo**
Coronel de Artillería.
Analista Principal del IEEE.

44/2024

25 de junio de 2024

José Ignacio Castro Torres

**El fin de los petrodólares y el
declive occidental**

El fin de los petrodólares y el declive occidental

Resumen:

La reciente decisión de Arabia Saudita de no renovar el acuerdo en materia económica y de seguridad, que mantenía con Estados Unidos, es la muestra de una situación de cambio en dirección a la consolidación del nuevo orden multipolar. Esta nueva situación se refleja tanto en el ámbito económico como en el de la seguridad. Los conflictos abiertos en el corazón de Europa y en el Oriente Próximo son un escaparate donde se muestran las alianzas de conveniencia para controlar el mercado energético y donde los actores buscan posicionarse en una situación de ventaja en un entorno cambiante, en el que el poder militar es garantía de estabilidad. A la vista de este contexto, los saudíes están realizando los cambios adaptativos que les permitan convertirse en una importante potencia regional, donde los intereses de los actores globales confluyan de tal modo que puedan ser utilizados en su propio beneficio.

Palabras clave:

Petrodólar, Arabia Saudita, BRICS, SWIFT, CIPS.

***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 petrodollar end and the western decline

Abstract:

Saudi Arabia's recent decision of not renewing its economic and security agreement with the U.S. is a sign of a changing situation in direction of the new multipolar order consolidation. This new situation is reflected in both the economic and security spheres. The open conflicts in the heart of Europe and in the Middle East are examples to show how alliances of convenience are established to control the energy market and how actors are looking for an advantage position in a changing environment, where military power is a guarantee of stability. In view of this context, the Saudis are making adaptive changes for enabling them to become a major regional power where global players interests converge and they can be used in their own interest.

Keywords:

Petrodollar, Saudi Arabia, BRICS, SWIFT, CIPS

Introducción

La decisión de Arabia Saudita de no renovar el pago de las exportaciones de su petróleo en dólares es un hito más conducente al fin de un sistema, en el que la moneda estadounidense era el valor de referencia de la gran mayoría de las transacciones comerciales globales.

Si bien el régimen monetario y de intercambio mundial se ha caracterizado por el dólar y el sistema SWIFT, los desafíos planteados por los actores revisionistas como China o Rusia han puesto en apuros a la tradicional concepción económica occidental, encabezada por los EE. UU.

Sin embargo, la decisión saudita de poner fin al acuerdo de los petrodólares es un nuevo paso dentro de un proceso de cambio en el mercado energético, independizando casi completamente al primer productor mundial de petróleo de la órbita estadounidense y abriendo de este modo nuevas vías de comercialización de este tipo de productos en otras monedas como pueden ser la moneda del pueblo chino o renminbi (RMB), representada exteriormente por el yuan, el yen japonés, el euro de la UE, o en un futuro no muy lejano, determinadas monedas digitales¹. Esto implicará posiblemente el aumento de sistemas alternativos a SWIFT estadounidense y SEPA europeo, como bien puede ser el CIPS de China y en menor medida el SPFS ruso².

Esta decisión puede ser un punto más en el recorrido geopolítico de un nuevo orden global, que agrupará a los diferentes Estados en tres posibles grandes bloques. El primero de ellos continuará siendo el del mundo occidental, sin que este concepto sea puramente geográfico, sino económico y cultural; el segundo es el de los países revisionistas que podríamos agrupar en torno al núcleo fundacional de los BRICS; un tercer grupo quedaría en un ámbito no definido, pudiendo decantarse hacia uno u otro lado dependiendo de los intereses de cada momento.

¹ CANAL26. «Decisión histórica: Arabia Saudita no renovó el acuerdo del "petrodólar" con Estados Unidos». Lunes 10 de junio de 2024. <https://www.canal26.com/internacionales/decision-historica-arabia-saudita-no-renovo-el-acuerdo-del-petrodolar-con-estados-unidos--377952#:~:text=El%20convenio%20firmado%20en%201974,se%20paguen%20en%20d%C3%B3lar%20estadounidense.&text=Arabia%20Saudita%20decidi%C3%B3%20no%20renovar,50%20a%C3%B1os%20con%20Estados%20Unidos> (consultado 10/6/2024)

² IBANFIRST. «Sistemas de pago internacionales: qué son y cómo funcionan». 10 octubre 2022. <https://blog.ibanfirst.com/es/sistemas-de-pago-internacionales-que-son-y-como-funcionan> (consultado 10/6/2024)

Antecedentes: el acuerdo de seguridad de 1974 entre EE. UU. y Arabia Saudita

La situación en el Oriente Próximo en los años setenta era distinta de la actual, aunque el espectro del conflicto se cernía de igual manera sobre esta castigada región del mundo cuando, recién finalizada la guerra del Yom Kippur en 1973, Egipto y Siria no habían podido acabar con el Estado de Israel. Por ello, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), encabezada por Arabia Saudita, decidió suspender sus envíos de petróleo a aquellos Estados que habían apoyado a los israelíes. El embargo, unido al aumento de los precios del petróleo en todo el mundo, fue el origen de una de las mayores crisis económicas globales³.

Antes del comienzo de la crisis, el entonces asesor de seguridad de la Casa Blanca, Henry Kissinger, había comentado a John Love, director de la Oficina de Política Energética, el riesgo de que los saudíes empleasen el petróleo como «arma política». Cuando se produjo el problema, Kissinger anunció infructuosamente la posibilidad de utilizar «contramedidas» de orden fáctico, aunque lo que parece que finalmente funcionó fue la amenaza estadounidense de revelar información privilegiada que podría haber comprometido a los saudíes ante el mundo árabe. Finalmente, el embargo finalizó el 18 de marzo de 1974, sin que los árabes obtuviesen apenas concesiones a las demandas que habían vinculado al conflicto árabe-israelí⁴.

Queda en el ámbito de la especulación qué es lo que los estadounidenses hubieran hecho de no haber conseguido sus pretensiones, en una época en la que dependían del petróleo saudí. Determinadas filtraciones, atribuidas al entonces secretario de defensa, James Schlesinger, contemplaban una operación militar denominada *Dhahran Option Four*, consistente en la captura de los pozos e instalaciones petrolíferas, así como el control del estrecho de Ormuz^{5,6}.

Sea como fuere, el acuerdo que acaba de expirar vio la luz el 8 de junio de 1974 cuando EE. UU. y Arabia Saudita se avinieron a converger tanto en materia económica como militar, anunciando «una era de cooperación cada vez más estrecha». Al ser el primer

³ ZULKIFLI, Noraini y HAQEEM, Daniel. «The Opec Oil Shock Crisis (1973): An Analysis», *Asian Journal of Research in Business and Management*, vol. 4, n.º 1. 2022, pp. 136-148.

⁴ ALAMER, Sultan. «How Henry Kissinger Bungled the Arab Oil Embargo», *New Lines Magazine*. April 8, 2024. <https://newlinesmag.com/argument/how-henry-kissinger-bungled-the-arab-oil-embargo/> (consultado 11/6/2024)

⁵ LALUDE, Goke. «Casual relationship between oil and Us government's Middle East policy», *International Journal of Economics, Commerce and Management*, Vol. II, Issue 12. Dec 2014, p. 15

⁶ SHENKMAN, Rick. «Saudi Arabia's Doomsday Plan», *History News Network*.

<https://www.historynewsnetwork.org/article/saudi-arabias-doomsday-plan> (consultado 13/6/2024)

acuerdo entre EE. UU. y un país árabe, los estadounidenses pensaron que sería un buen modelo a seguir para el resto de los Estados de la zona. Una vez conseguido el acuerdo, este fue respaldado con una gira por la región por el presidente Nixon, acompañado de Kissinger, ya secretario de Estado⁷.

El acuerdo establecía dos comisiones conjuntas, conteniendo algunas semejanzas con la *Vision 2030* que actualmente el príncipe Mohamed bin Salman (MbS) tiene para su país. La primera de las comisiones, de cooperación económica, se componía de un grupo de industrialización; un grupo de educación y mano de obra; un grupo de tecnología, investigación y desarrollo, y finalmente, otro de propuestas de desarrollo agrícola. En cuanto a la comisión militar, no solo se trataba de incrementar la cooperación mediante la venta de ingentes cantidades de armamento, sino que se planteó modernizar las fuerzas armadas saudíes mediante programas de entrenamiento⁸.

La visita de Nixon y Kissinger igualmente sirvió para que se discutiese con el príncipe Fahd «la responsabilidad de mantener la seguridad y promover el desarrollo ordenado» por parte de los países de la región con la cooperación estadounidense, incluida una solución al conflicto árabe-israelí⁹.

Desarrollo de los acontecimientos

A lo largo del tiempo se sucedieron numerosos acontecimientos que pusieron a prueba el acuerdo de 1974. Entre los más críticos de todos se encuentran los atentados producidos el 11 de septiembre de 2001, que condujeron a una percepción negativa de la opinión pública estadounidense hacia el reino saudí, debido a que la mayoría de los terroristas eran de esta nacionalidad y a los vínculos que estos habían mantenido con la Administración saudita¹⁰.

⁷ GWERTZMAN, Bernard. «Milestone pact is signed by U.S. and Saudi Arabia», *The New York Times*. June 9, 1974. <https://www.nytimes.com/1974/06/09/archives/milestone-pact-is-signed-by-us-and-saudi-arabia-acclaimed-by.html> (consultado 11/6/2024)

⁸ Ibid.

⁹ INTERNATIONAL LEGAL MATERIALS. «Middle East Countries—United States: Joint Statements and Communiqués on Future Cooperation and Middle East Settlement». Vol. 13, No. 5. *Cambridge University Press*. September 1974, pp. 1265-1274.

¹⁰ BENJAMIN, Daniel y SIMON, Steven. «New 9/11 Evidence Points to Deep Saudi Complicity», *The Atlantic*. May 20, 2024. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2024/05/september-11-attacks-saudi-arabia-lawsuit/678430/> (consultado 11/6/2024)

A pesar de todos los sucesos que han ocurrido, el matrimonio de conveniencia que desde la firma del acuerdo se había mantenido comenzó verdaderamente a tambalearse a mediados de 2020. Ese año los saudíes emplearon de nuevo su «arma económica» al hacer caer los precios del petróleo en un entorno de recesión causada por la pandemia del coronavirus. Además, la situación ya era tensa por la supuesta falta de respeto por los derechos humanos, la actuación saudita en el conflicto yemení y la muerte en extrañas circunstancias de Jamal Khashoggi, columnista del *Washington Post*¹¹.

El abaratamiento del crudo saudí perjudicó a los productores estadounidenses de esquisto, quienes necesitaban que los precios del petróleo fuesen superiores a los 40 dólares por barril para llegar a un punto de equilibrio entre costes y beneficios. Esto afectó a las decisiones de los legisladores de Estados como Texas, Luisiana, Dakota del Norte o Alaska, quienes acusaron a los sauditas de librar una «guerra económica», por lo que propugnaron una serie de iniciativas legislativas para replegar el despliegue de seguridad que tradicionalmente había protegido a Arabia Saudita. En ese momento las relaciones de amistad tan solo se mantenían gracias al presidente Trump, quien seguía empeñado en hacer negocios con los saudíes y no tenía demasiados miramientos con el tema de los derechos humanos¹².

La llegada del presidente Biden a la Casa Blanca, a principios del año 2021, empeoró aún más la relación con los saudíes, pues el binomio Biden-Harris, de orientación verdaderamente idealista, buscaba el retorno al acuerdo con Irán en materia nuclear, solucionar el conflicto de Yemen y reducir a Arabia Saudita a un Estado «paria»¹³. Una primera reacción por parte saudita se pudo observar en el acuerdo de cooperación en materia militar que firmó con Rusia ese mismo año¹⁴.

Posiblemente China viese una ventana de oportunidad en esta crisis de relaciones y la visita de 2022 del presidente Xi Jinping a Arabia Saudita consolidó unos importantes vínculos comerciales y diplomáticos. Tras la visita, ambos países hicieron una

¹¹ JOHNSON, Keith y GRAMER, Robbie. «How the Bottom Fell Out of the U.S.-Saudi Alliance», *Foreign Policy*. April 23, 2020. <https://foreignpolicy.com/2020/04/23/saudi-arabia-trump-congress-breaking-point-relationship-oil-geopolitics/> (consultado 11/6/2024)

¹² Ibid.

¹³ Para un estudio en mayor detalle de las relaciones EE. UU.-Arabia Saudita en la primera etapa de la administración Biden se recomienda la lectura de CASTRO TORRES, José Ignacio. *Arabia Saudita entre el Rimland y la confluencia de las grandes potencias*. Documento de Análisis IEEE núm. 05/2023. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA05_2023_JOSCAS_Arabia.pdf

¹⁴ ERELI, Gokhan. «Russia Has Strategic Ties with Saudi Arabia and the UAE», *Politics Today*. January 31, 2024. <https://politicstoday.org/russia-has-strategic-ties-with-saudi-arabia-and-the-uae/> (consultado 14/6/2024)

declaración de cooperación en todos los ámbitos, entre los que se encontraban el de la seguridad y defensa, la construcción de centrales nucleoelectricas y el del comercio de productos petrolíferos. Esta nueva situación no solo perjudicó los intereses estadounidenses, sino que dejó a Irán en una posición de desequilibrio frente a su tradicional rival saudí¹⁵.

En este contexto y con la mediación de China, Irán recuperó las relaciones con Arabia Saudita en la primavera del 2023, reactivando el acuerdo de cooperación en materia de seguridad que ambos países vecinos habían establecido en el año 2001, focalizado en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. En este entorno de mayor seguridad la prosperidad económica saudita se vio incrementada, fomentando el progreso del proyecto *Vision 2030* del príncipe MbS¹⁶.

Más bien tarde que pronto los estadounidenses reaccionaron ante su pérdida de influencia en la región y se sumaron a la iniciativa IMEC (India-Middle East-Europe Corridor). Dicha iniciativa se anunció en septiembre de 2023 por el primer ministro indio, Narendra Modi, durante la cumbre del G20 en Nueva Delhi y básicamente consiste en unir los puertos occidentales de la India con los de los Emiratos, atravesar Arabia Saudita y Jordania para salir al Mediterráneo, a través del puerto israelí de Haifa. Lógicamente, la propuesta de la India, rival histórico de China, entraba en rumbo directo de colisión con la iniciativa de la Franja y la Ruta china (OBOR por sus siglas en inglés) del presidente Xi Jinping. Durante la cumbre Arabia Saudita se posicionó a favor de la iniciativa IMEC, por los beneficios que le podía reportar, debido a que de este modo se podría colocar del lado del actor que le hiciera la oferta más tentadora. Por ello no es de extrañar que poco antes, el príncipe MbS hubiese declarado que Israel y Arabia Saudita nunca se habían encontrado tan próximos¹⁷.

A pesar de la reactivación del conflicto entre Hamás e Israel en Gaza, tras los atentados terroristas del mes de octubre de 2023, no parece que las relaciones entre saudíes e

¹⁵ CHIMENTE, Anthony. «President Xi Meets with MBS: What Does This Mean for Iran?», *Fair Observer*. April 14, 2023. <https://www.fairobserver.com/world-news/president-xi-meets-with-mbs-what-does-this-mean-for-iran/#> (consultado 14/6/2023)

¹⁶ CAFIERO, Giorgio. «A year ago, Beijing brokered an Iran-Saudi deal. How does détente look today?», *Atlantic Council*. March 6, 2024. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/iran-saudi-arabia-china-deal-one-year/> (consultado 14/6/2024)

¹⁷ Para un estudio en mayor detalle de lo que significa la iniciativa IMEC se sugiere la lectura del siguiente documento: CASTRO TORRES, José Ignacio. *La importancia de los corredores terrestres (IV): El paso del golfo Pérsico al Mediterráneo Oriental*. Documento de Análisis IEEE 06/2024.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA06_2024_JOSCAS_Corredore s.pdf

iraníes se hayan resentido, acordando MbS y el fallecido presidente Raisi la «necesidad de poner fin a los crímenes de guerra contra Palestina», así como fortalecer la unidad islámica¹⁸. Posiblemente, la situación en Gaza fuese aprovechada por Irán para que Arabia Saudita no se aviniese a reconocer a Israel en el marco de los Acuerdos de Abraham, ni tampoco parecía que los saudíes quieran tensar las recuperadas relaciones. Por ello Arabia Saudita volvió a desmarcarse de EE. UU., teniendo en cuenta que las fuerzas armadas saudíes no se sumaron a la operación *Prosperity Guardian*, que se realiza en el mar Rojo contra los ataques que los hutíes de Yemen perpetran contra Israel¹⁹.

La conflictividad regional y global ha sido aprovechada por Arabia Saudita para, una vez más, utilizar la producción de petróleo a su favor. La dependencia del petróleo saudí por parte de Israel se ha incrementado, debido a la proximidad a la zona de conflicto de los puertos israelíes de Ashkelon y Haifa, cuyas terminales se abastecen por petroleros que obtienen sus productos del oleoducto Bakú-Ceyhan, aparte de otros orígenes²⁰. Por ello, se ha incrementado el petróleo que llega por barco desde la península arábiga hasta el puerto israelí de Eliat, donde se bombea hacia el interior del país²¹. En el nivel global y en el marco de la OPEP+ con el trasfondo del conflicto ucraniano, Arabia Saudita ha acordado con Rusia el recorte de la producción y el mantenimiento de los precios, que beneficia al presidente Putin para continuar el conflicto de Ucrania y al príncipe MbS para financiar su *Vision 2030*²².

Otro importante acontecimiento fue la inclusión de Arabia Saudita en el grupo de los BRICS, a principios de 2024, a la par que también se sumaron Egipto, Etiopía, Irán y los Emiratos Árabes Unidos. Para los saudíes, esta nueva asociación les facilita la independencia de los estadounidenses, al tiempo que buscan ampliar y diversificar su

¹⁸ AL JAZEERA. «Iran's Raisi, Saudi Arabia's MBS discuss Israel-Hamas war». 12 October 2023.

<https://www.aljazeera.com/news/2023/10/12/irans-raisi-saudi-arabias-mbs-discuss-israel-hamas-war> (consultado 14/6/2024)

¹⁹ SABBAGH, Dan. «US announces naval coalition to defend Red Sea shipping from Houthi attacks», *The Guardian*. 19 December 2023. <https://www.theguardian.com/us-news/2023/dec/19/us-announces-naval-coalition-to-defend-red-sea-shipping-from-houthi-attacks> (consultado 14/6/2023)

²⁰ LAKHANI, Nina. «Revealed: How the global oil industry is fueling Israel's war on Gaza», *The Guardian*. 14 Mar 2024. <https://www.theguardian.com/world/2024/mar/14/global-oil-industry-impact-israel-gaza-war> (consultado 15/6/2024)

²¹ ALARABIYA NEWS. «Israel aims to boost Red Sea oil deliveries despite environmental risks». 30 May 2024. <https://english.alarabiya.net/business/energy/2024/05/30/israel-aims-to-boost-red-sea-oil-deliveries-despite-environmental-risks->

²² MCHUGH, David. «Oil producers led by Saudis extended supply cuts amid slack prices», *Associated Press*. June 2, 2024. <https://apnews.com/article/opec-oil-prices-saudi-arabia-e806f1609df71b5bef4ee6c9b5199df0> (consultado 14/6/2024)

economía y reforzarse como líderes regionales, en un entorno de atemperamiento de las anteriores tensiones que ha tenido con Irán²³.

El fin del acuerdo y las consecuencias globales

El 9 de junio de 2024, tras cumplirse el plazo de 50 años, expiró el acuerdo de los petrodólares sin que Arabia Saudita se mostrase dispuesta a su renovación. En el entorno multipolar, en el que Arabia Saudita es un actor cada vez más independiente, esta situación le permite, aún más, vender el petróleo y otros productos en múltiples monedas como yuanes, RMB, euros o los propios dólares. Incluso en esta nueva etapa se abre la puerta al uso de moneda digital del tipo bitcoin. En esta amalgama de posibilidades, la pérdida de la primacía del dólar debilitaría a los estadounidenses en los circuitos económicos globales a no ser que tomen alternativas de tipo monetario o fáctico.

La noticia anterior debe además vincularse a que Arabia Saudita se ha sumado al proyecto *mBridge*, que busca la creación de una moneda digital de múltiples bancos centrales y comerciales (conocida como CBDC)²⁴. Este modelo se apoya en un sistema inmediato de transacciones de divisas, pagos transfronterizos y registros de los asientos contables basado en un sistema de contabilidad distribuida o tecnología de libro mayor (conocido como DLT), como puede ser *Blockchain*, sin que haya una autoridad central verificadora y basándose en que la distribución del registro aumenta la transparencia. Este proyecto vio la luz en el año 2021 con la colaboración del BIS Innovation Group, el Banco de Tailandia, el Banco Central de Emiratos, el Banco Popular de China y la Autoridad Monetaria de Hong Kong. En 2022 se realizó con éxito una experiencia piloto de transacción de valores reales, llegando posteriormente a la etapa de su conversión en *proyecto mínimo viable* (MVP por sus siglas en inglés), por lo que se ha comenzado a invitar a las entidades privadas a sumarse al proyecto y a la realización de propuestas para su desarrollo²⁵.

²³ VV. AA. «BRICS enlargement - a "non-event" or a stage victory against the West?», *Friedrich Naumann Foundation*. 27/3/2024. <https://www.freiheit.org/latin-america/brics-enlargement-non-event-or-stage-victory-against-west> (consultado 15/6/2024)

²⁴ El proyecto cuenta con 26 miembros, entre los que China es el más importante.

²⁵ HAMILTON, Katja. «Saudi Arabia's petro-dollar exit: A global finance paradigm shift», *The Business standard*. 12 June, 2024. <https://www.tbsnews.net/world/global-economy/saudi-arabias-petro-dollar-exit-global-finance-paradigm-shift-875321> (consultado 14/6/2024)

Hay que tener en cuenta que esta iniciativa evitaría pasar por el sistema SWIFT, del que se encuentran expulsadas varias entidades bancarias rusas como consecuencia del conflicto de Ucrania. No obstante, aún no han podido ser desvinculados los bancos rusos relacionados con la venta de petróleo y gas, principalmente por la dependencia de los europeos de los productos energéticos de Rusia²⁶.

Para los estadounidenses también se podría crear una situación de alejamiento si en el año 2025 se anunciase la proyectada nueva divisa de los BRICS, durante la celebración de la prevista Cumbre de São Paulo. Este proyecto podría consistir en el lanzamiento de la moneda R5, cuyo nombre viene de la mano de las propias monedas del grupo (rublo, real, rupia, renminbi y rand) y el valor de esta sería una ponderación de las monedas nacionales. En su primera etapa podría utilizarse como referencia para transacciones y registros contables entre estos países y en la contabilidad de los propios sistemas financieros creados por los BRICS, como pueden ser el Nuevo Banco de Desarrollo y el Acuerdo de Reserva Contingente (NDB y CRA respectivamente por sus siglas en inglés)²⁷.

Entretanto, Rusia e Irán, castigadas por las sanciones estadounidenses, ven en esta posible futura moneda un mayor peso específico de China, por lo que buscan su propio espacio de relación económica para evitar los daños a su economía provocados por EE. UU. sin caer en los brazos de los chinos. Yuri Ushakov, asesor del Kremlin, aboga por un sistema de pago basado en DLT llamado *BRICS Pay*²⁸. Mientras, rusos e iraníes están reforzando la interconexión de sus sistemas de transacciones denominados MIR y SHETAB²⁹.

²⁶ COLE, Brendan. «The Gaping Hole in Biden's Sanctions on Putin's Energy Empire», *Newsweek*. 13 June 2024. <https://www.newsweek.com/russian-economy-gazprombank-sanctions-1912398> (consultado 15/6/2024)

²⁷ NOGUEIRA BATISTA, Paulo. «A BRICS currency?», *GEBRICS*. 13/11/2023. <https://sites.usp.br/gebrics/a-brics-currency-by-paulo-nogueira-batista-jr/> (consultado 14/6/2024)

²⁸ BNE INTELLINEWS. BRICS announce a blockchain-based payment system to create a common currency». March 28, 2024. <https://www.intellinews.com/brics-announce-a-blockchain-based-payment-system-to-create-a-common-currency-318710/#:~:text=The%20Central%20Bank%20of%20Russia,enter%20into%20circulation%20in%202025.> (consultado 14/6/2024)

²⁹ BNE TEHRAN BUREAU. «BRICS currency is coming soon, Iranian ambassador». May 19, 2024. <https://www.intellinews.com/brics-currency-is-coming-soon-iranian-ambassador-325781/> (consultado 14/6/2024)

Las posibles vías de negociación

La situación geopolítica global coloca a Arabia Saudita en un plano negociador de superioridad respecto de EE. UU. y aunque haya expirado el acuerdo no quiere decir que no se puedan firmar otros, pero esta vez la mejor baza puede estar del lado saudita.

En lo que se refiere al ámbito internacional, las concesiones que EE. UU. pueda realizar a los saudíes no tienen por qué llegar al reconocimiento tácito del Estado de Israel, sino que con alinear determinadas posturas podría ser más que suficiente, dejando el comodín del reconocimiento, al estilo de los Acuerdos de Abraham, para ocasiones que se puedan presentar en el futuro.

Pasando al ámbito de la defensa, Arabia Saudita posee un formidable potencial militar basado en sus fuerzas aéreas, pero necesitaría mantener el estatus de superioridad respecto de su entorno regional. Por ello se están produciendo negociaciones bilaterales con los norteamericanos para la posible adquisición de aviones de combate de quinta generación F-35 junto a otros armamentos. Igualmente, los saudíes podrían requerir de Estados Unidos garantías de seguridad frente a posibles adversarios. De producirse esta posibilidad, Arabia Saudita e Israel estarían prácticamente equiparados en superioridad tecnológica, lo que claramente no sería del agrado israelí. Sin embargo, en el nivel regional ambos se reforzarían frente a su rival tradicional iraní y en el nivel global EE. UU. conseguiría alejar a los saudíes de la órbita china³⁰.

Otro aspecto importante para los saudíes es poder demostrar a los inversores del proyecto *Vision 2030* que su territorio es seguro. Por esta razón necesitan poseer determinados sistemas de defensa antiaérea que les protejan de los ataques de misiles, cohetes y drones, teniendo en cuenta que en el pasado han sido víctimas de ataques de estas características procedentes del territorio yemení o desde orígenes que no se han podido determinar. Igualmente, los ataques de Irán sobre el territorio de Israel, en represalia por el ataque israelí contra la embajada de Irán en Damasco, son una muestra de la necesidad que tienen los saudíes de mejorar su defensa antiaérea. En este sentido,

³⁰ HASHOMER, Arí. «Cazas F-35 para Arabia Saudita en un pacto de defensa», *Noticias de Israel*. 23 de mayo de 2024. <https://israelnoticias.com/militar/cazas-f-35-para-arabia-saudita-en-un-pacto-de-defensa/> (consultado 15/6/2024)

Arabia Saudita podría optar por la adquisición de los eficaces sistemas israelíes Iron Dome y Arrow-3³¹.

Hay otro punto para tener en cuenta en unas futuras negociaciones entre saudíes y estadounidenses. Las elecciones presidenciales que enfrentarán de nuevo al candidato Trump y al presidente Biden serán un factor trascendente en los posibles nuevos acuerdos. Es posible que las preferencias saudíes se decanten por Trump, pero independientemente del ganador, los saudíes buscarán mejorar sensiblemente su estatus gracias a las buenas cartas de salida que tienen en esta partida. En todo caso, el programa de Trump parece adaptarse a los tiempos venideros y aboga por la aceptación de las criptomonedas, en línea con Arabia Saudita. La reacción de Biden, aceptando donaciones en criptomonedas para la financiación de su campaña, parece indicar que se estaría adaptando igualmente para un nuevo entorno económico. En todo caso EE. UU. deberá decidir próximamente entre el progresivo languidecimiento del sistema tradicional, basado en el dólar, o pelear por el liderazgo del nuevo escenario en materia digital³².

Conclusiones

El final del acuerdo de los petrodólares no parece un hito trascendental en los cambios que conducen a un nuevo paradigma global. Sin embargo, puede ser un buen indicador de tendencias que, dentro de una secuencia de acontecimientos, pueden llevar a la conclusión de que el mundo deriva hacia un sistema multipolar, en el que los EE. UU. están perdiendo gran parte de la influencia que tradicionalmente poseía.

La desdolarización acerca más a los países del Gran Oriente Medio a la órbita de los BRICS, donde China posee el mayor peso específico entre todos ellos. No obstante, la alianza de los BRICS no se encuentra tan consolidada como para pensar que el declive estadounidense es inminente. Baste pensar que dentro del grupo existen importantes rivalidades, como las que puede haber entre China e India o entre Irán y Arabia Saudita.

³¹ PANIKOFF, Jonathan. «Saudi Arabia Just Glimpsed a Version of Its Future Thanks to Iran», *Newsweek*. Apr 18, 2024. <https://www.newsweek.com/saudi-arabia-just-glimpsed-version-its-future-thanks-iran-opinion-1891448> (consultado 15/6/2024)

³² WILFRED. «Petrodollar Saga: How this affects the Presidential Election», *Coinlive*. 2024/6/14. <https://www.coinlive.com/news/petrodollar-saga-how-this-affects-the-presidential-election> (consultado 15/6/2024)

Tampoco se puede afirmar que la capacidad de influencia estadounidense en el mundo llegue a desaparecer en un futuro a muy largo plazo.

En todo caso, Arabia Saudita parece haber aprovechado inteligentemente la situación que se le plantea, llegando a establecer una interesante relación de equilibrios entre poderes antagónicos como pueden ser los EE. UU., China y Rusia.

Las relaciones con los estadounidenses no son tan dependientes como en el pasado, debido a que la producción petrolífera del país norteamericano es suficiente para no tener que importar el crudo desde el Golfo. No obstante, los saudíes son un importantísimo cliente de EE. UU. en materia de defensa y estos son su vez un excelente interlocutor con Israel, quien también puede reportar beneficios para los intereses saudíes.

Las relaciones de Arabia Saudita con Rusia también son interesantes, pues son la llave que abre los acuerdos de producción y precios del petróleo, favoreciendo a ambos actores, pues el presidente Putin necesita los beneficios de los hidrocarburos para seguir financiando el conflicto ucraniano, mientras que el príncipe MbS los debe emplear para la transformación de su país mediante el proyecto *Vision 2030*.

Sin embargo, la más importante de las relaciones sauditas se han establecido con China, principal receptor de su producción petrolífera y con quien mantiene el mayor de los intercambios comerciales de todo tipo de bienes y servicios.

Es también digno de mencionar las buenas relaciones que los saudíes mantienen con India y el apoyo a su iniciativa IMEC, que se encuentra en contraposición con el proyecto chino de la Franja y la Ruta. Arabia Saudita, inteligentemente, ha aprovechado su situación privilegiada, para que ambas iniciativas confluyan sobre su territorio, orientándose por una u otra a su conveniencia.

Es lógico que este nuevo paradigma geopolítico se vea reflejado en el ámbito económico, alejándose de este modo los saudíes de la vinculación entre dólar y petróleo y aunque sin abandonarlo, explorar las oportunidades que le ofrecen sus nuevos socios, incluyendo las opciones de futuro que le ofrecen los sistemas de moneda e intercambio digitales.

Igualmente, el ámbito de la defensa refleja los nuevos cambios situacionales. En este entorno Arabia Saudita está aprovechando este momento para obtener tecnología armamentística y garantías de seguridad que reviertan en un entorno lo suficientemente estable para atraer a la inversión internacional.

En definitiva, el cese del acuerdo posiblemente sea un hito más que permita a Arabia Saudita posicionarse como un líder regional que, asegurando su estabilidad y seguridad, sea capaz de continuar su crecimiento integral. Por parte estadounidense, la desdolarización parece que no se está produciendo a un ritmo excesivamente rápido. Es posible que, si es capaz de adaptarse al futuro escenario económico internacional, continúe siendo un país influyente y en todo caso, su despliegue militar por todo el mundo respaldará la posición que EE. UU. decida finalmente adoptar.

*José Ignacio Castro Torres**

COR. ET. INF. DEM

Analista Asociado del IEEEE

Académico correspondiente. Academia de las Artes y las Ciencias Militares

45/2024

26 de junio de 2024

Javier Fernández Aparicio

**La Política de Seguridad
Nacional de Pakistán: dos años
de claros y oscuros y matices**

**La Política de Seguridad Nacional de Pakistán: dos años de
claros y oscuros y matices**

Resumen:

En 2022 se presentó la *Política de Seguridad Nacional de Pakistán*, el primer documento público de su historia donde se manifiestan las prioridades del país al respecto. Según establece, deberá revisarse en un período de cuatro años, esto es 2026, para observar la evolución en el cumplimiento de sus objetivos. Estos se pueden agrupar en internos, como alcanzar la cohesión nacional, más la seguridad económica y personal de los paquistaníes, así como fines externos, tales son la defensa de la integridad territorial, la respuesta a las amenazas de terceros actores y la posición de Pakistán en la geopolítica global. Una novedad del documento es que, por encima de estas metas que podríamos definir como estatales, se prioriza el desarrollo y la seguridad humana del paquistaní como ciudadano. Este 2024, a mitad de su período de implementación, es buen momento para analizar la evolución de los puntos principales que establece la Política de Seguridad Nacional paquistaní.

Palabras clave:

Pakistán, *Política de Seguridad Nacional*, China, India, Afganistán, terrorismo, seguridad.

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

Pakistan's National Security Policy: two years of contrasts and nuances

Abstract:

In 2022, Pakistan's National Security Policy was presented, the first public document in its history where the country's priorities in this regard are expressed. As established, it must be reviewed over a period of four years, that is, 2026, to observe the evolution in meeting its objectives. These can be grouped into internal ones, such as achieving national cohesion, plus the economic and personal security of Pakistanis, as well as external purposes, such as the defense of territorial integrity, the response to threats from third actors and the position of Pakistan in global geopolitic. A novelty of the document is that, above these goals that we could define as state, the development and human security of the Pakistani as a citizen is prioritized. This 2024, halfway through its implementation period, is a good time to analyze the evolution and compliance of the main points mentioned in the Pakistani National Security Policy.

Keywords:

Pakistan, National Security Policy, China, India, Afghanistan, Terrorism, Security.

Introducción: primer documento público en seguridad nacional

El 5 de marzo de 2024, el líder de la Liga Musulmana, Shehbaz Sharif, se convirtió en primer ministro de Pakistán tras las reñidas elecciones celebradas el 8 de febrero. La Liga Musulmana fue la segunda formación más votada tras el Movimiento por la Justicia del ex primer ministro Imran Khan. Sharif gobernará en coalición y apoyado por la tercera gran formación en la liza electoral, el Partido del Pueblo Paquistaní. Deberá atender a una compleja situación política y una difícil coyuntura económica del país, marcada por las protestas de los seguidores de Khan y la situación judicial de este, lo que acapara la actualidad paquistaní desde hace meses¹.

El 14 de enero de 2022, el entonces primer ministro Khan presentó públicamente un documento titulado *Política de Seguridad Nacional de Pakistán, 2022-2026* (NSP en sus siglas en inglés). Tendría poco tiempo para ponerla en marcha, pues sería destituido tres meses después, en abril y tras una moción de censura, siendo nombrado de forma interina Shehbaz Sharif, que a la postre convocó las elecciones para este año 2024. La NSP es la primera publicación oficial en la historia que explicita las prioridades paquistaníes en materia de seguridad. Hasta entonces, la tradición paquistaní para asuntos de defensa y seguridad era hacerlo a través de documentos dentro del ámbito militar, reservados o discutidos en sesiones restringidas de la Asamblea Nacional. Por primera vez con la NSP un documento clave sobre la seguridad nacional se hacía público a la ciudadanía².

Aunque cuando se presentó no podía saberse, la inmediata caída de Khan y su Administración hacía sospechar que la NSP sería relegada por el gobierno entrante de Sharif como producto de aquel. Esto solo lo fue en apariencia, pues la NSP sigue figurando como un documento destacado de la División de Seguridad, entidad bajo la autoridad directa del primer ministro, por lo que dos años después de su publicación se puede colegir que sigue siendo el referente de las prioridades paquistaníes en materia de seguridad³.

¹ «Streets riots only hurt democracy: Nawaz», *The Express Tribune*. 1 de junio de 2024. Disponible en: [Street riots only hurt democracy: Nawaz \(msn.com\)](#) (consultado el 14/6/24).

² UDDIN, Nazim. «Overview of NSP of Pakistan 2022-2026», *Pakistan Observer*. 2022. Disponible en: [Overview of NSP of Pakistan 2022-2026 | By Nazim Uddin - Pakistan Observer \(pakobserver.net\)](#) (consultado el 11/6/24).

³ *National Security Policy of Pakistan 2022-2026*. División de Seguridad Nacional, Gobierno de Pakistán. 2022. Disponible en: [National-Security-Policy-2022-2026.pdf \(dnd.com.pk\)](#) (consultado el 14/6/2024).

La NSP se empezó a gestar en 2013, cuando el gobierno estaba en manos de la Liga Musulmana y del hermano de Shehbaz Sharif, Nawaz. Reestructuró el entonces Comité de Defensa del Gabinete, creando la citada División de Seguridad Nacional con funciones consultivas, puesto que la ejecución de las políticas tocantes a la seguridad y defensa seguían correspondiendo, sobre todo, a las Fuerzas Armadas de Pakistán. Un año después se asignó a esta División la tarea de estudiar y redactar la NSP, que estaría concluida ocho años después tras recabar la colaboración de instituciones centrales, provinciales, el mundo de la academia y el sector privado, coincidiendo con el gobierno de Khan y su Movimiento por la Justicia⁴.

La División de Seguridad Nacional está compuesta por el asesor de Seguridad Nacional, el jefe del Estado Mayor y los jefes de los tres ejércitos, más un secretario nombrado por el primer ministro. Se considera que el impulso final de la NSP es obra del asesor, una figura que era también el principal consejero del primer ministro en la materia y que en 2022 lo ejercía Moeed Yusuf, hoy profesor en la universidad de Beaconhouse (Lahore) y cesado cuando Khan fue destituido tras la moción de censura, sin que hasta el momento se haya nombrado a otra persona para ocupar este puesto. Yusuf es el autor, tras la presentación de Khan como primer ministro, de la introducción en la propia NSP.

La Política de Seguridad Nacional de Pakistán, 2022-2026

Tras siete años de reflexiones y debates antes de ver la luz, ¿en qué consiste la NSP y qué objetivos recoge para la seguridad nacional paquistaní? Sus prioridades en la materia son evaluables en un período de cuatro años (2022-2026) y se detallan a lo largo de sesenta y dos páginas y ocho epígrafes. Lo primero es que se hace hincapié en diferenciar las amenazas percibidas como tradicionales, por así decir, como el riesgo de confrontación con otros países o la violencia interna, pero supeditándolas a otros riesgos que hasta entonces no eran considerados convencionales y cuyo objeto no es el Estado de forma abstracta, sino el propio ciudadano paquistaní. Riesgos tales como las catástrofes climáticas, la seguridad alimentaria o nuevos dominios como el ciberespacio. La NSP pone en el centro de su prioridad a la seguridad personal y en múltiples aspectos

⁴ «Pakistan's first-ever national security policy approved by top civil-military leadership», *Daily Pakistan*. 27 de diciembre de 2021. Disponible en: [Pakistan's first-ever national security policy approved by top civil-military leadership \(dailypakistan.com.pk\)](https://www.dailypakistan.com.pk/pakistan-s-first-ever-national-security-policy-approved-by-top-civil-military-leadership/) (consultado el 14/6/2024).

del paquistaní. De esta forma, asuntos como la integridad territorial, la relación con otros Estados o las amenazas fronterizas aparecen como puntos importantes, pero como otros factores más, no los únicos ni los centrales dentro del concepto de seguridad nacional de la NSP⁵.

El documento identifica un objetivo superior, la seguridad económica de los paquistaníes, y cita seis áreas claves con el objetivo de otorgarles más atención y medios, aconsejando poner en marcha planes específicos para cada una de ellas. Aunque el período de vigencia de la NSP son los citados cuatro años (2022-2026), es importante resaltar que, en el propio documento, se alude varias veces al plazo de una década para cumplir sus objetivos:

«La mejor forma de servir a los intereses vitales de seguridad nacional de Pakistán es colocando la seguridad económica como elemento central de la seguridad nacional. Los imperativos del país en la próxima década estarán impulsados por la necesidad de hacer realidad su potencial económico y al mismo tiempo garantizar la cohesión nacional, la integridad territorial, la seguridad interna y el bienestar ciudadano⁶».

Como se explicita en dos capítulos introductorios —formulación de políticas y marco de seguridad nacional—, la finalidad última de la NSP es la seguridad económica del ciudadano paquistaní, no del Estado como tal, lo que conlleva el desarrollo de la dignidad y prosperidad de los paquistaníes. Esta seguridad reconoce factores tradicionales y no tradicionales —o al menos no contemplados en 2022 como tales— para garantizarla, con la cita de objetivos (oportunidades y cambios) de los que se hace una exposición general, pero que en ningún caso aparecen cuantificados en cifras o datos. Esto se desarrolla en los seis epígrafes siguientes:

⁵ SHASHEEN, Salma. «Overview of Pakistan's national security policy», *Foreign Policy News*. 27 de enero de 2022. Disponible en: [Overview of Pakistan's national security policy – Foreign Policy News](#) (consultado el 14/6/2024).

⁶ P. 7.

1. Preservación de la cohesión nacional mediante unos servicios públicos estables, unitarios y que respeten la idiosincrasia cultural paquistaní en todo el territorio, siendo eficaces para los ciudadanos.
2. Seguridad económica y, de forma específica, atención a la del comercio, el abastecimiento energético y las tecnologías disruptivas.
3. Defensa e integridad territorial paquistaní frente a terceros países e incluyendo dominios como el espacio ultraterrestre y el ciberespacio.
4. Seguridad interna y atención a sus retos: terrorismo, nacionalismos étnicos y crimen organizado.
5. Política exterior en un mundo cambiante, evaluando los realineamientos globales y las relaciones bilaterales y multilaterales paquistaníes.
6. Seguridad humana, es decir, la protección de aspectos sociales como el control de la migración, la existencia de una buena red sanitaria y medidas efectivas en pro de la seguridad climática, hídrica, alimentaria y de género.

Estos epígrafes no son compartimentos estancos, sino que la NSP misma establece su correlación, pues la mayoría de las materias están conectadas. Para su mejor análisis, se pueden organizar en dos grandes grupos, rechazando el enfoque de factores tradicionales y no tradicionales, de difícil delimitación, y prefiriendo el de los factores internos y externos que contemplan la mayoría de las estrategias nacionales de seguridad publicadas en diversos países⁷. Los elementos dentro de los aspectos internos son la cohesión nacional, economía, infraestructuras, seguridad interna y humana (epígrafes 1, 2, 4 y 6), mientras que los aspectos externos son los conformados específicamente por la defensa de la integridad territorial y la política exterior (epígrafe 3 y 5).

Evolución de los objetivos internos de la NSP

En los dos últimos años han existido amenazas a la cohesión nacional paquistaní, clave en la NSP y concretada en unos servicios públicos fuertes y la garantía al ciudadano de

⁷ VV. AA. *Estrategias de Seguridad Nacional: La competencia entre grandes potencias*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (CESEDEN) & Universidad Francisco de Vitoria. 2023. Disponible en: [DIEEEINV02_2023_EstrategiasdeSeguridad.pdf](#) (consultado el 14/6/2024).

la protección en tres niveles de seguridad: económica (comercio, abastecimiento energético, tecnologías disruptivas), interior (terrorismo, nacionalismos étnicos, crimen organizado) y humana (control de la migración, red sanitaria, lucha contra el cambio climático, acceso al agua y derechos de las mujeres).

En el momento de publicarse la NSP, la percepción de los paquistaníes sobre el estado de sus servicios públicos, no obstante, los esfuerzos del gobierno y las promesas electorales de todos los partidos sobre su mejora, es una deficiente prestación, lastrada por la insuficiencia de medios, el retraso en los recursos y la corrupción con diversos abusos. Esta mala imagen se da sobre todo en los servicios públicos a nivel local, los teóricamente más cercanos y necesarios para la población⁸. Esta percepción negativa de los propios paquistaníes continúa. Transparencia Internacional situaba a Pakistán en el puesto 138 de 184 países en su índice de percepción de la corrupción 2023, empeorando la posición de años atrás y bastante debajo de, por ejemplo, la India o Sri Lanka, estando en la región de Asia Pacífico solo por encima de Laos, Bangladés, Camboya, Afganistán y Myanmar⁹.

Pakistán también atraviesa una difícil situación que amenaza su seguridad económica, lastrada por la deuda de los préstamos otorgados por China, de una parte, y sobre todo por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI en sus siglas) de otro. En 2013 recibió un préstamo de 5.300 millones de dólares de esta entidad. No obstante haber reembolsado el préstamo en 2018, un año después la situación seguía siendo crítica. Pakistán se encontraba al borde de la bancarrota debido a una crisis de pago, fruto del tremendo déficit de su balanza comercial. El FMI otorgó otro préstamo de 6.000 millones en diversas fases, más otros 3.000 millones en 2023 y el pasado mes de marzo se acordaron otros 1.100¹⁰. La situación económica sigue siendo muy difícil para los paquistaníes, pues se recortan servicios públicos, la moneda se deprecia, la precariedad aumenta y estallan huelgas y protestas contra el aumento de la inflación —cerca del 30 % en productos básicos, como la harina— o el precio y mal funcionamiento del

⁸ JEHANGIR, Javid. «Public service delivery and public trust», *The Nation*. 28 de enero de 2022. Disponible en: [Public service delivery and public trust \(nation.com.pk\)](https://www.nation.com.pk/public-service-delivery-and-public-trust) (consultado el 14/6/2024).

⁹ *Índice de la percepción de la corrupción 2023*. Transparencia Internacional. Disponible en: [2023 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org](https://www.transparency.org/en/corruption-perceptions-index-2023) (consultado el 14/6/2024).

¹⁰ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Operaciones de Pakistán con el Fondo desde el 1 de mayo de 1984 hasta el 31 de mayo de 2024*. Disponible en: [Transactions with the Fund, Pakistan \(imf.org\)](https://www.imf.org/en/Articles/2024/05/14/Operations-with-the-Fund-Pakistan) (consultado el 14/6/2024).

combustible, gas y suministro eléctrico. Estas protestas son duramente reprimidas y acaban complementando, de manera peligrosa, a las manifestaciones políticas y étnicas en algunas regiones tan sensibles como la Cachemira paquistaní¹¹.

Pakistán también ha recibido ayuda financiera de China. En 2023 fueron 2.000 millones de dólares los otorgados por este concepto y, sobre todo, hay planificado la construcción de centrales hidroeléctricas y diversa infraestructura, como líneas ferroviarias, con capital chino. El proyecto estrella es el Corredor Económico Pakistán China, una vía de transporte que unirá el puerto de aguas profundas paquistaní de Gwadar —construido también por empresas chinas— con la provincia de Xinjiang, a lo largo de más de 3.000 kilómetros y con un coste total cercano a los 62.000 millones de dólares. Precisamente, uno de los primeros viajes del primer ministro Sharif tras las elecciones de febrero fue a Beijing para acordar con el presidente Xi Jinping, entre otras cosas, el impulso a la segunda fase de este proyecto, enfriado por sendos atentados contra ingenieros chinos en el norte del país y la incertidumbre sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras paquistaníes¹².

Respecto a las tecnologías disruptivas, otro factor de desarrollo clave citado por la NSP, existen dos grandes desafíos para Pakistán. El primero es una necesaria modernización, difícil en una situación como la actual carente de recursos, y atender así a las amenazas a la seguridad nacional provenientes de este campo, tal y como se establece en la Política Nacional de Ciberseguridad de 2021¹³. Más allá de los aspectos militares, sobre todo preocupa que estas tecnologías se conformen en herramientas para influir en el ámbito político y económico por parte de diversos actores, internos (terrorismo) y externos (potencias extranjeras). El caso paradigmático es el acceso a internet, en el punto de mira del actual gobierno paquistaní a través de sendos proyectos de ley sobre los derechos digitales de la ciudadanía, criticados por amplios sectores de la sociedad, ya que la justificación del gobierno de vigilar el ciberespacio para combatir la desinformación y la criminalidad se interpreta como un intento de limitar la libertad de

¹¹ «Pakistán: ¿Qué diferencia han creado los disturbios?», *Diario La Humanidad*. 10 de junio de 2024. Disponible en: [Pakistán: ¿Qué diferencia han creado los disturbios? - Diario La Humanidad](#) (consultado el 14/6/2024).

¹² «Pakistan Prime Minister Shehbaz Sharif, Chinese President Xi agree to upgrade CPEC», *The Economic Times*. 8 de junio de 2024. Disponible en: [CPEC: Pakistan Prime Minister Shehbaz Sharif, Chinese President Xi agree to upgrade CPEC - The Economic Times \(indiatimes.com\)](#) (consultado el 14/6/2024).

¹³ *National Cyber Security Policy 2021*. Ministerio de Información, Tecnología y Comunicación, Gobierno de Pakistán, julio 2021. Disponible en: [National CYBER SECURITY POLICY 2021 \(moitt.gov.pk\)](#) (consultado el 17/6/2024).

expresión y el derecho a la información. El gobierno de Sharif ha decretado algunos apagones de internet o ha prohibido algunas páginas webs o redes sociales, algo justificado como imprescindible para combatir la violencia. Todo ello sin contar con las dificultades económicas y logísticas en implementar una red eficiente¹⁴.

En cuanto a la seguridad interior, otra área primordial de la NSP, Pakistán atraviesa momentos muy difíciles. La destitución, el arresto en 2023 y los procesos judiciales de Imran Khan fueron detonantes de tensiones políticas y sociales en la calle, puesto que las detenciones también afectaron a cientos de partidarios del ex primer ministro. Esta situación ha empeorado desde que su partido, el Movimiento por la Justicia, fue proclamado por la Comisión Electoral ganador de las elecciones de febrero, pero sin la mayoría necesaria para gobernar. Desde entonces, protestas y disturbios recurrentes de los partidarios de Khan salpican a Pakistán, fijando sus objetivos en especial en edificios gubernamentales y militares¹⁵, lo que a su vez sobrecarga a las fuerzas de seguridad, ya con una enorme tensión por el resurgir del terrorismo.

En 2023 se produjeron un total de 129 ataques terroristas en Pakistán, frente a los 87 de 2022, la mayoría de ellos en las provincias occidentales de Khyber Pakhtunkhwa y Baluchistán. El 82 % fueron obra del yihadista Tehreek-e-Taliban Pakistan (TTP en sus siglas), el Estado Islámico de la provincia de Jorasán y un grupo separatista baluche, el Ejército de Liberación de Baluchistán (ELB en sus siglas). Además, las acciones del movimiento separatista en Baluchistán se confunde con otras de bandolerismo, criminalidad organizada y contrabando de drogas que proliferan en esta región cada vez más conflictiva y en donde también hay implicaciones con Afganistán e Irán. Esta situación que influye en la disponibilidad de fuerzas para controlar las protestas políticas o por motivos económicos, también impacta en la estrategia de defensa, pues como en el caso de las manifestaciones políticas, distraen recursos, medios y unidades en principio dispuestas para prevenir amenazas exteriores. Por ello las Fuerzas Armadas

¹⁴ «Pakistan: Freedom on the Net 2023», *Freedom House*. Disponible en: [Pakistan: Freedom on the Net 2023 Country Report | Freedom House](#) (consultado el 16/6/2024).

¹⁵ «A year since Pakistan's May 9 riots: A timeline of political upheaval», *Al Jazeera*. 9 de mayo de 2024. Disponible en: [A year since Pakistan's May 9 riots: A timeline of political upheaval | Imran Khan News | Al Jazeera](#) (consultado el 16/6/2024).

convencionales empiezan a ser incapaces de atender a la par a estos frentes internos y los desafíos externos¹⁶.

En cuanto a los factores internos de la NSP, tenemos la seguridad humana con aspectos tales como la situación de las mujeres, la red sanitaria y educativa, el acceso a agua y alimentos básicos o el impacto del cambio climático en todo ello. Preocupa sobremanera este impacto y las catástrofes climatológicas, aceleradas en la última década. Pakistán es un país propenso a inundaciones, terribles olas de calor y recurrentes terremotos, en este caso por su posición geográfica entre las placas indoaustraliana y la euroasiática. Según el índice mundial de riesgos 2024, los desastres climatológicos extremos constituyen el tercer riesgo para la seguridad humana de Pakistán, tras la crisis económica y la falta de suministro energético¹⁷. A la llamada «superinundación» de 2010, que causó pérdidas por valor de más de 10.000 millones de dólares, le siguió recientemente otra aún más destructiva, en agosto de 2022, donde un tercio del país quedó anegado bajo el agua y murieron más de mil personas.

La seguridad alimentaria en el país es otro de los riesgos, combinado con factores relacionados como la cuestión climática. Un informe del Programa Mundial de Alimentos de octubre de 2022 exponía una realidad negativa:

«Los avances [en la consecución de objetivos sostenibles] se han visto entorpecidos por el cambio climático, la desigualdad de género y, más recientemente, la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019. Las tasas de retraso del crecimiento y emaciación entre los niños menores de 5 años son elevadas. Menos de la mitad del presupuesto del país se financia con ingresos internos, el flujo de inversiones extranjeras directas ha seguido disminuyendo y la asistencia para el desarrollo también se ha reducido¹⁸».

¹⁶ «Pakistan Security Report 2023», *Conflict and Peace Studies*, vol. 16, n.º 1. Pak Institute for Peace Studies, enero 2024. Disponible en: [Pakistan Security Report 2023.pdf \(pakpips.com\)](#) (consultado el 16/6/2024).

¹⁷ *Global Risk Report 2024*. World Economic Forum. 10 de enero de 2024. Disponible en:

[WEF The Global Risks Report 2024.pdf \(weforum.org\)](#) (consultado el 16/6/2024).

¹⁸ *Plan estratégico para el Pakistán (2023-2027)*. Programa Mundial de Alimentos, 17 de octubre de 2022. Disponible en: [Plan estratégico para el Pakistán \(2023-2027\) \(wfp.org\)](#) (consultado el 16/6/2024).

Lo mismo cabe decir de la situación de la mujer paquistaní. Organizaciones de derechos humanos denuncian que la violencia contra ellas y las niñas sigue estando arraigada en la sociedad. Una proyectada Ley de Prevención y Protección frente a la Violencia de Género Intrafamiliar sigue parada desde 2021, a pesar de que tanto el gobierno de Khan como el de su sucesor Sharif prometieron acelerar su tramitación. Hay datos negativos, como las estadísticas sobre educación presentadas por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef en sus siglas en inglés) que exponen que el 70 % de los niños paquistaníes de 10 años son analfabetos, pues hay unos 26 millones sin escolarizar. Suponen el 39 % de niños de todo el país y ello a pesar de las campañas emprendidas por el gobierno para fomentar dicha escolarización, pero en la actual coyuntura económica, Pakistán gasta solo el 1,7 % de su PIB en educación¹⁹.

Evolución de los objetivos externos de la NSP

La integridad territorial paquistaní como tal no ha sido amenazada estos dos últimos años, pero persisten algunas amenazas y han brotado otras. En lo tocante al conflicto de Cachemira con la India, sigue siendo el principal obstáculo para la relación entre ambos países vecinos, condiciona la estrategia de seguridad paquistaní y se interrelaciona con la conflictividad interna interétnica y el fenómeno del terrorismo²⁰. Desde 2016 son múltiples los incidentes en torno a la Línea de Control fronteriza que separa ambas soberanías del territorio en disputa de Cachemira. Incidentes que van desde intercambios de fuego a incursión aérea, la más reciente en 2019, mientras en la actualidad hay frecuentes ataques de grupos armados, pero donde se involucran ambos países.

Vista la expuesta dificultad que supone la dispersión de fuerzas debido al terrorismo en las provincias norteñas y las protestas en varias ciudades, en el caso de una escalada de la conflictividad en Cachemira, Pakistán confía tanto en la presión internacional para forzar un alto el fuego como en la disuasión de sus armas nucleares. Según las últimas

¹⁹ «Islamabad, emergencia educativa: más de 26 millones de niños no van a la escuela», *AsiaNews*. 9 de mayo de 2024. Disponible en: [PAKISTÁN Islamabad, emergencia educativa: más de 26 millones de niños no van a la escuela \(asianews.it\)](https://www.asianews.it/news-en/26-million-children-not-going-to-school-in-pakistan-101712) (consultado el 16/6/2024).

²⁰ PARDO DE SANTAYANA, José. «El conflicto indo-pakistaní: la historia interminable», *Panorama geopolítico de los conflictos 2020*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, diciembre 2020, pp. 177-205.

estimaciones del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI en sus siglas en inglés) Pakistán poseía unas 170 ojivas nucleares en enero de 2023²¹.

Últimamente, también se han creado problemas fronterizos con Afganistán e Irán, pues algunos grupos étnicos del norte paquistaní son los mismos que los del sur afganos, mientras que la organización baluche ELB, que opera en Pakistán, tiene su réplica en otro grupo terrorista baluche, Jaish al Adl, que atenta en Irán. La compleja relación del gobierno paquistaní con los talibanes cambió desde la salida de Estados Unidos y sus aliados de Afganistán en agosto de 2021. Pakistán se convirtió en el principal país de acogida de refugiados afganos, creándose una situación muy conflictiva en las fronteras que incluye su deportación, el reciente cambio de estatus —desde noviembre de 2023 el gobierno paquistaní exige un visado especial para los afganos²²— y la represión de manifestaciones y protestas, muchas de ellas con el resultado de decenas de muertos. Pakistán también acusa al gobierno talibán afgano de apoyar a los grupos yihadistas, en especial al TTP, y fomentar la criminalidad organizada en una frontera porosa y poco controlada²³.

Con permiso de la India, Irán es el vecino más poderoso de Pakistán y la relación bilateral también es compleja, hasta el punto de que se han producido bombardeos por ambas partes en las fronteras contra uno u otro país, justificado en ambos casos en la lucha contra el independentismo baluche o impedir acciones de la delincuencia organizada, como el contrabando de combustible y otros productos. De hecho, Pakistán había retirado a su embajador de Teherán, a la vez que no aceptaba la llegada de uno iraní en Islamabad, aunque en enero de este año se llegó a un acuerdo para permitir el retorno de ambos²⁴.

Una inestable situación interna y la problemática relación del país con sus vecinos influyen en su posición en el concierto internacional. La NSP explicita que Pakistán debe

²¹ KRISTENSEN, Hans M. & KORDA, Matt. «Pakistani nuclear forces», *SIPRI Yearbook 2023*. Disponible en: [VII. Pakistani nuclear forces : SIPRI Yearbook 2023](#) (consultado el 17/6/2024).

²² BLANCO, Patricia R. «El sufrimiento de los afganos expulsados de Pakistán: “Antes de cruzar, les quitan todas sus pertenencias”, denuncia Acnur», *El País*. 9 de noviembre de 2023. Disponible en: [Refugiados: El sufrimiento de los afganos expulsados de Pakistán: “Antes de cruzar, les quitan todas sus pertenencias”, denuncia Acnur | Internacional | EL PAÍS \(elpais.com\)](#) (consultado el 17/6/2024).

²³ «Tension runs high after protesters clash with forces in Pakistan's Balochistan», *Agencia EFE*. 7 de junio de 2024. Disponible en: [Tensions Flare as Pakistan Protests Turn Violent near Afghan Border Tension runs high after protesters clash with forces in Pakistan's Balochistan - EFE Noticias](#) (consultado el 17/6/2024).

²⁴ «Pakistan, Iran agree to return of envoys by Friday», *Radio Pakistan*. 2 de enero de 2024. Disponible en: [Pakistan, Iran agree to return of envoys by Friday \(radio.gov.pk\)](#) (consultado el 17/6/2024).

tener su sitio en una compleja geopolítica global dominada por multilateralismos cambiantes. Así, se mueve entre la cercanía a Occidente y China, aunque esto suponga el recelo de ambas partes. Desde hace décadas China sostiene una relación estratégica con Pakistán, en la actualidad su mejor opción para tener una salida hacia el océano Índico a través del puerto de Gwadar, estratégicamente situado en la desembocadura del estrecho de Ormuz y posible plataforma de lanzamiento de la Armada china, mientras Pakistán respalda las acciones de la diplomacia del gigante asiático ante el mundo musulmán y es su mayor comprador de armas. Por su parte, las ventas de armas chinas a Pakistán representan la inmensa mayoría con el 82 % total²⁵.

Por el contrario, con Estados Unidos y sus aliados hay un cierto enfriamiento de las relaciones, una dinámica que viene de décadas atrás, cuando en la guerra de Afganistán ambos supuestos aliados acabaron criticándose mutuamente²⁶. Actualmente, hay que resaltar que la posición geográfica de Pakistán sigue siendo lo suficiente importante para seguir contando con el interés estadounidense en mantener una estrecha relación con el país, pero también podría constituirse en uno de los campos de batalla indirectos en la rivalidad chino-estadounidense. No obstante, haber recibido más de 35.000 millones de dólares en ayudas en varios conceptos en el período 1947-2020, según se desprende de su estrategia para el Indo-Pacífico de febrero 2022, Estados Unidos tiende a priorizar su relación con la India como gran aliado en la región, en detrimento precisamente de Pakistán²⁷.

Conclusiones: claroscuros futuros de la NSP

A mitad del período de implementación propuesto por el propio documento (2022-2026), los objetivos contenidos en las áreas prioritarias de esta política de seguridad nacional no parecen encontrarse en buen estado para su implementación, dentro de dos años. Así, ya en 2022 diversos medios y analistas paquistaníes mostraron sus dudas acerca

²⁵ WEZEMAN, Pieter D. *et al.* «Trends in international arms transfers, 2023», *SIPRI*. Marzo 2024, p. 6. Disponible en: [Trends in International Arms Transfers, 2023 \(sipri.org\)](https://www.sipri.org/publications/2024/01/trends-in-international-arms-transfers-2023) (consultado el 17/6/2024).

²⁶ ASHLEY J. Tellis. «Managing Frenemies: What Should the United States do about Pakistan?», *CERI Strategy, Paper*, 13. Centre d'études et de recherches internationales, CERI-Sciences Po/CNRS, 2011. Disponible en: [Managing Frenemies: What Should the United States Do About Pakistan? - Carnegie Endowment for International Peace](https://www.ceri.sciencespo.fr/fr/publications/2011/managing-frenemies-what-should-the-united-states-do-about-pakistan/) (consultado el 17/6/2024).

²⁷ YUSUF, Moeed & AKHTAR, Rabia. *Pakistan's geoeconomic pivot: Strategies, Opportunities, and Challenges*. Friedrich-Ebert Stiftung, Islamabad, 2023. ISBN 978-969-9675-62-1. Disponible en: [Pakistan's Geoeconomic Pivot: Strategies, Opportunities, and Challenges \(fes.de\)](https://www.fes.de/en/publications/2023/pakistan-geoeconomic-pivot) (consultado el 17/6/2024).

de la viabilidad de la NSP, aunque aplaudían su mera publicación como un paso determinante en el desarrollo democrático paquistaní y su enfoque geopolítico²⁸.

Como documento oficial, la NSP está bien estructurada, contó con un amplio consenso institucional —civil y militar—, recoge todos los factores claves en una declaración de este tipo y es muy original en cuanto a que el concepto de seguridad nacional se vincula al desarrollo y protección del ciudadano, más que a las prioridades del Estado como ente abstracto. Desde esta perspectiva, la atención a la llamada seguridad humana de los paquistaníes refleja sin duda la innovación que supone la NSP. No obstante, la NSP no aborda la necesidad de combatir algunas deficiencias estructurales en Pakistán, como la corrupción o la debilidad institucional. Además, existe cierta indefinición sobre la posición global que el país desea ocupar en la cambiante geopolítica actual, oscilando entre la dependencia de China y Occidente.

La NSP proporciona directrices generales a la seguridad nacional de Pakistán, pero uno de sus objetivos también era la de inspirar la publicación de diversas estrategias en ámbitos específicos, como documento base, en los sectores claves del país, como la sanidad, la lucha contra el cambio climático o una estrategia propia para la defensa y seguridad exterior. Ninguno de estos documentos existe, lo que refleja la falta de consenso político y social que vive el país, y que afectan también a las cuestiones de seguridad nacional.

La implementación efectiva de los objetivos de la NSP requeriría cambios sistémicos, algunos drásticos, en una coyuntura nada fácil para Pakistán y en medio de una combinación de malos factores económicos, políticos y sociales. Se antoja muy complicada la sincronización de todos los organismos del Estado para poner en marcha la NSP como una guía de actuación. Aunque el entonces asesor de Seguridad Nacional, artífice de aquella, Moeed Yusuf, afirmó que era un documento apolítico y técnico, Khan quiso presentarla como un logro propio, sin contar con la entonces oposición que hoy, sin embargo, encabeza el gobierno de la Liga Musulmana de Shehbaz Sharif.

Otro factor, de la que NSP escapa, es la histórica influencia del estamento militar en la política paquistaní. De hecho, parte de la percepción de la corrupción por parte de los

²⁸ KHALID, Zaki. «Examining the National Security Policy of Pakistan 2022-2026», *Centre for Strategic and Contemporary Research*. 20 de febrero de 2022. Disponible en: [Examining the National Security Policy of Pakistan 2022-2026](#) (consultado el 17/6/2024).

paquistaníes se atribuye a dicha influencia, incluyendo varios escándalos de malversación de fondos públicos por parte de altos oficiales²⁹. Vista como un producto político y además publicada por la Administración de Imran Khan, figura hostil al actual *establishment* militar paquistaní, las Fuerzas Armadas del país empiezan a tensionarse atendiendo a frentes internos y externos, siendo objetivo de atentados y disturbios, y con el riesgo cierto de no verse representados como protagonistas esenciales en la puesta en marcha de la NSP.

Javier Fernández Aparicio
Analista del IEEE
[@jafeap](#)

²⁹ SARRALDE, Rafael. «Explainer: A historical trail of Pakistan's powerful military enterprise», *The Conversation*. 23 de mayo de 2023. Disponible en: [Explainer: A historical trail of Pakistan's powerful military enterprise \(theconversation.com\)](#) (consultado el 14/6/2024).

46/2024

02 de julio de 2024

Rocío de los Reyes Ramírez

Bukele: ¿El salvador de El Salvador? Los desafíos de un modelo político y de seguridad (reedición)

Bukele: ¿El salvador de El Salvador? Los desafíos de un modelo político y de seguridad (reedición)

Este análisis forma parte del [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023](#)

Resumen:

El Salvador permanece bajo estado de excepción desde hace dieciocho meses, desde el 27 de marzo del pasado año de 2022. La medida, que había sido solicitada al Congreso por el presidente Nayib Bukele desde su cuenta de Twitter (ahora X), fue aprobada en principio para un mes, pero se ha ido renovando periódicamente hasta el día de hoy, con los votos de sesenta y siete diputados de un total de ochenta y cuatro durante una sesión extraordinaria convocada por Ernesto Castro, líder de la Asamblea Legislativa. Estas sucesivas ampliaciones merman el derecho a un juicio justo en nombre de la seguridad pública.

Este país, el más pequeño de Centroamérica, era conocido como la capital de los asesinatos del hemisferio, con uno de los índices de homicidios más altos del mundo exceptuando de las zonas de guerra, a causa de las pandillas o «maras», los principales actores criminales que operaban en el territorio.

Ante esta espiral de violencia, la estrategia del Gobierno de aplicar una política de mano dura que incluye redadas, controles y detenciones masivas, parece haber impactado significativamente en las pandillas. Esta táctica, aunque bien recibida por los ciudadanos salvadoreños y algunos analistas regionales, no lo ha sido tanto por las organizaciones internacionales, que han instado al presidente Bukele a respetar los derechos humanos y lo han acusado de abuso de poder.

***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.

Palabras clave:

El Salvador, Bukele, Maras, Pandillas, Centroamérica, Violencia, Seguridad.

Bukele: ¿The savior of El Salvador? The challenges of a political and security model

Abstract:

El Salvador has been under a state of emergency for 18 months, since March 27, 2022. The measure, which had been requested to the Congress by President Nayib Bukele from his Twitter account (now X), was approved, initially for one month, but it has been periodically renewed until today, with the votes of 67 deputies out of a total of 84 during an extraordinary session convened by Ernesto Castro, leader of the Legislative Assembly. These successive extensions undermine the right to a fair trial in the name of public safety.

This country, the smallest in Central America, was known as the murder capital of the hemisphere, with one of the highest homicide rates in the world, apart from war zones, due to gangs or «maras», the main criminal actors operating in the territory.

In the face of this spiral of violence, the government's strategy of applying an iron fist policy, including raids, checkpoints and massive arrests, seems to have had a significant impact on the gangs. This tactic, welcomed by both Salvadoran citizens and some regional analysts, has been less well received by international organizations, which have urged President Bukele to respect human rights by accusing him of abuse of power.

Keywords:

El Salvador, Bukele, Maras, Gangs, Central America, Violence, Security.

*«...los más tristes del mundo
mis compatriotas
mis hermanos».
Roque Dalton¹*

Introducción

El Salvador, el país más pequeño del continente sudamericano y el más densamente poblado, conocido como el «Pulgarcito de América», limita al norte y al este con Honduras, al sur con el océano Pacífico y al oeste con Guatemala.

Enfrentó un conflicto armado interno durante las décadas de 1970 y 1980. Aunque la contienda terminó con los acuerdos de paz de 1992, el país aún se enfrenta a desafíos como la violencia relacionada con pandillas y la falta de oportunidades económicas.

La ubicación geográfica de El Salvador es una ventaja significativa en las operaciones



de las organizaciones criminales. Durante mucho tiempo, esto lo ha convertido en un punto de tránsito clave para el tráfico de drogas desde Colombia y la región andina hacia México y Estados Unidos, así como para la trata de personas y el movimiento de otros productos ilícitos (Urbina, 2022). Con una extensa y desprotegida costa en el Pacífico, fronteras

porosas con Guatemala y Honduras, y solo un pequeño golfo que lo separa de Nicaragua, El Salvador se encuentra a caballo entre convenientes rutas de tránsito terrestres y marítimas.

En términos económicos, El Salvador se ha diversificado en las últimas décadas, centrándose en servicios, manufactura e ingresos por remesas de la diáspora salvadoreña en el extranjero, sobre todo a Estados Unidos. Utiliza el dólar estadounidense como moneda oficial además del bitcoin.

Hasta ahora había sido uno de los países más violentos de América Latina con altos índices de corrupción e impunidad, pero en 2019 ganó las elecciones Nayib Bukele, que dio un giro definitivo a la seguridad del país.

¹ Poeta y ensayista salvadoreño (1935-1975)

Para algunos, Nayib Bukele es el presidente más destacado de los últimos dos siglos en El Salvador mientras que, para otros, encarna una figura que evoca a los líderes autoritarios de una nueva era. En marzo de 2022, Bukele emprendió una ofensiva contra las pandillas que habían sembrado el terror en gran parte de la población salvadoreña durante casi tres décadas. Durante su mandato, su administración llevó a cabo la detención y encarcelamiento de más de 75 000 personas, muchas de las cuales se enfrentaron a acusaciones de homicidios múltiples. No obstante, para iniciar esta campaña, Bukele declaró el estado de excepción y se limitaron derechos fundamentales como el principio de presunción de inocencia.

Varias organizaciones defensoras de los derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, han presentado numerosos informes sobre detenciones ilegales, alegaciones de tortura en centros penitenciarios y, lamentablemente, un considerable número de muertes vinculadas a esta operación (Amnistía internacional, 2023). La situación actual en El Salvador contrasta significativamente con la de décadas anteriores, ya que las pandillas no ostentan el mismo nivel de control y poder de extorsión que previamente mantenían en gran parte del territorio salvadoreño. No obstante, expertos en la materia señalan que esta lucha contra las pandillas ha suscitado cuestionamientos sobre la salud de la democracia en el país.

Antecedentes

Guerra civil y acuerdos de paz

Para entender el estado actual de El Salvador es esencial examinar los antecedentes sociales y políticos que, durante la década de los setenta, establecieron un contexto complejo que contribuyó al inicio de la guerra civil en el país.

Las tensiones inherentes al sistema social de esta nación, que se hicieron evidentes a través de la pobreza y la marginación, se intensificaron en la segunda mitad del siglo xx. Esto llevó a cuestionamientos significativos del sistema social tradicional que había estado en vigor desde la segunda mitad del siglo xix.

En términos sociales, El Salvador se caracterizaba por la desigualdad extrema. La tierra y los recursos económicos estaban en manos de una élite oligárquica mientras que la mayoría de la población vivía en la pobreza más absoluta. La concentración de tierras en manos de unos pocos dejaba a muchos campesinos sin acceso a tierras para cultivar y vivir. Esta disparidad económica generaba un profundo descontento y marginación en la sociedad salvadoreña (Dada, 2017).

La pobreza era generalizada y la mayoría de la población carecía de acceso a servicios básicos como la educación y la atención médica. La falta de oportunidades económicas y la desigualdad en los ingresos eran problemas endémicos que contribuían a la sensación de marginación y desesperanza entre la población.

Los sectores económicos dominantes, en particular los productores de café, algodón, caña de azúcar, industriales y banqueros, estaban decididos a preservar su riqueza. Veían con preocupación las protestas sociales y los esfuerzos de reforma social liderados por los jóvenes militares.

Con la aparición de las organizaciones campesinas, las tensiones sociales y políticas se agudizaron y dieron lugar a un ambiente de efervescencia social nunca antes visto en la historia reciente de El Salvador. Las organizaciones populares y los sectores más radicales de las clases medias optaron por la lucha armada revolucionaria. El estamento militar endureció sus posturas y se volvió más excluyente. (González, L. A., 1999).

La represión y la violencia eran herramientas comunes utilizadas por los Gobiernos salvadoreños de la época, a menudo respaldados por intereses económicos poderosos, para mantener el control y sofocar cualquier forma de disidencia.

Esta represión no se limitaba solo a activistas políticos, sino que también se dirigía contra sindicalistas, estudiantes y cualquier persona que desafiara el *statu quo*. El clima de represión política alimentaba aún más el descontento y la resistencia.

Durante gran parte de esta década, el poder político estaba en manos del Partido de Conciliación Nacional (PCN), fundado en 1961 por militares y líderes conservadores como respuesta a la creciente influencia de los movimientos de izquierda y para consolidar el control de la élite conservadora. Durante su formación, el PCN contó con el respaldo de los sectores empresariales, terratenientes y otros grupos de poder económico, y mantuvo un control autoritario sobre el país durante varios años.

Las elecciones en El Salvador durante ese periodo estaban marcadas por el fraude electoral y por la falta de transparencia. Esto socavaba la confianza pública en el sistema democrático y generaba un creciente descontento entre la población.

En respuesta a estas condiciones de pobreza, desigualdad y represión surgieron movimientos de izquierda en la década de los sesenta y los setenta. Organizaciones como las Fuerzas Populares de Liberación (FPL) y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) comenzaron a luchar por reformas sociales y políticas a través de la resistencia armada.

Las FPL, fundadas el 1 de abril de 1970, fueron la organización político-militar más antigua de los cinco grupos armados que conformarían el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en 1980². Durante esta década, las FPL crecieron progresivamente hasta llegar a ser la mayor organización armada de izquierdas (CEDEMA, 2007). El ERP también fue una parte integral del FMLN.

Las FPL y el ERP, como muchas otras guerrillas de El Salvador y Centroamérica, fueron la expresión política de la radicalización de los estudiantes y de los sectores de clase media, así como de una vanguardia de trabajadores, que luchaban contra la dictadura militar. Las FPL comenzaron a aumentar su base social realizando trabajos políticos entre los campesinos de la zona norte y paracentral de El Salvador, y entre los estudiantes universitarios. En 1975 se creó un frente de masas, el Bloque Popular Revolucionario (BPR), que agrupaba a organizaciones campesinas y sindicatos afines a las FPL (González, 1997).

La década de los setenta también estuvo marcada por varios golpes de Estado y cambios frecuentes en la presidencia. Estos eventos reflejaban la inestabilidad política en el país y la falta de consenso en torno a cuestiones clave como la reforma agraria y la redistribución de la riqueza.

La iglesia católica, en la voz del arzobispo Óscar Arnulfo Romero a través de sus homilías dominicales, lo que a la postre le costaría la vida, también intervenía pidiendo cambios sustanciales y solidarizándose con las víctimas de la violencia política.

² El FMLN llevaba el nombre de Farabundo Martí, un líder revolucionario salvadoreño del siglo xx. Incluía al Partido Comunista Salvadoreño (PCS), a las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), al Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), al Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC) y al Partido de Acción Popular Unificada (PAPU).

Todos estos factores sentaron las bases para el descontento social y político que eventualmente condujo a un conflicto armado prolongado conocido como la guerra civil de El Salvador, que se inició en 1980 y se prolongó hasta 1992.

Podemos considerar que el conflicto armado comenzó oficialmente en 1980 con el asesinato, precisamente, de Monseñor Óscar Romero. Su muerte desencadenó una ola de protestas y agitación en todo el país, lo que llevó a grupos insurgentes, principalmente el FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional), a tomar las armas contra el Gobierno.

El Gobierno salvadoreño, respaldado por Estados Unidos, respondió con dureza a la insurgencia. Se llevaron a cabo operaciones militares en todo el país y se utilizaron escuadrones de la muerte, lo que hizo que se cometieran abusos generalizados contra los derechos humanos. Esta represión exacerbó la violencia y el conflicto, lo que causó la muerte de decenas de miles de personas y el desplazamiento de cientos de miles más. La población civil sufrió de manera desproporcionada debido a la violencia y a los enfrentamientos.

Durante la Guerra Fría, Estados Unidos consideraba a El Salvador como un frente en su esfuerzo por contener la influencia comunista en América Latina. Como resultado, proporcionó apoyo militar y financiero al Gobierno salvadoreño, lo que contribuyó a prolongar el conflicto y a agravar la crisis humanitaria.

La guerra dejó cicatrices profundas en la sociedad salvadoreña y dividió al país. Sin embargo, a medida que avanzaba la década de 1980 se intensificaron los esfuerzos para encontrar una solución negociada. En 1992 se logró un acuerdo de paz, conocido como los *Acuerdos de Paz de Chapultepec*, mediado por la ONU y que puso fin a las hostilidades. Estos acuerdos establecieron una serie de reformas políticas, sociales y económicas, incluida la reforma agraria y la democratización política.

Fue un paso crucial hacia la estabilización política y la reconstrucción del país después de años de violencia y lucha entre el Gobierno y las fuerzas guerrilleras. Entre los acuerdos alcanzados se encontraba la deposición de armas por parte del FMLN y su incorporación a la vida política, el nuevo papel que tendrían las Fuerzas Armadas y la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y de la Policía Nacional Civil (*El Mundo*, 2023).

Una vez firmada la paz entre el Gobierno salvadoreño y el FMLN, este último se incorporó a la vida política democrática y se convirtió en la fuerza política opositora durante los veinte años que gobernó el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

Diecisiete años después de la rúbrica de los acuerdos de paz de Chapultepec, México, llegaría la alternancia al poder del Ejecutivo. Así, en 2009, la izquierda salvadoreña iniciaría el que quizá sería el reto más importante de su vida política: gobernar El Salvador.

Dominio Político del FMLN y ARENA: maras y crisis de seguridad

Aunque el conflicto armado terminó oficialmente con los acuerdos de paz, la reconciliación en la sociedad salvadoreña llevó tiempo y esfuerzo. Sin embargo, persistieron cuestiones pendientes que desencadenaron violencia e inseguridad. La amnistía para los crímenes de guerra generó controversia sobre la justicia y la rendición de cuentas, pero también sentó las bases para una nueva etapa en la historia de El Salvador.

A pesar de que la Policía Nacional Civil, creada en 1993, se conformó con un 60 % de personal ajeno al conflicto armado y un 20 % de cada una de las partes de los combatientes, la escasez de efectivos y de presupuesto acarrearón una importante falta de seguridad en diversas zonas del territorio, que fueron ocupadas rápidamente por grupos criminales (Pastor, 2023).

Después de la guerra, dos partidos políticos, el FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional) y ARENA (Alianza Republicana Nacionalista), se convirtieron en los actores dominantes en la política salvadoreña, alternándose en el poder presidencial. El FMLN, la coalición de exguerrilleros, llegó al poder en 2009 con la elección de Mauricio Funes (2009-2014). Ambos buscaron implementar diversas estrategias destinadas a disminuir los niveles de violencia.

El fenómeno social que El Salvador tuvo que afrontar desde la posguerra y que aún hoy sigue afrontando es el de las maras o pandillas, que se han convertido en una prioridad para los sucesivos Gobiernos y que han puesto en jaque al mismo sistema judicial. En este caso, se trata de peligrosos actores cuyos fines no son ideológicos o políticos, sino particulares o grupales.

Además de las pandillas, en el territorio salvadoreño operan diversas mafias, algunas de las cuales están vinculadas a exmilitares, narcotraficantes y contrabandistas entre otros actores. Es crucial tener en cuenta la presencia de estos grupos, ya que nos brindan una visión más completa del alcance de la actuación de las pandillas en el contexto de la economía ilegal y nos ayudan a comprender su posición en la jerarquía de poder que han venido ejerciendo.

La guerra civil provocó un éxodo masivo de migrantes y, debido a la falta de oportunidades económicas y a la inseguridad, muchas familias huyeron a EE. UU., sobre todo a Los Ángeles, en busca de mejores condiciones de vida.

Sin embargo, sus hijos sufrieron exclusión social y, en algunos casos, violencia étnica. Ante esta perspectiva, estos jóvenes se integraron en pandillas mexicanas o crearon otras nuevas de nuevo cuño, como la Mara Salvatrucha (MS13) y las pandillas Barrio 18, conocidas en el argot pandillero como «las letras» y «los números» respectivamente.

No obstante, durante el periodo comprendido entre 1996 y 2005, las autoridades estadounidenses llevaron a cabo una política de deportaciones bastante rigurosa, repatriando a numerosos salvadoreños que formaban parte de estos grupos y enviándolos de regreso a su país de origen.

Una vez de vuelta, estos individuos se mezclaron con las pandillas locales y dieron origen a las peligrosas «maras». Estos grupos, altamente violentos, obtienen principalmente sus ingresos a través del tráfico de drogas, los secuestros y las extorsiones, lo que ha sumido a la población en un estado de constante temor. Si bien hay muchas pandillas que tienen decenas de miles de miembros, las dos más grandes con diferencia, responsables de la gran mayoría de la violencia y de los vínculos con otras organizaciones criminales, son la Mara Salvatrucha (MS 13) y las pandillas Calle 18. Su poder se deriva en parte de su crueldad, pero también de su alcance verdaderamente transnacional, ya que operan no solo en El Salvador, Guatemala y Honduras, sino también en cientos de ciudades de Estados Unidos.

Su presencia tuvo un impacto significativo en la seguridad pública y sus actuaciones contribuyeron a incrementar los ya altos niveles de homicidios y crímenes en el país. Las condiciones socioeconómicas difíciles y la falta de oportunidades también jugaron un papel determinante en la expansión de las pandillas.

Desde la década de 1990, diferentes administraciones salvadoreñas han luchado por controlar la violencia de las pandillas dentro del Estado de derecho. Las diferentes versiones de las políticas de «mano dura» o «mano superdura» han fracasado sistemáticamente a la hora de detener el aumento de los homicidios, los robos y la corrupción policial.

Con el tiempo, las maras aumentaron su influencia en El Salvador, desafiando a las autoridades y llegando al punto de ejercer un control efectivo. Esto ha llevado a situaciones en las que tanto los Gobiernos nacionales como los locales se han visto obligados a entablar conversaciones con estas pandillas, en ocasiones con objetivos políticos, que intentan mantener en secreto (Pastor, 2020).

Bajo el mandato de Mauricio Flores (2009-2013), se promovió un proceso de diálogo con las tres principales pandillas conocido como «la tregua». A pesar de que se observó una disminución en la tasa de homicidios durante este periodo, esta tregua resultó ser contraproducente, ya que permitió que las pandillas se rearmaran y fortalecieran su estructura interna durante los dos años que duró el cese temporal de la violencia (Alemán, 2019).

La ruptura de la tregua tuvo como consecuencia inmediata un drástico aumento en el número de homicidios, que se duplicaron a partir de 2015. Ese año alcanzaron la tasa de ciento cinco asesinatos por cada cien mil habitantes, la más alta del mundo (SRD, 2023), y en los dos primeros meses de 2016 se incrementó al 120 %, con un promedio de veintiséis homicidios diarios (Lohmuller, 2016).

La respuesta del presidente Sánchez Cerén (2014-2019) ante estas circunstancias no se hizo esperar y reavivó la lucha contra las pandillas con el Plan «Salvador Seguro», que consistió en una serie de medidas extraordinarias para combatirlas. Estas medidas otorgaron al Gobierno la facultad de intervenir en los centros penitenciarios, reubicar a los reclusos y mantener los centros en un estado de emergencia constante para reforzar la seguridad (Lohmuller, 2016).

Situación actual

La presidencia de Nayib Bukele: transformando el horizonte político de El Salvador

La elección de Nayib Bukele como presidente de El Salvador el 1 de junio de 2019 representó un punto de inflexión en la política de este país centroamericano. Nacido el 24 de julio de 1981 en San Salvador, Bukele se convirtió en el presidente más joven en la historia de la nación. Su victoria electoral marcó el fin de tres décadas de bipartidismo, desafiando la tradicional alternancia entre los partidos ARENA y FMLN, que habían dominado la presidencia desde el final de la guerra civil.

Bukele ganó las elecciones como candidato de GANA (Gran Alianza por la Unidad Nacional), un partido de centroderecha, lo que marcó un cambio significativo en la política salvadoreña.

Su presidencia de cuatro años se anticipó con una mezcla de entusiasmo y curiosidad, ya que ofrecía un enfoque fresco y una promesa de cambio en un país agobiado por la pobreza, asolado por la violencia y con una de las tasas de homicidios más elevadas del mundo.

Sin embargo, lo que comenzó como un nuevo punto de partida para la república salvadoreña rápidamente se transformó en un periodo caracterizado por debates intensos, desafíos significativos y controversias crecientes. El presidente no solo ha exhibido signos significativos de autoritarismo, sino que también ha socavado de manera considerable las instituciones y ha pasado por alto numerosos mecanismos de control que deberían supervisar las acciones del poder ejecutivo.

Su carrera política comenzó a tomar forma en la década de 2010. En 2012 se convirtió en el alcalde de Cuscatlán, un municipio de El Salvador, lo que marcó su entrada en la política municipal. En 2015 dio un paso significativo al asumir la alcaldía de San Salvador, la capital del país, bajo la bandera del FMLN (Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional), un partido de izquierda.

A medida que avanzaba en su carrera política, Bukele inició un distanciamiento gradual de sus raíces izquierdistas y adoptó posturas políticas más centristas de, en última instancia, centroderecha. Este cambio ideológico se hizo más evidente en las elecciones presidenciales de 2019, cuando se postuló como candidato de la Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANA), un partido político de centroderecha que está enfocado en

temas como la seguridad pública, la economía de mercado y la lucha contra la corrupción.

La campaña presidencial de Nayib Bukele fue un fenómeno político en sí misma. Se presentó como un *outsider* y un «anticasta», distanciándose de los partidos tradicionales que habían dominado la política salvadoreña durante décadas. Su mensaje de cambio resonó en un electorado cansado de la corrupción gubernamental y de la falta de avances en asuntos clave como la seguridad y el desarrollo económico.

Su elección como presidente generó una gran expectativa entre los salvadoreños, que ansiaban un cambio en la política y un liderazgo que abordara los problemas urgentes que enfrentaba el país, como la violencia de pandillas, la falta de empleo y la inseguridad.

Al asumir su mandato, el autoproclamado «presidente más *cool* del mundo»³ introdujo un estilo de liderazgo único que captó la atención de muchos. Empleó las redes sociales, en particular Twitter, de forma activa y directa para interactuar con la población y para tomar decisiones políticas. Este enfoque le brindó la oportunidad de establecer una conexión directa con un amplio público y de abordar eventos y desafíos de manera inmediata.

Si bien este método le valió un gran seguimiento en línea y un apoyo popular en los primeros meses de su presidencia, también generó críticas y preocupaciones. Algunos argumentaron que su enfoque en las redes sociales y su estilo directo de toma de decisiones podían socavar las instituciones democráticas y el proceso político tradicional (Sherman, 2021), aunque, hasta las elecciones parlamentarias de 2021, solo contaba con diez escaños del total de ochenta y seis que conforman la Asamblea Legislativa.

Una de las primeras medidas al llegar al poder fue la firma del convenio con la Organización de Estados Americanos (OEA) para crear la CICIES, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en El Salvador. A través de un decreto presidencial, criticado por algunos congresistas, el presidente estableció que la comisión podrá investigar las ciento cinco entidades del Estado. Esta acción, una de sus principales promesas de campaña, se tomó con el objetivo de abordar la corrupción y la impunidad en el país, problemas que habían minado la confianza pública en las instituciones

³ Nayib Bukele (@nayibbukele) 7-06-19

https://x.com/nayibbukele/status/1136838876884970717?s=46&t=hadwykvSvV_YH9vWsJxkQ

gubernamentales y que eran considerados como obstáculos para el desarrollo y la estabilidad de la nación (*El Salvador Times*, 2019).

Sin embargo, esta comisión no duró más de veintiún meses, ya que Bukele anunció la terminación unilateral del acuerdo y argumentó que la CICIES había cumplido su propósito y que las instituciones judiciales y de control interno en El Salvador eran capaces de abordar adecuadamente los problemas de corrupción. Sin embargo, sus críticos sostuvieron que la terminación de la CICIES representaba un debilitamiento de los mecanismos de supervisión y un obstáculo para la rendición de cuentas.

Entre los asuntos más prominentes están sus confrontaciones públicas y su relación con el Congreso y la Corte Suprema, así como sus drásticas medidas frente al coronavirus.

Estos sucesos generaron preocupaciones sobre el respeto al Estado de derecho y a la separación de poderes en el país tanto a nivel nacional como internacional.

Esta inquietud hacia el presidente salvadoreño aumentó significativamente cuando, en febrero de 2020, protagonizó un controvertido episodio al entrar en la Asamblea Legislativa acompañado por policías y militares con la pretensión de que aprobaran la financiación de parte de su plan de seguridad, ya que consideraba que los diputados no estaban siendo ágiles en el cumplimiento de sus deberes (*BBC*, 2021a).

Este hecho fue catalogado por la oposición como un «autogolpe de Estado», pero ni generó preocupación en el país ni afectó al respaldo de los ciudadanos a su presidente. Es más, un año después logró vencer la férrea oposición de la Asamblea Legislativa y consiguió el control total y absoluto de esta institución. Su partido, Nuevas Ideas, ganó las elecciones, lo que le permitió poder legislar a su antojo. Y así sucedió, pues la primera acción de la asamblea fue la destitución de los funcionarios de justicia con los que el presidente salvadoreño había tenido enfrentamientos públicos sobre algunas medidas que intentó adoptar durante la pandemia: cinco jueces y cuatro suplentes de la Sala Constitucional, la más alta instancia de la justicia salvadoreña.

Asimismo, tuvo lugar la destitución del fiscal general Raúl Melara por los cuestionamientos a su independencia e imparcialidad debido a sus supuestos vínculos con el partido opositor ARENA. Melara investigaba casos de corrupción en varios ministerios del Gobierno de Bukele así como un supuesto acuerdo del presidente con la mara Salvatrucha.

Estados Unidos y organismos internacionales como la OEA mostraron preocupación por la democracia en El Salvador y por la falta de independencia del poder judicial. Kamala Harris declaraba a través de Twitter que «nos preocupa profundamente la democracia de El Salvador a la luz de la votación de la Asamblea Nacional para destituir a los magistrados del Tribunal Constitucional. Un poder judicial independiente es fundamental para una democracia sana y una economía fuerte»⁴.

No obstante, pese a todas estas críticas, el mandatario sigue contando con un gran apoyo popular, ya que, para muchos en ese país, sigue siendo el político, como él mismo ha declarado para justificar estas acciones, «que está limpiando la casa», y los salvadoreños parecen celebrar la manera de gobernar de su presidente.

No debemos pasar por alto, para comprender plenamente el panorama del Gobierno de Bukele, el tema de las criptomonedas. Durante su mandato, El Salvador dio un paso importante al adoptar el bitcoin como moneda de curso legal, convirtiéndose así en el primer país en el mundo en hacerlo. A pesar de recibir críticas y de no contar con un respaldo abrumador de la población en esta cuestión, el presidente se mantuvo firme en su decisión, siendo su principal apuesta económica aún después de la marcada caída de su valor. Según advirtió el Fondo Monetario Internacional, existen riesgos considerables con el uso de bitcoin como moneda de curso legal, en especial dada la volatilidad elevada de su precio. Por lo tanto, no se recomienda ya que, a corto plazo, los costos y riesgos superan los beneficios (FMI, 2022).

La situación de violencia prevaleciente en El Salvador tiene un coste económico significativo que incluye gastos en salud, costes institucionales (legales, judiciales y policiales), costes preventivos en seguridad privada, y pérdidas materiales (Acevedo, 2008). Según el informe del Índice Global de la Paz 2021, la violencia costó a la economía salvadoreña 11 566 M \$, lo que equivale al 19 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país (IEP, 2022). Esto lo sitúa en el decimocuarto puesto del mundo y en el tercero de Latinoamérica, por detrás de Colombia y Venezuela.

En realidad, el escaso avance económico en este país centroamericano ha representado un obstáculo significativo para la generación de empleo, en especial en zonas marginadas donde la presencia de pandillas es muy elevada.

⁴ Vice President Kamala (@VP) 3-05-21

Enfrentamiento inclemente: la lucha contra la violencia

Desde que asumió la presidencia con un discurso contundente contra las pandillas, Nayib Bukele rechazó cualquier proceso de negociación y anunció la implementación de un plan para retomar el control de las áreas dominadas por estos grupos criminales y eliminar sus fuentes de recursos.

Debemos tomar en consideración que, en El Salvador, las maras o pandillas han ido adquiriendo cada vez más poder hasta que se han convertido en un *poder de facto* al que las distintas legislaturas han tenido que enfrentarse a través de diferentes planes de seguridad con escasos resultados.

El 20 de junio de 2019, Bukele lanzó el llamado Plan de Control Territorial, anunciado a través de su cuenta de Twitter⁵, una estrategia integral que ha implementado en varias fases (Gobierno de El Salvador, 2022) y que ha reducido sistemáticamente la tasa de homicidios en El Salvador, la más baja desde que terminó la guerra civil, lo que ha infundido una mayor confianza entre la población. Cuenta con varias fases

- Fase 1. Preparación: incluyó el control de los territorios y el componente represivo contra los criminales. Los objetivos del Gobierno para la primera fase eran tomar el control del territorio y cortar las comunicaciones de las bandas con las cárceles de máxima seguridad.

Hacia finales de junio de 2019, funcionarios de prisiones encontraron manuscritos de pandillas que ordenaban ataques contra la policía salvadoreña. Poco después, un agente de policía fue asesinado.

Tras este incidente, el presidente declaró el estado de emergencia en todas las prisiones salvadoreñas, lo que permitió a las autoridades detener las visitas y promulgar medidas severas. Una de las más rigurosas fue el encierro de los reclusos en todas las prisiones de máxima seguridad, a los que no se les permitía salir de sus celdas. Además, el jefe del Gobierno ordenó que los miembros de bandas rivales fueran alojados juntos en las mismas celdas de la prisión, algo que nunca se había hecho antes, y que se cortaran todas las comunicaciones desde las cárceles.

⁵ «Dios, guía nuestro plan». Nayib Bukele (@nayibbukele) 20-06-19. [Twitter] Disponible en: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1141247613863415808>

Por último, como parte de la primera fase del Plan de Control Territorial, los líderes de las bandas de alto rango y los sospechosos de ordenar homicidios desde la cárcel fueron trasladados a prisiones de máxima seguridad.

Estas medidas estrictas tomadas por la administración Bukele hacia los reclusos han recibido la condena internacional de organizaciones como Human Rights Watch y Amnistía Internacional.

- Fase 2. Oportunidades: ejecutada desde el 2 de julio de 2019 y orientada a generar mejores condiciones para los jóvenes y a prevenir la violencia, consiste en la reconstrucción social de las comunidades y la formación de los jóvenes. El presidente Bukele ha manifestado en diversas ocasiones que quiere dar a los jóvenes otras opciones que no sean unirse a las bandas. En este sentido, declaró que, para eliminar las bandas, «tenemos que dificultar a las organizaciones criminales el reclutamiento de nuevos miembros». Una forma de hacerlo es dar alternativas a los jóvenes.

Durante la segunda fase, el Gobierno pretende formar a los jóvenes en distintos campos para que puedan encontrar un empleo adecuado y mantenerse alejados de las organizaciones delictivas, y crear centros comunitarios (Cubos) donde puedan dedicar su tiempo a actividades productivas, manteniéndolos alejados de las bandas.

- Fase 3. Modernización de las fuerzas de seguridad: ejecutada desde el 30 de julio del 2019, esta fase se centra en la modernización de los equipos que utilizan las fuerzas de seguridad, lo que incluye drones, equipos de visión nocturna y cámaras de vídeo. También implica un mejor equipamiento como armas, chalecos antibalas, unidades de patrulla y uniformes. La Administración quiere modernizar la policía nacional dotándola de equipos de última generación para luchar contra el crimen organizado y que esté mejor protegida.

Por el contrario, el diario independiente *El Faro* denunció estas medidas y publicó un reportaje detallado que acusaba al Ejecutivo de haber estado negociando con la MS13 desde octubre de 2019. Según el líder de la pandilla, que proporcionó la información, el acuerdo implicaba una reducción de los homicidios y apoyo al partido Nuevas Ideas en las elecciones legislativas de 2021 a cambio de favores

(Martínez, 2020)

Además, en agosto de 2021, este mismo rotativo dio a conocer cómo el fiscal general Raúl Melara había estado investigando presuntas conversaciones entre el Gobierno y las principales maras del país, lo que dio lugar a su destitución el 1 de mayo. Según el informe, el Gobierno había otorgado beneficios carcelarios a algunos miembros de pandillas y había proporcionado mayores oportunidades de empleo para aquellos que no estaban en prisión a cambio de una disminución en la tasa de homicidios en el país.

El periódico *El Faro* hace todo lo posible por continuar su labor de investigación a pesar de las presiones que ha venido soportando por parte del Gobierno, con escuchas telefónicas, acusaciones públicas de vínculos con bandas o blanqueo de dinero. La mitad de la redacción tuvo que huir del país al temer por su vida o la de sus familias (García, 2022), ya que se han convertido en la bestia negra del régimen y el principal medio de oposición del país al ser uno de los pocos que se atreven a criticar al Gobierno.

Puede parecer que, en sus ataques a la prensa, sigue una pauta común vista en otros líderes regionales que le precedieron, desde Hugo Chávez en Venezuela hasta Daniel Ortega en Nicaragua, con consecuencias devastadoras para la libertad de prensa y las instituciones democráticas.

Lo que sí es un hecho constatado es la drástica reducción de los homicidios en casi un 50 % en todo el país entre 2019 y 2020. Sin embargo, las razones detrás de esta disminución siguen siendo ambiguas. A pesar de que el presidente Nayib Bukele niega haber sostenido diálogos formales con las pandillas, es importante mencionar que, según una investigación llevada a cabo por InSight Crime, sus interacciones con la MS13 y Barrio 18 datan de su periodo como alcalde de San Salvador (Dudley y Papadovassilakis, 2020)

Este supuesto acuerdo con las pandillas y, potencialmente, con otros actores violentos para reducir la tasa de homicidios destaca asimismo por la disminución del enfoque gubernamental en la persecución de la delincuencia organizada. Delitos como el contrabando, el tráfico de armas y drogas, y la corrupción, que son aspectos cruciales en la lucha contra el crimen, sorprendentemente no se incluyen entre las prioridades gubernamentales (Aguilar, 2020).

— Fase 4. Incursión: en vigor desde el 19 de julio del 2021, finalizará dentro de cinco años. Tiene como objetivo recuperar los territorios en las comunidades donde operaban los pandilleros. Prevé el despliegue de más efectivos de la policía y el Ejército en zonas con fuertes actividades delictivas. Durante esta fase se colocarán más soldados, de modo que se pretende duplicar su número, de veinte mil a cuarenta mil. Esto es algo con lo que no están de acuerdo muchos de los opositores del Gobierno.

Sin embargo, en noviembre de 2021 se produjo una matanza en tan solo tres días, con un promedio de quince asesinatos diarios, lo que contrastó notablemente con la cifra promedio de 2,4 homicidios diarios registrados entre junio y octubre. Lo que resulta destacable para los expertos en seguridad pública es que, después de este aumento repentino de la violencia en tres días, para el 12 de noviembre no se informaron homicidios y un día después solo se registró uno. El Gobierno no pudo proporcionar ninguna explicación para esta disminución y optó por responsabilizar a los políticos del pasado, por supuesto, a través de Twitter⁶.

Algunos analistas son de la opinión de que, en el contexto del pacto con las pandillas, esto pudo significar una advertencia o medida de presión para el Gobierno respecto a algún desacuerdo o incumplimiento (Marroquín, 2021).

En marzo de 2022 se produjo la peor matanza del siglo en el país: ochenta y siete asesinatos en tres días que condujeron a la aprobación de un régimen de excepción por parte de la Asamblea Legislativa de mayoría oficialista dentro del plan seguridad para combatir a las pandillas, lo que se ha convertido en la norma. Todo esto en medio de la supuesta negociación entre el Gobierno y las maras. Con ello, el Gobierno ha logrado acorralar a estos grupos criminales y reducir a mínimos históricos una violencia que ya venía a la baja.

Con este estado de emergencia —prorrogado *sine die*— que otorga mayores poderes a la policía y a la justicia para luchar contra las maras, en menos de seis meses más de 58 000 personas habían sido encarceladas, el 2 % de la población. Según Nayib Bukele, este es el precio a pagar por la paz (Cuviller y Comin, 2022).

⁶ «Los gobiernos anteriores acostumbraban a negociar con la sangre de la población, a conveniencia incrementaban o bajaban las cifras de violencia en el país. Nosotros estamos combatiendo frontalmente a estos criminales, NO vamos a regresar al pasado». Gobierno de El Salvador (@Gobierno_SV) 13-11-21. [Twitter] https://twitter.com/Gobierno_SV/status/1459396383342055430

Organizaciones sociales, tanto nacionales como internacionales, han registrado numerosas denuncias relacionadas con presuntas violaciones de los derechos humanos. También han señalado que se han producido detenciones arbitrarias y casos de tortura, aunque la población en general se muestra contenta y apoya a su presidente.

La suspensión de los derechos de los detenidos ha sido duramente criticada por organismos internacionales. Consideran que se ha militarizado el país y las detenciones arbitrarias se están ejecutando a través de las fuerzas militares.

De igual manera, se introdujeron cambios en la ley de presupuesto para el año 2022 con el fin de establecer una nueva partida presupuestaria denominada «Programa Especial de Combate a Actos de Terrorismo». Esta partida estuvo bajo la supervisión del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y se le asignaron 60 M \$ tras una modificación aprobada por la Asamblea Legislativa.

Tasa de homicidios en El Salvador⁷

AÑO	Total homicidios	Tasa diaria de	Homicidios por cada
2023 (1-01/15-09)	103	0,40	2.3 *Estimación
2022	495	1,4	7.8
2021	1147	3,1	18.1
2020	1341	3,7	20
2019	2398	6,6	36
2018	3346	9,2	50
2017	3962	10,9	60
2016	5280	14,5	81
2015	6656	18,2	103
2014	3921	10,7	61
2013	2499	6,8	40
2012	2594	7,1	41
2011	4371	12,0	70
2010	4004	11,0	64

Fuente: Policía Nacional Salvadoreña. PNC y El Salvador Info

⁷ Estas estadísticas de homicidios para 2022 y 2023 no incluyen las muertes de presuntos pandilleros que se han producido en enfrentamientos con las fuerzas de seguridad salvadoreñas: 120 muertes en 2022 y 32 en lo que va de 2023. A día de hoy, la tasa de homicidios es de 0,41 al día o 2,3 asesinatos por cada 100 000 habitantes.

En 2022 El Salvador registró la tasa de homicidios más baja que se recuerda desde 2014. Solamente entre enero y diciembre de 2022 se pasó de casi dieciocho casos a menos de ocho por cada cien mil habitantes, similar a la de Estados Unidos. Estas cifras constatan el éxito de las políticas contra la delincuencia llevadas a cabo por el ejecutivo (Statista, 2023).

En medio del régimen de excepción se produjo la inauguración de una cárcel llamada «Centro de Confinamiento del Terrorismo», una megacárcel con capacidad para cuarenta mil personas. Las fotos que mostraban a los pandilleros encarcelados con los tatuajes que los identifican como miembros de las maras han dado la vuelta al mundo.

Tanto es así que se ha convertido, según la ONG Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), en el país del mundo con la tasa más alta de presos, con seiscientos cinco por cada cien mil habitantes (WOLA, 2023) en un país que ya tenía fama de tener las cárceles muy pobladas.



Figura 2: Presos hacinados en la cárcel. Fuente: Reuters

Es evidente que el estado de emergencia ha cambiado la vida cotidiana de la gente, en todo el país las personas disfrutaban de su nueva libertad.

- Fase 5. Extracción: se dio a conocer el 23 de noviembre de 2022. Consiste en extraer a los pandilleros que todavía se esconden en barrios de todo el país. Durante esta fase, las fuerzas de seguridad cercarán los municipios más grandes para extraer a todos los pandilleros restantes, con catorce mil efectivos adicionales entre militares y nuevos policías. «Vamos a ir y vamos a atrapar a los delincuentes a donde quiera que estén, a donde quiera que se escondan, pueden correr, pueden esconderse por un tiempo, pero tarde o temprano la justicia los va a alcanzar» declaró el presidente Bukele.

En la zona de Soyapango, donde se ubican las colonias de La Campanera y Las Margaritas, sumamente asediadas por pandillas, esta fase comenzó con el cerco de 8500 soldados y 1500 agentes rodeando la ciudad⁸.

Hay que destacar que la vida en los barrios de El Salvador estuvo acotada por líneas invisibles pero infranqueables durante décadas, fronteras que marcaban las zonas controladas por las diferentes pandillas. La población no podía pasar de un barrio a otro libremente. La sociedad salvadoreña llegó a un punto tal de degeneración, especialmente en las zonas de violencia, que, en los pasajes o calles de los barrios, a lo que aspiraban los niños era a convertirse en «palabrero»⁹, un miembro de alto rango de la pandilla.

Con el régimen de excepción, ahora no hay fronteras entre las distintas colonias, se puede caminar con tranquilidad y los modestos negocios que antes debían pagar extorsión a las maras operan sin problemas. Pero se teme que las maras que han huido de las ciudades se estén reagrupando en el campo, en zonas aisladas, reorganizándose y rearmándose para adaptar su sistema mafioso a esta nueva realidad. Por ello, para retrasar la respuesta de las bandas, las fuerzas policiales siguen acelerando el ritmo de las detenciones.

⁸ Gobierno de El Salvador en Twitter (@Gobierno_SV) 3-12-22. [Tweet] <https://twitter.com/DefensaSV/status/1598984298316455936>

⁹ El palabrero en una mara es alguien que tiene influencia y respeto entre los miembros de la pandilla. Sus responsabilidades pueden incluir la toma de decisiones en asuntos internos de la pandilla, la resolución de conflictos entre miembros, la coordinación de actividades criminales y, en algunos casos, la representación de la pandilla en relaciones con otras pandillas o grupos delictivos.

El Gobierno habilitó una línea telefónica —el número 123— para que la gente pudiese hacer denuncias anónimas, pero algunos han utilizado este recurso como medio para resolver disputas personales con sus vecinos.

Hay expertos que indican que esta administración, caracterizada por fomentar la hostilidad, evoca el periodo de la guerra civil, cuando el Gobierno alentaba a los ciudadanos a denunciar a los insurgentes y a sus simpatizantes (Raziel, 2023).

— Fase 6. Integración: fue comunicada por Bukele en su discurso a la nación del 15 de septiembre de este año. Se materializará con la próxima creación de la Dirección Nacional de Integración Nacional, entidad que, según el Gobierno, se centraría en las necesidades a medio y largo plazo.

Entre las atribuciones que tendría la nueva Dirección Nacional de Integración está coordinar un sistema integral de capacitación con enfoque laboral, aprobar programas de capacitación y generar programas para reducir la pobreza.

Nayib Bukele ha anunciado su intención de buscar la reelección presidencial en 2024, aunque la Constitución prohíbe dos mandatos consecutivos de un presidente, sin proporcionar detalles sobre su estrategia para lograrlo. Esta decisión ha generado críticas por parte de sus opositores y ha suscitado debates en torno a su posible incompatibilidad con la carta magna¹⁰.

Casi todo el mundo da por hecho que el estado de excepción seguirá vigente al menos hasta las presidenciales del año que viene. Mientras tanto, la popularidad del presidente crece en paralelo a las alertas por su deriva autoritaria.

Papel de los actores externos

La relación entre El Salvador y Estados Unidos ha sido tradicionalmente un elemento fundamental en la política exterior del país centroamericano. Bajo la presidencia de Donald Trump, estas relaciones se han mantenido estrechas y el propio Bukele ha sido visto como un aliado de la administración estadounidense en asuntos críticos como la

¹⁰ Aunque los magistrados de la Sala Constitucional ya han realizado una interpretación poco convencional de las leyes en la que afirman que no hay obstáculo para la reelección si Bukele deja el cargo seis meses antes.

lucha contra el narcotráfico o la migración, sobre todo por la presencia de organizaciones criminales transnacionales.

Sin embargo, Estados Unidos, siendo el destino principal de los salvadoreños que abandonan sus hogares —las remesas son una fuente vital de ingresos para El Salvador y representan una parte significativa de su PIB—, puso condiciones a su ayuda económica para Centroamérica. Exigió que la región implementara medidas específicas destinadas a reducir la llegada de migrantes irregulares a su frontera. En respuesta, el Gobierno de Bukele firmó un acuerdo semejante a los conocidos como «tercer país seguro». Este acuerdo permitía recibir a solicitantes de asilo mientras aguardaban la regularización de su situación en Estados Unidos, una medida que ya habían adoptado México, Guatemala y Honduras.

No obstante, la llegada de Joe Biden al poder revirtió la situación. El planteamiento fue que, para poner fin a la migración, es esencial abordar sus causas fundamentales, lo que engloba la corrupción, la debilidad de las instituciones, la inseguridad y la impunidad.

Biden declinó una solicitud de reunión por parte del presidente salvadoreño durante su visita a Washington. Este gesto fue interpretado como una expresión de la preocupación de la Administración norteamericana por la situación del Estado de derecho y la democracia en El Salvador (*BBC*, 2021b).

Bukele ha recurrido a sus redes sociales cada vez con mayor frecuencia para expresar críticas hacia Estados Unidos, una tendencia que ha sido seguida por varios funcionarios del Departamento de Estado en Washington al cuestionar políticas o posturas adoptadas por el presidente salvadoreño.

Cuando anunció su intención de buscar la reelección a pesar de la prohibición constitucional, la Casa Blanca respondió con medidas que incluyeron sanciones contra su círculo más cercano, la revocación de visados y el congelamiento de activos de una decena de funcionarios y exfuncionarios de su Gobierno debido a acusaciones de corrupción y comportamientos antidemocráticos.

Desde enero de 2021, Estados Unidos carecía de un embajador en El Salvador, ya que Ronald Johnson dejó su cargo tras la llegada de Joe Biden a la Presidencia. Desde entonces, la representación diplomática estaba a cargo de encargados de negocios hasta que, a principios de este año, William H. Duncan llegó a ocupar esta plaza.

No obstante, la administración Biden continúa cuestionando de manera constante la gestión de las actuales autoridades salvadoreñas y ha sumado dos nombres más a su lista de sanciones: el ministro de Trabajo, Rolando Castro, y el secretario jurídico de la Presidencia, Conan Castro (*Europapress*, 2022).

Adicionalmente, el pasado 8 de septiembre, Estados Unidos y El Salvador firmaron un acuerdo por el que se permite la vuelta del Cuerpo de Paz estadounidense al país centroamericano, siete años después de que se retiraran por la inseguridad.

La ofensiva contra las pandillas y la reducción a más de la mitad de los asesinatos ha atraído el interés de otras naciones de la región que se enfrentan a este mismo problema y se plantean la posibilidad de importar esas mismas políticas de seguridad.

Tal es el caso de Honduras, que instauró un estado de emergencia similar, o de Guatemala, donde una candidata a la presidencia prometía en su campaña aplicar el sistema de seguridad de El Salvador.

El 2 de noviembre de 2019, el presidente Bukele expulsó a la diplomacia venezolana en un acto de coherencia con la posición de su Gobierno, ya que había sido uno de los veinte países que desconocieron al Gobierno de Nicolás Maduro en una votación de la Organización de Estados Americanos un mes antes. Se dio un plazo de cuarenta y ocho horas para que la delegación venezolana abandonara el territorio salvadoreño. Además, el Gobierno de El Salvador reconoció como legítima la administración de Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela.

Por otra parte, Bukele se ha acercado a China y ha reforzado el vínculo que ya inició en 2018 su antecesor Sánchez Cerén.

A finales de 2019, el presidente de la república, pese a que antes de tomar posesión lanzó duras críticas a China, realizó una visita oficial al gigante asiático donde se le ofrecieron una serie de megaproyectos, tales como un estadio, una biblioteca y una planta potabilizadora de agua. Esta armonía con Pekín no pareció tener un impacto negativo en su relación con EE. UU., su aliado internacional más importante.

Pero cuando la administración Biden cambió su rumbo de financiación a El Salvador, inmediatamente recibió un fondo de cooperación no reembolsable de 500 M \$ por parte de China.

El mandatario centroamericano ha manifestado en repetidas ocasiones sus deseos de ser un país abierto al mundo y su única condición es el respeto, lo que «aplica para cualquier nación»¹¹.

El papel de los agentes externos en El Salvador ha sido objeto de debate debido a la propuesta de la Ley de Agentes Extranjeros. Esta ley tiene como objetivo evitar la «injerencia» extranjera en el país y la financiación de organizaciones políticas y ONG. Esta ha sido comparada con la Ley Reguladora de Agentes Extranjeros aprobada en Nicaragua en 2020 (*El Tiempo*, 2021).

El presidente Nayib Bukele respaldó ante la última Asamblea General de las Naciones Unidas las políticas de seguridad implementadas por su Administración. En su discurso, el mandatario rechazó las críticas dirigidas hacia sus medidas, algunas de las cuales han sido objeto de preocupación a nivel internacional debido a posibles violaciones de los derechos humanos.

Conclusiones y prospectiva

La población salvadoreña, que ha sufrido los embates de juntas militares, una prolongada guerra civil y el acoso de las maras, anhela la paz. Es comprensible que la gente celebre la posibilidad de vivir en un entorno más tranquilo. Sin embargo, lo que genera inquietud son las limitaciones a la democracia, la reducción o disolución de la separación de poderes y la restricción a la libertad de prensa que se están imponiendo.

Los salvadoreños eligieron fortalecer la autoridad presidencial y otorgarle una autonomía prácticamente absoluta, con un nivel de aprobación de casi el 90 % hoy en día. Hay que decir que esta elección se manifestó a través de procesos democráticos y, por lo tanto, merece ser respetada.

Sin embargo, no podemos pasar por alto que esta situación también plantea un escenario preocupante en lo que respecta a sus posibles consecuencias a largo plazo.

¹¹ Casa Presidencial sv (@PresidenciaSV) 27-07-22. En Twitter <https://twitter.com/PresidenciaSV/status/1563322279433740288?>

El modelo político impuesto por Bukele y su estrategia de seguridad han conseguido una reducción de la criminalidad hasta índices jamás soñados, convirtiéndose en el país más seguro de América Latina, y estos resultados son incontestables.

Las pandillas ya no son ese Estado paralelo que ponía en solfa continuamente a las fuerzas de seguridad y a la propia sociedad salvadoreña.

Sin embargo, habría que preguntarse cuál es el precio que se ha de pagar por conseguir ese estado de bienestar y si esa caída de la violencia no podría ser solo temporal.

Sería interesante abordar las causas más profundas que llevaron a este país al borde del abismo, incluidas la pobreza extrema y la corrupción.

Bukele recurre de nuevo a tácticas utilizadas por sus antecesores a pesar de que se ha demostrado con anterioridad que no tienen un impacto significativo en la resolución de un problema intrínsecamente complejo. La violencia no parece ser la solución definitiva, y esto se evidencia aún más debido a que el poder arraigado de estas pandillas está estrechamente vinculado, como decimos, a la profunda desigualdad y a la pobreza que El Salvador ha enfrentado durante décadas.

Justificar el régimen de excepción en este momento bajo la medida de que hay una perturbación al orden público que ya no existe es difícil, pero el ministro de Justicia está convencido que se seguirá prorrogando hasta que se capture al último pandillero.

Sin embargo, esto parece ser más que nada una herramienta que le permite al presidente convertirse en el adalid de El Salvador, en especial si se tiene en cuenta que el Gobierno cuenta con una sólida maquinaria de comunicación y que ha desarrollado una estrategia de *marketing* efectiva que promueve la noción de que la seguridad prevalece sobre los derechos humanos.

Algunas voces auguran un futuro sombrío y apuntan a cómo se multiplican los indicios de un régimen dictatorial.

Mientras tanto, el presidente busca continuar su mandato y perpetuarse en el poder. Aun cuando la Constitución no lo permite, un fallo de los jueces de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, nombrados el año pasado, podría llevar a El Salvador a tomar un camino en el que se enmascare la oligarquía tras una reforma de carácter pseudodemocrático, pero que, en realidad, tendría la intención última de perpetuar a

Bukele en un poder absoluto que se justificaría, por decirlo de alguna forma, por la

necesidad de erradicar el poder de las maras en aras de una sociedad salvadoreña más segura que pueda salir de la pobreza y la migración.

*Rocío de los Reyes Ramírez**

Analista del IEEEE.

Bibliografía

- Acevedo, C. (2008). Los costos económicos de la violencia. en El Salvador. *América Latina Hoy*, 50. Disponible en: <https://doi.org/10.14201/alh.1341> [consulta 20 junio 2023].
- Aguilar, Jeanette (2020). *Bukele y su política de seguridad*. FACTUM. [en línea] Disponible en: <https://www.revistafactum.com/bukele-seguridad/> [consulta 20 febrero 2023].
- Alemán, M. (2019). Salvador: tregua de pandillas fue una política de Estado. *AP News*. Disponible en: <https://apnews.com/general-news-6c55c6fd74c04cdb84dbca49284981bc> [consulta 10 enero 2023].
- Amnistía Internacional (2023). *Informe 2022/23. El Salvador*. [en línea]. [consulta 10 agosto 2023] Disponible en: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/el-salvador/>
- BBC (2021a). Nayib Bukele, el presidente «del cambio» al que acusan de dar un «golpe» a la Corte Suprema de El Salvador. *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56970298> [consulta 11 enero 2023].
- BBC (2021b). 3 cambios que el gobierno de Joe Biden ya introdujo en las relaciones de EE. UU. con América Latina. *BBC* [en línea]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56050026>. [consulta 15 de septiembre 2022].
- CEDEMA (2007). *Aproximación a la historia de las Fuerzas Populares de Liberación (FPL)*. CEDEMA, Centro de Documentación de los Movimientos Armados. [consulta 11 agosto 2023] Disponible en: https://cedema.org/digital_items/1730

- Cuviller, L. y Comin, M. (2022). La guerra total de Nayib Bukele contra las pandillas. [Vídeo] *France 24*. Disponible en: <https://www.france24.com/es/programas/reporteros/20221206-la-guerra-de-nayib-bukele-contra-las-pandillas-el-salvador>
- Dada Hirezi, Héctor (2017). *La situación de El Salvador: antecedentes, evolución y retos*. Fundación Heinrich Böll. Disponible en: https://mx.boell.org/sites/default/files/la_situacion_de_el_salvador.pdf
- Dudley, Steven y Papadovassilakis, Alex (2020). *Cómo lidia con las pandillas el presidente Bukele de El Salvador*. InSight Crime. [en línea] Disponible en: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/lidia-pandillas-bukele-el-salvador-2/> [consulta 18 febrero 2023].
- El Mundo (2023). ¿Cuáles fueron los Acuerdos de Paz en El Salvador y qué han dicho sus actores políticos?. *El Mundo*. Disponible en: <https://diario.elmundo.sv/politica/cuales-fueron-los-acuerdos-de-paz-en-el-salvador-y-que-han-dicho-sus-actores-politicos>
- El Salvador Times (2019). Bukele lanza oficialmente la CICIES: «Va a empezar a operar con los casos que se pueden ver desde ya». *El Salvador Times*. Disponible en: <https://www.elsalvadortimes.com/articulo/politicos/nayib-bukele-lanza-oficialmente-cicies-es-clamor-pueblo-combata-corrupcion/20190906104644062570.html> [consulta 12 enero 2023].
- El Tiempo (2021). El Salvador: de qué se trata la ley de agentes extranjeros que apoya Bukele. *El Tiempo*. [en línea] Disponible en: <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/el-salvador-de-que-va-la-ley-de-agentes-extranjeros-que-promueve-bukele-631274>. [consulta 18 de enero 2023].
- Europa Press (2022). Estados Unidos confirma al nuevo embajador en El Salvador tras casi dos años de ausencia. *Europa Press*. [en línea] Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-estados-unidos-confirma-nuevo-embajador-salvador-casi-dos-anos-ausencia-20221214164650.html> [consulta 15 de enero 2023].

FMI (2022). *La recuperación de El Salvador se ve limitada por el aumento de los riesgos.*

FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/02/15/cf-el-salvadors-comeback-constrained-by-increased-risks> [consulta 15 enero 2023].

Galeas, G. (2018). *¿Quién es Nayib Bukele?* San Salvador, El Salvador.

García, Jacobo (2022). 22 periodistas e integrantes de 'El Faro', espiados con Pegasus durante el mandato de Bukele. *El País*. [en línea] Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-01-13/la-redaccion-de-el-faro-de-el-salvador-ha-sido-espiada-con-pegasus-durante-el-gobierno-de-bukele.html> [consulta 20 febrero 2023].

Gobierno de El Salvador (2022). *En el tiempo que lleva el Gobierno del Presidente Nayib Bukele el Plan Control Territorial es la mejor defensa del pueblo ante la agresión de las pandillas.* Gobierno de El Salvador. Disponible en: <https://www.presidencia.gob.sv/en-el-tiempo-que-lleva-el-gobierno-del-presidente-nayib-bukele-el-plan-control-territorial-es-la-mejor-defensa-del-pueblo-ante-la-agresion-de-las-pandillas/> [consulta 12 febrero 2023].

González Armando, L. A (1997). 1970-1992: dos décadas de violencia sociopolítica. 1997. *Revista Estudios Centroamericanos (ECA)*. Disponible en: <http://www2.uca.edu.sv/publica/eca/588com1.html> [consulta 4 julio 2023].

(1999). El Salvador de 1970 a 1990: política, economía y sociedad. Realidad. *Revista De Ciencias Sociales y Humanidades*, (67), pp. 43-61.

Grenni Montiel, H. R. (2015). *El Salvador en tiempos de Monseñor Romero: contradicciones de un periodo de violencia. La evolución del pensamiento de Romero.* Universidad Pablo de Olavide.

Human Rights Watch. (2022). *Informe Mundial.* El Salvador. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/world-report/2023/country-chapters/el-salvador>

IEP (2022). *Global Peace Index 2022.* Institute for Economics & Peace (IEP). Sydney. Disponible en: <http://visionofhumanity.org/resources> [consulta 10 enero 2023].

Juárez Ávila, G. (coord.). *Historia y debates sobre el conflicto armado salvadoreño y sus secuelas.* Universidad de El Salvador. Fundación Friedrich.

Lohmuller, Michael (2016). *El Salvador impone medidas drásticas en cárceles, contra pandillas.* InSight Crime. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/salvador-impone-medidas-drasticas-carceles-pandillas/>

Marroquín, David (2021). Noviembre sigue con aumento de homicidios: 97 muertos en 23 días. *El Salvador.com*. [en línea] Disponible en: <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/homicidios-sigue-aumento-noviembre-2021/903485/2021/> [consulta 20 febrero 2023].

Martínez Peñate, O. (2015). *El Salvador. Historia General*. Editorial Nuevo Enfoque.

Martínez, Oscar *et al.* (2020). Gobierno de Bukele lleva un año negociando con la MS-13 reducción de homicidios y apoyo electoral. *El Faro*. Disponible en: https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24781/Gobierno-de-Bukele-lleva-un-a%C3%B1o-negociando-con-la-MS-13-reducci%C3%B3n-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm [consulta 20 febrero 2023].

North, L. J. (1985). *Bitter grounds: roots of revolt in El Salvador*. Toronto, Between The Lines.

Pastor Gómez, M. L. (2016). El Salvador: un Estado que no quiere ser fallido, en *Panorama Geopolítico de los Conflictos 2016*. IEEE. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Geopolitico_Conflictos_2016.pdf [consulta 10 enero 2023]

(2020). *La influencia política de las maras en El Salvador*. [en línea]. Documento de Análisis IEEE 32/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA32_2020LUIPAS_marasSalvad [consulta 10 enero 2023].

Raziel, Zedryk (2023). El Salvador: el infierno de los inocentes enviados a prisión por una llamada anónima. *El País*. [en línea] Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-08-26/el-salvador-el-infierno-de-los-inocentes-enviados-a-prision-por-una-llamada-anonima.html> [consulta 10 de septiembre 2023].

Sherman, Christopher (2021). Nayib Bukele, el polémico y populista líder de El Salvador. *The San Diego Union Tribune*. Disponible en: <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/story/2021-07-04/nayib-bukele-el-polemico-y-populista-lider-de-el-salvador> [consulta 10 febrero 2023].

SRD (2023). *Tasa de Homicidios de El Salvador*. Statista Research Department.

Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/1337015/el-salvador-tasa-de-homicidios> [consulta 15 septiembre 2023].

Urbina, J. (2022) El Salvador en lista de principales países de tráfico de drogas. *La Prensa Gráfica*. Disponible en: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/El-Salvador-en-lista-de-principales-paises-de-trafico-de-drogas-20220920-0091.html>

[consulta 11 agosto 2023]

WOLA (2023). *Un año sin libertades civiles en El Salvador: cuando la excepción se convierte en regla*. WOLA. Disponible en: <https://www.wola.org/es/2023/03/ano-sin-libertades-civiles-el-salvador-cuando-excepcion-convierte-regla/> [consulta 20 mayo 2023].

Tabla de Cronología del conflicto

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTOS
1972	El general Arturo Armando Molina da un golpe de Estado e instaura un régimen militar. Esto marca el comienzo de un periodo de Gobiernos militares en El Salvador.
1977	En enero se llevan a cabo elecciones presidenciales en medio de acusaciones de fraude electoral. José Napoleón Duarte, líder de la Democracia Cristiana, denuncia el fraude y lidera «el golpe de Estado cívico-militar». Esto desencadena la lucha armada.
1980	La guerra civil estalla oficialmente cuando el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), una coalición de grupos guerrilleros de izquierda que lanza una ofensiva armada contra el Gobierno militar
1980	El arzobispo Óscar Romero, defensor de los derechos humanos, es asesinado a tiros mientras oficiaba misa. Su asesinato genera condena internacional y aumenta la presión sobre el Gobierno salvadoreño.
1981	Estados Unidos comienza a proporcionar un fuerte apoyo militar y económico al Gobierno salvadoreño.
1984	Se realizan elecciones presidenciales en medio de la guerra civil. José Napoleón Duarte, líder de la Democracia Cristiana, es elegido presidente.
1989	Se firma el acuerdo de paz entre el Gobierno y la guerrilla del FMLN, lo que pone fin a la guerra civil.
1992	Primeras elecciones presidenciales democráticas desde el inicio de la guerra. Alfredo Cristiani, del partido ARENA, se convierte en presidente.
1993	Se establece la Comisión de la Verdad, que investiga los abusos de derechos humanos cometidos durante la guerra civil y publica un informe que detalla graves violaciones.
2001	El Salvador adopta el dólar estadounidense como su moneda oficial para estabilizar la economía.
2009	Mauricio Funes, candidato del FMLN, se convierte en el primer presidente de izquierda en la historia de El Salvador.
2014	Salvador Sánchez Cerén, también del FMLN, asume la presidencia.
2019	Junio. Nayib Bukele gana las elecciones y asume la presidencia de El Salvador. Se rompe con décadas de bipartidismo entre los partidos ARENA y FMLN.
2019	20 de junio. El presidente Nayib Bukele, junto a las Autoridades de Seguridad, anuncia la implementación del Plan Control Territorial.
2021	Febrero. Elecciones legislativas y municipales: el partido Nuevas Ideas, liderado por Nayib Bukele, obtiene una victoria aplastante, ganando la mayoría en la Asamblea Legislativa.
2021	Mayo. La Asamblea Legislativa destituye y reemplaza a los cinco magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema y al fiscal general.
2022	27 de marzo. Se aprueba por primera vez el estado de excepción.
2022	Septiembre. Bukele anuncia su intención de buscar la reelección presidencial.
2023	Se inaugura la megacárcel con capacidad para 44 000 presos.

En la tabla adjunta a continuación, datos de 1 de agosto 2023 salvo expresión contraria. Fuente CIA, The World factbook.

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS	
Extensión	21 041 kilómetros cuadrados
PIB en miles de millones de dólares (2021 es.)	57,37 mil millones
Estructura PIB	Agricultura 12 % (2017 est.)
	Industria 27,7 % (2017 est.)
	Servicios 60,3 % (2017 est.)
PIB per cápita	9,100 (2021 est.)
Tasa de crecimiento PIB	10,28 % (2021 est.)
Relaciones comerciales en miles de millones de dólares (Exportaciones):	8,49 mil millones (2021 es.)
Relaciones comerciales en miles de millones de dólares (Importaciones):	15,75 mil millones (2021 es.)
Población	6 602 370 (2023 est.)
Estructura de edad	0-14 25,4 %
	15-64 66,39 %
	Más de 65 8,21 % (2023 est.)
Tasa de crecimiento de la población	0,46 % (2023 est.)
Grupos étnicos	Mestizo 86,3 %, Blanco 12,7 %, Amerindio 0,2 % , Negro 0,1 %
Religiones	Católica 50 %, Protestante 36 %, Otras 2 %, Ninguna 12 % (2014 est.)
Tasa de alfabetización de la población (Mayores de 15 años saben leer y escribir)	89,1 %
Población bajo el umbral de la pobreza	22,8 % (2019 est.)
Índice GINI	38,8 (2019 est.)
Gasto militar. % del PIB.	1,2 % del PIB (2022 est.)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

3
ie
3
ie
3
ie



Documentos

OPINIÓN

Documentos **OPINIÓN**

- 527** Comprendiendo las políticas de seguridad. Cultura estratégica como valor. Javier Veiga Gasalla
- 542** Iberoamérica: ¿prefiere a mamá China o a papá Estados Unidos?. María Rodríguez González
- 560** Las tecnologías cuánticas en la cuarta revolución industrial. Elisa M. Darias, Sonia Ramos, Beatriz Gómez, F. Javier Marcos, Enrique Belda, Dionís Oña
- 573** Tratamiento del ciberespacio como espacio global común: analogías y limitaciones. Carmen Muncio Díaz
- 589** Cifras y letras de las «dos sesiones» chinas de 2024. Xulio Ríos
- 602** Desinformación con potencial desestabilizado. Rubén Guilló Rot
- 616** Señores de la Guerra: Wagner en la República Centroafricana. Álvaro Gaspar Rodríguez Acevedo
- 633** La aceptación china de la guerra en Ucrania y el objetivo de un nuevo orden mundial. Gracia Abad Quintanal
- 645** La guerra entre Israel y Hamás. La erupción perpetua de la política internacional. Jacobo Morillo
- 660** Las prisiones, «escuelas para la yihad». M^a Dolores Calvente Moreno
- 681** La creación de lazos ejército-juventud en países desarrollados a través de los Cadetes juveniles o las Escuadrillas del aire. María Pilar Doñate Sanz
- 693** Reino Unido presenta su nueva estrategia para drones. Augusto Conte de los Ríos
- 708** Controlar la población sin controlar el territorio. Claves del éxito de la insurgencia talibán. Javier Ruiz Arevalo
- 720** Irán e Israel y el complejo juego de la disuasión en zona gris. Sonia Sánchez Díaz, Guillem Colom Piella
- 732** Más allá de las armas: la estrategia de Rusia en Ucrania. Teresa Arias Fernández
- 749** Evolución legal de la figura del mercenario en el conflicto de Ucrania, ¿respeto o soslayo al DIH?. Félix Ortega Medina
- 765** Prabowo Subianto, nuevo presidente de Indonesia. Jokowi se resiste a abandonar el poder. Fco. Javier Saldaña Sagredo
- 781** El conflicto en el Este de la República Democrática del Congo: la génesis de M-23. José Luis Pontijas Calderón

- 797** Taiwán: unos comicios atípicos y una legislatura complicada. Ignacio M. García-Galán
- 813** La guerra orbital: una aproximación conceptual. Juan Carlos Andrés Herrero
- 833** La crisis de los refugiados sirios en Turquía. Mercedes Sánchez Millán
- 853** Ucrania vs. Yugoslavia. José María Cordero Aparicio
- 870** Polonia, una potencia «atlantista» en un marco europeo. Paula María Jiménez Lendoiro
- 887** La trata transnacional de mujeres y niñas, con fines de explotación sexual, desde Nigeria. Patricia Rodríguez González
- 903** Incertidumbre en la navegación por el Mar Rojo. Bartolomé Cánovas Sánchez
- 918** Indonesia, el gigante tranquilo del Indopacífico reclama protagonismo. Isidre Ambrós
- 930** La militarización de las relaciones internacionales: el rearme como nuevo entorno de seguridad. Ana Núñez Cifuentes
- 950** Vinculación entre juegos de guerra e innovación militar: un camino hacia el cambio doctrinal. Javier de la Rubia Navarro
- 964** Un nuevo día para Japón: de la necesidad de adaptación estratégica en defensa. Alejandro Nieto Pastor
- 983** La percepción bilateral sinosurcoreana: una «lejana cercanía». Clara Santos Blázquez
- 999** Naves furtivas y constelaciones de satélites, un espacio en disputa. David Corral Hernández
- 1015** Myanmar: fronteras porosas e implicaciones de una guerra civil en la geopolítica asiática. Irene Riezu Tévar
- 1036** La financiación de la política de seguridad y defensa de la UE: ¿hacia un cambio de modelo bajo la presión de la guerra en Ucrania?. Luis N. González Alonso
- 1053** Las amenazas existenciales de Armenia como Estado independiente. Sebastián Chumbe Checa
- 1074** Cristales... ¿los nuevos «diamantes de sangre» del Sahel?. Celia Iglesias Lancho
- 1087** El Sahel, epicentro de distribución de drogas... ¿también hacia Oriente Medio?. Lucía Guerrero Jurado
- 1103** Mali, Níger y Burkina Faso: redefiniendo alianzas en el panorama geopolítico de África Occidental. Alejandro López Martínez
- 1124** Las manecillas rusas del reloj del día del juicio final. Fernando del Pozo
- 1151** Occidente y el reto al sistema liberal. Alejandro Mackinlay
- 1165** Puentes entre Oriente y Occidente: El papel estratégico de la OTAN en el Indopacífico frente a China. Miguel Ángel Melián Negrín

32/2024

1 de abril de 2024

Javier Veiga Gasalla *

Comprendiendo las políticas de seguridad. Cultura estratégica como valor

Comprendiendo las políticas de seguridad. Cultura estratégica como valor

Resumen:

Este trabajo intenta explicar hasta qué punto la cultura estratégica de un país es capaz de predecir sus políticas de seguridad. Para ello se estudian los ejemplos de Reino Unido y Rusia, intentando encontrar un patrón de comportamiento a lo largo de su historia que pueda justificar no sólo decisiones pasadas sino actuales. Este artículo defiende que efectivamente, la cultura estratégica puede explicar las tendencias o preferencias de los países para tomar ciertas decisiones, sin embargo, la cultura estratégica no siempre es capaz de predecir las políticas de seguridad ni el comportamiento de los países. Otras muchas variables entran en juego y son capaces de influenciar el desarrollo e implementación de las políticas de seguridad. La cultura estratégica es sólo parte de la fórmula. Para entender las políticas de seguridad y decisiones de un país se deben identificar, analizar y entender multitud de factores, no sólo la cultura estratégica. Lo que parece indudable, es que cuanto más conozcamos sobre la cultura estratégica de un país, más nos podremos aproximar a poder entender el pensamiento estratégico de sus líderes y consecuentemente, quizás seamos capaces de reducir el abanico de posibles decisiones que ese estado pueda tomar en materia de seguridad. El pensamiento estratégico importa.

Palabras clave:

Cultura estratégica, políticas de seguridad, decisión, comportamiento, pensamiento estratégico, tendencia.

***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.

Understanding security policies. Strategic Culture as a value.

Abstract:

This article attempts to explain to what extent states' strategic cultures are able to predict its security policies. To do this, United Kingdom and Russia are taken as cases of study, trying to find a pattern of behaviour throughout their history that can justify not only past but also current decisions. This article argues that indeed, strategic culture can explain the tendencies or preferences of countries to make certain decisions, however, strategic culture is not always capable of predicting the security policies or behaviour of states. Many other variables come into play and are capable of influencing the development and implementation of security policies. Strategic culture is only part of the formula. To understand countries' security policies and decisions, a multitude of factors must be identified, analysed and understood, not just the strategic culture. What seems undoubtable is that the more we know about the strategic culture of a country, the closer we can come to understand the strategic thinking of its leaders and consequently, we will be able to reduce the range of potential decisions a state can make in the security domain. Strategic thinking matters.

Keywords:

Strategic culture, security policies, decision, behaviour, strategic thinking, tendency.

La «cultura estratégica» es una teoría muy discutida, por lo tanto valorar hasta qué punto esta teoría puede mejorar nuestro entendimiento de las políticas de seguridad de los estados es difícil de juzgar. Con la finalidad de buscar una posible respuesta, este artículo estará estructurado en cuatro partes. Primero, se analizarán los orígenes de la teoría que postula que la cultura estratégica es un componente necesario para comprender las políticas de seguridad de los estados. En la segunda y tercera partes, se analizarán los pilares de esta teoría en referencia al Reino Unido (UK) y Rusia. Ambos países han sido seleccionados por su actualidad, especialmente en el caso ruso. Empezando por el Reino Unido, este trabajo se centrará en la permanente persecución del status de potencia mundial y su incesante debate sobre el compromiso con el continente Europeo¹. En lo relativo a Rusia, el foco estará sobre su permanente tendencia a una defensa agresiva y centralismo autoritario, haciendo especial mención a la guerra de Ucrania e intentando valorar hasta qué punto la cultura estratégica rusa puede explicar el porqué de este conflicto.

En estas dos partes se intentarán identificar las tendencias de ambos países que han permanecido invariables a lo largo de los años, procurando explicar a su vez la influencia en su comportamiento. Para ello, este trabajo considera que las Estrategias de Seguridad Nacional (ESN) son la expresión, al más alto nivel, de las políticas de seguridad de los estados, por lo tanto su estudio puede ayudar a valorar la continuidad de las respectivas culturas estratégicas. En la cuarta parte, se analizarán las divergencias en las culturas estratégicas, reconociendo que también existen períodos en los cuales esta teoría no constituye la base ni de las políticas de seguridad de los estados ni de sus decisiones en este ámbito. Antes de profundizar en los pilares de la cultura estratégica del Reino Unido y Rusia, es necesario comenzar sentando las bases de los orígenes y fundamentos de la teoría de la cultura estratégica.

Orígenes y teoría

La política define los fines a alcanzar por la estrategia, cuya función es definir los medios para alcanzarlos. Como decía Sun Tzu, «*Estrategia sin táctica es el más lento camino a*

¹ MACMILLAN, Alan. *Strategic culture and national ways in warfare: The British case*. The RUSI Journal, 140, 5 /1995.

*la victoria. La táctica sin estrategia es el ruido antes de la derrota»*². Esta aproximación refleja la importancia del nivel estratégico. Un nivel que a menudo es olvidado por la preponderancia del pensamiento táctico, en parte gracias a que la mayoría de los líderes actuales tienen un gran bagaje táctico pero no estratégico. Según Federico Aznar, el modelo cultural imperante en cada momento determina en gran medida las decisiones en nivel estratégico, lo que sin duda alguna resalta la importancia del término cultura estratégica³, término cuyos orígenes son abordados a continuación.

Fue la obra *Ilíada* el primer documento que abordó el origen de la conexión entre «estilos nacionales» o «tradiciones» y «comportamiento de los estados». En esta obra ya se describían las «peculiaridades nacionales» del ejército Troyano y Griego en su modo de hacer la guerra⁴. Por aquel entonces, por ejemplo el «clima» era considerado como una de las variables que mayormente influían en el «modo de combatir» de cada país⁵. Fue en 1932 y 1973, cuando los británicos Liddell Hart y Russell Weigley escribieron sobre el «modo» británico y americano de combatir⁶. Estos ejemplos pueden ser considerados como el nacimiento de la conexión entre «cultura» y «políticas de seguridad nacional». Sin embargo fue Jack Snyder el que enlazó directamente «cultura» con «decisión estratégica»⁷. Su argumento puede ser enmarcado dentro de los «teóricos de la cultura» o «culturalistas», que empezaron a cuestionar la utilidad del «realismo» como respuesta a la pregunta de cómo funciona el mundo. Estos defendían que los factores idealistas y racionales ofrecían mejores respuestas a esta cuestión⁸. Además de Snyder, académicos como Bueno de Mezquita y David Lalman, defendían la idea de que el neorrealismo no había sido capaz de explicar el final de la Guerra Fría ni los cambios en el balance de poder entre potencia⁹. Como ejemplo, estos teóricos cuestionaban la perspectiva neorrealista que defendía que Alemania y Japón, con el fin de la Guerra Fría abandonarían su posición antimilitarista en su búsqueda por recuperar la hegemonía

² SUN-TZU. *El arte de la guerra*. Obelisco/2009.

³ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. *El espacio de decisión estratégico*, Instituto Español de Estudios Estratégicos / 2023.

⁴ HEUSER, Beatrice y JOHNSON, Jeannie. *Introduction National Styles and Strategic Culture*. Cambridge: Cambridge University press / 2017.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ LANTIS, Jeffrey S. *Strategic Culture: from Clausewitz to Constructivism*. 2006.

<https://fas.org/irp/agency/dod/dtra/stratcult-claus.pdf> (consultado 15/02/2023)

⁸ DESCH, Michael C. *Culture Clash: Assessing the importance of ideas in Security Studies*. International Security, 23, 1/ 1998.

⁹ LANTIS, Jeffrey S. *Strategic Culture and National Security Policy*. International Studies Review, 4, 3/2002.

militar¹⁰. Según ellos, los neorrealistas fallaron en su predicción en tanto en cuanto Alemania y Japón continuaron con sus políticas antimilitaristas¹¹.

Antes de analizar el concepto de cultura estratégica, se considera necesario aclarar la distinción entre «política estratégica» y «comportamiento estratégico». Este autor coincide con Alan Bloomfield cuando identifica «política estratégica» y «comportamiento estratégico» con los procesos de toma de decisiones a «largo» y «corto» plazo respectivamente¹². De esta manera, las «políticas estratégicas» de seguridad nacional podrían ser analizadas estudiando documentos como las Estrategias de Seguridad Nacional, y los «comportamientos estratégicos», centrándose en decisiones específicas tomadas por los políticos en momentos concretos¹³. Desde el punto de vista del autor de este ensayo, esta distinción puede ayudar a enmarcar el consiguiente análisis de las políticas y comportamientos de los estados.

Analizando la extensa literatura que aborda el término de «cultura estratégica», se puede concluir que existe un consenso generalizado considerándola como un concepto en permanente disputa¹⁴. Entre la multitud de definiciones, Snyder la consideraba como «*la suma total de ideas, respuestas condicionadas emocionalmente y pautas de comportamiento, que los miembros de una comunidad estratégica han adquirido a través de la formación o imitación y que comparten entre ellos*»¹⁵. En esta definición se puede observar cómo Snyder enlazó «ideas» con «comportamiento». Sin embargo, otras definiciones no son capaces de trazar una línea clara entre ideas y comportamientos¹⁶, incluso algunas de ellas se centran únicamente en normas o valores que existen y operan en un sistema¹⁷. Por el contrario, la mayoría de las definiciones coinciden en identificar la cultura estratégica como un conjunto de creencias capaces de influenciar en mayor o menor medida el proceso de toma de decisiones en la estrategia de seguridad nacional.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid; LONGHURST, Kerry y LEES, Charles. *On Strategic culture. Germany and the Use of Force*. Manchester University Press / 2005.

¹² BLOOMFIELD, Alan. *Time to Move On: Reconceptualizing the Strategic Culture Debate*. *Contemporary Security Policy*, 33, 3 / 2012.

¹³ Ibid.

¹⁴ REES, Wyn y ALDRICH, Richard J. *Contending Cultures of Counterterrorism: Transatlantic Divergence or Convergence?*. *International Affairs*, 81, 5 / 2005; GRAY, Colin S. *Strategic Culture as Context: The First Generation of Theory Strikes Back*. *Review of International Studies*, 25, 1 / 1999.

¹⁵ SNYDER, Jack L. *The Soviet Strategic Culture: Implications for limited nuclear operations*. Rand Corp Santa Monica Cali / 1977. <https://www.rand.org/pubs/reports/R2154.readonline.html> (consultado 12/02/2023)

¹⁶ LANTIS. *Strategic Culture: from Clausewitz to Constructivism*.

¹⁷ DALGAARD-NIELSEN, Anja. *The Test of Strategic Culture: Germany, Pacifism and Pre-emptive Strikes*. *Security Dialogue*, 36, 3 / 2005.

«Los culturalistas» mantienen que múltiples factores como la geografía, las relaciones internacionales, la historia militar, las relaciones cívico-militares... etc.¹⁸, pueden crear una específica cultura estratégica, que a su vez predispone a un país a pensar y comportarse de una manera específica. Autores como Duffield defienden que estas predisposiciones hacen que las élites y sociedades de un país sean más proclives a unas determinadas decisiones políticas que otras¹⁹. Sin embargo, aquí se defiende que aunque la cultura estratégica de un país puede influenciar el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional, esta es sólo una de las múltiples variables que influyen en el proceso decisivo. Además, se considera que el papel que esta teoría juega a la hora de determinar estrategias de seguridad no siempre es preferente. Primero, porque otras variables como los «shocks»²⁰, limitaciones domésticas-internas, amenazas de seguridad externas e internas, la posesión de medios para enfrentarse a estas amenazas²¹, e incluso la personalidad específica de las élites o líderes en el poder²², pueden jugar un papel significante en el proceso de diseño de las políticas de seguridad. Segundo, porque en ocasiones las decisiones estratégicas son tomadas en contra de la cultura dominante²³.

Con la finalidad de valorar la influencia de cultura estratégica en las políticas de seguridad de Reino Unido y Rusia, se considera conveniente analizar los pilares en sus culturas estratégicas en el pasado, intentado valorar si las actuales políticas de seguridad y sus decisiones estratégicas emanan de estos pilares.

Pilares de la Cultura Estratégica Británica

Empezando con UK, se podría decir que los valores democráticos, la defensa del estado de derecho, el capitalismo y el respeto por los valores Cristianos podrían ser algunos de los principios básicos constitutivos de la cultura estratégica británica. Sin embargo, este artículo mantiene que dos de los pilares de su cultura estratégica que se han mantenido prácticamente inquebrantables son su persecución del status de «potencia mundial» y

¹⁸ BLOOMFIELD. *Time to Move On*.

¹⁹ LANTIS. *Strategic Culture and National Security Policy*.

²⁰ LANTIS. *Strategic Culture: from Clausewitz to Constructivism*.

²¹ THOMSON y BLAGDEN. *A Very British National Security State*.

²² LANTIS. *Strategic Culture: from Clausewitz to Constructivism*.

²³ GRAY. *Strategic Culture as Context*.

su permanente equilibrio o debate entre «compromiso continental y potencia marítima-naval»²⁴.

Relativo a la persecución del status de «potencia mundial», tal y como defiende David Blagden, las élites de la política de defensa británicas consideran a este pilar como un principio irrenunciable²⁵. La emergencia de Japón y EEUU como grandes potencias mundiales entre 1894 y 1898, hizo que UK se viese forzado a luchar por mantener su statu-quo anterior y buscar alianzas con otras potencias²⁶. Tras la Segunda Guerra Mundial y al albor del mundo bipolar US-Unión Soviética, la ambición por el status de gran potencia provocó que UK priorizase el desarrollo de armas nucleares, entre ellas la bomba atómica²⁷. En aquel momento, UK podría haber decidido abandonar la carrera nuclear tal y como habían hecho Alemania y Japón, sin embargo, los políticos y estrategias británicos creyeron que esta era una decisión necesaria para asegurar un status igualitario con el resto de potencias mundiales²⁸, una decisión que a la postre aseguraría la influencia global británica.

Trasladándonos al presente, si se analiza la estrategia de seguridad británica del año 2015, se puede concluir que la significancia de este pilar en la cultura estratégica está muy presente en el desarrollo de este tipo de estrategias. UK es descrito como un estado con «alcance e influencia global», de hecho, el segundo de los objetivos de seguridad nacional es «proyectar nuestra influencia global»²⁹. Según UK, este objetivo debe ser alcanzado expandiendo «nuestro world-leading soft power», «fortaleciendo el orden internacional basado en el estado de derecho» y «creando estabilidad fuera de las fronteras británicas»³⁰. Todas estas expresiones trasladan la idea de que UK ostenta un «papel global» y que su persecución y mantenimiento del status de gran potencia es sin duda un factor continuista en la cultura estratégica británica.

²⁴ MACMILLAN. *Strategic culture and national ways in warfare*.

²⁵ BLAGDEN, David. *Two Visions of Greatness: Roleplay and Realpolitik in UK Strategic Posture*. Foreign Policy Analysis, 15 / 2019.

²⁶ GOOCH, John. *The weary titan: Strategy and policy in Great Britain, 1890-1918*. The making of Strategy: Rulers, States and War. Cambridge University Press / 1996.

²⁷ MACMILLAN. *Strategic culture and national ways in warfare*.

²⁸ Ibid.

²⁹ *Estrategia de Seguridad Nacional*. Página oficial del Gobierno del Reino Unido. London: HM Government / 2015. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478933/52309_Cm_9161_NSS_SD_Review_web_only.pdf (consultado 25/05/23)

³⁰ Ibid.

Otro pilar que caracteriza la cultura estratégica de este país es su equilibrio entre el «compromiso continental y poder marítimo»³¹, o el «mantenimiento del equilibrio Europeo»³². Este «debate» también se puede entender como la lucha de poderes entre el dominio terrestre y naval. Al comienzo del siglo XX surgió el debate sobre qué estrategia debía ser empleada para enfrentarse a la amenaza Alemana, resultando en un cambio de tendencia hacia el dominio y poder terrestres³³. Liddle Hart, influenciado por las dramáticas bajas de la Primera Guerra Mundial, argumentaba que no existía ninguna razón para abandonar el énfasis naval que había dominado la estrategia británica durante 3 siglos³⁴, defendiendo unas relaciones secundarias o más indirectas con Europa. Sin embargo, historiadores como Howard, defendían que el poder naval no era suficiente y que era necesario un mayor compromiso con el continente europeo³⁵. La preponderancia del poder naval en la cultura estratégica británica deriva de la permanente necesidad de protección de sus arterias vitales, las líneas de comunicación marítimas³⁶. Como una nación dependiente de la importación de bienes materiales a través de sus costas, UK no se podría permitir el lujo de perder el control naval. Es en esta necesidad donde radica la importancia estratégica del poder naval británico, poder con el cual debería ser capaz de proteger sus líneas de comunicación marítimas.

Analizando la continuidad de esta tendencia, se puede observar cómo la estrategia de seguridad nacional resalta la importancia del comercio, una palabra utilizada en 45 ocasiones³⁷. De hecho, el primer ministro menciona en la introducción que *«necesitamos que las líneas de comunicación permanezcan abiertas y que las arterias del comercio global fluyan con libertad»*³⁸, subrayando la importancia del comercio para el Gobierno británico.

En la ESN también se puede apreciar el compromiso con el continente europeo, con multitud de referencias a la importancia de la cooperación con la UE. Se manifiesta que esta cooperación debe continuar para mantener un país próspero y seguro³⁹. A pesar de estas referencias a la UE, este documento no refleja la permanente disputa interna de

³¹ Ibid.

³² GOOCH. *The weary titan*.

³³ Ibid.

³⁴ HEUSER. *Introduction National Styles and Strategic Culture*.

³⁵ MACMILLAN. *Strategic culture and national ways in warfare*.

³⁶ Ibid.

³⁷ HM. *ESN 2015*.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

UK con este compromiso europeo. Por el contrario, este ensayo mantiene que uno de los posibles ejemplos de la continuidad de este debate puede encontrarse en el Brexit. Este debate y el consiguiente comportamiento del estado demuestran la permanencia de esta lucha en la cultura estratégica británica.

Aunque las causas del Brexit pueden ser múltiples, entre ellas un posible rechazo a la clase política o incluso al sistema económico británico, se considera que el Brexit fue el reflejo de un debate que comenzó en 1990, entre aquellos a favor de continuar con la UE y sus detractores⁴⁰, a favor de una posición más aislacionista. El apoyo al Brexit obtuvo un poco más del 50%, demostrando que el debate seguía muy presente en la sociedad Británica⁴¹. Por lo tanto, parece quedar demostrado que estos dos pilares de la cultura estratégica británica han influenciado las políticas de seguridad británicas, tanto en el pasado como en el presente. Esto refuerza la idea de que la cultura estratégica puede facilitar la comprensión de las políticas de seguridad de los estados y sus comportamientos asociados. Una vez analizado el RU, es el momento de abordar la cultura estratégica Rusa.

Pilares de la Cultura Estratégica Rusa

Centrándonos en Rusia, se puede considerar que la constante búsqueda de seguridad, fundamentada en la percepción de que la política internacional es una lucha permanente⁴², y como UK, su consideración de gran potencia⁴³, son características de la cultura estratégica rusa. Sin embargo, es conveniente centrarse en su «defensa agresiva»⁴⁴, y «centralismo autoritario»⁴⁵. Este autor considera que estas características tienen una clara influencia en los comportamientos y decisiones actuales de su líder, Vladimir Putin.

⁴⁰ MENON, Anand. *Why the British Chose Brexit: Behind the Scenes of the Referendum*. Foreign affairs. <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/2017-10-16/why-british-chose-brexit> (consultado 22/02/23)

⁴¹ En el siguiente artículo de la BBC se puede consultar más datos sobre el resultado del referéndum: https://www.bbc.co.uk/news/politics/eu_referendum/results (consultado 22/06/2023)

⁴² GRAY. *Comparative Strategic Culture*.

⁴³ RENZ, Bettina. *Russian responses to the changing character of war*. International Affairs, 95, 4 / 2019; IGUMNOVA, Lyudmila. *Russia's Strategic Culture Between American and European Worldviews*. Journal of Slavic Military Studies, 24, 2 /2011.

⁴⁴ GALETOTTI. *Russian strategic culture*.

⁴⁵ ERMARTH, Fritz W. *Russia's strategic culture: past, present, and... in transition?*. Defence Threat Reduction Agency Advanced Systems and Concepts Office, 4. <https://fas.org/irp/agency/dod/dtra/russia.pdf> (consultado 24/10/23)

La tendencia rusa al comportamiento agresivo tiene su origen en su permanente obsesión con la defensa de sus fronteras, realizada con frecuencia a través del uso de la fuerza⁴⁶. Su vasto tamaño e indefendibles fronteras, junto con la multitud de invasiones que sufrió a lo largo de su historia, ha generado una sensación de vulnerabilidad y el consiguiente sentimiento de estado de guerra permanente⁴⁷. Esta creencia está enraizada en el pasado imperial, apoyado en parte por las invasiones mongolas del siglo XIII y los ataques francés y alemán en los siglos XIX y XX respectivamente⁴⁸. Este sentido de vulnerabilidad puede verse reflejado en la descripción de los estados extranjeros como amenazas y en la militarización de la cultura estratégica en los siglos XVI y XVII, cuando el poder militar era considerado como el principal pilar del estado⁴⁹. Este poder militar ha sido empleado a lo largo de la historia como un medio para defender el estado de las amenazas externas⁵⁰. Todos estos factores han provocado que Rusia desarrolle una tendencia por las medidas sorpresa y preventivas, con la finalidad de ganar ventaja estratégica⁵¹.

Igualmente, el «centralismo autoritario» está enraizado en ese sentimiento de estado de guerra permanente e imperiosa necesidad de controlar un territorio inmenso⁵². Consecuentemente, a lo largo de la historia ha sido necesario disponer de un gobierno central fuerte y autoritario, capaz de controlar su propio territorio y población, y a su vez de defenderlo de agresiones extranjeras⁵³. Para conseguir la ansiada seguridad interna, Rusia nunca tuvo reparos en usar la violencia y recurrir a medidas coercitivas para por ejemplo recaudar los impuestos necesarios para gobernar el país⁵⁴, con la idea subyacente de que la población rusa no debería nunca retar las reglas establecidas⁵⁵.

En lo relativo a la Rusia actual y su ESN, se puede concluir que las ESN rusas están caracterizadas por la descripción de estados extranjeros, especialmente los

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ KARI, Martti J. y PYNNÖNIEMI, Katri. *Theory of strategic culture: An analytical framework for Russian cyber threat perception*. Journal of Strategic Studies / 2019.

⁴⁸ GERMAN, Tracey. *Harnessing protest potential: Russian strategic culture and the coloured revolutions*. Contemporary Security Policy, 41, 4 / 2020.

⁴⁹ ERMARTH. *Russia's strategic culture*.

⁵⁰ KARI y PYNNÖNIEMI. *Theory of strategic culture*.

⁵¹ COVINGTON. *The culture of Strategic Thought*.

⁵² ERMARTH. *Russia's strategic culture*.

⁵³ GALETOTTI. *Russian strategic culture*.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

occidentales, como amenazas⁵⁶. Ya la ESN rusa publicada en diciembre de 2015, describía a EEUU, sus aliados y a la OTAN como una amenaza a su seguridad nacional⁵⁷. Rusia considera que Occidente está intentando contenerla y presionarla, para así mantener la hegemonía mundial⁵⁸. Occidente es percibido como una influencia negativa en la región Euroasiática, poniendo en peligro los intereses rusos⁵⁹. Además, analizando los comportamientos actuales de la Rusia de Putin, se puede concluir que la percepción de «agresión» y «intervencionismo extranjero» procedente de occidente, unido al temor ruso de verse sorprendido y al deseo de evitar revoluciones internas dentro de sus fronteras, pueden ser causas de la decisión de Putin de intervenir en Ucrania, tanto en el año 2015 como en la actual guerra de 2022⁶⁰. La intervención de 2015 podría haber sido la respuesta agresiva a la amenaza que supuso la revolución Maidan⁶¹, que fue percibida como una amenaza real contra el gobierno central⁶².

En lo que respecta a la guerra de 2022, son varios los académicos que sin dejar de culpar a Putin por las atrocidades cometidas en este conflicto, coinciden en señalar que esta guerra es la respuesta agresiva de Putin contra la amenaza que representa Occidente, la OTAN y un posible ingreso de Ucrania en la misma⁶³. Tal y como mencionan entre otros Marshall y Baqués Quesada, Rusia ha sufrido multitud de invasiones a lo largo de su historia y fruto de la geografía, muchas de ellas han discurrido a través de las extensas praderas del terreno ucraniano⁶⁴. A los ojos de Putin, el ingreso de Ucrania en la OTAN siempre ha constituido una línea roja, ya que jamás podría permitir que occidente desplegara medios militares en este país. Putin, al igual que los Zares y Bolcheviques hicieron anteriormente, siempre han luchado por ganar profundidad estratégica

⁵⁶ *Russian National Security Strategy 2016*. Instituto Español de Estudios Estratégicos <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf> (consultado 23/11/23)

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ SKAK Mette. *Russian strategic culture: the role of today's chekisty*. Contemporary Politics, 22, 3 / 2016; BAQUÉS QUESADA, Josep. *De la geopolítica a la reconfiguración del orden mundial*. La Guerra de Ucrania, los 100 días que cambiaron Europa. Catarata, Ejércitos / 2022.

⁶¹ SKAK. *Russian strategic culture*.

⁶² MYKHENKO, Vlad. *Causes and consequences of the War in Eastern Ukraine: An Economic Geography Perspective*. Europe-Asia Studies, Routledge / 2020.

⁶³ MEARSHEIMER, John J. *The Causes and Consequences of the Ukraine War*. Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development / 2022; DUNFORD, Michael. *Causes of the Crisis in Ukraine*. International Critical Thought, 13, 1, Routledge / 2023; COLOM PIELLA, Guillem. *La guerra de Ucrania, los 100 días que cambiaron Europa*.

⁶⁴ MARSHALL, Tim. *Prisioneros de la Geografía*. Península / 2021; BAQUÉS QUESADA, Josep. *De la geopolítica a la reconfiguración del orden mundial*.

defensiva, trasladando su frontera hacia el oeste⁶⁵. Los acercamientos de Ucrania hacia la OTAN y viceversa, han sido vistos por Putin como una amenaza existencial, exigiendo por tanto una respuesta agresiva. Es cuanto menos paradójico observar cómo académicos como el ya referenciado Tim Marshall en 2015, fue capaz de explicar en su libro «prisioneros de la geografía», que el ingreso de Ucrania en la OTAN sería sin dudarlos casus belli para Rusia. Lo que pone de manifiesto la importancia del estudio de la cultura estratégica de los estados, para poder de esta manera poder prever o por lo menos intuir posibles comportamientos o decisiones de los estados ante distintos estímulos o amenazas.

Por lo tanto, puede observarse cómo el temor a no verse sorprendido⁶⁶, y el deseo de evitar cualquier tipo de amenaza contra el gobierno y país, todavía es capaz de explicar no sólo las políticas de seguridad rusas sino también algunos comportamientos agresivos. Sin embargo, habiendo analizado las continuidades en la cultura estratégica de ambos estados, y su reflejo en las políticas de seguridad, a continuación se van a analizar los momentos en que dichos países se comportaron o decidieron de manera contraria a su cultura estratégica.

Discontinuidades

Empezando con UK, mientras que la persecución del status de gran potencia puede ser considerada invariable a lo largo de la historia, no se puede decir lo mismo sobre su compromiso con el continente Europeo y la prominencia del dominio naval sobre el terrestre. El masivo empleo de fuerzas terrestres dedicadas a combatir las dos Guerras Mundiales puede considerarse como un cambio en la cultura estratégica británica. Primero, porque el enorme ejército de tierra empleado en las dos ocasiones cuestiona la supremacía del dominio naval⁶⁷, y segundo, porque su uso materializó un claro compromiso con Europa.

Académicos como Snyder siempre han admitido la posibilidad de cambios en la cultura estratégica y de la existencia de diferentes sub-culturas dentro de la principal o

⁶⁵ MEARSHEIMER. *The Causes and Consequences of the Ukraine War*, MARSHALL. *Prisioneros de la Geografía*.

⁶⁶ GERMAN. *Harnessing protest potential*.

⁶⁷ STRACHN, Hew. *The limitations of strategic culture: the case of the British way in warfare*. Cambridge University Press / 2014.

dominante⁶⁸. Estas múltiples sub-culturas están permanentemente luchando por influir en el proceso de toma de decisiones⁶⁹, y pueden causar cambios en la cultura estratégica. Por lo tanto, podría ser el caso que una sub-cultura estratégica que defendiese un mayor compromiso con Europa empezase a ser dominante en ese momento. Sin embargo, este artículo mantiene que en el caso de las dos Guerras Mundiales, el cambio en el comportamiento y decisiones políticas de seguridad fue consecuencia de una nueva interpretación de la amenaza.

Tal y como se ha expuesto en la primera parte, las amenazas a la seguridad de un país, bien sean de origen externo o doméstico, son ejemplos de las variables que pueden influir en las políticas de seguridad. Por lo tanto, en este caso, la nueva amenaza que representaba Alemania, que podía ser considerada hasta cierto punto existencial, provocó un shock en las creencias existentes por entonces, requiriendo que UK reorientase su preponderancia militar sobre el dominio terrestre⁷⁰. Tal y como menciona Lantis, los shocks externos pueden poner en riesgo los valores y creencias dominantes en un momento específico, requiriendo de los políticos la toma de nuevas decisiones que pueden ser contrarias a su tendencia histórica⁷¹. Por lo tanto parece demostrarse que en este caso, el shock generado por la amenaza alemana, variable distinta a la cultura estratégica, fue el causante del cambio en la política de seguridad del UK y en su comportamiento.

En el caso ruso, el ejemplo más claro de falta de continuidad en su cultura estratégica se puede encontrar en los años finales de la Unión Soviética y el comienzo de la existencia de la Federación Rusa, con los gobiernos de Gorbachov y Yeltsin respectivamente. El primero comenzó a alejarse de la preponderancia del poder militar y buscó otras combinaciones de medios para conseguir influencia en la esfera internacional⁷². El segundo, en contra de la visión de Putin, buscó una mayor cooperación con occidente, al menos en la primera parte de su mandato⁷³. Como en ocasiones anteriores, se podría concluir que otras sub-culturas estratégicas diferentes, que optaran por una postura más «democrática» y menos «militarista», llegaron a ser dominantes,

⁶⁸ SNYDER. *The Soviet Strategic Culture*.

⁶⁹ BLOOMFIELD. *Time to Move On*.

⁷⁰ GOOCH. *The weary titan*.

⁷¹ LANTIS. *Strategic Culture: from Clausewitz to Constructivism*.

⁷² RENZ. *Russian responses to the changing character of war*.

⁷³ Ibid.

relegando a la cultura «militarista» y «agresiva», a un segundo plano. Sin embargo, este artículo mantiene que en este caso, fue la crisis doméstica la que causó el cambio en las políticas y decisiones en el ámbito de la seguridad. El shock interno producido por la crisis, que empezó en 1970, derribó los pilares de la cultura estratégica tradicional permitiendo que Gorbachov llegase al poder⁷⁴. En esta ocasión, la percepción de la amenaza, por lo menos en los principios de los años 1970, no cambió, y por lo tanto no puede justificar el cambio en las políticas de seguridad. Parece más apropiado pensar que la tremenda crisis, sus consecuencias internas para toda la población y los escasos medios que Rusia tenía para competir con EEUU⁷⁵, provocaron el cambio en la política de seguridad rusa. Además, la propia personalidad de Gorbachov, y su animadversión hacia cualquier derramamiento de sangre⁷⁶, también jugó un papel fundamental en el diseño de las políticas de seguridad, promoviendo posturas más democráticas y menos agresivas. Por lo tanto, esto parece demostrar que además de la cultura estratégica, existen muchas otras variables que pueden influir en las estrategias de seguridad de un estado y que la cultura estratégica por sí misma no es capaz de explicar todas estas decisiones.

Conclusiones

Este trabajo ha demostrado que la cultura estratégica importa y que puede contribuir a entender las políticas de seguridad⁷⁷. Habiendo analizado algunos de los pilares de la cultura estratégica de UK y Rusia, se puede considerar que ambos países tienen claras tendencias hacia unas decisiones y comportamientos determinados. Por un lado, el Reino Unido tiende a comportarse como una gran potencia, valorando constantemente su compromiso con el continente Europeo. Por otro lado, Rusia muestra una tendencia clara a defenderse agresivamente debido a la desconfianza y temor generados por los países occidentales, que son percibidos como una constante amenaza. Sin embargo, estos patrones de comportamiento no explican ciertos cambios en las decisiones estratégicas relacionadas con la seguridad. En muchos casos, estas decisiones son contrarias a la tendencia seguida por la cultura estratégica de los estados a lo largo de

⁷⁴ ERMARTH. *Russia's strategic culture*.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ DESCH. *Culture Clash*.

los años⁷⁸. La cultura estratégica debe ser vista como una más de las variables que contribuyen a aumentar la comprensión de las decisiones y comportamientos de los estados en lo que respecta a las cuestiones de seguridad. Sin embargo, no es la única, y su utilidad para predecir estas políticas es limitada si se usa aislada del resto de variables. Lo que parece demostrado también, es que cuanto más conozcamos sobre la cultura estratégica de un país, más nos podremos aproximar a poder entender el pensamiento estratégico de sus líderes y consecuentemente, quizás seamos capaces de reducir el abanico de posibles decisiones que ese estado pueda tomar en materia de seguridad. El pensamiento estratégico importa.

*Javier Veiga Gasalla**

⁷⁸ GRAY. *Strategic Culture as Context.*

33/2024

2 de abril de 2024

María Rodríguez González

Iberoamérica: ¿prefiere a mamá China o a papá Estados Unidos?

Iberoamérica: ¿prefiere a mamá China o a papá Estados Unidos?

Resumen:

Un análisis del ascenso de China como potencia mundial y su impacto en América Latina resulta crucial para entender cómo se está gestando hoy el nuevo orden internacional. Por un lado, las políticas y estrategias de comercio e inversión de China, incluida la Iniciativa de la Franja y la Ruta, así como su diplomacia cultural en la región han conseguido que el gigante asiático expanda su influencia en Iberoamérica hasta alcanzar cierto nivel de dependencia. Por otro lado, habría que plantearse que ese interés en América Latina podría considerarse como nuevo escenario de la pugna entre Estados Unidos y China, así como reflexionar sobre el desarrollo futuro para que no haya obligación de elegir entre *mamá China* o *papá Estados Unidos*.

Palabras clave:

Latinoamérica, China, Estados Unidos, orden internacional, 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.

Ibero-America: mummy China or daddy United States?

Abstract:

An analysis of China's rise as a global power and its impact on Latin America is crucial to understanding how the new international order is shaping up today. On the one hand, China's trade and investment policies and strategies, including the Belt and Road Initiative, as well as its cultural diplomacy in the region, have enabled the Asian giant to expand its influence in Latin America to a certain level of dependence. On the other hand, it should be considered that this interest in Latin America could be seen as a new stage in the struggle between the United States and China, as well as reflecting on future development so that there is no obligation to choose between mommy China and daddy United States.

Keywords:

Latin America, China, United States, international order, geopolitics.

*«En los asuntos internacionales,
una reputación de confiabilidad es un activo más importante
que las demostraciones de inteligencia táctica»*

Henry Kissinger

Introducción

El ascenso de China como segunda potencia mundial y su consecuente desafío al liderazgo estadounidense ayudan a entender el cambio de paradigma que estamos viviendo en la geopolítica mundial. A raíz del rol casi hegemónico de EE. UU. en las últimas décadas, el país asiático se propuso aumentar su influencia en este nuevo orden mundial que se está fraguando tanto en la esfera política y económica como en la militar, pues, además del crecimiento en términos económicos, también busca disponer de un arsenal militar que se encuentre a la altura de sus ambiciones geopolíticas.

Ambas potencias tienen, como apuntan algunos analistas, una historia de amistad y enemistad según el ámbito en el que nos movamos, -económico, político, militar, cultural- llegando a usar a terceros países como escenario para esa dinámica confrontacional. En estas circunstancias, sería interesante observar cómo se ha ido posicionando la República Popular China (de aquí en adelante RPCh) hasta llegar donde está hoy.

En esta ocasión, el documento se centrará en Iberoamérica, considerada, desde distintas ópticas en la historia de las relaciones internacionales, como el «patio trasero de EE. UU.» y como región en desarrollo. No obstante, al igual que ocurre con África, su importancia en el plano internacional es cada vez mayor, dado que está sirviendo de pugna para las luchas entre EE. UU. y China.

Llegados a este punto¹, habría que preguntarse cómo, bajo qué principios y con qué actuaciones, el dragón asiático ha alcanzado la consideración de potencia mundial y cuál ha sido el papel de los países latinoamericanos en esta riña entre Estados Unidos y la denominada «fábrica del mundo».

¹ 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.
https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA84_2022_FRADAC_M_ultipolar.pdf

La génesis de un gigante no solo asiático

La comunidad china, por su filosofía, centra la razón última de sus actuaciones en su larga historia imperial y su propia visión de las Relaciones Internacionales. Si bien, se ha estudiado tradicionalmente esta disciplina y se ha intentado dar una explicación a la geopolítica con una visión occidental, numerosos analistas consideran que China ha construido su propia doctrina en Relaciones Internacionales². Entre las escuelas destacamos el sistema confuciomenciano de la Tianxia (todo bajo el cielo), que propone un orden internacional basado en el consenso y la unión de todo el mundo. Esta unión se consigue escalando la idea de familia sobre armonía, cooperación y búsqueda del bien común, al mundo como unidad. En ese escenario, el gobierno actuaría como «padre de familia». Además, esta propuesta se observa en la práctica en el modo en que la RPCh ejecuta todas sus relaciones con el exterior, pues tal y como establece su Constitución³, estas han de basarse en cinco principios fundamentales:

1º Respeto mutuo a la soberanía e integridad territorial.

2º No agresión.

3º No interferencia en asuntos internos de otros Estados.

4º Igualdad y beneficio mutuo.

5º Coexistencia pacífica en el desarrollo de las relaciones diplomáticas e intercambios económicos y culturales con otros países.

Además de estos principios, su historia más reciente nos ayuda a entender cómo el gigante asiático ha logrado pasar a ser denominado como tal. Encontramos un punto de inflexión en la reforma económica y posterior apertura al exterior promovida por el líder Deng Xiaoping para acabar con la autarquía que su antecesor Mao Zedong defendía, con su consecuente aislamiento del mundo. Es aquí donde se produce la evolución de la Tianxia al *Gran Sueño chino* de Liu Mingfu en el que China se ve a sí misma como un actor con proyección global. Esta reforma, gradualmente implantada por el Estado, se presentó en 1978 en el Comité Central del Partido Comunista Chino (PCCh) y ha llevado a China a ocupar el segundo puesto en las mayores economías del mundo gracias a un

² CASTELLTORT, M. (2020). El posible conflicto bélico entre Estados Unidos y China: reconsiderando la Trampa de Tucídides. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 17, 271-300.

³ OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. (2023). *Ficha país República Popular de China*

crecimiento económico como ningún otro en la historia, ya que según datos del Banco Mundial (ver Figura 1), tiene una tasa media anual de crecimiento del 10%⁴.

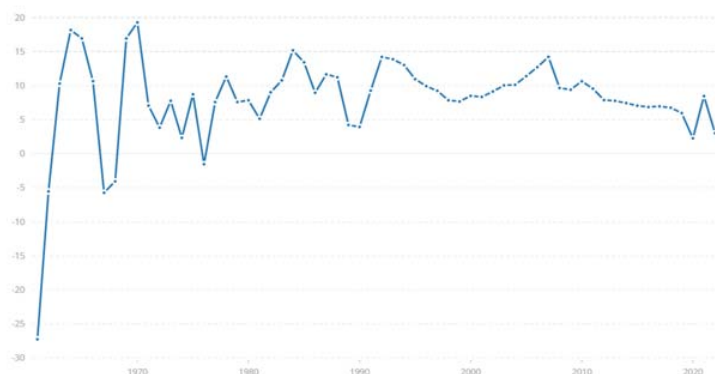


Figura 1. Crecimiento del PIB (% anual) en China. Fuente: Banco Mundial

Dicho crecimiento del capitalismo desde una base socialista se ha conseguido gracias, tanto a un desarrollo interno, como a su entrada en las cadenas de valor a nivel global, provocando así una dependencia e interdependencia en el escenario internacional⁵.

Las relaciones de China con el resto del mundo durante los últimos años no pueden entenderse sin mencionar la iniciativa más conocida: la de la Franja y la Ruta, un ambicioso proyecto que incluye conexiones entre Eurasia, África y Latinoamérica. Esta ruta no solo tiene especial interés por la expansión comercial que busca, sino también por la idea de proponer una «comunidad de destino compartido» y un mayor entendimiento mutuo.

Asimismo, es importante destacar que su introducción en el plano internacional comienza a notarse con la entrada del país en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el año 2001 y la fundación de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), pues a partir de entonces se incrementaron considerablemente sus importaciones y exportaciones y, por ende, su capacidad económica. Es en este momento cuando lanza su estrategia *Go-Out*, no solo para asegurarse una participación en el sistema

⁴ WORLD BANK. (2023). *China indicators*. World Bank Open Data. <https://data.worldbank.org>

⁵ CASTELLTORT, M. (2020). El posible conflicto bélico entre Estados Unidos y China: reconsiderando la Trampa de Tucídides. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 17, 271-300.

internacional y convertirse así en un país con rol inversionista económicamente hablando, sino también para expandir la cultura e idioma por el mundo⁶.

De hecho, la búsqueda del fomento de la cultura como elemento de cohesión e instrumento de atracción en la RPCh, formulada en el XVII Congreso del Partido Comunista en 2007, ha sido en los últimos años un argumento central entre los discursos de líderes chinos, pues es innegable el valioso valor de la cultura china por su gran historia, tradiciones y símbolos.

En el marco de esta estrategia pretende colaborar y desarrollar mercados extranjeros, sobre todo en las regiones africana y latinoamericana, la llamada *Cooperación Sur-Sur*, a la vez que se presenta como una potencia responsable⁷. Desde comienzo del milenio, junto con este aumento de fuerza política y económica, el país tiene como fin último crear una imagen nacional y una identidad más fuerte para enfrentarse a las críticas de Occidente, que tildan al país de neocolonialista, y mostrar su buena voluntad⁸.

¿Por qué tanto interés en Latinoamérica?

Suramérica se ha convertido desde principio de siglo XXI en un punto clave en los lazos comerciales con la República Popular China. El origen de estas relaciones, en realidad, podría resumirse en la rivalidad estratégica de China con EE. UU. Pero, además, hay ciertos acontecimientos tras la independencia de los países latinoamericanos que han facilitado la introducción de la presencia china en la región hasta llegar a la situación actual. En primer lugar, el auge de las izquierdas junto con la idea de «retorno del Estado» y el *boom* de materias primas que condujo a la creación de numerosos espacios de integración como Mercosur⁹, CELAC¹⁰ o Unasur¹¹. En segundo lugar, la poca importancia que Norteamérica, desde Obama hasta Trump, ha dado a sus vecinos del

⁶ LICHTENSTEIN, D. (2006). *China y su estrategia del «go out»: «La disminución del rol del estado y la emergencia del mercado dentro de la política de reforma y apertura»*

⁷ LUQUE JUÁREZ, J. M. (2019). «Los nuevos conflictos bélicos del siglo XXI: Las amenazas híbridas» (Programa de Doctorado en Ciencias

Sociales). <https://repositorio.ucam.edu/bitstream/handle/10952/4239/Tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁸ CUNHAI, G. (2017). La imagen de China en América latina en el siglo XXI. *Orientando Temas De Asia Oriental, Sociedad, Cultura Y Economía*, 14, 11-44. <https://www.uv.mx/chinaveracruz/files/2017/09/2785-12948-1art.-1.1.pdf>

⁹ El Mercado Común del Sur (Mercosur) es un proceso de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al cual en fases posteriores se han incorporado Venezuela* y Bolivia, ésta última en proceso de adhesión. Mercado común del sur. (). <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>

¹⁰ Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe

¹¹ Unión de Naciones Suramericanas

Sur. Y, por último, el enfriamiento de la relación con la Unión Europea por acontecimientos como la crisis de 2008, la pandemia del Covid-19 o la invasión rusa de Ucrania. Toda esta unión de factores que, al fin y al cabo, se podrían resumir en el abandono geopolítico de la región, llevó a que China aprovechara esos vacíos para construir una presencia fuerte en la zona.

Además, Iberoamérica es muy rica en los bienes que China necesita,¹² ya que el crecimiento que ha experimentado viene acompañado de una enorme sed de materias primas, energía y alimentos para asegurarse su propio abastecimiento y continuidad de desarrollo económico. En ese contexto, ansiosos por escapar del subdesarrollo, los países suramericanos abrazaron, sin dudar, al gigante asiático, exportando sus materias primas para enriquecerse. Esto es clave en la economía china, pues un país con una de las mayores poblaciones del mundo necesita invertir muchos de sus recursos -cerca del 55 % de su PIB- en abastecer a su población. Cuanto más crezca el gigante, más recursos demandará¹³. Lo que a priori beneficia a países con quienes ha establecido lazos, como es el caso de los estudiados países latinoamericanos, podría convertirse en un problema por la interdependencia cíclica que se genera. Es decir, mientras que China, la potencia en ascenso por excelencia, siga creciendo y demandando recursos, Suramérica se verá beneficiada como exportadora. Sin embargo, en momentos de recesión o menor crecimiento del dragón asiático, como el que sufre actualmente (ver figura 1), afectaría a las economías en América Latina profundamente, ya que basan la mayoría de sus intercambios comerciales en China.

No obstante, estas relaciones, fundamentalmente en el plano económico y militar, han tenido un efecto positivo hasta ahora en Latinoamérica, zona que ha ocupado una posición de receptor de inversiones a lo largo de la historia. Y es que, desde el inicio de la membresía de China en la OMC en 2001, las importaciones y exportaciones entre ambas regiones han pasado del 3 % y 1,5% del total respectivamente en ese año, al 18 y 10 % en 2017 (ver figura 2)¹⁴.

¹² BIDERBOST, P., & BOSCÁN CARRASQUERO, G. (2023). Divergencias chino-estadounidenses y reconfiguración de la política exterior latinoamericana. *Unisci*, (61) <https://www.unisci.es/divergencias-chino-estadounidenses-y-reconfiguracion-de-la-politica-exterior-latinoamericana-introduccion-al-numero-especial/>

¹³ CASTELLTORT, M. (2020). El posible conflicto bélico entre Estados Unidos y China: reconsiderando la Trampa de Tucídides. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 17, 271-300.

¹⁴ TIMINI, J., & EL-DAHRAWY SÁNCHEZ-ALBORNOZ, A. (2019). El impacto de china sobre América Latina: Los canales comerciales y de inversión extranjera directa. *Boletín Económico Banco España*.

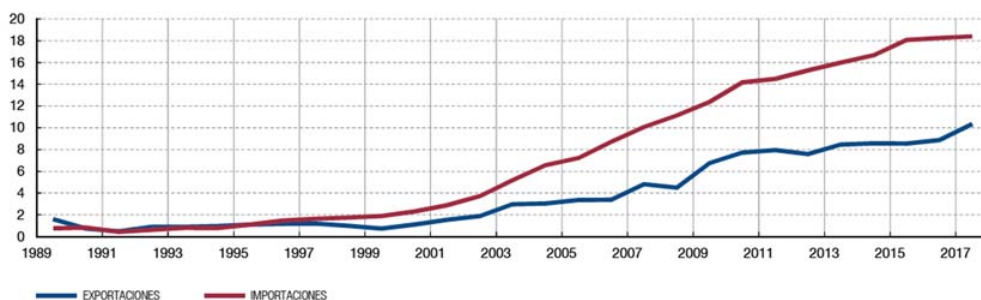


Figura 2. Comercio latinoamericano con China (% del total). Fuente: Timini, J. & El-Dahrawy Sánchez-Albornoz, A. (2019)

Igualmente, China gana adeptos en América Latina a través de la financiación pública y privada. Como bien explican autores como Kobelinsky (2023), las financiaciones chinas en el Sur Global suelen ser más atractivas para los países en desarrollo, debido a la ausencia de condicionalidad y requerimientos de cambios políticos, económicos o sociales, que las procedentes de organismos occidentales. Aun así estas concesiones tienen su parte negativa, pues cuando el país no puede pagar, la RPCCh se apodera de sus activos como modo de cobrar esa deuda, una situación conocida en el mundo como *trampa de la deuda china*¹⁵ como ya ocurrió en Sri Lanka y Surinam¹⁶, dando sentido a la conocida expresión popular «lo barato sale caro».

En cierto modo, y como ya venimos comentando, China ha buscado cooperación en el exterior durante los últimos años no solo con inversiones y financiación, sino también a través del despliegue de la diplomacia cultural, dado que la interculturalidad es básica para cualquier intercambio bajo el marco de la Franja y la Ruta. Esto es lo que Nye (2005) expone como un *comportamiento de poder blando*. Este autor explica que hay tres formas por las que un Estado ejerce su política: coerción (el uso de la fuerza), inducción (con recompensas materiales) y atracción (logrando que quieran emularlo)¹⁷.

Al analizar la introducción de la cultura China en Latinoamérica, observamos un papel «receptivo» de esta última. En este sentido, se han implantado programas que promocionan el idioma chino, aumentado las publicaciones sobre el país en medios de

¹⁵ BRUZZONE, S. (2023). *La financiación china en Latinoamérica: De prestar a gobiernos a invertir en la compra de empresas*. Global Affairs and Strategic Studies. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/la-financiacion-china-en-latinoamerica-de-prestar-a-gobiernos-a-invertir-en-la-compra-de-empresas>

¹⁶ KOBELINSKY, F. (2023). *Surinam cayó en la trampa china: cómo el gigante asiático asfixia al país más pequeño de Sudamérica con una deuda impagable*. infobae. <https://www.infobae.com/america/mundo/2023/05/13/surinam-cayo-en-la-trampa-china-como-el-gigante-asiatico-asfixia-al-pais-mas-pequeno-de-sudamerica-con-una-deuda-impagable/>

¹⁷ NYE, J. J. (2005). *Soft power: The means to success in world politics*. PublicAffairs Books.

comunicación latinoamericanos, y sufragando intercambios culturales, turísticos y deportivos. En este alarde de diplomacia cultural, han sido claves los Institutos Confucio, expandidos por la región desde 2006, que ya cuentan hoy con 41 sedes en toda la zona¹⁸. En último término, ese pensamiento de propagar la cultura y el poder blando también está ligado a la idea de juntar apoyos para aislar a Taiwán y para conseguir reconocimiento de «una sola China». De hecho, es destacable que hoy en día solo 5 países en la región reconocen aun a Taiwán¹⁹.



Figura 3. Países que mantenían relaciones diplomáticas con Taiwán en abril de 2023. Fuente: Statista según datos del Ministerio de Exteriores de Taiwán²⁰.

Para entender esta diversidad de posicionamientos entre los diferentes países de la región latinoamericana, habría que estudiar la relación que tiene cada uno con Estados Unidos, pues, al final, tal y como identifican numerosos autores, podríamos considerar a Latinoamérica como un escenario de lucha de poder entre el gigante en occidente y el gigante asiático.

¹⁸ MONTOYA, M. A. (2021). Diáspora china en América Latina y su vinculación con la República Popular China. *México Y La Cuenca Del Pacífico*, 10(29) <https://doi.org/10.32870/mycp.v10i29.708>

¹⁹ RODRÍGUEZ PINZÓN, E. M. (2022). Las relaciones entre China y América Latina: Entre el pragmatismo y la gestión del riesgo. *Cuadernos De Estrategia*, (212), 241-280. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8756238>

²⁰ PASCUALI, M. (2023). *Infografía: ¿Qué países mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán?* Statista Daily Data. <https://es.statista.com/grafico/27902/paises-que-mantienen-relaciones-diplomaticas-con-taiwan>

Otros vendrán (o se irán), que bueno te harán

Es curioso ver cómo la visión del «patio trasero de Estados Unidos» respecto a China depende mucho de la relación de cada país con la potencia norteamericana. A partir de esa idea, se diferencian dos percepciones diferentes: por un lado, están los escépticos que creen que Latinoamérica está siendo víctima de un proceso de desindustrialización por los productos de bajo valor que está importando, lo que es considerado como una amenaza para el progreso; y por otro los optimistas, que ven la sustitución del consenso de Washington por el de Beijing como una oportunidad de cooperación. Estos últimos consideran que China podría ejercer de moderador entre el Sur y el Norte del continente americano.

En esta coyuntura, hay un creciente alineamiento con el gigante asiático en la mayoría de los países que buscan su independencia ante su vecino del Norte. Además, de acuerdo con la idea de proteger los intereses comunes de los países en desarrollo -entre los que China se sigue incluyendo a sí misma-, el aumento de cooperación sino-latinoamericana es también palpable en la coordinación en el G20, la ONU, los foros internacionales, el primer Documento sobre la Política de China hacia América Latina y Caribe en 2008, etc. Ahora bien, el trasfondo de este cambio de apoyos, como el que se ha dado en el eje bolivariano (Venezuela, Bolivia y Ecuador), se podría ver no como el logro de la independencia de la zona sino como un cambio de «dueño», pues las numerosas inversiones financieras y la liquidez que la RPCh ofrece sin cláusulas de ningún tipo, las licitaciones adjudicadas a empresas chinas, así como el aumento de exportaciones hacia el gigante asiático, hacen ahora dependientes de China a todos estos países²¹.

En realidad, por mucho que China siga viéndose como un país en desarrollo y use ese pretexto para acercarse a países latinoamericanos y africanos bajo la *Cooperación Sur-Sur*, es una clara potencia mundial que ha aprovechado la fragmentación de la región de Latinoamérica y el Caribe para consolidar sus relaciones y promover una globalización «a la manera china»²².

²¹ BRITO, J. I., & TAGLE MONTT, F. J. (2023). Despliegue del poder blando chino en América Latina y recepción en los países de la región. *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, (61 (Enero 2023)), 111-145. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8828200>

²² ZUKUS, J. (2017). Globalization with chinese characteristics: A new international standard? <https://thediplomat.com/2017/05/globalization-with-chinese-characteristics-a-new-international-standard/>

En el caso de Brasil, el país ha logrado aunar sus intereses con ambas partes, pues desarrolla su política exterior tanto en Norteamérica como en la exploración del Sur global, con quien tiene, además, una cooperación política directa en el marco de los BRICS²³. A principios del siglo XXI, el multilateralismo provocó separación entre EE. UU. -defensor del TLCAN o NAFTA²⁴- y el país. Esto se debió a su apoyo a los movimientos de integración regional del Mercosur y al aumento de intercambios comerciales con China. A pesar de ello, con Bolsonaro como presidente, se dio un fuerte acercamiento con el eje del Norte y se produjo una competencia ideológica con la RPCh, reduciendo sus relaciones a las meramente comerciales. Más tarde, con la presidencia de Lula da Silva, se posiciona como el principal socio de China en Iberoamérica, pues entre sus objetivos se encuentra la balanza entre la gestión de la relación con Norteamérica, importante para adquirir una posición en el orden internacional, y el Sur global, donde buscará establecerse como potencia regional²⁵.

Por su parte, la Argentina anterior a Milei basa también su política en el equilibrio entre ambas relaciones y el no posicionamiento²⁶. Esto es así porque el país entiende que mantener un acercamiento con la potencia estadounidense le resulta beneficioso para sus compromisos financieros internacionales y además no quiere rechazar la oportunidad que le ofrece la RPCh como socio comercial. En este marco, contemplamos un acercamiento del anterior gobierno de Alberto Fernández con el gigante asiático cada vez mayor. Prueba de ello la encontramos en la firma del *Memorandum de Entendimiento sobre Iniciativa de la Franja y la Ruta*²⁷ o el ingreso en el Banco Asiático de Inversión e Infraestructura. Sin embargo, la separación sino-argentina es una posibilidad con la llegada de Milei, quien advirtió en campaña electoral que sus relaciones con China y Brasil se verían mermadas al mismo tiempo que las autoridades chinas avisaban del error, pues se trata del segundo socio comercial de Argentina y un gran prestamista

²³ BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

²⁴ TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte. También conocido como NAFTA, North American Free Trade Agreement.

²⁵ DA LUZ RAMOS, M., GUAPO DA COSTA, C., & GAIO, G. (2023). Brasil-Estados Unidos-China en el orden global a principios del siglo XXI: Un análisis desde la perspectiva de la política exterior brasileña. *Unisci*, (61) <https://www.unisci.es/brasil-estados-unidos-china-en-el-orden-global-a-principios-del-siglo-xxi-un-analisis-desde-la-perspectiva-de-la-politica-exterior-brasilena/>

²⁶ RUBIOLLO, F., & TELIAS, D. (2023). La política exterior argentina: Equilibrios y continuidades entre China y Estados Unidos. *Unisci*, (61) <https://www.unisci.es/la-politica-exterior-argentina-equilibrios-y-continuidades-entre-china-y-estados-unidos/>

²⁷ Con esta firma, Argentina se convierte en el primer país de gran dimensión de Latinoamérica que se adhiere al plan de inversiones en infraestructura incluidos en la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

gracias a unos créditos *swap* otorgados para pagar el préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI)²⁸.

Podemos considerar que Centroamérica y el Caribe tienen un valor especial por su situación geográfica estratégica y la cantidad y variedad de actores que incluyen. Por un lado, Haití sigue reconociendo a Taiwán y prefiriendo a EE. UU., pero por otro, la RPCCh ha conseguido tejer interesantes lazos con otros países de la zona como Costa Rica, el Salvador, Nicaragua, Jamaica, República Dominicana y Panamá, prueba de ello la tenemos en la votación del pasado 21 de agosto en el Parlamento Centroamericano²⁹ a favor de sustituir a Taiwán por la RPCCh como observador permanente³⁰. Tradicionalmente, entre este último y la potencia norteamericana ha habido relaciones muy estrechas por la construcción del canal de Panamá, es más, no hay país más cercano geográficamente e históricamente hablando. No obstante, y a pesar de los numerosos rechazos históricos de Panamá a China, desde 2017, con el reconocimiento del gobierno chino y la búsqueda de más control en el Canal, se comienza a producir un acercamiento económico, académico y cultural entre ambos países. Este hecho supone un problema para su tradicional socio porque su rival asiático aumentaría su influencia en el Canal³¹.

Paraguay tiene una posición clara en la confrontación, puesto que es de los pocos países que sigue reconociendo a Taiwán³². Uruguay, por el contrario, destaca por la variación de posiciones en función del partido que se encuentre en el poder, pues mientras unos denuncian el exceso de control del vecino del Norte, otros, como ocurre desde 2020 con el presidente Luis Lacalle Pou, promocionan la amistad con los estadounidenses. Aunque sin olvidar, que, desde el inicio de la pandemia, las relaciones sino-uruguayas

²⁸ ABRIL, G., & GALARRAGA GORTÁZAR, N. (2023, -11-22). China avisa al argentino Milei que romper relaciones sería «un grave error». *El País* <https://elpais.com/argentina/2023-11-22/china-avisa-al-argentino-milei-que-romper-relaciones-seria-un-grave-error.html>

²⁹ Organismo que representa a Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, la República Dominicana y Panamá.

³⁰ DEVIA-VALBUENA, N., & MEJÍA, A. (2023). ¿Cómo deberían responder los estados unidos a la influencia china en América Latina? (). <https://www.usip.org/publications/2023/08/como-deberian-responder-los-estados-unidos-la-influencia-china-en-america>

³¹ MATÍAS MARTÍN, R., & BOSCAN, G. E. (2023). La puerta de Latinoamérica: Las relaciones de Panamá con Estados Unidos y China, oportunidades y desafíos. *Unisci*, (61) <https://www.unisci.es/la-puerta-de-latinoamerica-las-relaciones-de-panama-con-estados-unidos-y-china-oportunidades-y-desafios/>

³² HEDUVAN, J. H., & CABRAL LÓPEZ, M. A. (2023). Factores endógenos y exógenos en el relacionamiento bilateral entre Paraguay y la República de China (Taiwán). primacías en un contexto internacional tensionado por el enfrentamiento chino-estadounidense. *Unisci*, (61) <https://www.unisci.es/factores-endogenos-y-exogenos-en-el-relacionamiento-bilateral-entre-paraguay-y-la-republica-de-china-taiwan-primacias-en-un-contexto-internacional-tensionado-por-el-enfrentamiento-chino-estadounidense/>

se reforzaron hasta lograr la firma de un potencial acuerdo comercial entre ambas partes³³.

Al mismo tiempo, hay quienes tildan las relaciones de ambas potencias con Ecuador simplemente como una necesidad por los beneficios que ambos le aportan. Si bien EE. UU. ha sido tradicionalmente su mayor aliado ofreciéndole ayuda militar, China ha ido ganando terreno y ocupando los espacios dejados por la potencia estadounidense. De hecho, se han firmado acuerdos y contratos como el Plan Ecuador para solucionar los problemas de seguridad -con vulneraciones a los Derechos Humanos-³⁴ y tratados de libre comercio con el gigante asiático.

En ese mismo sentido, en Venezuela, como parte del eje bolivariano, también se puede observar un claro distanciamiento de la hegemonía estadounidense a la vez que se firman numerosos acuerdos de cooperación con China en temas de energía, educación, sanidad, comercio, petróleo, cultura, etc. tanto bajo el mandato de Hugo Chávez como en el de Nicolás Maduro. Actualmente, de hecho, tienen firmados más de 600 acuerdos para la búsqueda de un desarrollo compartido entre ambos pueblos.

Siguiendo la misma línea, China se ha convertido hoy en el primer socio comercial de Perú gracias a la venta de armas, proyectos como el del puerto de Chancay y la exportación de materias primas. Tan pronto como el país asiático siga teniendo esa necesidad de recursos para abastecerse y Perú pueda proveérselas, esa relación no hará más que crecer. Eso sí, sin enemistarse con su tradicional socio en América del Norte³⁵.

Por último, en el caso de México se observa una preocupación cada vez mayor de los EE. UU. por la relación de interdependencia que se ha creado entre Ciudad de México, Washington y Beijing. El país aún basa la mayor parte de su comercio en su vecino del norte y, de hecho, concentra muchos esfuerzos en seguir consolidando lazos con él. Prueba de ello está en el acuerdo alcanzado bajo el marco del TLCAN en 2018 en el que

³³ GRANADOS, C. (2023). Entre la pradera, la frontera y el puerto. cambios y continuidades de la política exterior uruguaya. *Unisci*, (61) <https://www.unisci.es/entre-la-pradera-la-frontera-y-el-puerto-cambios-y-continuidades-de-la-politica-exterior-uruguaya/>

³⁴ PARADELA LÓPEZ, M., & JIMA GONZÁLEZ, A. (2023). La evolución de la política exterior ecuatoriana durante el siglo XXI: Análisis desde la teoría del realismo periférico. *Unisci*, (61) <https://www.unisci.es/la-evolucion-de-la-politica-exterior-ecuadoriana-durante-el-siglo-xxi-analisis-desde-la-teoria-del-realismo-periferico/>

³⁵ MACCIOTA PUSLICI, B., & BIDERBOST, P. (2023). Perú entre Estados Unidos y China: Adaptación de la política exterior peruana de cara a las divergencias chino-estadounidenses. *Unisci*, (61) <https://www.unisci.es/peru-entre-estados-unidos-y-china-adaptacion-de-la-politica-exterior-peruana-de-cara-a-las-divergencias-chino-estadounidenses/>

estipulaba no poder negociar relaciones comerciales con países que no tuviesen una economía de mercado. Además, los datos reflejan que hoy en día México es el mayor importador de Norteamérica, pues a pesar de que tradicionalmente lo era China, la escalada de las tensiones entre ambas potencias ha llevado a alterar los flujos comerciales por razones geopolíticas (ver figura 4)³⁶. No obstante, el país latinoamericano sigue entablando lazos con la RPCh, pues no podríamos negar que la creación de la Alianza del Pacífico en 2010 tuvo como fin último no solo integrar económicamente a Chile, Perú, México y Colombia, sino también estrechar la mano con Asia³⁷.

Es también a raíz de esta Alianza que Colombia comienza una relación lenta y cautelosa con China en el plano comercial a la vez que recibe ayuda estadounidense para derrotar las guerrillas.



Figura 4. Importaciones de bienes de Estados Unidos por origen. Fuente: The New York Times

Tal como venimos analizando, las relaciones de los dos gigantes con Latinoamérica hasta ahora se basan en la cooperación, sin olvidar que, en realidad, se trata de una etapa más en la carrera de ambos países por buscar la hegemonía del mundo. En estas circunstancias, América Latina, sería la clara perdedora³⁸.

³⁶ SWANSON, A., & ROMERO, S. (2024). México le vende más a EE. UU. que China por primera vez en 20 años. *The New York Times* https://www.nytimes.com/es/2024/02/07/espanol/mexico-estados-unidos-comercio-china.html?campaign_id=42&emc=edit_bn_20240209&instance_id=114711&nl=el-times®i_id=222007265&segment_id=157729&te=1&user_id=61848688df665fed7a4957c3d583bd91

³⁷ RAMÍREZ, K. M., HERNÁNDEZ, Y., & ROCHÍN, N. M. (2023). México en la rivalidad China-Estados Unidos: Las limitaciones de China en la competición comercial. *Unisci*, (61) <https://www.unisci.es/mexico-en-la-rivalidad-china-estados-unidos-las-limitaciones-de-china-en-la-competicion-comercial/>

³⁸ DEVIA-VALBUENA, N., & MEJÍA, A. (2023). ¿Cómo deberían responder los estados unidos a la influencia china en américa latina? (). <https://www.usip.org/publications/2023/08/como-deberian-responder-los-estados-unidos-la-influencia-china-en-america>

Bienvenidos al futuro

Cabría preguntarse cuál será a partir de ahora el *modus operandi* en la región, pues numerosos estudios asumen que el país que hoy gobierna Xi Jinping ya no es tan próspero como se pensaba. Tal y como estableció el presidente en una visita a España tras su gira por Latinoamérica ya en 2016: «China tiene que evitar caer en dos trampas. Una, la trampa de los ingresos medios. La otra, la «trampa de Tucídides»»³⁹.

Primeramente, la denominada «Trampa de Tucídides» es usada para interpretar una situación de transición de poder no especialmente pacífica. Pues, aunque no se podría considerar actualmente una guerra abierta en el sentido más estricto y tradicional de la palabra, tampoco podríamos negar la existencia de una guerra comercial entre una potencia en continuo ascenso y la potencia por excelencia en el mundo. Para evitar este escenario en el que países como los latinoamericanos se verían arrastrados sin opción a permanecer neutrales, hay analistas que proponen que China modere su discurso nacionalista, que Estados Unidos lo trate con respeto y que ambos busquen colaboración global⁴⁰. Al final, tal y como está diseñado el mundo a día de hoy, en algún aspecto se verán obligados a cooperar o, al menos, a negociar.

El otro punto de Xi Jinping, la trampa del ingreso medio, alude a una situación en la que un país de renta media no consigue hacer la transición a una economía de renta alta debido al aumento de los costes y a la disminución de la competitividad. Este fenómeno se manifiesta cuando un país, como es el caso del gigante asiático, atrae inicialmente una gran cantidad de capital y propaga sus exportaciones globalmente gracias a la competitividad que le aportan los salarios más bajos. Ahora bien, cuando los sueldos aumentan y la competitividad disminuye, surge el interrogante sobre cómo seguir creciendo.

China, en particular, está experimentando este fenómeno. A diferencia de su crecimiento promedio anual del 10 % en los primeros años del siglo, su tasa de crecimiento se ha reducido a alrededor del 4,1 % en 2022 y 4 % en 2023⁴¹. Una explicación de este cambio puede encontrarse en el modelo de Solow, que sostiene que el crecimiento económico

³⁹ PARDO, P. (2019). *La trampa de Tucídides: por qué EEUU y China están más cerca que nunca de la guerra total*. ELMUNDO. <https://www.elmundo.es/papel/historias/2019/06/03/5cf3a02021efa074678b4592.html>

⁴⁰ CASTELLTORT, M. (2020). El posible conflicto bélico entre Estados Unidos y China: reconsiderando la Trampa de Tucídides. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 17, 271-300.

⁴¹ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (2023). *Perspectivas de la economía mundial: Abordar las divergencias mundiales*. FMI. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023>

de los países puede ser impulsado por la acumulación de trabajo y capital. Sin embargo, debido a los rendimientos decrecientes de escala, llega un punto, como el actual en China, en el que para seguir creciendo se requiere adoptar estrategias diferentes, como competir en base a la diferenciación y aumentar la productividad. En el caso de la denominada «fábrica del mundo», esto implica no solo competir en términos de costes, sino también en enfocarse en la diferenciación y mejora de la productividad. Además, China busca fortalecer sus relaciones internacionales «haciendo amigos» en diversas partes del mundo como parte de su estrategia de crecimiento y desarrollo económico.

El gigante asiático ha sido capaz de establecerse en el panorama geopolítico del *Sur Global* de una manera, tildada por numerosos analistas de inteligente y fuerte, en tanto que ha conseguido un nivel de dependencia enorme. Por mucho que los países de América Latina no estén alineados ideológicamente con la RPC, si cada uno quiere seguir creciendo a nivel individual, han de ayudar a Beijing a salir de las dos trampas en las que se encuentra inmersa porque, en caso contrario, se verían sumidos en una profunda desaceleración por la subordinación que habrían venido desarrollando en materia económica.

En este sentido, ya sea según una política libre de conflictos o más agresiva como la que actualmente se está llevando a cabo bajo el poder de Xi Jinping, pueden inducir a pensar que los grandes proyectos económicos que China está desarrollando en Latinoamérica y su expansión en la región y en todo el mundo, han perjudicado al liderazgo de Washington. Además, a pesar de que hasta ahora parecía que China no buscaba el enfrentamiento, ni tiene -o tenía- capacidad para hacer frente a Estados Unidos, nada nos hace pensar que no se está replanteando cambiar esa idea a largo plazo⁴². Prueba de ello está en la forma que ha tenido el actual mandatario chino de reconfigurar su estrategia internacional. De hecho, la expansión de China se basa ahora en objetivos claros que se plasman en acuerdos oficiales y en un aumento de visitas oficiales, con presencia del presidente, a todas las regiones con quien establece lazos

Con todo, ahora cabe preguntarse qué hará Washington para volver a posicionarse como principal aliado tras los más de 200 años de historia compartida en toda la región y no

⁴² GHOTME, R., & RIPOLL, A. (2016). La presencia china en América Latina: ¿desafío a la hegemonía estadounidense? *Criterio Libre*, 14(25), 204-225. <file:///C:/Users/rgm8m/Downloads/Dialnet-LaPresenciaChinaEnAmericaLatina-6675994.pdf>

perder su influencia. La relación que se fragüe entre las dos potencias es clave para el desarrollo de Suramérica, pues el alineamiento de Washington con sus vecinos del Sur podría ayudar a reducir las consecuencias adversas que las actuaciones chinas están dejando en la zona. Es más, la forma en que estos lazos se refuercen en un futuro podría suponer un cambio para América Latina en tanto que podría ser una región conflictiva dividida por la ideología y polarización, o una zona desarrollada social y económicamente donde haya paz. Hay quienes piensan que habría que enfocar la situación -ya sea desde Estados Unidos o desde Europa- como una oportunidad de construir un futuro común y no como un problema a resolver o una región que hay que desarrollar «a la manera occidental».

Conclusiones

Hasta ahora, y con poca duda de que así continuará siendo, Pekín ha sabido aprovechar la globalización para estrechar lazos por todo el mundo. Desde su apertura al exterior y su introducción en organismos internacionales, ha fraguado una serie de relaciones que le han permitido llegar hasta donde está hoy. Relaciones y situación que, de hecho, no se replantea mermar, sino más bien todo lo contrario. En este nuevo orden multipolar que ha ido buscando «silenciosamente», la *cooperación Sur- Sur* y los acercamientos que ha ganado en regiones como América Latina han sido y seguirán siendo clave.

La dependencia bajo estas amistades no solo muestra que Iberoamérica no ha conseguido *emanciparse* de Estados Unidos para convertirse en un actor con poder en el panorama internacional, sino que simplemente su titularidad es ahora compartida. Y es que China ha sabido aprovechar el deterioro de las relaciones de Washington con el Sur global para entablar importantes amistades en el hemisferio occidental: «a rey muerto, rey puesto», porque «quien se fue de Latinoamérica, perdió su silla».

Ahora es importante que América Latina ocupe su propia silla, que actúe y consiga su propia autonomía en este nuevo orden multipolar que se está fraguando bajo una cooperación conjunta más que seguir con la clásica enemistad entre los diferentes países que conforman la región. Si bien es cierto que *a priori* no habría nada malo en «dejarse ayudar», debería alejarse de la dependencia de una sola potencia. Es más, cabría preguntarse el porqué de esa ansia de apoyar a la zona: ¿Están los Estados Unidos

buscando realmente fomentar la democracia y cooperar? ¿Es China la que

quiere construir un futuro común? ¿O son ambos, simplemente, concentrados en sus hostilidades y ansias de ganar? Por mucho que el escenario ideal fuese la total cooperación sinoestadounidense, no cabe duda de que la relación es cada vez más tensa, pues una vez que se entra en el juego de la búsqueda de poder y la confrontación, es complicado salir.

Quizás, están destinados a cooperar dado que el orden internacional y la globalización los ha llevado a ese estadio, sí, pero desplazar la lucha a terceros países tal vez no es la mejor opción para estos, pues al final los perdedores son estos últimos. Dadas las circunstancias, Latinoamérica debería aprender la lección antes de que sea demasiado tarde y ser consciente de que, para acabar siendo una región desarrollada «no hay atajo sin trabajo».

*María Rodríguez González**

Asuntos Internacionales: Economía, Política y Derecho
Universidad Pontificia de Comillas

34/2024

4 de abril de 2024

*Elisa M. Darias, Sonia Ramos, Beatriz
Gómez, F. Javier Marcos, Enrique Belda,
Dionís Oña **

***Las tecnologías cuánticas en la
cuarta revolución industrial***

Las tecnologías cuánticas en la cuarta revolución industrial

Resumen:

La cuarta revolución industrial engloba la transformación tecnológica producida desde los años ochenta del siglo XX, que afecta a la producción industrial y a múltiples aspectos de la vida cotidiana. Se caracteriza principalmente por iniciar un proceso de transición hacia nuevos sistemas sustentados en la digitalización.

La revolución digital se basa en muy diversas tecnologías que derivan en multitud de aplicaciones, aquí se enmarcan las tecnologías cuánticas que son un conjunto heterogéneo de equipos y técnicas aplicables a muy distintos usos, de entre los cuales podemos destacar algunos que afectan a cuestiones de seguridad y defensa. Por ello, resulta un objetivo estratégico fundamental promover el desarrollo de la investigación cuántica, impulsando para ello la colaboración con la industria, la Universidad y los centros de investigación especializados, así como el acuerdo con instituciones internacionales. Las iniciativas que está desarrollando España muestran la apuesta nacional por impulsar su presencia en este ámbito y por potenciar la soberanía europea en la computación cuántica mediante la cooperación internacional.

Palabras clave:

Cuarta revolución industrial, tecnologías cuánticas, cúbits, criptografía, EDT.

***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.

Cualquier revolución, de la índole que sea, conlleva ventajas y desventajas, retos y oportunidades, incertidumbres y certezas. A lo largo de la historia del ser humano se han venido produciendo cambios en la forma de pensar, vivir y relacionarse, es lo que comúnmente se conoce como revolución industrial.

Este trabajo tiene por objeto mostrar una visión generalista de lo que hoy se conoce como la cuarta revolución industrial para, posteriormente, hacer una descripción más detallada de las tecnológicas disruptivas emergentes asociadas a ella, poniendo el foco en las tecnologías cuánticas y lo que estas suponen para la Seguridad y Defensa de Europa y España.

Revoluciones industriales: revisión histórica

Las revoluciones industriales son procesos de transformación económica, tecnológica y social que, en un intervalo de tiempo relativamente breve, producen un verdadero cambio de paradigma a nivel mundial, lo que hace que sea necesario revisar constantemente las reglas de convivencia para adecuarlas a los cambios. Para propiciar una revolución de esta magnitud deben confluír múltiples factores y la innovación tecnológica es uno de los más determinantes y que mejor caracterizan cada una de las sucesivas revoluciones experimentadas por la humanidad.

Se considera que actualmente estamos inmersos en la cuarta revolución industrial. Para ponerla en contexto conviene hacer un breve repaso por las anteriores.

La primera revolución industrial comenzó a mediados del siglo XVIII en Gran Bretaña y se extendió hasta la primera mitad del siglo XIX. El hito tecnológico que la propició fue la máquina de vapor, patentada por James Watt en 1769, junto con la construcción del ferrocarril y el uso del carbón como principal fuente de energía. Los cambios económicos y sociales supusieron una gran transformación de la humanidad en menos de un siglo. Así, la economía mundial rural, basada hasta entonces en un predominio casi absoluto de la agricultura y la ganadería, la artesanía y el comercio, evoluciona a una economía industrial, mecanizada y de carácter urbano. En el ámbito político, es el momento del Estado de Derecho, el reconocimiento de la soberanía popular y de los derechos individuales (vida, libertad, seguridad, propiedad privada y resistencia frente al autoritarismo).

La segunda revolución industrial se inició en 1870 y se extendió hasta el estallido de la I Guerra Mundial. Vino impulsado por nuevas fuentes de energía: petróleo, gas electricidad, y porque se hizo posible la producción en masa, fomentada por la cadena de montaje. Esta revolución trajo aparejada una globalización en la que las comunicaciones jugaron un papel crucial: por un lado, las redes de comunicaciones físicas con el perfeccionamiento de la navegación marítima y del ferrocarril, la invención del motor de combustión interna y la aparición de nuevos medios como el avión o el automóvil y, por otro lado, las telecomunicaciones, con la invención de la radio y del teléfono. Es el momento en que se desarrollan los partidos políticos de masas, los movimientos sindicales y se reconocen los derechos de participación política, que incluyen el sufragio censitario y universal (femenino a partir del siglo XX).

Tras las dos grandes guerras mundiales, comenzó la tercera revolución industrial, o revolución digital. La caracteriza el desarrollo de la electrónica digital, los ordenadores, la informática y las telecomunicaciones, así como la invención del transistor en 1947 y el desarrollo exponencial de los semiconductores. Las primeras computadoras y redes de ordenadores, como ARPANET¹ fueron precursoras del gran desarrollo del hardware, software y redes de telecomunicaciones actuales. En el ámbito político, comienza a desarrollarse el Estado del Bienestar con el reconocimiento de los derechos sociales o prestacionales y derechos colectivos en el trabajo (negociación colectiva y huelga) y la creación de la ONU.

Por último, el término cuarta revolución industrial engloba la transformación tecnológica producida desde los años ochenta del siglo XX, que afecta a la producción industrial y a múltiples aspectos de la vida cotidiana. No se caracteriza sólo por el descubrimiento de un conjunto de tecnologías emergentes, sino por iniciar un proceso de transición hacia nuevos sistemas sustentados en la digitalización. Es el paso a una era de tecnologías conectadas y conocimientos basados en el análisis de datos.

En el ámbito político se reconocen los derechos relacionados con las tecnologías de la información y comunicaciones, y comienza el desarrollo de nuevas formas de gestión pública en las que la ciudadanía pasa a ser copartícipe del poder político. Aparecen nuevos actores, como las compañías tecnológicas, que desde su posición de control de

¹ Academia de las ciencias y las artes militares. Primer enlace de ARPANET. - [21 DE NOVIEMBRE DE 1969 Primer enlace de ARPANET - Acami.](#)

la información a la que se accede, o el desarrollo de nuevas herramientas como los teléfonos móviles inteligentes o la inteligencia artificial, pueden contribuir a desdibujar aún más las reglas clásicas del desarrollo de políticas (derechos, libertades, democracia, etc.). Y también amenazar derechos tanto colectivos (empresas, patentes, ventas, compras, etc.) como personales especialmente protegidos por la LOPD (Ley Orgánica de Protección de Datos)², que son susceptibles de ser conseguidos por medios que se han considerado ilícitos y puestos a la venta de forma ilícita en el mercado.

Hay grandes diferencias entre esta revolución industrial y las tres anteriores:

- El desarrollo del cambio productivo se apoya en un ecosistema de PYMES altamente innovadoras, startups y no en grandes entidades que aglutinen todo el conocimiento.
- No se basa en una única innovación disruptiva como la máquina de vapor.
- Tiene un carácter transversal, que afecta a sectores más allá de la industria (sanidad, financiero, logístico, etc.), y también colaborativo, porque necesita la cooperación de los distintos elementos del ecosistema para generar productos y servicios capaces de transformar los procesos. Lo que la hace más sensible a accesos y comercio ilícito de los datos que se generan.
- Las nuevas tecnologías, denominadas tecnologías disruptivas, han cambiado la tradicional forma de trabajar, comprar o relacionarse de las personas.

Tecnologías de la revolución digital en la cuarta revolución industrial. tecnologías cuánticas

Como hemos visto, la revolución digital se basa en muy diversas tecnologías que derivan en multitud de aplicaciones que forman un ecosistema que está cambiando la forma de vivir y trabajar de las personas y cuyo uso debe ser regulado y especialmente incentivado. Estas tecnologías interactúan entre sí y los productos actuales suelen incorporar varias de ellas.

² Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Dentro de esta familia están las tecnologías cuánticas, estas se basan su funcionamiento en la física cuántica, cuyos inicios se remontan a la primera mitad del siglo XX, con los trabajos de científicos como Planck, Schrödinger o Heisenberg.

Algunas tecnologías, como los relojes atómicos (1949) o los láseres (1960) tienen una base cuántica, pero fue el físico teórico estadounidense Richard Feynman³ el primero en relacionar la física cuántica con la teoría de la información, abriendo el camino a la computación y a las comunicaciones cuánticas. Estas tecnologías están llamadas a jugar un papel disruptivo en los próximos años por su impacto en muchas áreas y, especialmente, en la capacidad de cálculo masivo y en las comunicaciones seguras, campos en los que se prevé que marcarán una nueva época, lo que obligará a hacer una revisión de los sistemas de seguridad.

Actualmente, son cuatro las principales tecnologías existentes en este ámbito:

- Los sensores cuánticos se basan en la gran respuesta a los cambios físicos que experimentan los sistemas cuánticos, haciéndolos idóneos para medir variables físicas como el tiempo, la gravedad, el campo magnético, etc.
- La simulación cuántica con aplicaciones muy prometedoras en el desarrollo de nuevos materiales, nuevos medicamentos o en las previsiones del comportamiento de la naturaleza. Los simuladores cuánticos se componen de los mismos elementos que la realidad a simular, por lo que su simulación es mucho más natural que la de los ordenadores clásicos.
- Las comunicaciones cuánticas ofrecen mayor seguridad por la propia naturaleza cuántica y el efecto de no clonación: cuando se intenta extraer información de un sistema cuántico, este se perturba, por lo que es posible detectar un ataque o interferencia en las comunicaciones.
- La computación cuántica es la tecnología que se espera que suponga una mayor revolución, por lo que conviene detenerse en ella.

Tras la exposición de Feynman de los primeros principios de la teoría de la computación cuántica en 1981 durante una conferencia organizada por IBM y el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT), en los años 90 del siglo XX se comienzan a diseñar

³ Feynman, R.P., "Simulating Physics with Computers", International Journal of Theoretical Physics, vol. 21, pp. 467-488, 1982

los primeros algoritmos cuánticos, como el de Shor⁴, sobre la factorización de números primos, crucial en criptografía. También se empiezan a definir las primeras aplicaciones de la computación cuántica y a realizar los primeros experimentos que implican cúbits, los bits cuánticos.

En la década del 2000 se desarrollan los primeros ordenadores cuánticos capaces de ejecutar algoritmos como el de Shor. Progresivamente, se desarrollan diferentes ordenadores de 8 y 12 cúbits y las primeras memorias cuánticas. Posteriormente, la primera computadora cuántica comercial la produciría la empresa D-Wave Systems en 2011. IBM se suma a la carrera en 2016 con un ordenador cuántico de 17 cúbits y alcanza los 20 cúbits en 2019 con su IBM Q SystemOne. En la década actual, se habla de cientos o incluso de miles de cúbits.

La capacidad de procesamiento de los ordenadores cuánticos crece de manera exponencial con el número de cúbits. La computación cuántica está hoy en día en sus inicios, y ni siquiera ha llegado a desarrollarse un modelo físico de ordenador cuántico cuyas ventajas lo hagan prevalecer sobre los demás. Conviven hoy en día ordenadores cuánticos y propuestas para futuros prototipos de diferente naturaleza: adiabáticos, orientados a puertas y topológicos, con grandes empresas detrás de estos desarrollos (D-Wave Systems, IBM, Microsoft, Google, etc.).

Computación cuántica para seguridad y defensa

La noticia de octubre del 2019 en la que Google afirmaba haber conseguido la supremacía cuántica, supuso un origen de preocupación para los expertos y responsables de ciberseguridad y ciberdefensa acerca de las posibles implicaciones de seguridad que podía conllevar este desarrollo. Teóricamente, un ordenador cuántico dispone de capacidades de resolución de problemas matemáticos tan superiores a la de un ordenador convencional que podría dejar fuera de juego algunos de los sistemas de criptografía en los que hoy basamos la protección de la información y las comunicaciones digitales.

⁴ Shor, Peter W.: Polynomial-Time Algorithms for Prime Factorization and Discrete Logarithms on a Quantum Computer, SIAM J. Comput., 26(5), 1997, 1484–1509.

Pese a ser aún una tecnología poco madura que además requiere de una gran inversión para su desarrollo, la computación cuántica tiene el potencial de transformar la tecnología y las capacidades en el ámbito de la defensa. Estados Unidos, China, Europa, Japón, Canadá, Corea del Sur o Rusia están invirtiendo muchos recursos en los ordenadores cuánticos. En España, se están haciendo grandes avances gracias a grupos de investigación integrados en instituciones como el CSIC y en empresas como IBM, Google o Intel.

Sin embargo, también plantea desafíos, como la necesidad de desarrollar medidas contra posibles amenazas cuánticas. Cabe citar aquí la Recomendación sobre ámbitos tecnológicos críticos para la seguridad económica de la UE⁵, realizada el pasado 3 de octubre de 2023 y que deriva de la Comunicación conjunta sobre una Estrategia Europea de Seguridad Económica⁶. En ella se recomienda llevar a cabo evaluaciones de riesgos en cuatro ámbitos tecnológicos críticos, incluyendo entre ellos el cuántico. Por lo tanto, es fundamental que las instituciones de Defensa y Seguridad Nacional estén al tanto de los avances en esta tecnología y trabajen en su integración de manera estratégica para mantener la ventaja en un entorno geopolítico en constante evolución. Pudiera ser demasiado tarde si se espera hasta que la tecnología esté disponible para realizar cambios en las políticas y normas de ciberseguridad.

En este punto, conviene recordar la definición de ciberamenazas incluida en la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019⁷, según la cual, “son todas aquellas interrupciones o manipulaciones maliciosas que afectan a elementos tecnológicos”, añadiendo que se caracterizan por su diversidad, en cuanto a capacidades y motivaciones, por no distinguir fronteras y porque afectan a la práctica totalidad de los ámbitos de la Seguridad Nacional, como son la Defensa Nacional, la seguridad económica o la protección de las infraestructuras críticas.

Las tecnologías cuánticas son, por tanto, un conjunto heterogéneo de equipos y técnicas aplicables a muy distintos usos, de entre los cuales podemos destacar algunos que afectan a cuestiones de seguridad y defensa.

⁵ Commission Recommendation of 3.10.2023 on critical technology areas for the EU's economic security for further risk assessment with Member States. 3 de Octubre 2023.

⁶ Comunicación conjunta al parlamento europeo, al consejo europeo y al consejo. Bruselas, 20.6.2023 eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020

⁷ Orden PCI/487/2019, de 26 de abril, Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019 | DSN

Los sistemas de criptografía actuales están amenazados por la computación cuántica, especialmente por la capacidad del algoritmo de Shor para romper los sistemas de cifrado actuales, como el ampliamente utilizado RSA⁸.

Se está trabajando en sistemas y algoritmos de criptografía que, basados en la computación convencional, sean capaces de resistir ataques cuánticos, es decir, que sean robustos ante ataques basados en algoritmos cuánticos actuales como el de Shor o el de Grover. Esta criptografía llamada “post-quantum”, puede ofrecer soluciones temporales relativamente fáciles de implementar, pero sigue teniendo la debilidad de utilizar computación convencional, por lo que se mantiene el riesgo de que se desarrolle en algún momento un nuevo algoritmo cuántico eficiente contra su sistema de encriptado.

Además de las amenazas relacionadas con la criptografía, los avances en sensórica (que permitirán, por ejemplo, que los sensores puedan detectar amenazas de forma más precisa y difícilmente perceptible o disponer de sistemas de navegación con menor riesgo de interferencia que el GPS), optimización (realizar operaciones de forma más rápida que los ordenadores actuales, con aplicaciones por ejemplo en logística) o simulación (para comprender el funcionamiento de sistemas complejos mediante el análisis de sistemas cuánticos modelo y que podrían permitir el desarrollo de nuevos materiales y fármacos, por ejemplo, frente a la guerra química) pueden ser aplicables al sector de la defensa. Un ejemplo de ello es la actividad de la empresa aeroespacial, de armamento y sistemas de defensa Lockheed Martin, que adquirió un ordenador cuántico D-Wave y cuenta con el centro de investigación USC-Lockheed Martin Quantum Computing Center (QCC) en colaboración con la Universidad del Sur de California.

Precisamente por sus implicaciones en seguridad y defensa, las tecnologías cuánticas se consideran estratégicas por los Estados. Los diferentes países llevan tiempo realizando grandes esfuerzos de inversión en I+D+i para su evolución. Aunque es complejo determinar el alcance de esta inversión, según el informe de McKinsey & Company de finales de 2021⁹ sobre computación cuántica, el esfuerzo de financiación público a nivel mundial alcanza los 30.000 millones de dólares, con China y la Unión Europea a la cabeza. Sin embargo, este informe contempla solo la financiación pública,

⁸ En criptografía, RSA (Rivest, Shamir y Adleman) es un sistema criptográfico de clave pública desarrollado en 1979, que utiliza factorización de números enteros. Es el primer y más utilizado algoritmo de este tipo y es válido tanto para cifrar como para firmar digitalmente).

⁹ McKinsey: Lo último en tendencias tecnológicas: perspectivas para el 2023. | LinkedIn

por lo que a estas cifras habría que sumar el esfuerzo del sector privado, la industria que, en países como Estados Unidos, es muy relevante.

Hay un hilo conductor común a los ámbitos de seguridad y de defensa. Lo podemos ver claro con un ejemplo: una persona hostil armada con una pistola supone un problema de seguridad civil. Diez mil personas hostiles armadas, sin embargo, son un problema de defensa. La escala es, por lo tanto, uno de los factores que determinan el alcance de una amenaza y el ámbito de actuación de la respuesta requerida. Actualmente, la computación cuántica opera principalmente a escala de grandes corporaciones, gobiernos y bloques geopolíticos. Por lo tanto, la seguridad cuántica se plantea en esos mismos términos. A medida que estas tecnologías evolucionen y sean accesibles a un mayor espectro de la sociedad, es previsible que otro tipo de organizaciones e incluso individuos puedan hacer uso de ella con fines delictivos. Por ello es también primordial ir adecuando la legislación punitiva y ampliar la clasificación de delitos relacionados con estas tecnologías para establecer unos mecanismos de defensa a todos los niveles ante cualquier acción o actuación que se pueda considerar ilícita.

Actividades e iniciativas cuánticas de los ministerios del interior y defensa. Anillo cuántico y enlace con Europa

La Unión Europea, tras el Manifiesto Cuántico publicado en 2016 (x), ha lanzado la iniciativa de investigación e innovación a largo plazo, Quantum Technologies Flagship, cuyo objetivo es poner a Europa a la vanguardia de la llamada segunda revolución cuántica mediante el apoyo a la investigación en un plazo 10 años (2018-2028), con un presupuesto previsto de 1.000 millones de euros. Si bien su objetivo no está centrado en la defensa, sí es una acción europea destinada a afianzar una cierta soberanía tecnológica, que supone financiación adicional vinculada a las tecnologías cuánticas para el desarrollo y el refuerzo de las capacidades digitales estratégicas de Europa.

En España, como proyecto complementario con la iniciativa anterior, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital ha impulsado desde 2021 la creación del primer ecosistema de computación cuántica del sur de Europa con el Proyecto Quantum Spain. El Consejo de Ministros del pasado 28 de octubre de 2021 aprobó para este proyecto una subvención de 22 millones de euros.

Entrando en materia de seguridad y defensa, una tecnología tan crítica que requiere de tiempo, de un gran esfuerzo en inversión e investigación y que además debe permitir la interoperabilidad entre sistemas distintos, tendrá más probabilidades de éxito si su desarrollo en el ámbito de la defensa se acomete con la máxima colaboración no solo con el sector privado, sino también entre los países que componen el bloque occidental. Además, debe compaginar la investigación del desarrollo de su potencial con el análisis de los mecanismos de defensa ante su posible uso por los adversarios.

Por eso, la OTAN aprobó en 2021 la estrategia “Promover y Proteger: Estrategia Común OTAN sobre Tecnologías Emergentes y Disruptivas (EDT)”. La estrategia tiene dos dimensiones: por una parte, la promoción del desarrollo de las EDT y de las tecnologías de uso dual para multiplicar y aprovechar plenamente su potencial y, por otra, la necesidad de crear un foro de debate sobre protección contra amenazas relacionadas con el uso que pueden hacer de ellas competidores y adversarios. Entre las siete áreas clave de la Estrategia se encuentran las tecnologías cuánticas. Asimismo, la Agenda 2030 de la OTAN establece como uno de sus cinco pilares la Preservación de la vanguardia tecnológica, que contiene iniciativas como un Acelerador OTAN de empresas de nueva creación (start-ups) de innovación (DIANA)¹⁰ y un Fondo OTAN de innovación.

En Europa destaca la creación del Fondo Europeo de Defensa para complementar los esfuerzos de colaboración de los Estados miembro para desarrollar capacidades tecnológicas e industriales en defensa. Además, la Agencia Europea de Defensa, en 2022, lanzó un Hub de Innovación en Defensa de la UE (HEDI).

Asimismo, el Ministerio de Defensa publicó en 2021 la actualización de la Estrategia de Tecnología e Innovación en Defensa que, dentro del pilar de Objetivos Tecnológicos, incluye el Seguimiento de tecnologías emergentes con potencial aplicación futura a defensa, donde se ubica la tarea de vigilancia tecnológica en torno a un conjunto de EDT que incluye, entre otras muchas cuestiones, la computación cuántica; la comunicación e información cuántica; y los sensores y metrología cuántica, incluyendo el campo de la fotónica o la simulación cuántica.

¹⁰ Aceleradora de Innovación en Defensa del Atlántico Norte (DIANA).
<https://www.tecnologiaeinovacion.defensa.gob.es/es/Contenido/Paginas/detalleiniciativa.aspx?iniciativaID=466>

Teniendo en cuenta la evidente relación entre defensa y seguridad, también es fundamental desarrollar la ciberseguridad para impedir que acciones externas (ciberataques) puedan desestabilizar los sistemas estatales. Las amenazas híbridas, que atacan vulnerabilidades sistémicas, tienen entre sus objetivos más patentes los relacionados con el ciberespacio.

Con el fin de impulsar la ciencia y la innovación, en áreas estratégicas como la comunicación cuántica, el Gobierno de España ha puesto en marcha planes complementarios de I+D+i, programas en colaboración con las comunidades autónomas. Destaca el Plan de Comunicación Cuántica que tiene como objetivos crear una infraestructura de comunicaciones de alta seguridad en España; apoyar la industria cuántica europea e impulsar un nuevo sector industrial con nuevas empresas en el ámbito digital y de la ciberseguridad. El programa cuenta con la participación de las Comunidades de Madrid, Cataluña, País Vasco, Galicia y Castilla y León, así como del CSIC.

La línea principal de actuación de este programa es desarrollar una red de comunicaciones de alta seguridad (anillo cuántico), resistente a cualquier ataque computacional, ya sea por medios clásicos o cuánticos, primero para sistemas en fibra y, más adelante, en otras redes más amplias, incluyendo los satélites, que constituye el segmento espacial de la EuroQCI (European Quantum Communication Infrastructure) para las comunicaciones a muy larga distancia, y, también, comunicaciones con vehículo aéreo no tripulado. En esta misma línea se desarrollará tecnología basada en entrelazamiento, incluyendo repetidores cuánticos para CC a largas distancias (>300 km) sobre fibras ópticas.

La Infraestructura desplegada de Comunicaciones Cuánticas de Madrid, es actualmente uno de los nodos del proyecto OpenQKD que puede verse, desde la perspectiva del programa principal, como un plan complementario de Comunicaciones Cuánticas, como el embrión de la Infraestructura Cuántica Europea, una infraestructura de comunicaciones cuánticas paneuropea que conecta toda Europa, que tendrá una parte terrestre basada en fibra óptica y un segmento espacial basado en satélite. Estas redes promoverán la interoperabilidad y la cooperación entre los países de la UE, colocando a Europa en una posición privilegiada en términos de investigación, innovación y seguridad con España a la cabeza.

Conclusiones

La revolución digital ofrece ahora una oportunidad de crecimiento en todos los sectores económicos y sociales, pero estos precisan de una verdadera transformación para integrarla en sus procesos y generar el beneficio productivo, social y medioambiental que exige la nueva economía. Los gobiernos y las instituciones públicas tienen un papel crucial en esta transformación, pero también, la sociedad y los ciudadanos deben abrazar la innovación tecnológica y conocer sus riesgos para que sea verdaderamente un factor crucial de progreso.

A lo largo de las últimas décadas se ha hecho cada vez más estrecha la relación entre el desarrollo tecnológico, científico y de la innovación, por un lado, y el desarrollo económico por el otro. Junto a ello, se ha ido haciendo cada vez más evidente que no es posible asegurar la defensa y la seguridad nacionales si no se invierte en un desarrollo tecnológico y en una innovación militar y de seguridad que permitan a España, a Europa y a los países que integran la OTAN, hacer frente a unas amenazas emergentes que evolucionan muy rápidamente y que, tal y como hemos visto, podrían ser masivas y a gran escala si se benefician del uso de la computación cuántica.

La computación cuántica y las tecnologías con ella relacionadas pueden ser críticas y suponer un cambio de paradigma sin precedentes en todos los ámbitos y también en el de la Defensa. Por ello, resulta un objetivo estratégico fundamental promover el desarrollo de la investigación cuántica, impulsando para ello la colaboración con la industria, la Universidad y los centros de investigación especializados, así como el acuerdo con instituciones internacionales. Las iniciativas que está desarrollando España muestran la apuesta nacional por impulsar su presencia en este ámbito y por potenciar la soberanía europea en la computación cuántica mediante la cooperación internacional. La exigencia económica y técnica que implica el desarrollo de estas tecnologías y el salto cualitativo que podría suponer su implantación en cuanto a capacidades defensivas, hacen fundamental no quedarse atrás y generar las sinergias necesarias para que nuestros bloques geopolíticos mantengan el grado de superioridad necesario en la esfera internacional.

En definitiva, si bien la investigación en materia de computación cuántica se encuentra en estado de desarrollo, nadie duda de que tendrá un impacto significativo en la Seguridad Nacional. No obstante, nadie puede asegurar hoy cómo ni cuándo este

entorno cuántico será realidad, ni en qué medida afectará –no sólo a la Seguridad Nacional- sino a la vida diaria.

Estas afirmaciones, unidas al hecho cierto de que la mayoría de los Gobiernos, de las entidades públicas y privadas, junto a la mayor parte de sus líderes y, sobre todo, la mayoría de la sociedad no están preparados para el entorno cuántico que se aproxima, exigen la adopción de decisiones y medidas concretas.

Parece necesario desarrollar una estrategia nacional que aúne todas las iniciativas y las aglutine en torno a la seguridad, enfocada no solo a las prioridades de seguridad nacional, las infraestructuras críticas, la Administración y los sectores estratégicos, sino que cubra también la seguridad económica y social. Esta estrategia, además, debe enfocarse con una actitud proactiva, de modo que incentive el liderazgo tecnológico y en la innovación para mitigar la dependencia de las grandes potencias industriales y estatales.

Una adecuada combinación de educación, divulgación y preparación básica pueden convertir a cualquier organización o empresa –independientemente de su tamaño o naturaleza- en una organización o empresa cuántica y, de este modo, mitigar los efectos de un impacto brusco en la seguridad y bienestar de los ciudadanos.

35/2024

5 de abril de 2024

Carmen Municio Díaz *

Tratamiento del ciberespacio como espacio global común: analogías y limitaciones

Tratamiento del ciberespacio como espacio global común: analogías y limitaciones

Resumen:

Desde la generalización de la World Wide Web, el ciberespacio se concibió como un espacio global común. Siguiendo la lógica y características de estos últimos, esta concepción implicaba que, en este *espacio*, los Estados no podían ejercer su control, al quedar fuera de su *territorio*. Sin embargo, los ciberataques y otras amenazas, han motivado el establecimiento de medidas de prevención y protección en el ciberespacio. Ello implica una territorialización progresiva con la que los Estados pretenden ejercer su control. Este fenómeno contradice, consecuentemente, la lógica de los espacios globales comunes. El análisis de la gobernanza de ambos espacios arrojará luz sobre estas cuestiones.

Palabras clave:

Ciberespacio, espacio global común, soberanía, gobernanza, control.

***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.

Treating cyberspace as a global commons: analogies and limitations

Abstract:

Since the spread of the World Wide Web, Cyberspace has been considered a global commons. This way, according to the logics and characteristics of these spaces, States could not exert their power in this space, because it was not included within their territory. Notwithstanding, different measures of prevention and protection have been implemented against current cyberattacks and other cyberthreats. Thus, States try to exert their control with this ongoing territorialisation of cyberspace. Consequently, this phenomenon contradicts the logic behind global commons. A further analysis of governance in both spaces may shed light on these questions.

Keywords:

Cyberspace, global commons, sovereignty, governance, control.

Introducción

Internet nace en el siglo pasado con el objetivo de facilitar los flujos de información. Sus peculiaridades hacían pensar en él como un bien global sobre el que los Estados no podían ejercer su poder. Así quedó contemplado en la Estrategia de Defensa Nacional estadounidense en 2005¹.

No obstante, más recientemente se han puesto de manifiesto limitaciones de esta analogía. Esto se debe principalmente a las amenazas que plantea este *espacio*, como la ciberdelincuencia o la desinformación, entre otras. Ante estos desafíos, los Estados se han ido dotando paulatinamente de instrumentos legales y técnicos con los que protegerse. En otras palabras, los Estados intentan establecer algún tipo de control sobre el ciberespacio para defenderse de ciertas dinámicas.

Las estrategias de ciberdefensa son muy dispares, acordes con los intereses de cada Estado. Pero estos enfoques, a pesar de sus diferencias, revelan limitaciones por diversos factores como, por ejemplo, la facilidad de acceso al ciberespacio, la influencia de distintos actores o el anonimato de los internautas. Así, surge la siguiente problemática: cómo puede protegerse un Estado en un espacio que no responde a la lógica puramente espacial.

Esta lógica encuentra su origen en la paz de Westfalia, donde se concibe el concepto jurídico de territorio. Éste se encuentra en la base del Estado moderno tal y como lo conocemos en la actualidad. De este modo, el principio de jurisdicción territorial concreta y establece la soberanía espacial del Estado². Esto supone que, en su territorio, el Estado puede ejercer sus competencias en exclusiva. Además, este principio ayuda a configurar las relaciones internacionales, definiendo el derecho internacional que regula las acciones del Estado allende sus fronteras.

En relación con el territorio del Estado surge, igualmente, el concepto de los espacios globales comunes (o *global commons*). Precisamente se trata de aquellas zonas que no quedan bajo la soberanía de ningún Estado. Dentro de esta categoría se engloban

¹ DEPARTAMENTO DE DEFENSA DE ESTADOS UNIDOS. *The National Defense Strategy of the United States of America*. 2005. Disponible en: <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Defense-Strategy/> [Consulta: 15 de diciembre de 2022]

² RODRIGO HERNÁNDEZ, Ángel José. «Entre Grocio y el principio pro communitate: los límites al principio de libertad de los mares». *La construcción jurídica de un espacio marítimo común europeo*, pp. 237-258. 2020.

diversos espacios, con características propias y únicas, lo que requiere un tratamiento singular de cada uno de ellos. Por ello, el análisis de la gobernanza de estos espacios arroja luz sobre su complejidad.

Este artículo nace de una investigación más amplia para el trabajo final del Curso de Estado Mayor de la Defensa, que se plantea como hipótesis la imposibilidad de tratar el ciberespacio como un espacio global común desde el punto de vista de su gobernanza. El presente escrito pretende analizar las dudas que surgen al tratar al ciberespacio como un *global commons*. Para ello, se analizará en primer lugar el concepto de espacio global común. Se tomará como referencia el caso de los espacios marítimos, pues muchos autores comparan concretamente estos espacios con el ciberespacio. Seguidamente se abundará en el concepto de este último y se definirán sus características. Una vez establecidos estos conceptos, se dará paso a un análisis de los modelos de gobernanza del ciberespacio, lo que permitirá profundizar en la pertinencia de la comparación entre este *espacio* y los espacios globales comunes.

¿Qué son los espacios globales comunes?

Orígenes y evolución

La problemática de los bienes comunes se remonta a la Antigüedad. Ya el derecho romano contemplaba el concepto jurídico *res communis omnium* para referirse a estos bienes³. No obstante, los avances tecnológicos y científicos han facilitado su acceso y explotación. Esto ha conducido a numerosos debates en torno a cuestiones sobre su propiedad o su gestión.

Así, progresivamente, el término se ha ido ampliando. En el siglo XVI, la Escuela de Salamanca, con Francisco de Vitoria como su mayor exponente, contribuyó a los debates sobre estos bienes con motivo de la conquista del Nuevo Mundo. El objetivo era justificar moral y jurídicamente la conquista y el dominio hispánico en los nuevos territorios⁴.

Más tarde, en el siglo XVII, otras circunstancias abrieron nuevamente estos debates. En aquella época, la monarquía hispánica había alcanzado su máxima extensión territorial

³ AÑAÑOS MEZA, María Cecilia. «La idea de los bienes comunes en el sistema internacional: ¿renacimiento o extinción?» *Anuario mexicano de derecho internacional*, 14, 153-195. 2014.

⁴ Idem

bajo el reinado de Felipe II. Esta situación suscitaba recelos entre las potencias emergentes europeas. En concreto, la Compañía Holandesa de las Islas Orientales se vio envuelta en una controversia contra Portugal⁵ sobre el acceso a los puertos y al comercio en las Indias Orientales.

En este contexto, Hugo Grocio introdujo el concepto de libertad de los mares en su obra *Mare Liberum* (1609). De este modo, el neerlandés defendía la libertad y el acceso libre y compartido de todos los mares⁶. Este concepto fue ampliamente discutido hasta que, ya en el siglo XVIII, la hegemonía naval inglesa reconoció su plena vigencia.

Más recientemente, en el siglo XX, tres trabajos han destacado en los nuevos debates sobre los espacios globales comunes: *La lógica de la acción colectiva* de Mancur Olson⁷; *La tragedia de los bienes comunes* de Garrett Hardin⁸; y *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva* de Elinor Ostrom⁹. Estos trabajos han profundizado en la comprensión y gestión de los bienes comunes, diferenciándolos de los bienes globales comunes.

Definición y características

La evolución terminológica y jurídica de los espacios globales comunes da muestra de las características de estos espacios, donde se desarrollan de manera paralela dinámicas de cooperación y de competencia¹⁰. A modo de ejemplo, cabe destacar el origen, auge y declive del concepto Patrimonio Común de la Humanidad (PCH). El concepto fue presentado de la mano del embajador de Malta Arvid Pardo, en relación con los fondos marinos, y del embajador de Argentina Aldo Armando Cocca, vinculado al espacio ultraterrestre. Este concepto se inspiraba en los propósitos y principios de la

⁵ Portugal formaba parte de la monarquía hispánica en ese momento.

⁶ RODRIGO HERNÁNDEZ, Ángel José. «Entre Grocio y el principio pro communitate: los límites al principio de libertad de los mares». *La construcción jurídica de un espacio marítimo común europeo*, pp. 237-258. 2020.

⁷ OLSON, Mancur. *La lógica de la acción colectiva. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos*. México. 1965.

⁸ HARDIN, Garret. «The Tragedy of the Commons». *Science*, 162(3859), 1243-1248. 1968. <http://www.jstor.org/stable/1724745>

⁹ OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

¹⁰ BATTALEME, Juan. «Cambiando el Status Quo de la Geopolítica Internacional: El acceso a los espacios comunes y las estrategias de negación de espacio y antiacceso». *Las relaciones Argentina China en un contexto de cambio*. Agosto 2015

Carta de la ONU, para permitir que la exploración y explotación de los espacios globales comunes favoreciera el desarrollo de todos los pueblos¹¹.

Este principio se introdujo en el Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes (1967), y en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUMD, 1982). No obstante, ya en la década de los 80 surgió nuevamente la cuestión de la libertad de los mares. Así, un grupo de Estados industrializados, liderados por Estados Unidos, rechazó el principio, a favor de un acceso libre a los recursos de los espacios comunes. Finalmente, el Acuerdo Relativo a la Aplicación de la Parte XI de 1994, vació el concepto de PCH en la CNUMD.

Para realizar la comparación de los espacios globales comunes y el ciberespacio, se partirá de la definición de Tangredi¹², que concibe los *global commons* como los espacios y dimensiones sobre la tierra cuyo territorio no corresponde a ninguna nación, pero que pueden ser utilizados por todos de acuerdo con el derecho y los usos internacionales.

¿Qué es el ciberespacio?

Orígenes y evolución

La carrera espacial entre la Unión Soviética y Estado Unidos tuvo grandes consecuencias para los avances tecnológicos a mediados del siglo pasado. En concreto, el lanzamiento del satélite soviético Sputnik en 1957 supuso un punto de inflexión, al que Estados Unidos respondió con una mayor inversión económica en investigación.

De este modo, la creación del ciberespacio es la consecuencia de la búsqueda de un sistema de comunicaciones inmune a ataques, incluidos nucleares, procedentes de la Unión Soviética. En su obra *Las redes de Comunicación Distribuidas*¹³, Paul Baran proponía un sistema basado en una red descentralizada. Así, en caso de que un nodo resultara dañado, la información podría encontrar vías alternativas para llegar a su

¹¹ AÑAÑOS MEZA, María Cecilia. «La idea de los bienes comunes en el sistema internacional: ¿renacimiento o extinción?» *Anuario mexicano de derecho internacional*, 14, 153-195. 2014.

¹² TANGREDI, Sam. «From Global Commons to Territorial Seas: A Naval Analogy for the Nationalization of Cyberspace.» *Military Cyber Affairs*, 3(1). 2018.

¹³ BARAN, Paul. «On distributed communications networks». *IEEE Transactions of the professional Technical Group on Communications Systems*, 12(1), 1-9. 1962. Disponible en <http://pages.cs.wisc.edu/~akella/CS740/F08/740-Papers/Bar64.pdf> [Consulta: 10 de abril de 2023].

destino. Esta idea se puso en práctica con ARPANET en 1969, de uso principalmente militar.

No es hasta 1983¹⁴ cuando el incipiente Internet se abre a su uso civil. La creación de la World Wide Web por Tim Berners Lee en 1992 supuso un espaldarazo a su uso generalizado. Paralelamente, la Administración Clinton-Gore fomentó también el uso comercial a través de la privatización de sus infraestructuras.

Estos cambios generaron una nueva realidad de Internet en los años 90. De acuerdo con autores como Rautava y Ristolainen¹⁵, en este Internet se plasmaba la pretensión de suprimir las áreas geográficas, las fronteras y el control estatal. Es decir, se pretendía crear un espacio global común para que la información y los datos pudieran moverse y almacenarse libremente.

No obstante, esta consideración del ciberespacio ha provocado reacciones por parte de otros autores. Así, Demchak y Dombrowski afirman que «ninguna frontera se mantiene en el tiempo, ni ningún espacio global común se mantiene libre de ocupación humana indefinidamente allí donde alguna sociedad humana se vea involucrada»¹⁶.

Definición y características

La dificultad de establecer una definición de ciberespacio radica en su rápida y constante evolución¹⁷. De este modo, el ciberespacio actual dista mucho de aquel de mediados del siglo pasado o del de hace 20 años.

Para Sack¹⁸, el ciberespacio no reúne los criterios de la definición de territorio según la geografía, pero sí que responde a la noción de espacio organizado por el hombre. Así, el control que pretenden establecer los Estados sobre el ciberespacio puede considerarse una expresión espacial del poder en este *espacio*.

¹⁴ LÓPEZ ZAMORA, Paula. *Deontología y autorregulación en el ciberespacio*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho. 2003.

¹⁵ RAUTAVA, Jori-Pekka, y RISTOLAINEN, Mari: *Cyberterritory: An Exploration of the Concept. Proceedings of the 21st European Conference on Cyber Warfare and Security (ECCWS)*. Edited by Thaddeus Eze, Nabeel Khan and Cyril Onwubiko, University of Chester. Reino Unido, Academic Conferences International Limited, pp.239-246. Conferencia 16-17 junio 2022.

¹⁶ DEMCHAK, Chris, DOMBROWSKI, Peter. «Rise of a Cybered Westphalian Age», *Strategic Studies Quarterly*, Vol 5, No. 1, pp 32-61. 2011, p. 32.

¹⁷ FRIEDMAN, Allan, & SINGER, Peter. *Cybersecurity and Cyberwar: What Everyone Needs To Know*. New York: Oxford University Press. 2014.

¹⁸ SACK, Robert David. *Human Territoriality: Its Theory and History*, Cambridge: Cambridge University Press. 1986.

De esta definición también se pueden extraer ciertas características que arrojan luz sobre las implicaciones del ciberespacio. Por ejemplo, la cibergeografía es un término que gradualmente ha ido ganando relevancia. Negroponte¹⁹ anunció el «fin de la geografía», ya que los intercambios de información parecían superar las normas del espacio y del tiempo. Esto llevó a concluir a muchos autores que la vida digital se desarrollaría independientemente de la vida tangible.

No obstante, hoy se observa cómo el ciberespacio se ha convertido progresivamente en «un territorio que conquistar y controlar en nombre de la seguridad»²⁰. El primer hito que propició esta nueva concepción fue el ciberataque contra Estonia en 2007, que consiguió interrumpir el tráfico de Internet en el país.

En esta línea, Demchak y Dombrowski^{21,22} acuñan el concepto de *ciberwestfalia*. Así, al igual que los Estados-nación delimitaron sus territorios en el siglo XVII para poder ejercer su poder sobre ellos, los Estados actuales estarían delimitando sus fronteras digitales.

Por otro lado, Martín Dodge afirma que «la idea de que Internet [te] libera de la geografía es un mito»²³. Esto se debe al desarrollo de programas de geolocalización, que permiten ubicar físicamente tanto datos como usuarios. La autora también señala cómo durante el desarrollo de Internet, éste ha pasado de ser «un paraíso del anonimato y de las identidades múltiples, [a] un gran hermano que quiere saber la situación física de los usuarios, quién es quién en la red, qué páginas *web* visita, qué compra, qué mensajes envía y a quién».

A pesar de la disparidad de ideas en el debate sobre la naturaleza del ciberespacio, sí hay consenso en afirmar que se trata de un elemento que transforma la relación espacio-tiempo tal y como se había vivido previamente. Expertos como Kitchin²⁴ reconocen que el ciberespacio ni sustituye los espacios geográficos ni destruye el espacio o el tiempo.

¹⁹ NEGROPONTE, Nicholas. *Being Digital*, Hodder and Stoughton: London. 1995.

²⁰ DOUZET, Frédéric. «Cyberspace: the new frontier of state power». En: MOISIO, Sami, et al. *Handbook on the Changing Geographies of the State*. Edward Elgar Publishing. Pp. 325-337. 2020, p. 328.

²¹ DEMCHAK, Chris, DOMBROWSKI, Peter. «Rise of a Cybered Westphalian Age», *Strategic Studies Quarterly*, Vol 5, No. 1, pp 32-61. 2011, p. 32.

²² DEMCHAK, Chris, DOMBROWSKI, Peter. «Cyber Westphalia: Asserting state prerogatives in cyberspace». *Georgetown Journal of International Affairs*, pp 29-38. 2013.

²³ En LÓPEZ ZAMORA, Paula. *Deontología y autorregulación en el ciberespacio*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho. 2003.

²⁴ KITCHIN, Rob. «Towards geographies of cyberspace». *Progress in human geography*, 22(3), pp 385-406. 1998.

El ciberespacio coexiste con estos elementos y crea una nueva capa virtual adyacente a los espacios geográficos.

En 2021 se celebró un seminario por la Finnish Defence Research Agency con el objetivo de encontrar una definición de *ciberterritorio*. El resultado fue la siguiente definición: «una entidad de redes y de infraestructura técnica de servicios que es controlado por un Estado-nación soberano»²⁵.

Otra consecuencia de la territorialización del ciberespacio es la incidencia de este *espacio* en el Estado y su poder. Para algunos autores, soberanía digital alude a la *soberanía de la información* de manera más amplia²⁶. Según Kukkola²⁷, soberanía digital es la porción nacional de Internet que puede ser desconectada de la red global.

No obstante, la definición de soberanía en el espacio requiere la previa determinación de las fronteras digitales²⁸. En este sentido, muchos expertos han proclamado el ciberespacio como un nuevo ámbito militar, algo que ha permeado ampliamente la literatura en la actualidad dado el auge de ciberataques. De acuerdo con Douzet, «el ciberespacio es un catalizador para la ya imperfecta y cambiante relación entre territorio y soberanía del Estado»²⁹.

Demchak y Dombrovski³⁰ defienden que el preludio del establecimiento de fronteras es la creación de una organización militar capaz de protegerlas. Al anunciar la creación de un mando específico para un determinado tipo de fronteras, el Estado declara que está dispuesto a defender ese territorio. Así, la creación del Mando para el Ciberespacio estadounidense en 2010 fue un punto de inflexión.

²⁵ RAUTAVA, Jori-Pekka, y RISTOLAINEN, Mari: Cyberterritory: An Exploration of the Concept. *Proceedings of the 21st European Conference on Cyber Warfare and Security (ECCWS)*. Edited by Thaddeus Eze, Nabeel Khan and Cyril Onwubiko, University of Chester. Reino Unido, Academic Conferences International Limited, pp.239-246. Conferencia 16-17 junio 2022, p. 243.

²⁶ YEFREMOV, Alexey. «Formirovanie kontseptsii informatsionnogo suvereniteta gosudarstva», Zhurnal Vysshie ekonomiki, No. 1, pp 201-215. 2017.

²⁷ KUKKOLA, Juha. *Digital Soviet Union: The Russian national segment of the Internet as a closed national network shaped by strategic cultural ideas*, National Defence University, Helsinki. 2020.

²⁸ RAUTAVA, Jori-Pekka, y RISTOLAINEN, Mari: Cyberterritory: An Exploration of the Concept. *Proceedings of the 21st European Conference on Cyber Warfare and Security (ECCWS)*. Edited by Thaddeus Eze, Nabeel Khan and Cyril Onwubiko, University of Chester. Reino Unido, Academic Conferences International Limited, pp.239-246. Conferencia 16-17 junio 2022.

²⁹ DOUZET, Frédéric. «Cyberspace: the new frontier of state power». En: MOISIO, Sami, et al. *Handbook on the Changing Geographies of the State*. Edward Elgar Publishing. Pp. 325-337. 2020, p. 329.

³⁰ DEMCHAK, Chris, DOMBROWSKI, Peter. «Rise of a Cybered Westphalian Age», *Strategic Studies Quarterly*, Vol 5, No. 1, pp 32-61. 2011.

También es importante señalar la gran diversidad de actores presentes en el ciberespacio. Una consecuencia de esta variedad es lo que Lemley³¹ define como *splinternet*³², para referirse a la paulatina fragmentación del ciberespacio. Para el autor, el fenómeno de *splinternet* demuestra la balcanización a la que se ve sometido el ciberespacio como consecuencia de los distintos protocolos computacionales que difieren según la empresa o según el Estado.

Además, diferentes organismos internacionales velan por el funcionamiento de Internet como la ICANN (Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números), el IETF (Grupo de Trabajo para la Ingeniería de Internet) y el IGF (Foro para la Gobernanza de Internet). Se trata de organismos de diversa naturaleza que contribuyen a crear un complejo entramado de gobernanza. Comparten entre sí que no han sido creados por instrumentos internacionales ni intergubernamentales.

Igualmente, cabe destacar la influencia de otros actores no estatales, desde ciudadanos, hacktivistas o terroristas³³, hasta las grandes empresas digitales. Estas últimas, en particular, promueven el establecimiento de normas y estándares³⁴. Y, en especial, algunas como Google o Facebook gobiernan de manera efectiva ciertas franjas de ciberespacio³⁵.

¿La gobernanza de los espacios globales comunes puede adaptarse a la complejidad del ciberespacio?

Todas las iniciativas relativas al ciberespacio, auspiciadas ya sea en organizaciones internacionales o en Estados, moldean su gobernanza. Pero cabe preguntarse llegados a este punto si dicha gobernanza es similar a la que presentan los espacios globales comunes.

³¹ LEMLEY, Mark. «The Splinternet», *Duke Law Journal* (70) pp. 1397-1427. Enero 2020.

³² De *splinter*, astilla en inglés.

³³ FRANCIS, Jaclyn. *International Governance of Non-State Actors In Cyberspace: Is a Single Entity Sufficient for Dispute Resolution*. Naval Postgraduate School Monterey Ca Monterey United States. 2020.

³⁴ EGGENSCHWILER, Jacqueline, en DUNN CAVELTY, Myriam; WENGER, Andreas. *Cyber Security Politics: Socio-Technological Transformations and Political Fragmentation*. 1ª edición, Londres: Routledge. 2022.

³⁵ HOLLIS, Duncan; RAUSTIALA, Kal. «The Global Governance of the Internet». En Snidal, D., Barnett, M. N. *The Oxford Handbook of International Institutions*. 2022.

No es casual que se haya recurrido frecuentemente a la analogía entre el ciberespacio y los espacios marítimos para facilitar la comprensión del primero. La compleja regulación de los espacios marítimos puede asemejarse a la laberíntica red de Internet en cierta medida. Es por ello que se ha tomado la CNUMD (convención también conocida como Montego Bay) como referencia para analizar y comparar la gobernanza en los espacios globales comunes y el ciberespacio.

Montego Bay delimita tres tipos de espacios según el grado de control de los Estados. Las aguas interiores y mar territorial se encuentran bajo soberanía del Estado en su concepción tradicional. En los espacios de proyección de la soberanía nacional, como la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental, los Estados pueden aplicar de forma limitada su jurisdicción y explotar los recursos. Por último, en los espacios internacionales, como las aguas internacionales y los fondos marinos, todos los Estados tienen ciertos derechos (libertades del mar) y obligaciones.

Igualmente, la CNUMD crea diversas instituciones que contribuyen al orden de los espacios marítimos, como el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, la Comisión de Límites de la Plataforma Continental y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.

También se debe señalar el papel de la tecnología, ya que ésta no permite, en la actualidad, el acceso a la totalidad de los espacios marítimos, como, por ejemplo, los fondos marinos. No obstante, los avances tecnológicos cambiarán esta situación progresivamente. Es por esto que Montego Bay contemplaba en su artículo 136 original la Zona (fondos marinos y oceánicos y sus subsuelos fuera de la jurisdicción nacional), y sus recursos, como Patrimonio Común de la Humanidad. Pero, como se vio anteriormente, este artículo fue modificado por el Acuerdo de 1994.

Al igual que los espacios marítimos se dividen en distintas zonas según la soberanía del Estado, muchos autores hablan de distintas capas en el ciberespacio. Hollis y Raustiala³⁶, analizan tres niveles: el primero es la red; el segundo, el transporte; el tercero, las aplicaciones. Estos tres niveles están interrelacionados gracias a la infraestructura que permite el acceso a Internet, aunque cada uno funciona de manera independiente. Esta visión del ciberespacio compartimentado podría guiar, *a priori*, una posible gobernanza a imagen de aquella de los espacios marinos. Sin embargo, para

³⁶ Idem.

poder hacer uso de estas divisiones, se debería consensuar, a nivel internacional, la delimitación del ciberespacio.

En cuanto a las instituciones que rigen el ciberespacio, los actores que en él confluyen son de muy diversa naturaleza. Pero dentro de este conglomerado de instituciones no sobresale ninguna que domine o se encuentre en el centro de la gobernanza del ciberespacio³⁷. Para los autores, cada una de las diferentes partes del entramado digital refleja un enfoque normativo específico que responde a objetivos particulares.

Por último, el papel de la tecnología en el ciberespacio parece divergir de la influencia de los avances tecnológicos en otros espacios globales comunes. Por esta razón algunos autores han identificado tendencias contrarias. Así, desde el contexto de posguerra a mediados del siglo pasado, la gobernanza de los *global commons*, gracias al desarrollo tecnológico, ha pasado de estar centrada en los Estados a acomodar paulatinamente en su estructura a más actores. En el caso del ciberespacio, ha ocurrido al revés: su estructura inicial incluía actores diversos, pero en las últimas décadas estamos observando cómo los Estados intentan conseguir un mayor poder³⁸.

¿Qué modelo se adapta al ciberespacio?

El análisis anterior parece indicar que la gobernanza de los espacios globales comunes no corresponde a la que presenta el ciberespacio en la actualidad. Para analizar su gobernanza actual, es preciso recordar que Internet, en sus orígenes, es el resultado de una construcción a través de los esfuerzos no coordinados del gobierno de Estados Unidos, universidades y centros de investigación y empresas privadas³⁹. Esto se tradujo entonces en una gobernanza informal.

Hoy, los estudios sobre la gobernanza del ciberespacio observan distintas tendencias. O'Hara y Hall⁴⁰ identifican cuatro modelos principales: el *Internet Abierto de Silicon Valley*, el *Internet Burgués de Bruselas*, el *Internet Comercial de DC* y el *Internet Paternal de Pekín*. Añaden un quinto modelo singular, al que denominan *Modelo Saboteador de*

³⁷ Idem.

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

⁴⁰ O'HARA, Kieron; HALL, Wendy. *Four internets: Data, geopolitics, and the governance of cyberspace*. Edición online, Nueva York: Oxford University Press. 2021. Disponible en: <https://academic.oup.com/book/40014?login=false>. [Consulta: 10 de abril de 2023].

Moscú, que, aunque no constituye un tipo de gobernanza en sí, «emplea Internet para propagar desinformación y desestabilizar el orden mundial»⁴¹.

No obstante, el fundamento de estos distintos prototipos de gobernanza se encuentra en el debate sobre dos modelos encontrados. Así, Joseph y Pillai⁴² identifican el origen de estos modelos en los años 90. El primero recae en el sistema multilateral, mientras que el segundo es comúnmente conocido como gobernanza *multistakeholder* (o de las partes interesadas).

Los Estados que defienden el modelo multilateral argumentan que el ciberespacio también supone un espacio sujeto a soberanía estatal. Entre los principales defensores de esta postura se encuentran Rusia y China, que se cuestionan la pertinencia de las analogías entre el ciberespacio y otros espacios físicos. Argumentan que el carácter *sui generis* del ciberespacio agota cualquier mecanismo existente, y por ello defienden la necesidad de establecer nuevos instrumentos⁴³. Éstos deberían acordarse en organizaciones como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) de la ONU⁴⁴.

En las antípodas de aquella posición, el modelo de las partes interesadas pone especial énfasis en la interoperabilidad, la globalidad y la apertura de Internet. En otras palabras, se opone a la territorialización del ciberespacio. En lugar de la *comunidad multilateral*, estos países defienden que las cuestiones de gobernanza del ciberespacio se deben negociar por parte de la *comunidad global*⁴⁵, abarcando así la gran variedad de actores presentes en el ciberespacio, no solo los Estados. Además, sus defensores sostienen que las instituciones ya creadas son de aplicabilidad al ciberespacio, por lo que se oponen a la creación de nuevos mecanismos. En este modelo, la ICANN, como gobierno *de facto* de Internet, se sitúa en una posición importante, aunque sin dominar la gobernanza del ciberespacio en su totalidad, ya que corresponde a todas las partes interesadas.

⁴¹ Idem, p. 154.

⁴² En PILLAI, Mohanan Bhaskaran; DORE, Geetha Ganapathy (ed.). *Global Commons: Issues, Concerns and Strategies*. Sage Publications Pvt. Limited. 2020.

⁴³ HOLLIS, Duncan; RAUSTIALA, Kal. «The Global Governance of the Internet». En Snidal, D., Barnett, M. N. *The Oxford Handbook of International Institutions*. 2022.

⁴⁴ RAUTAVA, Jori-Pekka, y RISTOLAINEN, Mari: Cyberterritory: An Exploration of the Concept. *Proceedings of the 21st European Conference on Cyber Warfare and Security (ECCWS)*. Edited by Thaddeus Eze, Nabeel Khan and Cyril Onwubiko, University of Chester. Reino Unido, Academic Conferences International Limited, pp.239-246. Conferencia 16-17 junio 2022.

⁴⁵ Idem

A medio camino entre ambos planteamientos, se encuentran los modelos híbridos. Para Rautava y Ristolainen⁴⁶, la gobernanza del ciberespacio experimenta un punto de inflexión cuando los dos enfoques anteriores empiezan a combinarse, dando paso a nuevos sistemas que califican como modelo multilateral parcial o modelo *multistakeholder* parcial. Destaca la UE como principal actor defensor de un modelo intermedio. Esto se debe a que la Unión está dispuesta a establecer ciertos límites en el ciberespacio (es decir, territorializarlo de alguna manera), aunque siempre justificándolo en la protección del individuo⁴⁷.

Como se observa, varios modelos aparecen en la escena de la gobernanza del ciberespacio. Todo parece apuntar a que esta variedad de planteamientos coexistirá en las siguientes décadas⁴⁸. En este contexto, donde los defensores de un modelo de gobernanza puramente *multistakeholder* se han dividido, surge la idea de las alianzas tecno-económicas⁴⁹.

Los límites de estos nuevos espacios de poder dentro del ciberespacio estarán marcados por la tecnología: la competición tecnológica⁵⁰ se enmarca dentro de la carrera por establecer fronteras digitales. Así, recordando a Lemley⁵¹, el fenómeno de *splinternet*, o la balcanización de Internet, se materializa a través de la nacionalización de software, hardware y red.

Conclusiones

Como se ha visto, a la luz de su gobernanza, el ciberespacio no reúne las características de los espacios globales comunes, por lo que no puede ser considerado como tal. Tangredi⁵², continuando con la analogía estudiada, afirma que toda actividad que se

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ HOLLIS, Duncan; RAUSTIALA, Kal. «The Global Governance of the Internet». En Snidal, D., Barnett, M. N. *The Oxford Handbook of International Institutions*. 2022.

⁴⁸ O'HARA, Kieron; HALL, Wendy. *Four internets: Data, geopolitics, and the governance of cyberspace*. Edición online, Nueva York: Oxford University Press. 2021. Disponible en: <https://academic.oup.com/book/40014?login=false>. [Consulta: 10 de abril de 2023].

⁴⁹ RAUTAVA, Jori-Pekka, y RISTOLAINEN, Mari: Cyberterritory: An Exploration of the Concept. *Proceedings of the 21st European Conference on Cyber Warfare and Security (ECCWS)*. Edited by Thaddeus Eze, Nabeel Khan and Cyril Onwubiko, University of Chester. Reino Unido, Academic Conferences International Limited, pp.239-246. Conferencia 16-17 junio 2022.

⁵⁰ En materia de infraestructuras críticas y de plataformas controlados por gobiernos.

⁵¹ LEMLEY, Mark. «The Splinternet», *Duke Law Journal* (70) pp. 1397-1427. Enero 2020.

⁵² TANGREDI, Sam. «From Global Commons to Territorial Seas: A Naval Analogy for the Nationalization of Cyberspace,» *Military Cyber Affairs*, 3(1). 2018.

realiza en el ciberespacio se desarrolla a través de un mosaico de aguas territoriales adyacentes (esto es, un espacio de soberanía estatal), y no en el mar abierto (el espacio global común). En otras palabras, la realidad del ciberespacio no se corresponde con la de los espacios globales comunes. El autor admite que la analogía ha causado una ilusión que oculta una compleja realidad. Pero los decisores políticos deben comprender bien la naturaleza del ciberespacio para responder adecuadamente a sus desafíos.

Igualmente, los modelos de gobernanza del ciberespacio no se han desarrollado siguiendo el prototipo aplicado a los espacios globales comunes. El ciberespacio, al contrario que los *global commons*, no tiene un tratado internacional de alcance global donde se detalla su régimen. Asimismo, las instituciones que tienen cierta capacidad de regulación sobre algunas partes del ciberespacio no han sido creadas por instrumentos vinculantes para los Estados, a diferencia de las instituciones establecidas para los espacios globales comunes.

Además, la gran variedad de los actores presentes en el ciberespacio pone en evidencia que existen numerosas instituciones e instrumentos de gobernanza del ciberespacio con capacidad de influencia, en mayor o menor medida, sobre este sistema. Las interacciones de estos actores en el ciberespacio establecen unas dinámicas que, a su vez, van conformando la gobernanza particular del ciberespacio. De esta manera, podemos concluir que el ciberespacio presenta sus estructuras de gobernanza propias.

Retomando la problemática de la que partía este artículo, el ciberespacio no responde a una lógica territorial, *a priori*. No obstante, los distintos modelos de gobernanza que se observan, dan cuenta de una incipiente territorialización de este *espacio*. De hecho, la aparición de modelos dispares e incompatibles entre sí, apunta a una posible competición entre los abanderados de cada modelo para extender su influencia.

Recordando a Tucídides en el Diálogo de los melios, «en las cuestiones humanas las razones de derecho intervienen cuando se parte de una igualdad de fuerzas, mientras que, en caso contrario, los más fuertes determinan lo posible y los débiles lo aceptan»⁵³. En otras palabras, quien logre establecer su modelo de gobernanza, conseguirá fijar unos estándares y normas que le favorezcan, mientras que el resto deberá acatarlos.

*Carmen Municio Díaz**

Diplomática, Diplomada de Estado Mayor

⁵³ <https://blogs.deusto.es/viviendodeusto/2022/11/03/mikel-mancisidor-hoy-no-les-hablo-de-ucrania/>

36/2024

8 de abril de 2024

Xulio Ríos *

Cifras y letras de las «dos sesiones» chinas de 2024

Cifras y letras de las «dos sesiones» chinas de 2024

Resumen:

Las «dos sesiones» anuales que China celebra cada mes de marzo ofrecen una síntesis de la agenda general del país. El cónclave permite calibrar no solo las principales preocupaciones del liderazgo, sino también las tendencias que animan su política interior y exterior. Si bien su significación y trascendencia ha menguado en el xiismo, en claro contraste con el auge experimentado durante el denguismo (1978-2012), su interés como expresión del pulso de la evolución china no debe menospreciarse. En 2024, los asuntos económicos han primado en un contexto de reafirmación de la incertidumbre general pero también ha habido signos claros de reorientación de la política interna (Consejo de Estado) así como en el ámbito diplomático o de las relaciones a través del estrecho de Taiwán. Persiste el esfuerzo en materia de defensa con el horizonte de 2027, centenario del Ejército Popular de Liberación.

Palabras clave:

Dos sesiones, *lianghui*, nuevas fuerzas productivas de calidad, Consejo de Estado, Taiwán, defensa, Xi Jinping.

***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.

Abstract:

The "two sessions" held annually by China each March offer a synthesis of the country's general agenda. The conclave allows for gauging not only the leadership's main concerns but also the trends driving its domestic and foreign policy. Although its significance and importance have diminished in Xiism, in clear contrast to the peak experienced during Dengism (1978-2012), its relevance as an expression of the pulse of Chinese evolution should not be underestimated. In 2024, economic matters have taken precedence in a context of reaffirmation of general uncertainty, but there have also been clear signs of reorientation in domestic policy (State Council) as well as in the diplomatic sphere or relations across the Taiwan Strait. Efforts persist in defense matters with an eye on 2027, the centenary of the People's Liberation Army.

Keywords:

Two Sessions, Lianghui, New High-quality Productive Forces, State Council, Taiwan, Defense, Xi Jinping.

Presentación

Las «dos sesiones» (o *lianghui*) constituyen uno de los principales acontecimientos en la vida política china. Cada año, los cerca de tres mil delegados convocados reúnen a la élite dirigente, líderes empresariales, tecnológicos, mediáticos y artísticos del país. En paralelo a la política de reforma y apertura denguista (1978), a pesar de ciertos altibajos, esta singular fórmula parlamentaria, muy alejada del patrón liberal, ha ganado cierta identidad como espejo de los problemas e inquietudes principales que conforman la agenda china. No cabe, por tanto, exagerar su trascendencia como tampoco minusvalorarla. En su justa medida, con sus dichos y no dichos, nos permite tomar cierto pulso a la situación en China.

Los dos órganos (Asamblea Popular Nacional, APN, y Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino, CCPPCh) se reúnen de forma simultánea, tanto en pleno como en comisiones. En dichas instancias comparecen los principales dirigentes del país. Sus mensajes marcarán la pauta para los meses venideros. Y los diferentes informes de trabajo (desarrollo, ejecución presupuestaria, Fiscalía, Judicatura, Comité Permanente...) sintetizan el diagnóstico oficial de la realidad del país.

Dicha dinámica ritual se acompaña de encuentros con los medios de comunicación que amplifican los mensajes dirigiéndolos al conjunto de la sociedad. Una de las novedades de este año ha sido la suspensión de la rueda de prensa final del primer ministro Li Qiang, dejándose entrever que tampoco se realizará en los próximos años. De confirmarse, se pondría fin así a una práctica inaugurada por el primer ministro Li Peng en 1988. Zhu Rongji fue quizá el primero que le aportó una pincelada de color. Y, sobre todo, Wen Jiabao, quien probablemente llegó a brillar más que el propio presidente Hu Jintao. Li Keqiang, manejando con soltura también los focos, ofrecía siempre alguna perla, a menudo interpretada como un contraste complementario del horizonte dibujado por el xiismo. Li tenía aquí su momento de gloria, ciertamente escasos, pero del que otros podían recelar¹.

¹ RIOS, Xulio. «Un único sol en el cielo», *Público*. 12 de marzo de 2024.

La economía, la principal preocupación

El 2024 es un año crítico para cumplir con los objetivos del XIV Plan Quinquenal (2021-2025). En la comparecencia pública de los principales líderes económicos, el ministro de Hacienda, Lan Foan; el ministro de Comercio, Wang Wentao; el director de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, Zheng Shanjie; el presidente del Banco Popular de China, Pan Gongsheng; y el director de la Comisión Reguladora de Valores, Wu Qing, se diagnosticaron las dificultades de la actual coyuntura económica señalando, como principal prioridad, el lograr la transición hacia un desarrollo económico de alta calidad.

Las principales directrices ya fueron previamente identificadas a partir de la Conferencia Central de Trabajo Económico, celebrada en diciembre, que estableció las prioridades para 2024, subrayando la importancia de alcanzar un equilibrio entre el ritmo y la calidad del desarrollo que apuntale los mimbres de la recuperación de 2023².

La situación económica general de China ofrece un balance complejo. Tras crecer un 3 % en 2022, la economía china creció un 5,2 % en 2023, una cifra no menor. Aun así, preocupan algunas taras estructurales. Según se detalló en la APN, por ejemplo, a finales de 2023, la deuda pendiente de los gobiernos locales ascendía a 40,74 billones de yuanes, incluidos alrededor de 15,87 billones de yuanes de deuda general y 24,87 billones de deuda especial. Un informe publicado en junio pasado por el Comité de Asuntos Económicos y Financieros de la APN destacó importantes riesgos de deuda en ciertas ciudades y distritos, y señaló el surgimiento continuo de nueva deuda oculta. El Gobierno central de China ha ordenado la suspensión de proyectos de infraestructura en doce provincias para evitar que se agrave aún más.

Rebajar la deuda de los gobiernos locales, desactivar los riesgos en el sector inmobiliario y las instituciones financieras pequeñas y medianas para salvaguardar la estabilidad económica y financiera general, se han señalado como los principales focos de inestabilidad y las principales causas de la desaceleración económica.

Los objetivos para 2024 fijan un crecimiento de alrededor del cinco por ciento. No obstante, no pocos analistas estiman que será inferior al objetivo anunciado por Li Qiang. El Fondo Monetario Internacional calculó en febrero que estará por debajo del 4 %, y,

² Xinhua, 12 de diciembre de 2023.

según los propios datos oficiales, la mitad de las provincias hasta ahora no han alcanzado su objetivo de crecimiento.

El envejecimiento de la población, la desaceleración del consumo y el desempleo son otros obstáculos para el crecimiento. También se habla de un posible ajuste de la edad de jubilación, que aumentaría a 65 años.

Para impulsar la economía en 2024, el Gobierno central está preparando una serie de políticas de estímulo, incluido el consumo, que refuercen el crecimiento, incentivadas por un nuevo mandato: generar nuevas fuerzas productivas de calidad.

Este de las nuevas fuerzas productivas de calidad ha sido el concepto estrella que ha marcado las dos sesiones de este año. Aludido por Xi Jinping por primera vez en su gira de inspección por la provincia nororiental de Heilongjiang, en septiembre de 2023, se destacó igualmente en la Conferencia Central de Trabajo Económico, celebrada en diciembre, y se convirtió en el tema de la primera sesión de estudio grupal celebrada por el Buró Político del Comité Central del Partido Comunista de China (PCCh) este año.

En 2024, el desarrollo de nuevas fuerzas productivas de calidad se incluyó por primera vez en el informe sobre la labor del Gobierno. Esto se considera, en general, como el reconocimiento de que el modelo de crecimiento económico impulsado principalmente por la mano de obra de bajo coste, la inversión extensiva, pero ineficiente, la demanda externa y el consumo excesivo de recursos, ya no puede sostenerse. Ha tocado techo. China debe cultivar activamente nuevas tecnologías, nuevos modelos empresariales y futuras industrias para mejorar la calidad y la eficiencia de su desarrollo.

Por tanto, para promover esas nuevas fuerzas productivas de calidad resultaría imperativo profundizar en las reformas, con el fin de impulsar la innovación en ciencia y tecnología.

En la visión sugerida por las autoridades chinas, las nuevas fuerzas productivas de calidad significan una productividad avanzada que se emancipa del modo tradicional de crecimiento económico y de las vías clásicas de desarrollo de la productividad, se caracteriza por la alta tecnología, la alta eficiencia y la alta calidad, y está en línea con la nueva filosofía de desarrollo. Estarían impulsadas por avances tecnológicos

revolucionarios, una asignación innovadora de los factores de producción y una profunda transformación y modernización industrial³.

Al abrigo de este objetivo, se traza un plan para el crecimiento de industrias estratégicas emergentes y futuristas, y se ofrece orientación sobre la inteligencia y el impulso de digitalización de las industrias tradicionales. Un plan esencial, en suma, para que China logre avances en sectores tecnológicos de vanguardia, como la inteligencia artificial (IA), los semiconductores y la computación cuántica, y para lograr una mayor autosuficiencia en ciertas áreas fuera de su alcance y dominadas por extranjeros.

El lanzamiento de la iniciativa «AI Plus», promovería la integración de la IA con la economía real, acelerando la aplicación en sectores clave. Si en el plano interno, esto permitiría una importante transformación del tejido productivo y la creación de nuevos modelos de negocios, otro objetivo sería el reforzamiento de la competitividad internacional de China en ciencia y tecnología.

Cabe señalar que, en 2023, la industria de IA en China representó el valor de 500.000 millones de yuanes, con más de 4.400 empresas, según datos del Centro de Desarrollo de la Industria de la Información de China⁴.

Según las autoridades, China lidera actualmente el esfuerzo mundial en energías verdes y renovables, en vehículos eléctricos y baterías de alta gama, en redes de telecomunicaciones móviles de alta velocidad y líneas ferroviarias, en conducción autónoma, espacio profundo, robótica moderna, inteligencia artificial, computación cuántica y otros rubros avanzados de investigación y desarrollo de tecnologías de la información. Es sobre esta base que pretende liderar la búsqueda y creación de nuevas fuerzas productivas de calidad⁵.

El reto de abrir paso a una estrategia de desarrollo impulsada por la innovación representa el mayor hándicap estratégico para la modernización de China en el orden económico. Desde hace más de una década este ha sido un objeto preferente de las políticas gubernamentales. Algunos resultados son evidentes. La clasificación de China

³ Diccionario de Xinhua, 6 de marzo de 2024.

⁴ Hoje Macau, 7 de marzo de 2024.

⁵ Hoje Macau, 8 de marzo de 2024.

en el Índice Mundial de Innovación, publicado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, saltó del puesto 34 en 2012 al 12 el año pasado⁶.

Datos publicados en 2023 muestran que China superó por primera vez a Estados Unidos como país o territorio número 1 en contribuciones a artículos de investigación publicados en el grupo Nature Index de revistas de ciencias naturales de alta calidad en el año 2022⁷.

La investigación básica es la fuente de la innovación en ciencia y tecnología. Aunque China ha hecho progresos significativos en este campo, la distancia con el nivel avanzado internacional sigue siendo evidente. El gasto de China en investigación y desarrollo (I+D) superó los 3,3 billones de yuanes (458.500 millones de dólares) en 2023, lo que supone un incremento interanual del 8,1 %, anunció Yin Hejun, ministro de Ciencia y Tecnología del país⁸.

Algunos mensajes destacados

Complementariamente, en lo cualitativo, las dos sesiones han incorporado algunos mensajes singulares. El primero, el dirigido al sector privado, un segmento que ha estado en el ojo del huracán en los últimos años en virtud de la preeminencia otorgada al sector estatal. Las autoridades han dejado entrever un reforzamiento de su apoyo asumiendo el compromiso de formulación de una ley de promoción de la economía privada para mejorar el sistema legislativo asociado. Asimismo, cabe hacer mención del reconocimiento del papel de vanguardia de las empresas privadas a la hora de facilitar el desarrollo coordinado de la cadena industrial tecnológica.

De 2012 a 2023, el número de empresas privadas en China se multiplicó por más de cuatro, y la proporción de empresas privadas en el número total aumentó de menos del 80 % a más del 92 % por ciento⁹, dicen los datos oficiales. Sin embargo, más allá de dichos números, la asunción de la economía privada como un importante impulsor del empleo y una fuerza nada despreciable en la mejora económica de China avala el interés por alentar una cierta vigorización que ponga freno al decaimiento cualitativo de los últimos años.

⁶ Xinhua, 12 de marzo de 2024.

⁷ *China.org*, 12 de marzo de 2024.

⁸ Xinhua, 5 de marzo de 2024.

⁹ Xinhua, 13 de marzo de 2024.

En segundo lugar, fortalecer el desarrollo tecnológico autónomo. La previsión de un agravamiento de la competencia en este orden en el marco de la intensificación de la tensión geopolítica conmina a las autoridades chinas a multiplicar el esfuerzo propio. En este sentido, a la par que la multiplicación de las quejas respecto a EE. UU. a propósito de la ampliación del conjunto de herramientas de seguridad nacional para reprimir el ascenso de China, es de prever una intensificación del esfuerzo en esta crucial carrera.

En tercer lugar, la recuperación del activismo diplomático, otorgando de nuevo un papel de alto nivel al presidente Xi Jinping. Los principales focos, además de EE. UU., inmerso en un año electoral que será convulso para China, se centrarían en Europa (con probable visita a Serbia y Francia), Rusia y el sur global, a quien se reconoce como una fuerza relevante para la reforma del orden internacional.

Reformas legislativas

Dos deben destacarse. De una parte, el anuncio de compilación de un proyecto de código medioambiental que podría aprobarse este mismo año, culminando un importante esfuerzo de transformación de la cultura cívica en materia ambiental.

De otra, la reforma del Consejo de Estado, aprobada en estas dos sesiones. Esta ha sido la primera revisión de la ley, adoptada en diciembre de 1982, cuando se formuló la actual Constitución del país.

Oficialmente, el objetivo de la dicha revisión consiste en profundizar el «liderazgo» del Partido Comunista sobre el Gobierno. En síntesis, institucionaliza alteraciones anteriores y puntuales y acentúa la plasmación de un sistema en que el Partido lidera absolutamente la política, relegando a contenidos más técnicos, ejecutivos y de menor enjundia el papel del Consejo de Estado.

El problema de Taiwán

La auscultación de un hipotético cambio de política en torno a Taiwán ha estado muy presente en estas dos sesiones. En su informe, el primer ministro Li Qiang aludió al inquebrantable compromiso con la «reunificación» pero obvió la referencia a la forma «pacífica», lo cual desató un cúmulo de especulaciones sobre un «endurecimiento» de

la posición continental. En un encuentro con los medios, el ministro de Asuntos Exteriores, Wang Yi, fue tajante: «Nunca se le permitirá separarse de China». El riesgo de alentar una «sobre interpretación» se nutre de la intensificación de la presión ante el relevo presidencial del 20 de mayo como un intento de influir en la orientación del discurso presidencial de Lai Ching-te.

En lo esencial, la posición de Pekín sigue siendo la misma. Pero el tono se está alterando, al igual que la praxis. En efecto, el creciente énfasis trata de responder a la coyuntura en la isla (con la victoria presidencial de Lai Ching-te el pasado enero) y la elevación del compromiso con Taipéi de algunos países desarrollados. No debe haber lugar a equívocos, dice Pekín¹⁰. En la misma línea, cabe interpretar movimientos recientes que apuntan al establecimiento de un control jurisdiccional *de facto* del área de Kinmen tras la muerte de dos marineros chinos en un dispositivo de persecución de la Guardia Costera taiwanesa.

En la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino, su presidente, Wang Huning, reafirmó los principios tradicionales ideados para resolver el problema, sin que avanzara en el detalle de la «iniciativa estratégica» aludida durante la conferencia de trabajo previa del 22 y 23 de febrero. En dicho cónclave, Wang había «elevado» su lenguaje de la simple palabra «oponerse» a la independencia, a la más enérgica, y para algunos oídos, más combativa, frase «combatir resueltamente».

Cuando en el marco de las dos sesiones, el presidente Xi se reunió con el Comité Revolucionario del Kuomintang chino, un grupo político con sede en el continente, y distinto del Kuomintang (KMT) asentado en la isla, pidió la movilización de los «patriotas» en Taiwán y en el extranjero para rechazar los esfuerzos independentistas protaiwaneses.

En este sentido, sigue pendiente de clarificación una mayor definición de la «estrategia general para resolver la cuestión de Taiwán en la Nueva Era», insinuada por Xi Jinping en su informe político al XX Congreso Nacional del PCCh el 16 de octubre de 2022¹¹. Hasta ahora, sus contornos han sido delimitados por el diplomático chino Liu Jieyi, exdirector de la Oficina de Asuntos de Taiwán, en un artículo para *Qiushi*, revista teórica

¹⁰ Conferencia de prensa del ministro Wang Yi, Ministerio de Asuntos Exteriores, 7 de marzo de 2024.

¹¹ <https://politica-china.org/secciones/algunos-documentos-referenciales-del-xx-congreso-del-pcch>

Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 22 de marzo de 2024.

del PCCh. En este texto, se advierte ya un lenguaje más incisivo y determinante, aunque con pocas novedades conceptuales y tácticas¹².

Mientras tanto, la situación general sigue deteriorándose. Taiwán ha reaccionado a la mayor presencia del Ejército Popular de Liberación (EPL) en su entorno con un ajuste en su *modus operandi* para lo que llama un «contraataque de autodefensa». La definición militar de «primer disparo» de China se ha actualizado para denotar un «primer movimiento» que involucra aviones o buques militares chinos «que cruzan la frontera», es decir, entran en las aguas territoriales y el espacio aéreo de Taiwán¹³.

Por otra parte, EE. UU. no cesa en su apoyo a Taiwán, al contrario. La propuesta de presupuesto para 2025 publicada por la Casa Blanca incluye una solicitud de cien millones de dólares para ayudar a Taiwán a fortalecer la disuasión y mantener la paz y la estabilidad a través del estrecho de Taiwán¹⁴. Es la primera vez que Estados Unidos incluye a Taiwán de forma independiente en su presupuesto, asignando fondos para fortalecer su capacidad de disuasión. Esta acción demuestra, una vez más, la alta prioridad que Estados Unidos otorga a las necesidades de defensa de la isla.

Asimismo, Washington ha lanzado una «colaboración militar significativa» con Taiwán que implica el despliegue de fuerzas especiales en Kimen y Penghu. Los asesores estadounidenses participarían en ejercicios de entrenamiento regulares, crearían directrices operativas conjuntas y manuales de entrenamiento y proporcionarían instrucciones para operar el Black Hornet Nano, que Taiwán planea comprar a EE. UU. a través de una venta militar directa. Los planes de Estados Unidos marcan un alejamiento de la práctica anterior de enviar misiones frecuentes, pero no permanentes, de entrenamiento y observación a Taiwán¹⁵. La presencia de fuerzas especiales estadounidenses en suelo de Taiwán fue confirmada por primera vez por la presidenta Tsai Ing-wen en una entrevista con CNN en 2021, aunque no se publicó ninguna información sobre su ubicación.

¹² <https://interpret.csis.org/translations/adhere-to-the-partys-overall-strategy-for-resolving-the-taiwan-issue-in-the-new-era/>

¹³ CNA, 8 de marzo de 2024.

¹⁴ CNA, 11 de marzo de 2024.

¹⁵ CNA, 14 de marzo de 2024.

Incremento del presupuesto de defensa

China anunció un proyecto de presupuesto de defensa para 2024 por 1,66554 billones de yuanes (231.360 millones de dólares), lo que supone un aumento del 7,2 % respecto al año anterior. El presupuesto de la cartera ha mantenido un avance de un solo dígito durante 9 años consecutivos desde 2016. Su tasa de crecimiento quedó fija en un 7,2 % en 2023, mientras que fluctuó de manera estable entre un 6 y un 8 % en los últimos años.

El gasto militar representa el corazón del presupuesto chino y significa alrededor del 40 % del gasto total del Gobierno central. Este gasto representa diez veces el dedicado a educación y casi cinco veces el reservado a ciencia y tecnología¹⁶. El Gobierno chino insiste: el gasto militar simboliza «una prioridad», mientras que el de otros sectores se ajusta «de acuerdo con la necesidad de ahorro presupuestario»¹⁷.

Xi Jinping tiene el firme propósito de hacer del EPL una «fuerza de clase mundial» para 2027, el año del centenario de su fundación por el PCCh. La cifra real del gasto militar de Pekín probablemente sea mucho mayor. Algunos analistas sostienen que las cantidades destinadas a investigación y desarrollo no están incluidas en esta cantidad. Y las regiones también contribuyen al esfuerzo bélico que ha seguido aumentando. «El gasto militar chino ha aumentado durante veintiocho años consecutivos», recordó el año pasado el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo. China siguió siendo el segundo país más grande del mundo, con una estimación de 292.000 millones de dólares en 2022. Esto es un 4,2 % más que en 2021 y un 63 % más que en 2013»¹⁸.

Desde que llegó al poder en 2012, Xi Jinping ha iniciado una profunda transformación estructural y estratégica del EPL. Una de sus prioridades fue asegurar las fronteras del país. Desde la presidencia de la Comisión Militar Central del Partido reorganizó las siete regiones militares en cinco «teatros de mando» o «zonas de combate». El EPL debe «prepararse para el combate» y «ganar guerras», dijo Xi Jinping en 2016, acelerando importantes adecuaciones militares. China tiene hoy la armada más grande del planeta por número de barcos, con una capacidad de construcción naval inigualable y tres portaviones. El último, el Fujian, de 85.000 toneladas y 320 metros de largo. Lanzado en 2022, es el primer portaviones 100 % fabricado en China. El 5 de marzo, el almirante

¹⁶ *Asialyst*, 10 de marzo de 2024.

¹⁷ En *Asialyst*: «Chine, le budget militaire en hausse de 7,2 % en 2024 sur fond de crise». 9 de marzo de 2024.

¹⁸ *Ibidem*.

Yuan Huazhi habló oficialmente por primera vez de la construcción de un cuarto portaviones. «Pronto les diré si funciona con energía nuclear», dijo en respuesta a la pregunta de un periodista. Estados Unidos tiene once portaviones¹⁹.

El año 2023 ha sido particularmente convulso en el área de defensa, con la destitución de dos ministros del ramo y dos generales al mando de la estratégica Fuerza de Cohetes. Fueron reemplazados sin más. Retirado desde marzo de 2023, el exministro Wei Fenghe ya no aparece en público, al igual que su sucesor, Li Shangfu, destituido en octubre. Otras figuras militares de alto rango, particularmente en la rama de misiles nucleares del ejército, han sido destituidos.

Balance general y conclusiones

En las dos sesiones de 2024 ha habido un reconocimiento expreso de las importantes dificultades que acompañan la recuperación económica postpandémica en China. El objetivo de crecimiento del cinco por ciento no será fácil de lograr, en tanto persista la gravedad de los «riesgos ocultos» que están arrastrando a la economía hacia abajo.

El informe del primer ministro Li Qiang recoge las múltiples dificultades y desafíos a que se enfrenta el país, como una base insuficientemente sólida para una recuperación económica y un crecimiento sostenidos, además de una falta de demanda efectiva²⁰.

Si a lo largo de 2023, el desarrollo de las industrias estratégicas emergentes de China ha pasado de un avance puntual a un salto colectivo, en 2024 debiera convertirse en una fuerza importante para sostener el crecimiento económico. El énfasis en la calidad del crecimiento implica claramente el deseo de poner a China a la vanguardia de la innovación tecnológica global. El telón de fondo de estos esfuerzos es la puesta al día en la industria de los microprocesadores.

Frente al escepticismo exterior, los objetivos para el próximo año son optimistas: un objetivo de crecimiento del PIB del 5 %, un déficit fiscal del 3 % del PIB, una cuota especial de bonos para los gobiernos locales de 3,9 billones de yuanes, la creación de

¹⁹ <https://www.escenariomundial.com/2024/03/15/el-cuarto-portaviones-de-la-armada-china-puede-cambiar-el-balance-de-fuerzas-en-el-indo-pacifico/>

²⁰ El informe sobre la labor del Gobierno:

<https://spanish.news.cn/20240312/1bd9e39064694d6494725c965cb42b80/c.html>

más de 12 millones de empleos urbanos y una tasa de desempleo de «alrededor del 5,5 %».

En lo político, las dos sesiones de este año han representado una nueva vuelta de tuerca al liderazgo de Xi Jinping, quien refuerza su posición interna, acentuando el poder del PCCh sobre cualquier otra institución, en particular, el Consejo de Estado²¹. El primer ministro asume un papel de mayor subalternidad y ve circunscrita su relevancia independiente²². Si su antecesor, el malogrado Li Keqiang, se afanaba por promover una narrativa distanciada del Comité Central del PCCh, esta persistente fusión de las áreas del Partido y del Gobierno se sustancia con el reforzamiento del carácter ejecutivo del Consejo del Estado en detrimento de su autonomía. En Pekín estiman que este modelo, progresivamente alejado de las inquietudes del denguismo, le proveerá de una mayor eficiencia en la persecución de sus objetivos políticos en un periodo histórico crucial.

Xulio Ríos

Asesor de Casa Asia y emérito del Observatorio de la Política China

²¹ *Global Times*, 11 de marzo de 2024.

²² WO-LAP LAM, Willy. «The National People's Congress Exposes Xi Jinping's Problems». Disponible en: <https://jamestown.org/program/the-national-peoples-congress-exposes-xi-jinpings-problems/>

37/2024

11 de abril de 2024

*Rub3n Guill3 Rot **

**Desinformaci3n con potencial
desestabilizador**

Desinformaci3n con potencial desestabilizador

Resumen:

Durante el a1o 2022 se renovaron las estrategias de Seguridad y Defensa de la OTAN y de la UE. Tanto el «Nuevo Concepto Estrat3gico» de la OTAN, firmado tras la Cumbre de Madrid, como la «Br3jula Estrat3gica» adoptada por el Consejo de la Uni3n Europea, establecen, entre las principales amenazas a la seguridad de sus respectivas Alianzas, las campa1as de desinformaci3n.

Del mismo modo, ambos documentos se1alan a la Federaci3n Rusa y a la Rep3blica Popular China como los actores hostiles m1s activos en este 1mbito, desafiando, a trav3s de estrategias h3bridas, nuestros intereses, nuestra seguridad y nuestros valores.

Este art3culo tiene como objetivo comparar los prop3sitos geoestrat3gicos de Rusia y China a trav3s de sus campa1as de desinformaci3n. Para ello, se ha realizado un estudio de los instrumentos de poder D.I.M.E. utilizados por Rusia y China, dentro de su estrategia h3brida, para desestabilizar las Alianzas internacionales basadas en nuestros reg3menes democr1ticos. El resultado de nuestro an1lisis concluye que la geoestrategia desinformativa de China, supone, a largo plazo, una amenaza m1s peligrosa para las democracias occidentales, que la geoestrategia desinformativa procedente de Rusia.

Palabras clave:

Desinformaci3n, atribuci3n, OTAN, UE, Rusia, China.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opini3n** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Potentially destabilising disinformation

Abstract:

During the year 2022, the Security and Defense strategies of NATO and the EU were renewed. Both NATO's «New Strategic Concept», signed after the Madrid Summit, and the «Strategic Compass» adopted by the Council of the European Union, establish disinformation campaigns as one of the main threats to the security of their respective alliances.

Similarly, both documents point to the Russian Federation and the People's Republic of China as the most active hostile actors in this field, challenging, through hybrid strategies, our interests, our security and our values.

This article aims to compare the geostrategic purposes of Russia and China through their disinformation campaigns. For this purpose, a study has been made of the instruments of power D.I.M.E. used by Russia and China, within their hybrid strategy, to destabilize international Alliances based on our democratic regimes. The result of our analysis concludes that China's disinformative geo-strategy is, in the long term, a more dangerous threat to Western democracies than Russia's disinformative geo-strategy.

Keywords:

Disinformation, attribution, OTAN, UE, Russia, China.

Identificando a los adversarios más preocupantes

Conseguir capacidad de influencia sobre el adversario ha sido una estrategia fundamental históricamente. Los métodos para intentar conseguirlo han sido variados y variables durante muchísimo tiempo. Sin embargo, en las últimas décadas, estos métodos se han visto modificados con el aumento exponencial de la interconexión mundial, gracias a las capacidades que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Así, las grandes superpotencias han comprobado que, una vez detectadas las debilidades y vulnerabilidades de la sociedad del país o la Organización sobre la que se pretende conseguir una posición ventajosa, gracias a los medios de comunicación (MCS) y redes sociales (RRSS) principalmente, se pueden realizar eficaces campañas de desinformación e influencia, con una prerrogativa adicional, pasando desapercibido.

De este modo, en los últimos años, determinados Estados han intentado, y en numerosas ocasiones conseguido, desestabilizar a la sociedad del país marcado como objetivo: polarizando a la misma y consiguiendo la pérdida de confianza de los ciudadanos en sus instituciones, logrando resultados tan exitosos como influir en el resultado de sus procesos democráticos, planteando incertidumbre sobre el origen y la responsabilidad de la pandemia del coronavirus o debilitando Organizaciones multinacionales, al sembrar la duda entre alguno de sus Estados miembros sobre el interés o no de pertenecer a la misma.

Todos estos hechos son motivo más que suficiente para que países y Organizaciones democráticas como el Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la Unión Europea (UE) estén adoptando medidas, desarrollando normas y creando instituciones nacionales e internacionales para intentar luchar contra estas campañas de desinformación y proteger a sus sociedades de estos efectos desestabilizadores.

El origen principal de estas campañas de influencia son Estados autocráticos, mayoritariamente Rusia y China, y su destino son diferentes sociedades de Estados democráticos. Los métodos utilizados por Rusia y China para conseguir el éxito de sus campañas ofensivas tienen similitudes y diferencias, pero de lo que no cabe duda, es de que cada vez son utilizadas con mayor habitualidad y precisión.

Por este motivo, es fundamental desde los Estados democráticos aprender a identificarlas y contrarrestarlas.

Precisamente respecto de los intereses geoestratégicos de estas dos superpotencias, Federación Rusa y República Popular China, surge la pregunta de investigación de este artículo: ¿Qué estrategia desinformativa o de influencia debe preocupar más, a largo plazo, a los Estados democráticos, la desinformación de Rusia o la desinformación proveniente de China?

Las herramientas de la Comunidad Internacional contra las amenazas híbridas

La Comisión Europea (CE) define la desinformación como la «información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y divulga con fines lucrativos o para engañar deliberadamente a la población, y que puede causar un perjuicio público¹».

Del mismo modo, es la propia CE en este mismo documento, la que considera que las campañas de desinformación emprendidas por terceros países pueden formar parte de amenazas híbridas para la seguridad interna, incluidos los procesos electorales, en especial si se combinan con ciberataques.

Existe en este sentido una enorme variedad de definiciones y conceptos relacionados con lo «híbrido». La propia OTAN asocia a este concepto indistintamente las terminologías: guerra, amenaza, estrategia o táctica para referirse a la complejidad de los conflictos del siglo XXI².

Sin embargo, el concepto de amenaza híbrida es relativamente reciente. Y es que no fue hasta la agresión rusa en Crimea del año 2014 cuando la amenaza híbrida se popularizó entre la clase política y la opinión pública aliada. En esta península, Moscú fue capaz de ocultar sus objetivos y negar su responsabilidad hasta haber conseguido la invasión. Todo ello lo consiguió bajo la atónita mirada de la comunidad internacional a través de una campaña multicanal de desinformación dentro y fuera de Ucrania³.

¹ La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Bruselas 26.04.2018.

² Colom Piella, Guillén (2022), «Las estrategias de la OTAN en respuesta a los conflictos híbridos», CIDOB Report, 08-2022.

³ Ibídem.

A partir de la invasión de Crimea del año 2014 la OTAN fue adoptando, a lo largo de las siguientes Cumbres de la Alianza celebradas, diferentes herramientas para luchar contra el fenómeno de la desinformación y otras estrategias híbridas.

Los hitos más relevantes a este respecto se recogen en la siguiente figura, destacando el hecho de que en la Cumbre de Varsovia del año 2016 se incluyó la declaración de que una acción híbrida⁴ podría motivar la invocación del Artículo 5 del Tratado de Washington⁵, por el cual un ataque contra un Estado miembro de la OTAN implica un ataque contra todos ellos.

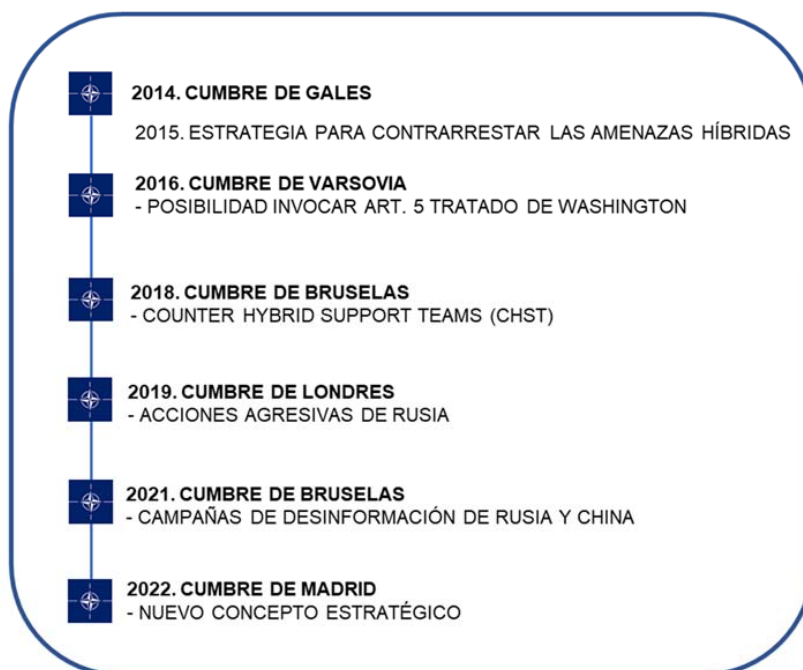


FIGURA 1. Cumbres de la OTAN de interés respecto de las amenazas híbridas.
Elaboración propia

⁴ La respuesta de la OTAN a las amenazas híbridas»

https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm#:~:text=In%20July%202018%2C%20NATO%20leaders%20a%20greet%20to%20set%20European%20Union%2C%20in%20efforts%20to%20counter%20hybrid%20threats. Consultado el 12 de enero de 2023.

⁵ Principio de Defensa Colectiva: Artículo 5. «Las partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y, en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el Artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte.

Por lo que respecta a la UE, como en el caso de la OTAN, no fue hasta la intervención de Rusia en Ucrania del año 2014, cuando saltaron las alarmas relativas a las estrategias híbridas en la UE. En enero del año 2015, en una reunión de Ministros de Defensa de la UE en Riga (Letonia), se empezó a discutir la necesidad de abordar las amenazas híbridas desde un enfoque integral, incluida la cooperación entre actores militares y civiles⁶.

A partir de esta reunión se empezaron a poner los cimientos a estas buenas intenciones. La UE ha sido, si cabe, más activa que la OTAN a la hora de crear organismos y adoptar estrategias contra la desinformación. En este sentido, es digno de destacar el «Código de Buenas Prácticas sobre Desinformación» firmado en el año 2018, por el que, por primera vez en todo el mundo y de forma voluntaria, representantes de plataformas en línea, empresas tecnológicas y actores de la industria de publicidad acordaron medidas de autorregulación para abordar la propagación de la desinformación en línea. A este Código, firmado inicialmente por Facebook, Google, Twitter o Mozilla, se fueron anexionando Microsoft en 2019 o Tik Tok en 2020. En el año 2022 hubo una revisión del citado acuerdo, estableciendo un «Código Reforzado». Los hitos más importantes de los últimos años se recogen en la siguiente figura:

⁶ Gutiérrez de León, Bonifacio (2021), «Amenazas híbridas y zona gris. OTAN, Unión Europea y España ante esta nueva forma de enfrentamiento». Global Strategy Report 32/2021.

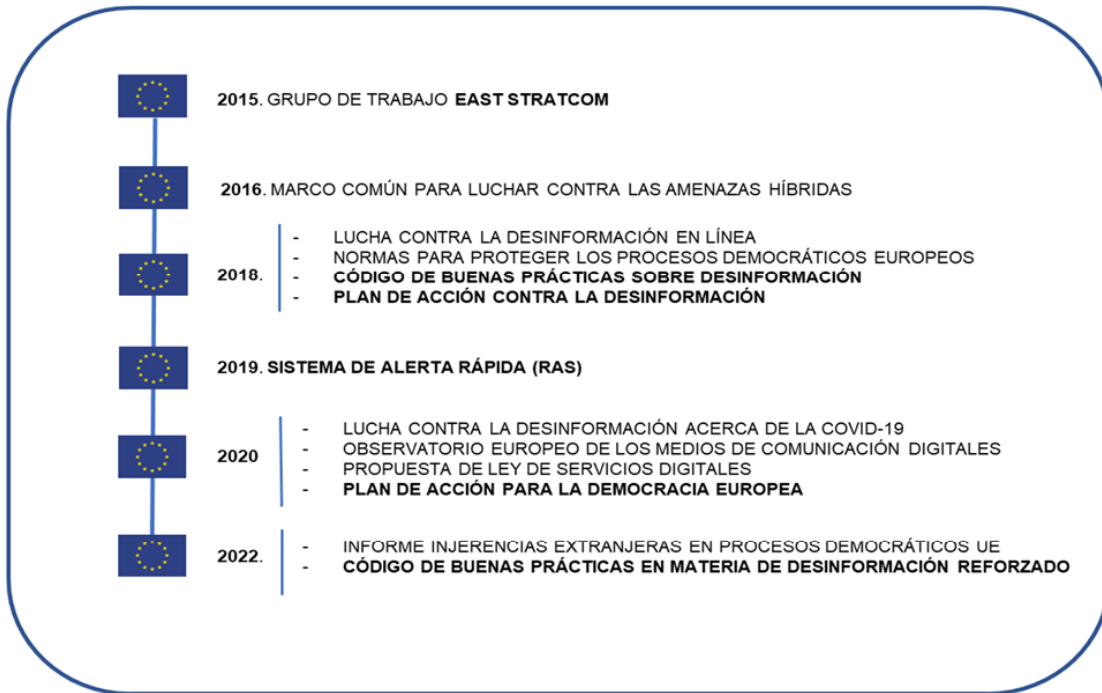


FIGURA 2. Acontecimientos de interés en la UE respecto de las amenazas híbridas.
 Elaboración propia

En el ámbito nacional también se ha tomado el testigo a esta preocupación internacional. Así lo demuestra nuestra última Estrategia de Seguridad Nacional, revisada en el año 2021 (ESN21), por el que se incluyen, por primera vez, las campañas de desinformación entre los dieciséis riesgos y amenazas principales a nuestra seguridad nacional. Estas son las medidas adoptadas en los últimos años para luchar contra la desinformación:

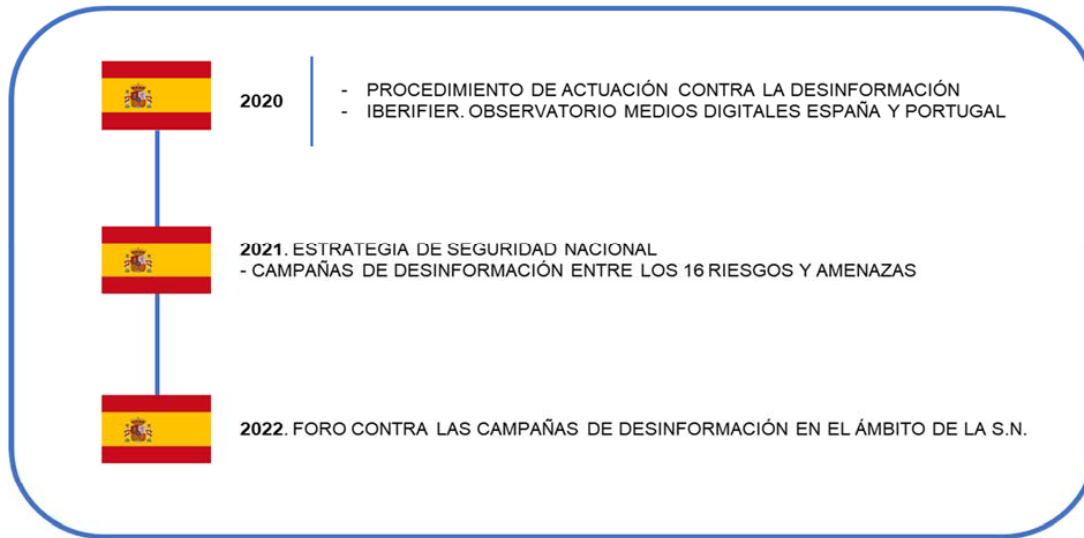


FIGURA 3. Acontecimientos de interés en España respecto de las amenazas híbridas. Elaboración propia

En la actualidad, los tres documentos estratégicos de Seguridad y Defensa de la OTAN, la UE y España, esto es «el Nuevo Concepto Estratégico», la «Brújula Estratégica» y la citada «ESN21», respectivamente, presentan tres puntos de encuentro respecto de las campañas de desinformación. Primeramente, la gran importancia que están apreciando en estos desafíos a la política de seguridad aliada. En segundo lugar, la coincidencia en identificar a Rusia y China como los actores hostiles más activos en este ámbito. Para finalizar, el modo en que esta amenaza se debe afrontar: a través de la cooperación internacional y de la coordinación entre organismos públicos y privados.

Del mismo modo, tanto la OTAN como la UE identifican, en estos documentos, los objetivos estratégicos que la Federación Rusa y la República Popular China (RPC) persiguen conseguir a través de sus campañas de desinformación.

Las campañas de desinformación de la Federación Rusa

En el caso de Rusia podríamos decir que los objetivos son más concretos. Para la OTAN están identificados. En el Concepto Estratégico suscrito por la Alianza tras la Cumbre de Madrid de 2022, en su punto 8, la OTAN acusa a Rusia de procurar establecer esferas de influencia a través de medios convencionales, cibernéticos e híbridos contra los Estados miembros de la OTAN, así como contra sus socios.

Para la UE, las amenazas detectadas en este sentido, lo son contra la seguridad, la estabilidad y la integridad territorial: de los propios Estados miembros; de países cercanos a la esfera de la Federación Rusa como Ucrania, Georgia o la República de Moldavia; los Balcanes Occidentales; pero también de otras zonas del mundo como Libia, Siria, la República Centroafricana o Mali. En todos los casos citados, la UE pretende, ante estos ataques desinformativos de Rusia, aumentar la resiliencia de las sociedades y de sus procesos electorales, admitiendo que el uso de tácticas híbridas por parte de este país ha provocado un «grave deterioro de la relación con el Gobierno de Rusia», por poner en peligro «la estabilidad de los países y sus procesos democráticos».

El Kremlin elabora tres tipos de desinformación, dependiendo del público al que las campañas de desinformación estén dirigidas⁷:

- La desinformación doméstica. Destinada a los ciudadanos rusos. El principal objetivo de esta desinformación es, a parte de fortalecer el poder del Presidente Vladímir Putin, el de crear un sentimiento antioccidental en la ciudadanía rusa y dividir a la propia población entre patriotas y traidores.
- La desinformación para los vecinos. Dirigida a los ciudadanos de las repúblicas exsoviéticas. Con este tipo de desinformación, Rusia pretende disuadir a estas repúblicas de estrechar relaciones con la UE o la OTAN, intentando crear un sentimiento de inseguridad entre sus ciudadanos y justificando la necesidad de protegerles, incluso con intervenciones militares.
- La desinformación «como punto de vista alternativo». Orientada a los ciudadanos de las sociedades occidentales, principalmente UE y EE.UU. Estos mensajes

⁷ Milosevich-Juaristi, M. (2017), «El poder de la influencia rusa: la desinformación». Real Instituto Elcano ARI 7/2017.

pretenden poner de manifiesto, en los países objetivo, la disfuncionalidad del sistema político, económico y social de la democracia liberal.

La invasión de Ucrania es la culminación, por parte de Rusia, de años de manipulación e injerencia de la información⁸.

La desinformación originada desde la República Popular China

Por lo que respecta a China, sus propósitos no se identifican de forma tan tangible, y en cualquier caso son más variados. Así, el Concepto Estratégico de la OTAN acusa, en su punto 13, a la RPC, de utilizar operaciones híbridas y cibernéticas maliciosas «y su retórica de enfrentamiento y desinformación» para «ampliar su presencia en el mundo y proyectar su poder, al tiempo que mantiene la opacidad sobre su estrategia, sus intenciones y su rearme militar». Es decir, en el caso de China, la propia OTAN admite opacidad en su estrategia e intenciones.

La Brújula Estratégica de la UE tiene a China identificado como un «rival sistémico». Por lo que respecta al uso por parte de la RPC de tácticas híbridas, la UE identifica que lo hace para «intentar promover sus propias normas en todo el mundo».

El objetivo estratégico de China es convertirse en la primera potencia económica mundial y en la principal potencia global en el año 2049, año en que la RPC celebrará su primer centenario. En la consecución de estos objetivos estratégicos se basan las líneas conductoras de sus campañas de desinformación, que se sustentan en tres principios⁹:

- El mantenimiento del poder por parte del Partido Comunista Chino.
- La defensa de su integridad territorial. Su fórmula «un país, dos sistemas» facilitó la recuperación de Hong Kong y Macao en 1997 y 1999 respectivamente; además esta fórmula incluye la política de «una sola China» que considera Taiwán como parte de su territorio y rechaza los movimientos secesionistas de Xinjiang y Tibet.
- Prestigio y buena imagen internacional.

⁸ SEAE (2023). «1st EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats». Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea. Febrero 2023.

⁹ Higuera, Georgina (2015), «España – China, diez años de Asociación Estratégica». Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Número 5 / 2015.

Plazos y procedimientos asumidos por Rusia y China

Una vez analizados los propósitos estratégicos que cada una de estas dos grandes potencias pretenden conseguir a través de, entre otros instrumentos, sus campañas de desinformación, vamos a examinar los plazos en los que ambos actores se plantean las citadas campañas. Resulta difícil cuantificar la influencia que las campañas de desinformación pueden conseguir o no, pero lo que sí es seguro es que el poder de las mismas viene dado a «medio y largo plazo»¹⁰.

Resulta evidente que los plazos asumidos por Rusia y China para que sus campañas de influencia o desinformación surtan los efectos deseados, vienen implícitamente asociados a los objetivos que pretenden alcanzar con las mismas. En el caso de Rusia: desestabilizar las grandes Alianzas internacionales contrarias a sus intereses, las democracias y sus procesos electorales; en el caso de China: conseguir ser la principal potencia mundial en el año 2049 y conseguir una buena imagen internacional. Por lo tanto, mientras los plazos de Rusia dependen principalmente de la celebración de los procesos electorales sobre los que pretende influir, los plazos de la RPC en este ámbito son mucho más amplios.

Los procedimientos a través de los cuales Rusia y China pretenden alcanzar sus propósitos estratégicos no se basan, lógicamente, de forma exclusiva, en sus campañas de desinformación, sino que las mismas forman parte de estudiadas estrategias híbridas, como se citó al inicio de este artículo. Para analizar estos procedimientos utilizaremos el modelo analítico D.I.M.E. (Diplomacia, Información, Militar y Economía), por ser uno de los modelos analíticos más útiles para conocer y comparar los instrumentos que permiten ejercer poder en el escenario internacional¹¹.

Instrumentos de poder D.I.M.E.

En el ámbito DIPLOMÁTICO, por ejemplo, Rusia intentó desestabilizar a la UE con el envío de material médico a Italia con motivo de la pandemia¹².

¹⁰ Fried, D. y Polyakova, A. (2018), «Democratic Defense against Disinformation». Atlantic Council.

¹¹ Baqués Quesada, J. (2021) «DIME...espejito, espejito...si soy la más guapa del reino: análisis de los instrumentos de poder en el mundo actual». Global Strategy.

¹² Milosevich-Juaristi, M. (2020), «¿Por qué hay que analizar y comprender las campañas de desinformación de China y Rusia sobre el COVID-19?». Real Instituto Elcano ARI 58/2020.

Por lo que respecta a INFORMACIÓN, Rusia utiliza principalmente el ecosistema de medios de comunicación de Sputnik y RT para difundir sus campañas de desinformación. Este ecosistema está identificado por esta labor desinformativa, como muestra las sanciones aplicadas tras la invasión de Ucrania a los citados medios¹³.

El instrumento de poder MILITAR es probablemente la mayor baza de Rusia. Un ejemplo exitoso es el protagonizado en el año 2014 en Crimea por unos soldados profesionales vestidos de uniforme carentes de todo distintivo, a los que los ucranianos llamaron «Hombrecillos Verdes»¹⁴.

En ECONOMÍA, Rusia utiliza este instrumento de poder, por ejemplo, para desestabilizar a la UE aprovechando la excesiva dependencia energética que ésta tiene de su poderoso vecino del este¹⁵.

China, por su parte, tras ser señalada como el origen del coronavirus, desplegó la llamada «DIPLOMACIA de las mascarillas», por la que se convirtió en el primer exportador de material médico del mundo. Con esta ayuda solidaria, China pretende alcanzar su objetivo de mejorar su imagen internacional¹⁶.

En el ámbito de la INFORMACIÓN, China también cuenta con una gran diversidad de medios vinculados con el Estado. Desde 2019, ha aumentado de forma exponencial la distribución masiva de contenido a través de los principales medios de comunicación, incluyendo el acoso y la intimidación a los medios que publican noticias u opiniones desfavorables al gobierno chino¹⁷.

El instrumento de poder MILITAR también se está potenciando en los últimos años por parte del gobierno de Xi Jinping, el cual se habría marcado como objetivo para el año 2049 disponer de una fuerza militar de primera categoría a nivel global. Las Fuerzas Armadas chinas han dado un salto asombroso de desarrollo en las últimas tres

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/es/politicas/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/#media>

¹⁴ Cedeño Eduarte, D., Rodríguez Beita, M. y Sánchez Varela, M. (2021), «La crisis en Crimea: el caso de los Hombrecillos Verdes». Geopolítica & amenazas híbridas en el siglo XXI. Observatorio de la Política Internacional.

¹⁵ Pardo de Santayana, José (2022). «Rusia no renuncia a su posición de gran potencia». Instituto Español de Estudios Estratégicos.

¹⁶ Moctezuma Badillo, Luis Fernando (2021), «La diplomacia de las vacunas: retos y oportunidades para México y Centroamérica». CIDOB Anuario Internacional.

¹⁷ Cook, Sara (2022), «Influencia mediática global de Beijing 2022». Freedom House.

décadas¹⁸. Así, en las últimas fechas, son habituales las maniobras militares del Ejército Popular de Liberación chino alrededor de Taiwán, como respuesta a visitas o contactos entre el Gobierno de Taiwán y representantes políticos estadounidenses a modo de «severa advertencia»¹⁹.

Sin embargo, la gran baza China es la ECONOMÍA. Prueba de ello es el mayor proyecto de infraestructura jamás planteado: el «One Belt One Road²⁰», inspirado en la antigua ruta de la seda. Este megaproyecto es, sin duda, una herramienta que China utiliza para expandir su creciente influencia a nivel global, y del que EEUU ha sido «cuidadosamente excluido»; este instrumento es considerado por muchos analistas como parte de una «trampa de deuda infernal»²¹.

Por lo tanto, como se ha analizado, las estrategias híbridas utilizadas por China son mucho más potentes y variadas. Mientras la Federación Rusa exporta capacidad militar y recibe sanciones, la República Popular China exporta capacidad económica y cosecha alianzas estratégicas.

Conclusiones

La OTAN y la UE han percibido, a lo largo de la última década, el potencial desestabilizador que pueden alcanzar las campañas de desinformación como parte importante de las estrategias híbridas desplegadas por actores hostiles.

Por este motivo, durante los últimos años, están impulsando numerosas medidas y estructuras con la finalidad de detectar estas campañas de desinformación, neutralizarlas y contrarrestarlas.

¹⁸ Pardo de Santayana, José (2021), «Modernización de las Fuerzas Armadas chinas». Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Análisis 04/2021.

¹⁹ Bonet Bailén, Inma. «El Ejército chino inicia maniobras militares alrededor de Taiwán en respuesta al viaje de la presidenta de la isla a EEUU». El País. <https://elpais.com/internacional/2023-04-08/el-ejercito-chino-inicia-maniobras-militares-alrededor-de-taiwan-en-respuesta-al-viaje-de-la-presidenta-de-la-isla-a-ee-uu.html?ssm=whatsapp>

²⁰ Este proyecto, presentado por Xi Jinping en 2013, incluye una ruta terrestre para unir China con Asia Central, el Sudeste Asiático y Europa; una ruta marítima con una red de puertos en el mar de China, el Océano Índico y el Mediterráneo; una ruta de la Seda Polar y una Ruta de la Seda Digital que incluiría cables de comunicación marítimos, redes 5G y aplicaciones informáticas en la nube

²¹ Gaviria Sastre, Inés (2022), «El papel de América Latina en el One Belt One Road de China». Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Opinión 38/2022.

Tanto la OTAN como la UE identifican a Rusia y a China como los actores más peligrosos en este ámbito desinformativo.

Por su parte, Rusia utiliza la desinformación principalmente para lograr su propósito estratégico de desestabilizar a la propia OTAN y a la UE, de conseguir la pérdida de confianza de los ciudadanos en estas instituciones y en sus democracias y en afectar a sus procesos electorales. En el empeño, además de las campañas de desinformación, utiliza los diferentes instrumentos de poder D.I.M.E. como parte de su estrategia híbrida, destacando el ámbito militar, pudiendo llegar, en última instancia incluso, a la intervención armada.

Los propósitos estratégicos de China son a más largo plazo: convertirse en la primera potencia económica mundial y en la principal potencia global en el año 2049. Para ello, despliega unas capacidades híbridas más atractivas que las de Rusia, soportadas por su gran baza, su potencial económico.

A través de este instrumento de poder, apoyado por unas estudiadas campañas de desinformación para afianzar en el poder al Partido Comunista Chino, lograr una estabilidad de su integridad territorial y obtener una buena imagen internacional, China puede llegar a conseguir, en el largo plazo, revertir el actual orden mundial y posicionar su sistema autoritario, por encima de las Alianzas basadas en nuestros regímenes democráticos.

*Rubén Guilló Rot**

Teniente Coronel de la Guardia Civil

38/2024

12 de abril de 2024

Álvaro Gaspar Rodríguez Acevedo

Señores de la Guerra: Wagner en la República Centroafricana

Señores de la Guerra: Wagner en la República Centroafricana

Resumen:

El grupo Wagner ha ejercido un control importante sobre la República Centroafricana desde que llegó al país en 2018. Principal apoyo del gobierno, el grupo ha entrenado y reforzado las fuerzas armadas para retomar el control del país mediante apoyo material y tácticas brutales. El poder de Wagner parece haber eclipsado al del gobierno, que a duras penas controla la capital. En el presente estudio se analizará la evolución del grupo, su control político, militar y social y sus perspectivas geopolíticas tras el golpe de 2023 en la República Centroafricana.

Palabras clave:

Rusia, grupo Wagner, África, República Centroafricana, guerra civil, conflicto, recursos naturales.

***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.

Warlords for Hire: Wagner in the Central African Republic

Abstract:

The Wagner group has exerted significant control over the Central African Republic since arriving in the country in 2018. Mainly supported by the government, the group has trained and reinforced the armed forces to retake control of the country through material support and brutal tactics. Wagner's power has eclipsed that of the government, which barely controls the capital. This study will analyse the evolution of the group, its political, military, and social control, and the geopolitical prospects after the 2023 coup in the Central African Republic.

Keywords:

Russia, Wagner group, Africa, Central African Republic, civil war, conflict, natural resources.

Introducción

El 23 de junio de 2023, Yevgueni Prigozhin, principal líder de Wagner, inició una marcha contra el gobierno ruso, y especialmente contra el Ministerio de Defensa, por los errores cometidos en la guerra de Ucrania. La marcha terminó al día siguiente con un acuerdo: ambas partes volvieron a sus puestos y Prigozhin fue exiliado. Dos meses después, su avión fue derribado de camino a San Petersburgo, junto con los principales colaboradores de Wagner. Contra todo pronóstico, no significaría el fin del grupo.

Wagner entró por primera vez en la República Centroafricana (RCA) en 2018 y desde entonces ha servido de pilar para la administración actual. Se les considera fundamentales en la reelección y la reciente victoria en el referéndum para ampliar indefinidamente el mandato presidencial. También se les considera el verdadero poder detrás de las fuerzas armadas del gobierno y de la estrategia detrás de sus campañas contra los grupos rebeldes. África, y sus recursos, es vital para el grupo Wagner. Pero sin Prigozhin, su objetivo y su supervivencia a largo plazo no están claros.

El caso de Wagner en la RCA puede servir de ejemplo de pérdida de soberanía tanto por factores internos como externos. Aprovechando el vacío de poder dejado por los franceses, un grupo armado podría dominar todo un país, además de obligar a la opinión pública a apoyarle mediante una represión brutal y esfuerzos propagandísticos.

Intereses de Wagner en la RCA ¿Asesores o mercenarios?

Conocer la historia previa de la RCA es necesario para entender el profundo impacto de Wagner en el país. Sin embargo, este enfoque histórico no entra en el ámbito del artículo. Para una visión completa de su situación, recomendamos la lectura de *República Centroafricana. Un país por construir*¹.

El gobierno recurrió a Rusia después de que, en 2017, la ONU levantara el embargo internacional de armas. En enero de 2018, Rusia envió su primera oleada de material y «asesores militares» al gobierno de Touadéra. Junto con las cajas de armas y municiones, la prioridad del grupo era establecer una red de contactos y aliados en el país como base de operaciones. Su presencia es un secreto mal guardado: se les llama

¹ ESPIGA GÓMEZ, Ángel José. República Centroafricana. Un país por construir. Documento de Opinión IEEEE 08/2024. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEE008_2024_ANGESP_RCA.pdf

«asesores», proporcionando seguridad a las ciudades y entrenando al ejército. Las elecciones de finales de 2020 resultarían difíciles; tras la victoria de Touadéra el grupo rebelde ex-seleká Coalición de Patriotas por el Cambio (CPC) asaltó la capital de Bangui para derrocar el nuevo gobierno.



Figura 1: Mapa de la RCA. Fuente: CIA World Factbook.

El ataque fue frustrado por una combinación de tropas nacionales y del grupo. Todo parece indicar que Wagner intervino en las elecciones, asegurando el consenso de los líderes de los grupos armados para garantizar la reelección del candidato prorruso. Las denuncias de irregularidades y fraude no impidieron que el Tribunal Constitucional confirmara a Touadéra a principios de 2021.

Sin apenas control en vastas zonas del país, y con una influencia política que sólo llegaba a los suburbios de Bangui, el gobierno necesitaba una importante reforma de sus capacidades militares para restablecer el orden en las provincias. Se ordenó una contraofensiva, así como purgas políticas de individuos civiles y militares no afines.

Wagner consiguió recuperar numerosas aldeas y restablecer una ruta de suministro a Camerún. En marzo de ese año, gran parte de los grupos rebeldes se habían replegado a sus principales bastiones. Este hecho, unido al efecto decisivo de los rusos en el conflicto, significaba que Touadéra, y como tal los rusos, estaban allí para quedarse.

El fallido golpe permitió a las autoridades rusas aumentar su apoyo al gobierno. Este apoyo se tradujo en un aumento del número de «asesores», que rondaban los 2100 a finales de 2021². El grupo de expertos de la ONU sobre la RCA señaló ese año que las tropas de las Fuerzas Armadas Centroafricanas (FACA) estaban dirigidas por mercenarios de Wagner, lo que no se correspondía con la versión oficial de «asesores en material y formación». Gracias al creciente apoyo ruso, el gobierno de Touadéra parece haber logrado dos objetivos principales: restaurar una apariencia de orden, asegurando su posición política a corto plazo y reformar las FACA.

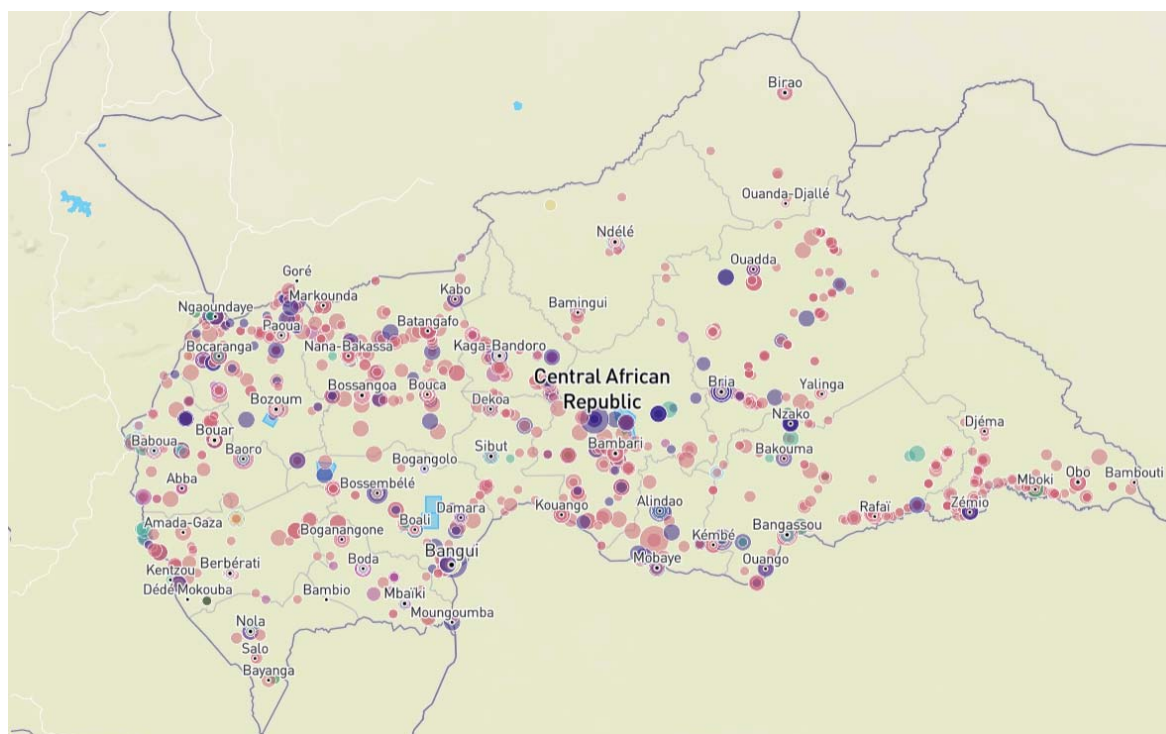


Figura 2: Conflictos violentos 2018. Fuente: IBIS.

En 2021, se calcula que se reclutaron unos cinco mil nuevos soldados y que las fuerzas de Wagner reforzaron otras doce unidades con entrenamiento y material. La intentona

² The Sentry. 2023. «Architects of Terror.» July 19, 2023. <https://thesentry.org/reports/architects-of-terror/>.

golpista de enero mermó el número de efectivos de las FACA por la desertión, por lo que era necesario «rectificar.» Se crearon o reclutaron diversos grupos, fomentando así la confusión operativa y poniendo en peligro la resistencia y utilidad general de la esperada reconstrucción de las fuerzas armadas. Estos grupos fueron atraídos con promesas de integración en las fuerzas armadas propiamente dichas y recibieron dinero en efectivo y recursos destinados a las fuerzas de las FACA. Algunos de estos grupos incluyen: La Guardia Presidencial, *Les requins* y *Les volontaires* o grupos de autodefensa PK5.

El acuerdo inicial firmado acordaba proporcionar: formación a los cadetes de las FACA; formación a la policía y la gendarmería; transporte de las tropas de las FACA; asistencia en la planificación logística; logística de municiones, alimentos y agua; y evacuación médica desde el terreno³. Sin embargo, como señaló el grupo de expertos, se había visto a estos «asesores» vistiendo equipo militar y utilizando las armas, fueran o no provocados. Los supuestos asesores, Wagner, reclutó soldados libios o sirios aun declarando que eran rusos. Estos hechos nos llevan a pensar que el grupo recluta mercenarios de otros países en los que actúa.

Se notificó un aumento de los envíos de armas que entraban en el país, violando el embargo establecido por la ONU. Estos envíos llegaron principalmente por vía aérea, y consistían en armas de alto calibre, municiones y explosivos variados, así como armamento pesado. Las pruebas fotográficas también muestran numerosos vehículos y aeronaves, de origen ruso, de los que no se ha informado a las autoridades de la ONU, tal y como establece el mandato⁴.

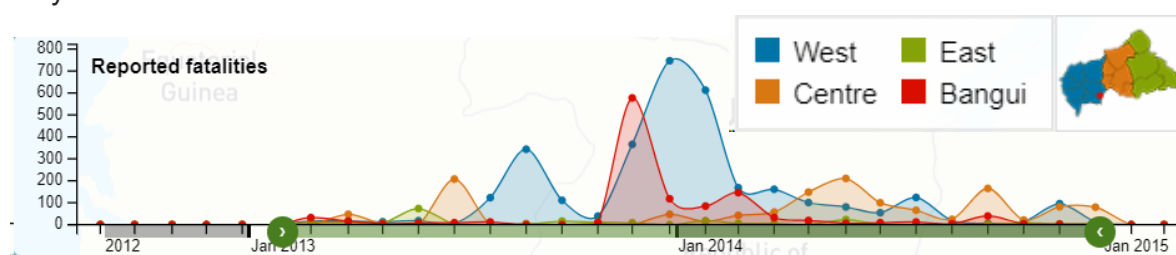


Figura 3: Víctimas mortales 2013 – 2015. Fuente: IBIS.

³ UN SC. 2021. «Letter Dated 25 June 2021 from the Panel of Experts on the Central African Republic Extended Pursuant to Resolution 2536 (2020) Addressed to the President of the Security Council.» S/2021/569. *United Nations Security Council*. <https://digitallibrary.un.org/record/3930373?ln=es>.

⁴ *ibid.*

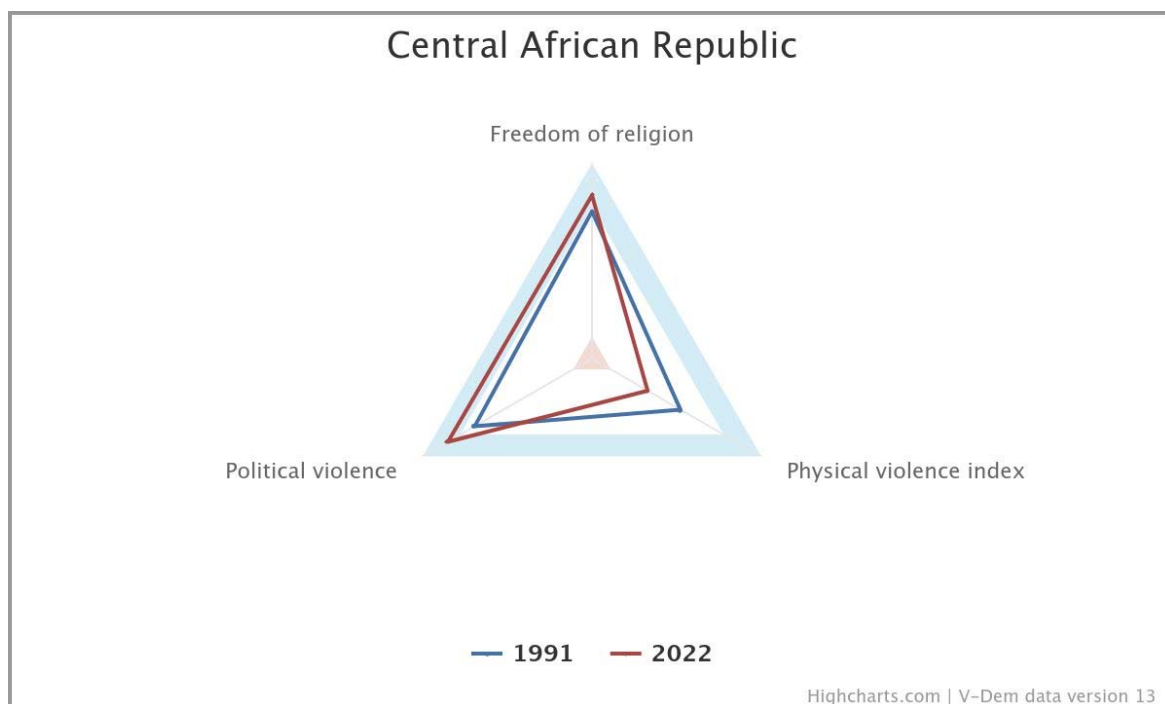


Figura 4: Índices de violencia y libertad religiosa. Fuente: V-Dem.

Estas medidas aumentaron la efectividad del contraataque contra los rebeldes. Sin embargo, todo parece indicar que también intensificaron la violencia y los daños contra la población civil y las infraestructuras. Varios incidentes denunciados describen el uso indiscriminado de la fuerza tanto por parte de las FACA como de las fuerzas de Wagner contra civiles, incluidos mujeres y niños. La mayoría de estos ataques cometidos contra civiles supusieron represalias por parte de los grupos rebeldes, creando así un círculo de violencia que perpetúa la situación. Tanto la FACA como Wagner informan también de saqueos generalizados, así como de torturas y ejecuciones sumarias de presuntos miembros del CPC.

La cadena de mando de las FACA también parece estar intervenida por Wagner. La mayor parte de la estrategia militar dictada para las FACA fuera de Bangui está dirigida y liderada por Wagner. El gobierno mantiene el control operativo en Bangui, que utiliza para provocar el pánico y las desapariciones forzosas mediante sus propios grupos. También se ha informado de que las órdenes a las milicias y a las FACA en Bangui proceden directamente del presidente.

Una fuente declaró que este acuerdo de distribución de fuerzas no sólo es aprobado, sino alentado por el círculo cercano de asesores del presidente, debido a que se

benefician del apoyo y la protección de Wagner⁵. También han aparecido informes sobre el reclutamiento de unidades para uso exclusivo de Wagner. Esto apoya la teoría de que el grupo «recluta» a nacionales de los países en los que está presente. Hasta ahora, se han encontrado informes de sirios y libios fuera de sus respectivos países, y aunque Wagner ha levantado una unidad de la República Centroafricana, no se dispone de informes sobre su uso fuera del país.

Las unidades entrenadas por Wagner parecen seguir un modus operandi similar al de los rusos: «limpieza y barrido de pueblos, asentamientos rurales y zonas mineras.» El exterminio de civiles, mujeres y niños también es la norma en las misiones; el principal objetivo y estrategia de Wagner en la RCA parece ser el uso de tácticas brutales para infundir miedo tanto a la población como a las milicias rebeldes. Estos actos apuntan a dos objetivos: a) mantener el orden, mantener al gobierno prorruso al mando y b) forzar la rendición del resto de grupos rebeldes, así como prevenir nuevos levantamientos entre la población.

El secretario general de la ONU señaló que, si esta situación continúa sin cambios, se espera que más de la mitad de los ciudadanos de la RCA se vean desplazados y necesiten ayuda de la ONU para su supervivencia básica. En 2022, murió aproximadamente el 5,6% de la población del país, la cifra más alta del mundo⁶.

Los datos muestran que la mayoría de los afectados por las masacres y las «misiones de barrido» son comunidades musulmanas de origen fulani. La mayoría de los combatientes de la UPC, 3R y grupos anti-bakala en general dentro del CPC son musulmanes, y la mayor concentración se encuentra en los grupos étnicos fulani. Esto llevó a la ONU a considerar la situación como una posible limpieza étnica contra el pueblo fulani. Aunque quizá no sea el objetivo principal de la operación, las minorías fulani están siendo desplazadas, masacradas y violadas sólo por motivos religiosos y étnicos. Si no son asesinados, son expulsados o torturados.

⁵ The Sentry. 2023. «Architects of Terror.» July 19, 2023. <https://thesentry.org/reports/architects-of-terror/>.

⁶ UN. 2022. «Central African Republic: Report of the Secretary-General.» [https://reliefweb.int/report/central-african-republic/central-african-republic-report-secretary-general-s2022762](https://reliefweb.int/report/central-african-republic/central-african-republic-report-secretary-general-s2022762#:~:text=the%20Secretary%2DGeneral-,(S/2022/762),-Format. United Nations. https://reliefweb.int/report/central-african-republic/central-african-republic-report-secretary-general-s2022762).

Wagner utiliza ciertas tácticas para mantener bajo su control todas las vías de posible resistencia, tanto de las FACA como los grupos rebeldes. Esto incluye abusos sexuales a soldados y población, saqueos, ejecuciones y torturas. Al asegurarse de que el ejército está bajo control, no deben temer posibles represalias gubernamentales. Esto parece ser parte del plan ruso en el país: controlando todas las formas de violencia sancionada en un Estado, se tiene el monopolio de la violencia, controlando así el Estado de facto. Según los informes, la insubordinación bajo los mandos de Wagner no es alta, ya que la mayoría de la tropa tiene miedo de los rusos.

Explotaciones mineras de Wagner

El hilo común que une las actividades de los Wagner en el África subsahariana es la extracción de recursos. Su principal estrategia consiste en llegar a acuerdos con el gobierno, previa intervención militar, para asegurarse ciertos beneficios sobre las minas y otros lugares de extracción de recursos. Dan prioridad a la recuperación de esos lugares, que son liberados y «conquistados» por Wagner, quedando bajo su control. Los recursos extraídos entonces se utilizan tanto para mantener al grupo como para enriquecer a los dirigentes⁷.

Utilizando la contraofensiva contra el CPC, todo parece indicar que Wagner ha impuesto un control absoluto sobre los yacimientos mineros conquistados. No sólo limpian la zona, sino que obligan a la población restante a abandonarla. En teoría, esto se utiliza para cortar el suministro vital a los grupos relacionados con el CPC. Sin embargo, su principal objetivo parece ser imponer el terror para crear un monopolio de exportación de minerales.

En la RCA, el principal grupo relacionado con Wagner que se dedica al oro es Midas Resources SARLU (Midas), estrechamente relacionado con el ex dirigente Yevgueni Prigozhin. Midas tiene licencias gubernamentales en la RCA para extraer metales preciosos y semipreciosos, así como gemas. Otras empresas de Wagner en la RCA

⁷ Marten, Kimberly. 2019. «Russia's Use of Semi-State Security Forces: The Case of the Wagner Group.» *Post-Soviet Affairs* 35 (3): 181–204. <https://doi.org/10.1080/1060586x.2019.1591142>.

incluyen Diamville SAU e Industrial Resources General Trading, empresas que permiten al grupo extraer, procesar y vender los materiales preciosos en el exterior.

El principal punto de extracción que Wagner controla en la RCA es la mina de oro de Ndassima, que se calcula que alberga recursos valorados en mil millones de dólares. La mina, anteriormente en manos de una empresa canadiense, fue transferida en su totalidad a Midas en 2020 sin ninguna base jurídica sustancial. Varias empresas de Midas radicadas en países vecinos importan materiales de construcción para explotar las minas, siendo Ndassima el principal receptor.

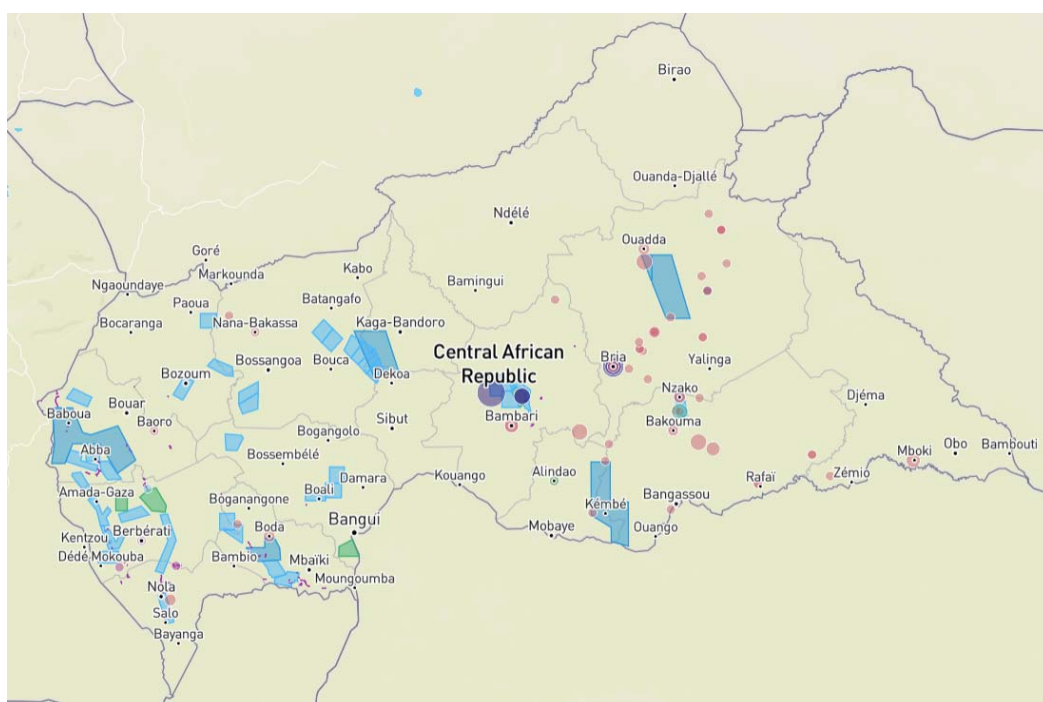


Figura 5: Principales zonas de explotación de minerales. Fuente: IBIS.

El gobierno también está redactando una nueva ley que creará una empresa estatal que supervisará los tratos y la exportación de los minerales recogidos, eliminando así a los tradicionales recolectores musulmanes de diamantes. El gobierno afirma que esta ley situará al sector minero dentro de la normativa minera internacional, pero las voces críticas afirman que se trata de una forma de ceder el control de los recursos naturales del país a los intereses y empresas rusas en el país.

El futuro incierto de Wagner

El grupo se formó en torno a 2014, a raíz del interés de Rusia por expandir su esfera de influencia por la fuerza sin intervenir directamente ni gastar muchos recursos nacionales⁸. Wagner es un Contratista Militar Privado (PMC en inglés). En teoría, estas empresas ofrecen apoyo a los gobiernos en materia de formación, apoyo logístico, desarrollo de infraestructuras y tareas de protección. Según el derecho internacional, estas empresas no pueden ofrecer servicios militares directos, solo de apoyo. El caso de Wagner es el de una Semi-PMC, una empresa que tiene una estructura como otras PMCs, pero no es independiente; Wagner es un producto de los intereses rusos, recluta exclusivamente a ciudadanos rusos (o eso dicen) y sirve a gobiernos alineados con los intereses rusos.

El liderazgo siempre fue difuso, pero los principales personajes que estaban detrás eran Yevgeniy Prigozhin, un oligarca alineado con Putin; Dmitry Utkin, un ex comandante de las fuerzas especiales rusas; y Valery Chekalov, jefe de logística a cargo de las empresas humo y la distribución de los minerales extraídos. El más destacado fue Prigozhin, que saltó a la fama internacional durante la guerra de Ucrania como fuerte crítico contra el Kremlin, y especialmente contra el ministro de Defensa Sergei Shoigu. Esto culminó en la «rebelión» de Wagner de 2023, en la que sus tropas marcharon desde los frentes de Ucrania hasta Moscú, reclamando un cambio de gobierno. Se llegó a un acuerdo entre las partes, y la marcha cesó.

Las actividades de Wagner continuaron y Prigozhin y otros abandonaron el país. Meses después, en agosto de 2023, un avión fue derribado en Rusia, lo que causó la muerte de todos los principales líderes visibles, incluidos Prigozhin y Utkin. De hecho, se sospecha que la última aparición en vídeo de Prigozhin se grabó en Mali o en la RCA.

La situación de Wagner se complicó tras el motín fallido. Inicialmente, se teorizó que el grupo podría verse obligado a integrarse en el ejército regular y abandonar rápidamente gran parte de sus territorios africanos. La muerte de Prigozhin fue especialmente

⁸ De La Corte Ibañez, Luis. 2022. «¿Qué Sabemos Sobre El Grupo Wagner?» *IEEE*, September, https://www.ieeee.es/publicaciones-new/documentos-de-investigacion/2022/DIEEEINV04_2022_LUICOR_GrupoS Wagner.html.
https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2022/DIEEEINV04_2022_LUICOR_GrupoS Wagner.pdf.

perjudicial para Wagner en la RCA, debido a su conocimiento e influencia en el gobierno de Touadéra.

La cuestión de la financiación y la utilización de la red de empresas de humo también afectará al grupo a largo plazo. El ministro de Asuntos Exteriores, Sergey Lavrov, insistió tras el motín en que las operaciones en la RCA y Mali no se interrumpirían.

Desde el gobierno ruso, el propio Putin designó al coronel retirado Andrei Trochev, jefe del Estado Mayor de Wagner, como principal organizador de las unidades de voluntarios de Wagner para el Ministerio de Defensa (MOD)⁹. Esto presupone varios puntos sobre la existencia de Wagner. Un líder sancionado supone una pérdida de autonomía para el grupo, al menos en lo que se refiere a la situación en Ucrania. Las tropas Wagner en el país denotan una participación insignificante, siendo absorbidas por el ejército regular.

En África la situación cambia. El grupo, incluso bajo la supuesta nueva dirección, tiene un nuevo líder en la RCA: Dmitry Sytii, quien parece ser el principal jefe de operaciones, al menos públicamente, de las empresas de Wagner en la RCA.

Con el nombramiento de Trochev, parece que el gobierno ruso apoyó plenamente la idea de integrar a los mercenarios Wagner, experimentados en combates de alta intensidad, a lo largo de las fronteras de Ucrania para operaciones militares. Parece que las lealtades en el grupo están divididas: los informes indican que sectores de Wagner consideran a Trochev un traidor por animar a los mercenarios de Wagner a alistarse en las unidades voluntarias del Ministerio de Defensa.

Aun así, las cifras de Wagner en África se mantienen y el reclutamiento continúa¹⁰. Esto parece indecisión por parte del Kremlin. Es posible que el gobierno no esté seguro de qué hacer con los combatientes en África: someterlos o integrarlos. El gobierno ruso tendrá que sopesar los beneficios de contar con otra herramienta armada fuera de sus fronteras y aprovechar su influencia en África. El grupo se mantiene estable, pudiendo sobrevivir a su creador. El camino de Wagner aún no está trazado, y en última instancia,

⁹ Singh, Ridipt. 2023. «Wagner News Update (25 September - 1 October) — London Politica.» London Politica. October 2, 2023. <https://londonpolitica.com/2023-wagner-operations/25zczeszghwfdmk9zhw9mhles97be5>.

¹⁰ Bertrand, Natasha. 2023. «Wagner Forces Have Not Withdrawn from Africa in ‘Meaningful’ Numbers, Defense Official Says.» CNN, September 24, 2023. <https://edition.cnn.com/2023/09/24/europe/wagner-forces-african-withdrawal-intl/index.html>.

es el Kremlin quien debe decidir. Para bien o para mal, el grupo permanece en la RCA y mantiene sus operaciones estructurales.

En 2023, se celebró un referéndum para abolir los límites del mandato presidencial, abriendo de hecho el camino a una presidencia indefinida de Touadéra, sin obligar al presidente a dar vueltas al tema. Se registró la entrada de varios centenares de tropas de Wagner en el país para garantizar su victoria, que finalmente obtuvo. La popularidad de Touadéra se ha visto afectada por el «espectro de un Estado de partido único.» El apoyo de Wagner será crucial para que el presidente permanezca en el poder en el futuro.

Por ahora, no hay planes de abandonar África, y las operaciones entre Europa y el continente están claramente diferenciadas. La idea de un grupo de mercenarios se mantiene solo en África.

La percepción popular de Wagner en la RCA también es un asunto al que el grupo ha prestado mucha atención. Las principales responsabilidades de Sytii dentro de Wagner incluían mejorar la percepción popular sobre el grupo. Para ello, se impulsó una agresiva campaña de desinformación y propaganda a través de los medios de comunicación tradicionales con la creación de una marca de cerveza en los centros urbanos, especialmente en Bangui. Wagner intenta suavizar su imagen en la RCA, entendiendo las diferencias culturales mucho mejor que Rusia y dejando fuera del negocio a posibles competidores.

Las victorias militares y el exceso de confianza económica también han provocado un sentimiento de necesidad en la población hacia el país. Wagner sigue causando temor entre la región; varios países temen su presencia y caer en la excesiva dependencia de la RCA¹¹. Como gran parte del futuro de Wagner, esto podría ser una oportunidad para cambiar de marca y continuar el trabajo con otro nombre menos cargado que Wagner.

¹¹ Detsch, Jack. 2023. «African Countries Want Wagner Out, U.S. Officials Say.» *Foreign Policy*, September 25, 2023. <https://foreignpolicy.com/2023/09/25/wagner-africa-mali-libya-car-prigozhin-putin-russia/>.

Geopolítica de Wagner en África

Las PMCs sirven como multiplicadores de fuerza para otros Estados en sus conflictos. También pueden servir como una herramienta perfecta para expandir influencia propia sin tener que comprometerse al completo. El grupo Wagner ha servido como herramienta rusa para establecer influencia por la fuerza sin intervención directa.

Tras el renacimiento revisionista de Rusia como gran potencia por parte de Putin, era necesaria una herramienta para combatir la influencia estadounidense. Rusia encontró en Wagner dicha herramienta. Sin embargo, en su intento de frustrar la influencia occidental en Europa del Este, Rusia se ha encontrado con una tarea difícil. La pregunta sigue siendo: ¿dónde puede combatirse ahora el orden liberal estadounidense? Para Wagner, en África.

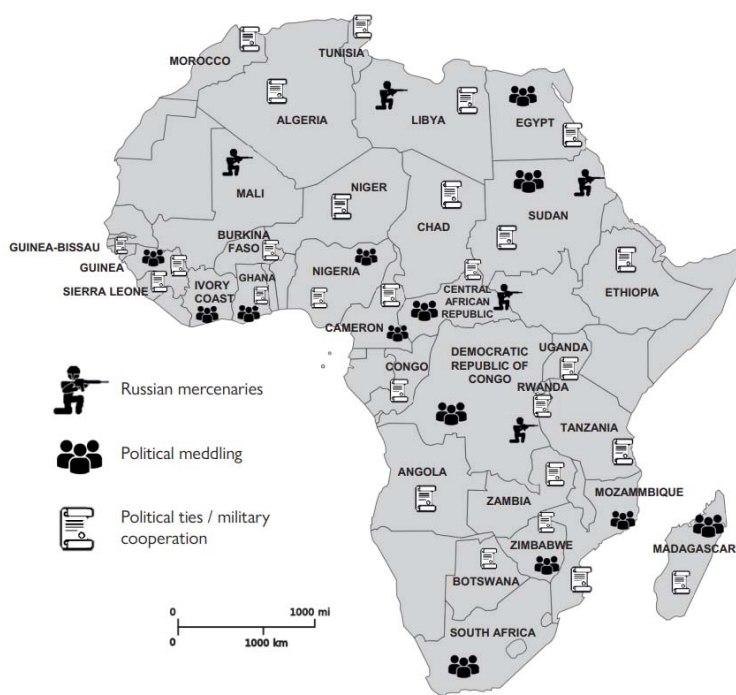


Figura 6: Wagner en África. Fuente: CMS 2020.

Interrumpiendo los intereses de los miembros de EEUU y la UE, Rusia se posicionó como una alternativa «no alineada» sin el bagaje del mundo occidental. Con la esperanza de forjar un nuevo orden regional en el África subsahariana, Wagner ha intervenido en varios conflictos, con la esperanza de apoyar los esfuerzos rusos para combatir la influencia occidental. Sin embargo, esto podría acarrear consecuencias inesperadas para los

países de la región. Un vacío de poder podría dejar una región mucho más inestable, propensa a gobiernos débiles y conflictos internos. La RCA había sido tradicionalmente feudo de Francia. Tras su incapacidad para detener las revueltas y garantizar el orden y la paz en el país los dirigentes de la RCA recurrieron a otra potencia capaz de satisfacer sus necesidades de poder. Francia sigue teniendo influencia sobre la región, pero cada día es menor. Los recursos dictan la política; Francia, incluso con sus imponentes capacidades, no puede igualar la producción industrial-militar y recursos humanos rusos. Una nueva intervención militar francesa en la RCA es poco probable; Rusia mantendrá su posición militar en la zona.

El equilibrio de los recursos rusos para influir en el exterior está en juego. Como la gran potencia desea de nuevo establecerse en el orden internacional, es posible que siga estas vías con más ímpetu en el futuro, una vez que el conflicto de Ucrania haya finalizado de forma aceptable. Esto también puede hacer que otras potencias malgasten recursos en operaciones largas e inútiles; sangrando países como Francia siempre será más efectivo que contra los EEUU. Las realidades geográficas de estos países hacen que las operaciones militares sean costosas e ineficaces, como se demostró con Sangaris. Distraer a Francia con otros movimientos en la zona puede resultar vital para que Wagner siga sobreviviendo y que la influencia de Rusia se propague.

Aun así, debemos considerar las ganancias y pérdidas relativas. Ucrania puede resultar demasiado costosa para mantener fuerzas, incluso «independientes», fuera de la contienda. Puede obligar a dedicar cada vez menos recursos al país. En el peor de los casos, incluso abandonar todo lo que ya han ganado. Supondría un desastre total para la RCA hasta que otra potencia pudiera poner orden. Esta situación, sin embargo, parece cada vez menos probable, debido a la ventaja rusa en el conflicto y la fatiga ucraniana.

A fin de cuentas, los recursos subsaharianos no son esenciales para la economía rusa; pueden ser suficientes para mantener sus operaciones fuera de Eurasia, un acto de equilibrio de poca inversión por comparativamente mucha recompensa geopolítica. Pueden resultar esenciales para una potencia revisionista que desee alcanzar de nuevo las alturas. Forzar a la OTAN a mantenerse atenta a su flanco sur es un objetivo estratégico que obliga a la alianza a dispersarse o encontrar al «enemigo» a su espalda.

Recientemente, Rusia ha anunciado que proporcionará apoyo al Sahel mediante la «Legión Rusa», un grupo constituido por excombatientes de Wagner y dirigido por el Ministerio de Defensa. Por lo pronto, esto podría tratarse de los primeros pasos del gobierno ruso para incorporar a miembros del grupo en África y tener un control más directo sobre las actuaciones en el continente¹².

Conclusiones

Todo parece indicar que la situación de Wagner en la RCA es la de propietario efectivo. Los hechos apuntan que el actual gobierno de Touadéra se mantiene en el poder gracias a Wagner, mientras que su influencia política y militar parece terminar en la capital, Bangui.

Las operaciones militares parecen estar dictadas por los agentes de Wagner sobre el terreno, y se estima que las FACA están siendo entrenadas y abastecidas por el grupo. Se estima que los objetivos de Wagner en la RCA parecen ser: mantener en el poder a los Touadéra prorrusos; restablecer el orden y el control sobre los territorios en poder de los rebeldes; suprimir los desórdenes tanto en el ejército como en la población civil; mantener y extraer recursos minerales para financiar la operación; establecer un aparato de propaganda para mejorar la imagen del grupo en la RCA; hacerse indispensable para mantener el control total del país.

Muchos de los grupos rebeldes han sido desmantelados y se ha recuperado territorio, pero la brutalidad de los grupos contra la población civil impide recuperar la paz y empaña su imagen, incluso con los esfuerzos del grupo.

Mientras siga en el poder un gobierno prorruso, continuarán los derechos sobre los recursos minerales, imprescindibles para la supervivencia de Wagner. Su máxima principal, la de mantener la influencia rusa en la zona, parece seguir vigente. Sin embargo, debido al motín de 2023 y a la muerte de sus líderes originales, los planes a largo plazo no están tan claros como antes.

¹² GARRIDO GUIJARRO, Óscar. Reinventando Wagner: Africa Corps llega al Sahel. Documento de Análisis IEEE 14/2024. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA14_2024_OSCGAR_Wagner.pdf y/o enlace bie3 (consultado 29/02/2024)

Por ahora, Wagner permanece en la RCA, incluso con cierta ambivalencia sobre el plan de Rusia para el grupo fuera de Europa. Rusia tendrá que equilibrar el hecho de que un grupo armado ejerza su influencia con su dudosa lealtad al Estado.

*Álvaro G. Rodríguez Acevedo**

Máster de Geopolítica y Estudios Estratégicos en la UC3M

39/2024

15 de abril de 2024

Gracia Abad Quintanal *

La aceptación china de la guerra en Ucrania y el objetivo de un nuevo orden mundial

La aceptación china de la guerra en Ucrania y el objetivo de un nuevo orden mundial

Resumen:

El comportamiento de la República Popular China en relación con la guerra en Ucrania puede no estar respondiendo a las expectativas de algunos líderes políticos y analistas. Sin embargo, parece coherente con el conjunto de la proyección exterior de la China de Xi Jinping. En este sentido, si las relaciones entre la PRC y Ucrania con anterioridad al inicio de la guerra, aunque con altibajos, habían sido razonablemente buenas mientras, al mismo tiempo, Pekín decía construir con Moscú una asociación «sólida como una roca», en el contexto del enfrentamiento bélico esa ambigüedad y equidistancia se va a mantener en buena medida. Así, China reitera al mismo tiempo la importancia de respetar la integridad territorial y la soberanía de los estados y su comprensión ante la supuesta ansiedad de la Federación Rusa por su propia seguridad. Por lo demás, si bien es probable que China, siempre temerosa de las consecuencias de la desestabilización derivada de los enfrentamientos bélicos, hubiera preferido que la invasión no tuviera lugar, una vez que ésta ya es un hecho parece haberla aceptado, confiando en que pueda contribuir a sus propios objetivos en lo que a la redefinición del orden internacional se refiere.

Palabras clave:

China, Ucrania, Rusia, Orden Mundial.

*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 acceptance of war in Ukraine and the goal of a new world order

Abstract:

China's behaviour in relation to the war in Ukraine may not be meeting the expectations of some political leaders and analysts. However, it seems consistent with the overall external projection of Xi Jinping's China. In this sense, if relations between the PRC and Ukraine prior to the outbreak of the war, albeit with ups and downs, had been reasonably good while, at the same time, Beijing claimed to build a «rock-solid» partnership with Moscow, in the context of the military confrontation this ambiguity and equidistance will be maintained to a large extent. Thus, China reiterates both the importance of respecting the territorial integrity and sovereignty of states and its understanding of Russia's alleged anxiety about its own security. Moreover, while China, always fearful of the consequences of destabilisation resulting from military confrontation, would probably have preferred the invasion not to take place, now that it is a fact, it seems to have accepted it, hoping that it can contribute to its own objectives in terms of redefining the international order.

Keywords:

China, Ukraine, Russia, World Order.

Introducción

Solo hace algunos años la República Popular China (en adelante RPC), enfrentada con una situación como la que ha planteado la invasión rusa de Ucrania habría seguido una hoja de ruta bien conocida por los especialistas en la política exterior de Pekín: esfuerzos para erigirse en facilitadora de una solución, apuesta por la estabilidad -aliada indispensable del crecimiento económico- e implicación en la posterior reconstrucción (con el consiguiente rédito económico para la potencia asiática). De hecho, todavía el 24 de febrero de 2022, pensar que la RPC actuaría así parecía una apuesta segura.

Sin embargo, la China actual ya no es ésta. La asertiva China de Xi Jinping, -que parece combinar con maestría los planteamientos acerca de la jerarquía de las unidades políticas heredados de los clásicos del imperio del centro con las teorías realistas, occidentales incluidas las del realismo ofensivo¹-, decidida como está a convertirse en la nueva potencia mundial y con unos plazos y unas líneas de actuación claramente establecidos con ese fin, no está vacilando a la hora de sacrificar intereses o beneficios a corto plazo por objetivos estratégicos. Solo así se explica la evolución de la posición china en relación con la guerra en Ucrania a lo largo de los dos últimos años, desde una calculada ambigüedad inicial, en la que encajaría incluso la abstención en las votaciones relativas a este asunto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a un apoyo tímido, aunque cada vez más visible y no solo verbal sino, también y, sobre todo, material a la Federación Rusa. Un apoyo material que incluiría no solo las compras de gas ruso cada vez en mayor cantidad, materias primas o incluso empresas rusas, sino el envío a Rusia de sistemas de alta tecnología, incluidos drones y componentes², que podrían ser empleados con fines militares³, algo más relevante si tenemos en cuenta la tremenda mejora experimentada por los sistemas chinos y que probablemente habría sido mayor de no ser porque China teme que sus bancos y empresas pudieran verse afectados por las sanciones, algo que, de hecho, podría acabar ocurriendo a no mucho tardar.

¹ YAQING, Qin «Culture and Global Thought: Chinese International Theory in the Making», Revista CIDOB d'Afers Internacionals n.100, p 67-89, 71 y ss

² CROPSEY, Seth «China's Peace Plan for Ukraine is a Trojan horse for Beijing and Moscow», The Hill, 3 de diciembre de 2023, disponible en <https://thehill.com/opinion/national-security/3896112-chinas-peace-plan-for-ukraine-is-a-trojan-horse-for-beijing-and-moscow>, Consultado 10 de enero de 2024

³ BBC News «Ukraine war: What support is China giving Russia?» 20 de marzo de 2023, disponible en <http://bbc.com/news/60571253> Consultado 7 de septiembre de 2023

Una posición que, por otra parte, puede parecer llamativa, pero que no lo es tanto si se observa detenidamente la evolución de las relaciones entre Kyiv y Pekín hasta ese ya icónico 24 de febrero.

La evolución de las relaciones entre la República Popular China y Ucrania hasta el inicio de la invasión rusa

En efecto, la República Popular China y Ucrania establecieron relaciones diplomáticas en 1992, solo un año después de que la segunda se proclamara independiente. Desde entonces las relaciones se fueron intensificando progresivamente, como demuestra el hecho de que en 1994 la RPC hiciera una declaración unilateral dando garantías de seguridad a Ucrania e indicando, en consonancia con los planteamientos chinos en materia de seguridad, su preferencia por la solución pacífica de controversias.

En cualquier caso, resulta llamativo el impacto negativo que, casi de forma sistemática, tiene en la relación todo acercamiento de Ucrania a occidente.

En este sentido, las relaciones entre los dos estados atravesaron un primer momento de deterioro en 2005, siendo Viktor Yuschenko presidente de Ucrania, aunque se recompondrían posteriormente e, incluso, Pekín y Kyiv llegarían a alcanzar un acuerdo de asociación estratégica⁴, aunque ocurriría curiosamente en 2011, por tanto, un año después de que Viktor Yanukovich, más próximo a Rusia, llegara a la presidencia de Ucrania. En ese mismo espíritu Xi Jinping y Viktor Yanukovich firmarían en 2013 un Tratado de Amistad y Cooperación y una declaración conjunta orientada a profundizar en el desarrollo de la asociación estratégica. En ella China reafirmó su decisión de proporcionar a Ucrania garantías de seguridad frente a una agresión (nuclear), invasión o amenaza de invasión. En aquel momento la PRC llegó a hablar de «paraguas nuclear», término que posteriormente ha censurado.

Sin embargo, la realización viviría un nuevo enfriamiento en el contexto de la revolución de la dignidad, que China consideró como auspiciada o inspirada desde occidente. Con todo y a diferencia de lo que ocurriría en 2022, en 2014 la RPC sí adoptó el enfoque

⁴ Embassy of Ukraine in the People's Republic of China, «Political Relations between Ukraine and China», 26 de mayo de 2022, disponible en <https://china.mfa.gov.ua/en/partnership/political-relations-between-ukraine-and-china>, consultado 7 de septiembre de 2023

prudente que hasta hace poco le era característico ante la sucesión de acontecimientos –revolución del Maidán, salida de Yanukovich e invasión de Crimea por parte de Rusia– en Ucrania. Así en 2014 y 2015 las relaciones entre China y Rusia no recibirían un impulso especial, aunque China llegaría a proporcionar ayuda militar a Kyiv.

Sin embargo, en 2016 las relaciones entre la PRC y Ucrania comenzaron a intensificarse de forma clara. Era algo lógico en el contexto del creciente interés mostrado por Pekín en Europa Oriental que llevaría a la creación del conocido como «formato 16+1» en el marco del cual China buscaba concertarse con los estados de esa subregión de Europa⁵.

Ya en enero de 2017, en el marco del foro económico de Davos se hizo patente la voluntad de intensificar la relación y en diciembre China y Ucrania aprobaron un plan de acción destinado a atraer a Ucrania inversiones chinas por valor de 7.000 millones de dólares. Una inversión que fue especialmente destacada en el ámbito de las infraestructuras, incluyendo proyectos en los sectores hidroeléctrico, eléctrico y de telecomunicaciones o la contribución china a la mejora del puerto de Odesa y el Metro de Kyiv. En ese marco, en el periodo 2017-2019 Ucrania y China celebrarían acuerdos de cooperación industrial de gran trascendencia, que incluso incluían la fabricación de motores para aviones y permitirían a Ucrania incrementar la venta de armas a China, incluido el Liaoning, el primer portaviones chino que es, en realidad, un portaviones soviético modificado y mejorado en Ucrania. Así las cosas, no resulta sorprendente que en 2019 China reemplazara a Rusia como principal socio comercial de Ucrania.

No resulta sorprendente que Ucrania llegara incluso a formar parte, aunque probablemente de manera poco más que nominal, de la iniciativa de la nueva ruta de la seda china y que, de hecho, el entonces viceprimer ministro ucraniano, Stepan Kubiv hiciera una visita de trabajo a China en abril de 2019 con el fin de participar en el Segundo Foro de Cooperación Internacional «One Belt, One Road»⁶.

Todavía el 13 de julio de 2021, solo medio año antes del comienzo de la guerra, el Presidente Zelensky y el Presidente Xi Jinping mantuvieron una conversación telefónica en la que se felicitaron por los diez años transcurridos desde el establecimiento de la

⁵ GERASYMCHUK, Sergiy y POITA, Yurii, «Ukraine-China after 2014: a new chapter in the relationship Friedrich Ebert Stiftung», Septiembre de 2018, p 4

⁶ Embassy of Ukraine in the People's Republic of China, *Political Relations between...*, op. cit

asociación estratégica entre los dos estados y se comprometieron a continuar profundizando en su desarrollo⁷.

Ucrania no dejaba de ver con buenos ojos esa dinámica de intercambios creciente con China y no dudaba en afirmar que debía diversificar sus relaciones -abriendo la puerta a la interacción con la RPC- aunque las que mantuviera con Estados Unidos o la UE siguieran siendo prioritarias y más intensas.

La aproximación china en el contexto de la guerra y el redimensionamiento de la relación

Como apuntábamos la reacción china cuando se produce la agresión rusa a Ucrania en 2022 no tendrá nada que ver con la de 2014. Es cierto que reafirmó su asociación estratégica con Ucrania, que insistió en que nunca la atacaría y que no ha reconocido la anexión de Crimea, pero también que no habló en ningún momento de agresión, ni de ataque y no hizo amago alguno de condenarlo; ni siquiera en Naciones Unidas, donde no solo se ha abstenido, sino que se ha mostrado contraria a las críticas a Rusia⁸. De hecho, no dudó en culpar a Occidente del incremento de la tensión y, en último término, de la propia crisis en Ucrania⁹, haciendo suyo, incluso, el argumento ruso que ve en la ampliación de la OTAN al este una justificación para la invasión¹⁰, toda vez que occidente, en palabras de académicos como Shen Shishun, habría «exprimido el espacio estratégico ruso forzándola a adoptar contramedidas¹¹». En ese mismo sentido, Pekín tampoco ha perdido la oportunidad de criticar lo que considera «mentalidad de Guerra Fría» característica según ella de Estados Unidos. En este mismo sentido, China no duda en posicionarse contra la visión binaria que según ellos se estaría asentando en occidente, y que consideraría que el sistema internacional se divide entre los estados

⁷ Idem.

⁸ AP «China Says It's Seeking Role in Ukraine Peace Settlement», The Diplomat, 21 de febrero de 2023, disponible en <http://thediplomat.com/2023/02/china-says-its-seeking-role-in-ukraine-peace-settlement>, consultado 7 de septiembre de 2023

⁹ SHINDE, Ved «What does China want in Ukraine?», Low Institute, 12 de abril de 2023, disponible en <https://lowinstitute.org/the-interpreter/what-does-china-want-ukraine>, con acceso 8 de septiembre de 2023

¹⁰ MAÇAES, Bruno «An Insider's Perspective on China's Strategy in Ukraine», Time, 20 de marzo de 2023, disponible en <https://time.com/6264512/insiders-perspective-on-chinas-strategy-in-ukraine> Consultado 7 de septiembre de 2023

¹¹ BACHULSKA, Alicja; Leonard, Mark «China and Ukraine: The Chinese debate about Russia's War and its meaning for the World», Julio de 2023, European Council for Foreign Relations, p 6

que están a favor de Rusia y los que no lo están. Una visión que para China no da una imagen cabal de la realidad actual¹².

Una empatía de la República Popular China con el sentir ruso que probablemente resulta más fácil de entender si se tiene en cuenta la preocupación con que se ve desde Pekín el estrechamiento de las relaciones entre la OTAN y sus socios globales ubicados en la zona de Asia-Pacífico: Japón, Australia, Nueva Zelanda y Corea del Sur y la creciente interrelación entre los teatros estratégicos europeo y asiático¹³.

Unos planteamientos que volvió a exhibir cuando se cumplía un año de guerra y China hizo pública su «Posición para una Solución Pacífica de la crisis de Ucrania»¹⁴, documento en el que algunos han querido ver una propuesta de paz, pero que realmente carece de entidad para ser tal ya que, entre otras cuestiones ni siquiera hace referencia alguna al territorio ucraniano ilegalmente ocupado por Rusia o a las condiciones de la reconstrucción del país¹⁵.

Así, aun cuando la RPC insista en su defensa de la soberanía de los estados y, en particular, de la soberanía e integridad territorial de Ucrania¹⁶ ¿qué otra cosa puede hacer teniendo el contencioso que tiene con Taiwán?!, se aprestará también a mostrar comprensión ante las legítimas preocupaciones de seguridad de todos los estados, en claro guiño a Rusia¹⁷ con la que, no lo olvidemos, pocos días antes de la invasión, había ratificado una asociación estratégica que calificaban de «sólida como una roca». Algunos llegarían incluso a plantear, dada la sucesión de acontecimientos de esos días, si en el gobierno de Pekín tendrían información previa de los planes de Moscú de lanzar la invasión sobre Ucrania. Una comprensión fácil de entender, por otro lado, si tenemos en cuenta la «soberanía estratégica» -una cierta suzeranía- que la propia República Popular China ha tratado desde siempre de ejercer en los estados de su vecindario y que bien puede ser considerada como un legado del sistema tributario.

¹² OTERO, Miguel «China y la guerra en Ucrania», El Confidencial, 25 de junio de 2023, disponible en https://blogs.elconfidencial.com/tribuna-internacional/2023-06-25/china-guerra-ucrania_3671415/?utm_source=twitter&utm_medium=soci Con acceso 8 de septiembre de 2023

¹³ SHINDE, Ved, op. cit.

¹⁴ Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China, «China's Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis», 24 de febrero de 2023, disponible en https://fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202302/t20230224_11030713.html, consultado 7 de septiembre de 2023

¹⁵ BREMMER, Ian «China's Peace Plan for Ukraine Could Have Dangerous Consequences», Time, 2 de marzo de 2023, <https://time.com/6259621/china-ukraine-war-peace-plan-consequences> Con acceso 7 de septiembre de 2023

¹⁶ AP «China Says It's Seeking Role in Ukraine Peace Settlement», op. cit.

¹⁷ MAÇAES, Bruno. Op.cit.

Si bien eso, al menos por el momento, tendrá que permanecer en el terreno de las conjeturas, lo que parece innegable es que, más allá de los deseos y las buenas intenciones, la realidad se hace evidente: China no ha actuado desde el comienzo de la invasión rusa de Ucrania de forma neutral por mucho que lo haya declarado así¹⁸. Cabe calificarla de no beligerante, pero no de imparcial -el nuevo término adoptado por China en relación con su posicionamiento- y tampoco de neutral¹⁹, y de ahí el apoyo cada vez más claro a la Federación Rusa, que ya hemos apuntado más arriba.

En efecto, al apoyo tanto institucional como económico y tecnológico prestado por la RPC a Rusia debemos añadir la cooperación en materia militar, en particular la realización por parte de ambos de maniobras militares conjuntas²⁰. Una toma de postura a la que bien podría haber contribuido la percepción china de que frente a una Ucrania ayudada por occidente Rusia podría acabar cayendo si China no intervenía²¹, algo que Pekín no desea. En este sentido, hay que decir que la PRC puede verse beneficiada de que Rusia acabe prevaleciendo o, incluso con una derrota parcial rusa siempre que el proceso suponga cierto desgaste para occidente en general y para Estados Unidos en particular, pero no con una debacle rusa²² que pudiera impulsar a Estados Unidos a actuar de forma más resuelta en Asia.

Por otra parte, tan evidente ha sido la no neutralidad de Pekín que ha renunciado progresivamente -salvo un nuevo giro que nunca es completamente descartable- a presentarse como un posible mediador, algo a lo que China nos estaba acostumbrando en los últimos -el último caso es el de Irán y Arabia Saudí²³- y que contribuye favorablemente a la aspiración china de ir reforzando su poder estructural.

¹⁸ FREEMAN, Carla; GLANTZ, Mary; y SCOBELL, Andrew «What China's Peace Plan Reveals about its Stance on Russia's War on Ukraine», United States Institute of Peace, 2 de marzo de 2023, disponible en <https://www.usip.org/publications/2023/03/what-china-peace-plan-reveals-about-its-stance-russias-war-ukraine>, consultado 7 de septiembre de 2023

¹⁹ BACHULSKA, Alicja; Leonard, Mark, op. cit., p 5

²⁰ FREEMAN, Carla; GLANTZ, Mary; y SCOBELL, Andrew, op. cit.

²¹ YANG, Jianli «Explaining China's Diplomatic Strategy on Ukraine», The Diplomat, 21 de marzo de 2023, disponible en <https://thediplomat.com/2023/02/explaining-chinas-diplomatic-strategy-on-ukraine> Consultado 7 de septiembre de 2023

²² BACHULSKA, Alicja y Leonard, Mark «China and Ukraine: The Chinese debate about Russia's war and its meaning for the world», Policy Brief, Julio de 2023, European Council of Foreign Relations, disponible en www.ecfr.eu, p 5

²³ Idem.

Como es lógico, para el gobierno de Kyiv no ha pasado inadvertido el giro de Pekín²⁴. En consecuencia, si van a buscar la confrontación directa con China -no sería sensato-, posiblemente piensan también que no cabe esperar demasiado de la potencia asiática. En todo caso es una baza que no dan por perdida, como ponen de manifiesto las reiteradas invitaciones al presidente chino para visitar Ucrania, invitaciones que hasta el momento no han recibido una respuesta (positiva) y los encuentros celebrados tanto en septiembre de 2022 como en febrero de 2023 a nivel de ministros de Asuntos Exteriores. Durante las últimas semanas estamos asistiendo a nuevos esfuerzos en este sentido protagonizados por el Ministro de Asuntos Exteriores ucraniano, Dimitro Kuleba, tratando de organizar un encuentro entre Xi Jinping y Volodymyr Zelensky²⁵. Así, por ejemplo, ha tratado de propiciar tal encuentro utilizando como marco alguna reunión internacional, como la cumbre de Davos²⁶ o la de Seguridad Global²⁷ por mencionar dos casos.

Un encuentro, en suma, que no acaba de concretarse y que, con ello, contrasta de forma clara con la visita por todo lo alto efectuada por Xi Jinping a Moscú en marzo de 2023²⁸, cuando la guerra ya había entrado en el segundo año y al final de la cual el presidente chino se despediría de su homólogo ruso recordándole que «se avecinan cambios que no se han vivido en 100 años y nosotros estamos liderando ese cambio juntos»²⁹.

Con todo, Ucrania también es consciente con toda probabilidad del papel que China podría jugar en una futura reconstrucción y es una puerta que podría cerrar o no³⁰. De hecho, acabada la guerra y, eso sí, dependiendo de la forma en que lo haga, no hay que destacar una reactivación de las relaciones entre Ucrania y la PRC e, incluso la continuidad de la participación ucraniana en la Nueva Ruta de la Seda China. Esta será muy probablemente una de las muchas decisiones difíciles que el gobierno ucraniano

²⁴ KUO, Mercy A., «China-Ukraine Relations: Kyiv's Balancing Act: Insights from Yurii Poita», The Diplomat, 13 de febrero de 2023, disponible en <https://thediplomat.com/2023/02/china-ukraine-relations-kyivs-balancing-act/> consultado 7 de septiembre de 2023

²⁵ FORNUSEK, Martin «Kuleba seeks to organize talk between Zelensky, Xi», The Kyiv independent, 18 de enero de 2024, disponible en <https://kyivindependent.com/kuleba-seeks-to-organize-talk-between-zelensky-xi/> Consultado 19 de enero de 2024

²⁶ «Chinese delegation declines to meet with Zelensky at Davos – report», NV, 17 de enero de 2024, disponible en <https://english.nv.ua/nation/chinese-delegation-declines-to-meet-with-zelensky-at-davos-report-50385018.html> Consultado 9 de enero de 2024

²⁷ KHALILOVA, Dinara «Official: Ukraine invites China to participate in Global Peace Summit», The Kyiv independent, 27 de enero de 2024, disponible en <https://kyivindependent.com/official-ukraine-invites-china-to-participate-in-global-peace-summit/> Consultado 27 de enero de 2024

²⁸ AP «Why China is Trying to Mediate in Russia's War With Ukraine», VOA, 29 de abril de 2023, disponible en <https://voanews.com/a/why-china-is-trying-to-mediate-in-russia-s-war-with-ukraine/7070387>, consultado 8 de septiembre de 2023

²⁹ BACHULSKA, Alicja y Leonard, Mark, op. cit., p 2

³⁰ YANG, Jianli, op. Cit.

tendrá que afrontar cuando cesen las hostilidades³¹. Una decisión que muy probablemente dependerá también, entre otras cosas, de las otras opciones que Kyiv tenga a su disposición.

En este sentido, parece claro que el distanciamiento entre Ucrania y la RPC que tendría que ser visto con buenos ojos por los aliados de la primera en todos los continentes (Estados Unidos, la UE o Japón marcan distancias y evidencias crecientes diferencias con China), pero que debería llevar a tales aliados a llenar el vacío que pueda dejar China en relación con Ucrania, reforzando el apoyo a esta última³².

Conclusión: Las implicaciones de la guerra para la relación bilateral y el orden mundial

La no neutralidad china y el distanciamiento de Kyiv deben ser interpretados a la luz de lo que la PRC y la Federación Rusa comparten: el deseo de reemplazar el orden internacional liberal construido tras la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría por otro más afín a sus principios y valores³³. En este sentido, si ha llegado a considerar asumible la inestabilidad generada por la invasión rusa de Ucrania, que en el corto plazo puede resultarle indeseable, es en aras de ese objetivo a largo plazo.

En este sentido, desde ya antes de la invasión, Rusia y China habrían sido mucho más conscientes que occidente de que lo que está en juego es el devenir del orden mundial y eso las habría llevado, -aunque nunca llegaran a tener una asociación «sin límites», como proclamaban a los cuatro vientos- a una apuesta clara por el fortalecimiento de su relación³⁴. Por el contrario, las relaciones transatlánticas se han mostrado demasiado dubitativas demasiado tiempo.

Con todo, es un hecho la divergencia de intereses estratégicos de la PRC no solo con Estados Unidos, sino también con la Unión Europea es creciente y, de hecho, la UE ha sido especialmente crítica con la posición China en relación con la invasión, empezando

³¹ Girard, Bonnie «The Cost of the War to the China-Ukraine Relationship», The Diplomat, 30 de marzo de 2022, disponible en <https://thediplomat.com/2022/02/the-cost-of-the-war-to-the-china-ukraine-relationship/> consultado 7 de septiembre de 2023

³² KUO, Mercy A., op. cit.

³³ BACHULSKA, Alicja y LEONARD, Mark, op. cit., p 6

³⁴ STENT, Angela «China, Russia and the War in Ukraine», International Politik Quarterly, 28 de agosto de 2023, disponible en <http://ip-quarterly.com/en/china-russia-and-war-ukraine>, consultado 7 de septiembre de 2023

por la renuncia de Pekín a condenar la invasión y/o a utilizar la influencia que pueda tener en el presidente ruso para detenerla. Así, no hay duda de que la guerra en Ucrania ha contribuido a incrementar el recelo de la UE respecto de China, pero también de los restantes estados no democráticos que podrían apoyar el establecimiento de un orden internacional alternativo.

Ahora bien, cabe preguntarse de qué manera el conflicto en Ucrania contribuye a avanzar hacia ese cambio de orden mundial deseado por Rusia y China. Como apuntábamos, es razonable pensar que, si bien China muy probablemente no confía completamente en una victoria rusa, que indudablemente acercaría el objetivo, sí puede considerar la guerra actual útil en la medida en que permita desgastar a occidente en general y a Estados Unidos en particular y, al propio tiempo, ponga al descubierto las debilidades occidentales.

Con todo, China y Rusia pueden tener en común actualmente su enfoque revisionista o su empleo del *poder afilado*³⁵, pero no son ni mucho menos idénticas entre sí. En este sentido, por ejemplo, la RPC tiene muy en cuenta algo que Rusia ignora: la importancia del poder blando. De ahí que, aunque sin renunciar a mostrar su posicionamiento, insistiera inicialmente en pedir la máxima contención en Ucrania y haya hecho gala también de su disposición a contribuir -al menos de cara a la galería del mal llamado Global South³⁶ que trata de liderar- a un entendimiento, aunque quedándose muy lejos, no nos equivoquemos, de postularse como mediadora en el conflicto. Esto último, como apuntábamos más arriba, no lo ha hecho, por mucho que Occidente lo esperara o, incluso, lo deseara.

Mientras dure la guerra cabe esperar que China prosiga con su calculada combinación de ambigüedad y apoyo, ya más explícito que tácito a Rusia. Es seguramente la mejor estrategia si quiere poder tener una posición ventajosa independientemente de cómo acabe la guerra. Si Rusia prevalece, habrá apostado a caballo ganador y las preferencias de ambos en relación con el orden mundial se verán beneficiadas. Si Rusia resulta derrotada, China podrá contribuir a que la derrota no sea una debacle, -evitando un cambio de régimen en Rusia y una aproximación a occidente- y, al mismo tiempo, tratar

³⁵ WALKER, Christopher y LUDWIG Jessica «The Meaning of Sharp Power: How Authoritarian States Project Influence», *Foreign Affairs*, 16 de noviembre de 2016, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power>. Consultado 10 de enero de 2024

³⁶ BACHULSKA, Alicja y LEONARD, Mark, op. cit. P 4

de beneficiarse desde el punto de vista económico de la participación en la reconstrucción de Ucrania. Pragmatismo chino en estado puro.

*Gracia Abad Quintanal**

Profª Agregada de RRII en la Universidad Nebrija
y miembro del Grupo de Investigación SEGERICO

40/2024

18 de abril de 2024

Jacobo Morillo *

**La guerra entre Israel y Hamás.
La erupción perpetua de la
política internacional**

La guerra entre Israel y Hamás. La erupción perpetua de la política internacional

Resumen:

El conflicto palestino-israelí es la disputa por antonomasia de las relaciones internacionales de varias generaciones. La constelación de actores implicados durante los 75 años que dura el conflicto, la magnitud de capítulos de sangre y odio que hay en ambos bandos, sumado a la naturaleza y atracción de Oriente Medio, son una ínfima parte de las razones que explican la polarización que esta cuestión genera.

El ataque del pasado 7 de octubre abrió un nuevo capítulo de este conflicto. Hamás perpetraba un ataque terrorista a una escala no antes vista que desencadenó el argumento para que el Ejecutivo israelí lanzara una ofensiva que no diferenciaba a Hamás de los civiles palestinos en Gaza. Las 30.000 muertes palestinas en la Franja así lo acreditan.

También hay que hablar del eco geopolítico que esta guerra genera. Antes del ataque de Hamás, Israel y Arabia Saudí estaban en conversaciones para un posible camino hacia el reconocimiento oficial, todo ello con Estados Unidos como garante al tratarse del principal aliado de ambos. La oficialidad de relaciones entre Tel Aviv y Riad supondría un cambio tectónico en Oriente Medio, sin embargo, tras los ataques de Hamás y la consecuente guerra, las conversaciones se han congelado ante la repercusión que supondría en el mundo árabe-musulmán. Una vez más, Oriente Medio entra en erupción.

Palabras clave:

Palestina, Israel, Gaza, Oriente Medio, Netanyahu, 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.

Israel-Hamas war. The perpetual eruption of international affairs

Abstract:

Paletine-israeli conflict is the war of antonomasia in foreign affairs along several generations. The diversity of actor in the last 75 years, the scale of blood and hatred in both sides, adding the nature and attraction of Middle East, explain in some way the polarization that this issue draw.

The attack of october 7th foster a new episode of this complicit. Hamas perpetrate several terrorist actions in a scale not seen before that trigger the perfect argument to the israeli's Guverment to lauch and offensive to Gaza, where terrorist and civilians were suffered the same fate. More than 30.000 death show that reality.

Also it must be told the geopolitical impact of this war. Before Hamas's attack, Israel and Saudi Arabia were addressing an official approach, always with United States behind, as the most important ally of both countries. The official acknowledgement of Saudi Arabia of Israel would change the map of Middle East, however, after Hamas's attacks and the current war in Gaza the diplomatic line between Riad and Tel Aviv addresses to stop the current situation of Palestinian in Gaza strip. The plan to make official the ties between Saudi Arabia and Israel are froze at the moment. Anyway, if Riad recognize Israel, it would be a tectonic change in the region, specially in arab-muslim countries. Once more, Middle East erupted.

Keywords:

Palestine, Israel, Gaza, Middle East, Netanyahu, Geopolitics

Netanyahu y su círculo: victoria militar, derrota política

El primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, vive del crédito que concede la guerra. Tras los ataques terroristas ejecutados por Hamás que causaron 1.200 muertes y 250 rehenes¹, el Ejecutivo israelí declaró la guerra e inició la ofensiva sobre Gaza. Un despliegue terrestre combinado con ataques aéreos con el objetivo prioritario de destruir toda la infraestructura militar de Hamás y yugular su funcionalidad política en Gaza. A partir de ahí, la crisis humanitaria que ha provocado ha sido de tal magnitud que ha derivado en la pérdida del discurso, que en un principio estaba en pro del derecho de defensa israelí.

Benjamín Netanyahu perdió la narrativa de guerra sin siquiera interesarse por ella. La primera semana, tras la masacre de Hamás, gran parte del mundo empatizó con las víctimas y con Israel, pero en el momento que el primer ministro israelí declaró la guerra, su discurso —y el de su círculo— adoptó un tono radical acorde con la guerra larga que les interesaba². Tras sobrepasar los seis meses de guerra, Netanyahu ha dado muestras de que le interesa más la guerra que la paz.

En esta línea, hay que recordar que, en sus primeros años como líder, voces dentro de Israel achacaron a Netanyahu alimentar el poder de Hamás para que el grupo arrebatara influencia a Al Fatah, grupo que lidera la ANP, y el actor palestino que supone la verdadera amenaza política para el conservadurismo israelí³.

Otro punto a tocar es el ámbito bélico. Israel es una potencia tecnológica y militar, de las más eficientes del planeta —si no la que más—, capaz de ejecutar ataques con una precisión quirúrgica, como quedó demostrado en la operación que acabó con la vida de uno de los líderes de Hamás⁴. Por tanto, los bombardeos continuados sobre Gaza se han considerado más una decisión política hacia el castigo colectivo que una estrategia necesaria para acabar con la amenaza del grupo fundamentalista. El despliegue israelí en la franja, acompañado del continuo ataque aéreo, no distingue entre Hamás y la población de Gaza. Todo ello converge con la apuesta de Tel Aviv por forzar el

¹ DIECKHOFF, Alain. «Israel: después del 7 de octubre», *Política Exterior*. 21 de diciembre 2023. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/israel-despues-del-7-de-octubre/>

Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 22 de marzo de 2024.

² ORTEGA, Andrés. «La guerra de Gaza, asunto interno», *Política exterior*. 5 de marzo 2024. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/la-guerra-de-gaza-asunto-interno/>

³ SHUMSKY, Dmitry. «Why did Netanyahu want to strengthen Hamas?», *Haaretz*. 11 de octubre 2024. Disponible en: <https://www.haaretz.com/israel-news/2023-10-11/ty-article/.premium/netanyahu-needed-a-strong-hamas/0000018b-1e9f-d47b-a7fb-bdfd8f30000>

⁴ El 2 de enero Israel mataba con un ataque de un dron a Saleh al-Aroui, uno de los líderes militares de Hamás.

desplazamiento de los gazatíes y plantear una guerra urbana a pesar del precio que suponen las bajas militares israelíes y el capital político que se cobra.

Los hechos vistos durante estos seis meses visualizan una victoria militar israelí en Gaza, pero que costará la derrota política para el Gobierno de Netanyahu. Aquí tendrá algo que decir la sociedad israelí, cada vez más crispada ante las decisiones del primer ministro en materia militar, y que afecta directamente a un factor prioritario para la población: los rehenes.

La cuestión de los rehenes abarca varios aspectos: el político, el psicológico y el militar. Se trata de un tema táctico que enquista a ambos bandos: Netanyahu recibe la presión de su pueblo por no apostar prioritariamente por el retorno de los rehenes; Hamás es consciente de que es su mejor baza para negociar alto el fuego y liberación de presos, lo que hace inviable un escenario en el que entregue a todos, una realidad que choca diametralmente con la presión social que recibe el Gobierno de Tel Aviv. Mientras, Netanyahu usa ese punto muerto para alimentar su dura línea narrativa, la misma que insiste en la necesidad de una guerra larga.

No obstante, el Gobierno israelí continúa hablando de guerra sin dar un plan sólido sobre el futuro de Gaza después del conflicto. Tel Aviv debe entender que igual de importante es reducir a Hamás como saber qué organización palestina va a liderar Gaza una vez la guerra termine⁵.

En el plano militar, Tel Aviv quiere yugular a la cúpula militar y política de Hamás acabando con su liderazgo. En este aspecto no ha tenido tanto éxito como se podría esperar, a pesar de que el combate urbano se ha desarrollado con mayor rapidez de lo vaticinado.

El éxito limitado a la hora de capturar y eliminar a la cúpula de poder de Hamás da continuidad a la sensación de vulnerabilidad en materia de seguridad⁶, y mancha la reputada imagen de la inteligencia israelí. Este punto es clave en un país que prioriza la seguridad por su historia, y cuyos sucesos de los últimos meses trastoca especialmente la psique social.

⁵ BARAK, Ehud. «Israel Must Decide Where It's Going and Who Should Lead it There», *Foreign Affairs*. 1 de marzo 2024. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/israel/israel-must-decide-where-its-going-ehud-barak>

⁶ CARRIÓN, Francisco. «La baraja de los líderes de Hamás que Israel quiere eliminar», *El Independiente*. 7 de enero 2024. Disponible en: <https://www.elindependiente.com/internacional/2024/01/07/la-baraja-de-los-lideres-de-hamas-que-israel-quiere-eliminar/>

En los próximos meses habrá que continuar midiendo la atmósfera social en Israel para tomar nota de la dirección que el país toma. En manos de la sociedad está que la guerra sea entre Netanyahu y Hamás o entre Israel y Palestina. El fundamentalismo de Hamás, así como el extremismo del Gobierno israelí, es una facción de la realidad: Hamás no es Palestina ni Israel es el Gobierno de *Bibi*. La narrativa ha entrado en un bucle a la hora de hablar en absolutos, un problema creado y alimentado por los propios dirigentes a la hora de tratar uno de los conflictos más longevos y complejos de nuestra era.

El orbe palestino

Una idea es compleja de hacer desaparecer. Se trata de una batalla ideológica que exige unas armas que el círculo de Netanyahu está lejos de contrarrestar. Es así que Hamás no va a desaparecer a pesar de que pierda la guerra. Su idea perdurará.

En esta línea se abre una cuestión imperativa: el cetro de poder político palestino debe definirse, y antes de hacerlo debe renovarse. Las instituciones y sus líderes actuales carecen del crédito para plantear una vía real y creíble. Al Fatah lidera Cisjordania a través de la Autoridad Nacional Palestina (ANP), y es la cabeza más visible de la defensa por el Estado palestino en la Corte Internacional. Sin embargo, los casos de corrupción, el inmovilismo en la cúpula de poder y el deterioro de las condiciones de la vida social y política de los palestinos en Cisjordania acumula años de descontento. Es así que actualmente la credibilidad y fe en la vía política dentro de los palestinos es muy baja⁷. Dicho esto, la atmosfera en Cisjordania sirve de medidor de pulsaciones sociopolíticas de todo el orbe palestino.

⁷ MUSTAFA, Tahani. «The West Bank: Besieged by Violence», *International Crisis Group*. 1 de marzo 2024. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/east-mediterranean-mena/israelpalestine/west-bank-besieged-violence>



Estatua en el centro de Ramala, Cisjordania. Foto: autor

En esta línea, Hamás no tiene futuro político en Palestina, aunque encontrará la forma de conseguir representación; Al Fatah mantiene un crédito escaso, de ahí que deba movilizar sus bases y agitar su estructura para despojarse de la reputación que ha lapidado su credibilidad.

A finales de febrero el Gobierno palestino (Cisjordania) presentó su dimisión en bloque. El primer ministro de la ANP, Mohamed Shtayyeh y su gabinete, anunciaban su renuncia como respuesta por los sucesos en Gaza⁸. Esta maniobra política, con gran carga simbólica, también encuentra su explicación como primer paso para comenzar el cambio en la cúpula de poder desde Cisjordania, pero también para abrir una vía a su papel político en Gaza. En ambos casos aspira a abrir un nuevo capítulo que renueve la dirección política conjunta (Gaza y Cisjordania), para inyectar cierta esperanza de cambio.

⁸ PITA, Antonio. «La dimisión del Gobierno palestino abre el camino al regreso de la ANP a Gaza», *EL País*. 27 de febrero de 2024. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2024-02-27/la-dimision-del-gobierno-palestino-abre-el-camino-al-regreso-de-la-anp-a-gaza.html>

Hamás no tiene espacio en el futuro espectro político de Palestina, al menos en términos oficiales. Sin embargo, su idea no perecerá y encontrará la manera de estar presente de manera oficiosa. A partir de ahí, el círculo palestino debe reformularse y aprovechar el foco mediático actual en su beneficio para reavivar la vía política de la causa palestina en la comunidad internacional. No solo en el mundo árabe, también entre las grandes potencias. No obstante, el poder palestino de Cisjordania debe primero reafirmarse en su causa y en su liderazgo, ya que el primer paso es ganar la confianza de su propio pueblo⁹.

Eco de la guerra en el tablero internacional

Oriente Medio es de las zonas más volátiles del planeta. Una de las razones es precisamente el perenne conflicto palestino-israelí, cuya resonancia en la región ha sido un foco de inestabilidad durante más de siete décadas. La causa palestina ha condicionado varias generaciones del mundo árabe, empero, tras 75 años de penurias palestinas las generaciones árabes más jóvenes no sienten la causa en el mismo grado que sus predecesores, y del mismo modo sucede con sus líderes, quienes no se arriesgan a ir más allá de una narrativa crítica e incendiaria. No se puede pasar por alto este hecho, ya que tal pensamiento social condiciona a líderes de Oriente Medio para apostar con mayor o menor fuerza por la cuestión palestina. Los Acuerdos de Abraham fueron una demostración de esta tendencia dentro del mundo árabe¹⁰.

Mientras tanto, las potencias globales y Occidente siguen una línea política que destaca por un discurso mucho más contundente que sus acciones, un argumento más que redundante en la pérdida de credibilidad de las instituciones internacionales que llevan arbitrado el mundo desde hace décadas¹¹.

⁹ QUERALT, Natàlia. «El “Mandela palestino” que será clave para la posguerra en Gaza», *El Orden Mundial*. 4 de marzo 2024. Disponible en: <https://elordenmundial.com/marwan-barguti-mandela-palestino-israel-gaza/>

¹⁰ SÁNCHEZ ARRESEIGOR, Juanjo. *Dudas sobre la verdadera trascendencia y eficiencia de los acuerdos de Abraham*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 13 de abril de 2021. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO41_2021_JUASAN_Acuerdos.pdf

¹¹ BOUREKBA, Moussa y GHILÈS, Francis. «Las tres consecuencias inevitables del conflicto entre Israel y Gaza», *Barcelona Centre for International affairs* (CIDOB). Noviembre 2023. Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2023/las_tres_consecuencias_inevitables_del_conflicto_entre_israel_y_gaza

Estados Unidos

La nación norteamericana es el gran valedor de Israel y de Netanyahu. El vínculo entre ambos países es histórico, y en la actualidad está reforzada por la longeva relación personal entre el primer ministro israelí y Joe Biden, aunque dada la crítica situación en Gaza el tono entre los líderes puede cambiar¹². El *lobby* judío en Estados Unidos es de reconocida fuerza¹³, a lo que hay que sumar los intereses comerciales y geopolíticos que comparten las agendas de ambas naciones¹⁴.

Ahora bien, el país americano está en un momento muy particular, ya que en pocos meses entra en campaña electoral y el foco internacional perderá eco mediático a expensas de saber su próximo dirigente —Joe Biden o Donald Trump—, que en cualquier caso posiblemente serán adalides del Estado de Israel¹⁵.

A pesar de su respaldo a Israel, la Casa Blanca ha tenido entre sus prioridades contener la expansión del conflicto. Si bien defiende el derecho de defensa israelí, al ver la respuesta de Tel Aviv contra Gaza asumió una narrativa dirigida a bajar la intensidad¹⁶. El mayor temor de Estados Unidos desde el estallido de este conflicto es la propagación a una guerra regional, un miedo que va tomando cuerpo sin aún encontrar la forma de minimizar¹⁷.

Washington sabe la volatilidad de la zona y los intereses solapados entre potencias de la propia región. También sabe que si consigue que Arabia Saudí e Israel firmen será bajo unas condiciones que solidifiquen su posición en Oriente Medio; además podrá vender al mundo que todo ello resulta un paso más hacia la paz en la región y hacia la creación del Estado palestino, a pesar de que los hechos a día de hoy apuntan en la dirección contraria.

¹² «Netanyahu and Biden: A history», *The New York Times*, podcast. Disponible en:

<https://www.nytimes.com/2021/05/20/podcasts/the-daily/israel-palestine-hamas-biden-netanyahu.html>

¹³ ECHEVERRÍA, Carlos H. «Por qué Estados Unidos apoyará a Israel haga lo que haga», *El Orden Mundial*. 22 de noviembre 2023. Disponible en: <https://elordenmundial.com/estados-unidos-israel-alianza-amistad-geopolitica/>

¹⁴ Israel ha sido el aliado más fiable en Oriente Medio para Estados Unidos.

¹⁵ ORTEGA, Andrés. «La guerra de Gaza, asunto interno», *Política Exterior*. 5 de marzo 2024. Disponible en:

<https://www.politicaexterior.com/la-guerra-de-gaza-asunto-interno/>

¹⁶ <https://www.trtworld.com/video/tv-shows/biden-presses-netanyahu-to-move-to-a-lower-intensity-phase-of-the-war-on-gaza-16371681>

¹⁷ «The Danger of Regional War in the Middle East», *Crisis Group*. 27 de febrero de 2024. Disponible en:

<https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/east-mediterranean-mena/israelpalestine/danger-regional-war-middle-east>

Arabia Saudí

Una de las razones que explica el momento y la magnitud del ataque terrorista de Hamás a Israel es el acercamiento entre Riad y Tel Aviv. Arabia Saudí se encuentra en una posición particular: Israel tiene interés en el Reino. Su preponderancia económica y su posición como potencia regional e icono suní genera una apetencia geopolítica y geoeconómica notable en Tel Aviv. De hecho, es el único gran actor regional que interesa a Israel, lo que en clave diplomática significa que es el actor que puede alcanzar un acuerdo que conceda réditos políticos tangibles a los palestinos.

Y al hablar de Arabia Saudí, todo orbita en torno a la figura de su líder *de facto*, el príncipe heredero Mohamed bin Salman (más conocido por MbS)¹⁸.

Un personaje joven que aspira a ser el líder del mundo árabe-musulmán en las próximas décadas bajo el mantra de erigir una nación moderna y diversificada. Es decir, una imagen del país diametralmente opuesta hasta la fecha. En su camino por alcanzar tales objetivos, MbS ha dejado una estela de polémicas que generan tanta incertidumbre como oportunidades en la comunidad internacional¹⁹. El mundo esta falto de liquidez y el Reino del Desierto ofrece vías de financiación y capital a cambio de imagen y resonancia mediática.

La sociedad saudí está en plena regeneración. Su media de edad no supera la treintena y su líder entiende muy bien las pretensiones y prioridades de su población. Este punto no es baladí y puede estar directamente vinculado con la causa palestina, ya que esta no levanta la misma conciencia social que en generaciones pasadas, menos ahora con un líder que sabe vender la modernización y el mercado del siglo XXI a sus súbditos²⁰.

En esta narrativa estará la clave del papel que juegue Arabia Saudí en sus relaciones con Israel y el futuro político palestino. Las prioridades geopolíticas y la destreza diplomática de Mohamed bin Salman tendrán mucho que decir en este aspecto.

El establecimiento de relaciones oficiales entre Israel y Arabia Saudí supondría un cambio tectónico en Oriente Medio. Primero porque solo Irán quedaría como gran potencia regional sin reconocer a Israel; segundo por el impacto de unas relaciones económico-comerciales entre Riad y Tel Aviv: se trata de una potencia tecnológica y una

¹⁸ HOPE, Bradley y SCHECK Justin. *Sangre y petróleo*. Península, 2023.

¹⁹ JACOBS Anna. «Understanding Saudi Arabia's Recalibrated Foreign Policy», *Crisis Group*. 14 septiembre 2023. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/saudi-arabia/understanding-saudi-arabias>

²⁰ PALOMINO, Carlos. «Saudí Visión 2030: el plan saudí para superar la era del petróleo», *El Orden Mundial*. 22 de junio de 2020. Disponible en: <https://elordenmundial.com/saudi-vision-2030-arabia-petroleo-economia/>

potencia energética. La sinergia de intereses estratégicos podría proporcionar a Arabia Saudí un salto estratégico cualitativo notable, mientras que Israel entraría de pleno en un mercado basto por explotar, además de su integración en Oriente Medio en diferentes esferas; y por último, a una mayor escala, este reconocimiento oficial confirmaría a Estados Unidos como primera potencia en la región, ya que con la triangulación de Israel y Arabia Saudí estaría creando un eje conjunto con sus dos mayores aliados de la zona.

China

Pekín está demostrando las particularidades de su diplomacia. Su ambigüedad en el discurso se justifica en la temporización. No quiere precipitarse y cerrarse oportunidades. Tiene muchos negocios con Israel, al igual que en todo Oriente Medio, pero tampoco quiere perder la oportunidad de alzarse como actor diplomático, aunque quiere hacerlo cuando vea opciones reales de que prime la mesa de negociación sobre la vía bélica. Ya quedó patente su papel de mediador en el acercamiento entre Irán y Arabia Saudí²¹, por lo que no es de extrañar que la República Popular esté esperando su momento —y el de la guerra— para entrar en escena.

Mientras tanto, China mantiene un perfil bajo con un discurso que aboga por la desescalada de tensiones. Sus extensos negocios e inversiones por todo Oriente Medio se ven perjudicados ante tal grado de incertidumbre; los negocios no casan bien con la inestabilidad, menos con la guerra.

Irán

Irán es el gran enemigo de Israel y el epicentro del «eje de la resistencia». Teherán es el origen de la amenaza para Israel y este considera que es el responsable de que el conflicto en Gaza se libere en otros puntos regionales más allá de la Franja, como la frontera libanesa, la frontera siria o el golfo de Adén. Irán ha sido acusada de librar su guerra a través de sus proxis —Hizbulá, Hamás y los hutíes²²—, de ahí que un escenario que se contemple probable es el de un conflicto de menor intensidad y más longevo. Hasta hace poco se veía improbable la confrontación directa con la República Islámica, ya que no es su formato de confrontación, sin embargo, tras el ataque israelí al consulado

²¹ Teherán y Riad retoman relaciones oficiales auspiciados por Pekín en marzo de 2023 tras años sin representación diplomática.

²² AYATOLLAHI TABAAR, Mohammad. «Iran's New Best Friend», *Foreign Affairs*. 20 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/iran/irans-new-best-friends>

de Irán en Siria – que supuso la muerte de miembros de la Guardia Revolucionaria –, la dirigencia de la República Islámica decidió acometer por primera vez un ataque directo contra Israel. No obstante, se trata de una respuesta puntual, no un cambio estratégico. El anuncio del ataque, así como el calibre de éste, dejan constancia de que la maniobra estaba bien calculada. Como potencia regional, Irán no podía quedarse sin responder al ataque sufrido en Damasco, pero tampoco quería desencadenar un enfrentamiento directo con Tel Aviv. Por tanto, aún si este suceso sube la tensión en Oriente Medio, es más probable que se trate de un episodio puntual que el comienzo de una guerra directa entre Israel e Irán²³.

Catar

Este país del golfo Pérsico no debe pasar desapercibido. Doha ha ido forjando con el paso de los años un papel definido en la comunidad internacional como intermediario hacia determinados actores con los que pocos tiene relación, sean líderes de Hamás o talibanes. La realidad diplomática es que Catar es un actor necesario. En el caso de la guerra entre Hamás e Israel, Doha tiene acceso a figuras capitales con las que tratar la vía política. Así se vio el pasado noviembre, cuando se alcanzó un alto el fuego para el intercambio de rehenes israelíes por prisioneros palestinos. Por tanto, para cualquier nivel de negociación, Catar es uno de los escasos actores a los que se puede acudir, de ahí que su papel sea tan limitado como necesario²⁴.

Unión Europea

Una vez más Bruselas ha dejado en evidencia la ausencia de unidad para ser un actor internacional en sí mismo. La divergencia entre dirigentes tanto de la Unión Europea como de cada nación pone de manifiesto la distopía por configurar una estrategia geopolítica unitaria y efectiva, la bandera necesaria para forjar un papel relevante en el panteón de las relaciones internacionales. Por el momento, Bruselas deja patente su papel de escudero de EE. UU. y de mecenas, con una narrativa en diferido y disonante como única herramienta para presionar de manera insuficiente por que prevalezca la vía

²³ «¿Por qué Irán atacó a Israel?». CNN. 13 de abril 2024. Disponible en:

<https://cnnespanol.cnn.com/2024/04/13/por-que-iran-ataco-a-israel/>

²⁴ CASTRO TORRES, José Ignacio. *Del poder blando al poder sutil: el caso de Catar*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 20 de octubre de 2021. Disponible en:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA38_2021_JOSCAS_Catar.pdf

política, sin embargo, la falta de unidad dentro de los líderes de la Unión dificulta solidez en un plan de acción europeo²⁵. En este orden de cosas, Bruselas es sabedor de que Israel solo escucha a Estados Unidos, por tanto, es consciente en quién tiene que incidir.

Rusia

La República Federal ha aprovechado la guerra para reiterar su crítica a Occidente, a la que responsabiliza de la escalada de muerte y destrucción que ha conducido a otro episodio de erupción en Oriente Medio.

Rusia tiene sus ojos puestos en Ucrania, guerra que cumple dos años, y donde no se visualiza una paz a corto plazo. El conflicto en Gaza ha podido beneficiar a Moscú por arrebatarse el foco mediático, pero sobre todo para incidir en el reparto de ayuda desde Estados Unidos. El Gobierno estadounidense debe ahora diversificar sus ayudas a aliados —ahora también a Israel— y es motivo de fricción entre la cúpula política norteamericana, ya que un selecto grupo —del partido republicano principalmente— no está a favor de seguir mandando ayuda a Ucrania, pero sí a Israel²⁶. Finalmente, la Administración Biden consiguió pasar el voto para el envío de ayuda a ambos aliados.

El marco legal y la acusación de Sudáfrica ante la Haya

Si Israel declara la guerra tiene que seguir los parámetros para ejecutarla, una realidad diluida en estos cinco meses de conflicto. Ante las cifras de muertos y la destrucción causada en Gaza, Sudáfrica acusó a Israel de genocidio ante La Haya.

La conclusión de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) es que resulta verosímil que Israel no esté cumpliendo con las normas de enfrentamiento²⁷. A partir de ahí no hay ninguna condena en firme, pero sí el apunte de que el derecho a la legítima defensa de Israel debe tener unos límites estipulados. Además, esta postura de la CIJ puede afectar a futuras decisiones de la Administración Biden y su uso del derecho de veto respecto a Israel en año electoral.

²⁵ NIETO, Antonio. «Josep Borrell, el azote europeo de Israel por la guerra en Gaza», *El País*. 31 de enero de 2024. Disponible en: <https://elpais.com/videos/2024-01-31/video-josep-borrell-el-azote-europeo-de-israel-por-la-guerra-de-gaza.html>

²⁶ AMIRAH, Haizam *et al.* Real Instituto Elcano. Mesa redonda, 18 de octubre. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/actividades/debate-contexto-desarrollo-y-consecuencias-de-la-guerra-entre-israel-y-hamas/>

²⁷ AMIRAH FERNÁNDEZ, Haizam. «Punto de inflexión para Israel y Palestina», *Real Instituto Elcano*. 30 de enero 2024. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/punto-de-inflexion-para-israel-y-palestina/>

Impacto económico de la guerra

Otro aspecto que no se puede pasar por alto es el efecto económico de la guerra. Desde regional al impacto en una economía tan sólida como la israelí²⁸. A escala regional tendrá mucho que ver el grado de escalada que alcance el conflicto. Si actores como Irán, Hizbulá o Siria se involucran más, los resortes económicos de todo Oriente Medio se debilitarán, un escenario que por ahora no se ve probable, sin embargo, la perdurabilidad de la guerra sí puede dejar una economía todavía más marcada en la región.

En el caso de Israel, a pesar de que su economía posee unas bases consolidadas, no se puede infravalorar el hecho de que se trata de una sociedad militarizada y reducida, lo que afecta más a la hora de entrar en guerra por pérdida de su mano de obra (360.000 efectivos, es decir, un 8 % de la población activa). No obstante, Israel dispone de las economías más portentosas de la región, y antes de la guerra mostraban cifras pujantes: las tasas de crecimiento en 2021 alcanzaron el 9,3 %, un año más tarde un 6,5 %; y una inversión directa de 28.000 millones de dólares en 2022. La última demostración del poder de la economía israelí son los 45.000 dólares de renta per cápita, fruto de una sociedad altamente tecnificada y una economía pionera en materia tecnológica e innovación²⁹. A pesar de su consistencia, la guerra afecta a cualquier economía, y en este caso el séquel perdió valor, obligando al Gobierno a la venta de reserva de dólares para sostener su divisa³⁰.

A estos condicionantes hay que añadir el papel fundamental de los 200.000 palestinos que juegan su papel dentro de la economía israelí como mano de obra poco cualificada, y que en un contexto de guerra afecta su movilidad³¹.

Por tanto, aún si la economía israelí es poderosa, un contexto de guerra en un país con la morfología socioeconómica como Israel puede tener un impacto considerable. El grado lo marcará principalmente la perdurabilidad de la guerra, así como el apoyo externo directo que reciba.

²⁸ FEÁS, Enrique. «Los efectos económicos y geopolíticos de la guerra en Gaza», *Real Instituto Elcano*. 5 de diciembre 2023. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/los-efectos-economicos-y-geopoliticos-de-la-guerra-de-gaza/>

²⁹ Startup National Central. Disponible en: <https://startupnationcentral.org>

³⁰ *Ibidem*, 19.

³¹ *Ibidem*, 19.

Conclusiones

A Netanyahu le interesa más mantener su posición de fuerza sobre Palestina que dar posibilidades de una vía política que reduzca tal diferencia de fuerzas y le limite su margen de maniobra sobre Cisjordania para ir ampliando los asentamientos.

Netanyahu posiblemente solo escuche a Joe Biden —y a Mohamed bin Salman— si es que alguno de estos llega con una gran oferta. Al Gobierno israelí le benefician los tiempos electorales estadounidenses, más aún cuando los dos candidatos a la carrera presidencial han mostrado un apoyo incondicional al primer ministro judío.

A esto se le suma la falta de un liderazgo dentro del orbe palestino. Hamás es una opción tan inviable como pensar que su idea desaparecerá. La atmósfera en Cisjordania es un termómetro considerablemente fiable para medir las pulsaciones de la dirección sociopolítica de una parte de los palestinos, la misma que sirve para percibir el desgaste de su liderazgo actual. A partir de ahí, la falta de recursos para tomar cuerpo está limitado tanto por el estado vegetativo de los Acuerdos de Oslo como por la paupérrima implicación internacional. El mundo árabe se ha alejado por el propio inmovilismo de la causa palestina y el cambio generacional; el tiempo juega en su contra, e irá a más. La opción de los dos Estados es el mejor de los títulos, pero carece de las pulsaciones suficientes hoy en día para siquiera encontrar una militancia política que dé esperanzas de futuro. A ello se le suma el radicalismo de los grupos israelíes que se ha ido asentando en el poder ante la fragmentación de la izquierda, lo que niega cualquier posibilidad de negociación con organismos palestinos.

Tal disparidad de fuerzas es un factor clave que acentúa los extremismos. La polarización ha alcanzado un grado que se ha consolidado en la cúpula de poder de Tel Aviv, más interesada en mantener el conflicto vivo a fin de conservar la atmósfera de rechazo hacia la paz, el plan de amplitud de los asentamientos y la incapacidad política palestina.

A Netanyahu le interesa más perpetuar la guerra que abrir un camino hacia la paz que le reste fuerza y capacidad de ataque sobre Gaza o Cisjordania, sin importar el perfil del poder político en Palestina. Así se explica que esta guerra haya sobrepasado los seis meses; Netanyahu y su círculo viven políticamente de este conflicto.

En el lado palestino, el fundamentalismo de Hamás ha acaparado el espectro con las acciones definitivas de los ataques terroristas, eclipsando los argumentos políticos que dan legitimidad a la causa palestina.

A escala regional, el Gobierno de Israel busca su encaje en la región más volátil del planeta, tentado por las condiciones que ofrece Riad y aprovechando el momento de unas sociedades árabes jóvenes que no empatiza como antes con la causa palestina. Ante tal contexto, queda por ver la reacción de la población israelí; también hay un cambio generacional que puede conllevar un nuevo tono hacia la guerra, aunque es un país militarizado, clave en la psique de la nación. Habrá que ver cómo afecta el reciente ataque iraní en la propia sociedad y en la región; acontecimientos así alimentan las ideologías más extremas y cortoplacistas.

La polarización dentro de Israel debe alentar a aquellos que emergen contrarios a la radicalidad del actual Gobierno liderado por Netanyahu. A partir de este contrapeso surgido por el extremismo, la sociedad israelí decidirá qué tipo de Estado quiere ser. Esta es la razón del miedo de Netanyahu a unas posibles elecciones. Por eso, en el futuro más próximo Israel deberá decidir qué clase de Estado quiere aspirar a ser: una democracia disfuncional con crisis estructural en su Estado de derecho o poder presumir de ser la democracia de Oriente Medio. Un Israel sin Netanyahu es la primera incógnita que la propia sociedad tiene y que cada vez más anhela por descubrir.

La erupción de otro episodio del conflicto palestino-israelí deja en evidencia a potencias, instituciones supranacionales y a la comunidad internacional en su conjunto, mientras se libra una guerra en un emplazamiento entre un grupo extremista y un gobierno radical. Otro escenario que da muestras de decadencia el sistema y sus principales paladines. Definitivamente no se visualiza un giro en esta guerra mientras no se renueve el liderazgo de ambos bandos. La vía política es la única opción de *desescalar* la actual situación y de acabar con este capítulo de la guerra; la solución definitiva del conflicto palestino-israelí parece ser materia para otra generación. Mientras tanto el liderazgo palestino como el israelí hablen en máximos sin aceptar mínimos, esta cuestión continuará siendo el *fracaso perpetuo* de la política internacional.

Jacobo Morillo*
Analista geopolítico
[@JMorillo14](#)

41/2024

22 de abril de 2024

*M^a Dolores Calvente Moreno **

Las prisiones, «escuelas para la yihad»

Las prisiones, «escuelas para la yihad»

Resumen:

Los centros penitenciarios se han convertido en espacios cómodos para la captación y el adoctrinamiento yihadista. La naturaleza y complejidad de los procesos asociados a la radicalización y reclutamiento de individuos para la causa yihadista, exige un estudio detenido del espacio penitenciario, sobre todo si tenemos en cuenta que el fenómeno se desarrolla y consolida día a día en unos entornos descritos por los propios terroristas como «escuelas para la yihad». El universo yihadista remarca la simbología de la prisión, que es considerada como una escuela de entrenamiento y una prueba que deberá ser superada por el cautivo, ya que es una fase más para conseguir la «victoria del islam».

Palabras clave:

Yihadismo, escuela, reclutamiento, adoctrinamiento, prisión

***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.

Prisons, «schools of jihad»

Abstract:

Penitentiary centers have become comfortable spaces for jihadist recruitment and indoctrination. The nature and complexity of the processes associated with the radicalization and recruitment of individuals for the jihadist cause requires a careful study of the penitentiary space, especially if we take into account that the phenomenon develops and consolidates day by day in environments described by the terrorists themselves as “schools for jihad”. The jihadist universe highlights the symbolism of the prison, which is considered a very beneficial training school for the cause which must be overcome by the captive, since it’s one more pase to achieve the «victory of islam».

Keywords:

Jihadism, school of jihad, recruitment, indoctrination, prison

«¡Oh Creyentes!, sed pacientes, ¡perseverad y manteneos firmes!» (Sura *Al Imran*, versículo 200).

Introducción

Los primeros encuentros con predicadores, agentes de radicalización o células, grupos u organizaciones terroristas de corte yihadista, no son siempre algo que el sujeto busque de un modo consciente o intencional. En muchas ocasiones, quizá en la gran mayoría, estos se producen de manera incidental o imprevista. Espacios o entornos considerados vulnerables, son escogidos por el reclutador para un primer acercamiento al potencial recluta para ganarse su confianza, sobre todo si tenemos presente que se tratará de una persona con elevada afectación psicológica y con escasa autonomía anímica, lo que le impedirá tomar decisiones útiles y adaptativas¹.

Los centros penitenciarios, destacados por su crudeza y hostilidad, han sido considerados como un importante vector de la amenaza yihadista², por lo que las actuaciones en materia de lucha contra el terrorismo a nivel nacional, insisten en los riesgos del ámbito penitenciario, describiendo un aumento de la población reclusa vinculada a este tipo de terrorismo, ligado a la actividad contraterrorista de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado³ (FCSE).

La instrumentalización de la prisión como medio de captación de nuevos adeptos, que hace que incluso el terrorismo de corte yihadista la presente como un escenario no sancionador, sino muy conveniente para el impulso de la causa⁴ por las posibilidades que ofrece, ha obligado a que las políticas de seguridad promuevan como línea estratégica, la detección y el control⁵ de aquellos individuos que, estando en prisión,

¹ MOYANO, Manuel, MUELAS, Roberto y TRUJILLO, Humberto M. El reclutamiento yihadista. Claves psicosociales para su comprensión y prevención, en «Extremismo, Radicalización Violenta y Terrorismo». UNED, págs.: 105 a128. Sanz y Torres, Madrid, 2020.

² Estrategia de Seguridad Nacional, Departamento de Seguridad Nacional, Gobierno de España, 2021.

³ Estrategia Nacional Contra el Terrorismo, Departamento de Seguridad Nacional, Gobierno de España, 2019.

⁴ En el texto de Al Qaeda, «Estudios militares de la yihad contra los tiranos: el manual de entrenamiento de Al Qaeda» (2004), la organización terrorista daba instrucciones para operar en la tierra del enemigo. En la lección 18 del citado texto, que llevaba por nombre *Prisiones y Centros de Detención*, se describían las tácticas que todo hermano debería realizar si era detenido o encarcelado, aprovechando su estancia en la cárcel para rezar a Dios y memorizar el Corán. JERROLD M. Post, M.D. (Editor), «Military studies in the jihad against the tyrants: The Al Qaeda training Manual», 2004.

⁵ La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, estableció en 2014 su programa de prevención y detección de la radicalización violenta de etiología yihadista, desarrollado en la Instrucción 8/2014 de 11 de julio, denominado «Nuevo Programa para la Prevención de la Radicalización en los Establecimientos Penitenciarios».

podieran participar o colaborar con grupos terroristas o de extremismo violento, impulsando, asimismo, la coordinación y la cooperación entre administraciones penitenciarias y organismos de seguridad e inteligencia del Estado.

La Institución Penitenciaria, deberá hacer frente al desafío impidiendo que determinados internos inicien o continúen con sus actividades criminales dentro de prisión. Para ello, resultará de gran importancia entender en qué se basan las organizaciones yihadistas para proyectar su relato islámico, muy alejado de la visión occidental y, por tanto, difícil de descifrar si no se realiza un vasto esfuerzo de identificación y comprensión.

La amenaza yihadista se caracteriza por el uso continuado de un relato propio caracterizado por la «islamización de todo acontecimiento»⁶. La cárcel es uno de los productos pasados por dicho filtro islámico, es decir, por el Corán y la Sunna⁷, fuentes del islam. Así, las organizaciones yihadistas, lo interpretan todo a través de las fuentes islámicas, construyendo el arquetipo de lo que «debe ser» la estancia en prisión para un musulmán, extrayendo su significado de referencias extraídas de las mismas (suras, versículos, hadices), como forma de, en palabras de la experta Dalila Benrahmoune, «atracción o arrastre de su público objetivo»⁸. Estas referencias se basan principalmente en la obediencia a Dios y la emulación de su mensajero, el profeta Mahoma, a quien se deberá seguir en toda su amplitud hacia el «camino recto». Ello legitimará el discurso ante el ojo y oído del receptor, quien nunca dudaría de la palabra de Dios.

Prisiones, «escuelas de la yihad»

La capacidad criminal del *yihadismo* en el entorno penitenciario se ha visto fortalecida en los últimos años. Ejemplos de reclutamiento y adoctrinamiento en el entorno carcelario, fueron las Operaciones «Nova» y «Escribano» (2004 y 2017, respectivamente), las más significativas actuaciones llevadas a cabo por las FCSE en

⁶ BENRAHMOUNE, Dalila. La autora lo define como «un proceso de comunicación basado en la polarización propagandística, que tiene por objeto controlar al público objetivo». Véase, La islamización de la COVID-19. Polarización propagandística en las redes sociales de la *Umma* virtual. Documento de Opinión IEEE 94/2020. Disponible en https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEE094_2020DALBEN_ummaCovid.pdf. Fecha de consulta: 25.02.2024.

⁷ Preceptos que se atribuyen a Mahoma y a los primeros cuatro califas.

⁸ BENRAHMOUNE, Dalila. La propaganda narrativa yihadista de los grupos del Sahel. Documento de Investigación IEEE 01/2020. Disponible en https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2020/DIEEEINV01_2020_DALBEN_Propaganda_y_narrativa_yihadista..._08ENE2020.pdf. Fecha de consulta: 25.02.2024.

colaboración con Instituciones Penitenciarias. Estos operativos dieron muestra del alcance del fenómeno yihadista intramuros. La sentencia nº 6/2008 de 27 de febrero de la Audiencia Nacional (Guevara, Echarri y Sánchez, 2008), «Operación Nova», confirmaba la existencia de un grupo radical de presos comunes («red penitenciaria estructurada de adoctrinamiento islamista radical»⁹), originado en el centro penitenciario de Topas, en la provincia de Salamanca, y ramificado a otros establecimientos penitenciarios españoles.

Los internos de la célula, mantenían contacto a través de conexiones epistolares, pudiéndose evidenciar el uso por parte de algunos de sus miembros, de dinámicas totalitarias de manipulación psicológica, lo que favoreció sin duda el reclutamiento, adoctrinamiento y radicalización de los miembros del grupo y lo que, además, puso de manifiesto la existencia de un rol de liderazgo perfectamente identificado en algunos de sus miembros. Los «indicadores de manipulación y abuso psicológico»¹⁰ que se detectaron en la célula, sirvieron para comprender el alcance de los procesos de radicalización violenta de etiología yihadista que podían establecerse dentro de las prisiones, evidenciando que las dinámicas totalitarias de manipulación, control mental, coerción y abuso psicológico, eran conocidas y utilizadas por los reclutadores, quienes lograron con ello la adhesión a la ideología salafista yihadista de todos sus miembros.

El interesante estudio del profesor Humberto Trujillo y colaboradores «Evidencias empíricas de manipulación y abuso psicológico en el proceso de adoctrinamiento y radicalización yihadista inducida» (2018) y, anterior a este, «Indicios de persuasión coercitiva en el adoctrinamiento de terroristas yihadistas: hacia la radicalización violenta» (Trujillo, Ramírez y Alonso, 2009), basado en el contenido de la precitada sentencia nº 6/2008 de la Audiencia Nacional, concluyeron la presencia de indicadores de *reforma de pensamiento*¹¹ para conseguir denigrar el pensamiento crítico de los sujetos receptores -internos musulmanes de diversas prisiones españolas- («manipulación mística/sugestión»; «control del entorno»; «demanda de pureza»; «culto de confesión para obtener la purificación»; «creación de temor/dependencia en el otro»; «instalación

⁹ Sentencia nº 6/2008 de la Audiencia Nacional (A.N.). Sala de lo Penal, Sección 3ª, de 27 de febrero de 2008.

¹⁰ TRUJILLO, Humberto, FERRÁN, Alonso, CUEVAS, José Miguel, MOYANO, Manuel. «Evidencias empíricas de manipulación y abuso psicológico en el proceso de adoctrinamiento y radicalización yihadista inducida». *Revista de Estudios sociales* 66, págs.: 42 a 54. 2018.

¹¹ Fenómeno psicológico descrito por el psicólogo Robert LIFTON en los años 50, relativo a los procesos de manipulación coercitiva de la mente humana.

de conductas nuevas/supresión de antiguas»; etc.)¹² en determinadas localizaciones de esta sentencia. Citamos la que sigue:

«[...] Te anuncio una buena nueva, he formado un grupo en el cual están todos los hermanos de los que te había hablado, son como mis hermanos y los conozco bien, están preparados para morir en el nombre de Dios en cualquier instante, espérate solo que salgan pronto, si Dios quiere, para que empiecen el trabajo y tú, si Dios quiere, estarás con nosotros dentro de nuestro grupo, este es nuestro deber, pensar, preparar, porque después de nuestra salida, si Dios quiere, empezaremos a trabajar enseguida. Hay de todo, hay hombres, armamento, y lugar. Solo nos falta la ejecución. Le pedimos a Dios éxito»¹³.

Y en esta otra:

«[...] Todos los infieles son combatibles porque sus dineros, sus pertenencias y su sangre nos pertenece; hay un hadiz¹⁴ que dice: 'he sido ordenado a matar a la gente hasta que se convierta en el islam, hasta que digan que solo hay un Dios y Mahoma su profeta, que recen, que hagan limosna, si lo hacen se librarán de mí, su sangre y su dinero y sus bienes, solo si se islamizan'». En esta misiva el interno se despide diciendo: «Que nos veamos en libertad y en la gloria, si Dios quiere, porque el paraíso está debajo de la sombra de las espadas»^{15 16}».

Utilizar a internos comunes para la transmisión de consignas mediante correspondencia escrita¹⁷, o convencer a otros reclusos para cometer actos de martirio¹⁸ tras la excarcelación, mediante promesa de contraprestaciones económicas a sus familias,

¹² TRUJILLO *et col.*, 2018. *Op. cit.*

¹³ Localización de la dimensión «demanda de pureza» descrita por Robert LIFTON; hace referencia a la estimulación de conductas obsesivas en el sujeto, induciéndole ansiedad al pretender lograr la perfección. Separa lo puro de lo impuro, el bien del mal, exigiéndose cotas inaccesibles de perfección; página 138 de la Sentencia n° 6/2008 de la A.N.

¹⁴ Los *hadices* de la Sunna son dichos o acciones del profeta Mahoma, relatados por sus compañeros y compilados por los sabios que les sucedieron.

¹⁵ Hadiz que hace referencia al combate, la lucha y el sacrificio. La «entrega» (muerte en combate) premiará al creyente con la gloria, la trascendencia y el honor.

¹⁶ Localización de la dimensión «manipulación mística/sugestión», relacionada con estrategias para sugestionar a la persona haciéndola creer incondicionalmente en hechos de trascendencia histórica -divinos- que deberán guiar su vida (eventos islámicos localizados en las fuentes del islam que proporciona entidad al evento de que se trate). Página 165 de la sentencia n° 6/2008 de la Audiencia Nacional de 27 de febrero (Guevara, Echarri y Sánchez, 2008). Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/433a0e954b9a0dc9a0a8778d75e36f0d>. Fecha de la consulta: 25.02.2024.

¹⁷ Sentencia A.N. 2008. *Op. cit.* y sentencia n° 4/2024 de la A.N. de 12 de febrero de 2024. Disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/433a0e954b9a0dc9a0a8778d75e36f0d>. Fecha de consulta: 26.03.2024.

¹⁸ La *shahada* o «mártirio» musulmán está en estrecha relación con la yihad. Tiene una connotación positiva dado que el mártir obtendrá grandes privilegios en el Paraíso.

puede llegar a generar la atracción suficiente para que una persona decida afiliarse a la causa. Transmitir la idea de que las familias no serán nunca olvidadas (sacralización de la familia), forma parte de la narrativa propia de organizaciones yihadistas, dado que las consideran un área de apoyo social clave que generará fácilmente el sentimiento de confianza que demanda la organización. Por su parte, utilizar a otros individuos («presos comunes»¹⁹) relacionados con la delincuencia común, sin vinculación alguna con el movimiento yihadista, pero útiles en todo caso, por las oportunidades de colaboración y transferencia de habilidades²⁰, o bajo promesa de contraprestaciones económicas o de cualquier otra índole, también resulta muy oportuno para estos grupos como estrategia deliberada para desarrollar sinergias.

El relato yihadista ofrece una narrativa de redención de los pecados pasados (arrepentimiento y aceptación de los excesos del pasado, a cambio de redención si se lucha por la «causa»)²¹ que, en la simbología yihadista, conducirá al «camino correcto»²².

En octubre de 2018, sería desmantelado por la Guardia Civil un nuevo grupo yihadista, «El frente de cárceles», originado esta vez en la prisión de Estremera, en la comunidad de Madrid, liderado por el interno artífice de la desmantelada «célula de Topas» en 2004, quien ya había sido condenado a 14 años por la «Operación Nova». La transmisión de mensajes y consignas a través de la correspondencia y la utilización de presos comunes o visitantes como cebo para facilitar sus fines terroristas, evidenció una vez más, una grieta de seguridad que, a pesar de ello, pudo ser neutralizada gracias a la labor de los profesionales penitenciarios y la Guardia Civil²³.

¹⁹ Los «presos comunes» denominados «palomas mensajeras» por los internos islamistas, son utilizados para hacerles llegar correspondencia postal burlando la seguridad interior.

²⁰ SPECKHARD, Anne. y SHAJKOVCI, Ardian. «Prison militant jihadist recruiting grounds of refuge for rehabilitation?». *Beyond the Horizon*, 2018.

²¹ BASRA, Rajan y NEUMANN, Peter R. «Crime as Jihad: Developments in the Crime-Terror Nexus in Europe». *Combating Terrorism Center*, vol. 10, issue 9, 2017.

²² La Sura Al *Imran* («La familia de Imran»), es ampliamente utilizada en la propaganda yihadista como alegoría de la «purificación del creyente» frente al que no lo es, siendo instrumentalizada para recordar al cautivo los beneficios del encarcelamiento, que le conducirán al «camino correcto». Véase sentencia A.N., 2024. *Op.cit.*

²³ Algunos de los contenidos del amplio informe presentado a la Audiencia Nacional por la Guardia Civil con motivo de la «Operación Escribano», se encuentran recogidos en los artículos, LA RAZÓN, «El frente de cárceles yihadistas había captado ya a once españoles», 03.10.2018 y en LA RAZÓN, «La yihad en las cárceles españolas», 07.10.2018.



Fotografía de unas de las cartas que los internos de la desarticulada «Operación Escríbano» se remitían de unas prisiones a otras. Imagen y Fuente: VOZPOPULI (04.05.2021)²⁴.

Las pintadas encontradas en las paredes de algunos centros penitenciarios (bandera icónica de Daesh con el «sello del Profeta»²⁵ y la *shahada*²⁶) con objeto de expandir la ideología extremista del salafismo yihadista entre los internos musulmanes, darían inicio al citado operativo. La utilización doctrinaria de la profesión de fe (*shahada*), como manifestación simbólica de sumisión a Dios y seguimiento del profeta - esencia de la personalidad de todo musulmán y de un sistema o modo de vida²⁷-, en las aludidas pintadas, transmitía la necesaria sugestión para controlar y arrastrar²⁸ a los integrantes de la célula hacia su fin último: transferir la idea de identidad musulmana (*Umma*²⁹), distinguiendo al musulmán del «enemigo» (identidad yihadista). Una pintada que respondía a la llamada a la yihad armada de la organización terrorista Daesh dentro de su marco propagandístico: luchar para islamizar el mundo «en la senda de Alá», un concepto de gran carga doctrinal³⁰.

²⁴ Disponible en <https://www.vozpopuli.com/espana/zougam-yihadismo-11-m.html>. Fecha de consulta: 29.02.2024.

²⁵ Símbolo de autoridad y legitimidad. Exclusivo de la organización terrorista yihadista Daesh.

²⁶ Profesión de fe en el islam. «Doy fe de que no hay más Dios que Dios y Mahoma es el mensajero de Dios». Es uno de los cinco pilares del islam.

²⁷ BENRAHMOUNE, Dalila, 2019. *Op. cit.*

²⁸ «Arrastre y control» del sujeto musulmán por el poder evocador de lo que transmite, la esencia de la causa a la que se adscriben las organizaciones yihadistas. La autora Dalila BENHAROUME, describe este efecto en sus ensayos sobre la propaganda y narrativa yihadista. Véase BENHAROUME, Dalila, Documento de Investigación IEEE 01/2020 e *Iyad Ghali: el emir de la yihad en el Sahel e instigador del futuro Estado Islámico*. Documento Marco IEEE 02/2021. Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2021/DIEEEM02_2021_DALBEN_IyadGhali.pdf. Fecha de consulta: 25.02.2024.

²⁹ En la Constitución de Medina, cuando Mahoma asume el papel de hombre de Estado (profeta armado), la finalidad de la *Umma* era la acción militar al servicio de una conquista: llevar a cabo el combate en la senda de Dios. Ese fue el primer elemento fundacional del islam. Véase ELORZA, Antonio. *Yihad, el sexto pilar del islam*. Fundación Manuel Giménez Abad. Universidad Complutense de Madrid, 2006.

³⁰ Véase estudio de BENRAHMOUNE, Dalila sobre las «manifestaciones gráfico-escritas en árabe» del terrorismo yihadista, en el ensayo «Las 'headband' del terrorismo islámico y el análisis de sus manifestaciones gráfico-escritas en árabe». Cuadernos de la Guardia Civil, cuaderno nº 56. 2018. Disponible en



Pintada aparecida en el patio de un centro penitenciario español en 2017, en la que aparece la *shahada* (profesión de fe) según la presenta la organización yihadista Daesh. Fuente: El País, «La aparición “frecuente” de pintadas delictivas en las cárceles inquieta a Interior» (17.07.2023)

La reciente sentencia de la Audiencia Nacional³¹ en la que se condena a 7 años y 6 meses de cárcel a dos presos por el envío de correspondencia a otros internos para «hacer la yihad», describe que las pintadas aparecidas en varias prisiones españolas, «en lugares visibles a otros internos, evidencian una intención clara de radicalizar, captar, adoctrinar y reclutar adeptos a la causa de Daesh», con el fin de cohesionarlos en lo que ellos mismos denominaron «colectivo»³². Aleyas, suras, referencias islámicas o *nasheed*³³, son empleados de modo estratégico para sucumbir al receptor elegido para recibir el mensaje de la organización. La aparición de lemas, emblemas o dibujos representativos de la ideología de organizaciones yihadistas, permiten asegurar, sin lugar a dudas, la intencionalidad adoctrinadora e instigadora para la comisión de actos violentos de naturaleza yihadista, formando parte esencial de la propaganda de estos grupos terroristas como sellos de identidad.

https://gcivil.orex.es/local_repository/koha_upload/05c07751f4b62765253778c9969f92a3_Cuadernos%2056.pdf.

Fecha de consulta: 25.02.2024.

³¹ Sentencia de la A.N., 2024. *Op. cit.*

³² «Colectivo»: presos musulmanes afines al ideario yihadista. PODER JUDICIAL ESPAÑA. Disponible en <https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Audiencia-Nacional/Noticias-Judiciales/La-Audiencia-Nacional-condena-a-7-anos-y-6-meses-de-carcel-a-dos-presos-por-enviar-cartas-a-otros-reclusos-para-hacer-la-yihad->. Fecha de la consulta 23.01.2024. Véase Sentencia A.N., 2024. *Op. cit.*

³³ Los textos de *nasheed* (plural *anashid*) son cánticos empleados por las organizaciones terroristas yihadistas para difundir ánimos y ensalzar las acciones de los combatientes y militantes. Su aparición entre la correspondencia utilizada por los internos de la «Operación Escribano» era muy frecuente. Como ejemplo el *nasheed* titulado *nahnu asad anizali* («somos los leones de la batalla») o el *nasheed Al Ghurabá* («los extraños» / «los extranjeros»). Véase sentencia A.N., 2024. *Op. cit.*

En las misivas que se remitían los miembros de la desmantelada «célula de Topas» (2004)³⁴, éstos repetían insistentemente que se debía lograr «la victoria del islam»; la yihad a la que aludían, marcaría la «dirección hacia el Paraíso»³⁵, garantizando la «victoria final» (*nasr*), que para el universo yihadista es la fase que alcanzará el imperio del islam por todo el orbe. En la sentencia nº 4/2024 de la A.N., se describe de igual modo el homenaje a los cautivos del islam, a quienes Alá otorgará la victoria. «¡Oh, vosotros que creéis! No adoptéis a mis enemigos y vuestros enemigos como amigos, ofreciéndoles amor y afecto, ¡ya que no han creído en la verdad!» (Sura *Muntahinah*, versículo 1).

Cárceles: sinónimo de islamización

El libro de Michael Weiss y Hassan Hassan, *Isis: inside the army of terror* (2015), describe como presos yihadistas a finales de los años 90 y principios de 2000, utilizaron prisiones dirigidas por fuerzas estadounidenses en Irak, para poder coordinarse con Al Qaeda Central, transformándose en auténticas «universidades de la yihad», que eran utilizadas por algunos de ellos como medio de infiltración para cultivar nuevos reclutas. Muchos de los líderes de grupos yihadistas de Al Qaeda y Daesh pasaron periodos de tiempo considerables en prisión, aprovechando el internamiento para rezar, memorizar el Corán y captar e instruir a nuevos militantes para la causa, aumentando así el número de seguidores, y consolidando y reforzando el compromiso grupal (endogrupo) y los lazos de amistad, fundamentales como forma de identificación del sujeto con su grupo de referencia³⁶, en contraposición con el exogrupo («enemigo») al que se rechaza, lo que genera un sentimiento antagonista con el mundo exterior: «nosotros» (la hegemónica «*Umma* musulmana»), versus «ellos» («los enemigos»), consustancial al relato yihadista. Mantener la unión entre los «hermanos», la fortaleza y la cohesión en el espíritu de lucha grupal para procurarse apoyo mutuo, será clave durante el cautiverio, evitando así la eventual disidencia de sus miembros. «Si no hubiera sido porque se

³⁴ Véase sentencia nº 6/2008. *Op. cit.*

³⁵ Los miembros de la célula insistían en la convicción de ser «mártires» por Alá, una dimensión finalista para ganarse el Paraíso. «Seguiremos hasta conseguir la victoria o el martirio». Disponible en <https://www.eldebate.com/espana/20240213/dos-jefes-frente-carceles-yihadista-son-condenados-7-anos-medio-prision-174187.html>. Fecha de la consulta: 25.03.2024.

³⁶ El grupo, la masa como símbolo de la unión islámica -hermandad- representada en la *Umma*, elemento de gran carga emocional.

arrepintió [el profeta Jonás] y glorificó a Alá, seguramente habría permanecido dentro del pez hasta el día de la Resurrección...» (Sura *As Saffat*, versículo 144)³⁷.

Terroristas como Abu Bakr al-Baghdadi, autoproclamado califa en 2014 y líder de Daesh, fueron encarcelados a principios de los 2000. Baghdadi fue encerrado en el centro de detención estadounidense, Camp Bucca, en la provincia sureña de Basora, en Irak, a finales de enero de 2004, siendo excarcelado en diciembre de ese mismo año. Aquella prisión era conocida como «la academia», dado que en ella coincidieron muchos yihadistas y antiguos miembros del servicio militar y de seguridad del presidente iraquí Saddam Husein, estrechando lazos en torno al movimiento yihadista.

Por su parte, el sanguinario líder y fundador de Al Qaeda en Irak, Abu Musab al-Zarkawi, quien también pasó por la prisión jordana de Swaqa, utilizó la manipulación, la coerción y la persuasión entre los reclusos con los que allí coincidió, logrando aglutinar a numerosos internos alrededor de su ideología extrema.

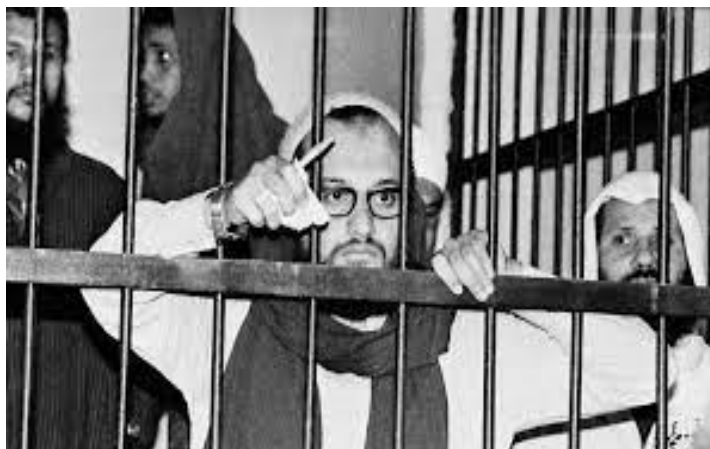
Ayman al Zawahiri, quien fuera líder de Al Qaeda, fue «el reo 113 de los 302 que fueron juzgados en Egipto por colaborar o conspirar en el asesinato del presidente egipcio Anwar al Sadat»³⁸; Zawahiri ya era un radical antes de su encarcelamiento, pero tras su salida se había comprometido aún más con la causa, y su estancia en prisión sirvió para endurecerlo más³⁹, a la vez que lo convirtió en el segundo líder de Al Qaeda en 2011, tras la muerte de Bin Laden. Logró nutrir a grupos de afiliados para la causa por todo el mundo, priorizando un despertar generalizado del mundo musulmán. «Hemos hecho sacrificios y todavía estamos dispuestos a hacer más sacrificios hasta la victoria del islam»⁴⁰, jaleaba Zawahiri cuando fue encarcelado acusado del asesinato del presidente egipcio Anwar al Sadat en 1981. La persistencia a pesar de las calamidades y el mantenimiento de la fuerza, son necesarias para alcanzar la «victoria del islam», siendo así transmitido por las organizaciones yihadistas. Solo desde la fe los «enemigos del islam» serán derrotados.

³⁷ La tradición sugiere que aquellos que recitan la Sura *As Saffat* con comprensión y sinceridad, estarán protegidos de las calamidades y desgracias. Esta sura tiene un aura protectora que custodia a quien la recita (según la visión islámica), de todo daño. La referencia a dicha sura está ampliamente descrita en el magazine «The school of *Yusuf* (peace be upon him) part. 1-8», publicación de la organización yihadista Al Qaeda en la Península Arábiga, 2008.

³⁸ WRIGTH, Laurence. «La torre elevada. Al Qaeda y los orígenes del 11 S». De Bolsillo, Barcelona, 2019.

³⁹ SILKE, Andrew, «Risk Assessment of Terrorist and Extremist Prisoners»; en SILKE (ed), *Prisons, Terrorism and Extremism: Critical Issues in Management, Radicalisation and Reform*, págs.: 108 a 121. London, 2014.

⁴⁰ Disponible en <https://www.reuters.com/world/ayman-al-zawahiri-cairo-physician-al-qaeda-leader-2022-08-01/>.



Ayman al-Zawahiri, entre las rejas en un tribunal egipcio durante su juicio en 1982, acusado del asesinato del presidente de Egipto Anwar al-Sadat. Fuente NPR «Egyptian protest may not be help to al Qaida» (07.02.2011).

La prisión se ha convertido para el universo yihadista en una prueba de Dios, un símbolo de resistencia, siendo entendida como un espacio no correctivo para el verdadero creyente, sino aprovechable para la práctica del deporte⁴¹, la memorización del Corán, la predicación libre y el adoctrinamiento del otro, una forma de vencer al mundo. Tal y como describe el experto y analista del fenómeno, Bahae Eddine Boumnina en su libro *Descifrando la mente del yihadista* (2019), «la cárcel es un entorno fértil para la radicalización, ya que es la propia yihad quien la utiliza como ejemplo atractivo para enseñar a futuros terroristas» quienes se prepararán para continuarla tras su excarcelación. «Para que Alá pueda purificar a los creyentes [de los pecados] y destruir a los incrédulos» (Sura *Al Imran*, versículo 14)⁴².

El concepto doctrinal del *attabat inda al mihan*, explica el autor, que equivale a la «resistencia ante el mal», es el más utilizado por los yihadistas para enfrentarse a una condena de prisión, de donde saldrán mucho más radicalizados, afianzados y reforzados, dado que es allí donde se prepararán mentalmente, «blindándose emocionalmente»⁴³ a través de los fundamentos que el propio concepto implica. El preso

⁴¹ El «programa patio», cuyas directrices debían ser cumplidas por los integrantes del grupo de presos del denominado «frente de cárceles», y al que se referían en numerosas ocasiones los líderes de la misma en sus misivas, consistía en hacer deporte, memorizar el Corán, rezar y evitar toda relación con presos no-musulmanes (rechazo de lo occidental), todo ello para continuar con la yihad tras sus excarcelaciones, evitando así posibles disidencias. Véase sentencia A.N., 2024. *Op. cit.*

⁴² Esta aleya de la sura *Al Imran* explica que Alá hará pasar a los hombres por «pruebas» para poder purgar a los creyentes y borrar a los que niegan la verdad. Para la cosmovisión yihadista, los beneficios del encarcelamiento harán, entre otras cosas, que los musulmanes se den cuenta de la enemistad de los tiranos y su guerra contra la yihad en el camino de Dios. La descripción de la misma está recogida en «La escuela de *Yusuf*», publicada por AQPA.

⁴³ EDDINE BOUMNINA, Bahae, «Descifrando la mente del yihadista». Fullcolor Printcolor SL, Barcelona, 2019.

salafista, considera que se encuentra en un lugar privilegiado y si lo supera, es como si hubiese «ganado a todo el mundo»; la cárcel es, por tanto, un lugar fértil de entrenamiento doctrinal y fortalecimiento de la fe, aunque sea en situación de aislamiento⁴⁴.

Babar Ahmed, conocido por ser el «padrino de la yihad en internet», con su página «Azzam Publications», primer sitio web en inglés dedicado a la yihad en 1996, se encargó de proclamar el deber de la yihad de todo musulmán (luchar por la causa de Alá)⁴⁵; él describió en su blog desde una prisión de Reino Unido, que «el tiempo es lo más precioso que poseemos», refiriéndose al modo en que debía tomarse el periodo de cautiverio, «con paciencia». «En efecto, Alá está con los pacientes, leed el Corán como Qutb, porque debemos pasar el tiempo», escribió Babar. Se refería al egipcio Sayid Qutb (1906-1966), heredero espiritual y responsable de la sección de propaganda de la Hermandad Musulmana y al que puede considerarse como padre del yihadismo contemporáneo; Qutb fue encarcelado por el régimen de Nasser, siendo ahorcado en una prisión egipcia en 1966, acusado de orquestar un complot para asesinar al presidente de Egipto⁴⁶.

La estancia en prisión, donde la dificultad impregnará la vida del cautivo, habrá de tomarse por el yihadista como el mejor tiempo para ejercitar la paciencia sin flaquear en la lucha, ya que la cárcel no es un lugar de descanso (que solo será en el Más Allá), sino de esperanza. «No te debilites ni te aflijas, y serás superior, si sois verdaderos creyentes» (Sura, *Al Imran*, versículo 139). «Paciencia, gente afligida, vuestra cita será el Paraíso»⁴⁷.

⁴⁴ EDDINE B. Bahae. *Op. cit.*

⁴⁵ BBC News. Babar Ahmad: The godfather of internet jihad. 17.07.2014 Disponible en <https://www.bbc.com/news/magazine-28324222>. Fecha de la consulta: 25.02.2024.

⁴⁶ Qutb es referencia actual para el movimiento yihadista contemporáneo, que lo considera un «mártir» que ofreció su vida por Dios y a quien se debe emular. Rechazó pedir clemencia antes de su ejecución, alegando que sólo merecería recibirla ante Alá, no ante ningún mortal. Justificó la lucha armada contra todo el que se opusiera al dominio absoluto de Dios. Su principal obra, escrita durante su cautiverio, es «Hitos en el camino».

⁴⁷ Sentencia A.N., 2024. *Op. cit.*



Sayyid Qub, encarcelado durante más de diez años, desarrolló gran parte de su ideología doctrinal en prisión. Es considerado un símbolo de resistencia para muchos musulmanes.

La visión yihadista de la prisión: «un símbolo que habrá que vencer»

Durante más de una década, las prisiones europeas han estado en el punto de mira como lugares donde la radicalización extremista, el reclutamiento y, en algunos casos, la planificación operativa, se han llevado a cabo con relativa facilidad por parte de sus promotores. La razón principal por la que las prisiones han adquirido tanta relevancia es que, a diferencia del terrorismo de grupos nacionalistas radicales e independentistas como ETA, o de extrema izquierda, como GRAPO, que consideraban a sus combatientes como «prisioneros políticos» y, por tanto, apartados del resto de internos «ordinarios», las organizaciones yihadistas han abrazado las cárceles como lugares en las que pueden propagar y promocionar su ideología reclutando adeptos.

El clérigo radical cisjordano Omar Mahmud Othman, conocido como Abu Qutada, célebre en el entorno radical por ser «el embajador en Europa de Bin Laden», establecía la necesidad de ver las «señales de Alá» en las prisiones británicas, fijando la mirada en «hombres jóvenes a los que enseñar árabe y la *sharía*⁴⁸, vulnerables por su juventud y apertura cognitiva»⁴⁹; el eventual pasado criminal de algunos de ellos, podría haberlos insensibilizado ante la infracción de la ley a la violencia, proporcionándoles habilidades muy útiles para utilizar en el terrorismo, así como la necesaria «narrativa de la

⁴⁸ Ley islámica.

⁴⁹ BASRA, Rajan, NEUMANN, Peter y BRUNNER, Claudia, «Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crimen-Terror Nexus», International Centre Study of Radicalisation. *King's College London*. London. 2016.

redención», mediante la que el movimiento ofrece exención y liberación por el crimen y, al mismo tiempo, satisfacción de las necesidades personales, lo que favorecerá el salto de la criminalidad al terrorismo. Un modo de romper con el pasado compensando los pecados y proporcionando al futuro adepto la justificación para recurrir a la religión (fuentes islámicas que guían la vida del creyente, y que por tanto son aceptadas incondicionalmente por él), defendiendo así su implicación con la yihad⁵⁰.

Siguiendo al experto Boumnina, para el interno salafista, un «preso común» sometido, por tanto, a la justicia de la tierra⁵¹ por sus propios pecados, debería volver a la religión verdadera, al buen camino del que se ha desviado. Es por esto que la cárcel para ellos es tan solo un «símbolo que habrán de vencer» (vencer a la cárcel, vencer a los incrédulos y enemigos del islam). El sufrimiento en este mundo será visto como medio de ganar recompensas en la próxima vida. Y la prisión será un eslabón más en el camino de la yihad, que continuará tras la excarcelación⁵².

«Todo yihadista debe esperar ser herido, encarcelado o asesinado como parte de su yihad; es la lucha para que la religión del islam salga victoriosa»⁵³, refirió el yihadista británico Jermaine Grant, aceptando que había que experimentar el mismo dolor que sufrió el profeta Mahoma en su camino; la prisión, así, no supondrá ningún problema para el musulmán⁵⁴, aunque deberán seguirse todas las medidas de precaución que precisa un «trabajo de yihad», siendo la cárcel una fase más de la esta. «¡Oh vosotros que creéis, tomad precauciones y avanzad en grupos o todos juntos!» (Sura, An-Nisa, versículo 71).

⁵⁰ BASRA, Rajan, NEUMAN, Peter y BRUNNER, Claudia. *Op. cit.*

⁵¹ El salafista yihadista adopta varios conceptos doctrinales, entre los que se encuentra *al-Hakimya* o «la soberanía de Dios», concepto que considera que Dios es el único y exclusivo legislador para el hombre, por lo que el hombre no tendrá capacidad para promulgar ninguna ley, sino tan solo aplicar lo que Dios ya hizo para él. Una vez que asimila este concepto, el salafista dejará de reconocer todas las leyes sean cuales sean. Véase EDDINE B., Bahae. *Op. cit.*

⁵² Sentencia A.N., 2024. *Op. cit.*

⁵³ SPECKHARD, Anne, P.D. y AKHMEDOVA, P.D., «The new chechen jihad: militant wahhabism as a radical movement and a source of suicide terrorism in post-war chechen society», *International Center for the Study of Violent Extremism (ICSVE), Democracy and Security*, pags.: 103 a 155, 2006.

⁵⁴ SPECKHARD, Anne, Ph., My brother in the Islamic State ICSVE's new breaking the ISIS Brand Video Counter Narrative video clip, 2017. Disponible en <https://icsve.org/my-brother-in-islamic-state/>. Fecha de consulta: 25.02.2024.



Jermaine Grant en una celda de Mombasa (Kenia)



Imagen del clérigo Abu Qutada en Ammán (Jordania)

Estableciendo las pautas para vencer la prisión

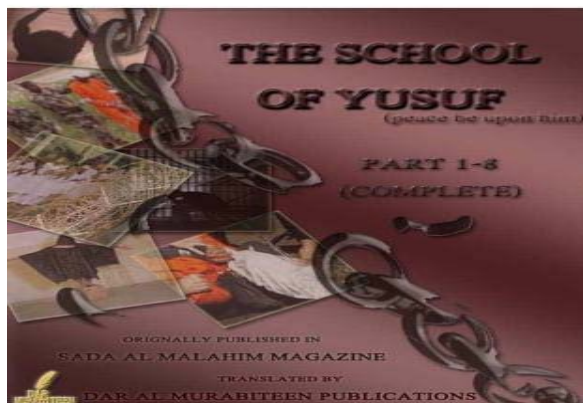
El experto Bahae Eddine Boumnina explica en sus intervenciones que existe un versículo del Corán, (versículo 33 de la Sura 12, Sura de *Yusuf*), muy utilizado por el yihadista para justificar y superar su paso por prisión, sirviendo de inspiración para persistir en la adversidad. Babar Ahmed, así lo describía en su blog: «Alá sabía que *Yusuf* no era el primer creyente en ser encarcelado por su fe, ni sería el último; Él reveló la historia de *Yufuf* en el Corán como símbolo de esperanza y de consuelo para todo creyente injustamente encarcelado; cuando todo parecía sombrío para *Yusuf*, servidor del rey, éste consideró la prisión mucho más agradable que cualquier seducción^{55a} a la que lo invitasen»⁵⁶. Esta sura ejemplifica la fidelidad y el amor incondicional de todo musulmán hacia Dios, sobre quien nunca debe perderse la esperanza; se mantendrá la paciencia y la aceptación de lo miserable, antes que la desobediencia de Dios y se perdonará a los hermanos en pro de una *Umma* unida («civilización islámica»).

En el texto «The school of Yusuf (*peace be upon him*), part. 1-8», publicado originalmente en la revista *Sada al Malahim Magazine* de Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA), y traducido por *Dar al Murabiteen Publications*, la organización yihadista se dirige a todos los hermanos encarcelados para recordarles que deben ser pacientes y estar tranquilos y unidos, porque la cárcel conducirá a la victoria. Las referencias a las suras de Al Imran (Sura 3), An Nisa (Sura 4), As Saffat (Sura 37), Muhammad (Sura 47), Yusuf (Sura 12) o Al Isra (Sura 17), son repetidas a lo largo del texto, animando a los cautivos a leer el Corán, los hadices y a los eruditos piadosos encarcelados a lo largo de la historia. En las

⁵⁵ *Yusuf* se refería a su negativa a tener relaciones ilícitas con la esposa de su amo, mientras ella lo intentaba seducir; él prefirió ser encarcelado y difamado, ya que se encontraba preparado para el sacrificio y la vida en el Más Allá.

⁵⁶ BBC News, 2014. *Op. cit.*

conclusiones del texto se pide a Alá que libre a los cautivos del mal y les conceda el martirio en el lugar más alto de los «*Jannah al Firdaws*»⁵⁷ (lugar destinado a los mártires).



Portada del magazine de Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA), con la publicación «The school of Yusuf»⁵⁸

En octubre de 2003, *al-Sahab*⁵⁹ publicaba un vídeo de la última voluntad y testamento de varios atacantes suicidas involucrados en los ataques de Riad de mayo de 2003, entre ellos, Abu Tariq Al-Aswad⁶⁰. En su testamento, Al-Aswad se dirige a sus hermanos encarcelados, a los que compone unos versos⁶¹. «A mis hermanos que se pudren en las prisiones de los tiranos»; les recuerda que deben ser «hombres de principios» y resistir el cautiverio tal y como lo hicieron «Ibn Taymiya, Ibn Qutb así como el imán Ahmed Ibn Hanbal y muchos otros que os precedieron y todavía siguen cautivos»⁶². El *shahid*⁶³ recuerda en sus versos a Bilal ibn Rabah, uno de los primeros conversos al islam en tiempos de Mahoma, y a quien acompañó en todos los campos de batalla. Bilal fue sometido a esclavitud y torturado de forma atroz por haberse convertido al islam, aunque nunca abandonó sus creencias ni negó a Dios a pesar del sufrimiento que hubo

⁵⁷ El *Firdaws*, Paraíso o Jardines de Alá, será para el yihadista el premio al que todo buen musulmán debe aspirar, y que sin duda será logrado por los muyahidines y por aquellos que sigan durante su estancia en prisión, las exigencias del Corán. Sentencia A.N., 2024. *Op. cit.*

⁵⁸ Disponible en https://archive.org/details/SchoolOfYusuf_227/mode/2up. Fecha de consulta: 25.02.2024

⁵⁹ Grupo terrorista yihadista, aliado de Al Qaeda, desarrollado en Somalia en 2006.

⁶⁰ COMBATING TERRORISM CENTER at WEST POINT, *Al Qaida Península Arábiga. Badr al-Riyad Video Cover*. 2012. Disponible en <https://ctc.westpoint.edu/militant-imagery-project/0400/>. Fecha de consulta: 25.02.2024.

⁶¹ GUIDÈRE, Mathieu y MORGAN, Nicole. Séptima Epístola, Testamento del Mártir. *Manual de Reclutamiento de Al Qaeda*, Base Hispánica, 2007.

⁶² Figuras destacables por su rigorismo e icónicas para el yihadismo contemporáneo. Ibn Hanbal vivió en el S. VIII; Ibn Taymiyah vivió en el S. XIV; Qutb, en el siglo XX. Los tres fueron encarcelados por su visión extrema del islam. Para Taymiyah la prisión era el mejor lugar donde había estado nunca, ya que consiguió liberar su alma del confinamiento físico. Versos de Taymiyah son frecuentemente citados por los internos en prisión.

⁶³ «Testigo» el que da la vida por la conservación de la religión y de la comunidad islámica, por la «justa causa»; «mártir» del islam.

de soportar; finalmente fue liberado por Abu Bakr, compañero del profeta. Mahoma lo escogió como el primer almuédano⁶⁴.

A partir de aquí, el converso Bilal se convirtió en un símbolo para todos los ajusticiados de la fe en el islam, siendo referenciado en la propaganda yihadista como ejemplo a seguir por todo aquél que se hallare cautivo.

Estableciendo las pautas para vencer al yihadismo

La experta en narrativa y propaganda yihadista Dalila Benrahmoune, explica en sus estudios sobre el fenómeno que la narrativa de los grupos yihadistas se proyecta como un cuerpo esférico con dos partes muy bien diferenciadas, la I`DAD o preparación y la TANFITH o ejecución, resultado del conocimiento profundo del público (musulmanes, quienes configuran el tejido constitutivo principal de dicha propaganda) y el contexto al que van dirigidas⁶⁵; comprender esas partes, ayudará a percibir la dimensión real («estructura esférica») del yihadismo⁶⁶. Alude la autora a la necesidad de que el pensamiento occidental redirija las medidas del concepto «propaganda yihadista» (narrativa), que suele asociarse y limitarse a mensajes directos (TANFITH) (batallas; decapitaciones; *anashid*; etc.), ampliándola a la otra dimensión de la misma (I`DAD), basada en la «preparación» de su público (predisponiéndolo, creando actitudes de forma inconsciente, invisible y silenciosa) bajo estimulación (sugestión), lo que logrará, junto al TANFITH o ejecución, el objetivo requerido.

Es decir, que la I`DAD «invisible y silenciosa» (como podría ser la promoción del culto o rezo islámico) siempre está presente en el público musulmán, receptor prioritario del relato yihadista siendo, por tanto, «inherente a la religión musulmana y a la práctica cultural de sus practicantes»⁶⁷. Considera la autora que se basa en la construcción de una predisposición interna y unas actitudes que habilitan a la persona para poder entender, encajar y actuar sin escandalizarse por conceptos como la yihad, el martirio,

⁶⁴ En el islam, almuédano o almuecín, es el miembro de la mezquita responsable de convocar de viva voz la oración o *adhan*.

⁶⁵ Un buen conocimiento del público (receptor musulmán) y la presencia masiva de matices ideológicos de referencia islámica, son herramientas básicas en la propaganda de las organizaciones yihadistas como forma de atracción. Véase BENRAHMOUNE, Dalila y LLAMAS GUERRA, Antonio Jesús, «Pericia y análisis grafoscópico de la escritura árabe». SND Editores, Madrid, 2017.

⁶⁶ BENRAHMOUNE, Dalila, «La estructura funcional esférica de la propaganda yihadista», Cuadernos de la Guardia Civil, n° 59, págs.: 25 a 45, 2019.

⁶⁷ BENRAHMOUNE, Dalila, 2019. *Op. cit.*

el burqa, la decapitación, etc. Promover la práctica de la cultura islámica (pilares del islam), lo que nunca se podría considerar como propaganda o como una amenaza, sería l'DAH, algo inofensivo, dice la autora, si no fuera por las «estrategias maleables» de los grupos yihadistas, quienes se encargan de conseguir lo contrario.

Siendo así, el «contexto» o cosmovisión islámica⁶⁸ de donde se obtiene el núcleo de la narrativa yihadista, no será sino el marco en el que se organicen las percepciones de todo musulmán, es decir, el Corán y la Sunna, precisamente de donde las organizaciones yihadistas extraen sus fundamentos doctrinales aplicables a todo escenario, por supuesto, también el carcelario.

Si tenemos en cuenta lo que explica la autora, podemos concluir la necesidad de reajustar la percepción occidental que parece haberse asumido para enfrentar todo lo relativo al yihadismo y a su narrativa o propaganda; solo así se podrá percibir su dimensión real. Si al público objetivo (público musulmán, quien mejor puede conocer el discurso empleado) se le insufla la narrativa tal como se ha explicado, insertada en la cosmovisión islámica, habrá receptores de la misma (jóvenes vulnerables que ingresan en prisión, por ejemplo) preparados para su interiorización; toda acción de un reclutador yihadista en prisión para atraer adeptos, como la realizada por los internos en la precitada sentencia de la A.N. (nº 4/2024) , equivaldrá a propagar su doctrina sobre un público al que conoce muy bien, lo que conseguirán mediante sugestión y técnicas psicológicas, como las explicadas por el profesor Trujillo y colaboradores en sus estudios (2009; 2017), para «controlar sus ideas y valores»⁶⁹.

Consideraciones finales

Las prisiones se han convertido en espacios cómodos para la captación y el adoctrinamiento yihadista. Las operaciones «NOVA» y «ESCRIBANO» en España, así como los numerosos casos de individuos que iniciaron o desarrollaron sus procesos de radicalización en prisiones tanto a nivel nacional como internacional, así lo constatan.

Las evidencias de utilización de mecanismos de manipulación y control por parte de internos vinculados con el terrorismo yihadista, para sugestionar a otros internos

⁶⁸ BENRAHMOUNE, Dalila, Documento de Investigación IEEE 01/2020, *Op. cit.*

⁶⁹ BENRAHMOUNE, Dalila, 2019. *Op. cit.*

logrando así denigrar el pensamiento crítico, testimonian el uso de este tipo de herramientas en el interior de las prisiones, que consiguen proyectar el relato yihadista para esculpir la mente de sus receptores objetivo, llegando a interiorizarse con facilidad por ellos, por su peso ideológico clave -l'DAH- (forman parte de la tradición islámica universal), mientras que resulta escasamente percibido para la audiencia occidental.

El universo yihadista remarca la simbología de los recintos carcelarios, considerados como una imagen de resistencia. Mantener la paciencia, la fe, la dureza y el coraje durante el cautiverio, tal y como lo hicieron los piadosos predecesores como Taymiyah o Hanbal, y otras figuras icónicas del movimiento yihadista, como Sayyid Qutb, forma parte de la narrativa de organizaciones yihadistas para dotarse de legitimidad religiosa y profética. Así, la prisión es considerada como una escuela de entrenamiento físico y espiritual muy beneficiosa y una etapa más de la yihad, que deberá ser superada por el cautivo (lucha y resistencia como un deber) quien, además, deberá leer las historias de los predecesores justos y predicar la yihad, no abandonando nunca la lucha. Resistir el cautiverio conllevará el empoderamiento de la «entidad colectiva», representada en el mundo musulmán por la *Umma*.

La propaganda yihadista utiliza el Corán y sobre todo la Sunna, cuyos hechos son de aceptación casi universal como canon oficial del islam, para procurarse identidad y en ellos basan el contenido del relato que transmiten; también en los *anashid*, fuertemente cargados de emoción para el yihadista, como evocadores del sufrimiento y la subyugación del musulmán por parte del «enemigo» (victimización). La prisión será un lugar de bienaventuranza y alegría, no de tortura, debiendo ser aceptada como un sacrificio nimio y aprovechada para la preparación física y el entrenamiento religioso.

Así, suras y versículos del Corán (como la sura de *Yusuf*), o relatos de la Sunna (*sahih* al Bujari), son instrumentalizados por las organizaciones yihadistas para licitar su discurso (islamización de la prisión) y polarizar a su público objetivo, acentuando de este modo la identidad colectiva (hegemonía de la comunidad triunfante elegida por Dios, y dentro de ésta, el «grupo vencedor»), y transmitiendo la idea de que la cárcel no es sino una etapa más de la vida mundana de los musulmanes cautivos, que tendrá que ser superada por estos, quienes se apoyarán entre sí y permanecerán unidos.

El estudio que se ha realizado de las sentencias de la Audiencia Nacional (nº 6/2008 y nº 4/2024), así como el análisis de los documentos donde las organizaciones yihadistas plasman su narrativa para enfrentar el encierro en prisión, puede ayudar a arrojar luz sobre un fenómeno que se consolida en las prisiones españolas, espacios cómodos para el proselitismo y la atracción e instrucción de nuevos militantes.

Toda organización yihadista necesita ofrecer una respuesta convincente a la pregunta de ¿por qué seguir en la lucha?, algo que debe responderse con un relato persuasivo que consiga que perviva el fin último de su misión, que en este caso será no abandonar la militancia durante el cautiverio (yihad) y luchar por el establecimiento de un estado islámico como continuidad del establecido por el profeta del islam en la tierra de Medina.

Entender la relevancia que para el movimiento yihadista tiene la religión, que impregna la vida del musulmán desde su nacimiento, ya que el islam es un modo de vida para éste, conseguirá que identifiquemos adecuadamente el fenómeno desde un punto de vista alejado de la visión occidental.

Conocer la población reclusa hacia la que se dirige el relato yihadista, el contexto cultural que la define y las herramientas que utilizan los grupos yihadistas como forma de atracción para el logro de sus fines, resulta esencial para acometer una estrategia penitenciaria eficaz. Conocer la simbología de la prisión para el yihadista («escuela», «resistencia», «paciencia», «predicación», «continuidad»), así como los procesos psicológicos que logran influir y manipular la mente del sujeto para controlar sus opiniones, valores o ideas, y que son utilizados por dichas organizaciones, también.

*M^a Dolores Calvente Moreno**

Funcionaria de Instituciones Penitenciarias

Analista del Terrorismo, Insurgencias y Movimientos Radicales

[@md_calvente](#)

42/2024

25 de abril de 2024

María Pilar Doñate Sanz *

La creación de lazos ejército-juventud en países desarrollados a través de los Cadetes juveniles o las Escuadrillas del aire

La creación de lazos ejército-juventud en países desarrollados a través de los Cadetes juveniles o las Escuadrillas del aire

Resumen:

El temor a una invasión o una guerra, la suspensión del servicio militar obligatorio dirigirán la mirada de los gobiernos hacia la creación de lazos entre las Fuerzas Armadas y la juventud. Así, países como Reino Unido, Australia, Canadá, Bélgica o Estados Unidos habrían creado desde finales del s.XIX y principios-medios del s.XX, la figura del Cadete (de aire, armada, tierra) que persiste hasta la actualidad. De su parte, Francia, ya desde 1997 elaboraría herramientas para que ese acercamiento se materializara, siendo una de las últimas la puesta en marcha en 2019 de las denominadas Escuadrillas del Aire Juveniles. Tanto los cadetes de los países mencionados como las escuadrillas contarían con características similares: dirigido a un público joven cuya edad mínima serían los 9-12 años, las inscripciones serían voluntarias (con consentimiento de los referentes legales), tendrían un carácter lúdico, cultural, entre otros. Así, se podría apuntar a una continuidad de estos modelos en el tiempo y una expansión a otros países.

Palabras clave:

Ejército, juventud, cadete, escuadrilla, países desarrollados.

***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 creation of army-youth ties in developed countries through
Youth Cadets or Air Squadrons*

Abstract:

The fear of invasion or war, the suspension of compulsory military service, would lead governments to focus on creating bonds between the Armed Forces and youth. Thus, countries like the United Kingdom, Australia, Canada, Belgium, or the United States would have created since the late 19th and early to mid-20th centuries, the figure of the Cadet (air, navy, army) that persists to this day. For its part, France, as early as 1997, would develop tools for this approach to materialize, with one of the latest being the launch in 2019 of the so-called Youth Air Squadrons. Both the cadets from the mentioned countries and the squadrons would have similar characteristics: aimed at a young audience with a minimum age of 9-12 years, registrations would be voluntary (with consent from legal guardians), and they would have a recreational, cultural, among other aspects. Thus, it could aim for continuity of these models over time and expansion to other countries.

Keywords:

Army, youth, cadet, squadron, developed countries

Introducción

La juventud ha sido y sigue siendo en las últimas décadas uno de los ejes principales de reflexión y de trabajo de los gobiernos en general y del Ministerio de Defensa en particular, debido entre otros, a la necesidad de sensibilizar sobre el trabajo que realizan las Fuerzas Armadas o seguir contando con efectivos. Entre los elementos más recurrentes el miedo a una invasión, la participación en una guerra o la suspensión del servicio militar obligatorio.

A esta realidad se ha hecho frente de múltiples maneras, siendo una de ellas la creación de «cadetes juveniles», cuyos orígenes se encuentran en el s.XIX y que han sobrevivido hasta la actualidad con características adaptadas a una nueva etapa de la historia. Entre estas, destacar su carácter lúdico, voluntario (con la autorización del referente legal) e inscripciones abiertas a un público que cuente como mínimo con 9-12 años, según países. Ejemplos de estos programas se encuentran en el Reino Unido, Australia, Canadá, Bélgica o Estados Unidos.

Otro ejemplo de políticas llevadas a cabo para acercar la población juvenil a las Fuerzas Armadas se encuentra en Francia, que desde la suspensión del servicio militar obligatorio ha puesto en marcha todo un abanico de dispositivos, siendo el último la creación de la *Escadrille Air Jeunesse*, (Escuadrilla Aire Juventud) cuyas inscripciones se admitirían a partir de los 12 años y contaría con un programa que evocaría al de los cadetes juveniles.

Así, la hipótesis de la que se parte es que la creación de actividades para crear lazos entre los jóvenes y el ejército, en forma de cadetes o escuadrillas, se va extendiendo por los países en desarrollo de manera progresiva con unas características similares y además, van perdurando en el tiempo.

El análisis parte de una revisión de bibliografía publicada principalmente por los Ministerios de Defensa, artículos sobre la relación juventud-ejército, artículos de periódico y las páginas web dedicadas a la inscripción de los cadetes y escuadrillas de Reino Unido, Australia, Canadá, Bélgica, Estados Unidos y Francia.

La estructura seguida se constituye de dos partes, la primera dedicada a los cadetes juveniles de los cinco primeros países mencionados en los que se realiza una doble

María Pilar Doñate Sanz

aproximación, la primera a los orígenes de los cadetes y la segunda a algunas de las características de los programas, para finalizar con el caso de las escuadrillas en Francia.

Cadetes del aire, armada y tierra: Reino Unido, Australia, Canadá, Países Bajos y Estados Unidos. Orígenes y características

El origen de los cadetes se situaría en el s.XIX aunque los fines y características con los que surgieron se han ido adaptando a cada etapa de la historia: momentos de guerra como pudieron ser la Primera y la Segunda Guerra mundial en la que los jóvenes se instruían para relevar las bajas en combate o instruirse y hacer carrera militar, tal y como se explica en la página dedicada a la historia de los cadetes de marina belga,

«Después de la guerra de 1914, durante la cual se fundó el Cuerpo de Torpederos y Marineros y que marcó el comienzo vacilante de nuestra futura «Marina», en 1922 se fundó una escuela de Cadetes de la Liga Marítima Belga. En ese momento, aún no era un movimiento juvenil, sino una unidad de formación para preparar a los jóvenes para una carrera en la marina o en la marina mercante¹».

No obstante, cada país tiene fecha de inicio que respondería a una situación histórica. En el caso de Reino Unido, se remontaría a mediados del s.XIX y la necesidad de contar con jóvenes preparados para poder sustituir las bajas que se estaban produciendo como consecuencia de la guerra de Crimea (1853-1856). Parecería evidente que cada unidad tuviera su propio recorrido, como así refleja la creación en 1901 del Cuerpo de Cadetes de Artillería de los *Royal Marine* o en 1930², del Cuerpo de Cadetes de Defensa Aérea³. En la actualidad Reino Unido ha conformado el cuerpo de Cadetes del Mar, el Cuerpo de Cadetes Voluntarios, la Fuerza de cadetes combinada, la Fuerza de cadetes del ejército y el Cuerpo de entrenamiento aéreo.

Siguiendo una línea cronológica, se situaría Australia, aunque tal y como explica Craig Stockings en su tesis *The torch and the sword : a history of the army cadet movement in*

¹ Cadets de Marine, Histoire de l'école au mouvement de jeunesse, <https://www.cadets-de-marine-kadetten.be/fr/notre-organisation/histoire/> (Fecha de consulta: 6/03/2024).

² Royal Air Forces Air Cadets, Our History, <https://www.raf.mod.uk/aircadets/who-we-are/our-history/> (Fecha de consulta: 7/03/2024).

³ Gov.UK, *The Ministry of Defence cadet forces*, <https://www.gov.uk/guidance/the-cadet-forces-and-mods-youth-work#cyberfirst> (Fecha de consulta: 6/03/2024).

María Pilar Doñate Sanz

*Australia 1866-2004*⁴, los orígenes del movimiento de cadetes en dicho país son difíciles de situar entre otros por las definiciones atribuidas a «*cadets*» (cadetes) y «*drill*» (instrucción), proponiendo como fecha el año 1866.

Los cadetes juveniles australianos pueden participar en la *Australian Navy Cadets*, *Australian Army Cadets* y el *Australian Air Force Cadets*.

Canadá se situaría en un periodo histórico similar. Aunque entre 1861-1865 ya se inician las primeras unidades tras el inicio de la guerra de Secesión en Estados Unidos, es el 28 de noviembre de 1879 la fecha reconocida para la creación de los Cadetes del Ejército Real Canadiense⁵. A día de hoy, se conforma de los *Cadets de l'Armée*, *Cadets de la Marine* y los *Cadets de l'Aviation*.

Para el caso belga, si se hace referencia a Yvan Van Renterghem y su obra *Enfants de Troupe, Pupilles et Cadets de 1838 à 1945*⁶, publicado en el año 2000, la creación de la escuela de cadetes se establecería por Leopoldo II el 29 de julio de 1897 a partir del decreto 12231, para proporcionar educación militar a los hijos de oficiales y excepcionalmente, a los nietos. Actualmente se han constituido los *Cadets de Marine*, la *Royal Belgian air Cadets* y los *Cadets de la Défense*.

Y para finalizar el recorrido de los orígenes de los cadetes según los países, mencionar los Cadetes del Ejército de Estados Unidos cuyo origen se situaría en el 10 de abril de 1909, fundado como Boy Scouts. Actualmente, existirían varios grupos de cadetes: el *American Cadet Alliance*, el *Naval Sea Cadet Corps* (NSCC), el *Navy League Cadet Corps* (NLCC).

Es decir, los cinco países habrían adquirido el modelo en fechas relativamente próximas, y actualmente el sistema de cadetes en todos ellos se ha adaptado, entre otros, a la Convención sobre los Derechos del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, aprobada el 25 de mayo de 2000 cuyo artículo 3 reza,

⁴ STOCKINGS, Craig. «The torch and the sword : a history of the army cadet movement in Australia 1866-2004», 2006, p.6.

⁵ CC2644, Histoire du Corps de cadet 2644, <http://cc2644.ca/historique-crac.html#:~:text=Les%20premi%C3%A8res%20unit%C3%A9s%20de%20cadets,cadets%20de%20l'arm%C3%A9e%20actuels> (Fecha de consulta: 6/3/2024).

⁶ RENTERGHEM, Yvan Van, «Enfants de Troupe, Pupilles et Cadets de 1838 à 1945». Centre d'Histoire Militaire du Musée Royal de l'Armée, Bruxelles, 2000, p. 76, <https://www.rikcuypers.be/Pupillen%20en%20cadetten%201838-1945.pdf> (Fecha de consulta: 6/03/2024).

María Pilar Doñate Sanz

«Los Estados Partes elevarán la edad mínima, contada en años, para el reclutamiento voluntario de personas en sus fuerzas armadas nacionales por encima de la fijada en el párrafo 3 del artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño 1, teniendo en cuenta los principios formulados en dicho artículo, y reconociendo que en virtud de esa Convención los menores de 18 años tienen derecho a una protección especial⁷», es decir, «Los Estados Partes se abstendrán de reclutar en las fuerzas armadas a las personas que no hayan cumplido los 15 años de edad⁸».

Así, a continuación se muestra un ejemplo de cadetes de cada país, con algunas de las propuestas y edades a las que va dirigido excepto del Reino Unido que se abordan tres, para mostrar que en un mismo país dependiendo de la unidad las edades de participación pueden variar.

Siguiendo el mismo orden, el ejemplo para Reino Unido vendría a través de las *Forces Cadet Army*⁹ (FCA), abarca la franja de edad de los 12-17 años, definida como: «Una organización juvenil voluntaria nacional patrocinada y apoyada por el Ejército, pero que no forma parte de él; no es necesario que los cadetes se unan al Ejército cuando lo abandonan¹⁰».

Entre las actividades que propone en su página web, a las cuales les atribuye un carácter emocionante y desafiante, se encuentran las manualidades, entrenamientos de aventura, primeros auxilios, música, deportes o tiro. Llevándose a cabo en horario no escolar: tardes, campamentos vacacionales.

La *Royal Air Forces Air Cadets* británica, dirigida a edades comprendidas entre los 12 y los 18 años, con un programa divertido, emocionante y desafiante, fomenta el espíritu de aventura, desarrolla cualidades de liderazgo a través de actividades centradas en el

⁷ Naciones Unidas (2000) Convención sobre los Derechos del niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/optional-protocol-convention-rights-child-involvement-children> (Fecha de consulta: 1/03/2024).

⁸ UNICEF. Convención sobre los Derechos del niño, 1989, <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf> (Fecha de consulta: 1/03/2024).

⁹ Army Cadets, <https://armycadets.com/> (Fecha de consulta: 1/03/2024).

¹⁰ Army Cadets. Parents and Carers, <https://armycadets.com/cadets/parents-and-carers/> (Fecha de consulta: 1/03/2024).

María Pilar Doñate Sanz

ciberespacio, el espacio, deportes, vuelo, entrenamiento de aventuras, permitiendo hacer amigos¹¹.

A la Royal Marine Cadets se puede unir entre los 9 y los 16 años, pagando una inscripción y una cuota por año. Propone ejercicios de campo, entrenamiento de aventura, desfiles ceremoniales, banda y batería, navegación, manejo de armas y seguridad, primeros auxilios, conciencia comunitaria, tiro al blanco, natación y deportes, entrenamiento de aventura.

El ejemplo elegido para Australia¹², es el *Australian Army Cadets* (ANC). En la actualidad se puede participar entre los 12¹³- 18 años, definido como «Un programa nacional de desarrollo juvenil que comparte con orgullo el carácter y los valores del Ejército Australiano¹⁴».

Entre la información para los padres se explica que los Cadetes del Ejército están patrocinados por este pero no existe ningún tipo de obligación de unirse, la realización de actividades que califican de agradables y bien organizadas permiten mostrar el papel que desempeña el ejército en la sociedad, desarrollando así una conciencia y comprensión. La participación es gratuita, proporcionan los uniformes y el equipo¹⁵.

Entre las actividades: primeros auxilios, vida en el campo, uso del uniforme, comunicar por radio o técnicas de supervivencia¹⁶.

El programa de Cadetes de Canadá se define como «Un programa dinámico y financiado para los jóvenes canadienses de entre 12 a 18¹⁷ años en todo el país¹⁸».

Un ejemplo de las actividades (apasionantes y estimulantes, así definidas) y funcionamiento vendrían de los Cadetes del Aire los cuales a través de inscripciones

¹¹ Royal Air Forces Air Cadets, Why join as a cadet? <https://www.raf.mod.uk/aircadets/cadets/why-join-as-a-cadet/> (Fecha de consulta: 7/03/2024).

¹² La *Australia Navy Cadets* (ANC) permitiría su participación a partir de los 13 años, <https://www.navycadets.gov.au/join-for-parents-carers/> (Fecha de consulta: 1/03/2024).

¹³ Se pueden inscribir con 12 años pero deben cumplir los 13 años en el año del calendario de inscripción.

¹⁴ Australian Army Cadets. Who we are, <https://www.armycadets.gov.au/about/who-we-are/>, (Fecha de consulta: 29/02/2024).

¹⁵ Australian Army Cadets. Parents and Carers, <https://www.armycadets.gov.au/parents-and-carers/> (Fecha de consulta: 29/2/2024).

¹⁶ Australian Army Cadets. Cadet experience, <https://www.armycadets.gov.au/about/cadet-experiences/> (Fecha de consulta: 29/02/2024).

¹⁷ En la sección de inscripción las edades que aparecen son entre 12 a 19 años.

¹⁸ Gouvernement de Canada. Les Cadets, <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/services/cadets-rangers-juniors-canadiens/cadets.html> (Fecha de consulta: 29/02/2024).

María Pilar Doñate Sanz

voluntarias (con autorización del referente legal), propondrían enseñar tecnologías y profesiones unidas a la aviación, temáticas ligadas al mundo aeroespacial, simulando la vida en el espacio o supervivencia de la tripulación de vuelo (sobrevivir en el bosque¹⁹).

El *Sea Cadets* de Estados Unidos (*Navy League* o en el *Navy Sea Cadets*), se dirige a jóvenes hombres y mujeres de entre 10 y 13 años²⁰ y la inscripción no obliga a alistarse en el futuro. A través de las actividades se pretende que adquieran habilidades para la vida, una experiencia militar, el programa se presenta como algo divertido donde se realizan también encuentros sociales y se pueden hacer amigos.

Para finalizar, el ejemplo de Bélgica, un país miembro de la Unión Europea que entre los programas de cadete con los que cuenta se encuentra el *Cadets de Marine*. El programa se define²¹ como un movimiento de juventud aventurero para chicos y chicas a partir de 9²² años donde se aprende sobre navegación, disciplina, respeto, espíritu de equipo, etc. Entre los aprendizajes y actividades destacan el conocimiento de barcos a motor, de vela, hacer nudos y numerosos aspectos relacionados con el mundo de la navegación. Se participa en ceremonias, desfiles o jornadas de puertas abiertas.

Por lo tanto, una vez analizados los programas de los cinco países se pueden apreciar características comunes en todos ellos, recogidas de manera esquemática a continuación.

Respecto a la obligatoriedad se puede afirmar que no existiría una obligación para alistarse en el ejército, es decir, la inscripción y participación como cadete no implica una continuación militar llegada la edad legal.

Además, la participación es voluntaria, solo se necesitaría dado que son menores, la autorización de los responsables legales.

¹⁹ Gouvernement de Canada. Cadets de l'Air, <https://www.canada.ca/fr/ministere-defense-nationale/services/cadets-rangers-juniors-canadiens/cadets/ce-que-nous-faisons/air-fr.html> (Fecha de consulta: 29/02/2024).

²⁰ Sea Cadets. Who are the sea cadets? <https://www.seacadets.org/who-we-are/> (Fecha de consulta: 29/02/2024).

²¹ Cadets de Marine. Mouvement de jeunesse nautique, <https://www.cadets-de-marine-kadetten.be/fr/> (Fecha de consulta: 29/02/2024).

²² En la introducción aparece 9 años y en la inscripción 8 años (12 años para Bruselas). Nous rejoindre. Devenir membre en qualité de cadet, <https://www.cadets-de-marine-kadetten.be/fr/nous-rejoindre/> (Fecha de consulta: 4/03/2024).

María Pilar Doñate Sanz

Las actividades se presentan de una manera lúdica, según franjas de edad se propone música, acampadas, campamentos, incluye aprendizajes sobre la historia de los ejércitos, ceremonias, actividades deportivas, musicales, desfiles, primeros auxilios.

No interrumpe la escolaridad ya que el tiempo para participar se encuentra fuera de horarios escolares: las vacaciones, fines de semana, tardes.

Las actividades se adaptan a cada unidad. Aire, conocimiento de aspectos aeroespaciales, vuelos, simulación de vida en el espacio. Marina: la vida a bordo, utilizar una brújula, hacer nudos. Tierra: acampadas, orientarse en mapas, hacer una hoguera, primeros auxilios entre otros.

Presentado como una manera de hacer amigos.

Se orienta al aprendizaje de valores como el liderazgo, el trabajo en equipo, ciudadanía.

Por franja de edad se consiguen, una vez adquiridas determinadas competencias, insignias calificaciones, algún distintivo.

En la actualidad pueden participar chicas y chicos.

Es gratuito, en ocasiones se paga la inscripción o alguna mensualidad simbólica.

En resumen, Reino Unido, Australia, Canadá, Estados Unidos y Bélgica, compartirían un modelo muy similar de cadetes juveniles.

El ejército del aire y el espacio. Las Escuadrillas Juveniles del Aire en Francia

El estado francés mostraría su preocupación por la relación entre el Ejército y la juventud especialmente a partir de 1997, tras la suspensión del servicio militar obligatorio. Desde entonces, ha puesto en marcha numerosos dispositivos, coordinados desde el año 2017 por la Dirección del Servicio Nacional y de la Juventud, cuyo cometido es, tal y como aparece en el dossier de prensa, «colocar a la juventud en el centro de la defensa²³».

²³ Ministère des Armées. Ambition Armées-Jeunesse. Dossier de presse, 2021, p.7, https://www.gouvernement.fr/upload/media/default/0001/01/2021_03_plan_ambition_armees-jeunesse.pdf (Fecha de consulta: 5/03/2024).

María Pilar Doñate Sanz

Así, el reciente «Plan Ambición Armada Juventud» (PAAJ), propone desde los 13 a los 18 años diversos itinerarios los cuales quedan enumerados en el citado dossier²⁴ elaborado el 25 de marzo de 2021 en el apartado «A cada edad su oportunidad» que a continuación se enumeran:

A partir de 13 años se propone el *Parcours défense innovant, Premières expériences défense, Aux sports jeunes citoyens*.

De 13 a 18 años la participación incluye las *Classe de défense et de sécurité globales (CDSG), Cordées de la réussite, Stages, Cadets de la défense*²⁵, *Rallyes citoyens*.

En una franja que abarcaría entre los 16 a 18 años (y más edad) se encontrarían la *Journée défense et citoyenneté, Journée défense et mémoire nationales, Lycées de la défense*

Y finalmente, para un público mayor de edad a partir de 18 años las opciones serían la *Commission armées-jeunesse (CAJ), Engagement dans les armées, SMV, Service civique*.

Aunque todos estos dispositivos merecerían un análisis por las características particulares de cada uno ligadas a crear lazos entre la juventud y el ejército, en las siguientes líneas se pondrá el foco en el recientemente aprobado «*Plan de vol*» (Plan de vuelo), propuesto por el Jefe del Estado Mayor del ejército del aire Philippe Lavigne quien el 31 de agosto de 2018 anunciaría un nuevo plan estratégico, en el que incluía el proyecto: «Escuadrillas Aire Juventud»²⁶, iniciándose su puesta en marcha en 2019 en las bases de Salon-de-Provence, Évreux, Luxeuil, Dijon et Nancy²⁷.

La noticia habría sido recibido con una mirada optimista por mandos del ejército del aire como el coronel Jean-Noël Buffereau, quien en su artículo publicado en la *Revue Défense Nationale* titulado «*Modeler l'aviateur de demain*» pone de manifiesto la dificultad

²⁴ Ministère des Armées. Ambition Armées-Jeunesse. Dossier de presse, 2021, p.7, https://www.gouvernement.fr/upload/media/default/0001/01/2021_03_plan_ambition_armees-jeunesse.pdf (Fecha de consulta: 5/03/2024).

²⁵ Francia también ha creado la figura del «cadete de la defensa», en este caso en colaboración con la educación nacional y con similitudes a los cadetes analizados en el apartado anterior. Está dirigido a jóvenes de entre 14 a 16 años, se proponen actividades lúdicas, deporte, etc. en una unidad militar, en horario no escolar.

²⁶ Ministère des Armées. Plan air jeunesse, <https://eduscol.education.fr/document/44338/download> (Fecha de consulta: 2/03/2024).

²⁷ Asssemblée Nationale. Au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de Loi de finances pour 2020 (n°2272). Tome VI. Défense. Préparation et emploi des forces: air, p. 52.

María Pilar Doñate Sanz

de reclutar jóvenes no solo en el ejército francés si no también por parte de los ejércitos aliados²⁸.

En el mencionado plan, se encontrarían múltiples similitudes de funcionamiento con los cadetes analizados en el apartado anterior. Así, destacar los objetivos «Desarrollar y retener un grupo de jóvenes de entre 12²⁹ y 25 años interesados en seguir una carrera en el sector aeroespacial o espacial³⁰» y las actividades: un acercamiento a la cultura aeronáutica, participar en ceremonias militares, deporte, historia del ejército del aire y del espacio, jornadas de cohesión, entre otros, durante periodos de vacaciones, fines de semana o miércoles, pudiendo participar no solo desde la zona metropolitana sino también de ultramar o fuera de la metrópoli (algunas de las bases³¹ que ya se han propuesto: Ambérieu-en-Bugey, Amiens, Angers, Cazaux, Cognac, Dijon, Evreux, Luxeuil-les-Bains, Nancy, Orange, Paris, Saintes, Salon-de-Provence, Toulouse, además de Taiti y Yibuti³²).

Además, un artículo escrito por el capitán Lesur Tambute en marzo de 2020 en la revista del ejército del aire *Air actualités* titulado *Escadrilles Air Jeunesse*³³ pone de manifiesto una particularidad de estas escuadrillas que tiene que ver con la financiación de las mismas. Según el artículo, se esperaría una financiación por parte de mecenas como la Fundación Ailes de France³⁴ (reagrupa seis grandes industrias: Airbus, Air France, Dassault, Groupe ADP, Safran, Thalès³⁵), evitando utilizar recursos del Ministerio de

²⁸ BUFFEREAU, Jean-Noël (2021). Modeler l'aviateur de demain. *Revue Défense Nationale*, nº 839, pp. 22-24.

²⁹ Aunque en los documentos revisados aparece la edad de 12 años, en el anuncio creado en la Ville de Saint-Omer para unirse a las escuadrillas, se dirige a una franja de edad más específica: de 13 a 18 años, <https://air.defense.gouv.fr/article-de-dossier/1131> (Fecha de consulta: 4/03/2024).

³⁰ Ministère des Armées. Lien armées-nation. Escadrille air-jeunesse, <https://air.defense.gouv.fr/article-de-dossier/1131> (Fecha de consulta: 5/3/2024).

³¹ A través de los medios de comunicación regionales (periódicos, radio, televisión) se puede realizar un seguimiento de la participación de las bases, como ejemplo: Tahiti Info, Deuxième promotion des Escadrilles air jeunesse, 2023, https://www.tahiti-infos.com/%E2%80%8BDeuxieme-promotion-des-Escadrilles-air-jeunesse_a219766.html (Fecha de consulta: 6/03/2024), RCF radio, *Vingt-six jeunes de l'escadrilles air jeunesse de Tours-Angers ont piloté un avion électrique*, 2023, <https://www.rcf.fr/articles/actualite/vingtsix-jeunes-de-lescadrilles-air-jeunesse-de-toursangers-ont-pilote-un-avion> (Fecha de consulta: 7/03/2024).

³² Ministère des Armées. *Site du recrutement de l'armée de l'air et de l'espace. Escadrilles air-jeunesse*, <https://devenir-aviateur.fr/escadrilles-air-jeunesse> (Fecha de consulta: 3/03/2024).

³³ En este mismo artículo, en la página 46, se alude a las Royal Air Forces Air Cadets, explicando parte de su historia (creada en 1929) y el número de jóvenes que participan.

³⁴ Fondation Ailes de France. Air et Espace. Les escadrilles air jeunesse (EAJ), <https://www.fondation-ailesdefrance.fr/projets-soutenus/escadrilles-air-jeunesse/> (Fecha de consulta: 3/03/2024). Es una fundación creada para abrir el ejército del aire y del espacio a la sociedad civil.

³⁵ TAMBUTE, Lesur, Escadrilles Air Jeunesse, *Air Actualités*, 2020, nº729, p.46, <https://www.calameo.com/read/000014334733210fd58d4> (Fecha de consulta: 6/03/2024).

María Pilar Doñate Sanz

Defensa, un aspecto a tener en cuenta en futuros análisis sobre la permanencia del dispositivo.

Por lo tanto, debido a su reciente creación, que además habría conocido la época de pandemia, la información sobre resultados o evolución es limitada.

Conclusiones

Reino Unido iniciaría un sistema de cadetes a mediados del s.XIX para implicar a la población más joven en el ámbito de la defensa y de manera progresiva se pondría también en marcha en Australia, Canadá, Bélgica o Estados Unidos. En la actualidad, y dado que la edad para alistarse son los 18 años, se propone un modelo voluntario, lúdico, para una franja de población comprendida entre los 9-12 años hasta los 18 que no obliga a ingresar en el ejército, con características similares en los cinco países.

Además de los cadetes, existe todo un abanico de dispositivos como así se puede comprobar siguiendo el caso francés, cuya última propuesta las escuadrillas del aire juveniles, se enmarcaría dentro del ejército del aire-espacio y seguiría las mismas características que los cadetes juveniles: la edad mínima para participar son los 12 años e incluye el aprendizaje del mundo aeroespacial, cohesión, liderazgo o deporte, en horarios no escolares.

Por lo tanto, se podría afirmar por un lado, que el sistema de cadetes juveniles ha sido y está siendo un modelo adoptado por países en desarrollo en las últimas décadas y por otro lado, queda reflejada la durabilidad en el tiempo, lo que permitiría validar la hipótesis inicial.

Sería por lo tanto de interés, realizar estudios sobre el porcentaje de jóvenes cadetes o de los jóvenes que forman parte de las escuadrillas que continúan la carrera militar y de aquellos que no lo hacen conocer qué opinión han construido, en definitiva, sería pertinente profundizar en el mayor número de ejes de trabajo posible entorno a los cadetes juveniles y las recientemente creadas escuadrillas del aire.

*María Pilar Doñate Sanz**
Doctora en Seguridad Internacional (IUGM-UNED)
Doctora en *langues, littératures et civilisations romanes*
(Universidad de Angers, Francia)

43/2024

26 de abril de 2024

*Augusto Conte de los Ríos **

Reino Unido presenta su nueva estrategia para drones

Reino Unido presenta su nueva estrategia para drones

Resumen:

La estrategia presentada por el Reino Unido para el uso de drones representa un avance significativo en el ámbito militar, con una inversión de 4.500 millones de libras esterlinas destinadas al desarrollo y aplicación de drones por tierra, mar y aire durante la próxima década. Esta iniciativa, liderada por el ministro de Defensa James Cartlidge, tiene como objetivo acelerar la adopción de drones, fomentar la colaboración con la industria, unificar la visión de los mandos militares y responder a la creciente importancia de los drones en la guerra moderna, especialmente tras los eventos en Ucrania. Esta estrategia busca fortalecer las capacidades defensivas del país y mantenerlo a la vanguardia en innovación tecnológica y adaptación a las nuevas dinámicas de los conflictos armados en un contexto global donde la tecnología desempeña un papel cada vez más relevante.

Palabras clave:

Estrategia, Disruptivo, Drones, Multidominio, Ucrania, Reino Unido, RMA.

***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.

UK's new Defence Drone Strategy

Abstract:

The UK's new Defence Drone Strategy represents a major military breakthrough, with £4.5 billion invested in developing and applying drones on land, at sea, and in the air over the next decade. The initiative, led by Defense Minister James Cartlidge, aims to accelerate the adoption of drones, foster collaboration with industry, unify the vision of military commanders, and respond to the growing importance of drones in modern warfare, especially in the wake of events in Ukraine. This strategy aims to strengthen the British defense capabilities and keep it at the forefront of technological innovation and adaptation to the new dynamics of armed conflict in a global context where technology plays an increasingly important role.

Keywords:

Strategy, Disruptive, Drones, Multidomain, Ukraine, United Kingdom, RMA.

Introducción

El 22 de febrero, el Reino Unido presentó su nueva estrategia para drones, marcando un hito significativo en el desarrollo y la implementación de sistemas no tripulados para sus fuerzas armadas¹. Respalda por una inversión de 4.500 millones de libras esterlinas a lo largo de la próxima década, esta estrategia busca acelerar la adopción y el desarrollo de drones en los dominios terrestre, marítimo y aéreo.



Ilustración 1 Estrategia de Reino Unido para los drones (UK MoD).

El objetivo principal es permitir la rápida experimentación, unificar la visión de los mandos de primera línea y fomentar la colaboración con la industria. Esta iniciativa, liderada por el ministro de Defensa, James Cartlidge, refleja la creciente importancia y la revolución que los drones están teniendo en el panorama de la guerra moderna, especialmente tras los acontecimientos de Ucrania.

¹ UK MoD (22-2-2024). *Defence Drone Strategy - the UK's approach to Defence Uncrewed Systems*. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/defence-drone-strategy-the-uks-approach-to-defence-uncrewed-systems> (Consulta 24-2-24).

En este contexto, la estrategia británica se erige como una respuesta proactiva para fortalecer las capacidades de defensa del país y garantizar la innovación continua en este ámbito crítico.

Antecedentes

La nueva estrategia para el empleo de drones del Reino Unido se centra en el uso de sistemas no tripulados para mejorar la capacidad defensiva del país. Esta estrategia surge en respuesta a la necesidad de adaptarse a un entorno de guerra caracterizado por la innovación, la tecnología y la digitalización del campo de batalla, como se ha evidenciado en el conflicto de Ucrania.

La visión de esta estrategia es posicionar al Reino Unido como líder mundial en sistemas de defensa no tripulados, aprovechando sus capacidades de investigación, desarrollo y fabricación para fortalecer la seguridad nacional y fomentar el crecimiento económico. Se busca integrar de manera fluida y operar sistemas autónomos y no tripulados para mejorar significativamente las capacidades defensivas del país.

El retorno de la guerra a Europa ha resaltado la necesidad urgente de adoptar un enfoque más resistente, robusto y ágil en las adquisiciones de Defensa. Tanto su *Integrated Review Refresh* como el *Defence Command Paper*, que analizamos aquí², reconocen esta imperiosa necesidad, subrayando la importancia de revisar su sistema de adquisiciones para mantener una ventaja operativa, algo que España debería de hacer.

El conflicto en Ucrania muestra una nueva forma de hacer la guerra, marcada por la innovación, la proliferación tecnológica y la digitalización del campo de batalla. El Reino Unido extrae lecciones de esta experiencia y busca consolidarse como líder mundial en sistemas no tripulados, lo que exigirá enormes modificaciones en sus procesos, cultura y relación con la industria.

Es esencial fomentar una cultura de innovación orientada a resultados, capaz de trasladar con rapidez los avances de la investigación y desarrollo a la práctica militar. La colaboración estrecha con la industria de la defensa será crucial en este empeño. La

² Conte de los Ríos, Augusto (2023). Análisis del nuevo Defence Command Paper 2023 del Reino Unido. *Revista Ejércitos*. Disponible en: <https://www.revistaejercitos.com/conflictos/analisis-del-nuevo-defence-command-paper-2023-del-reino-unido/> (Consulta 8-3-24).

tecnología no tripulada se está utilizando en muchas y diferentes formas. También se están multiplicando las medidas para contrarrestar esta amenaza y por eso será necesario proteger los futuros sistemas no tripulados.

Urge explorar nuevos horizontes, aprovechando las innovaciones tecnológicas. En vez de mantenernos aferrados a períodos de contratación prolongados, como lamentablemente suele ser la práctica común, requerimos un entorno y mentes capaces de adoptar los avances con celeridad y flexibilidad³.

El enfoque principal de esta estrategia es promover una asociación más cohesionada con la industria, fortaleciendo su capacidad defensiva en tierra y sus reservas de componentes. Asimismo, buscan crear con esto un entorno normativo propicio a la innovación que impulse la utilización de sistemas no tripulados para multiplicar sus fuerzas, reforzando así su capacidad de disuasión a nivel global.

La estrategia se fundamenta en cuatro objetivos clave: reforma de adquisiciones, resistencia industrial, integración digital y un entorno normativo favorable a la innovación. Esta reforma de adquisiciones, busca con ello agilizar los procesos para adaptarse a las necesidades cambiantes y nuevas amenazas, mientras que respecto a la autonomía industrial apunta a fortalecer la relación con la industria nacional para evitar depender excesivamente de proveedores extranjeros.

La integración digital se presenta como un componente crucial para permitir la operación conjunta entre plataformas tripuladas y no tripuladas, así como la colaboración con aliados.

Por último, el establecimiento de un entorno normativo favorable es esencial para garantizar que la ventaja estratégica no se vea obstaculizada por regulaciones obsoletas y para asegurar la entrega oportuna de equipos críticos.

¿Cuál es la visión al respecto?

La visión de esta estrategia de drones de Reino Unido busca convertirla en líder mundial en sistemas no tripulados para la defensa, aprovechando sus capacidades de

³ Bruns, S. & Jopp, H. (2024). Die nasse Flanke des Russland-Ukraine-Kriegs – Lektionen für die moderne Seekriegsführung und die Marine. *SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen*, 8(1), 50-57.

investigación, desarrollo y fabricación para salvaguardar su seguridad nacional y fomentar también su crecimiento económico.

Esto implica integrar y operar sistemas autónomos no tripulados de manera fluida para mejorar significativamente las capacidades de defensa del país. La adaptación constante y el desarrollo iterativo de estos sistemas se considera crucial para garantizar un efecto militar más consistente y, por lo tanto, una mejor capacidad de defensa y disuasión.

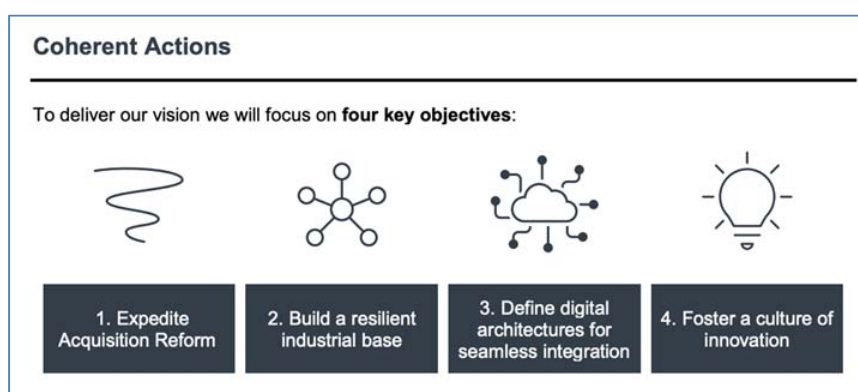


Ilustración 2 Objetivos principales de la estrategia (Fuente: UK MoD).

La estrategia se divide en cuatro objetivos principales:

1. Acelerar la reforma de las adquisiciones: Adoptar un proceso de adquisiciones más adaptable y ágil, comprendiendo el panorama cambiante de las amenazas y desarrollando capacidades que puedan evolucionar en consecuencia. Se busca integrar el desarrollo iterativo de capacidades en el proceso de adquisición y ser transparentes con la industria en cuanto a los requisitos y normas de diseño.
2. Construir una base industrial resistente: Se busca garantizar la resiliencia de la cadena de suministro para componentes y plataformas clave, centrándose en el diseño y la producción en tierra y colaborando estrechamente con la industria para compartir conocimientos y experiencia.
3. Definir arquitecturas digitales para una integración sin fisuras: Se busca establecer normas estrictas para la integración digital y colaborar con socios internacionales para mantener cadenas de suministro sólidas. Se busca aprovechar los datos de operaciones reales para mejorar continuamente las

capacidades.

4. Fomentar una cultura de la innovación: Se busca aprovechar el ingenio del personal de defensa para fomentar una cultura de la innovación, adaptar la investigación y el desarrollo a los desafíos operativos y colaborar con organismos reguladores para superar los retos normativos.

Estos objetivos se implementarán mediante una serie de acciones coherentes, incluida la colaboración con la industria, la definición de arquitecturas digitales, el desarrollo de capacidades en espiral y la promoción de una cultura de la innovación.

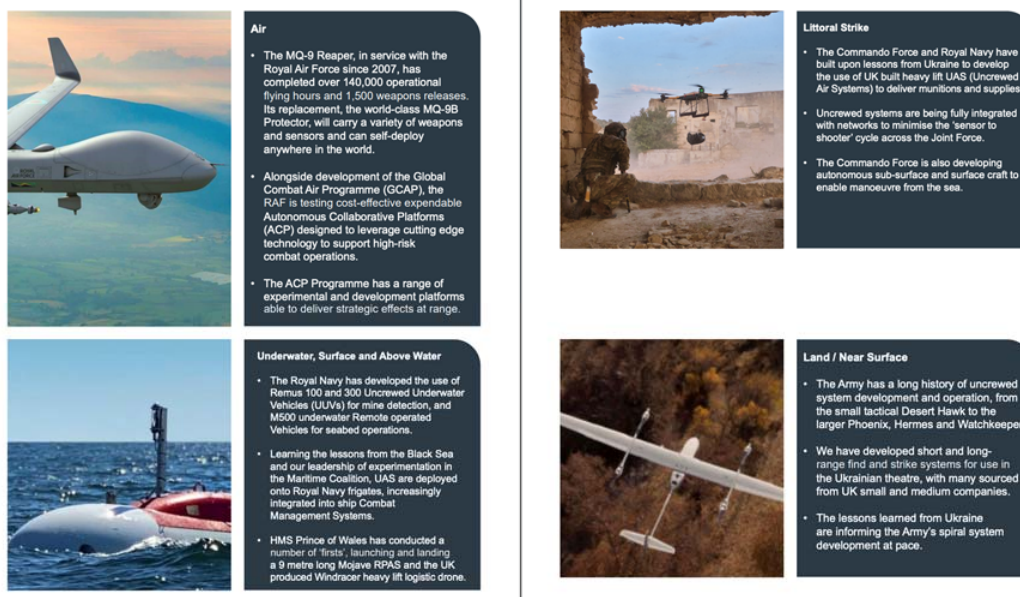


Ilustración 3 Ejemplo de las cuatro áreas trabajadas (Fuente: UK MoD).

La estrategia abarca el desarrollo y empleo de sistemas no tripulados en diversas áreas, capacidades y dominios, como es la limpieza de minas navales, el transporte pesado, la inteligencia y la vigilancia.

Destaca la importancia de sectores clave como la robótica, Inteligencia Artificial y la tecnología informática. Además, enfatiza la necesidad de una estrecha colaboración con la industria para desarrollar plataformas y componentes que se adapten rápidamente a las cambiantes evoluciones del campo de batalla.

Por ejemplo, la Royal Navy ya está avanzando en el uso de esta tecnología en la guerra submarina y de superficie para mejorar sus capacidades operativas. Utilizan vehículos submarinos no tripulados para detectar minas y realizar operaciones en el lecho marino. Estos vehículos están siendo integrados en los sistemas de combate de sus buques. Además, han logrado hitos importantes, como el lanzamiento y aterrizaje de drones aéreos de gran envergadura como el Mojave-9 desde el portaaviones Príncipe de Gales.



Ilustración 4 Pruebas con el Mojave en el Príncipe de Gales (Fuente: Royal Navy).

También están empleando drones aéreos no tripulados para el transporte de suministros, aprendiendo de experiencias de la guerra en Ucrania. Estos avances están siendo integrados en su red de desarrollo para mejorar la eficiencia operativa en toda la Fuerza Conjunta. Además, su Fuerza de Comandos está desarrollando buques autónomos para maniobrar desde el mar.

La estrategia también menciona a una serie de drones y vehículos que ya están en uso en de Reino Unido. Los drones de la Royal Navy que aparecen en el texto son:

- Remus 100 y 300 utilizados por la Royal Navy para la detección de minas.
- M500 utilizados para operaciones en el fondo marino.
- Mojave 9 y Windracer, drones utilizados por la Royal Navy para el transporte y logística.

La empresa de defensa del Reino Unido, en colaboración entre el gobierno y la industria, ha asumido el desafío de apoyar a Ucrania. Ya se han proporcionado miles de sistemas no tripulados, y el compromiso reciente de 2.500 millones de libras esterlinas anuales para apoyo militar a Ucrania continúa, incluyendo cientos de millones para apoyar plataformas logísticas, de vigilancia, de ataque y marítimas no tripuladas.



Ilustración 5 Pruebas con el M500 (Fuente: Royal Navy).

Se ha aprendido, y seguirán aprendiendo, importantes lecciones relacionadas con la tecnología no tripulada de la guerra de Ucrania, incluido el desarrollo y la entrega de sistemas no tripulados de ataque aéreo y marítimo de largo alcance.

¿Cómo pretende implementarla?

El uso de sistemas no tripulados en conflictos no es una novedad. Desde la Primera Guerra Mundial, se han desarrollado aviones teledirigidos y lanchas de control a distancia para desplegar explosivos. Sin embargo, en los conflictos contemporáneos, los sistemas no tripulados abarcan una gama de tareas más amplia que nunca, desde la localización hasta el ataque.

Estos sistemas aumentan la eficacia de una fuerza al reducir el riesgo para las personas en entornos físicos y electrónicamente conflictivos, y al liberar al personal para tareas esenciales que solo los seres humanos pueden realizar. La escala de uso de sistemas

no tripulados en conflictos recientes, en entornos cada vez más disputados física y electrónicamente, no tiene precedentes⁴.



Ilustración 6 El Mojave en la cubierta del Príncipe de Gales (Fuente: Royal Navy).

El rápido desarrollo de tecnologías comerciales y militares de doble uso y relativamente económicas ha democratizado su empleo. Se utilizan tanto quirúrgicamente como para generar masa bélica, con el fin de proteger plataformas mucho más costosas y avanzadas. Su uso en diversos escenarios, desde Ucrania con decenas de miles hasta en Oriente Medio y el sur del mar Rojo, indica que los sistemas no tripulados no solo están aquí para quedarse, sino que es probable que su uso aumente a medida que la tecnología amplíe las oportunidades para su empleo.

Los sistemas no tripulados son mucho más que una plataforma: se basan en la integración deliberada de componentes, software y redes de apoyo. También han aprendido en materia de adquisiciones: el ritmo vertiginoso de la adaptación tecnológica, junto con la industria, que a veces se mide en semanas, pone a prueba nuestros métodos tradicionales de desarrollo y adquisición. Esto exige un cambio en nuestro enfoque de adquisiciones para ofrecer capacidades eficaces, interoperables y seguras a un ritmo rápido.

⁴ *Ibíd.*, p. 53.

Las tecnologías no tripuladas están formando una parte cada vez más importante en los arsenales de las Fuerzas Armadas del Reino Unido. Ya cuentan con experiencia y tienen varios programas en marcha. Pero los adversarios también están desarrollando sus capacidades a un ritmo vertiginoso, y por eso, deben mantener su ventaja.

Desarrollada en estrecha relación con la industria de la defensa, esta estrategia tiene como objetivo mejorar la colaboración y la innovación en relación con los sistemas no tripulados.

Se centra en el desarrollo de capacidades, la adquisición y la consecución de ventajas operativas en los sistemas aéreos, terrestres y marítimos de superficie y submarinos. La colaboración con sus socios, la transparencia en el compromiso público, y el establecimiento de un mecanismo de gobernanza de nivel de defensa respaldarían los ambiciosos planes de entrega.

Está diseñada para orientar a los profesionales de la defensa y a la industria sobre el modo en que el Ministerio de Defensa vinculará la investigación, el desarrollo, la fabricación y la adaptación de plataformas para convertir al Reino Unido en líder mundial en sistemas no tripulados.

La máxima prioridad de esta estrategia es garantizar el éxito de la iniciativa de la colaboración entre Ucrania y el Reino Unido, la cual representa un hito crucial en su relación estratégica bilateral. Se comprometen a aprender de las experiencias en el campo de batalla para impulsar el desarrollo y evitar errores involuntarios.

Asimismo, el enfoque de adquisiciones a gran escala sirve para cubrir las necesidades tanto de sus Fuerzas Armadas como de las de Ucrania. Manteniendo una estrecha colaboración con la industria para perfeccionar los requisitos y resolver las dudas, mientras establecen un diálogo directo con los organismos reguladores para asegurar la alineación de sus requisitos con las normativas vigentes.

Buscan también colaborar con otros socios a nivel nacional e internacional para alcanzar todos los objetivos estratégicos. En esta estrategia reconocen la importancia del compromiso público y se comprometen a equilibrar transparencia y seguridad al informar de manera responsable sobre los avances.

Su aplicación está dirigida por los tres Ejércitos a través del Mando Estratégico del Reino Unido para maximizar la integración de sus capacidades no tripuladas. A medida que

avanza la tecnología, debemos aprovechar las nuevas oportunidades y adaptarnos al carácter cambiante de la guerra.

Por último, se va a implementar un mecanismo de gobernanza a nivel de Defensa para respaldar los planes de los tres Ejércitos, centrándose en seis áreas clave para acelerar la capacidad operativa y mejorar la colaboración con la industria:

1. Investigación y Desarrollo.
2. Operacional, Equipamiento y Análisis de Mercado.
3. Estándares Digitales, de Integración y Seguridad.
4. Pruebas y Evaluación, Coordinación y Explotación.
5. Política, Regulación y Riesgo.
6. Principios Industriales y Agilidad Comercial.

Conclusiones

Durante la guerra en Ucrania, se ha evidenciado la importancia creciente de los sistemas no tripulados, originalmente centrados en los vehículos aéreos no tripulados, pero ahora abarcando el resto de los dominios tierra, mar y aire. El entorno operativo de primera línea presenta desafíos significativos para estos sistemas, especialmente con niveles de empleo de guerra electrónica nunca vistos.

Las altas tasas de bajas y destrucción de equipos requieren de nuevas capacidades, aprovechando las prácticas comerciales para ofrecer soluciones a costos menores. Esta situación ha impulsado un nuevo modelo de adquisición y apoyo, con una estrecha colaboración entre el Ministerio de Defensa y la industria para desarrollar capacidades a un ritmo operativo mucho más rápido y ágil.

Esta estrategia destaca la colaboración entre empresas y Defensa, tanto nuevas como las ya establecidas, para operar ciclos de apoyo más ágiles. Esto implica muchas modificaciones de software y hardware, con equipos multidisciplinares trabajando al unisonó.

Se subraya la importancia de aprender lecciones en tiempo real del teatro de operaciones ucraniano y otros lugares, para impulsar la producción y la adquisición de sistemas no tripulados para sus Fuerzas Armadas.

Aunque la estrategia representa un paso significativo hacia la modernización y la adaptación a las nuevas realidades de Ucrania, hay algunos aspectos que generan interrogantes. La falta de un desglose detallado de las tecnologías prioritarias y una hoja de ruta clara para alcanzar los objetivos clave plantean incertidumbres sobre la ejecución efectiva de esta iniciativa.

Además, la ausencia de plazos y métricas concretas deja dudas sobre la rapidez y la eficiencia con la que se llevarán a cabo los desarrollos previstos. A pesar de estos desafíos, la estrategia subraya el compromiso del Reino Unido con la innovación y la adaptación continua en el ámbito de la Defensa, lo que resulta crucial en un entorno geopolítico cada vez más complejo y dinámico.

La estrategia del Reino Unido para el empleo de drones se basa en lecciones aprendidas del conflicto en Ucrania, donde se ha observado la importancia de los sistemas no tripulados. El entorno operativo en primera línea ha sido especialmente desafiante, con altas tasas de bajas.



Ilustración 7 XLUUV desarrollado por MSub (Fuente: UK MoD).

Para abordar estos desafíos, se ha adoptado un nuevo modelo de adquisición y soporte que implica una estrecha colaboración con la industria para desarrollar capacidades relevantes operativamente en tiempo récord.

La estrategia también implica cambios significativos en la reducción de fuerzas y efectivos convencionales, ya que se reconoce que los sistemas no tripulados pueden ofrecer capacidades más eficientes y efectivas en entornos física y electrónicamente disputados.

Se busca impulsar la innovación y la colaboración para crear asociaciones más estrechas entre Gobierno e industria, construir cadenas de suministro resilientes, generar oportunidades de empleo y exportación, y mejorar la ventaja operativa colectiva y la seguridad en colaboración con aliados y socios.

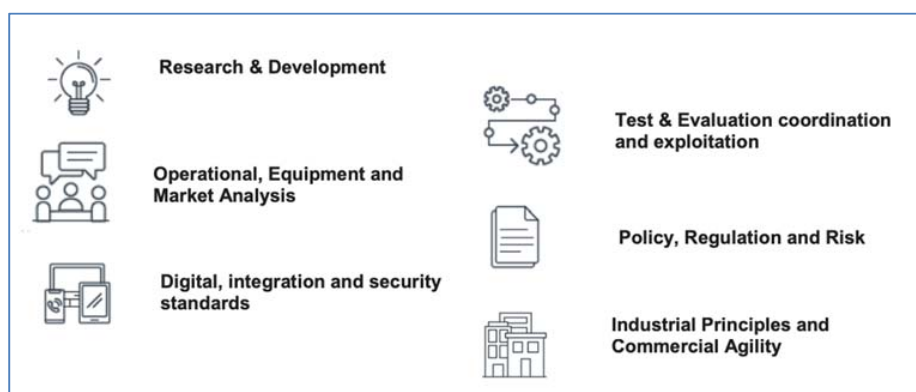


Ilustración 8 Las cuatro áreas claves para ser desarrolladas (Fuente: UK MoD).

Los problemas que podemos esperar incluyen la necesidad de adaptarse a un entorno de guerra en constante evolución, desarrollar capacidades que puedan evolucionar con las amenazas, garantizar la resiliencia y autonomía de la base industrial, y equilibrar las necesidades de capacidad con los requisitos de seguridad nacional, soberanía y una base industrial nacional fuerte.

En resumen, la estrategia busca posicionar al Reino Unido como líder mundial en los sistemas de no tripulados mediante una colaboración más estrecha con la industria que consiga desarrollar plataformas y componentes que se adapten rápidamente a las cambiantes necesidades del campo de batalla.

*Augusto Conte de los Ríos**
Doctor en Historia y Analista del
Centro de Pensamiento Naval
[@BaturrilloSUB](#)

44/2024

29 de abril de 2024

Javier Ruiz Arévalo *

**Controlar la población sin
controlar el territorio. Claves del
éxito de la insurgencia talibán**

Controlar la población sin controlar el territorio. Claves del éxito de la insurgencia talibán

Resumen:

El verano de 2022, de manera sorpresiva, los talibanes lograron hacerse con el poder en la práctica totalidad de Afganistán. Para la opinión pública, resultó sorprendente este desenlace, sobre todo porque la insurgencia talibán nunca fue capaz de imponerse militarmente a sus adversarios ni a ejercer el control territorial más allá de amplias zonas rurales del país. Este desenlace puso de manifiesto que, en entornos de insurgencia, el control de la población, clave del éxito, no está directamente relacionado con el control del territorio. Lo sucedido en Afganistán ha venido a demostrar que el control territorial no es necesario para una expansión exitosa de un movimiento insurgente

Palabras clave:

Insurgencia, talibanes, gobernanza, Afganistán

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

Controlling the population without controlling the territory. Keys to Taliban insurgency success

Abstract:

In the summer of 2022, the Taliban surprisingly succeeded in seizing power in almost all of Afghanistan. This outcome was surprising to the public, especially since the Taliban insurgency was never able to prevail militarily over its adversaries or to exert territorial control beyond large rural areas of the country. This outcome showed that, in insurgency environments, control of the population, the key to success, is not directly related to control of territory. The events in Afghanistan have shown that territorial control is not necessary for the successful expansion of an insurgent movement.

Keywords:

Insurgency, talibans, governance, Afghanistan

Introducción

Los tristemente famosos atentados de las Torres Gemelas provocaron un cambio de régimen en Afganistán. Sin embargo, los talibanes no desaparecieron definitivamente, sino que renacieron en forma de insurgencia. Su expansión y consolidación hizo que fueran haciéndose fuertes en zonas cada vez más amplias del país y conformándose como un gobierno alternativo. Mientras tanto, sus enemigos, enfrascados en derrotarlos militarmente, pasaron por alto que la expansión de la insurgencia dependía, más que de sus endebles victorias militares, de su capacidad para controlar a la población y de mostrarse ante los afganos como una administración responsable y efectiva, capaz de sustituir al gobierno legítimo.

Poco a poco, los talibanes comenzaron a ejercer influencia en cada vez más zonas, en las que el Estado estaba ausente o se solapaba con ellos, compartiendo responsabilidades en el campo de la seguridad, la prestación de servicios públicos e incluso la recaudación de impuestos. Paulatinamente, la evolución de la situación fue haciendo evidente la relevancia que los aspectos no militares tienen en la evolución de conflictos de esta naturaleza, en los que las victorias militares no resultan ser siempre garantía de éxito en el conjunto de la operación.

A partir de 2014, los datos disponibles parecían confirmar que la capacidad del gobierno para dirigir la administración periférica era cada vez menor. De hecho, un número creciente de distritos dejó de tener un gobierno efectivo, dando pie a una lenta expansión del control talibán¹. Sin embargo, los informes oficiales siguieron centrándose en el resultado favorable de los enfrentamientos armados, pasando por alto el crecimiento de la insurgencia como movimiento político e ideológico y su consolidación como administración paralela².

Control territorial

Nunca resultó fácil, durante este proceso, determinar qué partes del territorio afgano controlaba en cada momento la insurgencia, o qué nivel de control ejercía. Este dato fue

¹ CORDESMAN, Anthony. "Learning from the War: 'Who Lost Afghanistan?' versus Learning 'Why We Lost'". Center for Strategic and International Studies. August 11, 2021. p. 6, 20, 27 y 33.

² RUIZ ARÉVALO, Javier. "La caída de Kabul. Causas del colapso del Estado afgano". Documento de Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 1 de septiembre de 2021, p. 7.

siempre controvertido, pero resulta evidente que, desde 2004, una parte cada vez mayor del territorio afgano estuvo bajo control o influencia talibán³.

Las métricas estadounidenses dividían los distritos en cinco categorías: Control insurgente, influencia insurgente, neutral, influencia del gobierno y control del gobierno. En 2018, el número de distritos bajo el control o la influencia del gobierno (18% y 30%) superaba ampliamente a los controlados por los talibanes (2,5% y 4%), pero se estimaba que en un 66% de los distritos bajo control gubernamental había una presencia talibán abierta⁴. En 2019, el último informe de esta naturaleza, apreciaba una evolución ascendente de la influencia y el control talibanes.

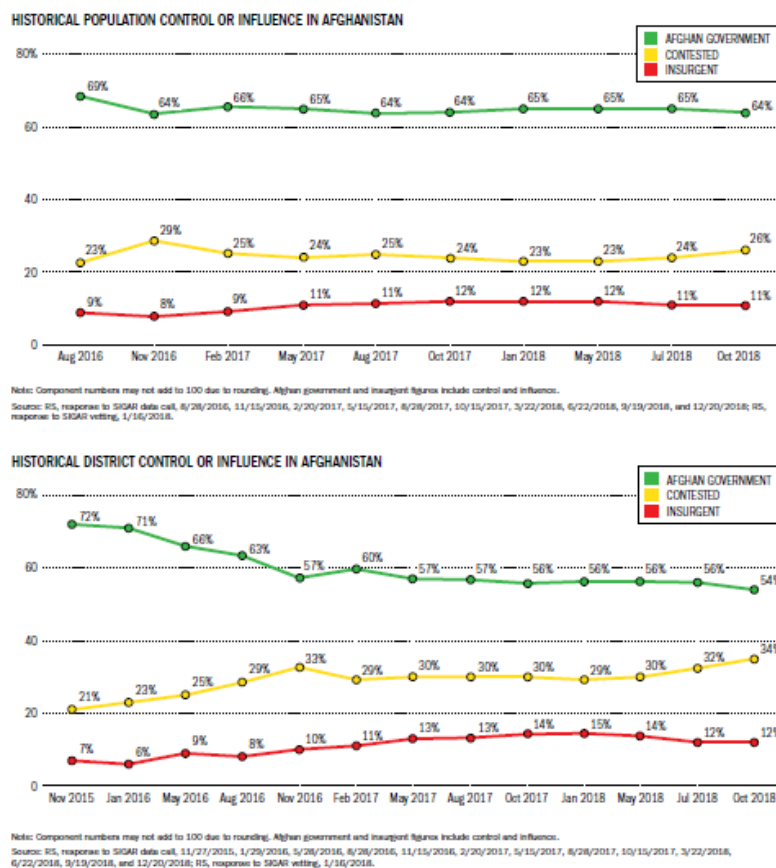


Figura 1. Evolución del control territorial 2016-2018. Fuente: SIGAR. *Quarterly Report to the US Congress. Jan 30, 2019*

³ RUTTIG, Thomas. "More violent, more widespread: Trends in Afghan security in 2017". Afghanistan Analysts network. 29 de enero 2018.

⁴ SPECIAL INSPECTOR GENERAL FOR AFGHANISTAN RECONSTRUCTION. SIGAR. "Quarterly Report to the US Congress". Oct 30 2018.

La misión *Resolute Support* de la OTAN estimaba en octubre de 2018 que el 45% de los distritos se encontraban en lo que calificaba como categorías uno a tres, lo que significaba que los talibanes ejercían control o influencia en al menos algunas zonas del distrito⁵. Incluso en los distritos de categoría cuatro, teóricamente bajo control gubernamental, la influencia talibán podía ser una realidad. En muchos de ellos, al menos parte de la población recibía algún servicio de los talibanes y les pagaba algún «impuesto».

A partir de 2019 dejó de proporcionarse datos sobre control territorial. La volatilidad de la situación, la dificultad para recabar datos y las diferentes métricas empleadas hacían muy difícil definir unas cifras como válidas, pero resultaba evidente que cada vez más distritos estaban bajo control talibán y que, en los teóricamente controlados por el gobierno, la influencia talibán era creciente, de forma que, incluso en ellos, muchos afganos se veían en la necesidad de tratar con los talibanes para recibir servicios teóricamente proporcionados por el Estado. Lo que se deduce de estos datos es que, en muchos distritos, gobierno e insurgencia se solapaban, sin que el control del territorio resultara determinante para ello. Y que era posible ejercer un control más o menos efectivo de la población, sin necesidad de controlar el territorio.

En cualquier caso, aunque la clasificación de los distritos resultaba controvertida, la expansión talibán era innegable. Lo que no parecía tenerse suficientemente en cuenta, es que este avance no se había logrado a base de victorias militares, sino a través de una sutil campaña de influencia que iba sometiendo a cada vez más comunidades a su control. Tampoco se supo ver que ese control sobre la población no era necesariamente consecuencia del control territorial, sino que podía producirse al margen de él.

Sobre todo a partir de 2014, en muchos distritos clasificados como disputados o bajo control gubernamental, el centro del distrito era todo lo que quedaba de presencia gubernamental. Los talibanes controlaban el resto. Contaban con gobernadores de distrito, oficinas administrativas y tribunales y la población acudía a ellos con normalidad.

El hecho de que los talibanes recaudaran impuestos e influyeran en la gestión de los servicios públicos mucho más allá de los límites de las zonas consideradas bajo su

⁵ Las categorías empleadas por *Resolute Support* eran: 1. Alta actividad insurgente. 2. Actividad insurgente. 3. Disputado. 4. Influencia gubernamental. 5. Control gubernamental. En realidad, las categorías 1 y 2 deberían definirse como control e influencia insurgente.

dominio territorial subraya la necesidad de replantearse el valor que los modelos insurgentes clásicos otorgan al control territorial y el peso que representa el “área liberada” como base segura desde la que expandir la lucha armada.

Un territorio, dos gobiernos

Los datos expuestos permiten deducir que, durante el período 2001-2021, había dos gobiernos actuando simultáneamente en Afganistán. Dos gobiernos que no se repartían de forma nítida el territorio, sino que se solapaban en zonas cada vez más amplias del país. En muchos casos, la insurgencia no suplantaba a la administración estatal, sino que la cooptaba y complementaba, de forma que los talibanes no prestaban servicios directamente, sino que controlaban los prestados por el gobierno, las ONG y las empresas privadas, dando lugar a un acuerdo híbrido de prestación de servicios⁶.

Giustozzi resume de forma muy clara esta situación:

«Los talibanes imponen su propio plan de estudios, libros de texto y profesores, mientras el gobierno sigue pagando los salarios y todos los demás gastos. Los talibanes también imprimen su sello de aprobación a los proyectos de las ONG y las agencias humanitarias y, a menudo, incluso envían a sus representantes a la inauguración de los proyectos junto a funcionarios del gobierno⁷».

Lo que resulta relevante es que este tipo de acomodados se producía tanto en territorios bajo control insurgente, como en los supuestamente controlados por el gobierno.

Este modelo demuestra que no es necesario ocupar un territorio para controlarlo. La gobernanza no tiene porqué suceder al control del territorio, sino que, en muchas ocasiones, lo precede. Los datos disponibles demuestran que la influencia de los talibanes en la prestación de servicios públicos se extendía mucho más allá de las zonas que controlaban o disputaban. Sin embargo, esta era una realidad que pocos en la administración afgana y en la coalición que la apoyaba estaban dispuestos a reconocer. Evidentemente, si el problema no se reconocía, no se buscaban soluciones para mitigarlo.

⁶ JACKSON, Ashley. *Life under the Taliban shadow government*. Danish Overseas Development Institute. 2018.

⁷ GIUSTOZZI, Antonio. *Afghanistan: Taliban's organization and structure*. LANDINFO, Agosto 2017.

Las finanzas de los talibanes

Un aspecto fundamental en el funcionamiento de cualquier organización es la financiación. También para los talibanes. Inicialmente, se trataba simplemente de obtener ingresos para financiar el aparato militar de la insurgencia. Sin embargo, pronto fue haciéndose patente la necesidad de generar ingresos que hicieran posible la prestación de los servicios públicos que demandaban las poblaciones bajo su control. Aunque siempre se tratara de que fuera la administración de Kabul quien siguiera corriendo con los costes de estos servicios, no siempre era posible. Conviene tener presente que el cobro de impuestos no iba necesariamente asociado al control del territorio donde se exigían. Los afganos que vivían en zonas bajo control gubernamental y que pagaban los impuestos correspondientes, en muchos casos se veían obligados a pagar “impuestos” también a los insurgentes.

Los impuestos suponían posiblemente la forma más visible de la gobernanza talibán. No puede pasarse por alto que, al menos en teoría, los impuestos implican un contrato social según el cual el Estado grava a los contribuyentes a cambio de proporcionar determinados bienes y servicios públicos. De acuerdo con ello, a partir de cierto momento, los impuestos que exigían los talibanes estaban diseñados de acuerdo con la pretensión de hacerse ver como un Estado paralelo. A la hora de justificar estas exacciones, ante las reticencias de los supuestos contribuyentes, los talibanes solían alegar que, a cambio de esos impuestos, proporcionaban seguridad.

En un momento dado, los comandantes talibanes empezaron a negociar el pago de tasas por ejecución de proyectos a las agencias de ayuda internacional. Este dato ha sido poco difundido porque esta práctica, desde la perspectiva de las agencias que pagaban estos peajes, contravenía las restricciones antiterroristas y los procesos destinados a evitar que el dinero de la ayuda internacional o del presupuesto afgano fuera a parar a los talibanes. Pero, al mismo tiempo, había presión política e incentivos financieros para trabajar en áreas bajo control talibán, lo que animaba a llevar adelante los proyectos, ocultando los pagos a la insurgencia.

A partir de 2010, las organizaciones de ayuda humanitaria comenzaron a llegar a acuerdos con los talibanes que les permitían el acceso a las poblaciones bajo su control e incluso se establecieron registros de ONG autorizadas a actuar bajo control talibán. Además de gravar las actividades de las organizaciones de ayuda, influían en sus

actividades, recomendando la contratación de determinadas personas o empresas, tratando con ello de favorecer a sus afines y de retribuir indirectamente a sus combatientes. También podían influir en el lugar en el que se acometía un determinado proyecto, tratando de llevar el beneficio hacia sus afines. Este tipo de influencia se extendía, en muchos casos, a zonas bajo control gubernamental.

Administración de justicia

La administración de justicia es un elemento clave en la confrontación entre insurgencia y contrainsurgencia, porque proporcionar seguridad jurídica resulta crítico tanto en la lucha por la legitimidad, como en el intento de crear un Estado⁸. Consecuentemente, este fue el primer servicio prestado por los talibanes y un aspecto de la gobernanza al que prestaron especial atención. Conscientes de este papel legitimador, los insurgentes priorizaron esta función. Al hacerse con el control de una zona, daban prioridad al establecimiento de alternativas al sistema judicial del Estado. La resolución de disputas era la principal forma de compromiso de los talibanes con la población civil y el primer «servicio» que ofrecían.

Incluso en las zonas en las que no ejercían el control territorial, los talibanes competían con los tribunales formales, tratando de lograr el monopolio en la administración de justicia. Una mezcla de intimidación y convencimiento llevaba a muchos afganos a preferir dirimir sus litigios ante los jueces talibanes, en lugar de recurrir a la justicia formal, lenta, compleja, cara y corrupta. A diferencia de otros servicios públicos, en este caso los talibanes no trataban de cooptar los servicios del gobierno, sino que creaban órganos judiciales paralelos, rudimentarios, pero propios, o delegaban en asambleas vecinales, pero en ningún caso reconocían legitimidad alguna a los tribunales oficiales.

Educación

La actitud de los talibanes respecto a la educación sólo puede entenderse partiendo de su percepción de las escuelas como puntos de entrada para la difusión de los valores occidentales. Consecuentes con ello, inicialmente trataron de evitar que funcionaran las

⁸ TERMEER, Agnes. "Rebel Legal Order, Governance and Legitimacy: Examining the Islamic State and the Taliban Insurgency". Institute of Security and Global Affairs. The Hague, Netherlands. June, 2023, p. 3.

escuelas públicas, aunque no pudieran ofrecer más alternativa que las madrazas, centradas en la enseñanza del Corán. De hecho, así se privaba del derecho a la educación a las comunidades en las que los talibanes tenían influencia suficiente para cerrar las escuelas públicas. Pronto resultó evidente que privar a los afganos del derecho a la educación amenazaba el apoyo de la sociedad afgana a la insurgencia. Por el contrario, garantizar la enseñanza en las zonas bajo su control o influencia suponía una fuente de legitimidad, especialmente si podían presumir de hacerlo en mejores condiciones que la propia administración afgana.

Conscientes de la imposibilidad de atender a la demanda de educación prescindiendo de las escuelas públicas, el objetivo de los insurgentes dejó de ser cerrar escuelas para pasar a ser cooptarlas, controlándolas a través de acuerdos con los funcionarios locales del Ministerio de Educación: las escuelas permanecían abiertas, pero se introducían cambios en los planes de estudios y los talibanes podían inspeccionarlas periódicamente. En 2008 permitieron la reapertura de las primeras escuelas y en 2011 se llegó a un pacto entre talibanes y gobierno, no reconocido oficialmente, a cuyo amparo se generalizó la educación⁹. En este acuerdo, los talibanes establecieron condiciones sobre el funcionamiento de las escuelas, imponiendo restricciones en los planes estudio, excluyendo a menudo materias "occidentales" (ciencias sociales, cultura o inglés), o forzando más tiempo para materias religiosas¹⁰. Por esta vía, consiguieron que la administración de Kabul financiara escuelas que funcionaban bajo la supervisión de los insurgentes, incluso en zonas bajo control gubernamental, donde eran capaces de forzar a los funcionarios locales a seguir sus directrices. Además, en muchos casos se les atribuía a ellos, no al gobierno, el mérito de hacer funcionar las escuelas.

Los talibanes consideraban que cooptar el sistema educativo estatal socavaba la legitimidad del gobierno y reforzaba la suya propia. Además, era rentable: no necesitaban encontrar financiación o recursos para las escuelas porque el gobierno, e indirectamente la comunidad internacional, seguía pagándolas.

⁹ GIUSTOZZI, Antonio y FRANCO, Claudio. 2013. "The Ongoing Battle for Education. Uprisings, Negotiations and Taleban Tactics". Afghanistan Analysts Network. Junio 2013, p. 6.

¹⁰ RUBIN, Barnett y RUDEFORTH, Clancy, "Enhancing Access to Education: Challenges and Opportunities in Afghanistan". New York University Center on International Cooperation, May 2016, p. 7.

Sanidad

Para los talibanes, la sanidad nunca tuvo las mismas connotaciones políticas que la educación, porque no tiene las repercusiones ideológicas que sí tiene ésta. Nunca obstaculizaron al acceso de la población a los centros sanitarios que, además, eran útiles para los propios talibanes: Ante su incapacidad, o desinterés, por desarrollar un sistema sanitario propio, la única opción era que sus combatientes heridos fueran atendidos en instalaciones gubernamentales. Interesaba, por tanto, que tanto en las zonas en litigio, como en las controladas por la insurgencia, la sanidad pública siguiera funcionando, ejerciendo el control necesario para asegurar que la atención sanitaria de sus combatientes corriera a cargo de la sanidad pública.

Al menos en las fases iniciales, las necesidades del resto de la población no parece que supusieran una prioridad. Pero, con el tiempo, ante la evidencia de que garantizar una atención sanitaria a la población bajo su control era fundamental para ganar su apoyo y reforzar la legitimidad del movimiento esta actitud iría cambiando.

Lo que era fundamental para los talibanes era que el hecho de que los servicios sanitarios gubernamentales siguieran funcionando en ningún caso supusiera un reconocimiento de la labor de las autoridades formales. Debía siempre resultar evidente que era gracias a los propios insurgentes que estos servicios seguían estando disponibles, aunque se ejecutaran con medios gubernamentales. También en este caso, los talibanes fueron capaces de someter a su control un servicio público esencial, incluso en zonas bajo teórico control gubernamental. Mediante amenazas más o menos veladas, los talibanes eran capaces de dirigir el funcionamiento de los centros sanitarios en muchas zonas teóricamente fuera de su control.

Conclusiones

Insurgencia y gobernanza podrían parecer términos antitéticos. El objetivo de la insurgencia resulta ser, precisamente, destruir el sistema de gobernanza vigente. Pero no para crear un vacío de poder, sino para sustituirlo por otro. Tradicionalmente, se ha tendido a pensar que el control del territorio es el requisito previo para la expansión de la insurgencia, que gobernaría exclusivamente allí donde pudiera imponerse militarmente. Este planteamiento explica que en Afganistán se tratara de medir el éxito

de la insurgencia en función del territorio que iba quedando bajo su control como consecuencia de sus éxitos militares.

Sin embargo, la experiencia acumulada entre los años 2001 y 2021 viene a demostrar que la gobernanza no llega necesariamente tras la captura del territorio, sino que, en muchas ocasiones, la precede. La expansión talibán demostró que la insurgencia puede ejercer influencia sobre territorios que no controla militarmente, llegando incluso a conseguir en ellos que las autoridades gubernamentales acaben acatando sus directrices. De hecho, también allí donde ejercía control territorial, en muchos casos no suplantaba al gobierno afgano, sino que lo cooptaba y complementaba, dando lugar a un sistema híbrido de prestación de servicios. Los talibanes consiguieron así que, en zonas bajo su control, la administración formal siguiera financiando y prestando determinados servicios públicos, bajo su supervisión y que, paralelamente, en zonas bajo control gubernamental, el movimiento fuera capaz de condicionar el funcionamiento de determinados servicios públicos. Este solapamiento de responsabilidades acabó siendo tan rutinario, que hay evidencias de reuniones entre autoridades gubernativas e insurgentes para coordinar el funcionamiento de servicios como la sanidad o la educación.

De esta forma, la combinación de control territorial, prestación directa de servicios públicos y cooptación de los prestados por la administración formal permitió que, a pesar de la incapacidad para imponerse militarmente, los talibanes fueran extendiendo su poder porque, cada vez más comunidades, les consideraban el poder legítimo.

En el caso que nos ocupa, las métricas utilizadas para evaluar la evolución de la campaña de contrainsurgencia se centraron en todo momento en datos sobre el control territorial ejercido por unos y otros; en el número, tipo y efectos de los enfrentamientos armados, o en las capacidades efectivas del gobierno afgano. En ningún caso se utilizó como dato relevante la mayor o menor efectividad y extensión de la gobernanza talibán. Excluir este dato de las evaluaciones llevó a que se valorara de forma optimista la evolución de la situación al centrar el análisis en aspectos en los que la contrainsurgencia resultó relativamente exitosa. En el campo militar, la insurgencia nunca logró imponerse y el desarrollo de las capacidades civiles del gobierno afgano, con todas sus limitaciones, podía considerarse satisfactorio. Sin embargo, estos datos ocultaban la realidad de una insurgencia que iba expandiéndose sin necesidad de victorias militares y que era capaz

de cooptar y utilizar a su favor capacidades del gobierno formal.

El análisis de la experiencia afgana, aplicable a otros escenarios de insurgencia, nos permite concluir que no hay una relación directa entre control territorial y ejercicio de responsabilidades de gobierno. Muy al contrario, son abundantes los datos que certifican que los insurgentes eran capaces de ejercer responsabilidades de gobierno, bien directamente, bien por cooptación de capacidades del gobierno formal, en áreas en las que no ejercía control territorial. Pasar por alto esta realidad hizo que su tuviera una visión distorsionada de la expansión efectiva de la insurgencia. La otra cara de la moneda resulta evidente: es posible ejercer el control territorial sobre territorios en los que, de facto, son otros actores lo que ejercen el control de la población.

No verlo impidió adoptar medidas para evitarlo y ayudó de forma significativa al definitivo triunfo talibán.

*Javier Ruiz Arévalo**

45/2024

2 de mayo de 2024

Sonia Sánchez Díaz * Guillem Colom Piella*

Irán e Israel y el complejo juego de la disuasión en zona gris

Irán e Israel y el complejo juego de la disuasión en zona gris

Resumen:

El pasado 13 de abril de 2024, Irán llevó a cabo la operación «promesa verdadera» para responder al ataque que había sufrido dos semanas antes en suelo sirio. A diferencia de las respuestas anteriores, en las que Teherán activaba a sus proxis para mantenerse en la zona gris, esta acción motivó el lanzamiento de más de trescientos misiles y drones desde suelo iraní. Aunque esta acción sin precedentes tenía varios objetivos, el principal era recuperar el equilibrio disuasorio con Israel. Este documento de opinión repasa los antecedentes, desarrollo y potenciales efectos de esta acción que representa un punto y a parte en la lógica competitiva entre Israel e Irán.

Palabras clave:

Irán – Israel – disuasión – Gaza – escalada – zona gris – Oriente Medio

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

Iran and Israel and the deterrence game in the Gray Zone

Abstract:

On April 13, 2024, Iran carried out the operation 'True Promise' in response to the attack it had suffered two weeks earlier on Syrian soil. Unlike previous responses, in which Tehran activated its proxies to maintain itself in the gray zone, this action prompted the launch of more than three hundred missiles and drones from Iranian soil. Although this unprecedented action had several objectives, the main one was to restore the deterrence balance with Israel. This article reviews the background, development, and potential effects of this action, which represents a turning point in the competitive logic between Israel and Iran.

Keywords:

Iran – Israel – Deterrence – Gaza – escalation – grey zone – Middle East

Introducción

La noche del pasado sábado 13 de abril, Irán lanzó la operación «promesa verdadera» en represalia al ataque sufrido dos semanas antes contra un edificio adyacente a la embajada iraní en la capital siria. Considerada por Teherán como una «agresión sionista» contra sus instalaciones diplomáticas en Damasco¹, este ataque aéreo se cobró la vida de dieciséis personas, incluyendo el general de brigada de la Guardia Revolucionaria Islámica Mohammad Reza Zahedi. En esta operación también cayó otro oficial general y cinco mandos, tres de los cuales responsables de dirigir las operaciones en Yemen, Iraq o Líbano. Como comandante de la fuerza Quds en Siria y Líbano, Zahedi jugaba un papel central en la «estrategia de resistencia» iraní con sus proxis en el Líbano, Siria, Yemen, Cisjordania y Gaza. Este general había reemplazado a Sayyed Razi Mousavi, eliminado cuatro meses antes. Por lo tanto, la figura de Zahedi y el papel que tenía en el entramado iraní lo convertían en un objetivo de alto valor para Israel y un actor de gran simbolismo para el régimen y para su «eje de la resistencia»².

Tal y como viene siendo tradicional con la eliminación de objetivos de alto valor, Israel no asumió la autoría del ataque. Quizás tampoco pensó que esta acción concreta podía, en el contexto de la guerra de Gaza y con un Irán con crecientes dilemas estratégicos, generar estos efectos³. Sin embargo, todas las miradas se dirigieron a Jerusalén y la hipotética connivencia, asistencia o participación directa de Estados Unidos como el principal estabilizador externo de la región, algo que Washington negó reiteradamente, a la vez que insinuaba que su aliado no había compartido ningún tipo de información sobre esta operación⁴.

¹ Permanent Mission of Islamic Republic of Iran to UN [@Iran_UN] (2024, 14 de abril): «Conducted on the strength of Article 51 of the UN Charter pertaining to legitimate defense, Iran's military action was in response to the Zionist regime's aggression against our diplomatic premises in Damascus. The matter can be deemed concluded. However, should the Israeli regime make another mistake, Iran's response will be considerably more severe. It is a conflict between Iran and the rogue Israeli regime, from which the U.S. MUST STAY AWAY!», *Twitter*, https://twitter.com/Iran_UN/status/1779269993043022053

² BRUMBERG, Daniel (2024, 15 de abril): «Iran's risky bid to redefine deterrence with Israel», *Responsible Statecraft*, <https://responsiblestatecraft.org/iran-israel-war-2667774489/>

³ HAREL, Amos (2024, 12 de abril): «Two Assassinations, Same Problem: Israel Didn't Think About the Consequences», *Haaretz*, <https://www.haaretz.com/israel-news/2024-04-12/ty-article/.premium/israel-didnt-consider-tehran-before-it-struck/0000018e-cea8-df04-adae-ffa69000000?gift=6c0882aed2d447edb433bfa5a7bcbcb0>

⁴ *Reuters* (2024, 11 de abril): «US has told Iran it was not involved in Damascus attack, White House says», <https://www.reuters.com/world/middle-east/us-has-told-iran-it-was-not-involved-damascus-attack-white-house-says-2024-04-11/> (consultado 16/04/2024).

Este tipo de acciones de zona gris son muy frecuentes en el escenario de Oriente Medio, con casos que comprenden desde la eliminación de personal vinculado con el programa nuclear iraní o altos oficiales de la Guardia Revolucionaria Islámica, al empleo de los proxis de Teherán para proyectar sus objetivos en la región⁵. De hecho, la no asunción de la autoría directa o el empleo de actores interpuestos como Hezbolá o los Hutíes es la forma en que ambos países han dirimido sus disputas, dialogado estratégicamente y se han disuadido mutuamente hasta el 13 de abril de 2024, cuando Irán lanzó un ataque directo, por primera vez, desde su propio suelo⁶.

Sin embargo, bien sea por la coyuntura en que se realizó esta acción, con el trasfondo de la guerra de Gaza, o por la percepción iraní de que con el ataque a su embajada en Damasco, Israel había alterado el frágil equilibrio disuasorio entre ambos actores⁷. Este ataque motivó que Teherán preparara una respuesta directa⁸. Una respuesta que chocaba con su tradicional *modus operandi* de realizar acciones propias limitadas o emplear a sus proxis en el Líbano, Yemen o Iraq para ofrecer respuestas graduadas y no necesariamente escalatorias. Aunque destinada a recuperar la lógica de la disuasión entre ambos países, esta acción no daba margen a la denegación plausible y cruzaba una línea roja que nunca se había rebasado. Se trataba de una acción que no sólo podía representar un nuevo peldaño de la escalada entre ambos países, sino también prender la mecha de un conflicto regional.

⁵ EISENSTADT, Michael (2021): «Iran's Gray Zone Strategy. Cornerstone of its Asymmetric Way of War», *Prism*, vol. 9, nº 2, pp. 77-97.

⁶ Téngase en cuenta que este enfoque asimétrico es lógico. Ante la incapacidad iraní para enfrentarse convencionalmente a Israel y Estados Unidos, su estrategia priorizó el apoyo a una amplia variedad de *proxies* (no necesariamente subordinados a la agenda de Teherán) para proyectar su poder sobre ambos países, mantener una presión constante y modular su respuesta manteniendo, en todo momento, una capacidad de denegación plausible. El desarrollo de un formidable arsenal misilístico y drónico sería otra vertiente de este enfoque asimétrico al poder utilizarse tanto como herramienta disuasoria como para apoyar una hipotética competición de salvas, proporcionando nuevas opciones para el control de la escalada y la manipulación de los puntos de Schelling. De hecho, no es extraño que la proliferación de estos sistemas fuera un tema de debate entre la comunidad estratégica israelí antes de la formulación del «Plan Momentum» para intentar dar un nuevo impulso a su transformación militar.

⁷ GRAJEWSKI, Nicole (2024, 18 de abril): «Iran and Israel's Dangerous Gambit», *Carnegie Endowment for International Peace*, <https://carnegieendowment.org/2024/04/18/iran-and-israel-s-dangerous-gambit-pub-92254>

⁸ Sin embargo, esta zona gris no se limita a la pugna entre Israel e Irán. En este sentido, basta comentar las acciones realizadas contra las infraestructuras petrolíferas saudíes de Abqaiq y Khurais en 2019 o el ataque a las bases estadounidenses de Ain al-Assad y Erbil en Iraq en respuesta a la eliminación de general Qasem Soleimani en 2020. En ambos casos, estas acciones supusieron una escalada en la zona gris que existía entre Irán y estos países.

Los veinte días que (casi) estremecieron al mundo

El ataque de la noche del sábado 13 de abril no cogió a nadie por sorpresa. Al contrario, había sido ampliamente anunciado por las autoridades iraníes, coronando la advertencia el Imam Khamenei desde el mimbar durante la ceremonia por el fin del Ramadán (*Eid al-Fitr*) el pasado 11 de abril⁹. La hiperactividad diplomática desplegada por el secretario de Estado estadounidense, Anthony Blinken, los días previos al ataque, a modo de crónica de una escalada anunciada, incluyó conversaciones con sus contrapartes en Turquía, Alemania, Reino Unido, Arabia Saudí y muy notablemente China, la única potencia que había conseguido hasta ahora acercar posiciones entre Riad y Teherán. Sin embargo, ninguna sirvió para disuadir a Irán, que interpretó el ataque como una amenaza a su prestigio, a su capacidad disuasoria y a sus ambiciones como potencia regional, amén de necesitar demostrar internamente la fortaleza del régimen. Una potencia que, gracias a su maquinaria ideológica, su fuerza militar e influencia política, continúa siendo la única capaz de competir con la hegemonía estadounidense y sus clientes saudíes e israelíes.

En este sentido, y visto en retrospectiva, el ataque del 1 de abril pudo ser interpretado por Teherán como la última manifestación de que la disuasión entre Israel e Irán se había roto, quizás definitivamente, a favor del primero. Un equilibrio que, tras los sucesos del 7 de octubre, la masiva respuesta israelí y la moderación iraní, se volvió a poner en entredicho. En este sentido, no sería raro imaginar que varios actores del propio régimen alertaran de que la tibia respuesta del país y de sus proxis frente a la invasión israelí de Gaza estuviera debilitando la disuasión y comprometiendo la credibilidad de Irán como pilar del «eje de la resistencia». Era necesario, por lo tanto, intentar equilibrar la balanza de la disuasión y replantear los términos de esta zona gris sin provocar ninguna escalada que pudiera derivar en un conflicto directo entre Jerusalén y Teherán, e indirecto con Estados Unidos como estabilizador externo de Oriente Medio.

De hecho, esta parecía la línea roja que tanto Irán como sus proxis habían aceptado cuando concluyeron, observando la frágil situación política del Primer Ministro israelí Benjamin Netanyahu, que «...*Israel pretende expandir la guerra, por lo que debe evitarse caer en esta trampa, puesto que justificaría la presencia de más fuerzas estadounidenses*

⁹ FRANTZMAN, Seth (2024, 10 de abril): «Israel 'must be punished' for Iranian consulate attack in Syria, says Khamenei», *The Jerusalem Post*, <https://www.jpost.com/breaking-news/article-796277m>

en la región»¹⁰. Sin embargo, la eliminación del general Zahedi pudo representar un punto de no retorno, una situación que obligaba a Teherán a responder si pretendía mantener su credibilidad y recuperar la lógica de la disuasión. Más concretamente, este ataque ponía al régimen iraní en una difícil situación, una situación en la cual podía asumir estos hechos consumados y no responder a costa de comprometer su credibilidad doméstica e internacional y degradar su postura disuasoria, o plantear una represalia encaminada a recuperar la lógica de la disuasión, pero sin provocar una escalada susceptible de culminar en un conflicto regional¹¹. En otras palabras, Teherán se hallaba frente a uno de los tradicionales dilemas del complejo y peligroso juego de la disuasión¹².

Los esfuerzos de Irán para resolver esta difícil ecuación no pasaron desapercibidos por nadie. De hecho, incluso la prensa iraní se hizo eco de este dilema cuando alertó que el país no debía caer en la «trampa de Netanyahu»¹³. Por lo tanto, no debería extrañar que la represalia iraní fuera ampliamente anunciada, minuciosamente planeada y preparada, probablemente, para que la inteligencia estadounidense e israelí pudieran detectar los movimientos iraníes y diseñar con tiempo la respuesta, tal y como finalmente sucedió. Una respuesta que, muy probablemente, pretendía mantener la escalada lo más controlada posible y que perseguía tres objetivos: el primero, mantener la credibilidad y el liderazgo de Irán como potencia regional y pilar del «eje de la resistencia»; el segundo, mantener la estabilidad del propio régimen frente a las más que probables acusaciones procedentes de actores internos y externos sobre la extrema moderación mostrada por Teherán desde los sucesos del 7 de octubre de 2023; y finalmente, reestablecer el equilibrio disuasorio entre Irán e Israel sin provocar una conflagración regional¹⁴.

¹⁰ NAKHOUL, Samia; HAFEZI, Parisa y BASSAM, Laila (2024, 15 de marzo): «Hezbollah tells Iran it would fight alone in any war with Israel», *Reuters*, <https://www.reuters.com/world/middle-east/hezbollah-tells-iran-it-would-fight-alone-any-war-with-israel-2024-03-15/>

¹¹ En este sentido, basta observar este artículo publicado en la prensa semi-oficial del régimen iraní, que exhortaba a Teherán a responder con inteligencia debido a las «...potenciales limitaciones que pueden derivarse de una agresión sin restricciones contra Irán» (Tehran Papers (2024, 3 de abril): «We will make them regret», *Tehran Times*, <https://www.tehrantimes.com/news/496688/We-will-make-them-regret>).

¹² SCHELLING, Thomas (1960): *The Strategy of Conflict*, Cambridge: Harvard University Press.

¹³ Reuters y Jerusalem Post Staff (2024, 5 de abril): «'Netanyahu's trap': Iran says US warned it not to target American facilities», *The Jerusalem Post*, <https://www.jpost.com/breaking-news/article-795563>

¹⁴ WINTOUR, Patrick (2024, 14 de abril): «Bullish Iran hails attack on Israel as a success and says operation is over», *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2024/apr/14/bullish-iran-hails-attack-israel-success-operation-over>

La operación «promesa verdadera»

Por la tarde del sábado 13 de abril, Irán lanzó la operación «promesa verdadera» contra Israel, una acción que entrañó el lanzamiento de 185 drones suicidas, 36 misiles de crucero y 110 misiles balísticos¹⁵. Aunque la mayoría de los lanzamientos se realizaron desde territorio iraní, las milicias chiíes en Iraq, Hezbollah en el Líbano y Ansar Allah en Yemen también participaron en estos ataques dirigidos contra instalaciones militares israelíes. Parece que su objetivo principal era la base aérea de Nevatim¹⁶ que, situada en pleno desierto del Néguev, habría sido utilizada para lanzar el ataque que se cobró la vida del general Mahdavi en Damasco.

A pesar de su espectacularidad, en términos estrictamente militares esta operación fue un fracaso. Muchos comentaristas subrayaron que su diseño y ejecución se asemejaba a los ataques que Rusia viene realizando sobre infraestructuras ucranianas con drones de manufactura iraní *Shahed-136*, misiles balísticos *Iskander*, de crucero *Kalibr* e, incluso, con vectores hipersónicos *Kinzhal*. En este escenario, los asequibles y lentos drones se emplean para incrementar la entidad del ataque, tensionar las defensas aéreas ucranianas y facilitar la entrada de los más efectivos misiles de crucero¹⁷.

A pesar de sus similitudes formales con la campaña rusa, debe subrayarse que Teherán concentró más misiles y drones en esta demostración de fuerza aislada de los que Moscú ha lanzado en un único día, pero este último está sosteniendo una campaña de atrición contra Ucrania. Tampoco debe olvidarse que Irán – como bien expuso la revista *Ejércitos* el mismo día del ataque¹⁸ – fue uno de los pioneros en esta materia, desarrollando una doctrina propia¹⁹ y creando una floreciente industria misilística y drónica²⁰. De hecho,

¹⁵ OSINTtechnical [@Osinttechnical] (2024, 14 de abril): «Two Israeli officials confirmed to the NYT that Iran's attack on Israel tonight consisted of: 185 drones, 36 cruise missiles, 110 surface-to-surface missiles (presumably ballistic). 331 total objects launched from Iran, Iraq, and Yemen towards Israel tonight.». *Twitter*, <https://twitter.com/osinttechnical/status/1779344109993418771>

¹⁶ Esta base también es conocida por albergar el 116º y 140º escuadrones de la Fuerza Aérea Israelí, equipados con los cazabombarderos de sexta generación *F-35I Adir*, uno de los puntales para mantener la Ventaja Militar Cualitativa (*Qualitative Military Edge*) del país en la región según Estados Unidos.

¹⁷ CHULILLA, Juan Luís; ROMÁN, Jesús y VILLANUEVA, Christian: «El papel de los drones en la guerra de Ucrania», en: CÓZAR, Beatriz y VILLANUEVA, Christian (2024): *La guerra de Ucrania III – De la reconquista de Jersón al escancamiento*, Madrid: Catarata-Ejércitos, pp. 93-154.

¹⁸ *Revista Ejércitos* (2024, 14 de abril): «Guerra de Ucrania – Día 780», <https://www.guerradeucrania.com/index.php/2024/04/13/guerra-de-ucrania-dia-780/>

¹⁹ PULIDO, Guillermo (2020, 8 de enero): «La doctrina estratégica iraní», *Revista Ejércitos*, <https://www.revistaejercitos.com/articulos/la-doctrina-estrategica-irani-tras-el-ataque-contra-ee-uu>

²⁰ International Institute for Strategic Studies [IISS] (2021): *Open-Source Analysis of Iran's Missile and UAV Capabilities and Proliferation*, Londres, IISS.

además de estar integrada en el ADN estratégico iraní y dialogar con los debates sobre la competición de salvos o las guerras sin contacto, esta acción aislada nos retrotraía a la «Guerra de las Ciudades» con la que Saddam Hussein intentó – adaptando las tesis del bombardeo estratégico a la realidad iraquí y supliendo la selecta aviación de combate por una asequible fuerza de misiles²¹ – doblegar a Irán atacando sus centros de población durante la guerra Irán-Iraq (1980-88).

Independientemente de los objetivos demostrativos, domésticos o militares del ataque iraní, más del 99% de los misiles y drones lanzados por Teherán y sus proxis fueron interceptados en vuelo. Tampoco debe extrañarnos, ya que la mayoría de estos vectores estuvieron volando durante horas – casi nueve en el caso de los drones – sobre espacios aéreos de terceros países hasta su destrucción por medios navales, aéreos y terrestres israelíes, estadounidenses, británicos, franceses o jordanos. Los pocos vectores que lograron penetrar en el espacio aéreo israelí impactaron sobre la base de Nevatim sin provocar ningún daño destacable. De hecho, no se produjo ninguna baja y solo hubo un herido, una niña beduina alcanzada por los restos de un misil. De hecho, a las pocas horas de haberse ejecutado el ataque, Israel emitía imágenes de la base y de los aviones aterrizando en sus pistas²². Tampoco debe extrañarnos, ya que Jerusalén había dispuesto de tiempo suficiente – días desde que Teherán anunciara su represalia y horas desde que los primeros drones despegaran de territorio iraní – para dispersar los aviones. Además, Irán tampoco hizo ningún amago de interferir los radares israelíes, ni intentar suprimir sus defensas aéreas (SEAD por sus siglas en inglés), ni mucho menos ordenar la salida de su aviación de combate, acciones que indicarían una intencionalidad y motivarían una escalada de consecuencias desconocidas.

Es pronto para establecer conclusiones válidas sobre esta acción aislada. En cualquier caso, aunque los vectores de precisión de largo alcance constituyen una amenaza de primer orden para cualquier país²³, el ataque iraní fue espectacular pero ampliamente

²¹ De hecho, la proliferación de misiles de mayor alcance y precisión entre potencias de segundo y tercer orden motivó que algunos calificaran estos arsenales como la «fuerza aérea de los pobres» (BOWEN, John (1997): *The Poor Man's Air Force: Implications of the Evolving Cruise Missile Threat*, Carlisle Barracks: U.S. Army War College).

²² HOROWITZ, Michael [@michaelh992] (2014, 14 de abril): «Israeli F-35 landing at the Nevatim base after participating in the effort to thwart #Iran's attack against Israel overnight», *Twitter*, <https://twitter.com/michaelh992/status/1779373863815569529>

²³ Especialmente si se combinan con medios de observación, mando y control, ciber o guerra electrónica, tal y como bien se expuso hace más de una década (WATTS, Barry (2013): *The Evolution of Precision Strike*, Washington DC: CSBA).

esperado, escasamente sofisticado y con un volumen de vectores incapaz de saturar la tupida red de defensa aérea israelí²⁴. Un sofisticado sistema integrado de defensa aérea (IADS) construido a conciencia durante años y que, durante las últimas décadas, coincidiendo con la proliferación de cohetes y misiles en la región, ha alcanzado la excelencia. En consecuencia, además de reivindicar nuevamente la relevancia de las IADS para proteger adecuadamente el territorio nacional frente a una amplia gama de amenazas procedentes del aire y del espacio²⁵, esta acción demuestra la capacidad iraní para realizar ataques aislados de una entidad significativa empleando una amplia gama de vectores. Aunque esta acción estaba, quizás, destinada al fracaso, son menos claros los efectos que podría tener una campaña sostenida de ataques que tensionaran la sofisticada red de defensa aérea israelí. Una maquinaria engrasada pero dependiente del número de interceptores disponibles (más caros que los vectores que destruyen), de la asistencia de terceros (de los recursos financieros y suministros estadounidenses) y condicionada por su elevado coste (la operación del pasado 13 de abril podría haber costado 1.500M\$)²⁶. A pesar de ello, la reciente aprobación de un paquete de ayuda militar a Israel que contempla el traspaso de 17.000M\$, de los que 5.200 millones irán destinados a fortalecer sus defensas aéreas y 3.500 para sistemas de armamento avanzados, parecen garantizar, a medio plazo, el sostenimiento de las defensas aéreas israelíes²⁷.

En cualquier caso, lo que sí ha demostrado este ataque es la buena salud de los mecanismos de cooperación regional en materia de defensa. Muchos temían que los ataques terroristas del 7 de octubre de 2023 y la respuesta israelí paralizarían las relaciones entre Israel y varios de sus homólogos árabes, pero lo cierto es que la entente

²⁴ De hecho, se trata de la red de defensa aérea integrada más sofisticada del globo, con el sistema *Arrow* para la defensa antimisil de largo alcance, el *David's Sling* y el *Spider* para la defensa aérea y antimisil de medio alcance y el *Iron Dome* para la protección del país contra los cohetes y misiles lanzados cerca de sus fronteras. Eso sin contar con la enorme integración existente entre los sistemas basados en tierra y los aviones de combate o la interconexión con los sistemas estadounidenses desplegados en la región.

²⁵ COLOM, Guillem (2022): «A2/AD: ¿Concepto controvertido o problema operativo?», *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, 911, pp, 256-60.

²⁶ MITCHELL, Peter (2024, 15 de abril): «Iran's neutralized counterstrike: Israel's Air Defence Operation was Effective – Just Not Necessarily Replicable», *Modern Institute at West Point*, <https://mwi.westpoint.edu/irans-neutralized-counterstrike-israels-air-defense-operation-was-effective-just-not-necessarily-replicable/>

²⁷ VINALL, Frances, (2024, 25 de abril): «Israel thanks Biden for signing bill providing billions in military aid», *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/world/2024/04/25/israel-hamas-war-news-gaza-palestine/>

de defensa forjada en el marco de los Acuerdos de Abraham (2020) bajo los auspicios de Washington ha sido un éxito²⁸. Ya sea por convencimiento propio o por intereses de seguridad comunes, esta entente ha tenido a Jordania como gran protagonista. A pesar de su compleja situación doméstica e internacional, Ammán no sólo participó activamente en esta operación justificada por la defensa de su espacio aéreo, sino que incluso destruyó algunos de los drones iraníes que se dirigían hacia Israel²⁹.

Una vez finalizada la represalia, las autoridades iraníes se felicitaron por el éxito de esta operación que había «cumplido con todos sus objetivos» y había generado una «nueva ecuación» en materia disuasoria entre Israel e Irán, restituyendo así la disuasión mutua entre ambos países³⁰. Por su parte, el gobierno israelí describió el ataque como «fallido» a la vez que Washington instaba a Teherán a detener de inmediato cualquier réplica, tanto directa como mediante sus proxis. Valiéndose de su papel como estabilizador externo, Estados Unidos también afirmó que no deseaba ningún conflicto con Irán, pero que no dudaría en actuar para proteger a sus fuerzas desplegadas en la región o defender a su aliado estratégico. Unas declaraciones que parecían chocar con el desmarque del presidente Biden de cualquier eventual respuesta contra Irán, dejando la responsabilidad exclusivamente en manos de Israel³¹.

El contraataque israelí

Mientras Irán, con esta acción demostrativa sin precedentes realizada desde su propio territorio, parecía dar por zanjado el asunto, Israel parecía querer el desempate y buscar su oportunidad estratégica para marcar el «touchdown» definitivo en la línea de anotación de su credibilidad, anunciando, pocas horas después del ataque iraní, que Israel se guardaba el derecho a responder en la manera y forma que considerara

²⁸ GOREN, Nimrod (2024, 14 de abril): «After scoring important points by blocking Iran's attack, Israel should draw the right lessons from its success», *Middle East Institute*, <https://www.mei.edu/blog/after-scoring-important-points-blocking-irans-attack-israel-should-draw-right-lessons-its>

²⁹ AL-KHALIDI, Suleiman (2024, 14 de abril): «Jordan air force shoots down Iranian drones flying over to Israel», *Reuters*, <https://www.reuters.com/world/middle-east/jordans-air-defence-ready-shoot-down-any-iranian-aircraft-that-violate-its-2024-04-13/>

³⁰ LIEBER, Dov y SAID, Summer (2024, 16 de abril): «Israel, Iran Seek Deterrence but Risk Escalation», *The Wall Street Journal*, <https://www.wsj.com/world/middle-east/israel-iran-seek-deterrence-but-risk-escalation-65e1ffac>

³¹ LEE, MJ (2024, 13 de abril): «Biden told Netanyahu US will not participate in offensive operations against Iran, US official says», *CNN*, <https://edition.cnn.com/middleeast/live-news/israel-hamas-war-gaza-news-04-13-24>

oportuno³². En este sentido, valoró más la intención que el resultado de la acción. Ni los ruegos del presidente Biden para mostrar contención, ni las peticiones de líderes europeos o de los propios Estados árabes que prestaron el escudo de su espacio aéreo para prevenir el éxito del ataque iraní, sirvieron para que Israel reconsiderara su determinación de responder. Israel, o más bien, su Primer Ministro, Benjamín Netanyahu, necesitaba una victoria que alejara el foco del fiasco que está suponiendo la guerra de Gaza en términos de prestigio internacional. Tras seis meses de guerra, Netanyahu no ha conseguido ni uno sólo de los objetivos que se marcó: los rehenes siguen cautivos y muriendo; hay más de 60.000 personas desplazadas en su frontera norte que Hezbolá sigue hostigando; Hamas continúa pertrechado en Rafah y fortaleciéndose en Cisjordania; Israel ha sido acusado de genocidio y la opinión pública de todos sus aliados cuestiona la complicidad de sus gobiernos con el gobierno israelí. Además de ello, el tabú de la seguridad de Israel frente a un ataque exterior, que no había sido quebrantado desde que hace 33 años Saddam Hussein lanzara su ataque de misiles Scud en el contexto de la Guerra del Golfo de 1991, obligaban al gobierno de Netanyahu a reaccionar ofreciendo una respuesta asertiva a la vez que simbólica.

El modus operandi extremadamente medido y calibrado de la respuesta israelí, atacando varios sistemas de defensa aérea en la base aérea de Shekari, anejas a las instalaciones nucleares de Natanz (cercana a Isfahán), apunta hacia una escalada de elección, en la que Israel ha querido enviar cuatro mensajes a Irán: primero, que nunca va a dejar una agresión directa sin respuesta; segundo, que es autónomo para tomar sus propias decisiones estratégicas; tercero, que puede degradar su sistema de defensa aérea y, si quisiera, atacar su programa nuclear, convertido por el régimen de los Ayatolás en el símbolo que le permite proyectar poder e incertidumbre en la cancha geopolítica y cuarto, que no está interesado, de momento, en continuar subiendo peldaños en la escalada.

³² Paradójicamente, pocas semanas antes de estos sucesos, la fuerza aérea israelí había realizado unas maniobras para ensayar ataques en profundidad. Aunque no se trata de nada nuevo, quizás Jerusalén estaba realizando una acción de señalización (*signalling*) de su disuasión (SATAM, Path (2024, 13 de abril): «Israeli Air Force Holds Massive Drills To Hit 'Remote' Targets; Expert Says Iran's Nuke Facilities On Radar», *The Eurasian Times*, <https://www.eurasiatimes.com/us-israel-holds-massive-drills-to-hit-remote-targets/amp/>).

Conclusiones

Todavía es pronto para extraer lecciones definitivas de lo que puede significar la acción directa iraní del pasado 13 de abril sobre el frágil (des) equilibrio disuasorio que existe entre Teherán y Jerusalén o la amplia zona gris que lo enmarca. De hecho, es probable que esta acción no haya servido para recuperar el balance disuasorio con Israel, sino que lo haya desequilibrado todavía más. Aunque su finalidad era más demostrativa que militar, el éxito cosechado por Israel derribando la práctica totalidad de los vectores y destruyendo varios sistemas de defensa aérea en el interior de Irán puede generar otras lecturas en ambas capitales.

En el caso de Israel, tanto en su operación defensiva del 13 de abril como en su respuesta de 19 de abril, su éxito se ha basado en el uso estratégico de su fuerza, en la coordinación exitosa de los mecanismos de cooperación regional y en la equilibrada contención de su respuesta, que ha dejado a su antagonista con opciones diferentes a la escalada. La respuesta ha mostrado que Estados Unidos continúa teniendo un importante papel como estabilizador externo de Oriente Medio y que la disuasión israelí está estrechamente relacionada a Washington. Algo que de buen seguro tendrá efectos sobre los equilibrios regionales y los cálculos estratégicos que Irán pueda realizar en un futuro, a la vez que puede constreñir las respuestas israelíes.

La lección aprendida debería extrapolarse a las acciones de Israel en Gaza, donde la invasión final de Rafah y la expectativa de victoria total frente a Hamás, está suponiendo un lastre para la gestión efectiva de la guerra, generando pérdidas masivas de vidas, la prolongación de los secuestros, la devastación económica y el sufrimiento generalizado para toda la población involucrada.

*Sonia Sánchez Díaz * Guillem Colom Piella***

*Profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Francisco de Vitoria

**Profesor de Ciencia Política en la Universidad Pablo de Olavide

46/2024

3 de mayo de 2024

Teresa Arias Fernández

Más allá de las armas: la estrategia rusa en Ucrania

Más allá de las armas: la estrategia de Rusia en Ucrania

Resumen:

El diseño de una estrategia occidental efectiva en el conflicto ucraniano requiere una comprensión profunda de los objetivos, métodos y capacidades de Rusia. Tras el revés inicial de la Operación militar especial, la estrategia del país tuvo que adaptarse a un contexto de guerra. Dos años después del inicio del conflicto, Moscú posee un plan definido para avanzar. Este artículo analiza en detalle la estrategia rusa, examinando la política exterior del país desde el colapso de la Unión Soviética. Se exploran las diversas herramientas y tácticas empleadas por Moscú en Ucrania, incluyendo el apoyo militar, económico, diplomático y popular, así como la amenaza de la coerción nuclear. Finalmente, se evalúa la efectividad de la estrategia rusa y sus implicaciones para el futuro de Ucrania y de Occidente.

Palabras clave:

Rusia, Ucrania, OTAN, EE. UU, guerra, estrategia

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

Beyond Bullets: Russia's Strategy in Ukraine

Abstract:

Designing an effective Western strategy in the Ukrainian conflict demands a profound understanding of Russia's objectives, methods, and capabilities. Following the initial failure of the Special Military Operation, the Russian strategy had to adapt to the wartime context. Two years into the conflict, Moscow has a clear plan for moving forward. This article provides a detailed analysis of the Russian strategy, examining Russian foreign policy since the collapse of the Soviet Union. It explores the various tools and tactics employed by Russia in Ukraine, including military, economic, diplomatic, and popular support, as well as the threat of nuclear coercion. Finally, it assesses the effectiveness of the Russian strategy and its implications for the future of Ukraine and the West.

Introducción

Históricamente, Rusia ha sido el paradigma de potencia continental. Su posición estratégica entre Asia y Europa, junto con una inmensa fuente de recursos naturales y una vasta extensión territorial, le han otorgado un papel destacado en el desarrollo histórico del continente europeo. De hecho, es precisamente la posición estratégica de Rusia en el *Heartland* lo que llevó a Mackinder¹ a sostener que Rusia tenía el potencial de convertirse en una potencia global.

Sin embargo, varios factores han desmontado la hipótesis de Mackinder. Por un lado, la geografía, en lugar de ser un factor favorable, ha sido históricamente una condición permanente que han convertido a Rusia en un país estratégicamente vulnerable al haber sufrido numerosas invasiones a lo largo de su historia. Su debilidad en el flanco este y sur del territorio, al carecer de accidentes geográficos que la protejan, la ha llevado a adoptar una política fuertemente agresiva. Así, mientras que en el siglo XIX se expandió hacia Europa central, el Cáucaso y Asia para contener a Francia y Gran Bretaña, en el siglo XX el esfuerzo de guerra se centró en contener a Alemania y Estados Unidos.

Por otro lado, los eventos históricos del último siglo han inclinado la balanza en contra de Rusia. El colapso de la Unión Soviética alteró significativamente la posición de Rusia como superpotencia, relegándola a un papel secundario en la escena internacional. En consecuencia, Rusia alcanzó niveles inéditos de vulnerabilidad geográfica², siendo percibido este colapso por los rusos como "la mayor catástrofe geopolítica del siglo".³

En ese contexto, el Mar Caspio se convirtió en un escenario de disputa por los recursos petroleros y gasíferos en la década de 1990, con compañías occidentales compitiendo por el control de los recursos en los recién independizados estados de Kazajistán, Turkmenistán y Azerbaiyán. En el Mar Negro, Ucrania adquirió control soberano sobre Crimea, lo que supuso un nuevo escenario que Turquía intentó aprovechar como país limítrofe. Al mismo tiempo, la flota rusa del Mar Negro encontró dificultades para

¹ Halford J. Mackinder (1861-1947) fue un geógrafo británico que formuló una teoría geopolítica con el objetivo de preservar la hegemonía del Imperio británico a principios del siglo XX. Mackinder argumentó que Rusia, por su posición estratégica en el corazón de Eurasia, su vasta extensión territorial, y su abundante población y recursos, tenía la capacidad de obtener del dominio continental en un contexto favorecido por el desarrollo del ferrocarril.

² CALDERÓN, D. J. (2023). Geography and Geopolitics. In D. J. Calderón, Strategic Studies (pp. 4-7). Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

³ NBC Universal News Group. (2005). Putin: Soviet collapse a "genuine tragedy." . Obtenido de NBC: <https://www.nbcnews.com/id/wbna7632057>

mantener el control de la base de Sebastopol, que pasó a estar bajo la soberanía ucraniana, lo que obligó a Rusia a firmar un acuerdo de arrendamiento de su base naval. Además, Rusia experimentó una considerable pérdida de influencia en el Mediterráneo Oriental después de que sus buques fueran desmantelados en 1992⁴.

Pero más allá de las inseguridades derivadas de la geografía, el colapso de la Unión Soviética marcó el final de 300 años de historia en los que Rusia fue definida por su grandeza imperial. En este contexto, Rusia se vio obligada a redefinir su lugar en el mundo, iniciando una transformación política para occidentalizarse y dejar atrás la sombra del comunismo. Sin embargo, Rusia recuperó sus ambiciones geopolíticas a finales de la década de 1990, reclamando tanto el espíritu de grandeza ruso⁵ como su identidad como potencia euroasiática⁶. Estas aspiraciones, por lo tanto, requerían que Rusia fuera reconocida como una gran potencia inter pares, y no como una nación relegada en un sistema dominado por Estados Unidos⁷ (Goldberg, 2016). Bajo esta idea, desarrollaron la doctrina Primakov en 1996⁸, un enfoque estratégico que sentó las bases de la actual estrategia de seguridad nacional rusa bajo los siguientes principios:

- Oposición a la expansión de la OTAN, considerada como una amenaza para su seguridad
- Recuperación del estatus de gran potencia, promoviendo un orden internacional en el cual el poder se distribuya entre diferentes polos, evitando así un mundo marcado por la hegemonía estadounidense.
- Lograr la primacía en el espacio postsoviético, centrándose en establecer su esfera de influencia en Asia Central, el Medio Oriente y Europa del Este⁹. En

⁴ Lewis, D. (2019, July). Strategic Culture and Geography: Russia's Southern Seas after Crimea. Retrieved from <https://www.marshallcenter.org/en/publications/securityinsights/strategic-culture-and-geography-russias-southern-seas-after-crimea-0>.

⁵ CAPX. (2024). Henry Kissinger: Chaos and order in a changing world. Retrieved from <https://capx.co/chaos-and-order-in-a-changing-world/>

⁶ CALDERÓN, D. J. (2023). Geography and Geopolitics. In D. J. Calderón, Strategic Studies (pp. 4-7). Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

⁷ Goldberg, J. (2016, November 10). WORLD CHAOS AND WORLD ORDER: CONVERSATIONS WITH HENRY KISSINGER. The Atlantic.

⁸ Santayana, J. P. (2022). Security Strategies. Documento de Investigación 05/2022, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid.

⁹ CALDERÓN, D. J. (2023). Geography and Geopolitics. In D. J. Calderón, Strategic Studies (pp. 4-7). Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

concreto, se consideraba un objetivo indispensable mantener el control sobre las exrepúblicas soviéticas adyacentes a su territorio.¹⁰

La importancia de Ucrania en la Gran Estrategia Rusa

Dentro de esta estrategia, Ucrania desempeña un papel fundamental. Como ya advirtió Brzezinski, Ucrania es considerada un pivote geopolítico ya que, sin ella, Rusia deja de ser un imperio en Eurasia¹¹. Como observa Calderón (2023), la importancia de este país radica en el hecho de que "su absorción por Occidente amenazaría la frontera rusa hacia el sur, a solo 750 km del Mar Caspio (Estrecho de Volgogrado), un área esencial para la economía rusa que conecta, a través del Canal Volga-Don, las cuencas del Mar Caspio y el Mar Negro. Un estrangulamiento occidental de este área bloquearía el acceso ruso al Mar Negro, el Cáucaso y el Mar Caspio, poniendo en peligro la misma existencia de la Federación Rusa"¹². Por tanto, la presencia rusa en el litoral ucraniano, así como en la parte norte del mar negro, incluyendo Crimea, se convierten en elementos innegociables de la estrategia rusa¹³.



Mapa de Ucrania. Fuente: Calderón (2023)

¹⁰ Santayana, J. P. (2022). Security Strategies. Documento de Investigación 05/2022, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid.

¹¹ *Ibid*

¹² (Calderón, 2023, p. 6)

¹³ CONTE DE LOS RÍOS, Augusto. El dominio ruso del mar Negro a la sombra del conflicto de Ucrania. Documento de Opinión IEEE 03/2023.

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEE03_2023_AUGCON_Negro.pdf y/o enlace bie3 (consultado 01/marzo/2024)

Desde esta perspectiva resulta fundamental mantener a Ucrania dentro de su esfera de influencia para preservar los intereses estratégicos de Rusia. Sin embargo, uno de los principales obstáculos para lograr este objetivo ha sido la expansión de la Alianza Atlántica. Desde la época de Gorbachov, mantener la extensión territorial de la OTAN intacta se percibía como una condición esencial para garantizar los intereses de seguridad de Moscú.¹⁴ De hecho, los rusos han argumentado en numerosas ocasiones que la Unión Soviética retiró sus tropas de Europa con la condición de que la OTAN no se expandiera hacia el este si Alemania permanecía bajo la Alianza Atlántica. Aunque esta cuestión ha sido objeto de debate, algunos archivos desclasificados afirman que el secretario de Estado americano James Baker aseguró a Gorbachov, verbalmente, que «no solo para la Unión Soviética, sino también para otros países europeos, es importante contar con garantías de que si Estados Unidos mantiene su presencia en Alemania dentro del marco de la OTAN, ni un ápice de la jurisdicción militar actual de la OTAN se expandirá en dirección este¹⁵».

Sin embargo, desde 1999, la OTAN comenzó a expandirse hacia el este, primero al incorporar a la República Checa, Hungría y Polonia, y más tarde incluyendo a Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia en 2004¹⁶.

A pesar de manifestar descontento desde el principio, Rusia no emprendió ninguna acción para detener la expansión de la OTAN, ya que sabía que estos países, excepto los Estados Bálticos, no compartían fronteras con Rusia.

Sin embargo, en 2008, la OTAN acogió favorablemente las intenciones de Ucrania y Georgia de convertirse en Estados miembros de la Alianza Atlántica¹⁷. Estas acciones, junto con los esfuerzos de la UE para fomentar la democracia en Europa del Este, llevaron a Rusia a adoptar una posición cada vez más firme en la región, lo que se evidenció con la invasión de Georgia en 2008. Del mismo modo, Rusia se anexionó Crimea en 2014 ante la percepción de que la OTAN eventualmente establecería una base naval en la península¹⁸.

¹⁴ Mearsheimer, J. J. (2014, October). Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. *Foreign Affairs*, pp. 1-12.

¹⁵ Record of conversation between Mikhail Gorbachev and James Baker in Moscow. (Excerpts) Feb 9, 1990. Source. Gorbachev Foundation Archive, Fond 1, Opis 1.

¹⁶ Mearsheimer, J. J. (2014, October). Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. *Foreign Affairs*, pp. 1-12.

¹⁷ NATO. (2008). Bucharest Summit Declaration. Obtenido de NATO https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm

¹⁸ Mearsheimer, J. J. (2014, October). Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. *Foreign Affairs*, p. 1-12

En 2021, Rusia mostró una mayor insatisfacción al publicar una estrategia de seguridad nacional que señalaba los intentos deliberados de Occidente de contener a la Federación Rusa, sugiriendo que Moscú necesitaba defenderse “fortaleciendo su soberanía, independencia, e integridad territorial.”¹⁹ Además, la amenaza occidental no sólo quedaba circunscrita a una expansión territorial de la OTAN hacia el este, sino que se percibía también como una propagación inadmisibles de la cultura, ideología y valores occidentales en Rusia²⁰

En 2021, la decisión de la OTAN de proponer incluir a Ucrania en su alianza en la cumbre de Bruselas en junio, junto con un aumento en el apoyo militar y diplomático de Washington a Ucrania, fue considerada por el Kremlin como el traspaso de la última línea roja²¹.

Así, utilizando el pretexto de maniobras militares, Rusia comenzó a posicionar tropas a lo largo de la frontera ucraniana en el otoño de ese año. Tras un ultimátum en diciembre de 2021, Rusia invadió Ucrania el 24 de febrero de 2022. Bajo la perspectiva rusa, la intervención en Ucrania se percibía como una medida preventiva en respuesta a la amenaza percibida por la posible integración de Kiev en la órbita occidental.

No obstante, lo que inicialmente comenzó como una operación *blitzkrieg* para provocar un cambio en el régimen político en Kiev pronto se transformó en una guerra prolongada que superó las semanas inicialmente planeadas por los rusos para la victoria. Tras el fracaso de la ofensiva terrestre, Rusia abandonó su objetivo de derrocar al gobierno de Kiev y ajustó su estrategia al contexto de guerra, presentando tres desafíos estratégicos:

- Neutralizar a Ucrania y convertirla en una carga en lugar de un aliado estratégico tanto para la OTAN como para la UE²².
- Evitar una derrota a gran escala²³, preservando en cualquier escenario Crimea y las provincias de Novorossiia («Nueva Rusia»): Lugansk, Donetsk, Zaporizhzhia, Kherson, Mykolaiv y Odesa. Estas provincias, como símbolo del triunfo de Rusia

¹⁹ Federación Rusa. (2021). Decreto del Presidente ruso sobre estrategias de seguridad nacional. Rusia: Oficina de Publicaciones del Gobierno. Obtenido de https://rusmilsec.files.wordpress.com/2021/08/nss_rf_2021_eng_.pdf

²⁰ Modern War Institute. (2023). WHAT IS RUSSIA'S THEORY OF VICTORY IN UKRAINE? Obtenido de <https://mwi.westpoint.edu/what-is-russias-theory-of-victory-in-ukraine/>

²¹ Putin, V. (24 de February de 2022). Address by the President of the Russian Federation. Obtenido de Kremlin.ru: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>

²² Modern War Institute. (2023). WHAT IS RUSSIA'S THEORY OF VICTORY IN UKRAINE? Obtenido de <https://mwi.westpoint.edu/what-is-russias-theory-of-victory-in-ukraine/>

²³ Santayana, J. P. (2022). Security Strategies. Documento de Investigación 05/2022, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid.

sobre el Imperio Otomano, tienen un significativo valor para Putin. En 2014, se convirtieron en parte de un plan para crear una confederación de regiones autónomas dentro de Ucrania, con la intención última de ser incorporadas a Rusia²⁴. Después de la anexión de Crimea en 2014, el Kremlin continuó con su táctica en 2022, donde logró convocar un referéndum en los territorios ocupados de Lugansk, Donetsk, Zaporizhzhia y Kherson.²⁵

- Convertirse en una gran potencia en un contexto de guerra y aislamiento por parte de Occidente²⁶. Además, Rusia busca obtener una posición destacada en el ámbito euroasiático, remodelando las dinámicas internacionales para convertirse en una potencia central en el sistema multipolar emergente.

Herramientas de la estrategia rusa

La guerra, según la descripción del Coronel Arthur Lykke, "es un esfuerzo estratégico guiado por objetivos políticos (fines), que abarca actividades militares, económicas y diplomáticas (medios) y los recursos e instrumentos con los cuales llevar a cabo el esfuerzo (líneas de actuación)".²⁷ En el contexto de la guerra ucraniana podemos destacar cuatro ámbitos clave: militar, económico, diplomático y nuclear, conforman los elementos de la estrategia rusa.

Poder militar

En primer lugar, frente a la amenaza de la OTAN, la fuerza militar se percibe como un aspecto crucial para cumplir los objetivos políticos rusos. Por lo tanto, Moscú ha estado reforzando sus capacidades militares desde 2008 y continúa haciéndolo dos años después de la invasión. A pesar de enfrentar debilidades estructurales en sus fuerzas armadas, la capacidad militar convencional de Rusia sigue siendo notablemente elevada,

²⁴Ibidem

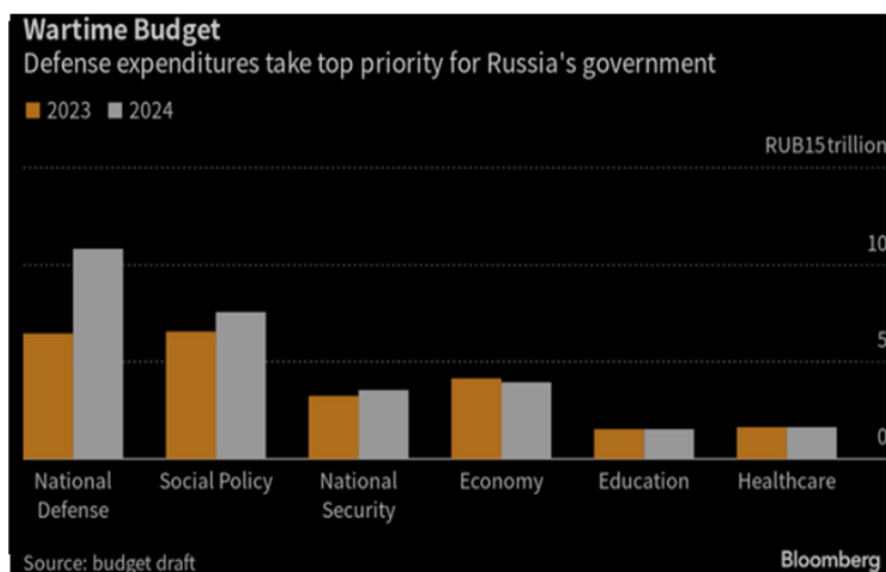
²⁵ Socor, V. (2022, September). Russian 'Referendums' in Ukrainian Territories Boosting Putin's Novorossiya Project. Retrieved from The Jamestown Foundation: <https://jamestown.org/program/russian-referendums-in-ukrainian-territoriesboosting-putins-novorossiya-project/>

²⁶ Santayana, J. P. (2022). Security Strategies. Documento de Investigación 05/2022, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid

²⁷ Modern War Institute. (2023). WHAT IS RUSSIA'S THEORY OF VICTORY IN UKRAINE? Obtenido de <https://mwi.westpoint.edu/what-is-russias-theory-of-victory-in-ukraine/>

ocupando el segundo lugar en 2023 en términos de potencia de fuego disponible y el quinto lugar en cuanto a personal militar activo.²⁸

Además, conforme al presupuesto federal aprobado por la duma en noviembre del pasado año, se estima que el gasto militar ruso aumente a 12.765 billones de rublos en 2024, lo que supone un incremento del 29% con respecto a 2023. Además, se prevé que el gasto militar supere por primera vez al gasto social, ascendiendo a un total del 7.1 por ciento del producto interior bruto (PIB) y un treinta y cinco por ciento del gasto público²⁹.



Comparativa del presupuesto ruso en 2023-2024. Fuente: Bloomberg (2024):

Poder económico

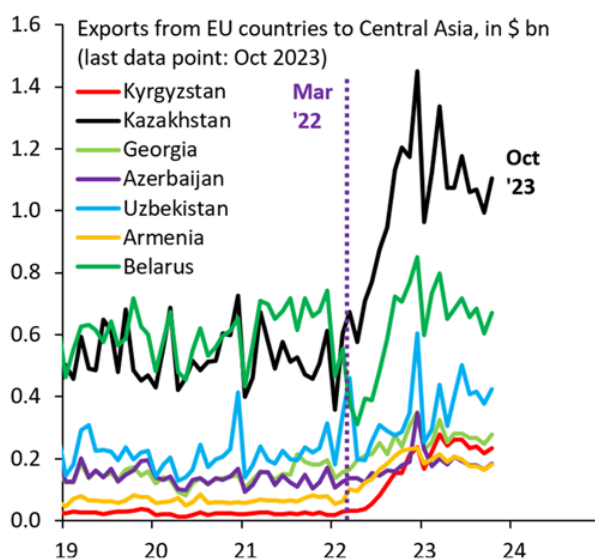
Para Rusia, tener una economía fuerte es esencial para perseguir sus objetivos estratégicos a largo plazo³⁰. Sin embargo, las sanciones occidentales impuestas a la economía rusa alejaron al país de alcanzar ese objetivo, obligando al Kremlin a buscar nuevos mercados en el Cáucaso y Asia Central. En este contexto, países como Kazajistán y Kirguistán han desempeñado un papel crítico, actuando como canales para

²⁸ Statista. (2023). Obtenido de <https://www.statista.com/topics/9957/armed-forces-of-russia/>

²⁹ Stockholm International Research Institute. (2023, December 13). Russia's new budget law signals determination to see the war in Ukraine through, according to new SIPRI analysis. Retrieved from <https://www.sipri.org/media/press-release/2023/russias-newbudget-law-signals-determination-see-war-ukraine-through-according-new-siprianalysis>

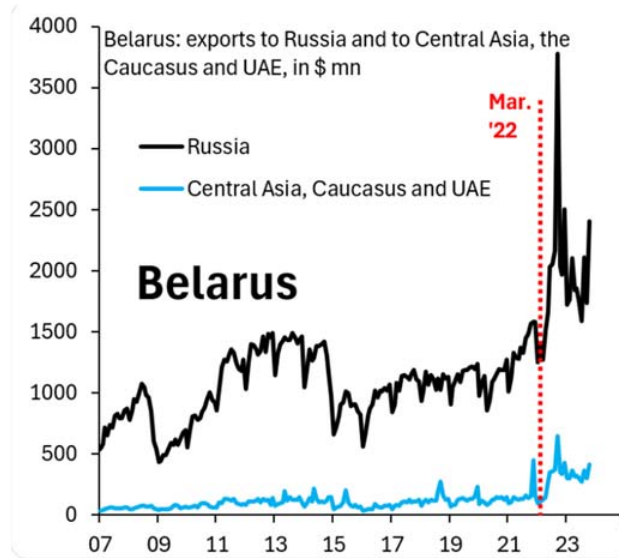
³⁰ Santayana, J. P. (2022). Security Strategies. Documento de Investigación 05/2022, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid.

la entrada de bienes de la UE en Rusia y como mercados para exportar sus recursos fuera del país³¹. Además, la entrada de bienes embargados en territorio ruso se ha visto facilitada por el incremento de las exportaciones por parte de la UE a países de Asia Central, el Cáucaso y Bielorrusia. Como informa Robert Brooks, jefe de estrategia en Goldman Sachs, las exportaciones europeas a estos países han aumentado en 1.3 billones de dólares al mes desde el inicio de la invasión.



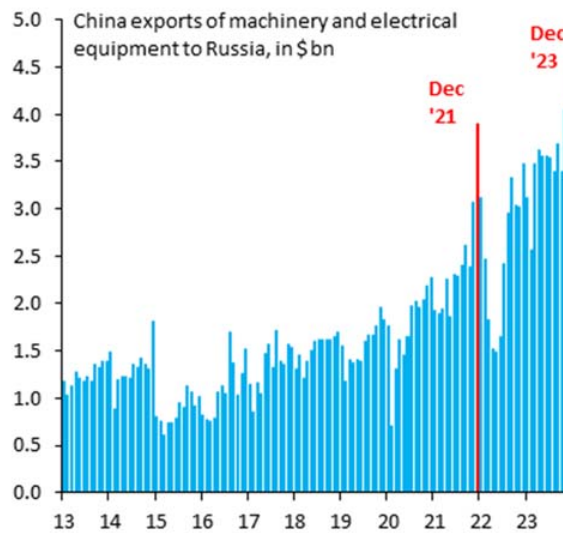
Exportaciones de la UE a Centro Asia (2019-2023). Fuente: Robin Brooks.

³¹ Torres, A. (2024, January). Russia continues to evade sanctions — the West must stop it. Retrieved from <https://www.bushcenter.org/publications/russia-continues-to-evadesanctions-the-west-must-stop-it>



Exportaciones de Bielorrusia a Rusia (2019-2023). Fuente: Robin Brooks.

Junto con Bielorrusia y los países de Asia Central, China es uno de los socios comerciales más importantes para Rusia en la actualidad, siendo el mayor exportador de maquinaria y equipos eléctricos, como muestra este gráfico elaborado por Brooks.



Exportaciones de maquinaria y equipamiento eléctrico (2013-2023). Fuente: Robert Brooks

Influencia diplomática

Rusia aspira a crear un orden internacional multipolar que disminuya la influencia occidental y establezca a Moscú como un nuevo centro de poder³². Para lograr este objetivo, considera esencial crear una red institucional paralela a Bretton Woods, promoviendo, junto con China, mecanismos de integración en los ámbitos de energía, comercio y seguridad, tales como la Organización para la Cooperación de Shanghái. En el frente económico, los BRICS se perciben como una asociación estratégica fundamental tanto para fortalecer las relaciones entre potencias no occidentales como para socavar el poder económico de los Estados Unidos, debilitando para ello al dólar en el mercado internacional.

Además, el Kremlin está convencido que lograr el éxito en el ámbito dialéctico es esencial para instaurar un nuevo orden mundial.³³ Bajo esta premisa, Rusia se dirige hacia el sur global donde encuentra socios potenciales en el sistema internacional. La narrativa rusa está dirigida a los países en desarrollo para sugerir que el actual orden liberal solo sirve a los intereses occidentales mientras obstaculiza el ascenso del resto de países. Frente a la injusticia inherente del sistema, Rusia aboga por un nuevo orden de relaciones internacionales más justo y democrático, donde se satisfagan las necesidades de la mayoría global.³⁴

La base de su relato se sustenta en un discurso neomarxista, que resalta la desigualdad rampante dentro del sistema internacional para insinuar que los países occidentales mantienen su poder aferrándose a estructuras injustas basadas en legados imperialistas y neocoloniales.

Apoyo popular

La piedra angular de la estrategia rusa depende del apoyo popular, ya que sin él el país corre el riesgo de experimentar una crisis interna.³⁵ Para sostener este apoyo, el discurso nacional de Putin está dirigido a movilizar a los ciudadanos rusos contra Occidente. Principalmente, refuerza los lazos culturales e históricos de Ucrania con Rusia,

³² Santayana, J. P. (2022). Security Strategies. Documento de Investigación 05/2022, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid. Página 81 y ss.

³³ *Ibid*

³⁴ EUFR. (December de 2023). From Russia with love: How Moscow courts the global south. Obtenido de EUFR: <https://ecfr.eu/publication/from-russia-with-love-how-moscow-courts-the-global-south/>

³⁵ *Ibid*

destacando la etnia eslava, la historia compartida, el idioma y la fe ortodoxa. En este marco, el colapso de la Unión Soviética se presenta como una tragedia, con tierras históricas separadas abruptamente de su madre patria, Rusia, por fronteras artificiales.³⁶ A pesar de la innegable unidad entre Moscú y Kiev, Occidente se percibe como un actor que solo ha contribuido a arrastrar a Ucrania hacia un peligroso juego geopolítico que tiene como principal objetivo convertir al país en una barrera entre Europa y Rusia³⁷.

La guerra en Ucrania se plantea como un acto de defensa contra la agresividad de la OTAN, ante intentos deliberados de aislar a Rusia y ubicar infraestructura militar cerca de sus fronteras. Además, tras la invasión, la anexión de Kiev por parte de la OTAN se presentó ante la opinión pública rusa "como una cuestión de vida o muerte, una cuestión de nuestro futuro histórico como nación (...) una amenaza muy real para nuestros intereses, pero también para la existencia misma de nuestro Estado y su soberanía"³⁸ Además, como destaca Santayana (2022), Putin y el Patriarca Kirill, líder de la Iglesia Ortodoxa Rusa, emplean retórica religiosa y dramática en sus discursos de guerra, asociada al martirio y al arrepentimiento, buscando preparar a la población rusa para abrazar sacrificios dentro del marco de lo que se advierte como un choque de civilizaciones.

Chantaje nuclear

Rusia utiliza la amenaza nuclear como parte esencial de su estrategia para hacer que los países occidentales retiren su apoyo a Ucrania a largo plazo, confiando en que Estados Unidos eventualmente aceptará una solución negociada. Aunque se considera que el arsenal nuclear es un elemento de último recurso, el Kremlin está dispuesto a utilizar armas nucleares tácticas en caso de enfrentarse a una derrota seria.³⁹ En este sentido, Putin ha amenazado con el uso de armas nucleares si la Alianza Atlántica envía

³⁶ Putin, V. (July de 2021). Article by Vladimir Putin "On the Historical Unity of Russians and Ukrainians". Obtenido de Kremlin.Ru: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>

³⁷ *Ibid*

³⁸ Putin, V. (24 de febrero de 2022). Address by the President of the Russian Federation. Obtenido de Kremlin.ru: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67843>

³⁹ Euronews. (2023, June 16). Putin anuncia la llegada de las primeras armas nucleares tácticas a Bielorrusia. Obtenido de Euronews: <https://es.euronews.com/2023/06/16/putinanuncia-la-llegada-de-las-primeras-armas-nucleares-tacticas-a-bielorrusia>

tropas militares a Ucrania, augurando que tal escenario supondría “la destrucción de la civilización”⁴⁰.

No hay que olvidar que Rusia posee un acopio nuclear bastante considerable, estimado en 5.977 ojivas nucleares, de las cuales 1.192 son armas tácticas y 1.185 son misiles balísticos intercontinentales⁴¹. En contraposición, los países europeos presentan una notable desventaja. Incluso Francia, la potencia nuclear más grande de Europa, solo posee un total de 290 ojivas nucleares, lo que le coloca en una posición de inferioridad en caso de enfrentamiento con Rusia, escenario que Emmanuel Macron no descarta para asegurar la victoria ucraniana.

Conclusiones

En las circunstancias actuales, la guerra parece lejos de terminar. A pesar de la resistencia inicial, en la que Ucrania logró recuperar partes importantes del territorio ocupado, algunos analistas sugieren que la situación que se ha revertido en favor de Rusia. Tras el fracaso estrepitoso de la contraofensiva ucraniana del pasado verano, los expertos presentan un escenario bastante complicado para Ucrania. Así, mientras que el país se está retirando a posiciones defensivas, Moscú, además de preservar sus posiciones en los territorios ocupados, está liderando la ofensiva en cinco enclaves estratégicos ucranianos: Kreminna, Bajmut, Marinka, Robotyne y Avdiivka.

Además, Ucrania carece de suficiente munición para mantener el ritmo actual de fuego, y esta tendencia es probable que continúe a medida que se agoten los suministros de la OTAN. En este sentido, el ministro de defensa ucraniano, Rustem Umerov afirmó el pasado febrero que Ucrania no puede disparar actualmente más de 2.000 proyectiles al día, aproximadamente un tercio de la media diaria de proyectiles que utiliza Rusia⁴².

Mientras tanto, Rusia está aumentando su producción nacional de municiones al mismo tiempo que diversifica sus fuentes de producción de municiones al depender de países como Irán y Corea del Norte.⁴³

⁴⁰ CUESTA, J. G. (Febrero de 2024). Obtenido de El País: <https://elpais.com/internacional/2024-02-29/putin-amenaza-con-armas-nucleares-capaces-de-destruir-la-civilizacion-tras-la-idea-de-macron-de-enviar-tropas-a-ucrania.html>

⁴¹ Cañas, Alejandro. n.d. ¿Cuál es el arsenal nuclear de Rusia? <https://as.com/actualidad/cual-es-el-arsenal-nuclear-de-rusia-n/>.

⁴² Ostiller, N. (2024). Bloomberg: Umerov says Ukraine has increasingly 'critical' shortage of artillery shells. Obtenido de Kiev Independent : <https://kyivindependent.com/umerov-ukraine-has-increasingly-critical-shortage-of-artillery-shells/>

⁴³ Watling, D. J. (2023). Ukraine Must Prepare for a Hard Winter. Obtenido de

Por otro lado, la situación demográfica ucraniana ha empeorado significativamente desde el inicio de la guerra. Según estudios recientes, se estima que la población se ha reducido de 42 a 35 millones entre 2022 y 2024⁴⁴. Además, según afirma David Petraeus, ex comandante de EE. UU. y antiguo director de la CIA, a diferencia de los ucranianos «los rusos han desarrollado formas de generar personal de reemplazo y unidades adicionales. Además, Rusia ha puesto su economía en pie de guerra, y aquí es donde entra en escena la realidad, ya que Rusia tiene más del triple de población que Ucrania y una economía que es más de 10 veces mayor que la ucraniana⁴⁵».

Algunos analistas sugieren que, en las circunstancias actuales, si la resistencia militar ucraniana colapsa o sufre una crisis seria, el Kremlin no se abstendrá de expandir el territorio capturado de Ucrania, cortando el acceso ucraniano al Mar Negro. En tal escenario, la única forma de revertir la situación sería a través del suministro de armas por parte de Estados Unidos, una suposición que no está tan clara debido a la decisión de Washington de detener el apoyo a Ucrania debido a la falta de un acuerdo en el Congreso de Estados Unidos a fecha de confección de este artículo, marzo de 2024.

En cualquier escenario concebible, el apoyo de Estados Unidos a Ucrania dependerá de las próximas elecciones presidenciales en Estados Unidos, con un futuro incierto sobre cómo las elecciones influirán en el apoyo proporcionado a Ucrania. Más importante aún, no se descarta una crisis interna en caso de que los resultados electorales no sean aceptados por una de las partes, lo cual no es tan descabellado, dada la alta polarización política en el país. Esta situación favorecería significativamente a Rusia y China, cuya alianza en un contexto de inestabilidad en Estados Unidos no augura un período muy pacífico en las relaciones internacionales.

Por otro lado, el entorno internacional actual favorece las ambiciones de Rusia. La catástrofe humanitaria en Gaza redirige la atención occidental, que ahora se centra en

<https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/ukraine-mustprepare-hard-winte>

⁴⁴ Shepeleva, A. (2024). DW. Obtenido de <https://www.dw.com/es/dos-a%C3%B1os-de-guerra-ucrania-pierde-poblaci%C3%B3n/a-68390125>

⁴⁵ Bergen, P. (2024, February 23). Opinion: Who is winning? gen. petraeus on Ukraine War, two years in.CNN. <https://edition.cnn.com/2024/02/23/opinions/general-david-petraeus-ukraine-war-second-anniversary-bergen/index.html>

Oriente Medio. Al mismo tiempo, proporciona a Rusia la oportunidad de mejorar su imagen entre el sur global al oponerse a Israel, aliado occidental apoyado por Estados Unidos.

En el contexto de una lucha dialéctica resultante de la guerra en Ucrania, con Rusia y Estados Unidos compitiendo por el apoyo global, la primera parece estar tomando la delantera. Mientras Washington lucha por obtener apoyo contra China y Rusia, el Kremlin está haciendo progresos significativos para movilizar al sur global con su visión del orden mundial. Es notable que Rusia haya realizado esfuerzos significativos para mejorar su imagen en África, donde representantes rusos han visitado numerosos países, incluidos Angola, Mali y Mauritania. Asimismo, el ministro de Asuntos Exteriores ruso recientemente realizó una gira por América del Sur, donde visitó Brasil, Venezuela, Nicaragua y Cuba⁴⁶.

La asociación de Rusia con China sigue siendo una prioridad para ambas potencias, con una creciente interdependencia y objetivos similares en una variedad de áreas, lo que minimiza el pretendido aislamiento occidental. Además, Rusia está explotando plataformas de integración como los BRICS para aumentar la influencia de Moscú y acelerar la formación de un nuevo orden mundial, una condición considerada necesaria para que Rusia mantenga su papel como gran potencia después de la guerra.

En el frente económico, a pesar de señales de fatiga, la economía rusa sigue siendo más resiliente de lo esperado, lo que está ayudando al país a mantener su estrategia a largo plazo⁴⁷.

Por lo tanto, las circunstancias actuales otorgan al Kremlin la credibilidad suficiente para crear una narrativa de victoria⁴⁸. En este contexto, Moscú se siente optimista, sabiendo que su superioridad demográfica sobre Ucrania le otorga una mayor capacidad de resistencia.

Sin embargo, en tiempos de guerra, todo puede cambiar de manera imprevista, lo que significa que el Kremlin continúa haciendo frente a varios riesgos estratégicos. Por ejemplo, una disminución en el apoyo popular podría comprometer la estrategia rusa.

⁴⁶ Caballero, José. 2023. Cómo Rusia ha conseguido apoyo en el hemisferio sur y qué está haciendo Ucrania para contrarrestarlo. septiembre. <https://www.bbc.com/mundo/articulos/c2x4pm5p7npo>.

⁴⁷ Santayana, J. P. (2022). Security Strategies. Documento de Investigación 05/2022, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid. Página 81 y ss.

⁴⁸ Modern War Institute. (2023). WHAT IS RUSSIA'S THEORY OF VICTORY IN UKRAINE? Obtenido de <https://mwi.westpoint.edu/what-is-russias-theory-of-victory-in-ukraine/>

Aunque todos los indicadores sugieren que Putin ganará las próximas elecciones presidenciales, no se puede descartar que una crisis interna importante pueda alterar la situación, abriendo nuevos escenarios.

Independientemente de lo que depare el futuro, mantener la situación actual solo prolongará la guerra, aumentando la probabilidad de que Rusia recurra a la utilización de armas nucleares, en el caso de que sintiera que sus intereses vitales estuvieran amenazados. Rusia está decidida a evitar la derrota a cualquier coste y Occidente debe ser consciente de esta determinación antes de proseguir con la intención de lograr una derrota total de Rusia en Ucrania.

*Teresa Arias Fernández**
Máster de Geopolítica y Estudios Estratégicos
de la Universidad Carlos III



47/2024

6 de mayo de 2024

Félix Ortega Medina *

Evolución legal de la figura del mercenario en el conflicto de Ucrania, ¿respeto o soslayo al DIH?

Evolución legal de la figura del mercenario en el conflicto de Ucrania, ¿respeto o soslayo al DIH?

Resumen:

El empleo de mercenarios es clave en numerosos conflictos, pero ganar la guerra de la información (dominio cognitivo) exige una legitimación para cumplir los postulados del derecho internacional humanitario (DIH). Para ello, las partes en conflicto adaptan su ordenamiento jurídico a las diferentes situaciones (como pudieran ser el establecimiento del Estado islámico o la actual invasión de Ucrania por Rusia).

Las naciones de origen (según taxonomía del Documento de Montreux) se ven afectadas por la existencia de sus nacionales, considerados mercenarios ante la comunidad internacional, desarrollando su particular guerra de la información.

La aplicación del derecho penal a los mercenarios retornados es una herramienta política y una forma de interferir en un conflicto sin tomar parte activa en el mismo, además de una cuestión de seguridad nacional.

Palabras clave:

Mercenario, Montreux, Ucrania, Rusia.

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

Legal evolution of the figure of the mercenary in the Ukrainian conflict, respect or disregard for IHL?

Abstract:

Employing mercenaries is crucial in many conflicts but winning the information war (cognitive domain) requires legitimacy in order to uphold the principles of the International Humanitarian Law (IHL). To that end, the parties to the dispute modify their legal framework to fit the various circumstances (which could include the establishment of an Islamic state or Russia's current invasion of Ukraine).

According to the Montreaux Document's taxonomy, the existence of mercenary nationals prior to the International Community has an impact on the countries of origin, leading to the development of their unique information war.

Applying international criminal legislation to mercenaries who have returned is not only a national security issue but also a political ploy to intervene in a conflict without actively participating in it.

Keywords:

Mercenaries, Montreaux, Ukraine, Russia.

Orígenes

El empleo de mercenarios viene siendo práctica recurrente desde los primeros conflictos. En momentos de necesidad, se disponía de tropas (con mayor o menor nivel de adiestramiento) por un precio pactado y en un plazo mínimo de tiempo. Como el negocio jurídico se encuadraba en el marco temporal de la contienda, no era necesario mantener esa costosa capacidad en tiempos de paz. Aunque la ausencia de seguridad jurídica conllevaba cierto riesgo en aquella relación contractual.

La creación de nuevos Estados con sus respectivos ordenamientos jurídicos impulsó la necesidad de extender su jurisdicción a sus ciudadanos, superando el foro territorial.

Un conflicto actual se sigue basando en un componente táctico, pero igual o más importante es el componente mediático caracterizado por las actividades en el entorno de la información y en el entorno cognitivo. Además, combatir en las zonas grises del derecho puede producir ventajas estratégicas¹.

Situación actual

Individualmente, la participación de mercenarios se basa en unos ideales (por nacionalismos, creencia religiosa...) cuyo mayor rédito es la internacionalización de los conflictos más allá de la eficacia de estos mercenarios, colisionando su participación con el marco legal de los Estados territoriales.

En el siglo XXI el empleo de mercenarios, formando parte de Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP) conlleva innumerables ventajas tácticas (son actores² en el conflicto con un adiestramiento y equipo superior a las fuerzas convencionales) además de ventajas sociales (generando un sentimiento de falta de afección en lo relativo a pérdidas humanas y evitando una movilización, medida sumamente antipopular en la sociedad actual).

¹ HERNÁNDEZ CALVO, Zacarías. *El derecho como arma estratégica: reflexiones sobre el conflicto entre Israel y Hamás*. Documento de Opinión IEEE 10/2024.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEE010_2024_ZACHER_Ucrania.pdf (consultado el 13/2/2024)

² Según el art. 47.1 del protocolo adicional los mercenarios no pueden ser considerados combatientes ni prisioneros de guerra.

Desde el punto de vista económico, se trata de una opción más barata a medio/largo plazo que un contingente de fuerzas armadas desplegado (y mantenido en el tiempo), aunque su eficacia ha quedado en entredicho contra una insurgencia fuertemente organizada o contra un enemigo convencional.

A estos beneficios, cabe añadir para el Estado contratante (que puede no coincidir con el estado territorial³), una impunidad casi total por los hechos que pudieran cometer dichas EMSP contraviniendo el derecho internacional de los conflictos armados.

Sobre todo, cuando por cuestiones políticas se emplean para injerir en asuntos de terceros Estados de una manera encubierta.

Marco normativo

Debido a que no todos los empleados de una EMSP pueden ser considerados mercenarios, es necesario disponer de una definición que goce del mayor consenso posible como la incluida en el artículo 47.2⁴ del protocolo I del Convenio de Ginebra:

«Se entiende por mercenario toda persona:

- a) que haya sido especialmente reclutada, localmente o en el extranjero, a fin de combatir en un conflicto armado;
- b) que, de hecho, tome parte directa en las hostilidades;
- c) que tome parte en las hostilidades animada esencialmente por el deseo de obtener un provecho personal y a la que se haga efectivamente la promesa, por una parte en conflicto o en nombre de ella, de una retribución material considerablemente superior a la prometida o abonada a los combatientes de grado y funciones similares a las fuerzas armadas de esa parte;
- d) que no sea nacional de una parte en conflicto ni residente en un territorio controlado por una parte en conflicto;
- e) que no sea miembro de las fuerzas armadas de una parte en conflicto; y

³ Según la definición del Documento de Montreux.

⁴ <https://www.icrc.org/es/document/protocolo-i-adicional-convenios-ginebra-1949-proteccion-victimas-conflictos-armados-internacionales-1977> (consultado el 15/3/2024)

f) que no haya sido enviada en misión oficial como miembro de sus fuerzas armadas por un Estado que no es parte en conflicto».

Una cuestión importante por analizar es, cuando más allá de la ganancia o la compensación material ofertada que debe ser superior a la remunerada a los componentes de las fuerzas armadas, los implicados acuden al conflicto por motivos ideológicos (religión, patriotismo, odio, prejuicios, venganza histórica o simple humanitarismo).

Otra cuestión primordial son los requisitos de nacionalidad que *a priori* parecen tasados, pero que los Estados esquivan de manera ágil, introduciendo leves modificaciones legales.

Solo en el caso de las EMSP entraríamos en el fondo del primer apartado de la definición, *ser reclutado especialmente para luchar en dicho conflicto*, pero debería ser un punto pacífico al depender la relación contractual de la zona geográfica en la que actuarán, en particular la remuneración económica.

En el seno de Naciones Unidas se constituyó en julio de 2005 un *Grupo de trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación*.

El mandato⁵ del Grupo incluye entre otros el fortalecimiento del marco jurídico internacional para la prevención y sanción del reclutamiento, empleo, financiación y entrenamiento de mercenarios.

Aunque su principal objetivo es la comprobación de la vulneración de los derechos humanos, también se centran en «Preocupaciones relativas a leyes, decretos, políticas o prácticas que no se ajustan a los criterios del derecho internacional de los derechos humanos, que se enumeran en pliego aparte».

El denominado Documento de Montreux⁶ es una iniciativa conjunta entre el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Gobierno de Suiza quienes decidieron disponer de un

⁵ <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/wg-mercenaries/about-working-group-use-mercenaries-means-violating-human-rights-and-impeding-exercise-right-peoples> (consultado el 26/2/2024)

⁶ https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/20192511-montreux-document_EN.pdf (consultado el 13/1/2024)

documento de buenas prácticas antes de iniciar el lento y complejo procedimiento de elaboración y aprobación de un tratado internacional.

Por lo tanto, no es un documento vinculante, pero recuerda las obligaciones legales de los Estados (contratante, territoriales y de origen) dimanantes del derecho internacional, así como un catálogo de buenas prácticas. Es un texto comúnmente aceptado incluso por actores no estatales.

La Asociación Internacional del Código de Conducta (ICoCA⁷) es una iniciativa que pretende garantizar que las EMSP respeten tanto los derechos humanos como el DIH.

Es importante resaltar que tanto el *Documento de Montreux* como la Asociación Internacional del Código de Conducta no pretenden ni legitimar el empleo de estas compañías ni prohibir sus actuaciones, tan solo se trata de un intento de regularlas.

En 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Convención internacional contra el reclutamiento, uso, financiación e instrucción de mercenarios*⁸ en un intento de mostrar la voluntad de la comunidad internacional de proscribir las actividades de los mercenarios.

En su artículo 1.2 amplía la definición de mercenario:

«2. Se entenderá también por “mercenario” toda persona en cualquier otra situación:

a) Que haya sido especialmente reclutada, localmente o en el extranjero, para participar en un acto concertado de violencia con el propósito de:

i) derrocar a un gobierno o socavar de alguna otra manera el orden constitucional de un Estado, o de,

ii) socavar la integridad territorial de un Estado.

b) Que tome parte en ese acto animada esencialmente por el deseo de obtener un provecho personal significativo y la incite a ello la promesa o el pago de una retribución material.

c) Que no sea nacional o residente del Estado contra el que se perpetre ese acto.

⁷ <https://icoca.ch/es/about/> (consultado el 27/2/2024)

⁸ <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/treaty-1989-mercenaries-5tdmhy.htm> (consultado el 27/2/2024)

- d) Que no haya sido enviada por un Estado en misión oficial; y
- e) que no sea miembro *de las fuerzas armadas del Estado en cuyo territorio se perpetre el acto*».

También existen intentos de autorregulación por las propias compañías como la International Stability Operations Association⁹ (ISOA) donde su código de conducta exige que reconozcan entre otros textos, el Documento de Montreux o el ICoCA.

España se adhirió al *Documento de Montreux* el 20 de mayo de 2009 pero la definición más actual y concreta la podemos encontrar en la *Publicación Doctrinal Conjunta PDC-02.01*¹⁰ *Derecho Internacional Humanitario en las Fuerzas Armadas* donde en su punto 1.4.2 Mercenarios establece:

«Son las personas especialmente reclutadas para combatir en un conflicto armado que tomen parte directa en las hostilidades, animadas esencialmente por el deseo de obtener un provecho personal y a quienes se haya prometido efectivamente una retribución material considerablemente superior a la equivalente a los combatientes de similar rango y función. No se consideran mercenarios los miembros de las FAS de una parte en conflicto ni los nacionales de esta parte, ni los miembros de una misión oficial de un Estado no parte en un conflicto. Nunca podrán ser considerados mercenarios los que tomen parte en operaciones de paz (art. 47 PAD I)».

Antecedente cercano bastante «incómodo»

En 2014, se establece el autodenominado Estado Islámico, recibiendo una importante afluencia de «combatientes extranjeros» bajo la promesa de vivir en un estado islámico y de percibir una remuneración a cambio de su participación, necesaria para el sostenimiento de dicho ideal, como combatientes.

Se trataba de personas reclutadas (a través de un proceso de radicalización) en sus países de origen, para tomar parte directa en las hostilidades y al no disponer el Estado islámico de unas fuerzas armadas como tal, la ganancia material, cualquiera que fuese,

⁹ <https://stability-operations.org/> (consultado el 27/2/2024)

¹⁰ Se trata de una revisión de la publicación específica del Ejército de Tierra declarada de «interés conjunto» promulgada en 2022.

no era comparable, por lo que su actuación podría subsumirse en la definición de mercenarios.

Tal es el caso que el propio «Grupo de trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación» en su informe¹¹ dedicó un capítulo precisamente al fenómeno de los combatientes extranjeros como mercenarios. Aunque en la resolución 2178¹² del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se evita denominarlos mercenarios y en su lugar los considera «combatientes terroristas extranjeros» y define como:

«Las personas que viajan a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, incluso en relación con conflictos armados, y decidido a hacer frente a esa amenaza».

En ambos bandos (a favor y en contra del autodenominado Estado Islámico), estos combatientes originaron graves incidentes ya que en sus propias redes sociales exhibieron sus pasaportes e incluso algunos llegaron a quemarlos; otros llegaron a emitir declaraciones específicas de renuncia a su nacionalidad activa.

¿Cómo aplicar un ordenamiento jurídico de manera imparcial a estos combatientes cuando la posición de su Estado de origen está alineada con uno de los bandos?

Una gran parte de los Estados de origen de estos combatientes, al considerar que su ordenamiento jurídico podría no ser la herramienta más eficaz, decidieron no modificar ni introducir ninguna nueva norma legal, huyendo del derecho hacia posiciones de seguridad nacional.

Quizás asumiendo por anticipado el más que probable fallecimiento durante las hostilidades, pero no previendo su retorno, en algunos casos con familia incluida.

¹¹ [MercenarismandPrivateMilitarySecurityCompanies.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/MercenarismandPrivateMilitarySecurityCompanies.pdf) y [Companies.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/MercenarismandPrivateMilitarySecurityCompanies.pdf) (ohchr.org) (consultado el 26/2/2024)

¹² [n1454802.pdf](https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n14/548/02/pdf/n1454802.pdf?token=t4vMPWQuLfvLohwfyf&fe=trueun.org) (https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n14/548/02/pdf/n1454802.pdf?token=t4vMPWQuLfvLohwfyf&fe=trueun.org) (consultado el 26/2/2024)

Desde el prisma de Rusia

Rusia¹³ no deja de ser paradigmática, ya que su propio código penal en el artículo 359¹⁴ reconoce el ilícito penal del mercenario y la pena a imponer, además de ser una de las naciones firmantes del *Protocolo I del Convenio de Ginebra*.

No solo asume la definición de mercenario del Protocolo I del Convenio de Ginebra, sino que la desarrolla, en particular el último punto, contemplando que, aun habiendo sido enviado por una tercera parte, un instructor o un asesor militar, para proporcionar asistencia al desarrollo de las fuerzas armadas, si tomase parte directa en las hostilidades, serían considerados mercenarios.

En septiembre de 2022, la Duma aprobó una modificación legislativa¹⁵ por la que se simplificaban los trámites para la concesión de la ciudadanía rusa a todos los ciudadanos extranjeros que firmasen un contrato para servir en sus Fuerzas Armadas por un periodo de al menos un año:

«Los ciudadanos extranjeros que hayan firmado un contrato de servicio en las Fuerzas Armadas, el ejército o las formaciones militares de Rusia durante al menos un año podrán obtener la ciudadanía rusa mediante un procedimiento simplificado sin necesidad de obtener un permiso de residencia».

Esta modificación eliminó la necesidad de contar previamente con un permiso de residencia y rebajó la duración del contrato inicial con las Fuerzas Armadas de cinco años a un año.

Tanto este decreto como su posterior modificación en 2023 han sido derogados al firmarse una nueva norma¹⁶ el cuatro de enero de 2024, el Decreto Presidencial número 10:

«La nueva orden ejecutiva sobre la concesión de la ciudadanía mediante procedimientos simplificados se aplica a determinadas categorías de extranjeros. Entre ellos se incluyen aquellos que hayan celebrado un contrato de servicio militar en las Fuerzas Armadas de la Federación de Rusia o en formaciones militares durante “la operación militar especial” o que estén cumpliendo el servicio militar

¹³ ICRC Base de datos, DIH Consuetudinario, Práctica relacionada con Norma 108, Mercenarios, <https://ihl-databases.icrc.org/es/customary-ihl/v2/rule108?country=ru#>, (consultado el 17/1/2024)

¹⁴ <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ru/ru080en.pdf> (consultado el 15/2/2024)

¹⁵ <http://duma.gov.ru/en/news/55276> (consultado el 17/1/2024)

¹⁶ <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202401040001?index=1> (consultado el 15/2/2024)

durante este periodo; los extranjeros que fueron licenciados del servicio militar durante la operación militar especial por determinados motivos; cónyuges, hijos y padres de dichas personas».

Como vemos se ha incluido la frase durante la operación militar especial y entre los aspectos modificados a destacar, se elimina la necesidad de demostrar el conocimiento del idioma ruso y se reduce el plazo de resolución de las solicitudes de tres meses a un mes.

Al facilitar la obtención de la nacionalidad y extenderla a los familiares pretende integrar un número significativo de inmigrantes ilegales (problema actual en las grandes ciudades rusas) y minimizar una nueva movilización reduciendo así el coste político de esta medida. Es coincidente en tiempo con una campaña de redadas contra la inmigración ilegal que se ha llevado a cabo desde finales del pasado mes de diciembre en las principales ciudades rusas.

Esto contribuiría a reducir los riesgos asumidos por los ciudadanos extranjeros combatiendo como mercenarios en la Operación Militar Especial. Poco pudo hacer Rusia en los casos de combatientes capturados y juzgados en Ucrania, como el ciudadano kazajo Shyngys Seypiev, condenado a una pena de prisión de nueve años según el artículo 447¹⁷ del código penal ucraniano.

La difusión de una noticia por la que Kazajistán, ejerciendo su soberanía (código penal) sobre sus ciudadanos, juzgó y condenó, el 15 de noviembre de 2023, a Alexei Shompolov por mercenario (durante el juicio alegó haber firmado un contrato con la EMSP Wagner Group debido a necesidades económicas), a la pena de cárcel de seis años y ocho meses¹⁸, así como a la confiscación de dinero casi equivalente a la indemnización que obtuvo por su baja médica en combate, preocupó tanto a los mercenarios como a los responsables de la captación de la EMSP y del Ministerio de Defensa ruso.

En el ámbito interno, el 14 de febrero de 2024, el presidente Putin firmó una ley¹⁹ de enmiendas al código penal y al código procesal penal, para prevenir futuros motines, en

¹⁷ La condena es solo inferior en un año a la pena máxima y la negoció en contraprestación a asumir su culpabilidad y colaborar en la resolución de otros casos criminales, lo que demuestra la dureza en la aplicación del código penal ucraniano en tiempos de guerra.

¹⁸ Según el Código Penal de Kazajistán en vigor, en su artículo 162 (3) establece una pena de privación de libertad de entre tres y siete años. La pena impuesta es casi la máxima aun cuando firmó el contrato en marzo de 2023 y en agosto de 2023 ya estaba licenciado por herida en combate.

¹⁹ <http://en.kremlin.ru/acts/news/73448> (consultado el 19/2/2024)

la que se amplían los delitos relacionados con el sabotaje, traición y la seguridad que entre otros aspectos cita:

«Además, todos los activos utilizados o destinados a financiar el terrorismo, actividades extremistas, un grupo organizado, “una unidad armada ilegal”, una red criminal (asociación criminal) o cualquier actividad contra la seguridad de la Federación de Rusia estarán sujetos a confiscación».

De entre la miríada de EMSP presentes en algún momento en la autodenominada Operación Militar Especial en Ucrania, nos centraremos en la EMSP Wagner Group no solo por ser la de mayores capacidades sino por la transparencia que ha mostrado en redes sociales, incluso al publicitar sus «ofertas de trabajo» con requisitos, remuneraciones y forma de contactar con dicha organización.

Mientras que durante el año 2022 y primer trimestre del 2023 la EMSP Wagner Group, en sus ofertas de trabajo citaban como condición, no poseer un pasaporte de la Unión Europea, en el segundo trimestre desapareció ese impedimento. No solo estuvo captando personal de las repúblicas vecinas más deprimidas social y económicamente o inmigrantes ilegales en pleno corazón ruso, sino que difundió sus ofertas incluso en lengua española.

Tras lo que se ha denominado el motín²⁰, el Ministerio de Defensa ruso ha permitido a las redes sociales de Wagner Group mantenerse activas, si bien han reorientado sus esfuerzos de captación hacia unidades convencionales de las Fuerzas Armadas rusas. Curiosa manera de tratar a quienes se llegó a iniciar un procedimiento penal por rebelión armada, contemplada en el artículo 279²¹ del código penal ruso.

Son estas mismas redes sociales las que el doce de febrero²² de 2024 han anunciado la existencia de ofertas de trabajo en las Fuerzas Armadas para «ciudadanos no rusos» y se menciona explícitamente la adquisición simplificada de la nacionalidad al amparo de lo establecido en el *Decreto Presidencial número 10* de fecha cuatro de enero de 2024. Incluso citan explícitamente la posibilidad de firmar dicho contrato teniendo antecedentes

²⁰ El Ministerio de Defensa intentó acabar con las disputas emitiendo una orden según la cual todas las PMC debían firmar un contrato que las supeditaba al Ministerio de Defensa. El origen de este denominado motín fue la negativa de Yevgeny Prigozhin a supeditarse al Ministerio de Defensa.

²¹ Con una pena de entre doce a veinte años de privación de libertad y sin eximente/atenuante por cesar en dicho ilícito penal.

²² <https://t.me/wagnernew/13782> (consultado el 16/2/2024)

penales, una violación de las órdenes de inmigración o incluso una orden de deportación en vigor.

Y desde estos mismos perfiles²³, a finales de febrero de 2024 se publicitaron las primeras ofertas de empleo en la EMSP Wagner Group para sus despliegues en África, donde en varios países, además de instruir o adiestrar, está supervisando cuando no acompañando en acciones militares a las fuerzas armadas de dichas naciones.

En el aspecto cuantitativo, diferentes fuentes establecen que la participación de *Wagner Group* en Ucrania ha podido consistir entre 30.000 y 50.000 combatientes.

Como la narrativa es un arma necesaria, se denominan a sí mismos *wagnerites*, *músicos* o *miembros de la orquesta* evitando que se emplee el término mercenario por algún actor o medio de comunicación social.

Estas modificaciones legislativas disminuyen, cuando no eliminan *de facto*, la presencia de mercenarios en un conflicto en el que Rusia intervenga con sus fuerzas armadas.

Desde el prisma de Ucrania

Además de ser una de las naciones firmantes del *Protocolo I del Convenio de Ginebra*, también es parte de la *Convención internacional contra el reclutamiento, uso, financiación e instrucción de mercenarios* de 1989.

Motivado por el inicio de la ocupación rusa, en 2015 envió una comunicación²⁴ a la Organización de Naciones Unidas por la que informaba que sus obligaciones como nación firmante, en la parte de su territorio ocupado y no controlado, no podían ser garantizadas.

El Código Penal de Ucrania, en su capítulo XX, *Delitos penales contra la paz y la seguridad de la humanidad y orden jurídico internacional*, tipifica como delito en su artículo 447²⁵ tanto la participación activa como pasiva del mercenario en las hostilidades.

²³ <https://t.me/wagnernew/14029> (consultado el 16/2/2024)

²⁴ <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2015/CN.614.2015-Eng.pdf> (consultado el 23/2/2024)

²⁵ https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/document/ukr/2001/criminal-code-of-the-republic-of-ukraine-en_html/Ukraine_Criminal_Code_as_of_2010_EN.pdf (consultado el 7/2/2024)

Este precepto adolece de una definición concreta del mercenario, pero sí establece una condición eximente en la participación de forma activa en conflictos armados en terceros Estados por precio o recompensa al citar que se considera delito²⁶ siempre que se lleve a cabo «sin la autorización obtenida de las apropiadas autoridades gubernamentales».

De ahí que en el Reglamento sobre el servicio militar en las Fuerzas Armadas por parte de extranjeros y apátridas (decreto presidencial 248 del 10 de junio de 2016) y en las instrucciones²⁷ que lo desarrollan, se establezca que los extranjeros pueden unirse de forma voluntaria mediante contrato inicial de tres años de duración en las clases de tropa y suboficiales.

Precisamente en esas instrucciones se establece de forma taxativa que el salario de los extranjeros sirviendo en las Fuerzas Armadas de Ucrania no diferirá del salario de los ciudadanos ucranianos prestando ese servicio.

Al amparo de dicho Reglamento, el 27 de febrero de 2022 (tres días después de la invasión rusa) el presidente ucraniano Zelensky hizo un llamamiento a «los ciudadanos del mundo, amigos de Ucrania, de la paz y de la democracia» a alistarse en la recién creada Legión Internacional para la defensa de Ucrania.

A este llamamiento siguió un Decreto de fecha 1 de marzo de 2022 eximiendo de visado para acceder a Ucrania si el motivo aducido era alistarse en la Legión Internacional para la Defensa de Ucrania.

Según el derecho internacional, son voluntarios que quedan sujetos a la legislación ucraniana por servir en sus Fuerzas Armadas en las condiciones previamente descritas por lo que legalmente no serían mercenarios. En el aspecto cuantitativo, no es una cuestión menor cuando, las primeras cifras ofrecidas por el Ministerio de Defensa Ucraniano declararon tener más de 16.000 solicitudes en los primeros meses.

Sin embargo, las autoridades rusas han cuestionado esta vía de incorporación al conflicto de estos combatientes asegurando que serán tratados como mercenarios, es decir, les niega la consideración, *ex ante*, de prisioneros de guerra.

²⁶ Castigado con una pena de privación de libertad de entre cinco a diez años.

²⁷ https://www.mil.gov.ua/content/pdf/proced_1.pdf (consultado el 20/2/2024)

Desde la página web²⁸ de la Legión Internacional para la Defensa de Ucrania se insiste en la tríada dogmática que reflejamos de manera literal:

Sobre la cuestión de precio o recompensa

«Recibirá el salario estándar de un soldado ucraniano y variará dependiendo de las condiciones en el servicio».

Sobre el cumplimiento de la legalidad

«¿Se me considerará un mercenario, delincuente o criminal si me uno a la Legión?

No, será a todos los términos legales un militar de las Fuerzas Armadas de Ucrania, como los ucranianos que sirven. Sin embargo, “recomendamos revisar las leyes de su país en cuanto al servicio en un ejército extranjero”».

Sobre la adquisición de la nacionalidad

«¿Podría convertirme en residente o ciudadano ucraniano por mi servicio en el ejército?

Su contrato militar con las Fuerzas Armadas de Ucrania es la base legal para una estancia a largo plazo en Ucrania. Su contrato / identificación militar prueba que estás en territorio ucraniano de manera legal. No puede obtener otro permiso de residencia. Sin embargo, el servicio en el ejército es un camino hacia la ciudadanía. “Por otro lado, hay varias iniciativas legales para agilizar el proceso de obtener la ciudadanía para veteranos que puedan probar el servicio en el país”».

La citada página web²⁹ se halla íntegra disponible en español ya que es uno de los tres idiomas de uso aceptado desde noviembre de 2023, junto al inglés y al ucraniano, en la Legión Internacional.

A diferencia de Rusia, las modificaciones del Reglamento intentan eliminar *de facto*, la presencia de mercenarios en el bando ucraniano en este conflicto.

De la misma manera, la narrativa empleada es denominarse a sí mismos como legionarios evitando el empleo del término mercenario por algún actor o medio de comunicación social. Es tan importante la narrativa, que los medios de comunicación

²⁸ <https://ildu.com.ua/es/#join-us> (consultado el 21/2/2024)

²⁹ <https://ildu.com.ua/es> (consultado el 21/2/2024)

social en terceras naciones recurren a eufemismos³⁰ como luchaba como soldado en Ucrania.

Caso concreto de Sheik Mansour Batalion

Este grupo, ahora unidad militar, compuesta principalmente por chechenos islámicos, combatió en su país contra Rusia, pero también estuvo presente en Siria donde algunos componentes fueron instruidos junto a los combatientes del autodenominado Estado Islámico en sus bases. Tras su establecimiento en Ucrania recibieron refuerzos desde Siria.

Desde el prisma ucraniano no son considerados como mercenarios al disponer de un permiso de las autoridades para poder llevar a cabo sus actividades. No están subordinados a la Legión Internacional para la Defensa de Ucrania, pero sí a la legislación ucraniana.

Han tratado de eludir su encasillamiento como mercenarios (en un intento de ser considerados como milicias a ojos del Convenio de Ginebra) al negar de forma reiterada que su participación en el conflicto sea remunerada, ya que ellos solo combaten por ideología contra la Rusia del presidente Vladimir Putin; o afirmar en sus redes sociales que renuncian *ex ante* a la concesión de la nacionalidad ucraniana motivado por su acendrado sentimiento patriótico hacia la república de Chechenia.

Pero nada impide al poder legislativo ucraniano, una vez finalizado o estabilizado el conflicto, habilitar una norma jurídica que confiera *de facto* la nacionalidad ucraniana a sus miembros.

En 2021, este grupo, fue retirado de la lista de sanciones del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa de Ucrania y ya entonces surgieron las primeras voces³¹ partidarias de, en aras de recompensar sus esfuerzos previos, concederles la nacionalidad o al menos un permiso de residencia.

³⁰ https://www.larazon.es/espana/desaparecido-cantabro-que-luchaba-como-soldado-ucrania_2024021465cd021082085c00017c438c.html (consultado el 21/2/2024)

³¹ <https://oc-media.org/opinions/opinion-ukraine-has-a-duty-to-remove-north-caucasian-volunteer-fighters-from-the-sanctions-list/> (consultado el 16/2/2024)

Si Ucrania se incorporase finalmente a la Unión Europea, a su nacionalidad se le añadiría de oficio la «ciudadanía europea».

Conclusiones

El retorno de combatientes radicalizados sí que ha originado preocupaciones, solventadas, con la huida al concepto de seguridad nacional en detrimento de una reforma o actualización legislativa que confiera herramientas suficientes a la sociedad.

Las naciones se han alineado con la Organización de Naciones Unidas donde se consideran terroristas aun cuando en el punto 6 de la citada Resolución 2178 de 2014 se cita:

«...decide que todos los Estados se cercioren de que sus leyes y otros instrumentos legislativos internos tipifiquen delitos graves que sean suficientes para que se pueda enjuiciar y sancionar de modo que quede debidamente reflejada la gravedad del delito».

En caso de necesidad, las naciones, modificando leyes o reglamentos, evitan perder el respeto a la legalidad ante la comunidad internacional y mostrar el sometimiento al DIH, como parte de la guerra informativa mientras que pueden seguir disponiendo de esta capacidad.

Quien debe asignar la consideración de prisionero de guerra o de mercenario, es el Estado captor, el cual puede llegar a asignar un estatus a dicho personal aplicando su propia legislación pudiendo ocasionar un quebranto del derecho internacional humanitario al interpretar que la otra parte habría cometido un fraude de ley.

Quizás haya llegado el momento de impulsar el Documento de Montreux e incorporarlo como tratado vinculante en la esfera del derecho internacional, pero de nada serviría si las naciones no observasen escrupulosamente las obligaciones allí contenidas. Ahora bien: ¿interesa a las naciones regular el empleo de mercenarios?

*Félix Ortega Medina**
Analista, Grado en Derecho

48/2024

9 de mayo de 2024

Fco. Javier Saldaña Sagredo *

Prabowo Subianto, nuevo presidente de Indonesia. Jokowi se resiste a abandonar el poder

Prabowo Subianto, nuevo presidente de Indonesia. Jokowi se resiste a abandonar el poder

Resumen:

En un país como Indonesia, donde el culto al líder nacionalista (político o militar) destila en todos los ámbitos sociales, la victoria del exgeneral Prabowo Subianto en las elecciones presidenciales, celebradas el pasado 14 de febrero, puede situar al país en una encrucijada entre el culto a la persona del actual presidente Joko Widodo, conocido popularmente como Jokowi, quien ha culminado un exitoso decenio presidencial de avances sociales y apertura del país el exterior, con el comienzo de un nuevo ciclo de corte nacionalista y personalista que el septuagenario nuevo presidente pretende imponer. Sin embargo, el largo período de poder que ha ostentado Jokowi, político «provinciano» desconocido hace diez años cuando fue aupado a la presidencia del país por el *lobby* político del padre de la patria Sukarno, le ha convertido en un sólido líder con criterio propio, aclamado por las masas, que se resiste a abandonar el poder para lo que ha creado su propia saga política.

Palabras clave

Elecciones Indonesia, Prabowo Subianto, Joko Widodo, Jokowi, nacionalismo.

***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.

Prabowo Subianto, new president of Indonesia. Jokowi is reluctant to relinquish power.

Abstract:

In a country like Indonesia, where the cult of the nationalist leader (political or military) distills in all social spheres, the victory of former general Prabowo Subianto in the presidential elections held on February 14, may place the country at a crossroads between the cult of the person of the current president Joko Widodo, popularly known as Jokowi, who has culminated a successful presidential decade of social advances and opening the country to the outside world, with the beginning of a new cycle of nationalist and personalist nature that the septuagenarian new President intends to impose. However, in the long period of power held by Jokowi, the unknown "provincial" politician who ten years ago was elevated to the presidency of the country by the political lobby of the father of the country Sukarno, has turned him into a solid leader with his own criteria, acclaimed by the masses, who refuses to give up power for which he has created his own political saga.

Keywords:

Elections Indonesia. Prabowo Subianto. Joko Widodo. Jokowi. Nationalism.

Las elecciones presidenciales y legislativas de la República de Indonesia celebradas el pasado 14 de febrero buscaron el octavo presidente desde su independencia en 1945 y la renovación de los asientos de la cámara baja del Parlamento. Con respecto a las primeras, todo parece indicar que el actual ministro de Defensa, el general retirado Prabowo Subianto se ha proclamado vencedor alcanzando casi el 60 % de los votos de los más de 204 millones de indonesios llamados a las urnas.

Tras el avance liberal que ha supuesto el decenio de poder del actual presidente Joko Widodo (conocido popularmente como Jokowi), la llegada a la Presidencia de este militar retirado puede tener un impacto en la política del país de las 17.500 islas, que hasta la fecha ha alcanzado las mayores cotas de crecimiento económico y liderazgo regional situándose, en 2023, en el puesto dieciséis, justo por detrás de España, en el ranking de riqueza mundial que elabora el Fondo Monetario Internacional¹.

En ese sentido, el protagonismo que ha mostrado el presidente saliente durante la campaña presidencial adivina un intento de perpetuación en el poder con el intento de establecer una saga familiar apoyando el desembarco en la arena política de sus dos jóvenes hijos, ambos con escasa experiencia en los avatares de la compleja e imprevisible política indonesia. Jokowi pretende pasar de ser un político principiante sin experiencia en asuntos de Estado en 2014 a un líder consolidado y conocido internacionalmente, posicionándose de esta forma como un actor principal entre los habituales *lobbies* de poder de la política indonesia.

En cualquier caso, la victoria del general Prabowo Subianto podría también situar a Indonesia en una encrucijada entre el reformismo liberal impulsado por Jokowi, que se inició con un período político denominado *reformasi*, tras la caída del dictador Suharto en 1998, y una vuelta a los postulados nacionalistas y proteccionistas que fueron la base de regímenes anteriores donde se destilaba culto al líder político o militar nacionalista en todos los ámbitos sociales².

¹ International Monetary Fund report for selected countries (Indonesia). Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October/weo-report> (consultado el 14/3/2024)

² Entre esos regímenes, destacó el del general Suharto, líder militar que accedió al poder con un todavía poco esclarecido golpe militar que acabó con Sukarno, primer presidente del país, gobernando con mano de hierro Indonesia durante veintitrés años. BRITANNICA, The Editors of Encyclopedia. «Suharto», *Encyclopedia Britannica*. 22 Mar. 2024. Disponible en: <https://www.britannica.com/biography/Suharto>. Accessed 22 March 2024 (consultado el 3/4/2024)

Un breve recorrido por la corta pero sinuosa historia de Indonesia

Sukarno, padre de la nación indonesia, declaró la independencia el 17 de agosto de 1945, tras la derrota de los japoneses en la Segunda Guerra Mundial y aunque los Países Bajos, como antigua metrópoli, intentaron recuperar el control de su colonia lo que desató una guerra que contó con el apoyo de los británicos y que se alargó cuatro años, finalmente transfirieron la soberanía al pueblo indonesio en 1949.

La época de gobierno de Sukarno discurrió en pleno orden mundial bipolar donde la emergencia de los partidos comunistas apoyados por la extinta URSS era habitual en aquellas áreas donde nacían nuevos países como consecuencia de los procesos de descolonización de los años 50 y 60 del pasado siglo. En el sudeste asiático, en donde la mayoría de los embrionarios Estados necesitaban apoyo exterior para su pervivencia, Indonesia no fue una excepción, constituyéndose como uno de los numerosos «laboratorios de confrontación» de la guerra fría entre la extinta URSS y los EE. UU.³

De esa forma, con su ascenso imparable que le suponía sus más de tres millones de afiliados, el Partido Comunista de Indonesia (PKI) llegó a poner en jaque al gobierno del presidente Sukarno que se vio en la extraña tesitura de apoyar el todavía confuso intento de autogolpe militar el 1 de octubre de 1965 con el que presuntamente pretendía entregar el poder a los comunistas. La represión del golpe por el general Suharto, principal jefe militar de la época, con el apoyo de grupos políticos rivales del PKI, se saldó con la muerte de casi medio millón de indonesios y un millón de supuestos miembros y simpatizantes del PKI detenidos. Pocos meses después se produjo la destitución del presidente Sukarno a quien se consideró el instigador del golpe⁴.

Con la llegada al poder del general Suharto el 12 de marzo de 1967 se suspendió la militancia partidista. Se instauró el denominado «New Order» con un único partido en liza, el Partai Golongan Karya (Golkar), fundado a tal efecto por el nuevo presidente. De esa forma, Suharto fue reelegido por períodos de cinco años en 1973, 1978, 1983, 1988 y 1993. Cuando se disponía a afrontar su séptimo mandato, en 1998 se sucedieron

³ PASTOR BEATO, Néstor. «Descolonización y Guerra Fría en la independencia de Indonesia», *Ab Initio*, núm. 8. 2013, pp. 121-138. Disponible en: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4517376.pdf&ved=2ahUKewjezt3r95aFAxVvif0HHR6xAhAQFnoECBwQAQ&usq=AOvVaw0EFpA3KUSxAu-Nolum1puy>

⁴ CRIBB, Robert. «Behind the coup that backfired: the demise of Indonesia's Communist Party». Disponible en: <https://theconversation.com/behind-the-coup-that-backfired-the-demise-of-indonesias-communist-party-47640> (consultado el 3/4/2024)

protestas, huelgas y manifestaciones que culminaron con su renuncia el 21 de mayo. A Suharto le sucedió su vicepresidente, Jusuf Habibie, con la promesa de reformas y elecciones a la Presidencia en 1999 que llevaron al poder, el 20 de octubre de ese año, a Abdurrahman Wahid⁵.

Pero solo dos años después, el 23 de julio de 2001, el presidente Wahid fue destituido por la Asamblea Consultiva del Pueblo (MPR, en su acrónimo en idioma indonesio) que reúne a ambas Cámaras del Parlamento indonesio, después de haber sido sometido a dos mociones de censura acusado de corrupción lo que llevó al poder a su vicepresidenta, Megawati Sukarnoputri, hija de Sukarno, quien curiosamente había sido nombrada para ese cargo por Wahid, a pesar de haber sido su contrincante en la elecciones presidenciales. Pocos meses después, el 12 octubre de 2002 se produjo el tristemente célebre atentado terrorista de Bali que fue atribuido a la organización terrorista indonesia Yemaa Islamiya (vinculada a Al Qaeda) y que provocó 202 víctimas mortales⁶.

En las siguientes elecciones presidenciales del 20 de octubre de 2004 se alzó con el poder el militar Susilo Bambang Yudhoyono (conocido popularmente como SBY), ministro de Megawati y a la que derrotó en la urnas por un estrecho margen. Resultado que se repitió en 2009 y que otorgó a SBY un largo período de diez años de gobierno en el que país sufrió una de las catástrofes naturales más devastadora de su corta historia, el tsunami que asoló la isla de Aceh el 26 de diciembre de 2004.

El 9 de julio de 2014, el actual presidente Jokowi llega al poder al derrotar por un estrecho margen del 6,5 % a su oponente, el teniente general retirado Prabowo Subianto. Al haberse presentado solamente dos candidatos se descartó desde el principio la posibilidad de una segunda vuelta y Jokowi fue proclamado presidente por la Asamblea Legislativa el 20 de octubre de ese mismo año.

Cinco años después, el 17 de abril, los contendientes se volvieron a enfrentar en las urnas con la salvedad de que, en esta ocasión, las hacían coincidir por primera vez en la historia del país con las elecciones legislativas. El margen de victoria de Jokowi en

⁵ RICHBURG, Keith B. «Suharto Resigns, Names Successor», *Washington Post Foreign Service*. Thursday, May 21, 1998, p. A01. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/indonesia/stories/resignation052198.htm?itid=ik_inline_manual_3 (consultado el 3/4/2024)

⁶ RIDRUEJO REJÓN, Tatiana. *Yemaa Islamiya: el yihadismo en el Sudeste Asiático*. IEED Documento de Opinión 64/2023 de 26 de junio de 2023. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEE064_2023_TATRID_Asia.pdf (consultado el 3/4/2024)

esta ocasión aumentó al 11 % pero paradójicamente Prabowo fue nombrado ministro de Defensa por Jokowi en su nuevo gobierno, cargo que en la actualidad sigue desempeñando⁷.

Prabowo y su largo camino hacia la Presidencia

El actual ministro de Defensa, Prabowo Subianto, de 72 años, se presentaba a las elecciones por tercera vez tras sus «fracasos» en 2014 y 2019. A pesar de ello, el exgeneral sigue contando con un sólido aparato político y apoyo social con gran número de seguidores a través de su propio partido, el *Gerakan Indonesia Raya* (Movimiento Grana Indonesia, en acrónimo local, Gerindra), que actualmente es la segunda fuerza política del país en votos y la tercera en asientos en la Cámara Baja del Parlamento⁸.

Prabowo, procedente de una familia elitista y adinerada enfrentada a Sukarno, tuvo una educación cosmopolita ya que, en su juventud, debido al exilio político de su padre en la década de 1960 por las diferencias con el primer presidente de Indonesia vivió en Singapur, Malasia, Tailandia, Suiza y el Reino Unido. De esa forma, adquirió un consolidado *background* internacional, lo que ha hecho que durante su etapa como ministro de Defensa sus viajes al extranjero hayan sido una constante.

De vuelta a Indonesia, Prabowo sirvió en las Fuerzas Armadas Indonesias, desde su graduación como teniente en 1969 hasta su pase voluntario al retiro en 1998, habiendo alcanzado el grado de teniente general. Fue yerno del presidente Suharto, se casó en 1983 con su segunda hija Siti Hediati Hariyadi de la que posteriormente se divorció en 1998, tras la caída del dictador.

En la década de los 80, durante su trayectoria militar como comandante de las Fuerzas Especiales del Ejército indonesio (Kopassus), Prabowo fue acusado de violación de los derechos humanos en la ocupación indonesia de Timor oriental y también en la represión separatista de la provincia Papúa. Años después, fue acusado de violación de derechos humanos por el secuestro de activistas democráticos durante la agitación de finales de

⁷ AL JAZEERA NEWS. «Indonesia's Widodo appoints archrival as defence minister». 23/10/2019. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2019/10/23/indonesias-widodo-appoints-archrival-as-defence-minister> (consultado el 3/4/2024)

⁸ THE JAKARTA POST web. «Analysis on 2024 candidates' presidential elections». Disponible en: <https://www.thejakartapost.com/indonesia/2023/11/24/candidate-profile-prabowo-subianto.html> (consultado el 3/4/2024)

la década de los 90 cuando era comandante de las Fuerzas de la Reserva Estratégica del Ejército (Konstrad). Aunque posteriormente absuelto y declarado inocente, esos episodios siempre has supuesto una losa en su carrera política, incluida la prohibición de entrada a los EE. UU. durante más de veinte años hasta su nombramiento como ministro de Defensa⁹.

En 1998, tras la caída de Suharto, Prabowo se autoexilió en Jordania durante tres años dedicándose a los negocios personales y familiares y amasando una gran fortuna que le serviría para financiar sus futuras campañas políticas a su vuelta al país en 2001. Su *holding*, el Nusantara Group, abarcaba una ingente área de negocios que iba desde la fabricación de papel hasta la exportación de carbón y derivados del petróleo, aceite de palma y explotación pesquera¹⁰.

De esa forma y en su bautismo político a su vuelta a Indonesia en 2004, Prabowo se postuló en la elección interna para la nominación como candidato presidencial del partido *Golongan Karya* (Partido de los Grupos Funcionales, Golkar en acrónimo local), con escaso éxito ya que quedó postergado a la quinta posición. No obstante, y a pesar de que Golkar se encaramó a la primera posición en las legislativas de ese mismo año y que Prabowo consiguió entrar en la dirección del partido, el exgeneral abandonó la formación política creada por Suharto en 2008 para unirse a un grupo de disidentes del partido y formar un nuevo partido, el Gerindra¹¹.

En su credo inicial, Gerindra se presentaba como una nueva formación política con postulados nacionalistas en estricto alineamiento con la *Pancasila*, código ético enunciado por Sukarno durante el proceso de independencia contra los holandeses y agregado al prólogo de la Constitución de 1945 a modo de doctrina fundamental del Estado que se articula en cinco preceptos: la creencia en Dios, la unidad nacional, el humanismo internacional, la democracia representativa y la justicia social.

De esa forma, en las elecciones presidenciales de 2009, Prabowo llegó a un imprevisible acuerdo con su ahora rival Megawati Sukarnoputri, hija de Sukarno, que unía a sus respectivos partidos Gerindra y *Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan* (Partido

⁹ MAO, Frances. «Prabowo Subianto: The tainted ex-military chief who will be Indonesia's new leader», *BBC News*. February 15, 2024. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-asia-68237141> (consultado el 3/4/2024)

¹⁰ SINGGIH, Viriya. «Unearthing Indonesia's 10 Biggest Coal Oligarchs». February 13, 2022. Disponible en: <https://projectmultatuli.org/en/unearthing-indonesias-10-biggest-coal-oligarchs/> (consultado el 3/4/2024)

¹¹ *THE JAKARTA POST web*. «Runners and political insiders in Indonesia». Disponible en: <https://www.thejakartapost.com/party-central/gerindra> (consultado el 3/4/2024)

Democrático Indonesio de la Lucha, PDI-P en acrónimo local) en una fórmula presidencial que pretendía impedir la reelección del entonces presidente Susilo Bambang Yudhoyono que ya había derrotado a Megawati cinco años antes¹². En su debut electoral legislativo, Gerindra solo obtuvo un discreto 5 % de los votos (26 escaños) y, a lo largo de la legislatura se alejó del PDI-P, un partido considerado de centro progresista, para finalmente respaldar las tesis de su antiguo partido Golkar y sobre todo del partido del presidente Yudhoyono, el *Partai Demokrat* (Partido Democrático, PD).

Durante los cinco años de la legislatura, Prabowo se empleó a fondo en la preparación de las elecciones del 2014 que se celebraron el 9 de julio, no solo por el vertiginoso ascenso de su partido en las legislativas del 9 de abril, en las que lograron 23 escaños (11,8 % de los votos) sino porque también consiguió ser apoyado por la casi totalidad de los partidos del arco parlamentario, a excepción del PDI-P, reuniendo a 353 diputados sobre un total de 575¹³. Por su parte el PDI-P elegía candidato presidencial a un desconocido hombre de negocios de provincias, Joko Widodo, no perteneciente al partido, pero que la lideresa Megawati, en horas bajas tras dos derrotas consecutivas, había aupado bajo sus siglas partidistas desde la Alcaldía de Surakarta hasta el puesto de gobernador de la provincia de Yakarta.

Durante la campaña Prabowo fue permanentemente acosado por las organizaciones pro derechos humanos debido a su pasado en el régimen del *New Order* de su exsuegro. De esa forma la renovación social impulsada por Jokowi con una oleada de mensajes sobre inversiones y subsidios sociales ganaba cada día más adeptos entre los partidarios, especialmente jóvenes, del libre mercado y comercio abierto. Sin embargo, Prabowo tenía una excesiva apariencia nacionalista, *antiyanqui* (en ese momento estaba sancionado por los EE. UU. por sus acusaciones de violaciones contra los derechos humanos) y proteccionista de la economía nacional, especialmente en la agricultura donde solo proponía conceder algunas opciones a las importaciones chinas en materia económica.

¹² HAMANN, Katie. «Indonesia's Presidential Campaign Begins Quietly», *The Voice Of America*. November 02, 2009. Disponible en: <https://www.voanews.com/a/a-13-2009-06-03-voa58-68818022/413238.html> (consultado el 3/4/2024)

¹³ DOMÍNGUEZ, Gabriel. «Prabowo's coalition», *DW*. 7/16/2014. Disponible en: <https://www.dw.com/en/prabowos-coalition-could-undermine-a-jokowi-presidency/a-17789284> (consultado el 3/4/2024)

De ese modo Prabowo perdió adeptos en la carrera presidencial y finalmente acabó derrotado por un estrecho margen del 6,2 %, rehusó reconocer los datos oficiales de la Comisión General de Elecciones (KPU) a la que acusó de supuesto fraude lo que desestimó la Corte Constitucional. Al exgeneral le quedó el consuelo de desempeñar el liderazgo de la oposición al nuevo Gobierno al mando de un bloque mayoritario en el Parlamento que con el paso de la legislatura Jokowi se encargó de desmontar al «estilo nacional»¹⁴.

Después de las fallidas elecciones presidenciales del 2014, Prabowo forjó alianzas con grupos islámicos conservadores y partidos políticos criticados por avivar las tensiones comunales y crear fisuras en el país laico y pluralista, lo que le valió auparse a la presidencia de su partido Gerindra. Sin embargo, en su segundo intento presidencial, el 17 de abril de 2019, no pudo aglutinar en su apoyo tan holgada mayoría partidista como cinco años antes siendo abandonado incluso por el partido que le vio nacer, el Golkar. El populismo incondicional que Jokowi había conseguido en sus cinco años de mandato hizo el resto. Esta vez el diferencial de votos entre ambos fue de un 11 %¹⁵. La oferta seductora de Jokowi, que podía ofrecer a los votantes un raudal de avances económicos y sociales fue superior de nuevo al discurso nacionalista de Prabowo, lleno de evocaciones de tiempos pasados, propugnando la necesidad de restituir la «grandeza» de Indonesia.

En esta ocasión, Prabowo también denunció incluso de manera más agresiva un fraude que calificó de «masivo y sistemático» impugnando de nuevo los resultados y negándose a apaciguar a sus seguidores que en sus enfrentamientos con la policía se saldaron con ocho muertos y cientos de heridos. Ni siquiera el rechazo de nuevo de su recurso por parte de la Corte Constitucional puso fin a sus protestas hasta que Jokowi le propuso la cartera de Defensa con lo que, ahora sí, acató el resultado electoral felicitando y pidiendo disculpas al ganador de las elecciones, quien el 23 de octubre de ese año 2019 nombró a su nuevo aliado ministro de Defensa en sustitución del general retirado Ryamizard

¹⁴ MIETZNER, Marcus. *Journal Of Democracy*. October, 2014. Disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/indonesias-2014-elections-how-jokowi-won-and-democracy-survived/> (consultado el 3/4/2024)

¹⁵ *BBC News*. «Indonesia election: Joko Widodo re-elected as president». May 21, 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-asia-48331879> (consultado el 3/4/2024)

Ryacudu, que lo había desempeñado desde 2014¹⁶. De esa forma, Jokowi se aseguraba al comienzo de la legislatura de una gran coalición formada por 525 escaños de todos los partidos con representación parlamentaria menos uno, el Partido de la Justicia Prospera (PKS) de Sohibul Iman que se constituía en la oposición con tan solo 50 escaños.

El primer fruto que a Prabowo le produjo su flamante nuevo cargo fue el levantamiento de las sanciones norteamericanas que sufría desde sus supuestas violaciones sobre los derechos humanos de la época del *New Order* del general Suharto. Inmediatamente después de ello y antes de final del 2020 ya visitaba oficialmente los EE. UU. en respuesta a una invitación de su homólogo Mark Esper. Y es que el principal objetivo de Prabowo ha sido el aumento considerable del gasto militar del país que ejerce bajo un control férreo del Ministerio, lo que ha supuesto innumerables viajes al extranjero a países con grandes industrias armamentísticas como China, Turquía, Rusia, el propio EE. UU. o Francia, donde recientemente cerró de forma sorprendente la compra de 42 aviones *Rafale* que ha provocado, aún más, la diversificación de aviones de combate que el país posee¹⁷.

A comienzos de 2023, Prabowo inició oficialmente su campaña política para las presidenciales de este año. Sobre la base de su partido Gerindra, estableció una gran coalición de partidos, denominada *Koalisi Indonesia Maju* (Coalición Indonesia Avanzada, KIM en acrónimo local), en la que formaban parte seis formaciones políticas que sumaban 261 escaños, de los 575 de la Cámara Alta del Parlamento de las elecciones legislativas del 2019, más el debutante partido de la Solidaridad Indonesia (PSI) de Kaesang Pangarep, hijo menor de Jokowi. A ello se añadió el ya conocido golpe de efecto mediático de la incorporación del otro hijo, esta vez el primogénito de Jokowi, Gibran Rakabuming Raka, como vicepresidente en su candidatura presidencial¹⁸.

¹⁶ ALJAZEERA News. «Indonesia's Widodo appoints archrival as defence minister». October 23, 2019. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2019/10/23/indonesias-widodo-appoints-archrival-as-defence-minister> (consultado el 3/4/2024)

¹⁷ PIZARO GOZALI, Idrus (Benar News). «Indonesia completes order for 42 French Rafale fighter-jets amid regional tensions». *The Jakarta Post*. January 10, 2024. Disponible en: <https://www.thejakartapost.com/indonesia/2024/01/10/indonesia-completes-order-for-42-french-rafale-fighter-jets-amid-regional-tensions.html> (consultado el 3/4/2024)

¹⁸ TANAMAL, Yvette and SUHENDA, Dio. «Prabowo-Gibran ticket register 2024 candidacy», *The Jakarta Post*. October 25, 2023. Disponible en: <https://www.thejakartapost.com/indonesia/2023/10/25/prabowo-gibran-ticket-register-2024-candidacy.html> (consultado el 3/4/2024)

Elecciones del 2024. Jokowi da la espalda al PDP-I y se alía con Prabowo

En Indonesia, donde los idearios y programas políticos se alejan de la visión occidental de los posicionamientos de derecha e izquierda y donde la población se aglutina bajo líderes carismáticos y populares, las alianzas para la formación del gobierno dependen muy directamente de los *lobbies* de poder más que del resultado de las elecciones. Así fue por ejemplo en 2014, cuando inmediatamente después de conocer los resultados en las que el actual presidente Jokowi obtuvo la victoria por estrecho margen y que la aritmética partidista del resultado de las legislativas no daba a su partido, el PDI-P, los escaños necesarios para formar gobierno en solitario, la reforma de su gobierno hasta tres veces durante la legislatura mediante el sucesivo reparto de carteras en un Gabinete con treinta y tres ministerios, le permitió forjar una coalición mayoritaria para sacar adelante las leyes necesarias e impulsar su agenda política¹⁹.

Aún más sorprendente fue la decisión de Jokowi después de las elecciones presidenciales del 2019, en las que revalidó su triunfo contra Prabowo, y al que sin ningún tipo de rubor nombró ministro de Defensa pocas semanas después de su victoria, a pesar de su oscuro pasado durante la dictadura del general Suharto, lo que ha hecho sin duda mucho más fácil su nuevo mandato de cinco años que está a punto de finalizar²⁰.

Y es que, en las negociaciones políticas se entremezclan intereses en un juego de índole partidistas, económico, social o incluso personal donde la configuración de bloques de partidos a cambio de contrapartidas de poder logra revertir de forma sorprendente los resultados electorales mediante un juego imprevisible de influencias y concesiones políticas.

Con estos antecedentes, la sombra de Jokowi ha seguido planeando durante la larga campaña presidencial y legislativa de las elecciones en las que sus detractores le han acusado de una parcialidad manifiesta. Y es que, además del virtual ganador Prabowo, si ha habido otro protagonista a la altura del exgeneral en la carrera presidencial del

¹⁹ INDONESIA INVESTMENTS web. Working Cabinet (2014-2019)». Disponible en: <https://www.indonesia-investments.com/culture/politics/current-cabinet/item273> (consultado el 3/4/2024)

²⁰ PADDOCK, Richard C. «Indonesian General Accused of Kidnapping Is Named Defense Minister», *The New York Times*. 3/10/2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/10/23/world/asia/indonesia-prabowo-joko-widodo.html> (consultado el 3/4/2024)

2024, este ha sido el presidente saliente quien ha movido ficha aprovechando su incontestable ámbito de influencia y popularidad amasados durante el decenio que ha estado en el poder, llegó incluso a tener que acallar los rumores que sugerían que pretendía incluso modificar la Constitución en un intento de lograr un tercer mandato²¹.

Pero sin duda el gran legado político de Jokowi será sin duda conseguir que su hijo primogénito, Gibran Rakabuming Raka, haya figurado como vicepresidente en las elecciones del 14 de enero en la candidatura presidencial que ha encabezado su otrora contrincante y favorito a sucederle en el cargo Prabowo Subianto. Perseverante en su capacidad de influencia, se acusa a Jokowi de apoyar a su hijo hasta el punto de que, a pesar de no tener la edad mínima de cuarenta años permitida por la legislación indonesia para poder ser nominado en las presidenciales, logró que el Tribunal Constitucional, presidido por su cuñado Anwar Usman, realizase en octubre del pasado año un controvertido cambio en las normas de elegibilidad rebajando la edad de elección a treinta y cinco años²².

Y es que el apoyo de Jokowi a su hijo, ya había quedado patente cuando Gibran fue elegido alcalde de Surakarta en 2021 con solo treinta y cuatro años. Surakarta, en Java central, ciudad de más de 500.000 habitantes de donde es originaria la familia y donde el propio Jokowi fue también alcalde desde el 2005 al 2012, justo antes de dar el salto a la capital administrativa del país, Yakarta, como gobernador (equivalente a nuestros presidentes autonómicos) y a la presidencia del país en 2015 bajo las siglas del PDI-P.

Hasta el pasado 14F, donde además de las presidenciales también se celebraron elecciones legislativas, solo nueve partidos tenían representación parlamentaria producto de las elecciones del 2019²³. Para esta ocasión hasta un total de cuarenta han concurrido en las urnas. A falta de los resultados oficiales, el PDI-P, aunque su popularidad haya disminuido desde las pasadas elecciones donde obtuvo un 19,3 %, se presenta como potencial ganador estimándose una quinta parte de los votos. Por detrás

²¹ STRANGIO, Sebastian. «Indonesia's Jokowi Denies Plan to Extend His Term Beyond 2024», *The Diplomat*. 11/4/2022. Disponible en: <https://thediplomat.com/2022/04/indonesias-jokowi-denies-plan-to-extend-his-term-beyond-2024/> (consultado el 3/4/2024)

²² WIDIANTO, Stanley and ANANDA, Teresia. «Indonesia court clears path for Jokowi's son to run for vice presidency», *Reuters Agency*. October 16, 2023. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesia-court-upholds-minimum-age-requirement-president-vp-candidates-2023-10-16/> (consultado el 3/4/2024)

²³ LANE, Max. «Balance de las elecciones indonesias de 2019», *Rebellion web*. 29/6/2019. Disponible en: <https://rebellion.org/balance-de-las-elecciones-indonesias-de-2019/> (consultado el 3/4/2024)

se situaría el partido Gerindra de Prabowo que, con un 12,6 % de los votos en los comicios de hace cuatro años, arrebató el segundo puesto al partido Golkar, fundado por Suharto, que se quedó en un 12,3 %²⁴.

Más aún sobre el legado político-familiar que Jokowi quiere perpetuar y según los analistas especializados, se puede considerar el hecho de que la principal novedad para las elecciones legislativas del 14F ha sido la aparición en escena del nuevo Partido de la Solidaridad Indonesia (PSI), de orientación juvenil, liderado por el hijo menor del presidente Jokowi, Kaesang Pangarep, de tan solo 28 años, y al que las encuestas le dan posibilidades de entrar por primera vez en el Parlamento al alcanzar el 4 % de los votos en todo el país necesarios para tener representación²⁵.

Pero volviendo a las presidenciales, paradójicamente todo apuntaba inicialmente que el candidato que contase con el apoyo del PDI-P se alzaría claramente con la victoria como así lo hizo el actual presidente Jokowi en las dos ocasiones anteriores. Sin embargo, y al parecer, la imposibilidad de que Gibran pudiese optar a completar la candidatura presidencial como vicepresidente por el PDP-I, partido del que era miembro, precipitó presumiblemente las negociaciones de su padre con su ministro de Defensa quien finalmente lo incluyó en la candidatura de su partido Gerindra, ahondando en el progresivo alejamiento que el político de Surakarta ya había iniciado con el partido que le aupó al poder en 2014 y 2019²⁶.

El principal rival de Prabowo en las elecciones presidenciales ha sido Ganjar Pranowo, de 55 años, miembro del PDP-I, anterior gobernador de la provincia de Java Central, una de las provincias más pobladas del país, Ganjar fue elegido por la lideresa del partido en un intento de reeditar el éxito conseguido con Jokowi en 2014. Muy alejado de las élites gobernantes, se ha ganado el apoyo del ciudadano de a pie especialmente entre el electorado joven, que utiliza con profusión las redes sociales, abanderando en su

²⁴ THE JAKARTA POST web. «Indonesia Decides. 2024 Presidential and Legislative election». Disponible en: <https://www.thejakartapost.com/election-2024> (consultado el 29/3/2024)

²⁵ HAPSARI, Mita Amalia. «Kaesang Pangarep Appointed Chairman of Indonesian Solidarity Party», *The Jakarta Globe*. 25/9/2023. Disponible en: <https://jakartaglobe.id/news/kaesang-pangarep-appointed-chairman-of-indonesian-solidarity-party> (consultado el 3/4/2024)

²⁶ PAAT, Yustinus. «Ruling Party PDI-P Confirms Gibran's Departure», *The Jakarta Globe*. October 27, 2023. Disponible en: <https://jakartaglobe.id/news/ruling-party-pdip-confirms-gibrans-departure> (consultado el 3/4/2024)

campaña las cuestiones regionales entre las que destaca la potenciación del país en el control de los ingentes recursos naturales fundamentalmente marinos²⁷.

Le ha acompañado como candidato a la vicepresidencia Mahfud MD, antiguo juez del Tribunal Constitucional, exministro del Gabinete de Jokowi como coordinador de Asuntos de Seguridad y Defensa, que se ha posicionado en contra de la corrupción con lo que contribuye a la integridad a la candidatura de Ganjar y la posibilidad de obtener votos cruciales de la influyente organización islámica *Nahdlatul Ulama* (Despertar de los Eruditos Islámicos) de la que Mahfud es un veterano afiliado y en la que ocupó cargos de responsabilidad en el pasado. Desde su posición también como antiguo miembro del Constitucional no ha vacilado en criticar al actual presidente acusándole de injerencia en la campaña presidencial en favor de su hijo lo que le llevó a dimitir como ministro del gobierno días antes de las elecciones²⁸.

El tercero en discordia en la carrera presidencial ha sido Anies Baswedan, gobernador de Yakarta entre 2017 y 2022, cargo que se considera un trampolín hacia la presidencia del país tal y como demostró Jokowi en 2014. De 54 años, Anies fraguó su éxito como gobernador de la capital por su respuesta a la crisis del COVID-19, aunque posteriormente ha sido muy censurado por su trabajo en la gestión de las repetidas inundaciones en la populosa capital. Durante su campaña, Anies ha insistido en la materia de las amenazas no tradicionales, como el aumento de los incidentes de piratería informática, comprometiéndose a fortalecer la estructura de ciberdefensa del país. También se ha declarado abiertamente defensor de fortalecer a Indonesia como un líder decisivo en el entorno global a través de sus poderes blandos, como las artes y las tradiciones ancestrales e históricas²⁹.

La candidatura de Anies se completa con Muhaimin Iskandar, de 57 años, jefe del partido *Partai Kebangkitan Bangsa* (PKB, Partido del Despertar Nacional) y que ha sido vicepresidente del Consejo de Representantes del Pueblo (Cámara Baja del Parlamento

²⁷ PETTY, Martin. «Who is Ganjar Pranowo, PDIP-backed Indonesian presidential hopeful?», *Agencia Reuters*. February 12, 2024. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/indonesias-ganjar-faces-battle-overcome-jokowis-election-betrayal-2024-02-08/> (consultado el 3/4/2024)

²⁸ SOERIAATMADJA, Wahyudi. «Senior Indonesian minister resigns in protest over alleged partiality ahead of 2024 election», *The Straits Times*. Feb 01, 2024. Disponible en: <https://www.straitstimes.com/world/indonesia-senior-minister-resigns-to-protest-against-partiality-ahead-of-2024-elections> (consultado el 3/4/2024)

²⁹ KAPOOR, Kanupriya. «Who is Anies Baswedan, ex-Jakarta governor running for Indonesia president?», *Agencia Reuters*. February 12, 2024. Consultado en <https://www.reuters.com/authors/kanupriya-kapoor/> (consultado el 3/4/2024)

indonesio) desde 2019 y ministro de Trabajo entre 2009 y 2014. Es sobrino de Abdurrahman Wahid cuarto presidente de Indonesia (1999-2001) y líder religioso muy respetado. Tiene intensos lazos con el grupo musulmán moderado, Nahdlatul Ulama, y se espera que haya atraído votos a la candidatura de Anies desde su territorio electoral de Java Oriental³⁰.

Si ninguno de los tres candidatos hubiera obtenido la mayoría en la primera vuelta, se realizaría una segunda, en el mes de junio, entre los dos candidatos que hubiesen obtenido el mayor número de votos de los 205 millones de indonesios que están llamados a las urnas. Pero esa hipótesis, que oficialmente se ha conocido el 20 de marzo, fecha en la que la Comisión General de las Elecciones (KPU, en sus siglas en indonesio) ha anunciado los resultados oficiales de la votación: Prabowo-Gibran (58,6 %), Anies-Muhaimin (24,9 %) y Ganjar-Mahfud (16,5 %)³¹.

La esperada y por otra parte abultada diferencia supuso que Prabowo se declarase vencedor antes incluso de conocerse los resultados oficiales de la KPU y a pesar del recurso presentado por la pareja Ganjar-Mahfud ante la Corte Constitucional³² por el que se solicita la repetición de las elecciones acusando al equipo de campaña de la pareja Prabowo-Gibran de prácticas contra la ética electoral tales como la implicación de funcionarios de alto nivel en el apoyo a su candidatura con intimidación a los votantes o intentos de compra de votos³³.

De esa forma, el más que probable futuro presidente de Indonesia ya ha declarado que trabajará por mantener relaciones efectivas con todas las potencias mundiales en consonancia con la política exterior *no alineada* de Indonesia y su política regional de buena vecindad, resaltando no obstante la importancia de reforzar el poder militar para defender la independencia del país. Lo que seguirá a partir del mes de octubre cuando sea oficialmente investido como octavo presidente de Indonesia nadie lo sabe. Y es que

³⁰ HASYIM, Syafiq. «Muhaimin Iskandar's Vice-Presidential Candidacy and Nahdlatul Ulama», *Fullcrum Analysis On Southeast Asia*. September 11, 2023. Disponible en: <https://fulcrum.sg/muhaimin-iskandars-vice-presidential-candidacy-and-nahdlatul-ulama/> (consultado el 3/4/2024)

³¹ THE JAKARTA POST web. «Indonesia Decides. 2024 Presidential and Legislative election». Disponible en: <https://www.thejakartapost.com/election-2024> (consultado el 19/3/2024)

³² «Ganjar-Mahfud File Petition on Dispute Over Presidential Election Results», *The Constitutional Court of the Republic of Indonesia*. March 23, 2024. Disponible en: <https://en.mkri.id/news/details/2024-03-23/Ganjar-Mahfud-File-Petition-on-Dispute-Over-Presidential-Election-Results> (consultado el 3/4/2024)

³³ YUSTIKA. «Ganjar-Mahfud contest Indonesian Presidential Election results in Constitutional Court», *Gutzy Asia*. March 22, 2024. Disponible en: <https://gutzy.asia/2024/03/22/ganjar-mahfud-contest-indonesian-presidential-election-results-in-constitutional-court/> (consultado el 3/4/2024)

según contaba un veterano funcionario indonesio con amplia experiencia a un diplomático español «en Indonesia a pesar del resultado electoral todo es posible en términos de coaliciones políticas y conformación de gobiernos». La sombra de Jokowi puede ser muy alargada.

Fco. Javier Saldaña Sagredo
Coronel (Reserva) Ejército de Tierra
Agregado de Defensa en Yakarta (2015-2018)
[@fjsalda](#)

49/2024

10 de mayo de 2024

*José Luis Pontijas Calderón **

El conflicto en el Este de la República Democrática del Congo: la génesis de M-23

El conflicto en el Este de la República Democrática del Congo: la génesis de M-23

Resumen:

El movimiento armado M23 sigue siendo pieza clave en el persistente conflicto en el Este de la República Democrática del Congo. La rebelión del citado movimiento armado, apoyado desde el principio por Ruanda, llevó a la proliferación de gran cantidad de otros grupos armados. En este estudio se intenta profundizar en el conocimiento de la génesis del más importante y trascendente de los grupos armados que conforman en la actualidad el citado conflicto.

Palabras clave:

República Democrática del Congo, Ruanda, M23, Kivu, conflicto

***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 conflict in eastern Democratic Republic of Congo: the genesis of M-23

Abstract:

The M23 armed movement continues to play a key role in the never ending conflict in eastern Democratic Republic of Congo. The rebellion of this armed movement, supported from the beginning by Rwanda, led to the proliferation of a large number of other armed groups. This study attempts to deepen the acknowledge of the genesis of the most important and transcendent of the armed groups that currently make up the aforementioned conflict.

Keywords:

Democratic Republic of Congo, Rwanda, M23, Kivu, conflict

Introducción

El movimiento armado M23, sucesor del Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP), ha sido y sigue siendo pieza clave en el conflicto en el Este de la República Democrática del Congo (RDC). El citado movimiento armado tuvo su origen entre los miembros de la comunidad tutsi congoleña de la región, apoyado desde el principio por el gobierno de Ruanda. La respuesta armada y política desencadenada desde la capital del Estado, Kinshasa, a menudo incoherente y deslavazada, llevó a la proliferación de gran cantidad de otros grupos armados (ver mapa más adelante).

No es objeto de este estudio profundizar en el conflicto que actualmente sufre la RDC, que ya se ha tratado en el capítulo 7 del Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023¹, sino estudiar la génesis del más importante y trascendente de los grupos armados que lo conforman en la actualidad, el M23.

Aunque realmente activo desde 2004, podría considerarse que su surgimiento oficial fue en 2006, año en el que la población desplazada se había reducido a aproximadamente a 1,2 millones de personas (se estima en 2003 era de aproximadamente de unos 3,5 millones), dada también la reducción de grupos armados en el Este del Congo². La rebelión del CNDP minó de manera determinante las tímidas reformas que se pretendían aplicar a las nuevas fuerzas armadas, lo que llevó a los mandos del ejército a volver a confiar en redes paralelas de movilización fuera de este, para ser capaces de enfrentarse a la nueva amenaza, lo que al final acabó expandiendo y enquistando el conflicto. Por si esto fuera poco, la emergencia del CNDP y su aliado en la región Kivu Sur, las Fuerzas Republicanas Federales (FRF), se convirtieron en la justificación principal para que oficiales descontentos desertaran y formaran a su vez nuevos grupos armados para contrarrestar la que se consideraba, con razón, una agresión ruandesa.

¹ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. República Democrática del Congo: el conflicto interminable, Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023, IEEE, 25 de enero de 2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2023/PGC2023_Capitulo07.pdf.

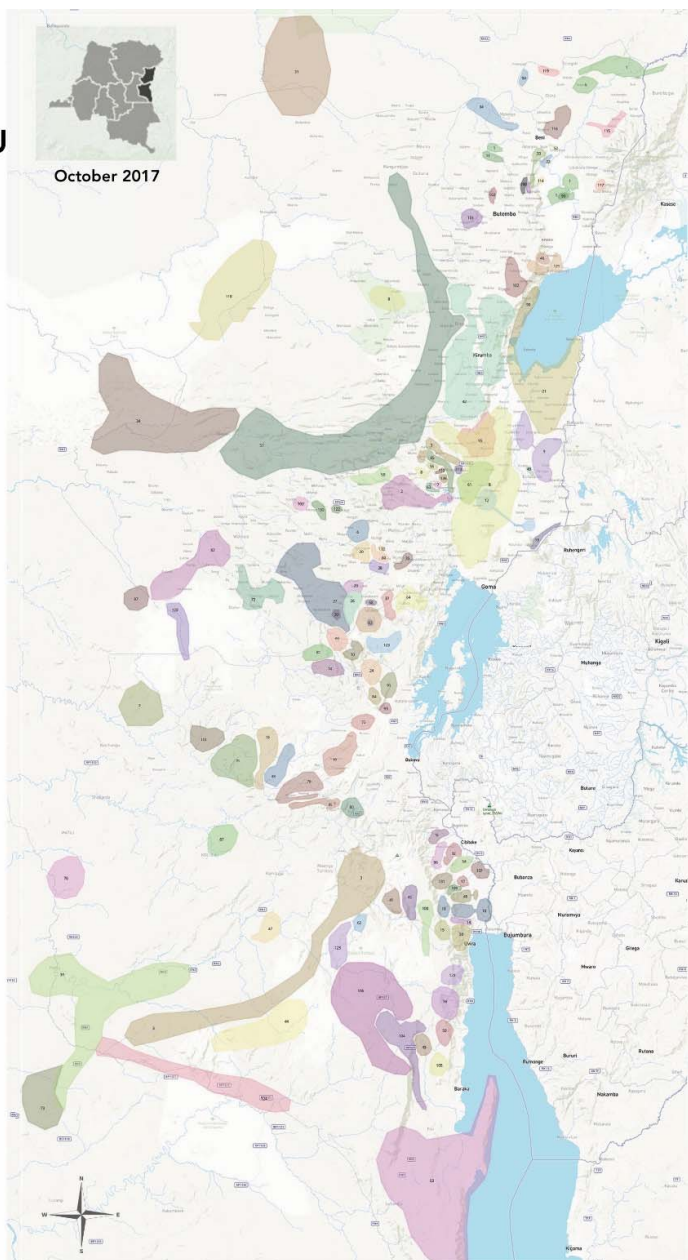
² En adelante cuando nos refiramos al Congo, se debe entender la República Democrática del Congo

MAP OF NON-STATE ARMED ACTORS IN NORTH & SOUTH KIVU (DEMOCRATIC REPUBLIC OF THE CONGO)



www.kivusecurity.org
 www.sulu.org

- | | |
|---------------------------------|---------------------------------|
| 1 - ADF | 70 - RM Butachibera |
| 2 - APCLS | 71 - RM Donat/Ngandu |
| 3 - CNRD | 72 - Raia Mutomboki Elenge |
| 6 - FDC-Guides | 73 - Mai-Mai Kiwis Kalume |
| 7 - Busumba group | 74 - RM Hamakombo |
| 8 - FDLR-FOCA | 75 - RM Imani Bilaa |
| 9 - FDLR-RUD | 76 - RM Kimba |
| 11 - FNL - Nzabampema | 77 - RM Kazimoto |
| 11 - Mai-Mai Kombi | 78 - Raia Mutomboki Lukoba |
| 12 - Nyatura FDP | 79 - Raia Mutomboki Mabala |
| 14 - LD Zone | 80 - RM Maheshe |
| 15 - LD Kashumba | 81 - RM Mungoro |
| 16 - LD Mshinduzi | 82 - Raia Mutomboki Mirage |
| 17 - Mai-Mai Mbulu | 83 - RM Musole |
| 18 - Mai-Mai Délégués | 84 - Raia Mutomboki Safari |
| 19 - ex-M23 | 85 - RM Ndarumanga |
| 20 - Guides-MAC | 86 - RM Shukuru |
| 21 - Mai-Mai Charles | 87 - RM Kikwama |
| 22 - Corps du Christ | 88 - RM Wemba |
| 23 - FRPI | 90 - UPCP-Lafontaine |
| 24 - RM Kabanzi | 91 - RM Shabani |
| 26 - Mai-Mai Kifuafua | 93 - RM Bipompa |
| Baeni-Limenzzi | 94 - Mai-Mai Kyandenga |
| 27 - Mai-Mai Kifuafua Delphin | 95 - Nyatura Love |
| 28 - Nyatura Kigingi | 96 - Mai-Mai Mazimano |
| 29 - Mai-Mai Kifuafua Maachano | 97 - Raia Mutomboki Kisekelwa |
| 30 - Mai-Mai Kifuafua Shallo | 98 - Mai-Mai Jackson |
| 31 - Mai-Mai Simba (Manu) | 99 - Mai-Mai Dario |
| 32 - Mai-Mai Mwenyemali | 100 - Mai-Mai Léopards-Muthundo |
| 33 - Mai-Mai Nzirunga | 101 - MIRC-L |
| 34 - Mai-Mai Forces Divines | 102 - UPLC |
| Simba | 103 - Raia Mutomboki Shebitembe |
| 35 - Nyatura Mahanga | 104 - Mai-Mai Ebu Ela |
| 36 - Mai-Mai Reunion (FPC) | 105 - RED-Tabara |
| 37 - Nyatura Bizagwira | 106 - Ngumino |
| 38 - Mai-Mai Makanaki | 107 - Mai-Mai Bigaya |
| 39 - Mai-Mai Kirikicho | 108 - FOREBU/FPB |
| 41 - Mai-Mai Mahoro | 109 - FNL Nibizi |
| 42 - Mazembe | 110 - RM Kabazimia |
| 43 - Bilose Bishambuke | 111 - Nyatura Gatuza |
| 44 - Mai-Mai Mulumba | 112 - Nyatura JED |
| 45 - Mai-Mai Mushombe | 113 - Nyatura Jean-Marie |
| 46 - Mai-Mai Nguru | 114 - Mai-Mai Kithikyolo |
| 47 - Mai-Mai Nyakiliba | 115 - Mai-Mai Sibenda |
| 48 - Mai-Mai Nyerere | 116 - Milice Pakombe |
| 49 - Mai-Mai PRM/PAREM | 117 - Mai-Mai Lwanga |
| 50 - Mai-Mai Echilo | 118 - Mai-Mai Simba-Luc |
| 51 - Mai-Mai Malaika-She Assani | 119 - Milice Nyuba |
| 52 - Mai-Mai Vivuya | 120 - Raia Mutomboki Mamba |
| 53 - Mai-Mai Yakutumba | 121 - Mai-Mai Muhima |
| 54 - Mai-Mai Karakara | 122 - RM Machite |
| 55 - Nyatura-APRDC | 123 - Raia Mutomboki Manyilisa |
| 57 - NDC-R | 124 - Mai-Mai Aigle |
| 58 - NDC Sheka | 125 - Twiganeho |
| 60 - Nyatura Delta | 126 - Nyatura Nzayi |
| 61 - Nyatura Domi | 129 - Mai-Mai René |
| 62 - Mai-Mai Mupekenya | 130 - Raia Mutomboki Shemakingi |
| 63 - Nyatura Kavumbi | 131 - Local Defense Ngengwe |
| 64 - Nyatura Kalume | 132 - CNPSC |
| 65 - Nyatura Kasongo | |
| 68 - RM Akilo | |
| 69 - Raia Mutomboki Blaise | |



Mapa 1. Grupos armados activos en las regiones del Kivu en 2017. Fuente: Sulu.org. Obsérvese el elevado número de estos

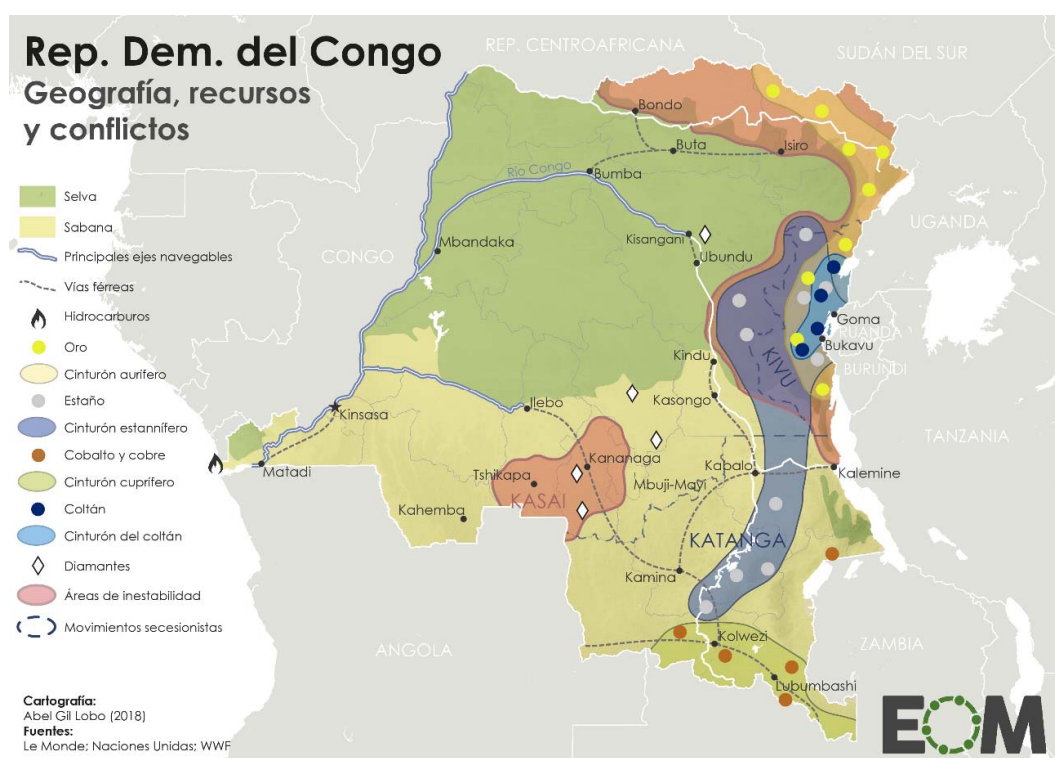
Cuatro factores contribuyeron a su creación y crecimiento:

- La emergencia en 1990 de una élite militar tutsi dentro del ejército congoleño con fuertes lazos con el gobierno ruandés.
- La convicción entre dicha élite militar tutsi congoleña y el gobierno ruandés de que sus intereses en el Este del Congo sólo podrían defenderse mediante la rebelión

militar.

- La marginalización del partido político Reagrupamiento Congoleño por la Democracia (RCD) durante la transición, que llevó a parte de sus líderes de nuevo a la rebelión³.

Analicemos pues, los acontecimientos que dieron lugar al surgimiento del CNPD y su posterior transformación en el actual M23.



Mapa 2. La RDC: geografía, recursos y conflictos. Fuente: El Orden Mundial.

Surgimiento del CNPD

El 30 de junio de 2003 fue un día de celebración en el Congo, especialmente en el Este, porque el nuevo gobierno transitorio de la RDC parecía integrar a todas las facciones de la guerra civil. Los hasta entonces rebeldes del RCD, que habían estado apoyados por Ruanda, se estaban integrando en el ejército congoleño, como consecuencia de los

³ STEARNS, Jason K. *The War That Doesn't Say Its Name*. Princeton University Press, 2021.

acuerdos que dieron lugar a un gobierno de transición que ofreció la posibilidad de integración de la mayor parte de dichos rebeldes⁴.

Pero si bien los acuerdos parecían augurar un futuro estable y pacífico, las elecciones consiguientes otorgaron muy escasa representación a los líderes del RCD (minoritario en apoyo social, en comparación con el resto del país), lo que provocó que el general Laurent Nkunda (un tutsi congoleño, que había luchado en las filas de varios grupos armados apoyados por Ruanda y que había sido nombrado gobernador de la provincia Kivu Norte), junto a varios oficiales superiores del citado grupo, se negaran a unirse al ejército nacional, recibiendo apoyo inmediato del gobierno ruandés (gobernado por tutsis tras el genocidio contra esta etnia, llevado a cabo por hutus en 1994), temeroso de perder su posición en la región (las fuerzas ruandesas habían abandonado el Este congoleño a mediados de 2002). Los motivos oficiales de Nkunda eran su pretendida preocupación por la comunidad tutsi (minoritaria en la región), pero seguramente temía ser juzgado por crímenes cometidos cuando ostentaba el mando de una brigada de las fuerzas del RCD⁵.

Mientras Nkunda se movilizaba, eventos en la capital Kinshasa coadyuvaron a facilitar la situación, ya que, a pesar del comienzo prometedor (nuevo gobierno en julio, inauguración del parlamento en agosto, creación de una estructura militar integrada en septiembre y nombramiento de nuevos jefes militares regionales en octubre) las tensiones aumentaban en el gobierno transitorio y la integración en el nuevo ejército nacional se estancaba. El resultado es que Kabila, el nuevo presidente, no atención a la amenaza de los disidentes, aunque nunca quedó claro si fue por ignorancia o porque pensó que la reanudación del conflicto podría servir a sus intereses políticos.

El caso es que Nkunda consiguió articular una insurgencia armada, aunque se sospecha que comenzó a prepararla antes del 30 de junio de 2003, fecha de la inauguración del nuevo gobierno transitorio. Basándose en los tutsis y en los bayarwanda del RCD, creó

⁴ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. República Democrática del Congo: el conflicto interminable, Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023, IEEE, 25 de enero de 2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2023/PGC2023_Capitulo07.pdf.

⁵ HUMAN RIGHTS WATCH, *War Crimes in Kisangani*. Disponible en: [**ieee.es**
Instituto Español de Estudios Estratégicos](https://www.bing.com/ck/a?!&&p=6ab56331d6360b80JmldHM9MTcwOTg1NjAwMCZpZ3VpZD0yZjZiMTdiNy0wMjk5LTZINWUtMWE0OC0wNWQxMDNiMjZmOTImaW5zaWQ9NTIwMQ&ptn=3&ver=2&hsh=3&fclid=2f6b17b7-0299-6e5e-1a48-05d103b26f92&psq=Human+Rights+Watch%2c+War+Crimes+in+Kisangani&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cuaHJ3Lm9yZy9uZXdzLzlwMDIvMDgvMjAvY29uZ28td2FyLWNyaW1lcy1raXNhbmdbm k&ntb=1, consultado el 8 de marzo de 2024.</p></div><div data-bbox=)

el CNDP. En aquel momento, el grupo armado insurgente más numeroso era el FDLR (Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda, grupo insurgente ruandés, que operaba desde el Congo, compuesto mayoritariamente por hutus huidos tras el genocidio), con unos 10.000 efectivos, aunque su capacidad operativa era muy reducida. Ruanda presto apoyo inmediato a Nkunda, ayudándole a formar tres brigadas, con unos 10.000 efectivos (las cifras deben tomarse como poco exactas), que formaron la osamenta su ejército. Curiosamente, dichas fuerzas siguieron cobrando un salario del gobierno congoleño durante unos meses.

En febrero de 2004, el general Nabyolwa, comandante militar de Kivu Sur, acusa al RCD de almacenar armas y municiones en preparación de una rebelión y arresta al comandante Kasongo, oficial del RCD y que había sido sentenciado a muerte *in absentia* por el asesinato del padre del presidente Kabila. En respuesta, oficiales del RCD se amotinan en Bukavu (capital de Kivu Sur). En la batalla subsiguiente, un grupo de civiles tutsi fueron asesinados por el ejército congoleño (FARDC, por sus siglas en francés), lo que desencadenó un conflicto con tintes étnicos. Con consecuencia, centenares de tutsis huyeron cruzando la frontera con Ruanda, cuyo gobierno acusó de genocidio a la RDC. Nkunda moviliza sus fuerzas para una marcha sobre Kivu Sur, apoyado por el gobernador de Kivu Norte (Serufuli, quien curiosamente era hutu). El presidente ruandés Kagame, aprovecha para enlazar la situación con el genocidio ruandés de 1994, prestando apoyo a los rebeldes. Cuando las tropas de Nkunda llegaron a Bukavu comenzaron una serie de saqueos y asesinatos, entre los esfuerzos de la ONU por evacuar a la población objeto de la violencia (hutus y congoleños). Tras 10 días de combates, abusos y asesinatos, Nkunda se retira hacia el norte, pero gran parte del denominado “Pequeño Norte” (el sur de Kivu Norte, con los territorios de Walikale, Masisi, Rutshuru and Nyiragongo) quedan bajo su control. La rebelión había cristalizado, a pesar de que Kinshasa llegó a enviar hasta 20.000 efectivos para combatirla.

Pero a pesar de sus éxitos militares iniciales, el RCD (que siempre fue una aglomeración no muy homogénea de intereses dispares) comenzó a fracturarse, destacando una facción muy dependiente de la influencia ruandesa y sujeta a sus intereses, mientras otra facción seguía apegada a intereses particulares basados en la depredación económica y la renuencia al control estatal para la rendición de cuentas, próxima a los intereses de Kabila en Kinshasa.

El gobernador de Kivu Norte, Serufuli, comenzó a reclutar miles de voluntarios tutsi para la milicia local, apoyando por las autoridades ruandesas, creando en enero de 2004 un grupo de presión político denominado *rwandophonie*. Pero todo ello provocó una contra reacción por parte de la comunidad hutu de la zona, entre la que se encontraban los antiguos miembros del ejército ruandés que perpetraron el genocidio y que habían huido a la región congoleña, quienes comenzaron a organizarse en milicias a su vez. Nkunda crea el Consejo Militar para la Defensa del Pueblo (CMPD), bajo el que reagrupa sus fuerzas y partidarios, hutus y tutsis.

Así pues, se produjo una doble fractura: en el seno del RCD y entre hutu y tutsis. Esto amenazaba la posición política de Serufuli, por lo que no dudó en cambiar de bando, lo que, a su vez, provocó la radicalización de Nkunda, quien pasa a la acción en 2005, en el momento más delicado para las nuevas FARDC, que se encontraban en pleno proceso de integración de los antiguos beligerantes. Aun así, Kabila envió fuerzas para combatir a Nkunda en el territorio de Rutshuru, que había permanecido ocupado por el RCD durante 7 años. Si bien los combates fueron favorables a Nkunda, las masacres producidas provocaron que su mano derecha, el coronel David Rugayi (un hutu y comandante en jefe de la 83 brigada, que recientemente había sido nombrado presidente del CMPD), decidiera cambiar de bando junto con sus fuerzas, seguido algunos meses más tarde por el jefe y las fuerzas de la 81 brigada. El RCD se había dividido definitivamente.

Las elecciones que tuvieron lugar en julio de 2006, que asentaron a Kabila en el poder, llevaron a más líderes y fuerzas de Nkunda a desertar, lo que llevó a este a la convicción de que, si no continuaba con el conflicto, su futuro sería muy amenazador. Así que, comenzó a desarrollar una organización político-militar sofisticada, con un estado mayor, campos de entrenamiento, relaciones públicas y una extensa red de seguidores, con el decidido apoyo ruandés, convirtiendo el CMDP en el Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP), en julio de 2006, partido político del que él mismo era el presidente.

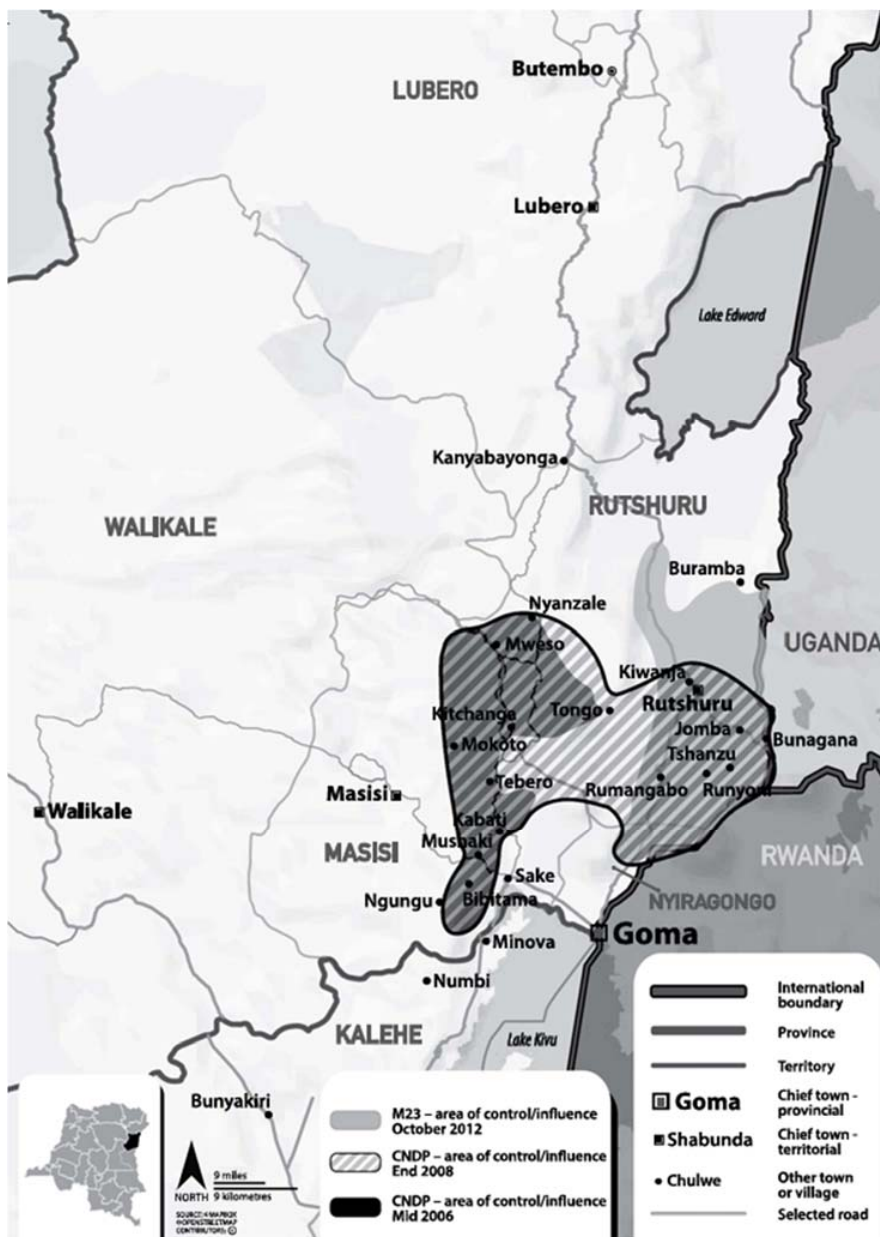
En noviembre de ese año, un incidente en el que un comerciante tutsi fue asesinado por la policía cerca de Goma, proporcionó una excusa para que el CNDP lanzara una ofensiva en dirección a dicha ciudad, ya que, en aquel momento se estaban produciendo desertiones y falta de cohesión entre los seguidores de Nkunda. La situación se hizo tan seria que las fuerzas de la ONU (MONUC) se vieron obligadas a contraatacar,

produciendo cientos de bajas entre las filas del CNDP que, derrotadas, se vieron obligadas a negociar. El subsiguiente acuerdo, que sentó las bases para otros posteriores, concluyó con la integración de las unidades del CNDP en el ejército congoleño, formando varias brigadas mixtas que permanecerían en los Kivus. Pero el acuerdo solo sirvió para fortalecer a Nkunda, quien aprovechó la financiación y la logística gubernamental en beneficio de sus fuerzas que, aprovecharon para ocupar y controlar áreas más extensas de territorio, incluyendo zonas fronterizas con Ruanda, para asegurar su apoyo (especialmente lucrativo fue el paso fronterizo de Bunagana, por el que docenas de caminos pagaban derechos de paso cada día hacia Uganda y con fácil acceso a Ruanda. Ver mapa 2).

Pronto surgieron desavenencias entre los bandos integrados, que derivaron en numerosos enfrentamientos armados de pequeña escala, lo que provocó que políticos y militares comenzaran a impulsar la creación de milicias, con la aquiescencia de Kinshasa, ya que, el indeciso proceso de integración había creado una masa de oficiales descontentos deseosos de aprovechar nuevas oportunidades, así como las elecciones habían dejado a grupos de políticos faltos de apoyos y también deseosos de recuperar el terreno perdido.

La situación se fue deteriorando hasta que, en diciembre de 2007, Kabila decide desencadenar una ofensiva contra el CNDP, con el apoyo de varias milicias, que termina en fiasco, obligando a Kinshasa a negociar. Pero una vez más, las conversaciones de paz, que se alargaron durante meses, sólo sirvieron para que Nkunda se beneficiara de los fondos estatales, preparando sus tropas para la siguiente fase de operaciones.

Así, la denominada Conferencia de Paz de Goma (del 6 al 26 de enero de 2008) sólo sirvió para dar mayor presencia mediática a escala mundial al hábil Nkunda, algo que no gustó demasiado al gobierno ruandés, representando un paréntesis en la lucha. Tras ella, ambos bandos comenzaron a rearmarse inmediatamente, con la creación de nuevos grupos armados, generados por políticos y militares, para defenderse del CNDP, pero también en busca de nuevas oportunidades de lucro personal.



Mapa 2. Áreas controladas por el CNDP y el M23 entre 2006-2013

En agosto de 2008, las hostilidades volvieron a reanudarse con toda intensidad, pero esta vez, el CNDP contó con el apoyo de unidades militares ruandesas. Kigali empezó a interferir de manera decidida en el conflicto, en el que hasta ese momento había actuado de manera indirecta.

La ofensiva rebelde empezó con éxito, llegando a amenazar la capital oriental, Goma, a finales de octubre, ante la huida de las fuerzas congoleñas. Pero la extrema situación de Goma, provocó una reunión del Consejo de Seguridad de la ONU (CSNU) y gran atención mediática a nivel global, lo que, a su vez, aumentó la presión de la comunidad internacional sobre el gobierno de Kigali, cuya estabilidad económica dependía en una parte sustancial de las generosas donaciones que recibía de la misma. El momento fue aprovechado por Kabila para buscar un acuerdo con Kagame, acuerdo que se mantuvo secreto y que tuvo como consecuencia la detención de Nkunda por oficiales ruandeses en enero de 2009. Simultáneamente, muchos los oficiales del CNDP fueron obligados a cruzar la frontera hacia Ruanda e integrarse en sus fuerzas armadas, mientras a otros se les facilitó su integración en las fuerzas congoleñas (acuerdo hecho público el 23 de marzo). Las semanas siguientes al arresto de Nkunda, se desencadenaron operaciones combinadas entre fuerzas congoleñas y ruandesas contra otro grupo armado que se mantenía activo en la región, el FDLR, y contra el que Ruanda quería actuar de manera decidida.

La caída de Nkunda elevó a su brazo derecho, Ntaganda a una situación todavía más poderosa que la de su anterior jefe, ya que, este, integrado en el ejército congoleño junto a una parte importante de sus oficiales, se hizo con el control de importantes zonas mineras⁶ (Nyaibwe, Bisie y Bibatma entre otras), llegando a ser de facto el comandante en jefe de todas las operaciones militares congoleñas en el Este del Congo. La ineficiencia y corrupción congoleñas coadyuvaron a fraguar un sistema plutocrático de una élite militar y política depredadora, que se estableció en la región y que se beneficiaba de la situación que el conflicto generaba.

El nacimiento del M23

Pero no todos los oficiales y soldados del CNDP se vieron beneficiados con la integración en las fuerzas congoleñas y ruandesas, además de que Nkunda había forjado lazos de lealtad entre muchos de sus oficiales superiores y no aceptaban la intromisión ruandesa. Así, el coronel Sultani Makenda, quien había estado a cargo del área del paso fronterizo

⁶ NACIONES UNIDAS, Final Report S/2009/603, de 23 de noviembre de 2009, pag 54-75. Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1533/panel-of-experts/expert-reports>, consultado el 8 de marzo de 2024.

de Bunagana y que había sido nombrado segundo al mando de las operaciones militares en el Kivu Sur, llevándose consigo a muchos de los oficiales pro-Nkunda. Mientras, Ntaganda se enriquecía con el contrabando de minerales, además de cometer robos en bancos de Goma, junto a atrocidades contra la población civil. Esto llevó al Kinshasa a intentar neutralizar sus bases de poder, lo que amenazaba la posición de ambos reyezuelos.

Las elecciones de noviembre de 2011 proporcionaron la excusa para una nueva rebelión, ya que, las mismas dieron de nuevo el poder a Kabila, pero se llevaron a cabo bajo denuncias de graves irregularidades generalizadas, lo que unido a la emisión de una orden de arresto contra Ntaganda por la Corte Criminal Internacional (por atrocidades cometidas en Ituri en el pasado), llevó a este y a Makenda a buscar el apoyo ruandés, que efectivamente recibieron. Así, en mayo de 2012, ambos emitieron un comunicado desde Ruanda anunciando la puesta en marcha de la rebelión del M23 (referido al acuerdo de 23 de marzo de 2009).

El M23 estableció un campo de entrenamiento en Tshanzu, cerca de la frontera con Ruanda, consiguiendo entrenar unos 1000 efectivos para agosto de 2012, extendiendo sus redes de colaboración a otros grupos armados de la región, lo que obligó a las fuerzas congoleñas a distraer fuerzas a otras zonas, dando tiempo a que el M23 solidificara su posición. Pero estas alianzas con grupos armados con intereses diferentes, incluso contradictorios, acabó provocando su caída, ya que, la mayoría de la población de la región, rehusó apoyar una rebelión urdida por Kigali.

En noviembre de 2012, el M23 consigue conquistar Goma, ciudad de medio millón de habitantes, situación que como en 2008, provocó la reacción internacional inmediata. Esta vez fue la Conferencia Internacional para los Grandes Lagos (ICGLR, por sus siglas en inglés) que, tras mediar entre las partes, consiguió la retirada del M23, decidiendo intervenir en la región con una fuerza multinacional africana (con la intervención de Sudáfrica como nación líder, junto a tropas de Malawi y Tanzania, y equipada para imponer un mandato más asertivo que el anterior de la ONU), aumentando significativamente las fuerzas de la ONU.

Además, aumentó la presión sobre el gobierno ruandés de Kagame. De hecho, en junio de 2012, la ONU emitió un informe demostrando la estrecha relación entre el M23 y

Kigali, lo que provocó la inmediata suspensión de 200 millones de dólares en ayuda a Ruanda.

Mientras, tras la retirada de Goma, las desavenencias entre Ntaganda y Makenda se exacerban por el reparto del botín, así como por la distribución de los beneficios de la extorsión y explotación de los recursos en los territorios que controlan, que termina derivando en conflicto armado. Derrotado, Ntaganda huye a Ruanda, refugiándose en la embajada americana en Kigali, quien le extradita a la Corte Penal Internacional.

Mientras, el ejército congoleño llevó a cabo una reforma en profundidad, despidiendo a numerosos oficiales superiores en Kivu Norte, que habían desviado fondos y creado estructuras paralelas de mando. A finales de octubre se desencadena una ofensiva conjunta contra el M23, compuesta por fuerzas congoleñas apoyadas por las renovadas y fortalecidas fuerzas de la ONU, que sin el apoyo ruandés es derrotado en una semana, viéndose sus fuerzas obligadas a huir a Uganda, finalizando así, la rebelión del CNDP/M23.

El M23 hoy

Pero desgraciadamente, este no fue el final del M23, ya que, volvió a resurgir en 2017, aunque con escasa fuerza al principio. Pero en 2022, los rebeldes del M23 reaparecieron y tras tomar el paso de Bunagana, consiguieron acercarse peligrosamente a Goma en noviembre, provocando en un año el desplazamiento de más de 800.000 seres humanos en la región y obligando a la Comunidad de Estados Africanos del Este a desplegar una fuerza compuesta por efectivos militares de Kenia y Burundi⁷.

Aun así, actualmente controla ciudades importantes de Kivu Norte (Kiwanga, Kitchanga, Rubaya y Rutshuru) así como importantes vías de comunicación hacia Goma. Kinshasa acusó a Kigali de financiar y apoyar el resurgimiento del M23 (acusación apoyada por la Unión Africana, la Unión Europea y los Estados Unidos). Por su parte, Kigali acusó a Kinshasa de apoyar a las milicias extremistas hutu y aumentó su presencia militar dentro del Congo. Además, Ruanda y Uganda (y las milicias a las que apoyan) tienen intereses

⁷ AFRICAN NEWS, Redacción: *M23 rebellion in the DRC: active diplomatic front, but little hope*; de 14 de marzo de 2023. Disponible en <https://www.africanews.com/2023/03/14/m23-rebellion-in-the-drc-active-diplomatic-front-but-little-hope/>, consultado el 8 de marzo de 2024.

financieros en las minas congoleñas (no siempre legítimos), lo que complica las relaciones de la RDC con dichos vecinos, especialmente con Ruanda. De hecho, en octubre de 2023, el enviado especial de la ONU para la región de los Grandes Lagos, Xia Huang, advirtió que las tensiones entre ambos países podrían conducir a una confrontación militar abierta, preocupado por “el fortalecimiento militar en ambos países, la ausencia de un diálogo directo de alto nivel y la persistencia del discurso de odio”⁸.

La animosidad política entre Kinshasa y Kigali se reforzó el 9 de diciembre, cuando el presidente congoleño Felix Tshisekedi comparó al presidente ruandés Paul Kagame con Adolf Hitler. Todos los intentos de alcanzar un alto el fuego duradero, han resultado infructuosos.

Por motivos electorales, Kinshasa ordenó a los contingentes internacionales y regionales que abandonaran el país, tras años de protestas generalizadas contra las fuerzas de mantenimiento de la paz, acusadas de ineficaces y de abusar de civiles. Así, en junio de 2023 la ONU anunció el comienzo de una retirada planificada de la impopular misión de mantenimiento de la paz MOUSCO, decisión calificada de prematura por Estados Unidos, ya que, dicha retirada, junto a la de las otras fuerzas, supone un vacío de seguridad frente al deterioro de la situación en Ituri y Kivu del Norte. Además de la amenaza del M23, el ejército congoleño y la población civil del Este de la RDC sufren ataques cada vez mayores por parte diversos grupos armados, entre los que se encuentran algunos afiliados al Estado Islámico. Así mismo, las tropas de la Comunidad de África Oriental (EAC) comenzaron su retirada a principios de diciembre.

Mientras, casi 7 millones de personas han sido desplazadas debido a la amenaza de violencia, las atrocidades, la pobreza extrema y la expansión minera (aproximadamente un millón de congoleños buscan refugio más allá de las fronteras del Congo), necesitando urgentemente ayuda humanitaria⁹. El recientemente reelegido presidente Tshisekedi, parece garantizar la continuidad de la situación.

⁸ NACIONES UNIDAS: Global Community Must Bolster Efforts to Decrease Tensions in Great Lakes Region. Disponible en <https://press.un.org/en/2023/sc15262.doc.htm>, consultado el 8 de marzo de 2024.

⁹ GLOBAL CONFLICT TRACKER: *Conflict in the Democratic Republic of Congo*, de 21 de febrero de 2024. Disponible en <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/violence-democratic-republic-congo>, consultado el 8 de marzo de 2024.

Conclusiones

Es evidente que la complejidad del constante cambio de alianzas e intereses facilita que el lector se pierda fácilmente en este relato, razón por la que se ha intentado simplificar al máximo, a riesgo de dejar fuera información que pudiera ser relevante para un analista avezado en el conflicto, como, por ejemplo, otros grupos armados relevantes y activos, que no han sido analizados.

La génesis del CNDP, posteriormente el M23, se encuentra en el proceso de paz que llevó a asumir, tanto al gobierno de la RDC, como al ruandés, como a los miembros del RCD, que el gobierno transitorio no garantizaría sus intereses.

Al mismo tiempo, ambas rebeliones supusieron un desafío de gran calibre para una nación que intentaba surgir de un conflicto civil de larga duración. El CNDP fue un protagonista fundamental que facilitó la escalada de la violencia, desplazando millones de personas y poniendo en riesgo el mismísimo proceso de paz.

Los principales protagonistas fueron oficiales militares y políticos, que acabaron siendo dominados por los primeros y sus corruptas ambiciones de enriquecimiento mediante el empleo de prácticas depredadoras, apoyándose en las fuerzas de las que disponían y empleando los fondos estatales que recibían.

La historia del CNDP y su sucesor el M23, documentan el surgimiento y desarrollo de una especie de burguesía militar en el Este del Congo de oficiales que, relativamente deslocalizados de sus comunidades, formaron una clase aparte con sus propios intereses.

Así mismo, muestra las dinámicas que llevaron a la fragmentación de los grupos armados en la citada región, provocada en parte por la fuerza centrífuga que el CNDP provocó en la débil estructura del ejército congoleño, con la defección de oficiales que, unida a los intereses de políticos estatales y regionales, contribuyeron a la multiplicación de grupos armados para impulsar los mismos.

La permanencia del M23 pone de manifiesto la ambivalencia del gobierno central hacia el conflicto en su periferia en el Este, en la que sus limitados objetivos impiden la solución de este, unido a la complicidad de mandos del ejército con el enemigo, así como la corrupción y la utilización partidista de las fuerzas armadas en dicha región. También pone de manifiesto la interferencia ruandesa, evidente desde el primer momento,

interesada en controlar y explotar una región que considera vital para su seguridad y sus intereses.

José Luis Pontijas Calderón
Coronel del ET (DEM), analista asociado al IEEEE
Doctor en Economía Aplicada por la UAH
Profesor de Geopolítica y Estudios Estratégicos en la UC3M
[@JoseLuiPontijas](#)

50/2024

13 de mayo de 2024

*Ignacio M. García-Galán **

Taiwán: unos comicios atípicos y una legislatura complicada

Taiwán: unos comicios atípicos y una legislatura complicada

Resumen:

Lai Ching-Te (William Lai) será investido presidente el próximo 20 de mayo tras imponerse en los comicios más atípicos en la historia de Taiwán. Con unos resultados que certifican a las tres formaciones principales como ganadoras y perdedoras en cierta medida, de él se espera que prosiga la senda marcada por su predecesora. Estará atado de manos, si bien la configuración del Parlamento, unida al año electoral en EE. UU., parecen asegurar una desescalada en las tensiones con Pekín.

Palabras clave:

Taiwán, China, elecciones, Lai Ching-Te, William Lai, Xi Jinping, geopolítica, geopolítica de Asia, política internacional, crisis del Estrecho, Hou Yu-lh, Ko Wen-je, Tsai Ing-wen, Kuomintang, Partido Democrático Progresista, Partido Popular Taiwanés.

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

Taiwan's atypical elections forecast a complicated tenure for the winner.

Abstract:

Lai Ching-Te (William Lai) will be sworn as president on May 20th after winning the most atypical elections in Taiwan's history. With results that certify the three main formations as both winners and losers to a certain extent, he is expected to continue the path set by his predecessor. His hands, however, will be tied. The configuration of the Parliament, combined with the election year in the US, will most likely guarantee a de-escalation in the recent tensions with Beijing.

Keywords:

Taiwan, China, election, Lai Ching-Te, William Lai, Xi Jinping, geopolitics, Asian geopolitics, world politics, Strait crisis, Hou Yu-lh, Ko Wen-Je, Tsai Ing-Wen, Kuomintang, Democratic Progressive Party, Taiwan People's Party.

Introducción: unos comicios atípicos

Los comicios del pasado 13 de enero arrojaron los resultados más inusuales en la historia de Taiwán. Los independentistas del Partido Democrático Progresista (PDP), en el poder desde 2016, se alzaron con la victoria en las presidenciales, obteniendo el 40 % de los votos. Ante la incapacidad de los otros dos partidos por llegar a un acuerdo, el hasta ahora vicepresidente, Lai Ching-Te, sucederá a Tsai Ing-Wen como jefe de gobierno.

Su triunfo, no obstante, es agrídulce, pues ese mismo día las legislativas certificaron su pérdida de control del Parlamento. Lai afrontará, por tanto, una legislatura complicada, gobernando en minoría y con la cámara en contra. No se podrá permitir grandes riesgos, teniendo que esmerarse en reconquistar a un electorado desafecto, y en procurar que la actual crisis con Pekín no pase a mayores.

Las candidaturas a examen

Según el baremo de *The Economist*, Taiwán figura como la décima *democracia plena* del globo, por delante de cualquier Estado soberano del continente asiático o de los propios EE. UU. En 2008 su sistema electoral adoptó la fórmula híbrida actualmente en uso; mediante la cual elecciones presidenciales y legislativas se celebran el mismo día, siguiendo métodos diferentes. Para las primeras se emplea la votación directa, mientras que para las segundas se sigue un sistema de votación paralelo¹, basado en la representación territorial y de partidos.

Desde las primeras elecciones libres (1996), los comicios taiwaneses, celebrados cada cuatro años, han facilitado una alternancia en el poder entre los dos bloques tradicionales: los nacionalistas *azules* del Kuomintang (KMT) y los independentistas *verdes* del PDP².

Los primeros, herederos del Partido Nacionalista Chino de Sun Yat-sen, han experimentado una serie de cambios notables a lo largo de las últimas décadas. Si bien su postura oficial defiende aún la reunificación con el continente a largo plazo, y bajo un sistema democrático, la realidad es que hace tiempo que ese dejó de ser el anhelo de la

¹ Que distribuye una parte de los escaños en base a la votación personal a un candidato en concreto, y otra en base a la elección de partido.

² Denominado comúnmente '*Minjindang*'.

mayoría de sus votantes. En consecuencia, se ha consolidado como el bloque conservador en la política del territorio. Su naturaleza conciliadora, no obstante, le convierte en el interlocutor de preferencia en Pekín, donde es percibido como más accesible de cara al diálogo.

Por su parte, el PDP, ha mantenido siempre una postura clara y continua en lo concerniente a sus objetivos. Los dos principales son la ruptura plena de Taiwán con China, y su reconocimiento definitivo como Estado soberano. Durante la dictadura del Kuomintang en la isla (1948-1987), iniciada con el traslado del gobierno de Chiang Kai-shek a Taipéi, la mayoría de sus miembros formaron parte de los grupos opositores en la clandestinidad. Con la transición a la democracia (1986-1996), el PDP surgió como principal alternativa a los nacionalistas, ganando por primera vez las elecciones en el año 2000. Pese a que la formación se describe como de centro-izquierda (progresista), es liberal en sus planteamientos económicos y furibundamente anticomunista.

Ambos partidos han gozado de dos períodos cada uno al frente del ejecutivo³, uniéndose a la pugna en esta ocasión un tercero: el bloque *blanco*, encarnado por el Partido Popular Taiwanés (PPT)⁴. Fundado en agosto de 2019, el nuevo grupo ha llegado a las elecciones capitaneado por Ko Wen-Je, exalcalde de Taipéi (2014-2022). Antiguo cirujano especializado en trasplantes, Ko devino en político independiente. Antes aliado con el PDP, a lo largo de los últimos años ha transitado hacia posiciones más conservadoras. Su popularidad en la zona metropolitana de la capital le impulsó en las encuestas a lo largo de 2023, defendiendo una postura moderada, a medio camino entre los dos bloques tradicionales.

El PDP partía como favorito, aunque tras dos legislaturas seguidas en el poder, el vicepresidente, Lai Ching-Te, tomaba el relevo consciente de la dificultad de igualar las marcas anteriores. Junto a él se presentaba como candidata a la vicepresidencia Hsiao Bi-Khim, representante de Taiwán en EE. UU. (2020-2023), con amplia experiencia en el Parlamento; y que previamente había servido como vicepresidenta de la Internacional Liberal.

³ Con el KMT gobernando en el de 1996-2000 y en el de 2008-2016; y el PDP en los de 2000-2008 y 2016-actualidad.

⁴ En base al artículo 22 del Acta Electoral, todos los partidos que obtengan un mínimo del 5 % de los votos en unas presidenciales o legislativas anteriores pueden presentar su candidatura.

Por último, el KMT concurre con Hou Yu-lh. Tras dos campañas desastrosas en 2016 y 2020, los nacionalistas intentaron buscar un peso pesado en el exalcalde de Nuevo Taipéi (2018-2023). Miembro del partido desde 1974, lo abandonó brevemente para pasarse al PDP (2002-2013) antes de regresar. Durante la campaña Hou trató de aprovechar el tirón del PPT para presentar una candidatura conjunta con Ko. Pero no siendo capaces de llegar a un acuerdo sobre quién debería ocupar la plaza de vicepresidencia, el proyecto no prosperó. Hou presentó entonces como candidato para tal puesto a Jau Shaw-Kong, algo sorprendente. Y es que Jau es un miembro de la vieja guardia, magnate de los medios de comunicación⁵, y partidario férreo de la reunificación⁶. Este último punto choca con los planteamientos de Hou, que es uno de los líderes del KMT que más esfuerzos ha hecho por conferir una identidad *taiwanesa* al partido.

Una victoria agridulce para el PDP, fracaso del KMT y sorpresa del PPT

Resultados elecciones presidenciales

Pese a las tensiones con Pekín, cuyas fuerzas armadas realizan maniobras continuas en torno al territorio desde hace dos años, las presidenciales se saldaron con una participación del 71,86 %⁷.

Con 5.586.019 votos, la candidatura de Lai venció en 8 de los 16 condados, así como en todas y cada una de las seis municipalidades. Con todo, apenas alcanzó el 40 %, obteniendo su única mayoría absoluta en Tainan (50,95 %)⁸. Ha quedado muy lejos de los resultados obtenidos por Tsai Ing-Wen en los dos comicios anteriores⁹, en los que la hasta ahora presidenta se impuso con un 56,1 % y el 57,1 %. El dato en sí es decepcionante. Más allá de la irrupción de un tercer partido, y de que la participación haya sido inferior¹⁰, los resultados son un toque claro de atención.

⁵ Dueño de la Broadcasting Corporation of China y del canal News98, entre otros.

⁶ También sirvió, brevemente, como ministro de Medio Ambiente (1991-1992) durante el gobierno de Lee Teng-Hui (1988-2000).

⁷ A pesar de lo elevado del dato, es la segunda tasa más baja desde 1996.

⁸ Sexta municipalidad por número de habitantes.

⁹ Con 6.894.744 votos (2016) y 8.170.231 (2020).

¹⁰ En 2020 fue del 74,9 %.

Los independentistas consiguen retener el poder gracias a la intransigencia de los otros dos candidatos a la hora de establecer una coalición. Durante buena parte de 2023, se especuló incluso con la posibilidad de que el KMT y el PPT pudieran concurrir de manera conjunta. Tal fórmula habría podido desbancar al PDP en buena parte de las circunscripciones del norte de Formosa.

Así, por separado, los nacionalistas constataron su hundimiento con unos resultados tan decepcionantes como esperados. Hou Yu-lh apenas cosechó 4.671.021 votos (33,5 %), lo que supone un descenso de casi 1,1 millones respecto a las elecciones anteriores. Con todo, su lista ha sido la segunda más votada, y gracias a los resultados de las legislativas, podrá liderar la oposición. Los nacionalistas consolidaron su respaldo en sus feudos tradicionales de Miaoli y del condado de Hsinchu¹¹; así como en Keelung, Nantou, Hualian y Taitung¹²; y en los archipiélagos de Kinmen y Matsu.

Por su parte, el PPT sorprendió a propios y ajenos sumando 3.360.466 votos (26,4 %), la mayoría en las zonas metropolitanas de Taipéi y de Taichung, donde se contabilizaron el 57,6 % de sus apoyos. No consiguió ser la fuerza más votada en ninguna circunscripción.

Resultados elecciones legislativas

El sistema electoral para repartir los 113 escaños del Yuan Legislativo (Parlamento) es, cuando menos, singular. Por un lado, 73 diputados son elegidos de manera directa en circunscripciones uninominales. Otros 34 son repartidos de forma proporcional entre los partidos en relación con el número de votos recibidos por cada uno de ellos. Los últimos 6 son para representantes de las minorías indígenas, con 3 para los nativos de la cordillera y otros tantos para los de la llanura. Con una concurrencia del 71,28 %, la participación en estos comicios ha sido sensiblemente inferior, certificando la debacle del PDP.

Los independentistas se dejan 10 escaños, pasando de 61 a 51, y perdiendo así la cámara. Es un golpe duro para el partido de gobierno, que quedará a merced de los otros

¹¹ Donde el PDP solo consiguió ganar en 2016.

¹² Los menos poblados del territorio.

bloques para sacar adelante reformas o impulsar leyes. En el cómputo global, obtuvieron 6.095.276 votos uninominales (45,1 %) y 4.982.062 a nivel de partido (36,1 %).

Los nacionalistas del KMT pueden contentarse con superar a su principal rival por un único escaño gracias al sistema de distribución. El apoyo recibido por los conservadores en el norte de Formosa y en Taichung¹³ ha sido determinante. Pasan de 38 a 52 asientos. Ello les deja aún lejos de la marca de los 57 necesarios para sumar mayoría. Su participación se saldó con 5.401.933 de apoyos uninominales (39,9 %) y 4.764.576 de partido (34,8 %).

Por su parte, el PPT concurrió con una representación menor, por lo que apenas obtuvo 403.357 votos uninominales (2,98 %) frente a los 3.040.615 de la formación (22 %). Esto le permite crecer de 3 a 8 escaños; un avance discreto, pero que le entrega la llave maestra de la legislatura si los otros dos bloques son incapaces de llegar a acuerdos.

Los dos últimos escaños quedaron en manos de dos candidatos independientes, uno por el condado de Miaoli y el otro por la representación de los indígenas de la cordillera.

El PPT ha venido para quedarse

O eso afirma su líder. Tras conocerse los resultados, Ko Wen-Je aseguró que su formación ganará las elecciones algún día¹⁴. No es la primera vez que un tercer candidato compite. James Soong, antiguo gobernador de Formosa, lo hizo en las otras dos anteriores; en el 2000 como independiente, y en 2016 como líder de El Pueblo Primero (2016)¹⁵.

Sin embargo, el camino a la participación asidua de un tercer partido es complicada. Todas las formaciones necesitan haber obtenido, al menos, un 5 % en unas legislativas o presidenciales anteriores para poder hacerlo. Eso dificulta el ascenso de muchas formaciones que, en última instancia, terminan sucumbiendo, y pasan a formar parte de la órbita de los dos bloques principales.

¹³ Tercera ciudad por número de habitantes adjudica 8 de los asientos del Yuan. El PDP controlaba 6 de ellos por 2 del KMT, que en estas elecciones ha arrebatado 4 a sus rivales para revertir la proporción.

¹⁴ TAN, Clement. «Taiwan's political disrupter could be kingmaker in a split parliament. Here's why it matters», CNBC. 25 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.cnbc.com/2024/01/26/taiwan-2024-election-tpps-ko-wen-je-may-be-kingmaker-in-split-parliament.html> (consultado 12/4/2024)

¹⁵ Partido centrista, de corte conservador, que obtuvo el 12,8 % de los votos en las generales de 2016. Obtuvo, así mismo, 3 escaños en el Yuan que perdió en las legislativas de 2020.

Así las cosas, ¿qué hace diferente al PTT?

Por lo pronto, tendrá un poder de decisión importante durante los próximos cuatro años, y eso favorece sus aspiraciones. Con un rol participativo en la nueva legislatura, tendrá más fácil llegar a nuevos electores. A ello se suman el historial de Ko Wen-Je como alcalde de Taipéi, así como haber entrado con más de un cuarto del voto popular. Esto último garantiza su participación en 2028.

Durante la campaña, los *blancos* han defendido posturas moderadas, a medio camino entre independentistas y nacionalistas, atacando al mismo tiempo el sistema *partitocrático* tradicional. Su discurso se ha centrado en atajar los problemas «exclusivamente taiwaneses», tales como la justicia social, los derechos laborales o el desempleo juvenil. Por todo ello, ha sido tachada de tibia, oportunista o populista, según el caso. Los candidatos del KMT y del PDP han criticado con dureza los «planteamientos difusos» del partido, señalando que es imposible respaldar la independencia y querer estrechar lazos con el continente al mismo tiempo.

Sea como fuere, los *blancos* han irrumpido con fuerza, contando con un respaldo muy amplio entre los jóvenes. Este detalle es significativo. Según las encuestas de MyFormosa, el 53,7 % de los ciudadanos entre 20 y 29 años le han dado su respaldo¹⁶.

¿Juega la demografía contra el KMT?

Históricamente, los principales caladeros de votos del KMT se han concentrado en el norte de la isla de Formosa¹⁷; lugar en que se asentaron la mayoría de los refugiados huidos del continente tras la victoria comunista de 1949. Estos recién llegados, así como algunos de sus descendientes inmediatos, preservaron durante décadas la ilusión de la reunificación. Comúnmente conocidos como *waishengren* (外省人)¹⁸, son más proclives a hablar mandarín en su vida diaria, manteniendo una mayor conexión con el continente. Por el contrario, la mayoría de los apoyos del PDP solían proceder del sur y del interior de la isla, donde se concentraba el 65 % de *benshengren* (本省人) o *locales*. Esta

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Así como en las islas de Kinmen y Matsu.

¹⁸ Significa 'los de fuera de la provincia', en referencia a la isla.

comunidad, por lo general, suele expresarse en el *dialecto* minnan, y no posee un sentimiento de vinculación particular con el continente tras generaciones en la isla.

Como es evidente, después de ocho décadas, las líneas que separan ambas comunidades hace tiempo que se difuminaron, ahondando en un sentimiento de pertenencia exclusiva o preeminentemente taiwanesa. Según un análisis, realizado a principios de 2023 por el Centro de Estudios Electorales de la Universidad Nacional de Chengchi¹⁹ ²⁰, solo el 1,5 % de los taiwaneses desea la reunificación con el continente hoy en día. Por su parte, el elaborado por el Pew Research Center²¹, el pasado verano (2023), muestra que apenas el 3 % de los habitantes se considera «más chino que taiwanés» o «solo chino». Tan solo el 40 % afirma mantener un vínculo emocional o de identificación con el continente, siendo esto más habitual, como es lógico, entre los votantes del KMT (68 %).

Por el contrario, aquellos que se sienten «solo taiwaneses» o «más taiwaneses que chinos» representan el 67 %²², tendencia más acusada entre los jóvenes menores de 35, donde alcanza el 83 %. Este último sector es más proclive a votar al PDP. Sin embargo, apenas un 4,5 % de la población se muestra favorable a una declaración de independencia inmediata²³.

Entre ambos polos, figura una abrumadora mayoría partidaria de mantener el actual *statu quo*, dentro del que Taiwán goza de una independencia *de facto*, siendo una de las veinte mayores economías del globo.

Por ello, el KMT ha optado, a lo largo de los últimos años, por reconfigurarse como bloque «conservador taiwanés». Conscientes de la tendencia demográfica, sus líderes han optado en las últimas campañas por apelar a los moderados. En estas elecciones, Hou se ha presentado como principal defensor del diálogo y la distensión²⁴, siendo la

¹⁹ Principal centro de enseñanza superior en ciencias sociales.

²⁰ «Taiwan Independence vs. Unification with the Mainland(1994/12~2023/12)», *Election Study Center, National Chengchi University*. Disponible en: <https://esc.nccu.edu.tw/PageDoc/Detail?fid=7801&id=6963> (consultado 12/4/2024)

²¹ HUANG, Christine & STARR, Kelsey J. «Most people in Taiwan see themselves as primarily Taiwanese; few say they're primarily Chinese», *The Pew Research Center*. 16 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/01/16/most-people-in-taiwan-see-themselves-as-primarily-taiwanese-few-say-theyre-primarily-chinese/> (consultado 12/4/2024)

²² *Ibid.*

²³ Election Study Center, National Chengchi University.

²⁴ MISTREANU, Simina. «Taiwan presidential hopeful Hou promises to boost island's defense and restart talks with China», *AP*. 11 de enero de 2024. Disponible en: <https://apnews.com/article/taiwan-election-hou-talks-china-defense-b44299b54130a918ddd3b6d6b4b200c4> (consultado 12/4/2024)

alternativa a los *independentistas temerarios*. No obstante, el pasado como partido del régimen (1948-1992), unido a su bagaje como Partido Nacionalista Chino, todavía conlleva un peso.

Un punto en el que los partidarios de ambos lados coinciden, es en identificar a la RPC como principal amenaza a la seguridad del territorio. El 78 % de los votantes del PDP y el 59 % de los del KMT²⁵ comparten esta visión. La cuestión es que, entre los últimos, la China continental es igualmente percibida como un destino preferente de cara a los negocios; entendiéndose que, a su enorme volumen de mercado, se suma la posibilidad de rebajar tensiones mediante los intercambios.

Durante el último período de gobierno nacionalista (2008-2016), su entonces líder, Ma Ying-Jeou, abogó por esta postura. Su convicción de que incrementar la colaboración económica con Pekín contribuiría a traer la paz logró hitos notables; como la apertura de los vuelos comerciales²⁶ (2008) o las primeras reuniones de alto nivel entre dignatarios (2015). Pero su proyecto terminó por empujar a Taiwán a una posición de dependencia económica creciente respecto a la RPC. En esos ocho años, esta pasó a ser el destino de una cuarta parte de las exportaciones, así como el origen de un tercio de lo importado. A ello se sumó la incapacidad de su Administración a la hora de atajar los problemas derivados de la crisis de 2008, tales como el encarecimiento de la vivienda o el desempleo.

Desde entonces, la sangría de votos nacionalistas viene siendo poco menos que una constante. En su derrota en los comicios de 2016, bajaron en más de tres millones respecto a las elecciones anteriores²⁷. El dato es demoledor, teniendo en cuenta que el territorio tiene una población de apenas 23,5 millones. De cara a los últimos, el KMT ha tratado de reafirmar su *taiwanesidad*, haciendo campaña en Minnan en varios distritos del sur y mediante anuncios también en hakka²⁸, pero no ha revertido la situación. A mediados de enero, en un comité de partido, Hou y Jaw lamentaron que el KMT siga sin ser capaz de llegar a los jóvenes o de lograr respaldos sólidos en el sur. Ambos cargos

²⁵ *Ibíd.*

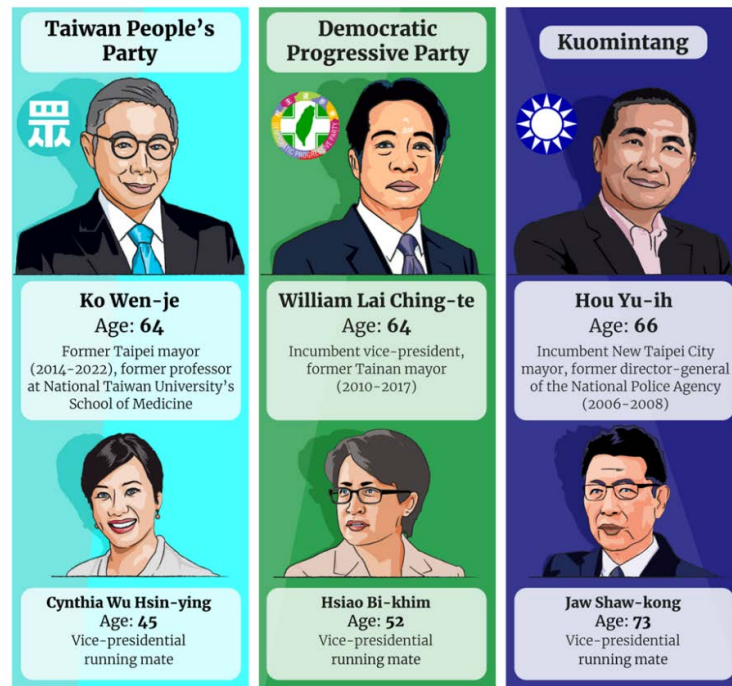
²⁶ Pese a que las relaciones económicas entre ambos lados del Estrecho son una realidad desde la apertura de la República Popular al mundo, la única manera de volar entre la China continental y la isla de Taiwán era mediante una escala previa en Hong Kong o Macao. Los primeros vuelos regulares entre ciudades de ambos lados fueron inaugurados en 2008.

²⁷ De 6.891.139 (cuando Ma fue reelegido) a 3.813.365.

²⁸

coincidieron en la urgencia de refundar el bloque para hacerlo más abierto y comprometido con la igualdad social²⁹.

Taiwan presidential election 2024



Infographic: Rafa Estrada



Perfil de los candidatos de cada partido y resultados de las presidenciales. Fuente: Channel NewsAsia (CNA)

²⁹ «Major reforms' needed for KMT to return to power: Ex-VP candidate», *Focus Taiwan*. 15 de enero de 2024. Disponible en: <https://focustaiwan.tw/politics/202401150023> (consultado 15/4/2024)

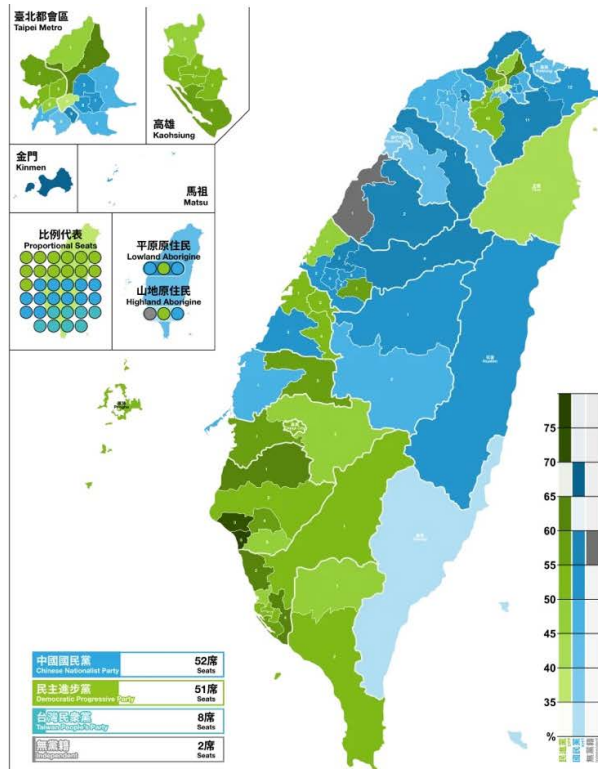
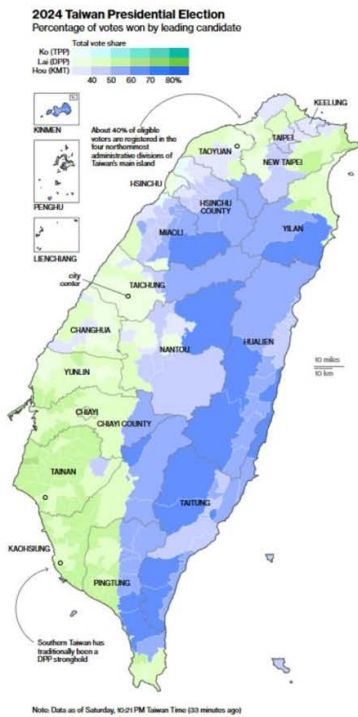


2024 Taiwan Presidential Election Results



Voter Turnout 71.86%

Source: Central Election Commission



Mapa de resultados en las presidenciales (izda.) y legislativas (dcha.). Fuente: Bloomberg

Lai Ching-Te: un presidente para la ‘década de la preocupación’.

A sus 64 años, el nuevo presidente afronta una legislatura complicada con un Parlamento en contra. Oriundo de Wanli, una pequeña localidad costera del norte de Formosa, nació en una familia de mineros pobres. Médico de carrera, está especializado en el tratamiento de lesiones de médula, siendo máster en Sanidad Pública por la Universidad de Harvard.

Previo a su nominación, sirvió como alcalde de la ciudad de Tainan (2010-2017), siendo nombrado primer ministro (2017-2020) por Tsai Ing-Wen poco antes de terminar su segundo período en el Ayuntamiento. Tras la reelección de la presidenta (2020), ascendió a la vicepresidencia, recogiendo el testigo de Tsai. Sin embargo, la Constitución prohíbe la concurrencia a un tercer mandato. Su victoria rompe la *maldición de los ocho años*, consagrando al PDP como el primer partido en ser elegido para una tercera legislatura consecutiva. Su nombramiento se produce en uno de los momentos de mayor tensión con la RPC.

A lo largo de los últimos ocho años de gobierno independentista, el PDP ha virado a posiciones de mayor asertividad diplomática, tratando de impulsar la imagen de Taiwán en el exterior y de diversificar sus socios comerciales. Este último punto es percibido como capital para garantizar la independencia *de facto* del territorio; tratando con ello de evitar su conversión en un protectorado económico de la RPC que pudiera facilitar una futura absorción³⁰.

Como bien es sabido, Pekín marca la línea roja para entrar en un conflicto armado en la declaración formal de independencia por parte de Taipéi, algo que el PDP no ha hecho todavía. En esta dinámica, Lai presentó sus credenciales en 2018 como «trabajador práctico para la independencia taiwanesa»³¹. Está claro, por tanto, que no es el candidato que las autoridades continentales deseaban al frente del ejecutivo.

La campaña ha estado salpicada por múltiples intentos de injerencia, entre los que destacan el incremento de las maniobras militares e incursiones aéreas³²; las campañas

³⁰ En 2020 las exportaciones taiwanesas a la RPC alcanzaron su máximo histórico, suponiendo el 43,9 % del total (incluyendo Hong Kong). Durante sus últimos años al frente del gobierno, Tsai ha logrado reducir las al 35,2 %.

³¹ «Lai explains approach to independence», *The Taipei Times*. 16 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2018/04/16/2003691399> (consultado 12/4/2024)

³² Constantes desde la visita de Nancy Pelosi a Taipéi en agosto de 2022.

de desinformación³³ o los ataques cibernéticos³⁴. Pekín también ha llevado a cabo medidas de presión económica, como la reintroducción de los aranceles a varios productos procedentes de Taiwán.

Todo ello representa un nuevo frente en lo que los analistas han bautizado como «la década de la preocupación», teorema basado en la creencia de que el objetivo del Partido Comunista Chino (PCC) es garantizar la reunificación de cara al centenario de la RPC (2049). Si esta termina siendo propiciada por una acción militar, lo lógico es asumir que Pekín querrá presentarse ante el mundo para esa fecha con un Taiwán integrado, reconstruido y con su sociedad asimilada. El margen temporal aceptable para garantizarlo podría indicar que la acción militar tendría que producirse a lo largo de la década presente. Sin embargo, ni la RPC tiene (de momento) las capacidades para acometer la empresa, ni es ese tampoco su deseo³⁵.

La atención de Pekín está centrada en devolver su economía a los niveles precovid y, hasta el momento, su respuesta ha sido taimada. Sus autoridades se han congratulado, a pesar del resultado, de que la candidatura independentista no haya sumado mayoría plena. En palabras de Chen Binhua³⁶, ello demuestra que el PDP ya no representa los deseos mayoritarios de los isleños³⁷. El portavoz aprovechó para reafirmar la disposición de las autoridades continentales a «trabajar con cualquier formación comprometida a rebajar la tensión». Con todo, las aeronaves del PLA volvieron a incrementar sus incursiones en la zona de identificación aérea de Taiwán, las cuales habían ido en descenso desde el pasado otoño. Se espera un aumento temporal, a modo de presión, a lo largo de las semanas que restan para la investidura. Igualmente, el PCC emitió comunicados de queja formal a los gobiernos de EE. UU., Japón, Singapur y Filipinas por felicitar al ganador.

³³ LAU, Stuart. «China bombards Taiwan with fake news ahead of election», *Politico*. 10 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/china-bombards-taiwan-with-fake-news-ahead-of-election/> (consultado 15/4/2024)

³⁴ WELLS, Isabella. «US cybersecurity firm finds cyber attacks more than doubled 24 hours before Taiwan's elections», *Radio Taiwan Intl*. 14 de febrero de 2024. Disponible en: <https://en.rti.org.tw/news/view/id/2010725> (consultado 15/4/2024)

³⁵ La cuestión fue abordada en un artículo de análisis anterior que remití a este mismo centro. GARCÍA-GALÁN, Ignacio M. *Taiwán no es Ucrania. La invasión de Formosa no es hoy más factible que ayer*. IEEE. 17 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEO48_2022.pdf (consultado 15/4/2024)

³⁶ Director y portavoz del Departamento de Información de la Oficina de Asuntos de Taiwán de la RPC.

³⁷ KAWASE, Kenji. «China says DPP 'cannot represent' Taiwan after Lai's election win», *Asia Nikkei*. 14 de enero de 2024. Disponible en: <https://asia.nikkei.com/Politics/Taiwan-elections/China-says-DPP-cannot-represent-Taiwan-after-Lai-s-election-win>

La configuración del Yuan Legislativo y al año electoral en EE. UU., poco menos que aseguran una distensión. Tras lo ajustado de su victoria, Lai opta por mostrarse moderado. En su discurso postelectoral manifestó su compromiso por mantener el *statu quo*, afirmando que Taiwán ya es independiente *de facto*, por lo que una declaración de independencia es innecesaria. Tendrá que alejarse de postulados radicales, volcando sus esfuerzos en la agenda *doméstica*. Con Tsai, ésta ha estado marcada por una postura progresista en lo social y liberal en lo económico. Además de convertir a Taiwán en el primer lugar de Asia en legalizar el matrimonio homosexual (2019), el PDP ha trabajado para reducir los impuestos a las pyme y garantizar la transparencia del gasto público. Se espera que Lai continúe por la senda marcada, teniendo en frente varios desafíos. El encarecimiento de la vivienda, la diversificación económica y el envejecimiento de la población son, con diferencia, las dos preocupaciones más directas de los taiwaneses esta década.

Conclusiones

Los ciudadanos del territorio han desafiado un panorama intimidante para votar de nuevo en unas elecciones democráticas. Y, si bien estas dejan un parlamento dividido y una legislatura condicionada, todo apunta a que será comedida. La investidura de Lai garantizará cuatro años de continuidad con la agenda iniciada por Tsai Ing-Wen en materias domésticas, pero con un viraje moderado en lo concerniente a la cuestión soberanista.

Durante los meses previos a la campaña, numerosos medios occidentales se hicieron eco del discurso lanzado desde Pekín, retratando los comicios de este 2024 como «una elección entre la guerra y la paz». La verdad es que han certificado la transformación de los dos partidos hegemónicos (KMT y PDP), que han dejado atrás buena parte de sus postulados fundacionales para ajustarse a la realidad de su sociedad. La irrupción del PTT, sin duda, contribuirá a solidificar ese cambio.

También ha quedado claro que la confianza de los ciudadanos en su sistema político está más que consolidada. Ello es un dato esperanzador en un continente como el asiático, donde la calidad y estabilidad de los regímenes democráticos está en retroceso.

*Ignacio M. García-Galán**
Analista especializado en Asia-Pacífico

51/2024

16 de mayo de 2024

Juan Carlos Andrés Herrero *

La guerra orbital: una aproximación conceptual

La guerra orbital: una aproximación conceptual

Resumen:

Nos encontramos inmersos en la tercera era espacial. El espacio se ha convertido en un terreno próspero desde el que numerosas empresas proporcionan servicios esenciales a la sociedad. Precisamente por ello, los gobiernos comienzan a percatarse de la necesidad de proteger estos activos y salvaguardar sus intereses espaciales. Es este ciclo de competición estratégica continua la que empuja a cada vez más Estados hacia la necesidad de disponer de fuerzas militares capaces de combatir en el espacio. Será este nuevo tipo de guerra, la orbital, la que analizamos en el artículo. Para ello, conoceremos en profundidad el espacio de batalla y los principios de la guerra orbital. Estados Unidos lidera el desarrollo doctrinal en esta materia en el ámbito de la OTAN, por lo que su Fuerza Espacial será a la que miremos para conocer cómo podrían llegar a operar estas nuevas fuerzas en el futuro. Todo ello con un enfoque prospectivo para una aproximación conceptual a este nuevo modo de combatir.

Palabras clave:

Fuerza, proyección, segmento, órbita, Luna, cinético, protección, régimen, Lagrange.

*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.

Orbital Warfare: a conceptual approach.

Abstract:

We are now in the third space age. Space has become a thriving arena from which many companies provide essential services to society. Precisely because of this, governments are beginning to realise the need to protect these assets and safeguard their space interests. It is this cycle of continuous strategic competition that is pushing more and more states towards the need for military forces capable of fighting in space. It is this new type of warfare, orbital warfare, that we will analyse in this article. To do so, we will take an in-depth look at the battlespace and the principles of orbital warfare. The United States is leading doctrinal development in this area within NATO, and its Space Force will be the one we look at to see how these new forces might operate in the future. This is a prospective conceptual approach to this new way of warfighting.

Keywords:

Force, projection, segment, segment, orbit, Moon, kinetic, protection, regime, Lagrange.

La tercera era espacial

El Sputnik-1 dio el pistoletazo de salida de la era espacial en 1957 y con ella una vertiginosa carrera tecnológica entre las dos superpotencias de la época, EE. UU. y la URSS. El hito más representativo, apogeo de esta carrera, fue la llegada a la Luna del Apolo XI en 1969. Esta primera era espacial se caracterizó por el monopolio estatal en el espacio. Para regular la interacción de las potencias espaciales de la época se desarrolló el *Corpus Iuris Spatialis*.

El tratado más destacado fue el *Tratado del Espacio Exterior* de 1967. En él se estableció el marco normativo para el desarrollo de estrategias y programas espaciales nacionales con el propósito de «aprovechar el espacio ultraterrestre en beneficio común», con un carácter pacífico. Prevalecen dos prohibiciones clave: emplazar armamento en la Luna y desplegar armas de destrucción masiva en el espacio. Sin embargo, no prohíbe expresamente el empleo de armas convencionales en órbita, lo que deja entreabierta una puerta a la posibilidad de la militarización de parte del espacio; incluso su conversión en espacio de batalla.

Desde entonces el interés por el espacio ha tenido altibajos, con una segunda era espacial en la que las empresas privadas adquirieron mayor protagonismo. Con una dependencia cada vez mayor de los servicios esenciales proporcionados por sistemas en órbita, el espacio se convierte en una zona de relevancia estratégica para la supervivencia de las naciones y la resiliencia de las sociedades. De hecho, es muy probable que estemos en pleno punto de cambio de era.

Así lo asegura el teniente general John Shaw¹ de la Fuerza Espacial de Estados Unidos (USSF), quien sostiene que el mundo ha entrado en «la tercera era espacial». A diferencia de las anteriores, el incremento de los intereses comerciales en el espacio ha desembocado en la privatización de gran parte de las actividades orbitales. El espacio se ha convertido en una zona de interés donde la fuerza militar debe ser capaz de operar en beneficio de los intereses nacionales. Por ello las políticas de seguridad y defensa se ven forzadas a buscar sinergias en el sector privado.

¹ «Welcome to the Third Space Age», *SpaceNews*. 29 de agosto de 2023.

Disponible en: <https://spacenews.com/op-ed-welcome-to-the-third-space-age/>

Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 27 de marzo de 2024.

Si la guerra es un instrumento de la política, y la estrategia política identifica el espacio como un territorio de interés, la guerra podrá ser empleada para salvaguardar o imponer la voluntad de una parte en este nuevo territorio. La naturaleza y los fines de la guerra permanecen inmutables, mientras que los modos se adaptan a los medios disponibles. Los avances en tecnología espacial y las innovaciones disruptivas acaecidas en las últimas décadas proporcionan a la fuerza militar las herramientas necesarias para combatir en el espacio. Pero estas capacidades no afectan al espacio de manera aislada, sino que, como bien identifica la doctrina china «quien domine el espacio dominará la batalla en la tierra».

El espacio: un dominio en auge

La OTAN identificó en su *Space Policy de 2019*² el espacio como un dominio de interés para la alianza. A la cabeza del desarrollo doctrinal espacial en el entorno OTAN encontramos a la USSF. Sirva pues este marco doctrinal³ como base para realizar la aproximación conceptual que nos ocupa. Sin embargo, es indispensable acotar el ámbito espacial de estudio, ya que, de no ser así, podríamos perdernos en la inmensidad del propio espacio.

De esta manera, entendemos que la zona espacial de mayor interés en el ámbito de seguridad y defensa es aquella en el que encontramos sistemas satelitales que proporcionan servicios esenciales y desde el que la corteza terrestre puede ser influenciada. Son las zonas por las que transcurren las órbitas de estos sistemas las que realmente generan el mayor interés militar. Las fuerzas gravitacionales determinan las órbitas y el empleo de satélites y sistemas espaciales. Por ello, centraremos el estudio en el segmento orbital, el cual mantiene una íntima relación con el segmento terrestre y con la zona de comunicación que conecta ambos.

² OTAN. «NATO's approach to space». 21 de marzo de 2024. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_175419.htm

³ *Spacepower*. Space Capstone Publication, United States Space Force, junio de 2020. Disponible en: https://www.spaceforce.mil/Portals/1/Space%20Capstone%20Publication_10%20Aug%202020.pdf

El segmento orbital

El segmento orbital es el espacio cercano a la Tierra y se divide en tres regímenes: *geocéntrico*, *cislunar* y *solar*. Por los condicionantes tecnológicos y la naturaleza de la amenaza, el *régimen geocéntrico* es en el que las potencias espaciales centran sus esfuerzos en la actualidad, principalmente orientados al conocimiento del dominio espacial.

En este régimen encontramos las órbitas terrestres, un conjunto de trayectorias regulares y repetitivas que siguen los objetos alrededor de la Tierra⁴:

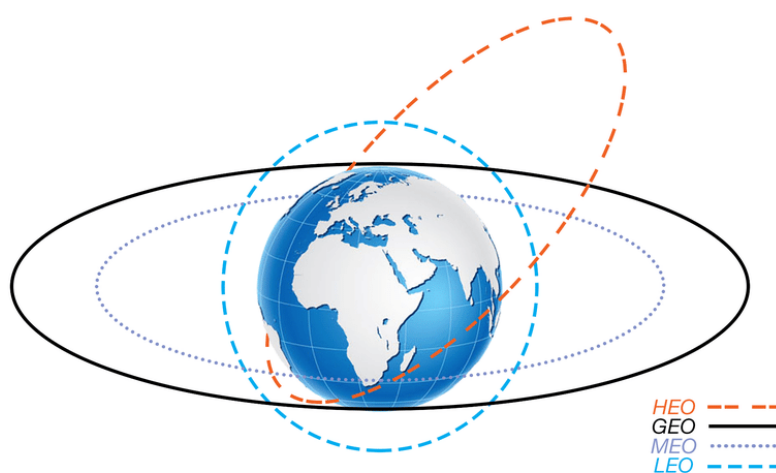


Imagen 1. Representación gráfica de las órbitas terrestres. Fuente: Johnmark O.

Órbita terrestre baja (LEO): a una distancia de entre 160 y 2.000 km. Proporcionan ventanas de cobertura cortas, lo que obliga a desplegar un mayor número de sistemas para asegurar los servicios constantes. Ideales para comunicaciones, ciencia y turismo espacial. Starlink tiene más de 5.000 satélites en órbita LEO.

Órbita terrestre media (MEO): entre 2.000 y 35.000 km, destaca la órbita semisíncrona, una MEO especial que repite un trazo terrestre idéntico tras dos evoluciones de 12 horas cada una. Ideal para sistemas de posicionamiento, navegación y tiempo, como el GPS o Galileo.

⁴ EUROPEAN SPACE AGENCY. «Types of orbits». 30 de marzo de 2020. Disponible en: https://www.esa.int/Enabling_Support/Space_Transportation/Types_of_orbits

Órbita geoestacionaria (GEO): a unos 35.000 km en el plano del ecuador con 0° de inclinación. Los satélites permanecen estáticos con respecto a la superficie terrestre, lo que favorece su empleo en comunicaciones globales, vigilancia, monitoreo medioambiental y alerta temprana.

Órbita elíptica alta (HEO): tienen un apogeo de más de 40.000 km y un perigeo de menos de 1000 km. Las posiciones de apogeo proporcionan tiempos de permanencia muy largos sobre una misma zona de la Tierra. Es ideal para comunicaciones, estudios científicos y monitoreo medioambiental.

Sin embargo, los intereses de las potencias espaciales no se circunscriben exclusivamente a la órbita terrestre, sino que van más allá. La siguiente frontera sería el *régimen cislunar*, con la Luna como principal protagonista. Con una distancia a la Tierra de 356.000 km, la Luna ha sido identificada por las principales potencias espaciales⁵ como el emplazamiento óptimo para una base espacial avanzada previa al salto hacia Marte o el resto del sistema solar, tanto por intereses gubernamentales o comerciales. Para poder operar con libertad en el *régimen solar* será necesario asegurar el acceso a los puntos de Lagrange.

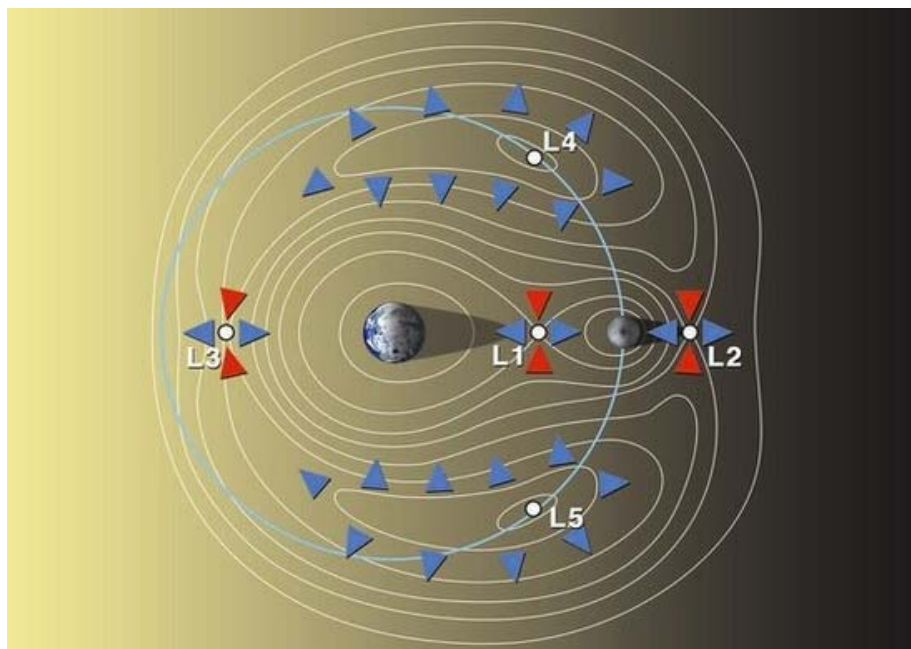


Imagen 2. Puntos de Lagrange Tierra-Luna. Fuente: Farside Exploration and Science Mission Concept

⁵ GALBREATH, Charles S. «Securing Cislunar Space and the First Island Off the Coast of Earth». Enero de 2024. https://mittellaerospacepower.org/wp-content/uploads/2024/01/Cislunar_Space_Policy_Paper_45-FINAL.pdf

Estos puntos⁶ son lugares en el espacio donde se alcanza el equilibrio entre las fuerzas gravitacionales de dos cuerpos masivos, lo que permite orbitar a objetos de masas inferiores, como satélites y naves. Esto podría convertirse en esencial para el sostenimiento de las operaciones y asegurar las comunicaciones a largas distancias.

Comprobamos cómo las fuerzas orbitales son muy determinantes para la organización del potencial espacio de batalla espacial. Por un lado, el sistema de órbitas alrededor de la Tierra, seguido de la superficie lunar como punto intermedio, que permitirá el salto a otros puntos del sistema solar, como Marte⁷, y para lo que será necesario asegurar el acceso a los puntos de Lagrange lunares y solares⁸.

De esta manera quedan identificadas las potenciales zonas de combate dentro del segmento orbital, en el cual se desarrollaría la guerra orbital. Pero para poder alcanzar y sostener las fuerzas espaciales en órbita, será necesario asegurar el acceso a las órbitas de despliegue, así como mantener abiertos canales de enlace con las fuerzas en tierra. El siguiente diagrama resume a la perfección las transiciones espaciales.

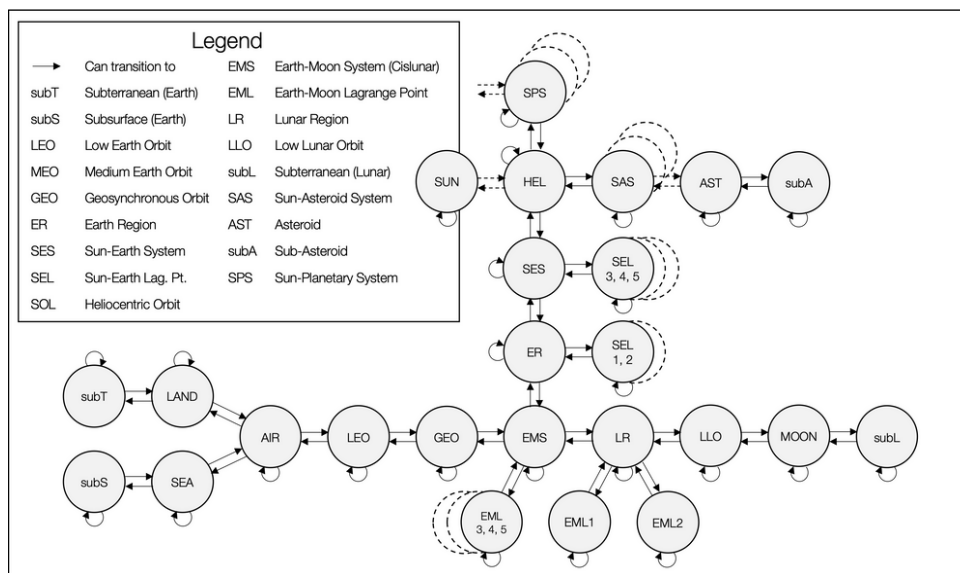


Imagen 3. Diagrama de transición en el sistema Tierra-Luna-Sol. Fuente: Marcus Holzinger

⁶ NASA. «What is a Lagrange Point?». 27 de marzo de 2018. Disponible en: <https://science.nasa.gov/resource/what-is-a-lagrange-point/>

⁷ EUROPEAN SPACE AGENCY. «Why go to Mars». Mayo de 2023. Disponible en: https://www.esa.int/Science_Exploration/Human_and_Robotic_Exploration/Exploration/Why_go_to_Mars

⁸ HOLZINGER, Marcus. «Diagrams & Destiny - Cislunar and Solar Spacepower». 8 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.marcusholzinger.com/diagrams-destiny-cislunar-and-solar-spacepower/>

El segmento de comunicación espacial

Las líneas de comunicación espaciales, tanto físicas como electromagnéticas, son aquellas utilizadas para el movimiento de personal, material e información en, desde y hacia el espacio. Son un elemento clave del dominio espacial ya que permiten la entrada y salida de los elementos esenciales para las operaciones orbitales. Fundamentalmente son las trayectorias de lanzamiento, las órbitas, los enlaces de comunicaciones entre sistemas en el segmento orbital y los nodos en el segmento terrestre. Estas líneas de comunicación no solo son relevantes para los activos espaciales, sino también para aquellos en tierra. Por estos canales transitan los datos de servicios esenciales como GPS, comunicaciones o imágenes satelitales.

Asegurar el acceso al espacio para el despliegue, apoyo y sostenimientos de una fuerza espacial requerirá, primero, controlar las líneas de comunicación entre el segmento terrestre y el orbital. Igualmente, estas líneas de comunicación podrán ser negadas al adversario para evitar la proyección de su poder militar espacial o interrumpir su sostenimiento. Si bien las fuerzas espaciales podrán contar con capacidades orgánicas para asegurar este acceso, serán las operaciones multidominio las que los garanticen.



Imagen 4. Representación del segmento de comunicación espacial. Fuente: Newspace Electronics

La combinación de sistemas de guerra electrónica, defensa aérea, y aeronaves de las fuerzas terrestres, navales y aéreas será clave para defender estos canales de acceso. Las operaciones en el ciberespacio, transversal a todos los dominios, tendrán un papel esencial para la protección de los procesos digitales que emplean estos canales de comunicación vitales para la conexión entre el segmento espacial y el terrestre.

El segmento terrestre

La cercanía al ecuador es un concepto clave para el establecimiento de los puertos espaciales desde los que se realizan los lanzamientos espaciales. Debido a que la Tierra es achatada en los polos, en el ecuador la atracción gravitacional es ligeramente menor que en otros puntos del planeta. La *dirección de lanzamiento oeste-este* es la más habitual, ya que permite aprovechar la mayor fuerza centrífuga creada por la rotación terrestre. Los puertos espaciales suelen establecerse *cerca del mar o zonas desérticas* para evitar áreas pobladas en caso de un fallo en el lanzamiento.

En definitiva, existen criterios de eficiencia en el lanzamiento orbital que influyen en la selección de los puertos o bases espaciales. Si bien Ecuador, Brasil, Guinea Ecuatorial, Kenia, Somalia o Indonesia reúnen todas las características para albergar puertos especiales, existen otros criterios de impacto como la seguridad, la accesibilidad, la densidad de tráfico aéreos, la climatología y criterios ecológicos. Poniendo el foco sobre Cabo Cañaveral, observamos que su latitud es 28°23'18"N, relativamente alejada del ecuador. Por ello, llegamos a la conclusión de que una base espacial no tiene por qué estar exactamente sobre el ecuador.

Sorprendentemente, las islas Canarias, con una latitud media de 28°45'43"N comparten las características de Cabo Cañaveral, a excepción de la accesibilidad por tierra. ¿Podría España establecer un puerto o base espacial en las islas Canarias? La respuesta es sí. El INTA lleva trabajando desde 1996 en el Centro de Lanzamiento Espacial de La Isla de El Hierro. Sin embargo, protestas ecologistas han ido interrumpiendo su desarrollo hasta la fecha. Estaría situado en proximidades de El Pinar, con latitud 27°36'55"N y con el puerto marítimo de Restinga a 3 km. Este puerto espacial podría ser de uso dual para fines comerciales o de defensa.

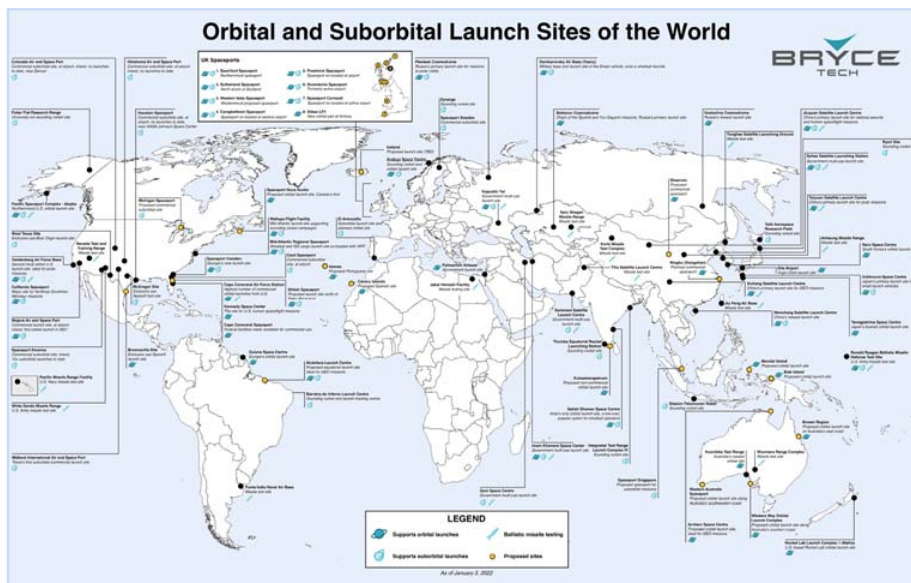


Imagen 5. Mapa con la situación actual de puertos espaciales en el mundo. Fuente: Brycotech

Fuera de España, Reino Unido y Virgin Orbit han iniciado la construcción del Puerto Espacial de Cornualles⁹ para lanzamientos horizontales, mientras que Alemania ha optado por el German-Offshore Spaceport Alliance (GOSA), un buque-lanzadera que entrará en funcionamiento a mediados de 2024¹⁰. En definitiva, los puertos y bases espaciales se convierten en un elemento clave, primordial, para la guerra orbital, ya sea para el lanzamiento de sistemas, suministros, repuestos u otras cargas.

Contar con zonas en el segmento terrestre desde la que parten las líneas de comunicación hacia la órbita será el primer paso para la creación de una fuerza espacial. Es importante destacar que el segmento terrestre incluye los dominios clásicos terrestre, marítimo y aéreo. Si bien mayoritariamente los puertos espaciales se encuentran en tierra, muchos de ellos estarán en zonas costeras; y como ya hemos visto, algunos países han optado por emplear plataformas *offshore* o incluso buques para sus lanzamientos espaciales.

⁹ JAMES, Huw. «Cornualles: de capital británica del surf a súper potencia espacial». 3 de enero de 2023. Disponible: <https://www.nationalgeographic.es/ciencia/2023/01/cornualles-de-capital-britanica-del-surf-a-super-potencia-espacial>

¹⁰ «¿Por qué Alemania construye su propio puerto espacial para lanzar cohetes?», *El Universal*. 20 de octubre de 2023. <https://www.eluniversal.com.co/ciencia/por-que-alemania-construye-su-propio-puerto-espacial-para-lanzar-cohetes-NI9291438>

La guerra orbital: nuevas herramientas

La OTAN no cuenta aún con doctrina conjunta en esta materia, por lo que nos fijamos una vez más en el marco doctrinal desarrollado por la USSF. Su marco doctrinal identifica hasta siete disciplinas de la guerra espacial que una fuerza militar debe dominar para operar en el espacio. La primera es la *guerra orbital*, para la cual se requiere la capacidad de realizar maniobras orbitales ofensivas y defensivas para proteger el acceso al espacio y negárselo al adversario. Los ejercicios «Red Skies» de la USSF se orientan a esta disciplina.

Complementariamente, la *guerra electrónica espacial* será necesaria para gestionar el espectro electromagnético, negándose al adversario mediante acciones no cinéticas. En este sentido, la USSF emplea los ejercicios «Black Skies» para desarrollar sus procedimientos. *Operaciones cibernéticas*: defender las redes globales de las que depende la fuerza militar mediante ciberseguridad en sistemas críticos y acciones ofensivas sobre el adversario. Los ejercicios *Blue Skies* de la USSF se centran precisamente en esta disciplina.

La *gestión de batalla espacial* permitirá alcanzar la conciencia situacional espacial que garantice la toma de decisiones necesaria para identificar objetivos y cumplir la misión. *Inteligencia militar*: aprovechar las ventajas inherentes al espacio para la obtención de información y la detección de amenazas para defender el dominio espacial. Para ello será fundamental garantizar el *acceso y sostenimiento espacial* mediante procesos de apoyo que permitan mantener y prolongar las acciones en el espacio. *Ingeniería y adquisición*: garantizar que la fuerza militar espacial cuenta con la tecnología y sistemas necesarios para operar con éxito en el espacio.

Si bien todas las disciplinas son esenciales y están interconectadas, la que prevalece sobre las demás es la guerra orbital. La US Space Force creó en 2020 el Delta 9 como unidad de referencia para esta nueva forma de guerra, con sede en la Base de la Fuerza Espacial de Schriever (Colorado). Su misión es la de «llevar a cabo operaciones de protección y defensa espacial, así como proporcionar opciones de respuesta para disuadir y, cuando sea necesario, derrotar amenazas orbitales».

Las capacidades identificadas para poder llevar a cabo esta misión son: *el conocimiento del dominio espacial*, la *proyección del poder de combate*, el *apoyo al segmento orbital* y el *apoyo al segmento terrestre*. Analicemos las características de cada una de ellas para construir una idea más precisa de sus posibles consideraciones en la guerra orbital.

Conocimiento del dominio espacial

La USSF ha orientado sus esfuerzos hacia la potenciación de su capacidad de Conciencia Situacional Espacial. Para ello, desde 2010 ha ido creando una constelación de satélites de vigilancia, constituidos por el Space Based Surveillance System¹¹ (SBSS), un sensor orientado al *Space Domain Awareness* (SDA) capaz de identificar satélites en LEO, GEO y GSO. Posteriormente fue complementado con el Geosynchronous Space Situational Awareness Program (GSSAP).

En el ámbito europeo, la *European Union Agency for Space Program* (EUSPA) asignó en julio de 2023 el *Space Situational Awareness* (SSA) al EUSPA's Galileo Security Monitoring Centre¹² (GSMC), situado en Madrid. Esta labor la heredó del Centro de Satélites de la Unión Europea (SatCen). Su principal capacidad es la *Space Surveillance and Tracking* (SST), la cual se emplea para vigilar la presencia de objetos artificiales en el espacio, de gran interés para la materia que nos ocupa.

Se centra en la *prevención de colisiones*, evaluando el riesgo de colisión entre satélites o entre satélites y basura espacial; *análisis de reentrada*, para medir el riesgo de reentrada incontrolada de objetos espaciales artificiales en la atmósfera terrestre; y el *análisis de fragmentación* para la detección y caracterización de fragmentaciones, roturas o colisiones en órbita. Adicionalmente lleva a cabo el *monitoreo de previsión meteorológica espacial* y el *monitoreo de objetos cercanos a la Tierra* (NEO). Estos cometidos fueron heredados del anterior, ambos situados en Madrid.

¹¹ SPACE OPERATIONS COMMANDS (USSF). «Space Based Space Surveillance». Consultado en marzo de 2024 en: <https://www.spoc.spaceforce.mil/About-Us/Fact-Sheets/Display/Article/2381700/space-based-space-surveillance>

¹² EUSPA. «What we do». Consultado en febrero de 2024 en: <https://www.euspa.europa.eu/about/what-we-do/security>

Proyección del poder de combate

Con base en los intereses nacionales, el espacio, y más concretamente las zonas clave, puede ser objeto de acciones tácticas ofensivas y defensivas. Estas acciones comparten una serie de capacidades que pueden ser empleadas de manera dual (civil y militar). De todas ellas, destacamos los sistemas antisatélite, los sistemas coorbitales y las operaciones *con naves espaciales*.

China, Rusia y Estados Unidos se encuentran inmersos en una carrera por el dominio en los sistemas de armas antisatélite (ASAT). En 2007, China mostró su capacidad ASAT con el SC-19 en 2007, llegando recientemente a realizar una prueba con un nuevo misil que alcanzó la órbita GEO, un logro sin precedentes. Rusia demostró su capacidad en 2021 con el A-235 «Nudol», mientras que India también realizó en 2019 con éxito la prueba del PDV Mk-II, un vehículo interceptor cinético sin carga explosiva que fue capaz de *destruir un blanco en órbita LEO*.

A diferencia de los ASAT convencionales, los *sistemas coorbitales* (Co-orbital ASAT) primero alcanzan una órbita cercana al objetivo desde la que comienzan una maniobra de aproximación hasta alcanzarlo. Estos satélites pueden impactar directamente contra el objetivo, o albergar sistemas secundarios para realizar acciones quirúrgicas sobre activos enemigos. Un ejemplo sería el *Roaming Dragon* chino, un satélite lanzado en 2016 con un sistema secundario con brazo robótico capaz de capturar basura espacial y lanzarla de vuelta a la superficie terrestre. Esta capacidad podría ser empleada en el ámbito militar, capturando y sacando de órbita satélites enemigos en caso de guerra.

En definitiva, una capacidad de gran impacto en un futuro cercano, pero que conlleva inconvenientes. El más evidente es que estas acciones ofensivas generan basura espacial que puede dañar gravemente otros activos espaciales. Un ejemplo lo encontramos en la prueba rusa de 2021 que obligó a los tripulantes de la Estación Espacial Internacional a refugiarse en la cápsula de escape¹³.

Sin embargo, parece inevitable relacionar directamente la guerra orbital con el empleo de *naves espaciales*. Aunque las operaciones con naves espaciales parecen cosas de ciencia ficción, ya se han dado los primeros pasos para hacerlo realidad. Desde 2010,

¹³ DRAKE, Nadia. «Russia just blew up a satellite», *National Geographic*. 16 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.nationalgeographic.com/science/article/russia-just-blew-up-a-satellite-heres-why-that-spells-trouble-for-spaceflight>

DARPA y Boeing están desarrollando el Orbital Test Vehicle X-37B¹⁴. Se trata de un transbordador espacial de pequeñas dimensiones con bodega de carga asignado al Delta 9 de la USSF. En diciembre de 2023 comenzó su séptimo vuelo no tripulado, denominado OTV-7, a bordo del cohete pesado Falcon de Space X¹⁵. Este vuelo tiene como objeto experimentar con tecnologías relacionadas con la conciencia situacional espacial e investigar los efectos de la radiación. Es reseñable que en su anterior misión estuvo en órbita durante 908 días, casi dos años y medio.

Por su parte, la Corporación de Ciencia y Tecnología Aeroespacial de China comenzó en 2020 el desarrollo de su propio vehículo espacial no tripulado, el Chongfu Shiyong Shiyang Hangtian Qi (CSSHQ)¹⁶. Su segunda misión orbital, de 276 días de duración, finalizó en mayo de 2023. Ambos vehículos están rodeados por un halo de misterio y secretismo. tanto es así, que se desconoce cuáles son exactamente las operaciones que han llevado a cabo durante sus vuelos de prueba. La USSF informó de que, durante su último vuelo, el CSSHQ podría haber liberado algún tipo de objeto en órbita, seguramente un satélite de pequeñas dimensiones.



Imagen 6. X-37B estadounidense. Fuente: Boeing. Imagen 7. CSSHQ chino. Fuente: CASIC

Con el desarrollo de estas capacidades, se abre la puerta a la posibilidad de llevar a cabo actividades ofensivas y defensivas espaciales. Esta clase de vectores espaciales permitirían proyectar el poder de combate para ejecutar acciones tácticas, como

¹⁴ «Esto es todo lo que se sabe del X-37B, el avión secreto que lanzará Estados Unidos», *El Confidencial*. 12 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2023-12-12/todo-lo-que-se-sabe-x-37b-lanzamiento_3791395/

¹⁵ «US military's X-37B robot spaceplane blasts off on secret mission aboard SpaceX rocket», *The Guardian*. 29 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.theguardian.com/science/2023/dec/29/us-military-x-37b-robot-spaceplane-spacex-falcon-heavy-rocket-secret-mission>

¹⁶ «China: the new space superpower», *The Guardian*. 28 de agosto de 2016. Disponible en: <https://www.theguardian.com/science/2016/aug/28/china-new-space-superpower-lunar-mars-missions#:~:text=It%20was%20the%20secondary%20payload,burn%20up%20in%20Earth's%20atmosphere.>

intercepciones o incursiones espaciales sobre sistemas enemigos. Al mismo tiempo, se podrían llevar a cabo acciones defensivas para la protección de activos espaciales esenciales, misiones en la que se centran los ejercicios *Red Skies* del USSF.

Un aspecto esencial para estas operaciones será el tiempo de reacción. Alcanzar la superioridad espacial en el momento y lugar de elección proporcionará ventajas tácticas a la fuerza militar. Aquí la clave está en el tiempo necesario para comenzar a generar efectos. Los *sistemas preposicionados* en el segmento orbital podrán estar orientados a las zonas clave y de mayor interés. Aunque las plataformas de reacción podrían estar tripuladas, la mejor opción parece ser la de emplear vehículos espaciales no tripulados¹⁷, con capacidad de recarga solar para permanecer en órbita tiempos prolongados.

Por otra parte, estaría la posibilidad de emplear *sistemas modulares preparados* para ser lanzados desde el segmento terrestre en un tiempo de reacción reducido. Esto permitiría reconfigurar las naves para adaptarse mejor a la misión, y si fuera necesario tripularlas. En la actualidad, los tiempos de reacción desde que se activa una unidad hasta que se realiza el lanzamiento es de 24 horas, aunque el objetivo es reducirlo a menos de 12 horas.

Apoyo al segmento orbital

La capacidad de apoyo mutuo entre los sistemas orbitales y las instalaciones en tierra son esenciales. Para ello se emplearán *sistemas de guerra electrónica (EWS)* y *armas energía dirigida (DEW)* que atravesarán el segmento de comunicación. La tecnología actual ya permite realizar acciones ofensivas con EWS sobre objetivos espaciales, como se demostró en el ejercicio Black Skies 23-3¹⁸.

¹⁷ «La guerra en el espacio ya no es ciencia ficción», *The Economist*. 4 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.infobae.com/economist/2024/02/04/la-guerra-en-el-espacio-ya-no-es-ciencia-ficcion-estados-unidos-china-y-rusia-estan-enfrascados-en-una-nueva-lucha/>

¹⁸ «Space Force Conducts Its Biggest Electronic Warfare Exercise Ever», *Air and Space Forces*. 6 de octubre de 2023. [Space Force Conducts Its Biggest Electronic Warfare Exercise Ever \(airandspaceforces.com\)](https://www.airandspaceforces.com/space-force-conducts-its-biggest-electronic-warfare-exercise-ever/)

El USSF realizó un ejercicio de «fuego real» empleando sistemas de SEW (Space Electronic Warfare) sobre satélites reales en órbita GEO. La capacidad SEW permitirá interferir señales enemigas de comunicaciones, geolocalización o control de UAV. Estos SEW se emplean principalmente para *jamming* (interferencia) o *spoofing* (suplantación) de las señales de emisión y recepción entre activos espaciales en órbita y las estaciones de control en tierra. También podrían ser empleados para cegar los satélites de vigilancia de la superficie terrestre que emplean radares de apertura sintética (SAR). El Delta 3 de la USSF ya cuenta con EWS capaces de alcanzar objetivos en órbitas GEO, como el Counter-Communications Systems (CCS).



Imagen 8. Sistema de contra comunicaciones satelital del USSF. Fuente: L3Harris

Con respecto a las DEW, identificamos como las de mayor aplicación en el ámbito espacial a las de microondas y los láseres. Las microondas de alta potencia (HPM) son el sistema con mayor potencial para convertirse en el «*must*» de cualquier fuerza espacial con capacidad ofensiva. Emplean pulsos de microondas concentrados que pueden dañar o desactivar componentes electrónicos de activos espaciales. Por otro lado, los láseres de alta energía (HEL) utilizan haces de luz concentrada para neutralizar o destruir diferentes objetivos orbitales, aéreos o incluso terrestres.

Su precisión y rapidez de empleo ha potenciado su desarrollo en los últimos años. Sin embargo, el alto consumo de energía y su elevado peso y volumen complican la posibilidad de proyectarlo a órbita en la actualidad, aunque el desarrollo tecnológico podría convertirlos en armas de energía dirigida satelitales (SDEW). En la actualidad se emplean para actuar sobre objetivos en órbitas LEO empleando sistemas instalados tanto en tierra como en mar. Si la potencia es moderada, permite interferir en el normal funcionamiento de los sensores de satélites, mientras que, con una potencia superior, pueden llegar a neutralizarlos o incluso destruirlos.

China ha avanzado mucho en esta materia en los últimos años, y en la actualidad podría contar hasta con tres emplazamientos para sistemas láser. Igualmente, Rusia lleva trabajando décadas en el desarrollo de sistemas láser contrasatélites. Desde 2022 cuenta con los sistemas Persvet y el Kalina¹⁹, empleados activamente durante la guerra con Ucrania para cegar satélites de vigilancia extranjeros.

Apoyo al segmento terrestre

Innumerables procesos militares, y civiles, dependen de los servicios proporcionados por los sistemas espaciales. Por ejemplo, las *comunicaciones satélite* aseguran el mando y control en operaciones alejadas de nodos de comunicaciones terrestres como zonas aisladas y alta mar. Por otro lado, los sistemas de *posicionamiento, navegación y tiempo (PNT)* como el GPS (EE. UU.), Galileo (EU), Glonass (Rusia) o BDS (China) se han convertido en una herramienta militar prácticamente vital para el ámbito civil y militar.

La capacidad de *vigilancia y reconocimiento* empleará diferentes tipos de sensores electroópticos y radares de apertura sintética para incrementar la conciencia situacional de una zona de operaciones específica. Complementariamente el *monitoreo medioambiental* anticipará el impacto meteorológico en las operaciones militares, el cual puede llegar a ser crítico.

¹⁹ OLIMPIO, Guido. «¿Qué son Zadira y Peresvet? Las nuevas armas láser utilizadas por Rusia en Ucrania», *El Mundo*. 20 de mayo de 2022. <https://www.elmundo.es/internacional/2022/05/20/6287390efc6c83020f8b4577.html>



Imagen 9. Imagen satélite del centro espacial chino de Jiuquan. Fuente: Capella Space

Pero existen capacidades exclusivamente militares de gran relevancia. El sistema de *alerta de misiles* balísticos e hipersónicos²⁰ basa parte de su funcionamiento en satélites que sirven de alerta temprana ante el lanzamiento y permiten localizar y seguir estas amenazas. También el sistema de *detección de explosiones nucleares* emplea satélites equipados con detectores de neutrones y rayos x y gamma que localizan un evento nuclear.

La organización del combate orbital: consideraciones doctrinales

Para la Estados Unidos²¹ las operaciones espaciales ofensivas y defensivas se llevarán a cabo mediante capacidades directas o con capacitadores contra activos espaciales enemigos (segmento orbital), contra estaciones de control en tierra (segmento terrestre) o cortando el enlace entre ambos (segmento de comunicación). En este caso, una acción

²⁰ «La red de satélites de EE. UU. que detectará los misiles hipersónicos», *El Español*. 11 de diciembre de 2022. https://www.elespanol.com/omicrono/defensa-y-espacio/20221211/constelacion-satelites-detectara-misiles-hipersonicos-rusia-china/722427841_0.html

²¹ JOINT CHIEFS OF STAFF (EE. UU.). *Joint Space Operation JP 3-14*. 26 de octubre de 2020.

conjunta podría emplear fuerzas terrestres para atacar una estación de control en tierra, mientras que una aeronave de guerra electrónica cortarían el enlace de datos para aislar y degradar la capacidad de defensa de un activo orbital, todo en beneficio de la acción llevada a cabo por una nave espacial sobre un satélite enemigo.

El área de operaciones donde se llevarán a cabo estas acciones tendrá una aproximación vertical, en relación con la altura o distancia desde la superficie terrestre. Si el espacio comienza a los 100 km de altura, en la conocida como línea de Karman, todo lo que haya más allá se podrá considerar como la zona de operaciones orbital. Como ejemplo, el Mando Espacial del USSF extiende su área de responsabilidad más allá de la órbita GEO para incluir el régimen cislunar y sus puntos de Lagrange.

En definitiva, las estrategias a seguir y el área de influencia dependerá en gran medida de las capacidades de cada fuerza espacial. Sin duda, esto tendrá un gran impacto en la doctrina a desarrollar, así como las responsabilidades que podrá llegar a asumir cada fuerza. Basándonos en el diagrama de transición en el sistema Tierra-Luna-Sol de Marcus Holzinger, y sin una clasificación oficial al respecto, podríamos aproximarnos a una en la que encontraríamos tres tipos de fuerzas espaciales: A, B y C.

Las *tipo A* serían capaces de proyectar y operar sistemas espaciales en órbitas terrestres con capacidades no cinéticas y orientadas al apoyo al segmento terrestre. Las *tipo B* podrían, adicionalmente, llevar a cabo acciones cinéticas en apoyo al segmento orbital dentro de las órbitas terrestres y acciones no cinéticas en el régimen cislunar. Por último, las *tipo C*, además de lo anterior, podrían llevar a cabo acciones cinéticas en el régimen cislunar y no cinéticas en el régimen solar. Nos podríamos aventurar a incluir un *tipo D*, capaz de ir más allá y operar con libertad en todo el sistema solar. Sin embargo, a medio plazo parece poco probable.

Conclusiones

La guerra orbital está ineludiblemente ligada a la ciencia espacial. Al igual que ocurre con los submarinistas o pilotos, los miembros de las fuerzas espaciales deberán estar familiarizados con la *física espacial* y las peculiaridades del dominio en el que van a operar. Hemos identificado la gran dependencia mutua entre el segmento orbital y terrestre, casi simbiótica, localizando un elemento clave en las *líneas de comunicación*

que los une. Destaca también la importancia de los *puertos espaciales*, cuyas localizaciones potenciales, tanto terrestres como marítimas son reducidas.

Por otra parte, también hemos anticipado la importancia que empiezan a cobrar los *puntos de Lagrange*, tanto los Tierra-Luna como los Tierra-Sol, en relación con intereses científicos y de expansión. Es en este punto donde la *Luna* vuelve a cobrar importancia, destacándose como elemento clave para el establecimiento de una base avanzada que permita dar el salto hacia *Marte* y el resto del sistema solar.

Para salvaguardar los intereses de cada nación y limitar el acceso al espacio de sus adversarios, las fuerzas espaciales deberán disponer de un rango de capacidades espaciales para combatir en la conocida como guerra orbital. Estas capacidades pueden englobarse en *conocimiento del entorno espacial*, *proyección del poder de combate*, *apoyo al segmento orbital* y *apoyo al segmento terrestre*. Todas ellas conllevan la inherente necesidad de contar con tecnología avanzada que permita poner en práctica las diferentes disciplinas de la guerra orbital. Es prioritario para ello la identificación, inversión y desarrollo de capacidades militares orientadas al espacio.

*Juan Carlos Andrés Herrero**

Comandante del Cuerpo de Infantería de Marina



52/2024

17 de mayo de 2024

Mercedes Sánchez Millán *

La crisis de los refugiados sirios en Turquía

La crisis de los refugiados sirios en Turquía

Resumen:

Con más de cuatro millones de refugiados, de los que más de tres millones son sirios que han huido de la guerra de Siria en 2011 y que son titulares del estatuto de «extranjeros bajo protección temporal», Turquía se ha convertido en el país que más refugiados ha acogido del mundo.

Inicialmente recibidos con los brazos abiertos, con el transcurso de los años y el aumento de su presencia en el país, los sirios comenzaron a ser considerados como invitados indeseados, culpándolos de muchos de los problemas económicos, sociales o de seguridad que Turquía está atravesando. Además de las grandes carencias que se han evidenciado en el proceso de integración de los sirios en Turquía, durante estos años se ha constatado cómo la presencia y gestión de dicha comunidad están afectando a las políticas exterior e interior turcas, adaptadas en gran medida a la percepción que la sociedad ha ido teniendo sobre ellos, cuyas perspectivas de regreso son muy escasas en el futuro cercano.

De no mejorarse su inclusión en Turquía y la cohesión social entre las comunidades siria y turca, no sería de extrañar que los problemas en la estabilidad interna y seguridad (nacional y humana) de Turquía persistan o se intensifiquen.

Palabras clave:

Refugiados, Turquía, Siria, inclusión, cohesión social.

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

The Syrian refugee crisis in Türkiye

Abstract:

With over four million refugees, of which more than three million are Syrians who started fleeing the war in their country in 2011 and who hold the “foreigners under temporary protection” status, Türkiye is the country that hosts the largest refugee population in the world.

Despite being initially welcomed with open arms, as the years passed and they increased in number, they started to be seen as unwanted guests and were being blamed for causing many of the economic, social and security problems happening in Türkiye. In addition to the deficiencies in the integration process of Syrian refugees in the country, it has become clear that the presence and management of said community have affected both Turkish foreign and domestic policies. They have been greatly adapted to the social perceptions on the Syrian community, which currently has few hopes of returning to their home country anytime soon.

The improvement of their inclusion in Türkiye and of the social cohesion between Syrian refugees and the locals is crucial to avoid the persistence or worsening of the internal stability and (national and human) security problems in Türkiye.

Keywords:

Refugees, Türkiye, Syria, Inclusion, Social Cohesion.

Introducción

Conectando Asia y Europa, el área que abarca hoy Turquía ha sido siempre una zona de tránsito y acogida de migrantes de diversas procedencias, convirtiéndose en los últimos años, concretamente desde hace una década, en el país que más refugiados¹ ha hospedado del mundo. Actualmente acoge en su territorio a cerca de cuatro millones de refugiados, de los que 3.122.899² son sirios que comenzaron a residir tras el estallido de la guerra en Siria en 2011. Aunque en un primer momento los sirios fueron acogidos en Turquía con los brazos abiertos, la prolongación del conflicto fue alterando la percepción inicial de la población turca sobre este grupo, que pronto comenzó a ser percibido como un verdadero problema.

Entonces, ¿cómo ha ido cambiando la situación de los refugiados sirios en Turquía? Para responder a esta cuestión, se expondrá (1) la evolución de la respuesta de Turquía ante los refugiados en función de la situación geopolítica y doméstica de cada momento y la influencia de esta cuestión en su política exterior; (2) los efectos de la acogida de un elevado número de refugiados en la estabilidad interna del país y (3) las consecuencias de todo ello en la integración de los refugiados sirios en Turquía y en la cohesión social entre turcos y sirios.

Refugiados sirios en Turquía

Desde 2011, año en el que se inició la crisis siria, más de 13 millones de sirios han debido abandonar sus hogares, de los cuales entre 7 y 5 millones han huido del país^{3 4}. La mayoría se han dirigido a países vecinos como el Líbano, Jordania, Irak, Egipto o Turquía, que es el país que ha hospedado a la —con creces— mayor cantidad de sirios dentro de sus fronteras.

¹ Por conveniencia, se empleará este término para englobar tanto a las personas consideradas con estatuto de refugiado como con estatuto de protección temporal en Turquía. Como se explica al final del siguiente apartado, en Turquía se considera refugiados únicamente a las personas procedentes de Europa, siendo los sirios «extranjeros bajo protección temporal».

² UNHCR Operational Data Portal. «Syria Regional Refugee Response», *UNHCR*. Abril de 2024. Disponible en: <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> (consultado 8/4/2024)

³ *Ibíd.*

⁴ GHASSABAN, Mina; ZUEITER, Iman Abu; DOUGHOUS, Sinamis y KAO, Kristen. «A Multidimensional Understanding of Syrian Refugees' Integration in Jordan, Turkey, and Sweden (2021-2022)», *SSRN*. Junio de 2023. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4492151> (consultado 15/4/2024)

Mientras que entre 2011 y 2014^{5 6} el número de sirios en Turquía aumentó de unas 9.500 a 500.000 personas, a partir de 2014 la población empezó a crecer de manera llamativa. En noviembre de ese año superaron el millón y, en junio de 2022, las cifras oficiales llegaron a su punto máximo (3.764.193 sirios). Desde entonces, tales cifras han disminuido por las deportaciones o regresos voluntarios favorecidos por el Gobierno turco.

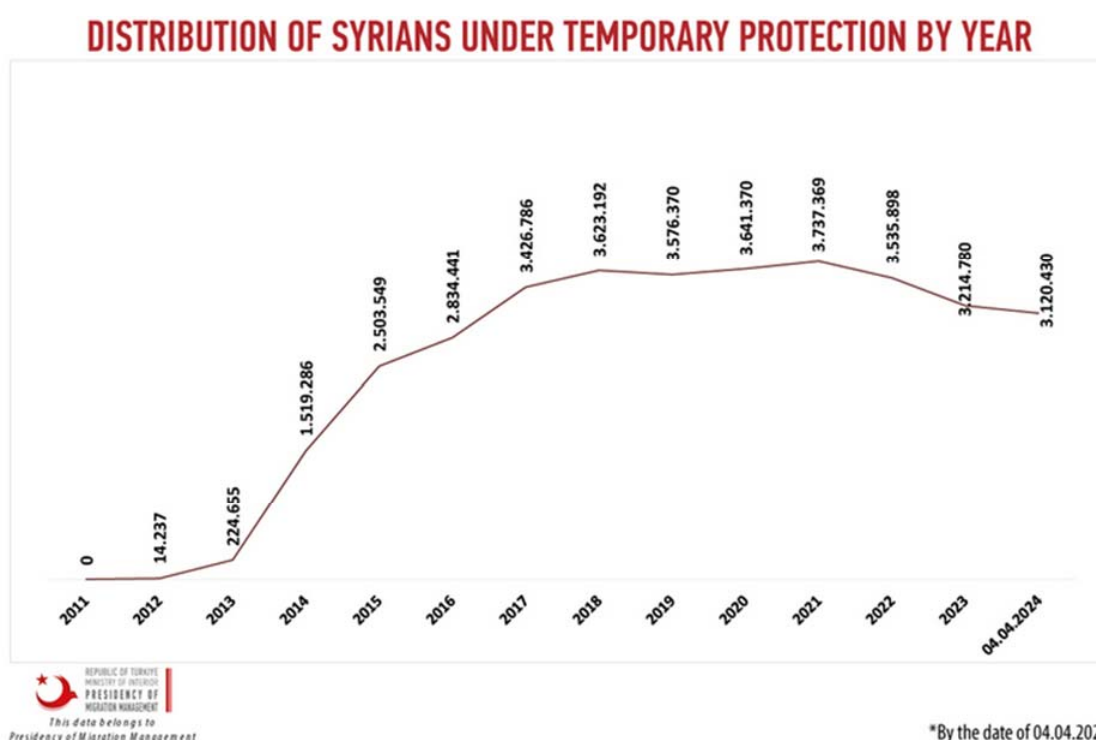


Figura 1. Distribución anual de los sirios bajo protección temporal. Fuente: Presidency of Migration Management

La mayor parte de ellos viven en zonas urbanas o rurales junto a los turcos y tan solo cerca de un 1 % vive en los siete centros de alojamiento temporal que quedan en Turquía⁷. La ciudad con la mayor población de refugiados sirios, como se observa en el mapa (figura 2), es Estambul (más de 500.000), seguido de varias ciudades del sudeste

⁵ UNHCR Operational Data Portal. «Syria Regional Refugee Response Türkiye», *UNHCR*. Abril de 2024. Disponible en: <https://data.unhcr.org/en/situations/syria/location/113> (consultado 8/4/2024)

⁶ PRESIDENCY OF MIGRATION MANAGEMENT (Republic of Türkiye, Ministry of Interior). «Temporary Protection», *Presidency of Migration Management*. Febrero de 2024. Disponible en: <https://en.goc.gov.tr/temporary-protection27> (consultado 15/2/2024)

⁷ ACNUR y PNUD. «3RP Regional Refugee & Resilience Plan. Türkiye Country Chapter 2023-2025», *ACNUR y PNUD*. 2023. Disponible en: https://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2023/03/3RP-2023-2025-Turkiye-Country-Chapter_EN.pdf (consultado 18/9/2023)

de Turquía⁸. Estas también son las que tienen la mayor proporción de refugiados sirios en comparación a la población local⁹.

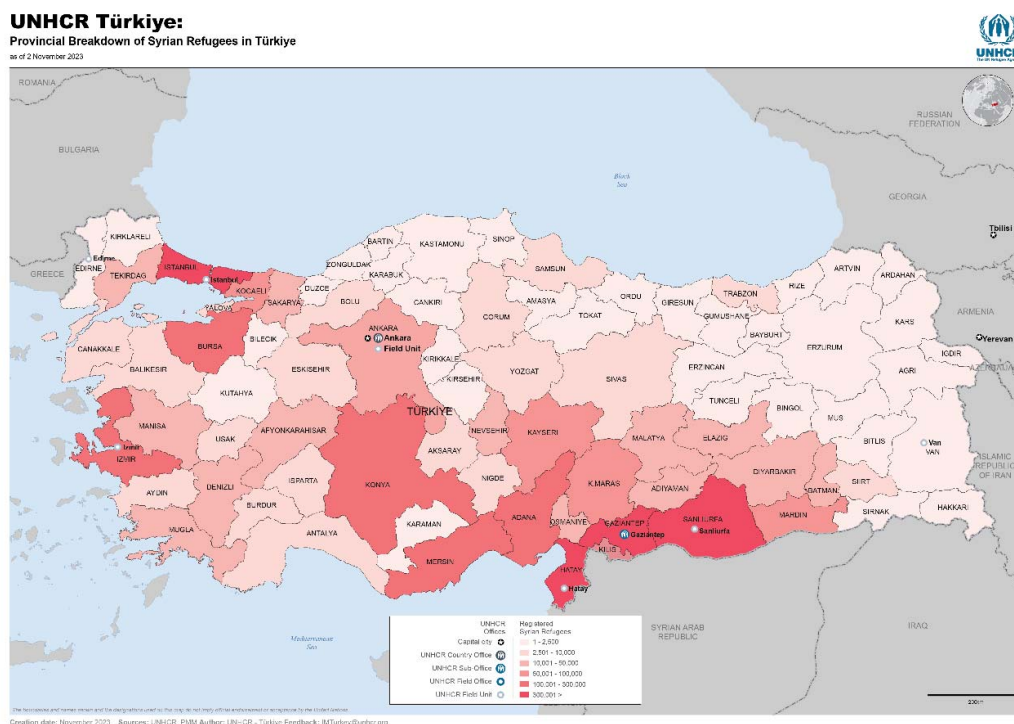


Figura 2. Desglose por provincias de los refugiados sirios en Turquía. Fuente: ACNUR

Como se puede apreciar en la pirámide de población de los refugiados sirios en Turquía de febrero de 2024 (figura 3) y tras el cálculo de varios índices demográficos¹⁰, algo más de la mitad son hombres (suele ser lo habitual) y se trata de una población joven y en crecimiento¹¹, lo que probablemente resulte de unas tasas elevadas de natalidad y mortalidad. Concretamente, la edad media es de 23,2 años y alrededor de un 40 % de ellos tienen menos de 15 años.

⁸ REFUGEES AND ASYLUM SEEKERS ASSISTANCE AND SOLIDARITY ASSOCIATION. «Number of Syrians in Turkey July 2023», RASAS. Septiembre de 2023. Disponible en: <https://multeciler.org.tr/eng/number-of-syrians-in-turkey/> (consultado 10/9/2023)

⁹ Las ciudades con la mayor proporción de refugiados son Kilis (38,5 % de la población total son sirios), Gaziantep y Hatay, con un 18 % de sirios cada una (GHASSABAN *et al.* Op. cit.).

¹⁰ Han sido todos calculados con los datos empleados para la elaboración de la pirámide de población de febrero de 2024 (Presidency of Migration Management. Op. cit.). La razón de masculinidad es de 1,09, es decir, hay unos 109 hombres por cada 100 mujeres. El índice de Sundbärg tiene un valor de 483,08 y por ser superior a 100, refleja que se trata de una población en crecimiento progresivo (un valor cercano a 100 indica población estacionaria y uno inferior a 100 se considera propio de una población en regresión). Los resultados de los índices de Friz y Burgdöfer, usados para determinar lo envejecida que está una población, indican que se trata de una población joven. El índice de Friz tiene un valor de 222,65 y el de Burgdöfer, de 294,95.

¹¹ PRESIDENCY OF MIGRATION MANAGEMENT. Op. cit. y ACNUR y PNUD. Op. cit.

Las cifras de escolarización de la población infantil¹² son un tanto decepcionantes. De los 1,5 millones de niños extranjeros en edad escolar que hay en Turquía (principalmente sirios), cerca de un 33 % no están escolarizados especialmente por trabajo infantil o problemas económicos de su familia. Las cifras mejoran respecto a la educación superior, siendo alrededor de un 10 % del total de universitarios en Turquía de origen sirio (con un 60 % de ellos siendo hombres). Es una cantidad relativamente elevada, pues en otros países los refugiados suelen suponer en torno al 5 % de los universitarios.

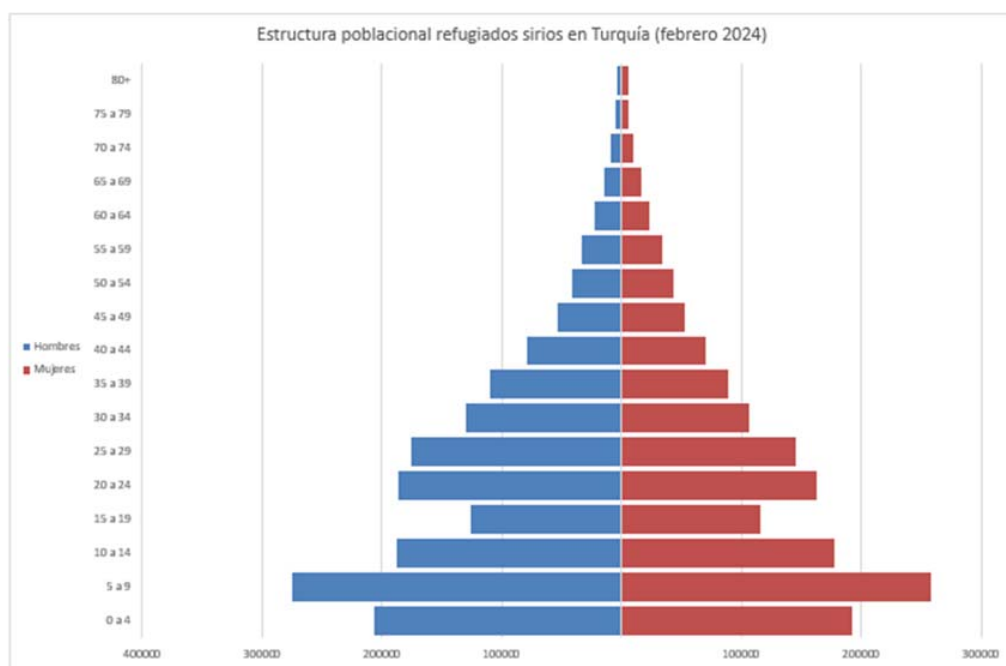


Figura 1. Estructura poblacional de los refugiados sirios en Turquía. Fuente: Presidency of Migration Management. Elaboración propia

Entre la población adulta¹³, desde 2016, cuando se les permitió tener permiso de trabajo, casi 300.000 lo han conseguido. Su tasa de participación laboral es del 44 % y, de entre ellos, solo un 14 % son mujeres. Además, solo un 10 % del (estimado) millón de refugiados económicamente activos están empleados formalmente, de modo que el resto trabaja en la economía sumergida, siendo especialmente vulnerables social y económicamente.

Por último, es importante mencionar que actualmente Turquía no considera a este conjunto de sirios como refugiados, estatuto otorgado únicamente a aquellas personas

¹² ACNUR y PNUD. *Op. cit.*

¹³ ACNUR y PNUD. *Op. cit.* y GHASSABAN *et al.* *Op. cit.*

provenientes de algún país europeo¹⁴, sino que desde 2014 se les considera como extranjeros bajo protección temporal¹⁵. Se trata de un «estatuto [...] concedido a [...] los ciudadanos de la República Árabe Siria, los apátridas y los refugiados que hayan llegado a o cruzado las fronteras turcas desde la República Árabe Siria [...] para solicitar protección temporal» e internacional por los acontecimientos producidos en Siria desde el 28 de abril de 2011¹⁶.

Para abordar el análisis de las cuestiones planteadas en la introducción nos adentraremos, en primera instancia, en los asuntos relativos al impacto de la presencia de los refugiados en las políticas exterior y doméstica turcas para, a continuación, tratar sobre la integración de los refugiados en la sociedad turca, así como su posible regreso a Siria.

Impacto de los refugiados en las políticas exterior y doméstica

Tras el estallido del conflicto sirio en 2011, Turquía adoptó una política de puertas abiertas para todos los sirios que cruzasen la frontera turca en un acto de solidaridad religiosa por su deber como musulmanes¹⁷, considerándolos oficialmente como invitados, para además demostrar que podían encargarse de ellos sin ayuda internacional¹⁸. Sin embargo, conforme se incrementaba el flujo de refugiados, trataron sin éxito de conseguir ayuda internacional ante su incapacidad de lidiar con ello por sí mismos (presentando, por ejemplo, una petición a la ONU para crear una zona de seguridad en la frontera turco-siria, la cual fue rechazada)¹⁹. Desafortunadamente, el

¹⁴ REPÚBLICA DE TURQUÍA. «Ley N.º 6458 sobre Extranjeros y Protección Internacional. Artículo 61». Abril de 2013. Disponible en: https://www.unhcr.org/tr/wp-content/uploads/sites/14/2017/04/LoFIP_ENG_DGMM_revised-2017.pdf (consulta 13/11/2023). Esto se debe a la limitación geográfica a la que Turquía se acogió al adherirse a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que solo concede asilo a los europeos. Por eso Turquía no reconoce el estatuto de refugiado de los solicitantes de asilo de fuera de Europa, aunque la ACNUR sí lo reconozca.

¹⁵ Antes de 2014 eran considerados invitados.

¹⁶ REPÚBLICA DE TURQUÍA. «Temporary Protection Regulation. Parte 1, Artículo 3, apartado f) & Parte 11, Interim Provision, Artículo 1». Octubre de 2014. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/56572fd74.html> (consultado 20/9/20243)

¹⁷ SAYLAN, İbrahim y AKNUR, Muge. «Discourses of turkish political opposition towards syrian refugees: securitization and repatriation», *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 24(2). Agosto de 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.17494/ogusbd.1255254> (consultado 3/11/2023)

¹⁸ ŞAHİN MENCÜTEK, Zeynep; GÖKALP ARAS, N. Ela y BALAMIR COŞKUN, Bezen. «Turkey's Response to Syrian Mass Migration: A Neoclassical Realist Analysis», *Uluslararası İlişkiler / International Relations* 17(68). Diciembre de 2020. Disponible en: doi:10.33458/uidergisi.856928 (consultado 6/10/2023)

¹⁹ *Ibid.*

aislamiento internacional al que el deterioro de sus relaciones con varios países^{20 21} le había llevado impidió la obtención de dicha asistencia.

Por ello, en 2014 el debate público turco se transformó y Ankara intentó reducir el creciente número de sirios que se encontraban en Turquía, y que a finales de ese año ya superaban el millón²². Aunque hacia afuera se mantenía el discurso de puertas abiertas, de manera no oficial ya se empezaba a considerar restringirles la entrada²³. Así, en octubre de 2014 se publicó el Reglamento de Protección Temporal que finalmente concretaba el estatuto legal de los sirios en Turquía.

También desde 2014, el conflicto en Siria se complicó para Turquía y las demás partes implicadas en él por el surgimiento de un nuevo actor: Dáesh. Aunque al principio Turquía lo encontró de utilidad en su lucha contra las milicias kurdas del norte de Siria²⁴, pronto creció hasta suponer una amenaza directa a su seguridad nacional: se iban aproximando cada vez más a sus fronteras y, desde 2015, iniciaron una campaña de atentados en diferentes ciudades turcas. La declaración del califato por el grupo yihadista Dáesh en 2014 obligó a EE. UU. a intervenir en Siria, articulando una coalición internacional apoyada, fundamentalmente, en las milicias del PYD²⁵, rama siria del PKK²⁶, una decisión que supuso para Ankara «la mayor crisis nunca vista en las relaciones entre Estados Unidos y Turquía»²⁷. Aunque el objetivo de todo ello no era otro que la lucha contra Dáesh, esto provocó profundos daños en las relaciones entre ambos Estados ya que la mayoría de los turcos y kurdos en Turquía se oponen al PKK y consideran un enemigo a cualquiera que los ayude²⁸. El deterioro de las relaciones de Turquía con

²⁰ CAĞAPTAY, Soner. *Erdogan's Empire: Turkey and the Politics of the Middle East*. I. B. Tauris, Londres, 2019.

²¹ Con EE. UU., aliado clave del bloque OTAN, las relaciones comenzaron a tensarse a raíz de las críticas de Washington que el AKP²¹ recibió por su actuación ante las protestas del parque Taksim Gezi en mayo de 2013²¹. Por otro lado, las relaciones entre Turquía y sus países vecinos también se degradaron con ocasión de las Primaveras Árabes debido a su apoyo a la Hermandad Musulmana, organización que participó en las protestas en Egipto y accedió al poder en las elecciones de 2012 para terminar siendo derrocados por el golpe de Estado del general Al Sisi en 2013 y que también tuvo un papel activo en Siria, aunque en este caso, nunca estuvieron cerca siquiera de alcanzar el poder. Lo ocurrido en Egipto influyó igualmente en el deterioro de las relaciones entre Ankara y Washington, llegando Erdoğan a acusar a la Administración Obama de estar detrás de dicho golpe de Estado (Ibíd.).

²² UNHCR Operational Data Portal. *Op. cit.* p. 4 y Presidency of Migration Management. *Op., cit.*

²³ ŞAHİN MENCÜTEK, GÖKALP ARAS y BALAMIR COŞKUN. *Op. cit.*

²⁴ KARATAŞ, İbrahim. «Looking at Syrian Refugees in Turkey from a Security Perspective», en *Turkey's Security: New Threats, Indigenous Solutions and Overseas Stretch*. Nobel Bilimsel Yayınlar, 2021.

²⁵ PYD (Partido de Unión Democrática), un partido nacionalista kurdo en el norte de Siria.

²⁶ PKK (Partido de los Trabajadores de Kurdistan), grupo terrorista independentista kurdo de Turquía.

²⁷ CAĞAPTAY. *Op. cit.*

²⁸ Ibíd.

EE. UU. contribuyó indudablemente de forma negativa a su aislamiento y prestigio internacionales.

Tras la ya mencionada alianza entre EE. UU. y el YPG²⁹ y la intervención rusa que salvó al Gobierno de Assad en 2015, Ankara comenzó a centrarse en la creación de una zona de seguridad en el norte de Siria, a lo largo de su frontera con Turquía³⁰ con varios objetivos: bloquear los ataques de los kurdos; alejar a Dáesh de sus fronteras; dificultar la creación de una región autónoma kurda; frenar la llegada de nuevos refugiados; y despejar el terreno para crear una zona segura donde poder reasentar a los refugiados sirios ya presentes en su territorio.

En 2016 se empezaron a ver algunos efectos que la intervención turca en Siria y su gestión ante los refugiados entre 2011 y 2014 habían tenido en la estabilidad interna de Turquía. Por un lado, se reactivó el conflicto armado kurdo³¹ y se asentó el terrorismo yihadista en Turquía: prácticamente cada mes había un ataque o atentado, fundamentalmente del PKK y de Dáesh, en alguna ciudad turca, lo que destruyó la hasta entonces rentable industria turística del país³². Por ese motivo, desde ese año uno de los objetivos del AKP ha sido proteger sus fronteras del YPG y de Dáesh³³.

Los flujos de migración irregular siria en Turquía han tenido también un considerable impacto en la política exterior turca en lo respectivo a sus relaciones con la Unión Europea. Desde mediados de 2015, coincidiendo con las elecciones generales en junio de ese año, Ankara cambió por tercera vez³⁴ de estrategia para hacer frente a la crisis de refugiados. Al permitirles cruzar en masa e irregularmente a las islas griegas, comenzó a emplearlos como instrumento político para alcanzar sus intereses relacionados con la UE. Esta situación continuó hasta que, a principios de 2016, la UE y Turquía llegaron a un acuerdo por el que esta última se comprometía a controlar el paso de sirios y quedarse con aquellos que cruzasen ilegalmente a Europa a cambio de (1) el

²⁹ Las Unidades de Protección Popular, el brazo armado del PYD.

³⁰ STRATFOR. «Signs Point to Improved Turko-Syrian Relations. What's Next?», *Stratfor Assessments*. Septiembre de 2022. Disponible en: <https://worldview.stratfor.com/article/signs-point-improved-turko-syrian-relations-whats-next> (consultado 18/9/2023)

³¹ DONELLI, Federico. «Syrian Refugees in Turkey: A Security Perspective», *New England Journal of Public Policy* 30(2). Septiembre de 2018. Disponible en: <https://scholarworks.umb.edu/nejpp/vol30/iss2/7> (consultado 3/11/2023)

³² SAPAG M., Pablo. *Siria en perspectiva. De una crisis internacionalmente mediatizada a la reconstrucción física y política*. Ediciones Complutense, Madrid, 2019.

³³ SECEN, Sefa. «Explaining the Politics of Security: Syrian Refugees in Turkey and Lebanon», *Journal of Global Security Studies* 6(3). Septiembre de 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jogss/ogaa039> (consultado 30/10/2023)

³⁴ ŞAHİN MENCÜTEK, GÖKALP ARAS y BALAMIR COŞKUN. *Op. cit.*

reasantamiento de un sirio en un país de la UE por cada uno que fuese devuelto a Turquía; (2) el envío de ayudas económicas para financiar los proyectos para sirios bajo protección temporal en Turquía; (3) la exención de visados para los ciudadanos turcos que viajasen a la UE y (4) la aceleración del proceso de adhesión de Turquía a dicha comunidad.

Pese a que la crisis de refugiados en Turquía favoreció en un primer momento a la reavivación de su adhesión a la UE, el incumplimiento por parte de la UE de la exención de los visados y su falta de implicación en el proceso de adhesión llevaron a un nuevo enfriamiento de las relaciones con la institución europea³⁵. Si bien la declaración UE-Turquía de 2016 sigue en pie, pues la UE ha ido prestando asistencia económica a Turquía y le interesa mantener la política de devolución de migrantes irregulares, en julio de 2019 Ankara anunció unilateralmente la suspensión del acuerdo con la UE de 2013 de readmisión³⁶. Los numerosos obstáculos que la Unión fue planteando a Turquía acabaron ahogando el interés nacional por ingresar en ella.

Por lo que se refiere a otros de los efectos de la corriente de refugiados en el plano interno, el AKP también ha tenido como objetivo desde 2016 tratar de integrar a los sirios en la sociedad turca³⁷, adoptando medidas como concederles permisos de trabajo u otorgar la ciudadanía a una serie de trabajadores sirios altamente cualificados. Pero, simultáneamente, debido a la cada vez más perceptible presencia de refugiados, empezaron a circular gran cantidad de acusaciones falsas o erróneas sobre ellos, creando así un ambiente propicio para la discriminación de dicha población³⁸. Y es que el contacto intergrupual superficial³⁹ y bajo una serie de circunstancias⁴⁰ puede alimentar los prejuicios que uno tenga o favorecer las conductas discriminatorias⁴¹. En estas

³⁵ DONELLI. *Op. cit.*

³⁶ «Las noticias nacionales e internacionales confundieron la suspensión del Acuerdo de Readmisión (2013) con la Declaración UE-Turquía (2016)», siendo esta última la que aborda la cuestión de los refugiados sirios (ŞAHİN MENCÜTEK, GÖKALP ARAS y BALAMIR COŞKUN. *Op. cit.*).

³⁷ SECEN. *Op. cit.*

³⁸ KARATAŞ. *Op. cit.*

³⁹ ENOS, Ryan D. «Boston: Trains, Immigrants, and the Arizona Question», en *The Space between Us: Social Geography and Politics*. Cambridge University Press, Cambridge, 2017.

⁴⁰ MOUSA, Salma. «Building social cohesion between Christians and Muslims through soccer in post-ISIS Iraq», *Science* 369. Agosto de 2020. Disponible en: doi:10.1126/science.abb3153 (consultado 20/11/2022)

⁴¹ Estudios recientes demuestran cómo el contacto superficial puede dar lugar a la aparición o intensificación de los prejuicios que uno posea (ENOS. *Op. cit.*) y cómo el contacto intergrupual puede favorecer las actitudes prejuiciosas cuando las comunidades en contacto no comparten una misma meta a alcanzar ni se dan la cooperación intergrupual, la igualdad de estatus entre ambos grupos ni el respaldo de las autoridades para que el contacto tenga lugar (especialmente en contextos de violencia) (MOUSA. *Op. cit.*). Estos son solo dos de la infinidad de estudios que se

circunstancias, los efectos en la seguridad y política domésticas se hicieron perceptibles entre la población: se triplicaron los índices de la violencia entre turcos y sirios y tuvo además un considerable impacto en las elecciones municipales de 2019, perdiendo el AKP las alcaldías de Estambul y Ankara en gran medida por su gestión de los refugiados⁴².

Además de todo ello, la gran cantidad de refugiados sirios asentados en el país está suponiendo una carga adicional sobre la economía turca, que lleva tiempo atravesando grandes dificultades. Concretamente, la acogida de los refugiados supone un notable peso para las administraciones de las ciudades, especialmente donde los sirios son más numerosos, que están teniendo problemas para repartir sus ya escasos recursos entre los ciudadanos turcos y los refugiados (principalmente sirios). Los más desamparados también están teniendo cada vez mayores dificultades para proteger su poder adquisitivo frente a una creciente inflación, que afecta al coste de vida y precios del alquiler en muchas ciudades⁴³.

A medida que la presencia de sirios ha ido aumentando, la mayoría de los turcos ha ido teniendo una visión cada vez más negativa sobre ellos y, aunque desean su regreso, no esperan que lo hagan ni siquiera tras la terminación del conflicto⁴⁴. Además, la preocupación de los locales por la presencia de un gran número de refugiados sirios⁴⁵ está dando lugar a la «securitización»⁴⁶ de estos desde la sociedad⁴⁷.

Pese a la vulnerabilidad socioeconómica de los sirios (tratada en el siguiente apartado), muchos medios de comunicación, organizaciones y partidos políticos también los culpabilizan de diversos problemas de seguridad, usándolos como chivo expiatorio. Como se ha ido exponiendo, la respuesta del AKP al problema de los refugiados ha

han realizado desde la psicología social y otras áreas relacionadas sobre los prejuicios, la discriminación y la teoría del contacto intergrupal y que han obtenido resultados similares.

⁴² ŞAHİN MENCÜTEK, GÖKALP ARAS y BALAMIR COŞKUN. *Op. cit.* y SECEN. *Op. cit.*

⁴³ KARATAŞ. *Op. cit.* y DONELLI. *Op. cit.*

⁴⁴ KARATAŞ. *Op. cit.*

⁴⁵ AKYUZ, Kadir, AKBAS, Halil y ONAT, Ismail. «Evaluating the impact of Syrian refugees on fear of crime in Turkey», *European Journal of Criminology*. Mayo de 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/14773708211010665> (consultado 3/11/2023)

⁴⁶ Del término original en inglés *securitization*. No existe en la RAE, pero por conveniencia, en el trabajo el término «securitización» se emplea con el siguiente significado: es el proceso mediante el cual un Estado transforma un asunto público ordinario en uno de seguridad. Al plantearse dicho asunto como una amenaza a la integridad del Estado, de sus fronteras, de la sociedad, de la cultura, etc., se ven justificadas unas medidas urgentes y extraordinarias que exceden las políticas y prácticas regulares de un Estado para tratar con ello (SECEN. *Op. cit.* y KARATAŞ. *Op. cit.*).

⁴⁷ SAYLAN y AKNUR. *Op. cit.*

evolucionado de un enfoque esencialmente humanitario a la priorización de las cuestiones relativas a la seguridad (securitización). Entre la oposición, pueden destacarse cuatro partidos políticos por su relevancia en relación con sus discursos sobre los refugiados sirios⁴⁸: el CHP⁴⁹ e *İYİ Parti*⁵⁰, que han criticado la actuación del AKP, promovido discursos de «securitización»⁵¹, difundiendo exageraciones sobre cómo los refugiados perjudican la economía o cultura turcas⁵², pero cuidando hasta cierto punto su lenguaje al hablar de ello⁵³; el *Zafer Partisi*⁵⁴, que promueven discursos extremos de «securitización», abiertamente xenófobos y en contra de la inmigración, rozando o cruzando la línea de la conspiración en sus acusaciones⁵⁵; y el HDP⁵⁶, que defienden una respuesta humanitaria basada en los DD. HH.⁵⁷ y mantienen que los refugiados no causan los problemas económicos, identitarios o de seguridad de los que les acusan.

Desde hace varios años, el AKP comenzó a proponer la repatriación pacífica y voluntaria de los sirios como solución a la crisis de refugiados, también apoyada por el CHP y el *İYİ Parti*. Pero también existen otras posturas ante el asunto: los partidos y organizaciones

⁴⁸ SAYLAN y AKNUR. *Op. cit.*, KARATAŞ. *Op. cit.* y SECEN. *Op. cit.*

⁴⁹ *Cumhuriyet Halk Partisi* o Partido Republicano del Pueblo en español, fundado en 1923 por Atatürk y liderado por él hasta su muerte en 1938. Autodefinido como socialdemócrata y kemalista, es la principal fuerza de oposición al AKP y a Erdoğan en las pasadas elecciones de 2023 (SAYLAN y AKNUR. *Op. cit.*)

⁵⁰ En español «Partido Bueno», de ideología kemalista, fundado en 2017 y autodefinido como nacionalista, centrista y secular (Ibíd.). En las últimas elecciones parlamentarias obtuvo un 9,68 % de los sufragios (fue votado por unos 5,2 millones de personas) (DAILY SABAH. «Election Results 2023», *Daily Sabah*. Mayo de 2023. Disponible en: <https://www.dailysabah.com/elections/may-14-2023-turkish-general-elections-results/> (consultado 12/1/2024)

⁵¹ Advierten, por ejemplo, de que muchos terroristas se pueden infiltrar en Turquía haciéndose pasar por refugiados (SAYLAN y AKNUR. *Op. cit.*)

⁵² Hablan de que los refugiados aumentan el desempleo, de los privilegios que tienen frente a los turcos con las ayudas estatales que reciben, de la amenaza que suponen para la identidad nacional secular turca, la desestabilización de la estructura demográfica del país que están causando... (SAYLAN y AKNUR. *Op. cit.* y KARATAŞ. *Op. cit.*)

⁵³ Aunque, en general, describen a los refugiados en términos desfavorables (SAYLAN y AKNUR. *Op. cit.*, KARATAŞ. *Op. cit.* y SECEN. *Op. cit.*). En 2021, Kemal Kılıçdaroğlu, presidente del CHP entre 2010 y 2023, llamó terroristas a los cerca de un millón de sirios que se encontraban en Idlib tras haber huido de ataques del régimen de Assad y que se dirigían a Turquía (KARATAŞ. *Op. cit.*)

⁵⁴ En español «Partido de la Victoria», partido ultranacionalista formado en 2021 que trajo al frente del debate político la cuestión de la repatriación de los refugiados sirios (SAYLAN y AKNUR. *Op. cit.*). En las últimas elecciones parlamentarias fue votado por 1.215.264 de personas, es decir, un 2,23 % de los sufragios (Daily Sabah. *Op. cit.*)

⁵⁵ Por ejemplo, han alertado de que Turquía «se enfrenta a una amenaza existencial a su identidad nacional a causa de una trama imperialista de “planificación estratégica de migración” para “alterar su estructura demográfica” por medio de una “ocupación silenciosa» (SAYLAN y AKNUR. *Op. cit.*), ideas muy similares a la teoría conspirativa del gran reemplazo.

⁵⁶ *Halkların Demokratik Partisi* o Partido Democrático de los Pueblos en español, fundado en 2012, es desde los 90 el partido más reciente prokurdo. Es un partido de izquierdas que en las elecciones de 2015 y 2018 apenas superaba el 10 % de los votos (Ibíd.).

⁵⁷ Han propuesto eliminar la limitación geográfica de Turquía de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que solo concede asilo a los europeos (Ibíd.)

ultranacionalistas (como *Zafer Partisi*) apoyan medidas aún más extremas de repatriación y, al contrario, existen grupos opuestos a su expulsión, como el HDP⁵⁸.

Integración de los refugiados sirios y su regreso a Siria

Existen numerosas definiciones sobre el concepto de integración, pero muchos gobiernos y académicos se basan en las de organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o la Organización Internacional para las Migraciones para orientar sus políticas. Según estas organizaciones^{59 60 61}, la integración es el proceso gradual de adaptación mutua entre la comunidad inmigrante y la de acogida. Este proceso requiere de esfuerzos por parte de ambas comunidades y tiene lugar en los ámbitos de lo económico, lo legal, lo cívico, lo social, lo cultural y lo psicológico, áreas que están interrelacionadas. Además, es un proceso dinámico y dependiente del contexto, por lo que se deberán identificar en la práctica las necesidades que las comunidades tengan en cada momento.

La integración, para autores como Aksoy y Kadioğlu (2023), está compuesta por dos partes diferenciadas: la inclusión de una comunidad en otra sociedad de acogida y la cohesión social entre ambas comunidades. Respecto a la primera de ellas, la inclusión debe producirse en tres ámbitos: el social (el acceso a servicios y derechos fundamentales como la educación, la sanidad o la libertad de ejercer los DD. HH.), el económico (la capacidad de satisfacción de las necesidades de alimentación, de refugio o de subsistencia, la existencia de oportunidades y condiciones de empleo apropiadas...) y el político-cívico (la existencia del derecho de participación en formaciones sociales y políticas y la posibilidad de expresar sus problemas y sugerencias). Respecto a la segunda, la cohesión social entre las distintas comunidades que cohabitan en una misma sociedad es un proceso que se desarrolla en tres dimensiones: la de la antidiscriminación

⁵⁸ ŞAHİN MENCÜTEK, GÖKALP ARAS, y BALAMIR COŞKUN. *Op. cit.*, SAYLAN y AKNUR. *Op. cit.* y *France 24*. «Turkey kicks off Syria housing project for refugee returns», *France 24*. Mayo de 2023. Disponible en: <https://www.france24.com/en/live-news/20230525-turkey-kicks-off-syria-housing-project-for-refugee-returns> (consultado 18/9/2023)

⁵⁹ ACNUR. «Integration Programmes», *ACNUR*. Septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.unhcr.org/handbooks/ih/getting-started/integration-programmes> (consultado 25/9/2023)

⁶⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. «Migrant Integration and Social Cohesion», *OIM*. Septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.iom.int/migrant-integration-and-social-cohesion> (consultado 25/9/2023)

⁶¹ AKSOY, Ersin y KADIOĞLU, Aytaç. «Integration Dynamics: The Case of Iraqi Refugees in Syria», *Insight Turkey* 25(2). Junio de 2023. Disponible en: doi: 10.25253/99.2023252.12 (consultado 5/9/2023)

(la eliminación de actitudes y conductas discriminatorias), la del combate contra la xenofobia (mediante el aumento del respeto de la diversidad de otras identidades e ideas y la creación de un sentimiento de pertenencia al país de acogida) y la dimensión de la promoción del entendimiento y conocimiento mutuos (la comprensión de la cultura, los prejuicios e inquietudes de ambas comunidades).

Se hace evidente que la integración es un proceso de gran dificultad y el caso que nos ocupa no es una excepción, como se expone a continuación.

Inclusión social, económica y político-cívica de los refugiados sirios

En primer lugar y con respecto a la inclusión social, una de las mayores barreras que se presentan es el desconocimiento del turco, pues complica la creación de redes de contactos con ciudadanos turcos, útiles para la obtención de información sobre el acceso y funcionamiento de los servicios sociales, conocer las normas socioculturales no escritas, conseguir trabajo, etc. Sin embargo, para muchos es complicado sumar a sus dificultades y ocupaciones la del aprendizaje del idioma, a lo que se añade la incertidumbre sobre su estancia en Turquía o el regreso a Siria⁶² ⁶³. Saber turco favorecería, asimismo, su sensación de aceptación social y pertenencia a Turquía. Pese a las ventajas que el aprendizaje del idioma aportaría, el Estado no les ofrece clases de turco desde el momento de su llegada, como sí se hace en algunos países europeos⁶⁴. Consecuentemente, tan solo un 15 % de los sirios bajo protección temporal habla turco, siendo menos probable que las mujeres adultas lo hablen en comparación a los hombres⁶⁵.

Otra cuestión que obstaculiza su inclusión social es lo estresante que puede resultarles el proceso de integración por miedo a perder u olvidar su identidad siria⁶⁶, pues son migrantes que han sido expulsados de su país de origen contra su voluntad por riesgo mortal.

⁶² ŞİMŞEK, Doğuş. «Integration processes of Syrian refugees in Turkey: 'Class-based Integration'», *Journal of Refugee Studies*. Septiembre de 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jrs/fev057> (consultado 28/10/2023)

⁶³ GHASSABAN *et al.* *Op. cit.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ ACNUR y PNUD. *Op. cit.*

⁶⁶ GHASSABAN *et al.* *Op. cit.*

En segundo lugar, respecto a la inclusión en el ámbito económico, más de 1,8 millones de refugiados sirios se encuentran en situación de pobreza, de los que unos 280.000 viven en situación de pobreza extrema⁶⁷. La inmensa mayoría no es capaz de cubrir todos sus gastos mensuales, lo que les conduce a adoptar medidas como la reducción de gastos en comida o el aumento de los préstamos⁶⁸. Conseguir trabajo es, además, un proceso difícil por una a menudo muy presente discriminación por parte de los empleadores, a lo que se añaden diversas limitaciones formales⁶⁹. Los que consiguen trabajo suelen tener, además, peores condiciones que los turcos que se encuentran en el mismo puesto⁷⁰. Por estos motivos, el 90 % del millón de refugiados sirios económicamente activos trabajan en la economía sumergida, particularmente como trabajadores baratos en sectores como la industria o agricultura. La cifra también se explica porque no tuvieron permisos de trabajo hasta 2016 y muchos sirios prefieren continuar trabajando de manera irregular por miedo a perder las ayudas que reciben⁷¹. En consecuencia, se trata de una población muy vulnerable al no estar cubierta bajo ninguna clase de seguridad social. Actualmente, tomando como indicadores las condiciones del mercado laboral turco, no parece posible el acomodo de ambas poblaciones en él, de modo que es previsible que la situación económica de muchos sirios continúe en su deficiente estado actual o incluso se deteriore en el futuro⁷².

Respecto a la última esfera de la inclusión⁷³, la político-cívica, su estado legal precario y la ausencia del hecho que supone tener la ciudadanía generan un sentimiento de alienación de la sociedad turca en los refugiados sirios. El valor de poseer la ciudadanía reside en que, al otorgar una serie de derechos a su titular y contribuir a su seguridad, esta crea en él un sentimiento de pertenencia e igualdad respecto a la comunidad local. Esto suele animar a la participación política, que les permite expresar sus demandas e influye, a su vez, positivamente en los sentimientos de pertenencia e igualdad, si bien no evita la discriminación (de hecho, los sirios se sienten como «ciudadanos», sí, pero «de

⁶⁷ Son datos de 2020, por lo que es posible que estas cifras hayan aumentado. Además, las mujeres y niños son más vulnerables a encontrarse en situación de pobreza o pobreza extrema (ACNUR y PNUD. *Op. cit.*).

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Por ejemplo, la exigencia de una proporción máxima de un 10 % de trabajadores sirios con respecto a los turcos en cualquier lugar de trabajo (GHASSABAN *et al.* *Op. cit.*).

⁷⁰ Muchos tienen jornadas laborales más largas que las de los turcos y alrededor de 3 de cada 4 refugiados sirios que trabajan tienen un salario inferior al mínimo (*Ibid.*).

⁷¹ GHASSABAN *et al.* *Op. cit.* y ACNUR y PNUD. *Op. cit.*

⁷² ACNUR y PNUD. *Op. cit.*

⁷³ GHASSABAN *et al.* *Op. cit.*

segunda»). En Turquía el proceso de obtención de la ciudadanía es muy arbitrario e impredecible, lo cual, junto a las dificultades económicas y sociales a las que se enfrentan, agravan la vulnerabilidad de los sirios.

Cohesión social

En cuanto a la cohesión social entre los turcos y sirios —segundo pilar de la integración—, se puede evaluar atendiendo a sus tres dimensiones: la de la antidiscriminación, la del combate contra la xenofobia y la de la promoción del entendimiento y conocimiento mutuos.

Respecto a la primera dimensión, existen varias razones por las que no se están eliminando las actitudes y conductas discriminatorias contra los sirios en Turquía. En primer lugar, los refugiados sirios son habitualmente objeto de discriminación por parte de los empleadores (como se mencionó anteriormente) y de los residentes locales. A modo de ejemplo, muchos han notado un aumento en el acoso escolar que sufren los jóvenes refugiados o no se sienten seguros en los espacios públicos⁷⁴, evitando hablar árabe por la calle por miedo a sufrir alguna clase de discriminación. También perciben que las prácticas de los burócratas que trabajan en instituciones oficiales son injustas con ellos, lo que explica que algunos eviten llamar a la policía cuando son testigos de un crimen por temor de ser culpados de problemas que ellos no han causado⁷⁵.

En segundo lugar, la población siria sufre, si bien en distintos grados de intensidad, los efectos de una xenofobia socialmente extendida, que dificulta la formación de sentimientos de pertenencia a Turquía⁷⁶. La mayoría de los turcos ya no los quiere en su país, de modo que son muchos los que se sienten como invitados en ocasiones deseados y en otras muchas, indeseados⁷⁷.

⁷⁴ Concretamente, un 66 % de ellos ha observado un aumento en el acoso que sufren los jóvenes refugiados en las escuelas y un 53 % ha observado u oído hablar de conflictos o tensiones con los turcos. Este y el resto de los porcentajes mencionados en el párrafo son los resultados de una encuesta realizada a 1.168 refugiados que se encuentran en distintas zonas de Turquía, de los cuales 723 son sirios, la mayoría bajo protección temporal (ACNUR. «Inter-Agency Turkey Protection Sector Needs Assessment Round 6», ACNUR. Septiembre de 2022. Disponible en: https://www.refugeeinforturkey.org/repo/Protection/ia_pna6.html (consultado 8/1/2024).

⁷⁵ GHASSABAN *et al.* *Op. cit.* y ACNUR. *Op. cit.*

⁷⁶ ŞAFK-AYVAZOĞLU, K Ayşe; KUNUROĞLU, Filiz; YAĞMUR, Kutlay. «Psychological and socio-cultural adaptation of Syrian refugees in Turkey», *International Journal of Intercultural Relations* 80. Enero de 2021. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ijintrel.2020.11.003> (consultado 28/10/2023)

⁷⁷ ACNUR y PNUD. *Op. cit.* y GHASSABAN *et al.* *Op. cit.*

Es cierto, además, que los refugiados no tienen por qué desear integrarse o relacionarse con la comunidad de acogida ni ser ideológica o culturalmente afines con ella porque no se han ido de su país voluntariamente. Aquí nos encontramos con uno de los mayores obstáculos a la integración de los refugiados, ya que, en ocasiones, falta voluntad por parte del refugiado para hacerlo. Aunque más de dos tercios de los sirios hayan manifestado deseos de obtener la ciudadanía turca⁷⁸, no lo hacen necesariamente por querer permanecer en Turquía sino porque ello facilita su vida ahí. Similarmente, si muchos hablan turco o están empleados en Turquía es porque no les queda otra opción ni les suele ser posible trasladarse a un tercer país debido a su estatuto legal⁷⁹, aunque un 40 % de ellos aspiran a hacerlo⁸⁰.

En tercer lugar, para mejorar y alcanzar la cohesión social entre turcos y sirios mediante el conocimiento y entendimiento mutuo, muchos autores recomiendan fomentar el nivel de conocimiento de los refugiados sirios sobre la cultura turca, así como el de los turcos sobre la cultura de los refugiados. También es necesario promover tanto la formación de relaciones entre sirios y turcos como el desarrollo de sentimientos de pertenencia de los sirios a Turquía⁸¹. Con relación a esto último, sería imprescindible favorecer aquellas narrativas que presenten la crisis de los refugiados como un evento traumático para quienes lo viven y no solamente como un problema de seguridad para Turquía⁸². Además, se pueden aprovechar oportunidades para crear vínculos entre ambas poblaciones como las reunificaciones de muchas familias en el sur de Turquía⁸³ tras la llegada de los sirios a estas zonas desde 2011.

Perspectivas de regreso a Siria

Pese a los problemas que la falta de integración conlleva para todos los que residen en Turquía, se debe tener en cuenta que las perspectivas de regreso a Siria son escasas.

⁷⁸ KARATAŞ. *Op. cit.*

⁷⁹ La UE se sirve de su condición de invitados como excusa para no aceptarlos, pues ya no escapan de la guerra y pueden vivir y trabajar en Turquía (IMRIE-KUZU, Durukan y ÖZERDEM, Alpaslan. «Keeping Syrian refugees in Turkey is not a good idea: a new concept of 'reluctant local integration'», *Third World Quarterly*. Abril de 2023. Disponible en: 10.1080/01436597.2023.2197205 (consultado 3/11/2023)

⁸⁰ KARATAŞ. *Op. cit.*

⁸¹ GHASSABAN *et al.* *Op. cit.*

⁸² SECEN. *Op. cit.*

⁸³ Seguramente, muchas de ellas surjan de los desplazamientos de kurdos entre las actuales Siria y Turquía que se produjeron antes y después de independencia de Siria (SAPAG, M. *Op. cit.* y AKYUZ, AKBAS y ONAT. *Op. cit.*).

Fueron razones políticas las que movieron a la mayoría de los refugiados a huir y, dado que la caída de Assad ya no es una opción realista, son pocos los que tienen en mente un próximo regreso^{84 85}. Ni Assad, ni los distintos grupos de la oposición son capaces de alterar el equilibrio de fuerzas a su favor^{86 87} y como los efectos de la guerra civil están muy presentes en la sociedad siria, la reconciliación política resulta extremadamente complicada a corto plazo⁸⁸. Es de esperar que una gran parte de los refugiados mantengan su presencia en Turquía en el futuro próximo.

Conclusiones

Según las cifras del Gobierno turco⁸⁹, actualmente cerca de 3.120.000 refugiados sirios se encuentran en su territorio. Tras alcanzar su punto máximo en junio de 2022, dicha cifra ha disminuido paulatinamente debido, fundamentalmente, a los regresos voluntarios o deportaciones que el Gobierno turco ha favorecido. Aunque al inicio de la crisis de Siria en 2011 Turquía los acogió con los brazos abiertos, la situación ha cambiado y el impacto que esta comunidad está teniendo en la vida cotidiana de los turcos ha hecho que los refugiados sirios acaben siendo considerados como un problema, lo que ha acabado por condicionar las políticas exterior y doméstica del Gobierno turco.

Por lo que a la política exterior se refiere, hay dos formas en las que los refugiados la han afectado. Por un lado, la presencia de refugiados sirios en Turquía ha dado lugar a la creación de nuevos objetivos en su política exterior, como es el caso de las intervenciones militares para crear una zona de seguridad en el norte de Siria en 2016, donde se pretendía, entre otras cuestiones, establecer una zona segura donde los refugiados sirios se pudieran asentar. Por otro lado, los refugiados se han usado como instrumento político en apoyo de los objetivos ya existentes de la política exterior turca con la UE. Así, entre 2015 y 2016 se les permitió cruzar en masa e irregularmente a Grecia con el fin de presionar a la institución europea para tratar de alcanzar objetivos

⁸⁴ KARATAŞ. *Op. cit.* y GHASSABAN *et al.* *Op. cit.*

⁸⁵ JAMES, Laura. «Syria's frozen conflict will resist normalization», *Oxford Analytica Daily Brief*. Junio de 2023. Disponible en: <https://dailybrief.oxan.com/Analysis/DB279751> (consultado 21/9/2023)

⁸⁶ SAPAG M. *Op. cit.* y JAMES. *Op. cit.*

⁸⁷ STRATFOR. «The Obstacles to Syria's Normalization», *Stratfor Assessments*. Abril de 2023. Disponible en: <https://worldview.stratfor.com/article/obstacles-syrias-normalization> (consultado 18/9/2023)

⁸⁸ SAPAG M. *Op. cit.* y STRATFOR. *Op. cit.*

⁸⁹ UNHCR Operational Data Portal. *Op. cit.*, p. 4.

políticos como su adhesión a la UE, aunque también para reducir los costes que suponía mantenerlos en Turquía.

La política doméstica se ve igualmente influida por la presencia y gestión del flujo de refugiados sirios en el país. Primero, porque la masa de refugiados está ejerciendo presión sobre una economía en crisis, agravada tras la pandemia de la COVID-19 y los terremotos de febrero de 2023, y sobre unos recursos económicos y sociales ya de por sí escasos. Segundo, aunque los sirios fueron inicialmente acogidos por motivos de solidaridad, la mayor parte de la sociedad turca ha acabado por considerarlos como invitados cuya estancia se ha prolongado en exceso. Esto ha dado lugar a la propagación de prejuicios y conflictos entre turcos y sirios, así como al surgimiento de nuevos temas en el debate y agenda política como la «securitización» de los refugiados y su retorno a Siria. Téngase en cuenta que, a raíz de la intervención turca en Siria y del paso incontrolado de personas en el marco de la política de puertas abiertas, surgieron problemas de seguridad relacionados con el terrorismo yihadista y kurdo. Por último, no se puede pasar por alto el hecho de que incluso la presencia y gestión de los refugiados ha afectado a los resultados electorales en Turquía, pues el AKP perdió las elecciones de 2019 a causa de dicha gestión y los partidos que más triunfan son aquellos que mantienen discursos de «securitización».

Además de todo ello, existen múltiples obstáculos al proceso de integración de los refugiados sirios en Turquía, consecuencia de las importantes carencias en el alcance de la inclusión social, económica y política de los refugiados sirios y en el proceso de cohesión social entre turcos y sirios.

Una de las mayores barreras a su inclusión social es el desconocimiento del idioma, que obstaculiza su acceso y conocimiento de los servicios sociales y los derechos que les corresponderían. La arbitrariedad del proceso de adquisición de ciudadanía y la desconfianza institucional que muchos expresan tener también entorpecen su inclusión social. Segundo, la inclusión económica de los sirios es insuficiente porque una gran cantidad de ellos son incapaces de satisfacer sus necesidades de alimentación, refugio y subsistencia a causa de su situación laboral y económica precarias (un 90 % de los sirios económicamente activos trabaja en la economía sumergida y más de la mitad viven en situación de pobreza o pobreza extrema). Esto retrasa su adaptación sociocultural y psicológica y les crea grandes dificultades para formar un sentimiento de pertenencia a

Turquía. Todo ello les desalienta a participar políticamente, lo que, junto con el miedo que posiblemente tienen de expresar sus necesidades por temor a ser expulsados, repercute de manera negativa en su inclusión político-cívica.

La discriminación y xenofobia que padecen los refugiados también obstaculizan el proceso de cohesión social entre turcos y sirios. A pesar de ser víctimas de una catástrofe humanitaria, se les securitiza y usa como chivo expiatorio, sufren de abuso en las escuelas y en el trabajo, evitan hablar árabe por la calle por no sentirse seguros en público, etc. Consecuentemente, suelen sentirse como ciudadanos de segunda o invitados indeseados porque la mayoría de los ciudadanos de Turquía ya no los quiere en su país. Además, no en todos los casos hay una auténtica voluntad por la integración, pues huyeron forzosamente de Siria, no pueden trasladarse a terceros países de acogida y temen olvidar sus raíces al adaptarse a la sociedad turca. Como resultado, es difícil que ambas poblaciones estén dispuestas a relacionarse y aceptarse.

En estas circunstancias, aunque muchos de los refugiados sirios que se encuentran fuera de su país desearían regresar, las condiciones sociales, políticas y económicas continúan siendo desfavorables. Indagar sobre los obstáculos a la paz en Siria —la mejora de su economía, la reconstrucción del país, la reducción de la inestabilidad política, la restauración de la legitimidad del Gobierno y Estado, etc.— y buscar soluciones a los problemas identificados son algunas posibles líneas de investigación que se pueden seguir. De otro modo, no se podrá poner fin a una larga crisis que impide que los sirios en el exilio puedan regresar y vivir de forma segura en su país de origen.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, sería necesaria la actuación de las autoridades pertinentes para corregir las dificultades expuestas. De no hacerlo, no sería de extrañar que los problemas en la estabilidad interna y seguridad (nacional y humana), tanto en Turquía como en Siria, persistan o incluso se intensifiquen.

*Mercedes Sánchez Millán**

Graduada en Sociología por la Universidad Carlos III

53/2024

20 de mayo de 2024

José María Cordero Aparicio*

Ucrania vs. Yugoslavia

Ucrania vs. Yugoslavia

Resumen:

El presente trabajo toma como punto de partida las semejanzas que tienen la antigua Yugoslavia y la actual Ucrania desde el punto de vista histórico, cultural, geográfico, étnico y religioso. También se examinan los modos de resolución del conflicto yugoslavo y los intentos de lograrlo en el conflicto ucraniano. Se pretende que, de las conclusiones extraídas del análisis de las semejanzas y de los acuerdos para resolver el primer conflicto, puedan surgir algunas ideas para resolver el conflicto ucraniano.

Palabras clave:

Ucrania, Yugoslavia, semejanzas, Rusia, solución del conflicto.

*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.

Ukraine vs Yugoslavia

Abstract:

This paper takes as its starting point the historical, cultural, geographical, ethnic, and religious similarities between the former Yugoslavia and today's Ukraine. It also examines the ways in which the Yugoslav conflict was resolved and the attempts to resolve it in the Ukrainian conflict. It is intended that from the conclusions drawn from the analysis of similarities and agreements to resolve the first conflict, some ideas for resolving the Ukrainian conflict may emerge.

Keywords:

Ukraine, Yugoslavia, similarities, Russia, conflict resolution.

Introducción

Los conflictos militares en la antigua Yugoslavia y en la actual Ucrania son los dos únicos, o al menos los principales, que han tenido lugar en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. El conflicto de los Balcanes sucedió entre los años 1991 y 2001, si bien aún existen rescoldos, como el de los enfrentamientos en Kosovo entre su gobierno y la minoría serbia.

En Ucrania, el inicio del conflicto puede fijarse en los acontecimientos de noviembre de 2013 en la plaza de la Independencia (*Maidán Nezalézhnosti*), cuando los manifestantes protestaron por la negativa del gobierno a firmar el Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la Unión Europea. Por esto y otros motivos se destituyó al presidente del país en febrero de 2014, que terminó por abandonarlo.

Sin embargo, los habitantes en la zona suroriental de Ucrania no estuvieron de acuerdo con las diferentes causas que ocasionaron esos sucesos. Esto trajo consigo la proclamación de independencia de las Repúblicas Populares de Lugansk y Donetsk a finales de abril de 2014, comenzando el denominado conflicto del Dombás, que ha quedado sin resolver. Además, un mes antes, Rusia invadió ilegal y «suavemente» Crimea, que, tras un referéndum el 16 de marzo de 2014, se incorporó a Rusia.

Posteriormente, el 24 febrero de 2022, se produjo la invasión rusa en el Dombás y en otras direcciones de Ucrania. Ante este acto ilegítimo que no encuentra encaje alguno en el derecho internacional, el resto de los países tratan de hallar soluciones para detenerlo y corregirlo.

Con este artículo únicamente se pretende ofrecer algunas ideas al respecto, partiendo de un seguimiento histórico entre los Estados de la actual Ucrania y la antigua Yugoslavia. Las diferencias entre uno y otro Estado son innumerables, solo nos referiremos a aquellas circunstancias que puedan ser en cierto modo semejantes con el fin de poder extraer conclusiones.

La etimología del nombre de los dos Estados

Empezaremos por dos realidades entrelazadas que subrayan una semejanza. Por un lado, se trata del significado de Yugoslavia como «Tierra de los Eslavos del Sur» (*Yug-Slavia*), mientras que el de Ucrania es «Junto a la Frontera» (*U-kraína*). La primera realidad es que los dos Estados, independientemente de cómo se llamen, agrupan a distintos pueblos eslavos del sur de Europa (los yugoslavos son los eslavos del sureste de Europa, mientras que los ucranianos lo son del sur); y, la segunda, que esos pueblos se situaban en las zonas fronterizas que eran atacadas por pueblos túrquicos.

En el caso yugoslavo, nos hemos de remontar al Imperio austrohúngaro para aclarar este concepto. Así, en ese imperio se estableció una frontera militar defensiva (*Voyina Kráyina*), que constituía el territorio de mayoría croata a donde los serbios y otras minorías se trasladaron huyendo de los turcos, durante las conquistas acometidas por estos en los Balcanes.

En el caso de Ucrania, su nombre remite a la zona fronteriza donde se asentaban los eslavos que eran atacados por los pueblos túrquicos. Para aclarar lo sucedido, nos hemos de remontar a la Edad Media, cuando los eslavos se agrupaban en torno a las grandes ciudades de Kiev, las del Anillo de Oro al noreste de Moscú, Nóvgorod, etc. En la historia de estas ciudades y su entorno entró de lleno la invasión de los mongoles, que crearon el Estado de la Horda de Oro durante los siglos XIII al XV. La mayoría de su población eran pueblos túrquicos, tales como los tártaros, cuya denominación se aplica de forma genérica a todos los pueblos túrquicos de Siberia y Europa Oriental, que se fueron extendiendo por el sur de Rusia y Ucrania, llegando hasta Polonia y Lituania.

En cuanto a estas dos últimas naciones, mencionaremos que el Gran Ducado de Lituania cubrió en el siglo XV el territorio de los actuales países de Lituania, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia, incluyendo partes de Polonia y Rusia. En 1569 se creó la Mancomunidad de Polonia-Lituania, que pervivió hasta finales del siglo XVIII con diferentes nombres. En este caso, la frontera de las tierras del sur de la Mancomunidad, que incluía gran parte de Ucrania, eran defendidas por los cosacos ante las incursiones tártaras.

De esta manera, podemos afirmar que la responsabilidad de defender las fronteras del Imperio austrohúngaro recayó en los serbios y croatas de religión ortodoxa o católica asentados en la *Kráyina* yugoslava frente a las invasiones de los turcos musulmanes,

mientras que las fronteras de la Mancomunidad lituano-polaca en *U-Kraína* correspondió a los cosacos de religión ortodoxa ante los ataques de los tártaros y los turcos. Esta es, pues, la primera semejanza que podemos atribuir a la antigua Yugoslavia con Ucrania.

Yugoslavia como mosaico cultural

La segunda semejanza de Yugoslavia con Ucrania la podemos encontrar en la característica de mosaico cultural que comparten ambos Estados. Comencemos con Yugoslavia.

La derrota del Imperio austrohúngaro en la Primera Guerra Mundial llevó a su disolución en 1918, dando lugar a nuevos Estados tales como Austria, Hungría, Checoslovaquia y Yugoslavia. Así, este último se fundó en 1918 bajo el nombre del Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, cambiando su nombre por el de Reino de Yugoslavia en 1929. En 1943 y 1945 cambió de nuevo de nombre, así como en 1963, que recibió el de República Federativa Socialista de Yugoslavia (RFSY).

De esta forma, la RFSY aparecía como un mosaico que, como se decía durante su existencia, contenía seis repúblicas (Eslovenia, Croacia, Bosnia y Herzegovina, Serbia [incluidas las dos regiones autónomas de Voivodina, que tiene una importante minoría húngara; y de Kosovo, con mayoría albanesa], Montenegro y Macedonia), cinco culturas (las de las mencionadas seis repúblicas, excepto Montenegro que se considera culturalmente parte de Serbia), cuatro idiomas fundamentalmente hablados (serbocroata, esloveno, macedonio y albanés), tres religiones (ortodoxa, católica y musulmana), dos alfabetos (cirílico y latino) y un Estado. Además, estaba rodeada por siete países (Italia, Austria, Hungría, Rumanía, Bulgaria, Grecia y Albania).

A partir de 1991, las seis mencionadas repúblicas se independizaron, originando la disolución de Yugoslavia. Los nombres de las repúblicas se mantuvieron, excepto Macedonia que pasó a denominarse Macedonia del Norte. Y tuvo lugar la independencia de Kosovo en 2008, aunque no ha sido del todo reconocida internacionalmente. En suma, la vida de Yugoslavia en sus distintas denominaciones duró 73 años, de 1918 a 1991.

Former Yugoslavia



La antigua Yugoslavia y sus repúblicas. Mapa de Wikipedia

Una característica de este país es que, a pesar de su estrecha relación con la Unión Soviética, nunca perteneció al Pacto de Varsovia, sino que incluso fue uno de los fundadores del Movimiento de Países No Alineados. En este sentido, Yugoslavia constituía una especie de colchón entre la OTAN y el Pacto de Varsovia en el sureste europeo. Además, tampoco perteneció a la Comunidad Económica Europea.

Sin embargo, después de la desaparición de Yugoslavia, cuatro de sus antiguas repúblicas se incorporaron a la OTAN (Eslovenia, Croacia, Montenegro y Macedonia del Norte) y otra es oficialmente aspirante a hacerlo (Bosnia y Herzegovina). Por otro lado,

se han incorporado dos a la Unión Europea (Eslovenia y Croacia) y otras cuatro son candidatas oficiales para ingresar (Bosnia y Herzegovina, Macedonia del Norte, Montenegro y Serbia).

En consecuencia, las inclinaciones internacionales del conjunto de la antigua Yugoslavia no han coincidido con las de sus antiguas repúblicas por separado, al menos, respecto a la membresía de la OTAN y la Unión Europea.

Ucrania como mosaico cultural

La formación de Ucrania como mosaico de culturas la vamos a tratar brevemente en el contexto del Imperio austrohúngaro, de la Mancomunidad lituano-polaca y del Imperio ruso. Las dos primeras entidades supranacionales afectan fundamentalmente al oeste de la actual Ucrania, mientras que el Imperio ruso lo hace al conjunto y, especialmente, al sur y al este. Analicemos brevemente la repercusión histórica de las tres citadas entidades en Ucrania.

En primer lugar, del Imperio austrohúngaro distinguiremos tres regiones: Galitzia, Volinia y Bucovina, todas ellas pertenecientes al reino de Austria. En el noroeste de la actual Ucrania se sitúa Galitzia (su nombre procede de que en época romana estuvo habitada por tribus celtas). Durante la Segunda Guerra Mundial, el Tercer Reich alemán ocupó Galitzia con la colaboración de nacionalistas ucranianos al mando de Stepan Bandera, que se enfrentaron tanto a los soviéticos como a los polacos. Tras concluir la guerra, Galitzia se dividió entre Polonia y la República Socialista Soviética de Ucrania (con capital en Lviv).

La región de Galitzia y de su vecina Volinia, fueron pueblos independientes entre los siglos XII y XIV, integradas en el Reino de Rutenia. La expresión «Pequeña Rusia» o *Malorossiya*, que abarcaba gran parte de la actual Ucrania, partió de estos territorios. El nombre *Mikrá Rosía*¹ ya aparece en 1292, empleada por el escritor bizantino Codinos. En 1334, consta que el príncipe de Galitzia-Volinia firmaba sus resoluciones como *Dux totius Russiae minoris*. Este principado se considera como un antecedente remoto de la actual Ucrania.

¹ MORFILL, William Richard. *The Story of Russia*. Putnam, 1890, p. 48. Consultado en Wikipedia el 1 de abril de 2024.

En el año 1919 Rivne, capital de Volinia, lo fue también de la República Popular de Ucrania (RPU) nacida después de la Revolución Bolchevique de 1917. Esta República se enfrentó al gobierno ruso, pero desapareció en 1922 al integrarse en la recién creada República Socialista Soviética de Ucrania (RSSU). La RPU se considera uno de los antecedentes cercanos de la actual Ucrania. El otro antecedente es, obviamente, la RSSU, pues es la que ofrece las fronteras de la actual Ucrania, que comprende las de 1922, así como las de los territorios que se incorporaron a la URSS tras la Segunda Guerra Mundial, además de Crimea en 1954.

La tercera región del Reino de Austria a la que nos referimos es Bucovina, históricamente de mayoría rumano-moldava y minoría húngara. Al terminar la Primera Guerra Mundial, la población votó la unión con Rumanía. Pero después de la Segunda Guerra Mundial, la mitad norte de Bucovina quedó integrada en la República Socialista Soviética de Ucrania, mientras que la mitad sur lo fue en Rumanía.

Asimismo, dentro del Imperio austrohúngaro pero referido al Reino de Hungría y posteriormente a Checoslovaquia, se sitúa la región de la Rutenia de los Cárpatos, que en 1944 pasaría a integrarse en la Unión Soviética con la denominación de Transcárpatos.

En cuanto a la Mancomunidad de Lituania y Polonia, cabe destacar el alzamiento ante esas dos naciones del Estado cosaco (Hetmanato). Este existió de 1648 a 1775 en las regiones del noroeste y centro de la actual Ucrania y se considera también como un antecedente lejano de la actual Ucrania. No obstante, debido a la alianza de los tártaros de Crimea con las Dos Naciones, el *hetman* o jefe de los cosacos acudió a pedir ayuda al zar de Rusia, lo que dio lugar a la guerra ruso-polaca de 1654-1667. La emperatriz de todas las Rusias Catalina la Grande incorporó en 1775 el Hetmanato al Imperio ruso.

Junto a la noción geográfica e histórica de Pequeña Rusia o *Malorosiya* existe también la de *Novorosiya* o Nueva Rusia, que comprende el sur de la actual Ucrania y la Transnistria de Moldavia. Este territorio fue ganado al Imperio otomano por el Imperio ruso a lo largo de los siglos XVIII y XIX. En el año 1991 correspondía a diversos *óblast* de Ucrania y de Rusia, así como a la región de Transnistria de Moldavia.

En fin, la evolución de las fronteras de Ucrania se muestra en el mapa siguiente, en el que se puede observar que también cedió territorios a Rusia en 1924 y a Moldavia en 1940.



Evolución de las fronteras de Ucrania²

Respecto a las lenguas que se hablaban en Ucrania, se presentan más abajo los datos que ofrece el Kyiv International Institute of Sociology (KIIS) para el año 2003. Se observa que el ruso era predominante en el este y en el sur, mientras que el ucraniano en el oeste y en el centro. En general, había una predominancia del ruso en las ciudades y del ucraniano en las áreas rurales. También se mencionan idiomas minoritarios como el húngaro en Transcarpacia y el rumano en Bucovina y Transcarpacia.

Aparte de la diversidad étnica y lingüística de Ucrania se encuentra la religiosa. De acuerdo con el *Razumkov Center de Kyiv*³, en el año 2018 la población ucraniana se declaraba ortodoxa en un 67,3 %. Las minorías eran de un 9,4 % grecocatólicos, 7,7 % cristianos, 2,2 % protestantes, 0,8 % católicos latinos y 0,4 % hebreos. Entre los ortodoxos se encuentran los fieles al Patriarcado de Kyiv y al Patriarcado de Moscú.

² https://es.wikipedia.org/wiki/Historia_de_Ucrania (consultado el 1 de abril de 2024)

³ http://razumkov.org.ua/uploads/article/2018_Religiya.pdf p.13 (consultado el 1 de abril de 2024)



En suma, si seguimos con el paralelismo yugoslavo en cuanto mosaico cultural y geográfico, podemos afirmar que Ucrania es un Estado con dos alfabetos cirílicos (ucraniano y ruso), cuya población sigue fundamentalmente a tres autoridades religiosas (patriarca de Kyiv y patriarca de Moscú para los ortodoxos, y al papa de Roma para los católicos de rito griego o latino); con cuatro idiomas hablados (ucraniano, ruso, húngaro y rumano), si bien solo el ucraniano es oficial; con cinco regiones informales (Occidental, Central, Centro-oriental, Oriental y Sur); con seis importantes ríos que la atraviesan (Danubio, Dniéster, Bug meridional, Bug occidental, Dniéper y Donets); y rodeado por siete países (Moldavia, Rumanía, Hungría, Eslovaquia, Polonia, Bielorrusia y Rusia).

Los conflictos militares en Yugoslavia

Los conflictos militares que tuvieron lugar en Yugoslavia, durante y después de su disolución, son distintos que los surgidos en Ucrania a partir de 2014. Un elemento fundamental que afecta al origen de estos conflictos se debe a que la antigua Yugoslavia

era un Estado federal que reconocía en su Constitución de 1974⁴ la autodeterminación de sus «naciones», mientras que Ucrania es un Estado fuertemente unitario.

Se pueden subrayar tres fases en el conflicto yugoslavo. En primer lugar, la que se inicia con la declaración de independencia de Croacia en 1991 y su rápido reconocimiento por Alemania y otros países occidentales. Este hecho ocasionó una respuesta militar de Serbia porque casi la mitad del territorio de Croacia estaba habitada por serbios. En la resolución del conflicto intervino especialmente la ONU con UNPROFOR, al implementar el plan Vance (ex secretario de Estado de los EE. UU.), mediante un despliegue de tropas⁵ que separó a croatas de serbios entre 1992 y 1994.

La segunda fase del conflicto comienza cuando la república de Bosnia y Herzegovina avaló su independencia con un referéndum en 1992, originando que los serbios de Bosnia la declararan también para la República de Srpska, ubicada dentro de la anterior. Esto condujo a un conflicto militar en estos territorios entre serbios, croatas y bosnios. La resolución del conflicto se alcanzó con la firma de los dirigentes de los respectivos Estados, en diciembre de 1995, con los conocidos acuerdos de Dayton (Ohio, EE. UU.).

En tercer y último lugar, cabe subrayar la fase del conflicto en Kosovo durante los años 1998-1999, que fue resuelto mediante el empleo de la fuerza entre la OTAN y Serbia. Como consecuencia, Kosovo declaró su independencia, si bien no está reconocida por toda la comunidad internacional.

Los conflictos militares en Ucrania

En el caso de Ucrania, el conflicto mantenido desde 2014 a 2021 se caracteriza por dos hechos fundamentales: la anexión de Crimea a Rusia y la independencia de las autoproclamadas Repúblicas de Lugansk y Donetsk, que abarcaban gran parte del área ocupada por sus *óblast* ucranianos respectivos. De todos modos, todavía no se había producido su ilegítima integración en Rusia, que tuvo lugar en septiembre de 2022.

⁴ [Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia 21 Feb 1974 \(worldstatesmen.org\)](https://www.worldstatesmen.org) (consultado 4/4/2024)

⁵ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57318555>

Para solucionar el anterior conflicto se aprobó el Protocolo de Minsk y el denominado Minsk II. El Protocolo de Minsk fue firmado por representantes de Ucrania, la Federación Rusa, la República Popular de Donetsk y la República Popular de Lugansk el 5 de septiembre de 2014 en Minsk (Bielorrusia), bajo los auspicios de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

El texto del Protocolo contiene doce puntos⁶, donde merece destacar dos: el alto el fuego verificado por la OSCE y la descentralización del poder con elecciones locales en el Dombás. Al Protocolo de Minsk se tuvo que añadir un memorándum el 19 de septiembre de 2014 con el fin de llevar a cabo su seguimiento, pero no logró detener el conflicto.

El 12 de febrero de 2015 se firmó el acuerdo Minsk II, cuya iniciativa partió de los gobernantes de Francia y Alemania, quienes, junto a los de Ucrania y Rusia constituyeron el Cuarteto de Normandía para elaborarlo. Las reuniones que llevaron a cabo también fueron supervisadas por la OSCE. Entre las trece medidas⁷ acordadas cabe subrayar el alto el fuego incondicional verificado por la OSCE y la reforma constitucional en Ucrania. Este acuerdo tampoco logró resolver el conflicto en el Dombás.

De todos modos, según un informe de la revista alemana Spiegel: «Merkel cree que ganó tiempo en la cumbre de la OTAN celebrada en Bucarest en 2008 y posteriormente en las negociaciones de Minsk, que Ucrania podría haber utilizado para resistir mejor un ataque ruso. Ucrania es ahora un país más fuerte y más defendible. En aquel entonces, Merkel estaba segura de que el país habría sido arrollado por las tropas de Putin, informa la revista. El ataque ruso no fue una sorpresa»⁸.

El actual conflicto armado se inició con la invasión de Ucrania por parte de las Fuerzas Armadas Rusas el 24 de febrero de 2022, saltándose las normas del derecho internacional. Además, la situación actual se ha complicado en cuanto que ha tenido lugar la integración en Rusia de gran parte del territorio de cuatro *óblast* ucranianos: Lugansk, Donetsk, Zaporíyia y Jersón, en septiembre de 2022. El siguiente mapa recoge

⁶ [123258.pdf \(osce.org\)](#) (consultado 4/4/2024)

⁷ [140221.pdf \(osce.org\)](#) (consultado 4/4/2024)

⁸ <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2022-11/altbundeskanzlerin-angela-merkel-ukraine-russland> (consultado 4/4/2024)

las fronteras internas de Ucrania hasta donde las tropas rusas han llegado en noviembre de 2022.



Source: Institute for the Study of War (21:00 GMT, 13 November)



Un intento de acuerdo entre las partes tuvo lugar en Estambul el 29 de marzo de 2022. A pesar de que las partes parecían estar conformes, las conversaciones quedaron suspendidas repentinamente. No obstante, aportamos algunas de las declaraciones que hicieron las delegaciones rusa y ucraniana al terminar las conversaciones⁹.

Declaración de la parte rusa

- «Las conversaciones fueron constructivas y están pasando a cuestiones prácticas. Las propuestas de Ucrania confirman su aspiración a un estatuto neutral y desnuclearizado, serán estudiadas y comunicadas a los dirigentes rusos.
- Una reunión de los presidentes Putin y Zelenski es posible.

⁹ https://Thebell.com/На_переговорах_в_Стамбуле_достигнут_значительный_прогресс._Главное

- El Ministerio de Defensa ruso está reduciendo "drásticamente, por momentos" la actividad militar en dirección a Kiev y Chernihiv».

Declaración de la parte ucraniana

- «Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU (Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido y Francia), Turquía, Alemania, Canadá, Italia, Polonia e Israel pueden convertirse en garantes de la seguridad de Ucrania. Si lo desean, pueden sumarse otros países.
- Todas las partes del acuerdo se comprometen no solo a no obstaculizar, sino también a facilitar la adhesión de Ucrania a la UE.
- La redacción de las garantías de defensa contra la agresión, en las que insiste Ucrania, será similar a la del artículo quinto del Tratado del Atlántico Norte.
- Si reciben estas garantías, Ucrania mantendrá su actual estatus de Estado no alineado y desnuclearizado, se negará a desplegar bases militares en su territorio y rechazará adherirse a alianzas político-militares.
- El tratado se someterá a referéndum en toda Ucrania y, si tiene éxito, será ratificado por los parlamentos de los países garantes y el Parlamento ucraniano.
- Propone fijar la intención de Rusia y Ucrania de llegar a un acuerdo sobre el estatus de Crimea y Sebastopol en un plazo de 15 años.
- La cuestión del Dombás se incluirá en un apartado aparte que discutirán personalmente los presidentes ruso y ucraniano».

No obstante, este acuerdo, que estuvo a punto de salir adelante, fracasó. «Según fuentes de Ukrainska Pravda cercanas a Zelenski, el primer ministro del Reino Unido, Boris Johnson, que apareció en la capital casi sin avisar, trajo dos mensajes sencillos. El primero es que Putin es un criminal de guerra, hay que presionarle, no negociar con él. Y el segundo, que, aunque Ucrania esté dispuesta a firmar algunos acuerdos de garantías con Putin, ellos no lo están»¹⁰.

¹⁰ <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2022/05/5/7344206/> (consultado 4/4/2024)

Posibles soluciones al conflicto entre Rusia y Ucrania

La invasión de Ucrania por parte de Rusia no encuentra amparo alguno en el derecho de los conflictos armados. Ante esta agresión, las posibles soluciones del conflicto han de basarse en el hecho cierto de que es prácticamente imposible la victoria total de una de las partes beligerantes, por lo que su conclusión habrá de ser negociada.

Si se permite comparar una negociación con el juego de naipes de las «siete y media», el resultado tiene tres posibilidades: quedarse corto, pasarse o lograr las siete y media. En nuestro caso, esto último es muy difícil, pues implicaría que uno de los contendientes habría logrado todos sus objetivos. De ahí que el mejor resultado sea quedarse corto, pues quien se pasa, pierde.

Pero, además, por extraño que pueda parecer, hay dos objetivos que las partes beligerantes comparten, aunque con perspectivas distintas: lograr la seguridad de sus respectivos países y la paz y bienestar de su población. Las cuestiones históricas que subyacen en el conflicto son importantes, pero parece serlo más alcanzar esos objetivos.

El refrendo de lo que se decida lo debería hacer todo el pueblo ucraniano y sería conveniente que la otra parte beligerante también lo hiciera. El pueblo ucraniano lo componen todos los ucranianos, cualquiera que sea su lengua, religión o etnia, ya vivan dentro de Ucrania o estén en la diáspora ocasionada por el conflicto.

La situación política en Yugoslavia antes, durante y después de su disolución puede servir de referencia para las negociaciones. El motivo es que Ucrania comparte con Yugoslavia muchas semejanzas. También el contrapunto de la citada diferencia puede servir de referencia. Es decir, Yugoslavia era un Estado federal con gran autonomía para sus repúblicas, mientras que Ucrania es un Estado fuertemente unitario donde los autogobiernos de los *óblast* están muy reducidos. Precisamente las negociaciones deberían incidir en la cuestión del autogobierno, como ya lo hicieron los acuerdos de Minsk I y II y las conversaciones de Estambul de marzo de 2022. De este modo se lograría el objetivo de la paz y bienestar para todos los ucranianos.

Por otro lado, para alcanzar el objetivo de la seguridad, la solución yugoslava consistiría en que Ucrania no perteneciera a ninguna alianza defensiva si se mantiene unida, o que, si tiene lugar una partición de ella, las repúblicas que de allí surgieran pudieran solicitar

su integración en la Unión Europea y la OTAN, si así lo desearan. La propuesta de las conversaciones de Estambul fue distinta: Ucrania entera podría ingresar en la Unión Europea y, además, su defensa ante una agresión estaría asegurada por unos determinados Estados garantes de modo similar a como se hace con la aplicación del artículo quinto del Tratado del Atlántico Norte.

La situación bélica en Yugoslavia durante y después de su disolución también puede ofrecer soluciones aplicables al conflicto ucraniano. Más arriba hemos mencionado las tres fases fundamentales del conflicto yugoslavo. En la primera y segunda fase, intervinieron de modo especial los EE. UU. como intermediario con el Plan Vance y los acuerdos de Dayton, respectivamente. En el caso del conflicto en Ucrania, este modelo de intermediación no resulta válido, pues los intermediarios han de ser países que sean aceptados como tales por las dos partes beligerantes. En cuanto a la tercera fase de la guerra yugoslava, la del conflicto entre Serbia y Kosovo, tampoco parece aplicable, pues los EE. UU. y varios países europeos intervinieron de forma directa.

Por último, hemos de considerar también en el conflicto las denominadas «partes interesadas», que no son meros espectadores, sino entidades nacionales afectadas directamente por su resultado. Teniendo en cuenta que habrá negociación, sería conveniente que en cierto modo participen en ella. Y, naturalmente, habrán de tomar las medidas adecuadas para evitar que suceda algo similar en el futuro.

Conclusión

El conflicto militar en Ucrania cumple diez años en 2024, aunque su etapa más aguda comenzó el 24 de febrero de 2022, con la ilegítima invasión rusa en Ucrania. Los objetivos que pretenden alcanzar los contendientes parece que no podrán ser logrados completamente, porque no ha lugar a la derrota total por parte de ninguno de los dos. La negociación vendrá. Lo deseable es que sea antes que después, para así alcanzar el doble objetivo fundamental: la seguridad de ambos países (y de las «partes interesadas») y la paz y bienestar de todos los ucranianos.

En este artículo se ha tomado como punto de partida el caso de Yugoslavia con el fin de obtener referencias para la solución del conflicto ucraniano. Se ha concluido que los

acuerdos que resolvieron aquel conflicto no son aplicables para el caso ucraniano. Asimismo, la solución política que implica la partición del país y que sus potenciales repúblicas puedan solicitar su ingreso en la Unión Europea y en la OTAN, es más drástica que las que aportaban las conversaciones de Estambul. Por tanto, se concluye que los contendientes podrían examinar de nuevo dichas vías por si pudieran ofrecer algún punto de encuentro o, en su caso, explorar nuevas propuestas.

*José María Cordero Aparicio**
General de Brigada Interventor (retirado)

54/2024

23 de mayo de 2024

Paula María Jiménez Lendoiro *

**Polonia, una potencia
«atlantista» en un marco
europeo**

Polonia, una potencia «atlantista» en un marco europeo

Resumen:

Desde su creciente apertura internacional a finales del siglo XX, la República de Polonia ha prestado especial atención a la seguridad y defensa de su territorio. Frente a un pasado histórico marcado por la resistencia a transgresiones fronterizas y su localización geográfica a las puertas de la Federación Rusa, Polonia ostenta un enfoque destacado en la protección de su territorio.

No obstante, conscientes de sus limitadas capacidades armamentísticas, las instituciones polacas han abogado por participar en organismos de carácter global para asegurar su estabilidad nacional, como son la OTAN y la UE. El vínculo especial con Estados Unidos, así como su potencial militar, han llevado a un significativo compromiso polaco con la Alianza Atlántica. En el caso de la Unión Europea, donde en ocasiones se ha aspirado a un creciente centralismo, Polonia también está dispuesta a cooperar, mas no a ceder su soberanía nacional. Polonia busca una creciente cooperación europea compatible con la OTAN, que facilite la eficiencia en seguridad y defensa, pero que a su vez le permita mantener la autonomía estratégica nacional y su vínculo especial con Estados Unidos y la Alianza.

Palabras clave:

Polonia, seguridad, defensa, OTAN, UE, autonomía estratégica, soberanía, PESCO, coordinación, PCSD.

*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.

Poland, an «Atlanticist» power in a European framework

Abstract:

Since its increasing international openness at the end of the 20th century, the Republic of Poland has paid special attention to the security and defense of its territory. Faced with a historical past marked by resistance to border transgressions and its geographical location at the threshold of the Russian Federation, Poland has a prominent focus on the protection of its territory.

However, aware of their limited military capabilities, Polish institutions have committed to participate in global bodies such as NATO and the EU, to ensure their national stability. The special bond with the United States, as well as its military potential, have led to a significant Polish allegiance to the Atlantic Alliance. Regarding the European Union, where in occasions there has been an aspiration to increase centralism, Poland has also aimed for cooperation, yet not to relinquish its national sovereignty. Poland seeks growing European coordination compatible with NATO, facilitating security and defense efficiency, but maintaining its national strategic autonomy and preserving its special bond with the United States and the Alliance.

Keywords:

Poland, security, defense, NATO, EU, strategic autonomy, PESCO, sovereignty, coordination, CSDP.

Introducción

La desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) marcó el inicio de un nuevo período histórico para Polonia. Pese a que el establecimiento de un Estado independiente y autónomo no fuera una novedad para la ciudadanía polaca, la caída del comunismo en los años 90 llevó consigo la apertura de Polonia al orden internacional occidental, un aperturismo consolidado entre 1999 y 2004. En marzo de 1999, los entonces primer ministro y presidente de la República de Polonia, Jerzy Buzek y Aleksander Kwaśniewski, ratifican la entrada de Polonia en la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) acordada en el Sejm¹ (Parlamento bicameral polaco). La adhesión a este organismo internacional supuso una mayor seguridad estatal y una creciente relevancia global que convertirían a Polonia en una de las principales bases de las fuerzas de la OTAN y en una barrera contra potencias antagónicas. El compromiso internacional polaco con los países occidentales se verá acrecentado en mayo de 2004 con la entrada en la Unión Europea (UE) apoyada en 2003 por un 77 % de los votantes². Esta creciente trascendencia, encaminaría a Polonia a asentarse como la sexta potencia de la Unión Europea³, por detrás de Alemania, Francia, Italia, España y los Países Bajos, con una perspectiva de desarrollo que podría situarla entre las cinco principales fuerzas europeas en las próximas décadas. Su progresión económica, al igual que su posición geoestratégica han convertido a Polonia en un estado de gran interés internacional, especialmente en lo que a seguridad y defensa se refiere. A pesar de las complicaciones históricas que ha supuesto su posición central en el mapa europeo con potencias como Alemania, la URSS o incluso Ucrania, su papel resulta de gran relevancia. Polonia hace frontera con siete países, entre los que se encuentran tres Estados no pertenecientes a la UE ni a la OTAN, una potencia actualmente aliada, aunque con un pasado controvertido como es Ucrania, y dos estados rivales, la Federación Rusa y la República de Bielorrusia. Esta localización geográfica, y el pasado

¹ Disponible en: <https://www.sejm.gov.pl>

Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 27 de marzo de 2024.

² DELOY, C., LEVY, H., & FOUNDATION ROBERT SCHUMAN. «Referendum on UE Membership 2003 Poland», *La Fondation Robert Schuman le centre de recherches et d'études sur l'Europe*. 8 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.robert-schuman.eu/en/monitor/205-all-together-the-poles-say-yes-to-their-country-s-entry-into-the-european-union>

³ MCEVOY, O. «GDP of European countries 2022», *Statista*. 20 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/685925/gdp-of-european-countries/>

histórico que la envuelve han marcado la perspectiva polaca en cuanto a la voluntad de integración en cuestiones de defensa y seguridad en la UE y la OTAN.



Figura 1. Símbolo de la participación Polaca en la UE y en la OTAN. Fuente: *The Wall Street Journal*.

<https://www.wsj.com/articles/poland-nato-christian-russia-west-c0165b4c>

¿Reticencia europea?

En ocasiones se ha querido transmitir la voluntad polaca de salir de la Unión Europea mediante ideas como el «poléxit»⁴. La negativa de los ciudadanos británicos a la permanencia en la UE en 2016 abrió un camino de especulaciones entre países como Polonia. Sin embargo, la salida de la sexta potencia de la Unión no es algo que se haya contemplado verdaderamente. El posicionamiento polaco con respecto a la Unión Europea se ha centrado en la limitación de competencias supranacionales, mas no en un rechazo del organismo europeo. El caso de la antigua primera ministra Margaret Thatcher se podría considerar como una analogía histórica. Aunque desde un foco esencialmente económico, Thatcher buscaba asimismo reducir la concesión de responsabilidades estatales. Es precisamente este el punto que se ha manifestado en Polonia, la reducción de la paulatina cesión de potestades a Bruselas. El antiguo primer ministro Mateusz Jakub Morawiecki mostró la necesidad de limitar el centralismo en Bruselas y aumentar el principio de subsidiariedad⁵, consiguiendo así un organismo más

⁴ Poléxit: concepto asociado con una hipotética salida de Polonia de la Unión Europea.

⁵ El principio de subsidiariedad es una de las bases reguladoras de las competencias exclusivas de la Unión Europea. Este principio establece que la UE como organismo supranacional solo intervendrá en las resoluciones de

equilibrado con mayor autonomía estatal⁶. La vuelta del antiguo presidente del Consejo Europeo como primer ministro de la sexta potencia europea, Donald Tusk, deja abierta la puerta a una mayor integración europea. No obstante, hasta el momento, sus intenciones en cuestiones de seguridad y defensa, en lo que a la Unión se refiere, han continuado en la línea histórica de continua cooperación entre la UE y la OTAN.

Polonia en el marco OTAN

La República de Polonia ha destacado por su apoyo trascendental a la OTAN, cuya naturaleza disuasoria e intergubernamental han resultado claves para su expansión y persistencia en el tiempo. Contrariamente a la UE, un organismo esencialmente político con personalidad jurídica⁷ y cierta supranacionalidad, la OTAN se ha centrado en la creación de una alianza interestatal enfocada en la defensa de los Estados miembros. Su foco principalmente defensivo ha facilitado su eficiencia, limitando la emergencia de otras cuestiones como son las diferencias políticas. Asimismo, la continuidad y el apoyo a esta organización internacional pueden ser atribuidos a su foco interestatal. Si bien es cierto que el principio de intergubernamentalidad supone significativas limitaciones a la hora de tomar decisiones conjuntas, tal y como se ha podido ver recientemente en los procesos de adhesión de Finlandia y Suecia, permite a los Estados mantener la soberanía nacional. En el caso de Polonia, es precisamente esta autonomía estatal, uno de los motivos clave que ha permitido el constante apoyo a la Alianza Atlántica.

En contraoposición a la particular participación polaca en cuestiones de seguridad y defensa promovidas por la Unión Europea, en el caso de la OTAN Polonia ha sido históricamente más activa y constante. Desde sus comienzos en 1999, Varsovia siempre se ha mostrado como un fiel socio de la Alianza tal y como señala la especialista

los Estados miembros y en las prácticas que estas conllevan, cuando pueda aportar mayor efectividad en la consecución de los objetivos. Pavy, 2023. Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/7/el-principio-de-subsidiariedad#:~:text=El%20principio%20de%20subsidiariedad%20tiene%20como%20funci3n%20general%20garantizar%20un,respecto%20de%20un%20poder%20central>

⁶ SERVICIO DE LA REPÚBLICA DE POLONIA. «Europa ante un momento decisivo de la historia: El primer ministro Mateusz Morawiecki sobre el futuro de Europa». 20 de marzo de 2023. Disponible en:

<https://www.gov.pl/web/espana/europa-ante-un-momento-decisivo-de-la-historia-el-primer-ministro-mateusz-morawiecki-sobre-el-futuro-de-europa>

⁷ BUX, U., & MACIEJEWSKI, M. «Las fuentes y el ámbito de aplicación del derecho de la Unión Europea», *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Parlamento Europeo, noviembre de 2023. Disponible en:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/6/las-fuentes-y-el-ambito-de-aplicacion-del-derecho-de-la-union-europea>

Agnieszka Bięńczyk-Missala⁸. Indiferentemente del partido político a cargo del Gobierno, tradicionalmente Varsovia ha mostrado un firme apoyo a la Alianza⁹ y se ha centrado en cerciorarse de que las competencias de seguridad y defensa de la UE no limitaran las orientaciones atlantistas recogidas en el Tratado de Washington. Polonia considera que gran parte de su seguridad internacional y defensa nacional es dependiente de la OTAN, entre otros motivos por sus limitadas capacidades militares en comparación con su principal preocupación, Rusia.

Sin embargo, la potencia europea es a su vez consciente de que su disposición geográfica¹⁰ y su crecimiento económico son un activo de gran interés para la Alianza. Polonia cuenta con un determinante emplazamiento geográfico, por su frontera con la Federación Rusa, la República de Bielorrusia y Ucrania, a lo que suma ser uno de los Estados miembros con mayor crecimiento económico y el que mayor proporción de PIB real destina a la defensa¹¹. Conocedor de la importancia que supone el territorio polaco para la defensa de sus intereses en Occidente, Estados Unidos se ha centrado en mantener relaciones mutuamente positivas con Polonia incluso a través de diferentes proyectos bilaterales de seguridad y defensa. Entre estas iniciativas destacan la creciente presencia de personal militar estadounidense en Polonia, el establecimiento de bases militares americanas en territorio polaco, y la cooperación económica en armamento militar.

En agosto de 2020, el entonces secretario de Estado de Estados Unidos, Mike Pompeo, anunció la retirada de alrededor de 11.900 soldados americanos del territorio alemán¹². Una parte importante del personal militar fue repatriado a Estados Unidos, y casi la mitad de los soldados fueron redistribuidos entre países miembros de la OTAN, siendo Polonia uno de los principales destinos con motivo de la firma del Acuerdo de Cooperación en

⁸ Más información: REPUBLIC OF POLAND. «Poland in NATO - More than 20 Years». Ministry of National Defense. Disponible en: <https://www.gov.pl/web/national-defence/poland-in-nato-20-years>

⁹ BIĘNCZYK-MISSALA. «Poland's foreign and security policy: Main directions», *Revista UNISCI*. Enero 2016.

Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-78913/UNISCIDP40-6ABienczyk-Missala1.pdf>

¹⁰ BURAS, P. «East side story: Poland's new role in the European Union. ECFR». 16 de febrero de 2023. Disponible en: <https://ecfr.eu/article/east-side-story-polands-new-role-in-the-european-union/>

¹¹ NATO. «Defence expenditure of NATO countries (2014-2023)». Julio de 2023. Disponible en:

https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2023/7/pdf/230707-def-exp-2023-en.pdf

¹² FRANCE 24. «US to withdraw 11,900 troops from Germany, about half to be redeployed in Europe», *France 24*. 29 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.france24.com/en/20200729-us-to-withdraw-11-900-troops-from-germany-about-half-to-be-redeployed-in-europe>

Defensa¹³. Este acto supuso un mensaje significativo para la ciudadanía polaca, ya que, además de contar con un creciente número de fuerzas armadas aliadas en su territorio, podía sentir que había sido escogida frente a su potencia tradicionalmente antagónica, Alemania.

El compromiso militar entre el líder por excelencia de la Alianza y las instituciones polacas se mantuvo continuo en el tiempo pese a los cambios políticos, llegando a su punto culmen dos años más tarde. En junio de 2022, la Casa Blanca anunció el establecimiento de una nueva base militar americana en territorio polaco, concretamente en Poznań¹⁴. La base obtendrá la denominación de *Camp Kościuszko*¹⁵, rindiendo homenaje a Tadeusz Kościuszko, militar polaco considerado como uno de los símbolos de la nación debido a su defensa de la Mancomunidad Polaco-Lituana en el siglo XIX. Además, a esto se suma que, Tadeusz Kościuszko tuvo un papel relevante en la Revolución americana, mostrándose así los lazos históricos entre ambos países occidentales. Este vínculo es a su vez distinguible en la presencia americana en los cometidos de la OTAN en Europa del Este. Independientemente de su presencia en diferentes misiones y territorios de la región europea, Estados Unidos únicamente dirige el grupo de combate establecido en Polonia¹⁶.

Las crecientes relaciones bilaterales y la salida formal de Gran Bretaña de la UE en 2020 convirtieron a Polonia en el socio americano por excelencia dentro del organismo europeo. Estados Unidos ve a Varsovia como un defensor de sus intereses y los de la OTAN en el continente, amortiguando la colisión de propósitos europeos y de la Alianza Atlántica, y una mayor independencia europea en cuestiones de seguridad y defensa. Asimismo, Polonia considera a Estados Unidos como una potencia históricamente clave para su supervivencia, según señala Paul Taylor¹⁷. En la actualidad, las instituciones

¹³ U. S. DEPARTMENT OF STATE. «Agreement between the Government of the United States of America and Poland». The United States of America, & The Republic of Poland, 2020. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/01/20-1113-Poland-EDCA.pdf>

¹⁴ SHALAL, A., & LANDAURO, I. «Biden bolsters long-term U.S. military presence in Europe», *Reuters News Agency*. 29 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/us/biden-says-us-changing-force-posture-europe-based-threat-2022-06-29/>

¹⁵ REPUBLIC OF POLAND. «Increasing the US military presence in Poland». Ministry of National Defense. Disponible en: [https://www.gov.pl/web/national-defence/increasing-the-us-military-presence-in-poland#:~:text=U.S.%20Army%20Garrison%20Poland%20\(USAG%20DP\)&text=The%20unit%20is%20being%20established,military's%20forward%20outposts%20in%20Poland](https://www.gov.pl/web/national-defence/increasing-the-us-military-presence-in-poland#:~:text=U.S.%20Army%20Garrison%20Poland%20(USAG%20DP)&text=The%20unit%20is%20being%20established,military's%20forward%20outposts%20in%20Poland)

¹⁶ NATO. «NATO's military presence in the east of the Alliance». 15 de marzo de 2023. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm#:~:text=The%20four%20north%20eastern%20battlegroups,Northeast%20Headquarters%20in%20Szczecin%2C%20Poland

¹⁷ TAYLOR, P. «“For Trump” or Bust? Poland and the Future of European Defense», *Friends of Europe*. 2018.

polacas perciben a la potencia americana como un consolidador de la defensa en el Este del continente y como un instrumento para limitar un mayor centralismo defensivo europeo.

Hasta un período reciente, Polonia había acusado a Bruselas de falta de interés en la protección de las fronteras del Este, teniendo como mero objetivo la seguridad en el Mediterráneo. Esta cuestión fue precisamente un tema de debate en el proceso de adhesión de Polonia a la PESCO (Cooperación Estructurada Permanente)¹⁸ en 2017. La incorporación polaca a esta iniciativa centrada en la coordinación y colaboración en la defensa territorial, a través de programas como el de desarrollo de capacidades defensivas o el de interoperabilidad militar, estuvo marcado por un claro debate centrado en la falta de atención al frente Este de la Unión como apunta Terlikowski¹⁹.

A diferencia de la OTAN, quien dejó claro su interés en el frente Este europeo con la Cumbre de Varsovia de 2016²⁰ después de la invasión de Crimea en 2014, Polonia consideraba que los esfuerzos de la UE en zonas críticas para su seguridad nacional eran limitados. Esta percepción se ha mantenido constante a lo largo del tiempo tal y como es visible en la *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Polonia de 2020*²¹, donde se aboga por aumentar la implicación de la Unión Europea en el frente Este. Es precisamente en esta última Estrategia, donde también se recoge la necesidad de aumentar la cooperación entre la UE y la OTAN.

Polonia se ha convertido en el principal garante para la preservación de la Alianza Atlántica. Frente a potencias como Francia y sus deseos de aumentar las capacidades defensivas de la Unión, con declaraciones sobre crear un Ejército Europeo²², Polonia siempre ha mostrado la necesidad de contar con proyectos complementarios a la OTAN y no sustitutivos. Este fue otro de los requisitos de Varsovia para entrar en la PESCO. La adhesión de Polonia a esta iniciativa, además de estar condicionada por un creciente

¹⁸ Más información: <https://www.pesco.europa.eu/about/>

¹⁹ TERLIKOWSKI, M. «PESCO: The Polish Perspective», *Institut de Relations Internationales et Stratégiques*. Octubre de 2018. Disponible en: <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/10/Ares-32.pdf>

²⁰ Más información: CONSEJO EUROPEO. «Cumbre de la OTAN, Varsovia (Polonia), 8 y 9 de julio de 2016». Consejo Europeo & Consejo de la Unión Europea, 2016. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/07/08-09/>

²¹ REPUBLIC OF POLAND. «National Security Strategy of the Republic of Poland 2020». Polish Ministry of Defense, 2020. Disponible en:

https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/National_Security_Strategy_of_the_Republic_of_Poland_2020.pdf

²² PONTIJAS CALDERÓN, J. L. *El Ejército Europeo y la Autonomía Estratégica de la Unión Europea*. Instituto Español de Estudios estratégicos, 6 de marzo de 2019. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA08_2019JOSPON-EjercitoEuropeo.pdf

enfoque en el Este europeo, estuvo sustentada en el fortalecimiento de las relaciones UE-OTAN y en la no sustitución de competencias²³. El apoyo de la Unión Europea y de la OTAN a Ucrania, ha mostrado un amplio campo para la cooperación entre ambos organismos, además de un cambio histórico en las relaciones interestatales de Polonia y Ucrania.

La Unión Europea y la OTAN fueron capaces de armonizar sus capacidades y mostrar una respuesta firme a la invasión de su vecina Ucrania, un evento que hizo sonar las alarmas en el frente Este de Europa. La invasión rusa de Ucrania supuso un gran impacto para Polonia, quien se vio a las puertas de un conflicto a gran escala en un país con el que además comparte grandes lazos históricos. Desde la caída de la URSS los vínculos entre Polonia y Ucrania se vieron acrecentados no solo por cuestiones geográficas, sino también culturales, religiosas e históricas. Los dos países estuvieron bajo el liderazgo del Régimen Soviético durante el siglo XX (Polonia desde 1945 y Ucrania desde 1922), cuando ambas habían formado parte de la Mancomunidad Polaco-Lituana en el siglo XVI. Estos vínculos llevaron a Polonia a ser la primera potencia europea en acudir a Ucrania con motivo de la invasión, a la acogida de personas refugiadas, y al envío de material armamentístico, dejando atrás desacuerdos, conflictos y masacres como la de Volhynia de 1943²⁴. El apoyo polaco a Ucrania, que se ha mantenido ciertamente constante desde febrero de 2022 pese a diversas discrepancias políticas, supone un punto a favor para una posible futura entrada de Ucrania en la OTAN y la UE.

Seguridad y defensa en el marco de la Unión Europea

Desde 2016 Varsovia ha defendido con firmeza la preservación de límites con respecto a la Unión Europea en cuestiones de seguridad y defensa, bajo la idea de una autonomía estratégica nacional. El Estado polaco ha manifestado siempre su deseo de continuar manteniendo autoridad plena en la toma de decisiones en estos pilares de la soberanía nacional. Sin embargo, la participación en la PESCO consolidó la voluntad polaca de una creciente coordinación europea que fuera compatible con sus prioridades en el Este y

²³ BARANOWSKI, M., & QUENCEZ, M. «An inclusive PESCO moves forward despite remaining concerns», *GMFUS*. 2017. Disponible en: [https://www.gmfus.org/news/inclusive-pesco-moves-forward-despite-remaining-concerns-~:text=Poland's concerns over PESCO centered, autonomy" and defense industry provisions](https://www.gmfus.org/news/inclusive-pesco-moves-forward-despite-remaining-concerns-~:text=Poland's%20concerns%20over%20PESCO%20centered,%20autonomy%20and%20defense%20industry%20provisions)

²⁴ IWANIUK, J. «Poland and Ukraine's calm dispute over Volhynia Massacre for Commemoration», *Le Monde*. 12 de julio de 2023. Disponible en: https://www.lemonde.fr/en/international/article/2023/07/12/poland-and-ukraine-s-appease-dispute-over-volhynia-massacre-for-commemoration_6050871_4.html

con el Tratado de Washington. Aunque ciertamente limitada, por su participación en 6 de los 72 proyectos²⁵, la firma de la PESCO supuso un creciente compromiso con la seguridad y defensa a nivel regional. Asimismo, es necesario resaltar que, la implicación polaca en el aumento de la concordia estatal, ya era destacable en su participación en misiones de la PCSD y en el número de personal desplegado. Polonia ha formado parte de diferentes misiones como EUFOR Althea en Bosnia y Herzegovina en 2004, EUNAFVOR Irini, o EUTM RCA²⁶. En 2020, la República de Polonia se asentaba como la potencia con mayor número de personal desplegado en misiones civiles de la PCSD, con una media de 128 militares, 44 puntos por encima de Alemania, la segunda mayor proveedora²⁷. Polonia está dispuesta a colaborar, siempre y cuando mantenga sus competencias estatales en cuestiones de seguridad y defensa, tal y como estipula el Tratado de Lisboa.

El Tratado de la Unión Europea, supuso una mayor integración en cuestiones de política exterior a través del establecimiento de la UE como personalidad político-jurídica internacional. No obstante, y debido a la determinación de países como Polonia, el Tratado de Lisboa asienta los esfuerzos de seguridad y defensa como potestades exclusivas de los Estados, susceptibles de ser coordinados a nivel europeo en caso de tratarse de misiones de la política común de seguridad y defensa. El marco político de la PCSD tiene su foco en el exterior, en acciones fuera de las fronteras de la Unión, centradas en la gestión de crisis y en el mantenimiento de la seguridad internacional (art.42.1)²⁸, aunque también recoge una cláusula de asistencia mutua para los Estados miembros en caso de ser objeto de agresión armada. Se establece que, en este caso de ataque, los países de la Unión deben dar apoyo y asistencia utilizando todos los recursos disponibles (art. 42.7)²⁹. Un principio de apoyo a nivel colectivo pero que sigue dejando en manos de las instituciones estatales la toma de decisiones en relación con el tipo de medios disponibles. Paralelamente, el propio Tratado de Lisboa deja la puerta abierta a

²⁵ Más información: <https://www.pesco.europa.eu>

²⁶ REPUBLIC OF POLAND. «European Union (EU) Missions and Operations. Ministry of National Defense». Disponible en: <https://www.gov.pl/web/national-defence/eu-missions-and-operations>

²⁷ SMIT, T. «Increasing member state contributions to EU civilian CSDP Missions», *Sipri*. Noviembre de 2020. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-11/pb_2011_csdp_compact_brief_1_civilian.pdf

²⁸ Artículo 42.1 Tratado de Lisboa: «La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional».

²⁹ Artículo 42.7 Tratado de Lisboa: «Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance».

avanzar hacia lo comunitario en lo que a la seguridad y defensa concierne, mostrando la posibilidad de establecer una futura defensa común si así lo decide el Consejo por unanimidad (art. 42.2)³⁰. Potencias como Francia, con oposición de países como Polonia, que defiende una mayor autonomía estratégica nacional, han intentado impulsar esta iniciativa a través de propuestas como la de un ejército europeo, intentando internalizar el foco exterior de la PCSD, y esforzándose en reducir el intergubernamentalismo que caracteriza a la seguridad y defensa de la Unión.

Desde de 2018, un año marcado por cierta desestabilización en la OTAN motivada por las críticas del entonces presidente de Estados Unidos Donald Trump, y la incertidumbre del Brexit, reavivó en el discurso político la idea de un ejército europeo. Las declaraciones de Trump con respecto a la ineficiencia de la OTAN, al igual que su salida de organizaciones multilaterales como NAFTA o WTO, generó desconfianza en el contexto europeo, que se enfrentaba además a la salida de una de las grandes potencias militares de la Unión, Gran Bretaña. Esta incertidumbre, a la que se suma la actual invasión de Ucrania y una posible vuelta de Trump a la Casa Blanca, ha hecho reemerger la idea francesa de crear un ejército común³¹. Incluso con el respaldo de potencias históricamente divergentes como Alemania³², diversos Estados miembros han evidenciado su oposición. Países como Polonia se han mostrado reticentes manteniéndose en su postura de no ceder responsabilidades defensivas a Bruselas.

Es precisamente esa cautela con respecto a una excesiva cesión de autoridad la que llevó a la República de Polonia a convertirse en uno de los últimos países en firmar la entrada en la PESCO. No obstante, la naturaleza intergubernamental de este instrumento y la voluntad polaca de mayor coordinación, además de su compatibilidad con la OTAN y la protección del Este, fueron las que llevaron a su entrada en 2017. Varsovia continúa abogando por una mayor colaboración europea, especialmente ante la invasión del Estado colindante. El ex primer ministro, Morawiecki, defendió ante el

³⁰ Artículo 42.2 Tratado de Lisboa: «La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad».

³¹ MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. «Francia y la OTAN», *Francia Diplomacia-Ministerio para Europa y de Asuntos Exteriores*. Marzo de 2022. Disponible en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/seguridad-desarme-y-no-proliferacion/cooperacion-en-materia-de-seguridad-y-defensa/article/francia-y-la-otan#:~:text=2009%3A%20Regreso%20de%20Francia%20a%20la%20organización%20militar%20integrada>

³² «What would happen IF America left Europe to fend for itself?», *The Economist*. 14 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.economist.com/special-report/2019/03/14/what-would-happen-if-america-left-europe-to-fend-for-itself>

parlamento europeo la necesidad de asegurar la cooperación europea, complementaria a la OTAN para apoyar a Ucrania³³.

Pese a las distintas retóricas, y su profundo perfil atlantista, Polonia se ha mantenido constante en el apoyo a la cooperación europea de seguridad y defensa, siempre y cuando la soberanía nacional no esté en riesgo. Los diferentes gobiernos polacos han tomado distintas posiciones con respecto a los principios de intergubernamentalidad y de supranacionalidad en políticas de la Unión Europea. No obstante, ningún Gobierno ni presidente de la República ha puesto encima de la mesa la cesión de las competencias defensivas y de seguridad a la Unión Europea, esencialmente debido a las diferencias en inversiones, los vínculos con Estados Unidos, las relaciones con potencias como Alemania y las dispares industrias armamentísticas.

Es un hecho que Polonia es el país de la Unión Europea que más invierte en seguridad y defensa. Si bien es cierto que la invasión rusa sobre Ucrania ha hecho aumentar el gasto militar en defensa en los países de la UE, con la excepción de Grecia, Italia y Bélgica, la inversión porcentual con respecto al PIB sigue siendo muy diversa en las distintas naciones. Mientras que una gran parte de países de la Unión Europea no llegan a alcanzar el 2 % del PIB real, los países del frente Este o Grecia, se encuentran entre el 2,2 % y el 3,9 %³⁴ (como indica la figura 2). Polonia es el país de la Unión Europea que destina más porcentaje de su PIB a la defensa nacional, con aspiraciones de aumentarlo si fuera necesario.

³³ CHANCELLERY OF THE PRIME MINISTER, REPUBLIC OF POLAND. «Statement by prime minister Mateusz Morawiecki in the European Parliament». 19 de octubre de 2021. Disponible en: <https://www.gov.pl/web/primeminister/statement-by-prime-minister-mateusz-morawiecki-in-the-european-parliament>

³⁴ NATO. «Defence expenditure of NATO countries (2014-2023)». Julio de 2023. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_files2014/assets/pdf/2023/7/pdf/230707-def-exp-2023-en.pdf

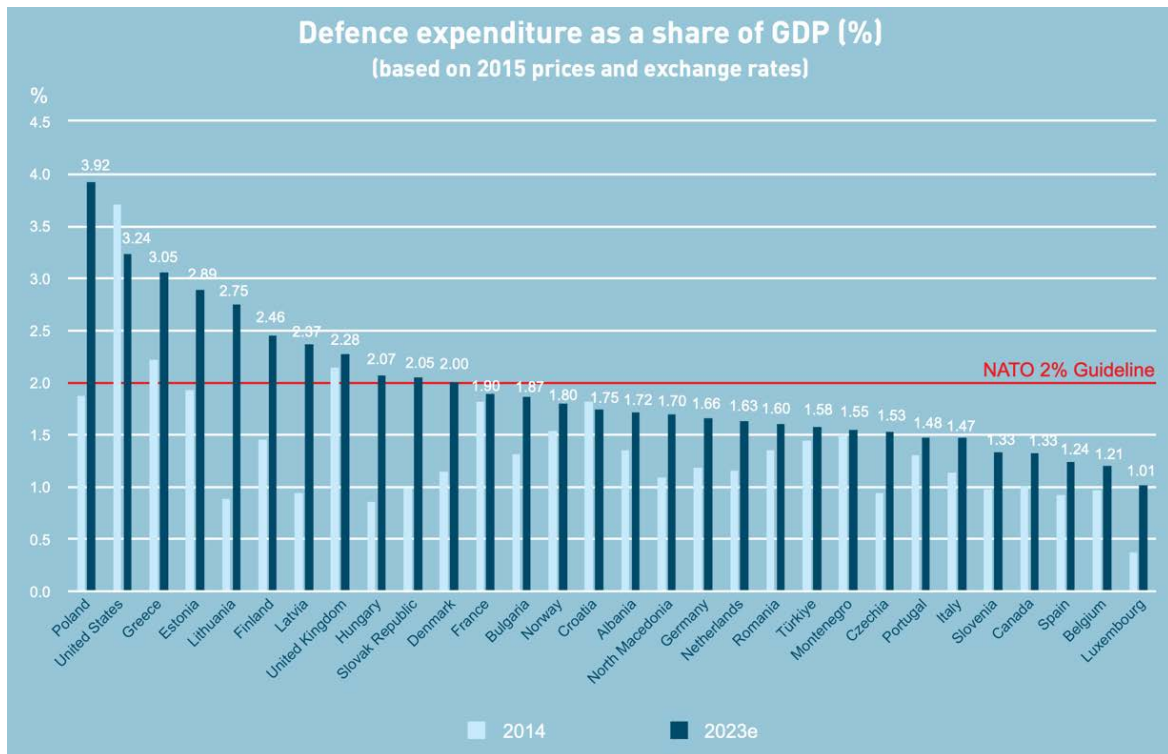


Figura 2. Evolución del gasto en defensa en el marco de la OTAN. Fuente: The Secretary General's Annual Report, OTAN. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/3/pdf/sGAR23-en.pdf

La seguridad y la defensa es uno de los aspectos de mayor preocupación entre la ciudadanía polaca que siente la amenaza rusa a sus puertas. En este sentido, teniendo en cuenta la limitada inversión defensiva en Europa, las instituciones polacas no está dispuestas a ceder su autonomía estratégica a Bruselas, pudiendo perder así los lazos con su aliado protector, Estados Unidos³⁵. La República de Polonia considera que, más allá de su gran inversión en defensa, es significativamente dependiente de Estados Unidos cuyo gasto 2022 fue de 877.000 millones de USD, frente a los 16.600 millones de USD invertidos por Polonia³⁶. Consciente de su dependencia americana, de su apoyo en el siglo XX (especialmente durante la Segunda Guerra Mundial y la desintegración de la URSS), y de su papel como principal aliado americano dentro de la Unión Europea,

³⁵ BUX, U. y BIEŃCZYK-MISSALA, A., *op. cit.* «Poland's foreign and security policy: Main directions», *Revista UNISCI*. Enero de 2016. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-78913/UNISCIDP40-6ABienczyk-Missala1.pdf>

³⁶ NATO. «Defence expenditure of NATO countries (2014-2023)». Julio de 2023. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2023/7/pdf/230707-def-exp-2023-en.pdf

Polonia no está dispuesta a ceder sus competencias defensivas y de seguridad, y permitir la posible pérdida de apoyo de Estados Unidos y la OTAN.

Desde los años 50, y la emergente idea de crear una Comunidad Europea de Seguridad y Defensa, Estados Unidos ha tratado de defender sus intereses y prioridades en territorio europeo, para ello, aliados como Gran Bretaña y la República de Polonia han sido claves. A través del intergubernamentalismo que caracteriza actualmente la seguridad y defensa en la UE, Varsovia se asegura de la compatibilidad entre ambos organismos recogida en el artículo 42.2. del Tratado de Lisboa³⁷. Además de centrarse en la conformidad de ambas organizaciones, Polonia también busca mantener el foco de la UE en la gestión de crisis fuera de sus fronteras y así permitir que la OTAN mantenga su atención en la disuasión y defensa del territorio europeo.

La Unión Europea surge de la paz entre naciones y de la superación de los recurrentes enfrentamientos regionales. La UE mostró que a través de la cooperación y la interdependencia era posible llegar a establecer un orden europeo basado en la convivencia. Aun habiendo hecho posible la colaboración y el entendimiento entre potencias como Alemania y Francia, no podemos obviar que en determinados casos los conflictos históricos han supuesto significantes limitaciones en el aumento de potestades, especialmente en lo que a *hard power* se refiere. El caso de Polonia es verdaderamente representativo, los actos cometidos por el régimen nazi durante la Segunda Guerra Mundial contra la ciudadanía polaca, continúan marcando todavía una cierta desconfianza hacia Alemania. Esta relevancia e impacto es visible a través de afirmaciones de representantes de la República como Andrzej Duda, presidente desde 2019, quien afirmó que los daños causados durante la Segunda Guerra Mundial nunca habían sido compensados³⁸. Esta visión añade dificultades a la cesión de competencias nacionales a la UE, donde Alemania cuenta con un papel central.

Polonia también presenta divergencias con otros Estados miembros como es el caso de Francia. Careciendo de un conflicto directo entre ambos países, la nación polaca siente cierto escepticismo hacia la República Francesa por sus lazos históricos con la Federación Rusa y sus frecuentes tensiones en sus relaciones con Estados Unidos. Así,

³⁷ BOE. «Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea». 30 de marzo de 2010. Disponible en: <https://www.boe.es/doi/2010/083/Z00001-00388.pdf>

³⁸ TAYLOR, P. «“For Trump” or Bust? Poland and the Future of European Defense», *Friends of Europe*. 2018.

el expresidente francés Jacques Chirac fue crítico con el apoyo de Polonia a la OTAN en misiones como la de Irak³⁹. Sin embargo, a pesar de contar con diferencias concretas respecto a algunos países, Polonia siente cierto rechazo general hacia las potencias occidentales de la Unión por el sentimiento de abandono surgido durante el siglo XX, y que todavía no ha sido digerido como apuntaba el antiguo diplomático ante la Alianza Atlántica, Jerzy Nowak⁴⁰. Este recelo no solamente ha llevado a un mayor apoyo de las autoridades polacas a la OTAN, sino también a la compra de material armamentístico americano. La República de Polonia ha optado en numerosas ocasiones por la compra de armamento estadounidense como el 48 F-16s, en lugar de adquirirlo de compañías europeas como la francesa Dassault Aviation⁴¹.

La industria armamentística es precisamente otro de los motivos por los que Polonia no es partidaria de ceder sus competencias en defensa a la Unión Europea. Avanzar hacia lo «común» en el ámbito de la seguridad y la defensa supondría una mayor homogeneización que conllevaría dificultades para las pequeñas y medianas empresas de la industria de defensa polaca. Por el momento, el pueblo polaco cuenta con pequeñas entidades como Remontowa, Shipbuilding o WB Electronics, y una corporación de mayor tamaño, PGZ, que supone la mayoría de la producción de material militar en Polonia. Polska Grupa Zbrojeniowa comprende más de 60 compañías y más de 40.000 trabajadores, una corporación de foco nacional controlada por el Estado, al igual que el resto de empresas nacionales de la industria⁴².

Conscientes del limitado impacto internacional y de las restringidas posibilidades de crecimiento en un mercado global con grandes competidores europeos como Airbus Defense and Space, Thales Group o Leonardo S.p.A, Polonia teme que una «europeización» de la defensa lleve consigo la desaparición de PGZ, lo que supondría un gran impacto económico para el país. De esta manera, en la firma de la PESCO, además de tenerse en cuenta la compatibilidad con la OTAN y el creciente foco en el Este de Europa, Varsovia mostró como condicionante la necesidad de tomar en

³⁹ DEUTSCHE WELLE. «Chirac Comments send a Jolt through EU», *DW*. 19 de febrero de 2003. Disponible en: <https://www.dw.com/en/chirac-comments-send-a-jolt-through-eu/a-782707>

⁴⁰ BUX, U. y TAYLOR, P., *op. cit.* «“For Trump” or Bust? Poland and the Future of European Defense», *Friends of Europe*. 2018.

⁴¹ ZABOROWSKI, M. «Poland and European Defence Integration», *ECFR*. 25 de marzo de 2018. Disponible en: https://ecfr.eu/publication/poland_and_european_defence_integration/

⁴² *Ibidem*. ZABOROWSKI, M. «Poland and European Defence Integration», *ECFR*. 25 de enero de 2018. Disponible en: https://ecfr.eu/publication/poland_and_european_defence_integration/

consideración las industrias armamentísticas en los países de mediano tamaño como es su caso⁴³.

A modo de conclusión, ¿a qué aspira Polonia?

La República de Polonia busca mayor cooperación europea, pero siempre manteniendo su autonomía estratégica nacional que le permita tomar sus propias decisiones. Pese a la visión euroescéptica, que en ocasiones tiende a atribuirse a Polonia a través de iniciativas como el «poléxit», la realidad es que esta no es adscribible al ámbito de la seguridad y la defensa. Si bien es cierto que a lo largo de la historia Polonia ha mostrado y sigue manifestando una posición más estable y categórica con respecto a la OTAN, fundamentalmente por su apoyo durante el convulso siglo XX y su potencial militar, la República de Polonia ha consolidado una creciente concordia dentro de la Unión Europea. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, donde ciertamente se ampliaron las competencias de la UE en cuestiones de política exterior, Polonia mostró su deseo de aumentar la coordinación y colaboración interestatal en seguridad y defensa dentro de la Unión con el fin de aumentar la eficiencia y efectividad de esta.

La preciada soberanía nacional, la divergente y limitada inversión en defensa entre los países miembros, las constantes tensiones con potencias históricamente antagónicas y la competencia en la industria armamentística, dificultan la posibilidad de que Polonia avance hacia «lo común» en el marco de la Unión. La posible evolución de la PCSD hacia un área de competencia «comunitaria» podría suponer para Polonia la pérdida de apoyo de Estados Unidos, su aliado protector esencial para la disuasión de su principal amenaza, la Federación Rusa. Así pues, Varsovia quiere avanzar en seguridad y defensa en la UE, pero no a costa de debilitar a la OTAN o su vínculo especial con Estados Unidos. El marco intergubernamental actual de la PCSD permite a Polonia decidir sobre la compatibilidad de las propuestas europeas con sus intereses nacionales y con sus compromisos con EE. UU. y la OTAN.

⁴³ BARANOWSKI, M., & QUENCEZ, M. «An inclusive PESCO moves forward despite remaining concerns», *GMFUS*. 2017. Disponible en: [https://www.gmfus.org/news/inclusive-pesco-moves-forward-despite-remaining-concerns-:-~:text=Poland's concerns over PESCO centered,autonomy' and defense industry provisions](https://www.gmfus.org/news/inclusive-pesco-moves-forward-despite-remaining-concerns-:-~:text=Poland's%20concerns%20over%20PESCO%20centered,autonomy%27%20and%20defense%20industry%20provisions)

En todo caso, en los últimos años Polonia se ha enfocado en incrementar la sinergia entre ambos organismos asegurando la complementariedad necesaria y deseada por las instituciones estatales para mantener la seguridad nacional. La respuesta coordinada entre la Unión Europea y la OTAN ante la invasión de Ucrania, mostraron la viabilidad de la gestión conjunta, y el continuo enfoque de la OTAN y la creciente atención de la Unión Europea en el Este del continente. Polonia parece seguir aspirando a incrementar la cooperación interestatal de la PCSD, y a avanzar en el compromiso OTAN-UE, consolidando así su posicionamiento como una potencia atlantista dentro de Europa.

*Paula María Jiménez Lendoiro**

Estudiante de Relaciones Internacionales y Comunicación Global
en la Universidad Pontificia Comillas

55/2024

24 de mayo de 2024

Patricia Rodríguez González *

La trata transnacional de mujeres y niñas, con fines de explotación sexual, desde Nigeria

La trata transnacional de mujeres y niñas, con fines de explotación sexual, desde Nigeria

Resumen:

Nigeria es el gigante más temido de África Subsahariana, por sus índices macroeconómicos, por sus ingentes recursos naturales y por sus estimaciones demográficas; pero también por la enorme pobreza que sufre su población, por la corrupción endémica y por una expansión inigualable e imparable de la criminalidad organizada, el terrorismo y las actividades delictivas. En este contexto, la trata de personas se ha convertido en uno de los tres negocios criminales más extendidos y lucrativos en el país, junto con el ciberfraude y el tráfico de drogas. Nigeria figura habitualmente como uno de los países con mayor número de víctimas de trata en el extranjero, aunque más de la mitad de estas son vendidas y explotadas en el interior del país. Hasta hace relativamente poco tiempo, era una realidad muy focalizada en algunas zonas; pero, en la actualidad, la venta de niñas y mujeres con fines de esclavitud sexual se extiende por todos los estados nacionales, lo que pone de manifiesto la insuficiencia de las medidas tomadas para frenar este problema, y para atender y proteger a las víctimas por parte de las autoridades nigerianas, de los países receptores y de la comunidad internacional.

Palabras clave:

Trata, África, Nigeria, mujer, prostitución, infancia, explotación.

*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.

Transnational trafficking of women and girls from Nigeria for sexual exploitation purposes.

Abstract:

Nigeria is the most feared sub-Saharan African giant, because of its macroeconomic indicators, its huge natural resources and its population estimates; but also because of the extreme poverty suffered by the population, the endemic corruption and an unstoppable expansion of organized crime, terrorism and criminal activities. In this context, human trafficking has become one of the three most widespread and lucrative criminal businesses in the country, along with cyber fraud and drug trafficking. Nigeria is regularly listed as one of the countries with the highest number of victims trafficked abroad, although more than half of the victims are sold and exploited within the country. Until relatively recently, it was a reality very focused on some areas; but today, the sale of girls and women for sexual slavery, is widespread in all the national states which highlights the inadequacy of the measures taken to stop this problem, and to care for and protect the victims, by the Nigerian authorities, the destination countries and the International Community.

Keywords:

Trafficking, Africa, Nigeria, women, prostitution, children, exploitation.

Panorama general de la trata desde Nigeria

La esclavitud en África Occidental y, en concreto, en Nigeria, existe desde mucho antes de la llegada del hombre blanco y continúa muy presente en nuestros días. Está totalmente integrada en una parte importante de la sociedad y, en muchas culturas persisten las divisiones sociales en castas. Tal es el caso de los igbos, los fulani o los hausas, que son algunos de los grupos étnicos con mayor presencia poblacional dentro de los más de 500 existentes en este país del golfo de Guinea.

«Un esclavo que mira mientras su compañero, también esclavo, es atado y arrojado a la tumba, debe darse cuenta de que su turno podría llegar algún día»¹.

Nigeria figura como uno de los países con mayor número de víctimas de trata en el extranjero, con víctimas identificadas en 34 países de cuatro continentes². El *Global Slavery Index*³ estima que casi 1,4 millones de nigerianos viven en condiciones de esclavitud en todo el mundo, con una prevalencia estimada de 7,7 víctimas por cada 1.000 habitantes. Según este informe, Nigeria y República Democrática del Congo suman el mayor número de esclavos de África Subsahariana dentro y fuera del continente, y la mayoría de ellos son mujeres y niñas dedicadas a la esclavitud doméstica y/o la esclavitud sexual.

Durante muchos años, los estados de Delta y Edo —concretamente la ciudad de Benín City— han sido el epicentro de la trata transnacional de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. Hoy en día, todos los actores que intervienen en el sistema de protección de víctimas coinciden en que la trata es una realidad habitual y creciente en todos los estados del país.

Desde el norte, donde hay una mayoría de población musulmana, mujeres y niñas son principalmente vendidas como esclavas en países como Dubái, Catar, Kuwait, Omán, Arabia Saudí, Irán, Líbano, India o Malasia. En cuanto al resto del país, y especialmente

¹ Proverbio igbo.

² «Nigeria: human trafficking factsheet», *Pathfinders Justice Initiative*. 6 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://pathfindersji.org/nigeria-human-trafficking-factsheet/>

Nota: Todos los enlaces se encuentran activos a fecha de cierre del presente documento, 25 de mayo de 2024.

³ «Global Slavery Index 2023», *Walk Free*. Disponible en: <https://cdn.walkfree.org/content/uploads/2023/05/17114737/Global-Slavery-Index-2023.pdf>

desde los estados del suroeste nigeriano, los principales destinos son otros países africanos, Europa e, incluso, Estados Unidos⁴.

En este contexto, las mujeres y niñas nigerianas constituyen el mayor grupo de nacionales de terceros países víctimas de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual en la Unión Europea. Además, se calcula que aproximadamente el 80 % de las mujeres y niñas nigerianas que llegan a Europa son víctimas potenciales de la trata con fines de explotación sexual⁵. Sin embargo, según la secretaria ejecutiva de la Fuerza Conjunta de Edo: «... a Europa solo llegan un 10 % de las víctimas que salen de Nigeria»⁶.

Una cuestión ligada al crimen organizado

Los grupos criminales nigerianos figuran entre los más agresivos y expansionistas a escala internacional. Operan en más de 80 países del mundo, y sus principales y más lucrativas actividades son, entre otras, la trata de seres humanos, el tráfico de drogas, la mendicidad forzosa, el tráfico de órganos y partes del cuerpo, el secuestro o el ciberfraude.

Estos grupos tienen su origen en las principales universidades nigerianas de los estados de Edo, Delta, Ibadan y Enugu. A pesar de su deriva delictiva actual, cuando se constituyeron a partir de los años 50 del pasado siglo, eran hermandades que perseguían nobles ideales como la defensa de los derechos humanos, combatir los más graves desafíos sociales o la expansión del panafricanismo.

Sin embargo, muchos de estos grupos fueron degenerando a la par que lo hacía la sociedad nigeriana, hasta que estos «cultos» —como se llaman en Nigeria— se convirtieron en unas de las estructuras criminales más peligrosas del mundo.

Aunque poco éxito y empeño, el Gobierno nigeriano prohibió los «cultos» con la *Ley sobre la prohibición de los cultos secretos y actividades similares* del año 2004, lo que

⁴ Entrevistas personales a los comandantes de NAPTIP de Lagos y Benin City realizadas en enero y febrero del 2024.

⁵ EUROPEAN NETWORK OF MIGRANT WOMEN. Disponible en: <https://www.migrantwomennetwork.org/2023/04/19/enomw-submission-nigerian-women-a-social-group-in-need-of-international-protection/>

⁶ Entrevista personal a OKUNGBOWDA. I., secretaria ejecutiva de la Fuerza Conjunta contra la trata de personas del estado de Edo el 1 de febrero del 2024.

obligó a algunos de ellos a cambiar de nombre y utilizar otras estructuras jurídicas. Así, y entre otros ejemplos, los *Maphites* se convirtieron en *Green Circuit Association*, *Neo Black Movement* es sospechoso de ser la cobertura legal de *Black Axe* y *Jurist* es ahora el *Patriotic Lords Initiative for Justice*.

Algunos de estos grupos tienen una estructura similar a la *Ndrangheta* italiana, basada en el poder de algunas familias organizadas en una cadena de mando de corte militar. Es el caso de los *Maphites*, según concluye la Dirección de Investigación Antimafia italiana. Otras tienen una estructura más descentralizada, como los *Black Axe*, que conforman una «especie de federación de criminales que facilita la relación entre ellos»⁷.

Además, cada grupo tiene sus insignias, colores y símbolos identitarios; y la asociación a cada uno de ellos es de tipo sectario. Tienen una ritualidad elaborada y prestan —según el grupo— distintos tipos de juramentos vinculados o no a deidades, que producen un efecto similar al que realizan obligadas las mujeres antes de iniciar su viaje: ante todo, generar miedo a la traición.

Son estructuras que permean de arriba hacia abajo en toda la sociedad nigeriana, convirtiendo así a las principales instituciones públicas y privadas del país en redes masivas de clientelismo al servicio de entidades criminales, que se estima que cuentan con más de un millón de miembros en todo el país⁸.

«La burguesía cultista se encarga de negociar puestos estratégicos en el Gobierno para sus miembros más destacados, de movilizar las tropas al servicio de los candidatos»⁹.

La captación se produce en los colegios o en las propias calles. Muchos niños, al igual que los adultos, no se atreven a negarse por miedo a las consecuencias, y son entrenados desde edades muy tempranas, conformando *gangs* delictivas.

Estamos hablando de entidades estructuradas en varios niveles de importancia. En la cúspide, están las personas que dirigen la red, que tienen poder, influencia y dinero; y aunque no se ensucian las manos demasiado, exigen que el trabajo se lleve a cabo. Más

⁷ LEBUR, C. y TILOUINE, J. *Mafia África. Les nouveaux gangsters du Nigeria à la conquête du monde*. Flammarion, Francia, 2023.

⁸ LEBUR, C. y TILOUINE, J. «Mafia nigériane : la puissance occulte des « cults », *L'Obs*. 22 de noviembre de 2023. <https://www.nouvelobs.com/justice/20231122.OBS81171/mafia-nigeriane-la-puissance-occulte-des-cults.html>

⁹ LEBUR, C. y TILOUINE, J. *Mafia África. Les nouveaux gangsters du Nigeria à la conquête du monde*. Flammarion, Francia, 2023.

abajo, están los pequeños *gánsteres* que organizan el trabajo sucio en las calles y, más abajo aún, los peones que lo ejecutan.

En Europa, existen muchas dificultades para acabar con estos grupos. En primer lugar, todo indica que falta voluntad política para afrontar este reto. Además, las legislaciones europeas están poco adaptadas a la existencia y el *modus operandi* de los grupos que están implantados en territorio europeo; y esa limitación imposibilita, en muchas ocasiones, que las fuerzas de seguridad nacionales puedan actuar. Por último, es muy difícil detectar y rastrear sus transacciones financieras, puesto que pocas se producen por los cauces habituales. Estos grupos criminales utilizan criptomonedas, transacciones a través de números de teléfono, y, sobre todo, utilizan la *hawala*: un sistema informal que no requiere la transferencia física de dinero, que se realiza de forma anónima y que se basa en la confianza entre sus intermediarios, conocidos como *hawaladars*. Asimismo, el blanqueo se realiza con la creación en cascada de empresas reales y ficticias por todo el mundo.

Los miembros de estas redes son los principales responsables de la trata y la esclavitud sexual de mujeres y niñas nigerianas. En la actualidad, este fenómeno criminal se está produciendo a escala masiva en muchos lugares del mundo.

Captación, reclutamiento, traslado y venta

Las organizaciones de crimen organizado disponen de redes extensas de personas que intervienen en todo el proceso, desde la captación y el reclutamiento, hasta el traslado y la venta de sus víctimas.

Los tratantes tienen agentes en los pueblos, donde detectan niñas y mujeres susceptibles de caer en sus redes. Estos captadores suelen ser conocidos de la familia o de la comunidad, y tratan de aprovechar situaciones de precariedad, miedo o el simple deseo de viajar, para proponer una solución migratoria a niñas, mujeres jóvenes o a sus familias. En las escuelas, a veces los captadores de las menores son sus propios compañeros, que, sin darse cuenta de ello, están trabajando para sus madres o algún familiar.

En cuanto a las formas de captación, estas son muy diversas, y la mayoría se basan en promesas de un trabajo digno y remunerado, o incluso la posibilidad de estudiar en el extranjero.

De forma predominante, se produce en zonas rurales y en campos de desplazados internos, pero también en los barrios más humildes de las ciudades.

Una vez acordadas las condiciones económicas y la forma de viajar, que nunca coincide con la realidad, la víctima puede tener que pagar una suma antes del viaje, que a veces es sufragada por su familia. Desde este momento, la persona se convierte para su propia familia en una inversión que, al llegar a su destino, comenzará a generar una rentabilidad suficiente para permitir vivir bien a varios de sus miembros. De hecho, muchas niñas no se van voluntariamente, sino que son vendidas por sus padres con esta finalidad.

Otras veces, la víctima no puede adelantar el precio del viaje y se compromete a pagar, con posterioridad, entre las 3 y 6 primeras mensualidades del salario que recibirá por el trabajo que le han prometido a su llegada a Europa.

Antes de iniciar su exilio, prácticamente todas las mujeres y las niñas, sin distinción por religión o espiritualidad, realizan un juramento en distintas modalidades, cuyo único objetivo es infundir el mayor miedo posible para paralizarlas y someterlas. En este ritual, se comprometen a no denunciar a sus tratantes ni a sus facilitadores, además de a devolver la deuda comprometida. La ceremonia puede ser realizada por un *juju priest*, un *native doctor*, el pastor de una iglesia o incluso un *mallam*¹⁰.

A partir de aquí, comienza un viaje por tierra, mar o aire para alcanzar su destino. Antes de su partida, la víctima recibe una documentación, un móvil y una tarjeta telefónica para que pueda llamar a las personas de contacto en los distintos puntos de transferencia. Si el viaje es por vía aérea, los «cultos» utilizan también a agentes de policía, personal de seguridad o personal del aeropuerto para facilitar la salida de Nigeria de esa mujer o niña.

La salida por tierra y mar hacia Europa suele hacerse a través de Mali o Níger, para alcanzar la costa de Argelia, Libia o Túnez, desde donde emprenderán la parte final de su viaje. En cualquier caso, las víctimas pasarán previamente por una o dos ciudades de

¹⁰ Un sacerdote tradicional, curandero, pastor o maestro coránico.

tránsito dentro de Nigeria —normalmente, Lagos en el sur y Kano, Sokoto o Kebi en el norte— antes de cruzar la frontera y adentrarse en el desierto.

Estos traslados suelen producirse de noche y están guiados por un traficante. Muchas mujeres son engañadas, pues piensan que son transportadas para viajar en avión, hasta que se dan cuenta de la cruda realidad cuando ya están fuera del país.

La ruta más común para llegar a Europa es Nigeria - Agadez - Sabha - Trípoli. Salen de Nigeria en grupos de dos a cuatro chicas que, una vez cruzan la frontera, son encomendadas a otro traficante, que las mezcla con grupos más grandes de migrantes hasta el siguiente punto. En Agadez, pueden pasar varios días hasta que comienza la parte más dura del viaje: cruzar el desierto hasta Libia. Se trasladan en *pick up* o en camión, y hacen paradas —de horas o de días— en lo que llaman «campos de concentración», enmascarados como granjas de lugareños.

En este recorrido, muchas víctimas sufren los primeros abusos sexuales del viaje, ya sea por el traficante o el conductor; cuando no son asaltadas por los *bogars*, grupos de migrantes de distintos países que no logran llegar a Europa y forman comunidades en el desierto donde viven del pillaje de caravanas. En estas rutas, miles de personas mueren cada día por hambre, deshidratación, enfermedades o asesinato.

La mayoría de los traficantes son nigerinos o chadianos. De hecho, el tráfico ilícito de personas se ha convertido en el mejor medio de subsistencia para cientos de familias del norte de Níger, a pesar de la prohibición del Estado en el año 2016, que no ha llegado a tener una aplicación real. Ahora, la junta militar, que gobierna el país desde el golpe de Estado de julio de 2023, ha decidido derogar esta ley porque «criminalizaba como un tráfico ilícito ciertas actividades que son regulares por naturaleza»¹¹, una decisión que aumentará el desamparo de las víctimas.

Según el testimonio de varias mujeres, pueden pasar de días a semanas en la ciudad libia de Sabha. Allí son violadas por sus traficantes o vendidas a otros tratantes que las explotan como esclavas sexuales durante un tiempo indefinido, hasta que las vuelven a revender¹². No todas salen de este enclave; y las que consiguen alcanzar Trípoli llegan

¹¹ El Gobierno de transición nigerino ha indicado que la decisión ha sido adoptada por orden del jefe de la Junta, Abdourahmane Tiani. Europa Press Internacional, 28 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-niger-dice-derogada-ley-contra-trafico-migrantes-fue-aprobada-influencia-extranjera-20231128144200.html>

¹² Entrevista personal realizada a Cecilia en Lagos el día 5 de febrero del 2024.

a una «casa de conexión», donde de nuevo son tratadas y abusadas sexualmente incontables veces, durante semanas o años. Este fue el caso de Florence, una de las cientos de deportadas desde Trípoli de vuelta a Nigeria por la Organización Internacional de Migraciones (OIM). Ella pasó dos años en una de estas «casas», hasta que logró escapar durante un enfrentamiento entre facciones libias que destruyó su lugar de encierro¹³.

Por otro lado, Libia no es solo un país de tránsito, sino también de destino para cientos de mujeres que pensaban llegar a las costas italianas. Sin embargo, allí son vendidas al mejor postor como esclavas sexuales, incluidos a miembros de grupos terroristas¹⁴. Además, las que no llegan a cruzar y son detenidas por la policía pasan a un centro de detención, donde malviven hacinadas con otras mujeres, sin ninguna medida higiénico-sanitaria, bebiendo agua salada y recibiendo una insalubre comida diaria que ingieren para no morir. Muchas de ellas permanecen en estos campos de detención libios durante periodos muy prolongados, en ocasiones más de tres años¹⁵. En estos centros también son violadas de forma sistemática por las fuerzas de seguridad libias, hasta que son deportadas de vuelta a Nigeria.

«Los ocho meses que pasé en el centro de detención fueron mucho peores que los dos años en la casa de conexión»¹⁶.

Si consiguen continuar su viaje, desde Trípoli cruzan en dos tipos de embarcaciones: lampa-lampa, cayucos de madera, más baratos y peligrosos, pero en los que cruza la mayoría; o en *ballon boat*, una embarcación neumática que navega a la deriva movida por la marea. Las mujeres son colocadas en el centro porque tienen mayor valor económico. Durante esta travesía, que dura alrededor de una semana, si la embarcación no se hunde, muchos migrantes mueren por hacinamiento y desnutrición.

¹³ Entrevista personal realizada a Florence, en Benín City, el día 2 de febrero del 2024.

¹⁴ VIRIYAPAH, M. «Mapping the Nexus between Human Trafficking and Terrorism in Libya», *American Security Project*. 27 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.americansecurityproject.org/mapping-the-nexus-between-human-trafficking-and-terrorism-in-libya/>

¹⁵ THE ALL-PARTY PARLIAMENTARY GROUP NIGERIA. *Human Trafficking Between Nigeria and the UK: Addressing a Shared Challenge*. Chatham House, 2018. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/Nigeria%20APPG%20Report%20-%20Human%20Trafficking.pdf>

¹⁶ Entrevista personal realizada a Florence, en Benín City, el día 2 de febrero del 2024.

Una vez en Europa, y tras salir de los centros de acogida para migrantes, las víctimas contactan con su proxeneta o *madam*. A partir de entonces, comienza un nuevo infierno, con la distribución de las mujeres a otros países europeos, la confiscación de sus documentos y la obligación de convertirse, otra vez, en esclavas sexuales en clubs, pisos o en la calle. Todo para pagar una deuda que, según los captores, oscila entre 20.000 a 60.000 euros, bajo la amenaza de hacer uso del juramento ceremonial o de hacer daño a sus familias en origen.

En este entramado de prostitución forzosa, las *madams* son mujeres que una vez fueron explotadas y que, al pagar su deuda, decidieron dedicarse a un negocio que ya conocían. Ellas son la cara visible, pero por encima se extiende la red criminal para la que trabajan y a la que rinden cuentas del trabajo de unas mujeres explotadas de las que obtienen la máxima rentabilidad.

Presas del miedo, pocas son las víctimas que deciden denunciar; y la mayoría solo abandonan la red tras saldar su supuesta deuda. Otras escapan, aunque muchas de ellas mueren en el intento; y todas las que salen vivas lo hacen con lesiones físicas, psíquicas y emocionales muy graves.

Por último, también hay otra ruta recurrente para sacar a las víctimas del país, la «laguna», especialmente para aquellas cuyo destino final son otros países de la subregión africana. La ciudad nigeriana de Lagos está conectada por pasadizos de agua semidulce y manglares con la capital de la República de Benín, Porto-Novo, y con Cotonú. Estos caminos acuíferos se han convertido en itinerarios frecuentes de tráfico de personas, pero también de cualquier tipo de mercancía ilícita.

Agencias e iniciativas públicas y privadas para luchar contra la trata de seres humanos en Nigeria

El esfuerzo más significativo de la Administración nacional nigeriana para actuar contra la trata de personas ha sido la creación, en julio de 2003, del NAPTIP (*National Agency for the Prohibition of Trafficking in Persons*), en el marco de la *Ley sobre la prohibición de la trata de personas su aplicación y administración*, que fue modificada en 2005. Esta agencia tiene como responsabilidad principal hacer cumplir las leyes contra la trata de personas, así como encargarse y coordinar la rehabilitación y el asesoramiento de las

víctimas de trata¹⁷. Con estos parámetros, debería convertirse en una institución estatal que brindara un apoyo integral (prevención, protección, rehabilitación y reintegración) a las víctimas de trata, al tiempo que persigue a los perpetradores. Por último, el NAPTIP dispone de 9 comandancias zonales y 16 comandancias estatales.

- Ley sobre la prohibición de la trata de personas su aplicación y administración, 2003, modificada en 2005.
- Ley sobre los derechos del niño, 2003.
- La Constitución de la República Federal de Nigeria, 1999, modificada varias veces.
- Ley de Trabajo, 1974.
- Código Criminal (aplicable en los estados del sur de Nigeria).
- Código Penal (aplicable en los estados del norte de Nigeria).
- Plan de acción nacional sobre la trata de personas en Nigeria.

Tabla 1. Marco legal y políticas públicas nacionales en materia de trata de personas en Nigeria

Por otro lado, en los últimos años, 23 estados de Nigeria han creado su propio *Task Force* o Fuerza Conjunta para luchar contra la trata. En general, las funciones de las agencias nacional y estatales no son muy diferentes. Aunque públicamente insisten en su estrecha colaboración¹⁸, ambas instituciones entran en competencia en el ejercicio de sus responsabilidades; en especial, a la hora de obtener fondos de sus principales donantes extranjeros, como la cooperación alemana y la OIM.

Otra iniciativa pública que aborda el problema desde las fronteras, incluidos los aeropuertos, es el JBTF (*Joint border Task Force*), que se estableció con el apoyo de Reino Unido en colaboración con las agencias nigerianas NAPTIP y NDLEA (*National Drug and Law Enforcement Agency*). El objetivo del JBTF es «apoyar un equipo capaz de llevar a cabo investigaciones complejas sobre todo tipo de delincuencia grave y organizada que afecte a las fronteras de Nigeria, contribuyendo así al desarrollo de la capacidad de las fuerzas del orden locales»¹⁹, incluyendo la trata de personas. Asimismo, Nigeria forma parte de AFIC (*Africa - Frontex Intelligence Community*), una estructura de cooperación informal para el intercambio de información y el análisis de riesgos, de la que forman parte otros 27 países africanos.

¹⁷ Información obtenida de la página oficial del NAPTIP: <https://naptip.gov.ng/about-us/>

¹⁸ Entrevistas personales OKUNGBOWDA, I., secretaria ejecutiva de la Fuerza Conjunta contra la trata de personas del estado de Edo y NWANWANNE, N., comandante de zona del NAPTIC, en Benin City, el 1 de febrero del 2024.

¹⁹ Ver programa 2016-2019: chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a821acce5274a2e8ab57845/Nigeria_Organised_Crime_Africa_2017.pdf

Desde la sociedad civil, han surgido varias iniciativas en materia de prevención, principalmente sensibilización, así como de rehabilitación de víctimas que vuelven deportadas, rescatadas o que se acogen a los programas de retorno voluntario, a través de las formaciones cortas en oficios. En Nigeria, NACTAL²⁰ es la red de organizaciones de la sociedad civil más activa en la lucha contra la trata de personas, y realiza numerosas acciones de formación, sensibilización e intervención política.

También es importante el posicionamiento público de los líderes locales; entre ellos, destaca el discurso histórico del *oba* (rey tradicional y autoridad religiosa) de Benín City, Ewuare II, en 2018, que revocó los juramentos rituales realizados por las mujeres y niñas víctimas de trata, lo que provocó que muchas de ellas se liberasen de sus captores.

Por su parte, la Unión Europea apoya programas como «La Acción contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes en Nigeria» (A-TIPSOM²¹). Este proyecto se puso en marcha en 2018, a través de un acuerdo entre la Delegación de la Unión Europea y el Gobierno de Nigeria, coordinado por la FIIAPP; y está diseñado para reducir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes a nivel nacional y regional, con un énfasis específico en las mujeres y los niños. Su iniciativa más reciente ha sido el lanzamiento, en 2023, de una base de datos común de investigación entre el NAPTIP, el Servicio de Inmigración de Nigeria y el Cuerpo de Policía de Nigeria, pero cuyos resultados aún no se han podido evaluar²².

Principales desafíos en la lucha contra la trata transnacional de mujeres y niñas con fines de esclavitud sexual

Nigeria lleva décadas sufriendo una corrupción institucionalizada y una violencia sistémica. En gran parte de la sociedad, esta situación ha llevado a la *destrucción de las estructuras familiares y los valores comunitarios* de apoyo mutuo, protección y cuidado; y ha dejado a las capas sociales más vulnerables desprotegidas y a merced de personas carentes de empatía y con una ambición desmedida. En la actualidad, en muchos lugares

²⁰ Network of Civil Society organization against Child trafficking, abuse and labour (NACTAL). Disponible en: <https://nactalnigeria.org/>

²¹ «A-TIPSOM: lucha contra la trata de personas y migración irregular en Nigeria», FIIAPP. Disponible en https://www.fiiapp.org/proyectos_fiiapp/atipsom-lucha-contra-la-trata-de-personas-y-migracion-irregular-en-nigeria/

²² «Una base de datos para investigar la trata de personas en Nigeria», FIIAPP. 16 de diciembre de 2023. <https://www.fiiapp.org/noticias/una-base-de-datos-para-investigar-la-trata-de-personas-en-nigeria/>

del mundo, las personas se han convertido en un «bien consumible», y Nigeria es uno de los principales exponentes de esta nociva tendencia. En este mercado humano, todo se compra y se vende, desde el cuerpo, órganos, embriones o sexo, hasta conciencia y espiritualidad.

En el ámbito doméstico, para muchas familias, la trata de personas se ha convertido en una forma de «ascenso social». Como señala Tilouine Lebur: «En Uromi, las madres han creado una asociación para organizar mejor la trata de las chicas en la ciudad. En Benin City, hay clubs que solo admiten a mujeres con un hijo/a establecido en Europa»²³.

La mayor dificultad que enfrentan las mujeres y niñas que regresan a Nigeria tras haber sufrido una historia de trata y abuso es el rechazo de sus propias familias, por no haber obtenido de ellas la rentabilidad deseada. Esto las revictimiza, pues se quedan sin redes de apoyo; y este es el principal motivo por el que la mayoría de las que regresan solo piensan en cómo intentarlo de nuevo.

La *cultura machista* en Nigeria también favorece este crimen. Niñas y mujeres nacidas y educadas en la dominación y en la violencia perpetúan estos roles cuando llegan a la madurez. En este escenario, algunas perciben la trata como una oportunidad de escapar de esta sociedad o de un matrimonio arreglado.

Otro de los grandes retos para la lucha contra la trata de personas es *corrupción endémica* en Nigeria, que se calcula cuesta a las arcas públicas del país miles de millones de dólares al año. El último índice de percepción de la corrupción 2023²⁴ sitúa a Nigeria en el puesto 145 de 180 países.

Con estos parámetros, Nigeria se ha convertido en uno de los países más peligrosos, corruptos y violentos del mundo, con algunos de sus estados considerados ya narcoestados²⁵.

Desde esta perspectiva, y a pesar de la inversión multimillonaria que realizan gobiernos extranjeros y distintas organizaciones políticas internacionales, el impacto en la

²³ LEBUR, C. y TILOUINE, J. *Mafia África. Les nouveaux gangsters du Nigeria à la conquête du monde*. Flammarion, France, 2023.

²⁴ «Índice de percepción de la corrupción», *Transparencia Internacional*. 2023. Disponible en: <https://www.transparency.org/es/press/cpi2023-corruption-perceptions-index-weakening-justice-systems-leave-corruption-unchecked>

²⁵ APPEL, M. «En Nigeria: alerta (otra vez) por narco mexicano», *Underground Periodismo*. 7 de enero de 2022. <https://undergroundperiodismo.com/en-nigeria-alerta-otra-vez-por-narco-mexicano/>

reducción de la criminalidad es muy reducido. Entre otras razones, por la citada corrupción, la ineficiencia de las acciones planteadas y los parciales o inexistentes mecanismos de evaluación.

Con todo, es muy difícil distinguir, tanto en el ámbito público como en el privado, entre los que están realizando un trabajo real al servicio de las víctimas de trata de aquellos otros que están viviendo gracias a ella. Por ello, encontrar *personas capaces y con una real vocación de servicio* es la tarea más difícil y delicada para luchar contra esta gran lacra.

Por otro lado, existen iniciativas que aumentan la frustración de las víctimas, ya que se perciben como limitadas y parciales, pues no resuelven el problema. En ocasiones, para algunas mujeres supone directamente un fracaso.

En este ámbito, la OIM desarrolla algunos programas, cuya eficacia está muy cuestionada. Según los testimonios de algunas mujeres retornadas, la OIM las ayudó a volver desde Libia y de otros países, con la promesa de apoyarlas en el proceso de reintegración. Al regresar a Nigeria, las mujeres fueron acogidas en un hotel durante una semana, donde recibieron un limitado apoyo psicológico y la promesa de apoyo para emprender un negocio. A los seis meses o al año, recibieron el material; pero después no volvieron a tener noticias del personal de la OIM, que nunca comprobó que el negocio se hubiera materializado. Al sentirse solas y sin apoyo, muchas de las mujeres intentan volver a salir del país antes de haber recibido la ayuda, cuando no venden el material recibido para pagar al traficante que las ayudará a emprender de nuevo la huida²⁶.

Hay otras muchas que continúan en el país gracias a los programas de algunas ONGs, de las que reciben formación ocupacional, mediación familiar y un acompañamiento psicológico más prolongado. Además, se les realiza un chequeo médico, pues la mayoría han sido obligadas a abortar una o más veces, han sido forzadas con violencia y han contraído enfermedades de transmisión sexual. Aun así, muchas siguen pensando en volver a intentarlo, salir de la miseria y demostrar valor ante sus propias familias.

Por otra parte, tanto NAPTIP como las Task Force de algunos estados nigerianos, reconocen que la principal dificultad para detener y juzgar a los tratantes es la *incapacidad de proteger a las víctimas* durante el largo proceso de investigación,

²⁶ Entrevistas personales a víctimas, en Benin City, realizadas el 2 de febrero del 2024.

instrucción judicial y sentencia. Durante este periodo, muchas víctimas desaparecen por miedo, porque de nuevo caen en la red de trata o, incluso, porque la familia llega a un acuerdo con el tratante y las hacen desaparecer.

Por último, otro elemento clave para explicar el aumento de la trata con fines de explotación sexual es *la demanda* de clientes que desean mantener relaciones sexuales abusivas con mujeres y niñas, que consumen pornografía, que compran niñas para convertirlas en esposas o que viajan a otros países para poder dar rienda suelta a deseos sexuales enfermizos e ilegales en sus países de origen. Todo ello ha convertido la venta de mujeres y niñas con fines de explotación sexual en un negocio lucrativo todavía más rentable que el tráfico de drogas.

Recomendaciones para la prevención, la protección y la reinserción de las víctimas

A largo plazo, con el objetivo de erradicar esta modalidad de trata de seres humanos, hay que pensar en programas y estrategias sociales para trabajar la *recuperación de las estructuras familiares y comunitarias*, imprescindibles para la regeneración del tejido social. Estos programas deben estar dirigidos a revalorizar una institución familiar, que permita adquirir valores positivos, desde la cultura local, basados en el cuidado, el cariño y la confianza. Es la base indispensable para consolidar sociedades constructivas, saludables y sostenibles.

Para la prevención, hay que diseñar e implementar *campañas masivas en todos los medios de comunicación*, dirigidas a la población y que aborden la situación que enfrentan las víctimas, así como las secuelas físicas, psíquicas y emocionales que deja la esclavitud sexual. Estos mensajes deben estar adaptados a las distintas culturas y lenguas del país, pues las campañas que se están realizando actualmente son más que insuficientes y no están llegando a la población general del país.

En cuanto a la *atención a las víctimas*, los programas no deben estar solo condicionados por plazos temporales, ya que cada persona tiene un proceso individual distinto. Sin duda, es muy difícil que las víctimas se recuperen de una historia personal de abusos, que normalmente empieza desde la infancia, en una semana, en tres o seis meses, que es el tiempo de tratamiento en la mayoría de los casos. En el proceso de sanación, lo más importante es sentir que tienen a alguien que las escucha, que nos las juzga y que

está ahí para ellas. Desde ahí, estas niñas y mujeres maltratadas sentirán que tienen una base segura para curar sus heridas, descubrir quiénes son y qué quieren llegar a ser.

Además, las formaciones para la reinserción deben ofrecer una salida laboral digna y real. En la actualidad, esta formación ocupacional —principalmente, costura, cocina y estética— se extiende por un máximo de seis meses: un reducido plazo que, en muchas ocasiones, no permite garantizar un empleo digno. Para acometer esta necesaria reinserción laboral, conviene señalar que, por un lado, Nigeria es un país con una alta demanda de profesionales; y, por otro, cuenta con mucho personal cualificado en multitud de áreas, que pueden proporcionar la formación de calidad que necesitan las mujeres y jóvenes víctimas de trata para empezar una nueva vida.

En el corto plazo, garantizar la seguridad es primordial. Para ello, es imprescindible *luchar contra la corrupción y el crimen organizado*. En la consecución de este objetivo, la cooperación internacional —pública y privada— sigue siendo muy necesaria, pero incrementando la vigilancia para que esta ayuda no acabe finalmente fomentando la corrupción del país. Por ello, la fiscalización y evaluación de las actuaciones deben ser mucho más rigurosas.

Asimismo, para poder mejorar las estrategias de intervención, es necesario incrementar la información actualmente disponible. A través de bases de datos colaborativas entre entidades públicas y privadas en todo el país, se podrá mapear y ofrecer una visión más fidedigna de lo que está sucediendo.

Por último, la *lucha contra el consumo de esclavitud sexual* debe convertirse en un compromiso colectivo y prioritario, dentro y fuera de las fronteras de Nigeria. Tan solo desde la educación, sensibilización, la legislación y la aplicación de la ley podremos acabar con esta tragedia que sufren tantas mujeres en Nigeria y en el mundo, y ante la que no deberíamos permanecer impasibles.

Patricia Rodríguez González*
Directora de la fundación Child Heroes

56/2024

27 de mayo de 2024

Bartolomé Cánovas Sánchez *

Incertidumbre en la navegación por el Mar Rojo

Incertidumbre en la navegación por el Mar Rojo

Resumen:

El mar rojo, a lo largo su historia ha generado diversos y complejos problemas a la navegación. Estos desafíos incluyen ataques piratas, efectos de las guerras como la de los Seis Días entre Israel y Egipto en el mismo canal de Suez, e incluso accidentes marítimos como el bloqueo de uno de los buques portacontenedores más grandes del mundo, el Ever Given.

Actualmente, los hutíes de Yemen vuelven a generar pánico en el mar Rojo con sus continuos ataques a la navegación. Ante esta situación, la inmensa mayoría de las empresas navieras han tomado la decisión de modificar sus rutas y bordear el cabo de Buena Esperanza. Si el conflicto se alargara hasta verano, situación nada deseada, también se podría optar el navegar por el Ártico, aunque presenta numerosos inconvenientes por el momento. Además de analizar las consecuencias económicas, también se examinarán las implicaciones militares en la zona y los buques que han sido objetivo de diversos ataques por parte de los Hutíes. Entre estas medidas, es importante destacar la liderada por EE.UU, denominada *Operación Guardián de la Prosperidad* o la reciente europea llamada *Aspides*.

Palabras clave:

Mar Rojo, hutíes, canal de Suez, cabo de Buena Esperanza, extorsión a la navegación.

*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.

Abstract:

Throughout its history, the Red Sea has created very diverse and complex problems for navigation. Whether due to high pirate attacks, the impact of wars such as the Six-Day war between Israel and Egypt in the Suez Canal, or even maritime accidents such as the blocking of one of the world's largest container ships, the Ever Given.

Currently, the Houthi rebels in Yemen are once again causing panic in the Red Sea with their continuous attacks on navigation. In view of this situation, the vast majority of shipping companies have decided to alter their routes and circumnavigate the Cape of Good Hope. If the conflict were to extend until summer, an undesirable scenario, there could also be the option of navigating through the Arctic, although it presents inconveniences at the moment. In addition to analyzing the economic consequences, attention is also given to the military developments occurring in the area, as well as the ships that have been targeted in various attacks by the Houthis. Among these measures, it is important to highlight those led by the US, known as Operation Prosperity Guardian or the recent European initiative called Aspides.

Keywords:

Red Sea, Suez canal, Houthis, Cape of Good Hope, navigation extortion.

Introducción

La navegación por el mar Rojo para enfilarse el canal de Suez ha entrañado riesgos a lo largo de la historia. Dicho canal ha quedado inoperativo en diversas ocasiones, como la guerra de los seis días¹ o hace relativamente poco con el atravesamiento del Ever Given², demostrando su fragilidad geoestratégica. Sin embargo, el canal de Suez no es el único punto caliente de la zona, ya que existen otros riesgos como la piratería en el golfo de Adén, frente a las costas Somalia.³

A pesar de todo, no cabe la menor duda de que esta es la derrota⁴ más rentable para cualquier barco, tanto en ahorro de tiempo como en consumo de combustible, dietas, alimentación de dotaciones y bienestar en general.

No obstante, este equilibrio ha sido interrumpido de nuevo desde noviembre por los hutíes⁵, un grupo rebelde de Yemen que cuenta con el apoyo de Irán. Con el lanzamiento de innumerables ataques contra barcos que navegan por el mar Rojo y el canal de Suez están logrando cambiar las planificaciones de muchas navieras, que han tomado la decisión de poner rumbo al cabo de Buena Esperanza, bordeando el sur de África.

¿Quiénes son los hutíes?

Los hutíes, que también suelen ser conocidos como Ansar Allah, que traducido a nuestro idioma significa *partidarios de Dios*, es un grupo de tipo miliciano bastante violento que

¹ En junio de 1967, navegaban 15 barcos por el canal de Suez y quedaron atrapados por el fuego cruzado que mantenían, por un lado, Israel y por el otro, la coalición formada por Egipto, Siria y Jordania durante la famosa guerra de los Seis Días. Pero el canal quedó cerrado y de los 15 barcos uno fue hundido y los otros 14 restantes no pudieron salir hasta ocho años después. Este fue otro momento histórico y de grandes pérdidas económicas. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-56531467>.

² El portacontenedor Ever Given, uno de los barcos de mayor tamaño del mundo, cuya eslora, es decir, longitud viene a ser equivalente a la altura de un rascacielos, de unos 400 m se quedó atascado en el canal de Suez, por un periodo de seis días el 23 de marzo de 2021. Este fatal accidente trajo como consecuencia una paralización del transporte marítimo y se calcula que llegó a congelar casi 10.000 dólares diarios, lo que demuestra la importancia de esta infraestructura marítima.

³ La piratería existente en las costas de Somalia es una auténtica amenaza para el transporte marítimo de carácter internacional, aunque últimamente parece estar disminuyendo su intensidad. También ha atacado a barcos de pesca, deportivos y de recreo. Desde 2005 se activaron distintos mecanismos para controlar dicha situación en la que han intervenido diferentes organizaciones navales, siendo la más conocida la Operación Atalanta de la Unión Europea. Todo parece indicar que desde 2011 se ha notado un notable descenso del número de ataques, aunque el último notificado ha sido en 2023.

⁴ En náutica, la derrota es el trayecto que recorre un barco desde un punto de salida hasta otro punto de llegada. Esto se traza en una carta náutica indicando el trayecto que se intenta seguir: la derrota es en realidad el camino que sigue el barco, pero teniendo en cuenta factores tan importantes como, corrientes marítimas, vientos, errores instrumentales, etc. Actualmente estos cálculos se realizan por procedimientos automatizados como GPS o similares, aunque es muy importante no olvidar los tradicionales.

⁵ Este grupo insurgente será desarrollado en el párrafo siguiente.

actúa en estos momentos en gran parte del norte de Yemen. Este grupo⁶, que ha creado su ideología⁷ en torno a la oposición a Israel y Estados Unidos, es parte del conocido como *eje de la resistencia*, en el que participa de forma activa Hezbolá y las milicias proiraníes en Irak y Siria aunque su miembro principal y líder es Irán.



Figura 1. Momento en que el helicóptero hutí se aproxima sobre el buque para el secuestro del carguero.
Fuente: Agencia EFE.

Su actuación es bastante compleja debido a que sus objetivos entremezclan lo político y lo social dentro de la región. Si intentamos comprender los orígenes de estos insurgentes y sus motivaciones, deberíamos retornar hasta mediados de los años 90, concretamente en el norte de Yemen, donde se cree que aparecieron como una representación del zaidismo derivado del islam chiita. Su objetivo fundamental era el de combatir el gobierno yemení, que en aquel momento estaba liderado por el presidente Alí Abdalá Salé. Los conflictos y fricciones comenzaron a aparecer debido al notable empobrecimiento de la población y las distintas tensiones territoriales en la zona. En este sentido, se solía acusar al gobierno de corrupción y de recibir el apoyo tanto de Estados Unidos como de Arabia Saudí. Los hutíes decidieron entonces tomar las armas y enfrentarse al ejército oficial yemení.

⁶ https://www.antena3.com/noticias/mundo/que-operacion-guardian-prosperidad-que-estados-unidos-atacado-yemen_2024011265a1533f872b8200012ca8d9.html.

⁷ <https://www.nytimes.com/es/2024/01/12/espanol/huties-estados-unidos-quienes-son.html>.



Figura 2. Desfile militar de leales al movimiento huzí (Yemen, 20 de diciembre de 2023). Foto: GETTY
Fuente: <https://www.politicaexterior.com/articulo/operacion-guardian-de-la-prosperidad/>.

El fundador Hussein Badreddin al-Houthi fue su líder hasta el 2004, año en el cual fue asesinado por el ejército regular y relevado por su hermano Abdul-Malik al-Houthi, que ostenta el mando actualmente. A pesar de que en los últimos meses todos conocemos a los hutíes, este grupo insurgente ha jugado un papel importante en diferentes momentos de la historia como en la revolución yemení en el 2011, e incluso llegaron a tener el poder en el gobierno central en el 2015.

Toda esta situación ha supuesto que Yemen esté en una de las crisis humanitarias más dramáticas del mundo y que los hutíes se encuentren en constante guerra con las facciones suníes, Arabia Saudí y occidente.

¿Cómo están actuando los hutíes y sus objetivos?

Los hutíes afirman que sus ataques contra buques comerciales en su tránsito por el mar Rojo no intentan hundirlos ni crear daños físicos, exceptuando los que estén vinculados a Israel. De forma general, su objetivo es el de obligar a cambiar de rumbo a todos los barcos hacia otras rutas más largas y costosas con la idea de crear “presión económica” sobre el Estado judío, con el objetivo que detenga los crímenes en Gaza. O al menos esta fue la idea difundida por las redes sociales por el miembro de su buró político, Mohamed al Bukaiti. De igual modo, consideran estas acciones como “un acto moral y legítimo, justificándose en su guerra con Israel por sus constantes ataques militares

contra el grupo islamista palestino Hamás en la franja de Gaza. En este sentido, declaran, o más bien denuncian, que la coalición naval que lidera Estados Unidos con el objetivo legítimo de proteger a los barcos que navegan por la zona es una escalada peligrosa que ha provocado la expansión de la guerra. Los hutíes han llegado a afirmar que desde el pasado de noviembre de 2023 han lanzado⁸ más de 200 drones y 50 misiles contra buques mercantes y barcos de guerra occidentales en el corto espacio geográfico que ocupa el mar.

Buques atacados en el Mar Rojo

Esta historia de secuestros, ataques, extorsiones y podríamos decir actos terroristas a la navegación en el mar Rojo por parte de los hutíes, se habría iniciado el 19 de noviembre de 2023. Todo comenzó con el espectacular secuestro en la mar del Galaxy Leader, un barco que como la mayor parte de los que navegan por el mundo era de propiedad de una empresa británica, pero gestionado por la naviera japonesa Nippon Yusen (NYK Line) y de propiedad parcial del magnate israelí Abraham "Rami".

No existe la menor duda que este ha sido el secuestro marítimo más mediático; se pudo ver minuto a minuto todo el proceso, aunque sarcásticamente se podría decir que fue totalmente impecable por no producirse ninguna baja, heridos o situaciones similares.



Figura 3. Imágenes publicadas por los hutíes donde se muestra a sus combatientes secuestrando el barco en el mar Rojo el 21 de noviembre. Foto: Reuters. : <https://www.bbc.com/mundo/articles/cl17zv3ne9po>

⁸ Es de suponer que esta cifra se habrá quedado corta a la publicación de este artículo.

En este sentido, hubo un gran interés en darle grandes dimensiones mediáticas⁹, comenzando con la aproximación al barco con un helicóptero equipado cámaras de video de altas prestaciones y banderas pintadas en su parte baja¹⁰. Incluso llegaron a poner música mediante la utilización de altavoces mientras rodeaban el barco con una gran cantidad de lanchas con el claro objetivo dar a conocer el asalto de forma internacional, lo cual lograron sobradamente.

Es curioso que dentro de sus actos propagandísticos están utilizando este barco como una especie de demostración de fuerza. Lo utilizan como si de un museo o atracción turística se tratase, donde los visitantes llegan en pequeñas embarcaciones y son acompañados por los mismos secuestradores a visitarlo, especialmente la cubierta, donde se han encargado de escribir todo tipo de consignas. Los 25 componentes de su dotación han comentado que están recibiendo un tratamiento acorde con los valores islámicos, que implica entre otros un contacto limitado con sus familias. Los hutíes advierten que seguirán tomando acciones de este tipo mientras no cese la guerra en Gaza.

Dicho secuestro, como era lógico, ha sido condenado de forma contundente por las autoridades de Japón. No obstante, Japón ha querido clarificar que entre los miembros de la dotación no había ciudadanos japoneses¹¹.

Las extorsiones continúan, aunque no tan mediáticas

Evidentemente que han continuado los ataques y extorsiones a todos aquellos objetivos navales que se consideran contrario a sus intereses, aunque es necesario reconocer que no todos los barcos atacados han sido reconocidos por los hutíes. Es importante reconocer que por su parte Irán está atacando directamente desde su territorio, aunque en la mayor parte de los casos dichos ataques no son reconocidos. Independientemente de la autoría, la lista de barcos atacados empieza a ser elevada.

Entre ellos podríamos comentar el caso de *Chem Pluto*, un barco que transportaba material químico atacado el de 24 de diciembre de 2023¹². Según fuentes militares procedentes de los Estados Unidos el dron responsable fue lanzado por Irán desde el

⁹<https://www.rtve.es/play/videos/modo-digital/barco-secuestrado-yemen-atractivo-turistico/7030459/>

¹⁰ Las banderas que lleva pintadas el helicóptero en su parte inferior corresponden a Yemen y Palestina.
<https://www.bing.com/search?pglt=41&q=banderas+del+helicoptero+que+atacar+y+s>

¹¹ Aunque pueda parecer algo curioso, es un fenómeno que se da con mucha frecuencia, es decir, las gentes pertenecientes a países ricos no navegan, lo hacen los que se encuentran en una situación económica más precaria y generalmente suelen ser los mismos.

¹² <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cq514p4qwn4o>

océano Índico, impactando a unas 200 millas náuticas, es decir, a unos 370 km de la costa de India. Sin embargo, Irán no ha reconocido a día de hoy su implicación. Afortunadamente, y a pesar de producirse un incendio, no llegó a producirse ninguna baja humana.

Otro caso ha sido el del petrolero británico *Marlin Luanda* atacado con varios misiles en el golfo de Adén el 26 de enero, según informó la agencia de noticias (EFE) desde Saná. En este caso los hutíes sí reconocieron la autoría mediante un comunicado oficial de su portavoz Yehya Sarea en su cuenta oficial de las redes sociales

Un final distinto tuvo el petrolero llamado Central Park, atacado en las costas de Yemen

13.



Figura 4. Buque atacado por los hutíes en el mar Rojo. Foto: EFE/Bram Van Biezen.

Fuente: <https://www.infobae.com/america/mundo/2024/02/19/un-nuevo-ataque-de-los-rebeldes-huties>

Dicho barco, que transportaba ácido fosfórico, fue secuestrado cuando navegaba en aguas del mar Rojo cerca de Adén, aunque fue liberado por un barco de guerra de la marina estadounidense, y logró capturar a las cinco personas que intentaban tomar el navío. El gobierno de Yemen ha condenado mediante un comunicado de su ministro de exteriores este acto que calificó como de piratería y no terrorismo. Este documento fue

¹³ <https://www.infobae.com/america/mundo/2023/11/27/yemen-responsabilizo-a-rebeldes-huties-del-secuestro-de-un-buque-operado-por-una-empresa-israeli-en-el-gol>.

difundido por la agencia de noticias oficial Saba y hace constar que el barco procedía de Liberia y era operado por la empresa Zodiac Maritime¹⁴. No obstante, hasta el momento los hutíes no se han atribuido dicho secuestro. La naviera ha mostrado interés por mantener la seguridad de la dotación del barco compuesta por 22 personas, cuyo capitán es de Turquía y como suele ser normal, últimamente los tripulantes son de diferentes países, en este caso rusos, vietnamitas, búlgaros, indios, georgianos y filipinos.

Intento de atacar a un barco de guerra

En este conflicto marítimo no se libra nadie, ni una marina de guerra tan potente como la de Estados Unidos. El miércoles 23 de noviembre de 2023, un dron¹⁵ de combate que se supone, procedía de Yemen, se dirigió hacia uno de los destructores que operan en el mar Rojo, el Thomas Hudner, que navegaba por el mar Rojo. Afortunadamente, la dotación del barco actuó de forma eficaz logrando derribar dicho dron sin que se produjera ninguna baja entre su personal ni daños para el barco.



Figura 5. Puente de mando del HMS Diamond, en el Mar Rojo Foto: EFE/EPA/Ships/ crew.
Fuente: <https://efe.com/mundo/2024-01-10/conflicto-mar-rojo-huties-guerra-israel-hamas/>.

¹⁴ Zodiac Maritime es una empresa de gestión de buques perteneciente a Zodiac Group y Ofer Global, propiedad del multimillonario magnate israelí Eyal Ofer, asentado en Mónaco.

¹⁵<https://www.dw.com/es/ee-uu-dice-que-frustr%C3%B3-ataque-proveniente-de-yemen/a-67527614>.

No está claro si el avión no tripulado iba dirigido específicamente contra dicho barco. No obstante, los hutíes han lanzado al menos seis drones contra barcos con intereses israelíes desde el 7 de octubre, y han anunciado que tienen pensado atacar a los buques de Israel que pasen hacia el mar Rojo a través del estrecho de Bab al Mandab,

Desastres medioambientales

Otro factor de alto riesgo en este tipo de conflicto radica en los imprevistos riesgos medioambientales como el sucedido en los últimos ataques de los hutíes sobre el barco Rubymar¹⁶, que transportaba más de 41.000 toneladas de fertilizante en el momento que fue atacado. Este ataque ha provocado una mancha de aceite de unas 18 millas equivalente a 29 kilómetros sobre la mar, según los informes oficiales¹⁷ emitidos por el Mando Central de Estados Unidos (CENTCOM).



Figura 6. Foto satélite tomada por Maxar Technologies muestra el buque de bandera beliceña Rubymar en el Mar Rojo el viernes 1 de marzo de 2024 Foto: (Maxar Technologies via AP)

¿Cómo controlar esta situación?

Evidentemente la situación es muy compleja desde el punto de vista de las relaciones internacionales. Sin embargo, es totalmente necesario tomar medidas de tipo coercitivo para no caer en una recesión económica debido a la falta de suministros o elevados costes de estos. En este sentido una de las primeras medidas ha sido articular la

¹⁶ M/V Rubymar, un granelero con bandera de Belice y propiedad del Reino Unido, que navegaba por el golfo de Adén. Entonces, la embarcación llevaba más de 41.000 toneladas de fertilizante IMDG clase 5.1, que es muy peligroso y aún “podría derramarse” en el mar Rojo. <https://www.infobae.com/america/mundo/2024/02/24/eeuu-denuncio-que-el-ataque-de-los-huties-a-un-buque-britanico-en-el-golfo-de-aden-provoco-un-desastre-medioambiental/>.

¹⁷ <https://www.infobae.com/america/mundo/2024/03/03/se-hundio-un-buque-atacado-por-los-rebeldes-huties-en-el-mar-rojo/>.

denominada *Operación Guardián de la Prosperidad*¹⁸, siempre en cumplimiento del derecho internacional marítimo, el respeto a los derechos humanos y las distintas convecciones en vigor¹⁹, esta operación será desarrollada en el siguiente apartado.



Figura 7. El destructor estadounidense USS Thomas Hudner abatiendo un dron.
Foto: US Navy photo/abaca/picture Alliance

¿En qué consiste la Operación Guardián de la Prosperidad?

Debido al incesante número de lanzamientos tanto de drones como de misiles desde enclaves de Yemen controlados por los hutíes, los EE.UU y el Reino Unido , contando también con el apoyo de Australia, Bahrén, Canadá y Países Bajos, han llevado a cabo ataques²⁰, especialmente aéreos, contra varios objetivos²¹ en Yemen. Estos eran utilizados por los rebeldes hutíes para poner en peligro el libre derecho a la navegación en uno de los puntos más estratégicos del mundo. Estos ataques tenían por objetivo destruir sus sistemas de misiles y armas y a la vez demostrar que no pueden impedir el tráfico marítimo en una zona geográfica tan importante como es el mar Rojo. Como

¹⁸ <https://www.politicaexterior.com/articulo/operacion-guardian-de-la-prosperidad/>.

¹⁹ Este concepto será desarrollado con algo más de amplitud en el apartado siguiente.

²⁰ libertaddigital.com/internacional/oriente-medio/2024-01-12/eeuu-y-reino-unido-bombardean-doce-instalaciones-militares-de-los-huties-tras-los-ataques-a-barcos-en-el-mar-rojo-7086406/.

²¹ <https://www.bbc.com/mundo/articulos/c117zv3ne9po>.

resultado de estos ataques los hutíes han llegado a confirmar la muerte de al menos cinco de sus componentes.

Esta organización tiene como principal objetivo garantizar la seguridad para todo el tráfico marítimo en la zona geográfica que comprende el Mar Rojo, Bab al-Mandeb y el golfo de Adén²².



Figura 8. El destructor USS Carney (DDG 64) patrulla las aguas del Golfo Pérsico. Foto: FELIX GARZA/US NAVY/AFP vía Getty Images. Fuente: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/12/03/uss-carney-derriba-drones-responde-ataque->

¿Qué es la operación Aspides?

Por su parte la Unión Europea²³ ha aprobado una misión de protección de buques mercantes en el mar Rojo. El 19 de febrero de 2024²⁴ los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea han llegado a la conclusión de que era totalmente necesario iniciar una nueva operación militar, principalmente naval, para proteger la navegación de los barcos mercantes por el mar Rojo y las zonas marítimas colindantes. No obstante, el Representante de Política Exterior de la UE, Josep Borrell, ha querido dejar muy claro que:

²² [Statement from Secretary of Defense Lloyd J. Austin III on Ensuring Freedom of Navigation in the Red Sea](#). U.S. Department of Defense. Archivado desde [el original](#) el 18 de diciembre de 2023. Consultado el 18 de diciembre de 2023.

²³ <https://es.euronews.com/my-europe/2024/01/31/la-ue-lanzara-una-mision-militar-de-proteccion-de-buques-mercantes-en-el-mar-rojo>.

²⁴ <https://www.dw.com/es/uni%C3%B3n-europea-aprueba-misi%C3%B3n-naval-aspides-en-el-mar-rojo/a-68295419>.

"La misión tratará de prevenir o bloquear ataques, sin intervenir en ningún tipo de acción contra los hutíes".

Esta operación, como es lo tradicional, viene con un nombre y este es el *Aspides*, que procede del griego y significa "escudo". Operativamente dicha misión será dirigida desde Larissa, situada en el centro de Grecia y que es la sede de la Fuerza Aérea Helénica y un cuartel general de la OTAN, bajo el mando del comodoro griego Vasiliios Griparis.

Aunque en ocasiones aparece la duda sobre el uso de la fuerza por parte de algunos países, es conveniente recordar que la presencia naval²⁵ internacional está totalmente justificada en función de los diversos acuerdos internacionales de seguridad que dan legitimación a la presencia naval de occidente en Golfo tanto en el Índico como en el Pacífico.

Inconvenientes de cambiar Suez por Buena Esperanza

Suez ²⁶ es un recorrido de poco más de 193 kilómetros de longitud y unos 22 metros de profundidad de media, aunque en algunos puntos puede variar, y se suele recorrer entre 12 y 16 horas. Por él circula el 8% del comercio mundial de cereales, el 12% del petróleo y el 8% del comercio mundial de gas natural. El cambiar el mar Rojo y redirigirse hacia el sur de África implica un aumento de la navegación de unas 3.500 millas náuticas, lo que traducido a kilómetros vendrían a ser unos 6500. Este cambio tendrá distintas repercusiones dependiendo del tipo y tamaño del barco, de su sistema de propulsión, del combustible empleado, del número de hombres y mujeres que componen su dotación, capacidad de almacenaje de alimentos y muchos otros, pero lo que sí se puede afirmar es que serán negativas y muy costosas desde el punto de vista económico. Dependiendo de los factores mencionados anteriormente, la variación podría estar en la horquilla de 10 a 12 días, lo que supone según los últimos cálculos duplicar el coste de los fletes²⁷. Según algunas consultoras expertas en la materia, tan solo el coste del combustible adicional podría alcanzar el millón de dólares, cálculo en el que está incluido el relleno en puertos alternativos, ajustes en los cronogramas de entrega y el aumento de costes y otros cargos no previstos. No obstante, una gran mayoría de compañías como British

²⁵ <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-union-europea-camino-del-mar-rojo/>.

²⁶ <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cpdln977nj5o#:~:text=El%20Canal%20de%20Suez%20es%20una%20de%20las%20v%C3%ADas%20navegables,Foro%2>.

²⁷ https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/economia/2024/02/21/mover-mercancia-mar-asia-europa-dispara-18000-euros-dia/0003_202402G21P30992.htm.

Petroleum (BP) o las conocidas navieras como MSC, CMA, CGM, Maersk y Hapag-Lloyd están asumiendo estos costes antes que arriesgarse a ser atacado o secuestrado.

A ello se le suma el problema de gestión de contenedores, que radica en que con los existentes no se puede mantener el flujo de transporte que se mantenía por Suez debido al incremento en el tiempo de viaje. Esto irremediablemente implicará un retraso en las entregas de las distintas mercancías de semanas o incluso más tiempo, con las correspondientes pérdidas económicas, o lo que es peor, la paralización de algunas industrias. Algo parecido sucedió durante la pandemia en China²⁸ donde al parar prácticamente todo tipo de actividad portuaria no salían ningún tipo de contenedor, ni llenos ni vacíos, creando una gran escasez de este elemento básico de transporte, con las implicaciones de tipo económico que esta situación conlleva.

Ruta alternativa evitando el mar Rojo

— Vía mar Rojo/Canal de Suez	— Vía Cabo de B. Esperanza
10.000 millas náuticas	13.500 millas náuticas
(18.520km) 25,5 días*	(25.002km) 34 días*

*Basado en la velocidad promedio de 16,48 nudos de barcos de contenedores ultragrandes



²⁸ https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO26_2020BARCAN

Figura 9. En este mapa se puede ver claramente la diferencia entre las dos rutas y días de navegación.

Fuente BBC, versión náutica.

¿Se podría usar el Ártico como ruta alternativa?

No cabe duda de que ésta podría ser otra solución al canal de Suez, especialmente para barcos procedente del Índico como China, Japón o Corea del Sur, y que se dirijan por ejemplo al norte de Europa. En la práctica ya se han realizado bastantes experiencias al respecto, eso sí, en verano cuando se ha derretido las grandes masas de hielo. En dicha época estival se ahorra en distancia, combustible y en general, en días de navegación. Pero en invierno la situación cambia mucho debido a que es necesario alquilar rompehielos, contratar prácticos, navegar en convoy, ir a la velocidad del barco más lento, pagar tasa a Rusia y también informar con relativa anterioridad a las autoridades rusas de dichos planes de navegación, lo cual hace que en invierno esta opción no sea considerada.

Conclusiones

El grupo insurgente de los hutíes han decidido atacar a todos los barcos que apoyen a Israel como revancha a los acontecimientos que están sucediendo en la franja de Gaza. Se requieren medidas eficaces y urgentes al objeto de no crear una crisis económica por la falta de los suministros necesarios para la industria, energía y productos básicos.

La comunidad internacional se ha movilizado formando dos agrupaciones navales, las operaciones *Guardián de la Prosperidad*, de carácter internacional y primera en activarse, y la *Aspides*, totalmente europea.

Las distintas navieras han optado por cambiar sus rutas marítimas por el cabo de Buena Esperanza, aún con los costos económicos que estos implican, en espera de la resolución del conflicto.

Como solución alternativa, en verano también se podría utilizar el Ártico, aunque por el momento aun presenta bastantes inconvenientes.

Bartolomé Cánovas Sánchez

Capitán de navío

Máster en Paz, Seguridad y Conflictos Internacionales

57/2024

30 de mayo de 2024

Isidre Ambrós *

Indonesia, el gigante tranquilo del Indopacífico reclama protagonismo

Indonesia, el gigante tranquilo del Indopacífico reclama protagonismo

Resumen:

Indonesia, principal economía del sureste asiático y la tercera democracia más grande del planeta, reclama mayor protagonismo en la región Indopacífico. Tras una década de modernización social y económica impulsada por su presidente, Joko Widodo, el país de más de 17.000 islas apuesta por proseguir su desarrollo con el fin de erigirse en una de las cuatro economías más grandes del mundo, junto a India, China y Estados Unidos, para el 2045, cuando se celebre el centenario de su independencia. Para alcanzar esta meta, los indonesios eligieron en febrero como presidente a Prabowo Subianto, un exgeneral del ejército indonesio y ministro de Defensa con Joko Widodo. Figura controvertida por su pasado militar, se espera que mantenga la política de neutralidad que ha caracterizado a Indonesia hasta ahora y que sea capaz de compaginar unas equilibradas relaciones con Estados Unidos y China, que luchan por el control del Indo-Pacífico, con el ascenso de Indonesia como potencia regional.

Palabras clave:

Indonesia, China, Estados Unidos, Joko, Jokowi, Prabowo, Indopacifico.

***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.

Indonesia, the quiet giant of Indo-Pacific demands prominence

Abstract:

Indonesia, the largest economy in Southeast Asia and the third largest democracy on the planet, claims greater prominence in the Indo-Pacific region. After a decade of social and economic modernization driven by its president Joko Widodo, the country of over 17,000 islands aims to continue its development with the goal of becoming one of the world's four largest economies, alongside India, China and the United States, by the year 20245, the centenary of this independence. To achieve this goal, Indonesians elected Prabowo Subianto as president in February, a former general of the Indonesian army and Minister of Defense under Joko Widodo. A controversial figure due to his military past, he is expected to maintain Indonesia's policy of neutrality that has characterized the country until now and be able to combined balance relations with the United States and China, both competing for control of the Indo-Pacific, with the rise of Indonesia as a regional power.

Keywords:

Indonesia, China, United States, Joko, Jokowi, Prabowo, Indo-Pacific.

Introducción

Indonesia posiblemente sea el país más importante del planeta que la gente suele pasar por alto. Habría que trasladarse a la década de los años noventa del siglo pasado para encontrar noticias que situaban a la economía o la política de este país del sureste asiático en el centro de la atención mundial. Fue concretamente en 1997, cuando la crisis financiera asiática iniciada en Tailandia sacudió los cimientos de una economía indonesia poco preparada para enfrentar una situación de extrema volatilidad. Fueron unos meses en que la debilidad del sistema financiero del país, la caída de la rupia y la espiral de precios de los alimentos propiciaron un clima de protestas generalizado en todo el país, que culminó en mayo de 1998 con la caída de la dictadura de Suharto tras treinta y dos años en el poder.

Ahora, veinticinco años después, Indonesia se asoma de nuevo a la escena internacional, sin estridencias pero con paso firme. Rico en petróleo, gas y otros recursos naturales, así como una situación geoestratégica clave ante el pulso que mantienen China y Estados Unidos por el liderazgo mundial, sugieren que este país del sureste asiático lleva camino de erigirse en una nueva potencia regional. Un estatus avalado por el hecho de que este país, formado por más de 17.000 islas, tiene bajo control las aguas de los océanos Índico y Pacífico por donde transitan las principales rutas marítimas del comercio internacional. Una coyuntura a la que se suma el hecho de constituir la tercera mayor democracia del mundo, con una población de 277 millones de habitantes, y el mayor estado musulmán del planeta, ya que el 88 por ciento de dicha población profesa la fe musulmana.

Este ascenso silencioso de Indonesia durante la última década tiene su origen en la gestión desarrollada por su presidente Joko Widodo, conocido popularmente como Jokowi, quien ha impulsado la modernización social y económica del país y lo ha situado en la vía para que su influencia internacional aumente de forma significativa en los próximos veinte años. Actualmente, ya es la primera economía del sureste asiático, el sexto mercado emergente más grande por su producto interior bruto (PIB) y el país con una economía de más de mil millones de dólares que ha crecido más rápido en la última década, a excepción de India y China. Una situación impulsada por las exportaciones de petróleo y gas natural, así como por la explotación del aceite de palma y de las

principales reservas mundiales de níquel, una materia prima que convierte a Indonesia en un eslabón clave en las cadenas de suministro de vehículos eléctricos.

Un panorama, en definitiva, que otorga un protagonismo superior al esperado al vencedor de las elecciones presidenciales que se celebraron el pasado 14 de febrero, Prabowo Subianto. A este exgeneral le corresponderá a partir de octubre, cuando tome posesión de su cargo, dirigir el destino de Indonesia en los próximos años. Una etapa en la que el mayor archipiélago del mundo podría convertirse en una de las diez mayores economías del planeta, aunque para ello, Prabowo deberá superar los enormes desafíos, internos y externos, que enfrenta el país.

¿Quién es Prabowo Subianto?

La realidad es que la victoria electoral de Prabowo Subianto, con un 58 por ciento de los votos, aunque esperada ha despertado inquietud en buena parte de la sociedad indonesia, que teme que se tuerza la trayectoria democrática del país debido a un posible aumento de la influencia de las fuerzas armadas, tanto a nivel nacional como internacional. Una preocupación que se fundamenta en el hecho de que gran parte de sus consejeros y personal de confianza también pertenecen o proceden del estamento militar, así como que durante su gestión como ministro de Defensa, la estrategia militar del país ha estado marcada por una política de fortalecimiento y modernización de las fuerzas armadas. Desde que asumió la gestión de dicha cartera, Indonesia ha ascendido en el Índice Global de Potencia de Fuego, superando a potencias regionales y globales como Israel, Egipto o Australia. Ha defendido el desarrollo de la industria de defensa nacional y ha promovido inversiones sustanciales para la modernización de las fuerzas armadas indonesias, hasta situar el gasto militar en 10.200 millones de dólares en el 2022.

Y es que Prabowo, de 72 años, es una figura controvertida en la política local. Procedente de una familia de la élite indonesia y exyerno del difunto presidente Suharto, fue expulsado del ejército en medio de especulaciones de abusos contra los derechos humanos en Papúa Nueva Guinea y Timor Oriental durante la década de los

años noventa, así como por su participación en el secuestro de activistas estudiantiles durante las protestas de 1998. Unas acusaciones que él siempre ha relativizado y que le propiciaron la prohibición de viajar a Estados Unidos. Un veto que Washington levantó cuando el presidente Joko Widodo le nombró ministro de defensa en el año 2019.

Fue precisamente a partir de su cargo ministerial que Prabowo, dos veces derrotado en las urnas por Jokowi, ha experimentado una transformación notable, cultivando una personalidad más carismática que el personaje nacionalista ardiente que había encarnado años atrás, lo que finalmente le ha catapultado a la presidencia de Indonesia. Una imagen que se sustenta en que en este país, cuya media de edad es de 29 años, los menores de 40 años tienen unos conocimientos muy generales de la realidad política y social que atravesaba Indonesia en la última década del siglo pasado y del papel que desempeñaron las fuerzas armadas y, por tanto, del protagonismo de Prabowo en aquella época.

Giro político

El veredicto de las urnas, sin embargo, es claro y confirma el ascenso de Prabowo a la presidencia del mayor archipiélago del planeta, lo que supondrá seguramente cambios sustanciales en la política interna y externa del país. Y es que, a diferencia de Jokowi, conocido por sus modales modestos y su poco interés por las cuestiones geopolíticas, Prabowo Subianto tiene un estilo más informal y temperamental, que le lleva a interesarse por los asuntos internacionales y a no rehuir temas controvertidos. Prueba de ello fueron la presentación de una iniciativa de paz para guerra de Ucrania a principios de año o las duras críticas a Occidente por las restricciones a la exportación de aceite de palma, un producto que tiene en Indonesia a su principal productor y exportador mundial. Otra cosa es que pueda llevar a cabo sus promesas, debido a la complejidad que puedan entrañar.

Continuidad económica y traslado de la capital a Borneo

En la medida en que los años parecen haber atemperado el carácter de Prabowo, éste no dudó en poner de manifiesto durante la campaña electoral que continuaría con las principales políticas promovidas por Jokowi. Una estrategia que tiene como objetivo final

convertir a Indonesia en una de las cuatro mayores economías del planeta, junto a India, China y Estados Unidos, para el 2045, cuando se celebre el centenario de su Independencia del país. Una promesa que incluye el traslado de la capital de Yakarta a Nusantara, una ciudad de nueva creación en la isla de Borneo que ya se ha empezado a construir y que se estima que tendrá un coste total del orden de 30.000 millones de dólares y que estará lista para el año 2045, coincidiendo con los fastos de la celebración del centenario de la independencia. Una obra que los detractores de Jokowi califican de faraónica y que sólo tendría por objetivo perpetuar su legado en las páginas de los libros de historia de Indonesia.

De la misma forma, nada hace suponer que Prabowo modificará el rumbo de la política de recursos naturales que ha puesto en marcha Jokowi y que consiste, básicamente, en prohibir la exportación de los recursos naturales considerados estratégicos y promover una industria procesadora nacional de esas materias primas, obligando así a las empresas globales a construir fábricas en Indonesia, generar empleo y elevar el poder adquisitivo de la población. Un plan de acción fundamental para la industrialización del país, que Indonesia ha empezado a aplicar a la bauxita y al níquel, material del cual este país es el principal productor y exportador del planeta. Un elemento clave para los vehículos eléctricos.

Más allá de confirmar la continuidad de los planes económicos diseñados por Jokowi, Prabowo no se ha contenido a la hora de lanzar promesas populistas para alzarse con el triunfo en las elecciones del pasado 14 de febrero, como puede ser la creación de 19 millones de empleos durante sus cinco años de presidencia en un país donde cada año ingresan 3 millones de personas al mercado laboral. Pero de todas ellas, la que el futuro presidente considera prioritaria -pero no por ello de fácil aplicación- es la que se refiere a su plan de dar almuerzo y leche gratuitos a cerca de 80 millones de escolares y a 4,4 millones de mujeres embarazadas. Una propuesta que podría acarrear un coste del orden de 29.000 millones de dólares anuales y cuyo objetivo sería paliar el grave problema de desnutrición que afecta al país, que cuenta con una tasa global de desnutrición del 21 por ciento. Una cifra que sitúa a Indonesia, un país donde el 9,5 por ciento de la población vive con menos de 1 dólar al día, por encima de los niveles de emergencia establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Política exterior

Pero si bien Indonesia es un país al que generalmente se le presta poca atención en Occidente, ese no es el caso ni en Washington ni en Pekín. Dada la pugna que mantienen Estados Unidos y China por el liderazgo mundial y la situación estratégica de Indonesia, resulta evidente la competencia de las dos superpotencias para tener una mayor influencia sobre Yakarta. Una ambición lógica si se tiene en cuenta que el archipiélago indonesio tiene una longitud de más de 5.000 kilómetros (una distancia equivalente a la que separa Lisboa de Teherán) y controla tanto los accesos los pasos clave a las aguas de los océanos Índico y Pacífico como al mar Meridional de China, con la importancia geoestratégica que ello supone en caso de un conflicto bélico en Taiwan entre las dos superpotencias.

Dado el temperamento nacionalista de Prabowo, todo sugiere que si bien su ascenso a la presidencia de Indonesia debería estar marcado por la continuidad en las relaciones exteriores no se pueden descartar giros repentinos en relación con la década de Jokowi. Todo ello, sin que Yakarta abandone su tradicional política de neutralidad, una línea directriz que no ha abandonado desde que accedió a la independencia en 1945 y que se fundamenta en la llamada doctrina «independiente y activa», como la definió en su día Muhammad Hatta, uno de los padres de la patria. Como tampoco hay que olvidar que el movimiento de los países no alineados nació en la conferencia celebrada en la ciudad indonesia de Bandung en 1955. Antecedentes todos ellos que invitan a pensar que Prabowo mantendrá un complejo equilibrio para sostener, a la vez, unas relaciones privilegiadas en materia de seguridad con Estados Unidos y otras económicas con China, además de promover un creciente protagonismo ante los países del Sur Global y del sureste asiático, a través de su liderazgo de facto en la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN).

Desafíos para Washington

La realidad es que para la Casa Blanca, Indonesia es un desafío creciente. Les crea desconfianza el hecho que Yakarta sea capaz de desarrollar una política exterior independiente y activa, al tiempo que cultiva unas relaciones más que amigables tanto

con Estados Unidos como con China. Washington teme que este ejercicio de funambulismo político se acabe rompiendo e Indonesia caiga bajo la órbita china. Motivos de preocupación los hay: Desde el 2020, por cada dólar que ha invertido Estados Unidos en ese país, las empresas del coloso asiático han desembolsado cuatro y en caso de una guerra por Taiwan no existe un convencimiento pleno de que Yakarta mantendría su neutralidad, a pesar de las reiteradas declaraciones del gobierno indonesio de que en caso de conflicto el país se mantendría neutral.

Así, se puede afirmar que el acceso de Prabowo a la presidencia indonesia sugiere tanto oportunidades como desafíos para la diplomacia estadounidense. En el lado positivo se hallan las posibilidades de profundizar en la Asociación Estratégica Integral que ambos países firmaron en el 2023, que incluye la cooperación tecnológica en materia de semiconductores, un ámbito que interesa promover a las dos partes por igual. Seguridad y defensa es, asimismo, otro de los campos donde se da por sentada la cooperación entre los dos países, ya que cuando aún era ministro de Defensa, Prabowo firmó un acuerdo de cooperación con el secretario de Defensa estadounidense, Lloyd Austin, para la compra de bombarderos B-52H, además de subrayar la profundización de la colaboración en materia de seguridad marítima. Una colaboración que se supone que se reforzará una vez haya asumido la presidencia del país.

Pero no hay que olvidar, por otra parte, que subsisten frustraciones por ambos bandos en ese diálogo bilateral. Desilusiones que pueden erigirse en un obstáculo para que ese diálogo avance con Prabowo de presidente. Recelos que en el caso indonesio serían de cariz económico, como son la imposibilidad indonesia de acceder al mercado estadounidense a través del nuevo Marco Económico de Cooperación del Indopacífico (IPEF), lanzado por el presidente Joe Biden en 2022 para contrarrestar la influencia de China, o la imposibilidad de cerrar un acuerdo bilateral para el libre comercio de minerales claves por el hecho de ser productos manufacturados por empresas chinas en territorio indonesio. Son situaciones que molestan a las autoridades de Yakarta, que critican la tendencia de la diplomacia estadounidenses a prometer demasiado y a imponer condiciones para luego incumplir lo prometido, especialmente en materia económica. Una actitud inversa a la china, que acostumbra a cumplir con sus promesas inversoras, aunque sea con retraso.

En Washington, en cambio, la desconfianza es en materia de seguridad y defensa. Para la Casa Blanca fue un jarro de agua fría la oposición indonesia al AUKUS, el pacto de seguridad trilateral establecido por Estados Unidos, Australia y Reino Unido, en el 2021, aludiendo Yakarta su política de no proliferación. Y tampoco sentaron bien las críticas al QUAD, el diálogo cuadrilateral de seguridad que integran, Estados Unidos, India, Japón y Australia, que las autoridades indonesias consideran una amenaza al papel central de la ASEAN en la arquitectura institucional de Asia. Una arquitectura que Yakarta considera clave para impedir la hegemonía de cualquier país en la región del Indopacífico.

Controvertido acercamiento a China

Desde Pekín, las autoridades chinas, al igual que las estadounidenses, también consideran a Indonesia como un socio estratégico clave en la región Indopacífico, Y es que para China es fundamental tener a Indonesia como amigo en las disputas regionales, así como disponer de un aliado estratégico en la zona y que además les garantice el acceso a sus recursos naturales.

Yakarta, sin embargo, al igual que la mayoría de los países del sureste asiático, ha seguido tradicionalmente una política equidistante, de no alineación, ante las dos superpotencias. Una estrategia destinada a evitar enfrentamientos tanto con China como con Estados Unidos, al tiempo que intenta obtener beneficios de ambas partes. En este sentido, el ascenso de Prabowo a la presidencia indonesia no debería suponer grandes cambios, ya que se espera que sea pragmático en su política exterior, lo que puede representar nuevas oportunidades para Pekín, pero también riesgos, inducidos por el temperamento nacionalista del exgeneral indonesio.

A su favor, China juega con la ventaja de haberse convertido en el principal socio comercial de Indonesia y su segundo inversor extranjero -por detrás de Singapur- durante la última década. Un acercamiento que se supone que consolidará con Prabowo, en la medida en que Indonesia precisa la inyección de capital extranjero para continuar su desarrollo. Y China se ha convertido, en sentido, en el socio imprescindible para impulsar las transformaciones industriales que promueve el gobierno indonesio como trampolín para generar empleo, modernizar el país y convertirse en la cuarta economía más grande del planeta en el 2045. Metas que solo logrará si fluye el capital extranjero y

la economía indonesia crece a un ritmo anual del 7 por ciento de su PIB en los próximos años. Una dinámica que ha llevado a las empresas chinas a controlar la explotación de la industria del níquel, un metal fundamental para las baterías de los vehículos eléctricos y del cual Indonesia posee los principales yacimientos del mundo, así como de otras materias primas como la bauxita, mineral utilizado para producir aluminio.

Una confluencia de intereses para ambos países que arrancó con la llegada al poder de Xi Jinping en China y de Jokowi en Indonesia, en la medida en que éste último hizo de la construcción de infraestructuras una de las políticas emblemáticas de su mandato y Xi apostó por las inversiones en infraestructuras como la columna vertebral de su estrategia diplomática. Una convergencia de intereses que ha convertido a Yakarta en un socio clave de las nuevas Rutas de la Seda que impulsa Pekín, que a su vez está construyendo e invirtiendo en varios proyectos de infraestructura en toda Indonesia. Una suma de iniciativas entre las que destaca el tren de alta velocidad que une la capital, Yakarta, con la ciudad de Bandung, un proyecto iniciado en el 2015 y que ha culminado en el 2023 con cuatro años de retraso y un coste total de 7.300 millones de dólares, frente a los 5.500 millones presupuestados inicialmente.

Pero la buena sintonía entre Indonesia y China no está exenta de desafíos. Existe un larvado sentimiento anti chino que podría estallar en cualquier momento y echar al traste las buenas relaciones entre Yakarta y Pekín. Hay una creciente desconfianza en Indonesia hacia China provocada por su creciente asertividad en el sureste asiático, así como por el supuesto maltrato de Pekín a los uigures, la minoría musulmana que habita en la región de Xinjiang. Si bien sobre este último tema, Yakarta ha intentado mantener un prudente silencio para no enturbiar el diálogo con Pekín, ni provocar represalias por parte del gigante asiático que ponga en peligro sus inversiones en el archipiélago indonesio.

A ello se suma, por otra parte, la desconfianza que subsiste en ambas capitales tras la disputa que mantuvieron la guardia costera indonesia y la milicia pesquera china en la zona económica exclusiva indonesia del mar de Natuna a finales del 2019. Una región del océano Pacífico situada entre las islas de Borneo y Sumatra, considerada una región pesquera tradicional china por Pekín, que a punto estuvo de convertirse en escenario de un conflicto bélico entre los dos países si el gobierno chino no hubiera ordenado retirar

a su milicia. Tras aquel enfrentamiento, las relaciones chino-indonesias han mejorado ostensiblemente, hasta el punto de realizar maniobras navales conjuntas. No obstante, las autoridades indonesias siguen mirando de reojo a las chinas y vigilando sus aguas.

Y es que este clima de buen entendimiento entre los dos países podría enturbiarse en cualquier momento en caso de un hipotético choque en el mar Meridional de China, dado el ardiente talante nacionalista de Prabowo Subianto. Una situación que pondría a prueba al nuevo presidente indonesio, ya que enfrentaría su pragmatismo a la hora de valorar la importancia de las inversiones chinas para propulsar la economía del país con su inclinación soberanista y sus buenas relaciones con Estados Unidos en materia de seguridad y defensa.

Conclusiones

Todo conduce a pensar que Indonesia se halla a las puertas de una nueva era bajo la presidencia de Prabowo Subianto que arrancará a partir del próximo mes de octubre. Una etapa en la que se vislumbra que este país no sólo se consolidará como la primera economía del sureste asiático, sino que proseguirá su desarrollo con el fin de convertirse en la cuarta economía más poderosa del planeta, por detrás de India, China y Estados Unidos en el 2045, año del centenario de su independencia. Un logro al que Prabowo confía contribuir aplicando una estrategia económica continuista impulsada por el actual presidente, Joko Widodo, basada en la atracción de inversión extranjera para el desarrollo de la industria de procesamiento de minerales, el impulso a las infraestructuras y la promoción de una economía digital.

Más difíciles de lograr parecen las promesas populistas del futuro presidente, consistentes en dar desayunos gratuitos a 80 millones de escolares, con el fin de combatir la desnutrición de los más jóvenes o crear 19 millones de empleos en un lustro, cuando el mercado laboral local sólo genera una media de 3 millones anuales.

Más incertidumbre despierta la futura política exterior que pueda llevar a cabo Yakarta. Todo lleva a pensar que se mantendrá la denominada «doctrina independiente y activa», lanzada por Muhammad Hatta, uno de los padres de la patria en 1948, quien subrayó que Indonesia debía velar primero por sus intereses y ser un participante activo en la

política mundial para defender los intereses del país antes que nada. Una línea de actuación que se espera que aplique Prabowo, así como que mantenga un equilibrio en sus relaciones con Estados Unidos y China al tiempo que intentará obtener beneficios para su país.

Con Estados Unidos, el nuevo presidente indonesio intentará seguramente apostar por profundizar las relaciones en materia de seguridad y defensa, con el fin de protegerse de la asertividad de China en el sureste asiático y más especialmente en la zona del mar Meridional de China.

Con China, en cambio, se prevén unas relaciones más complejas. Todo apunta a un diálogo marcado por una estrecha cooperación económica beneficiosa para ambas partes, en la medida en que Indonesia necesita inversión extranjera y Pekín precisa las materias primas de ese país. Pero por otro lado, Prabowo deberá manejar con habilidad el recelo que genera la voracidad china por extender su control sobre la región y por su obstinación de adueñarse de buena parte las aguas del mar de Natuna, que forman parte de la zona económica exclusiva de Indonesia.

No obstante, no es exagerado afirmar que este enorme país del Indopacífico, con sus 277 millones de habitantes, proseguirá su singladura para erigirse en una potencia regional y convertirse en el 2045 en una de las grandes economías del planeta y protagonizar junto a India y China el llamado «siglo asiático».

*Isidre Ambrós**

Periodista, analista especializado en Asia-Pacífico
y autor del libro «La cara oculta de China»

[@iambros](#)

58/2024

31 de mayo de 2024

Ana Núñez Cifuentes *

La militarización de las relaciones internacionales: el rearme como nuevo entorno de seguridad

La militarización de las relaciones internacionales: el rearme como nuevo entorno de seguridad

Resumen:

La guerra en Ucrania ha provocado una aceleración en la inversión del gasto militar sin precedentes y el rearme de todos los miembros de la comunidad internacional. Sin embargo, en un entorno cada vez más inestable y conflictivo en el que los principales actores del orden global son siempre los mismos, en la Unión Europea se ha puesto de manifiesto la necesidad urgente de alcanzar una autonomía estratégica y defensiva que permita al bloque occidental la toma de sus propias decisiones en materia de seguridad.

En este documento, se analiza sucintamente el incremento global del gasto militar, la importancia del poder militar como factor de potencia y el retorno del armamento nuclear como tres aspectos que reflejan la transformación de un mundo en el que, para garantizar la paz, se necesita cada vez más una poderosa capacidad de defensa. Ante estos hechos, se realiza también un planteamiento sobre Europa y los esfuerzos realizados en la senda por una integración de la defensa común.

Palabras clave:

Rearme, escalada militar, seguridad y defensa, poder de disuasión, armas nucleares, Fuerzas Armadas, guerra, ejército, industria.

*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 militarisation of international relations: rearmament in the face of a new insecure environment

Abstract:

The war in Ukraine has triggered an unprecedented acceleration in the investment of military spending and the rearmament of all members of the international community. However, in an increasingly unstable and conflictual environment in which the main actors in the global order are always the same, in the European Union, there is an urgent need to achieve strategic and defensive autonomy that allows the Western bloc to make its own security decisions.

This paper briefly analyses the global increase in military spending, the importance of military power as a factor of power and the return of nuclear armaments as three aspects that reflect the transformation of a world in which a powerful defence capability is increasingly needed to guarantee peace. Against this backdrop, it also looks at Europe and the efforts made on the path towards common defence integration.

Keywords:

Rearmament, military escalation, security and defence, deterrence, nuclear weapons, armed forces, war, military, industry.

Introducción

En un planeta que, ya nadie discute, se encuentra en plena reconfiguración geopolítica y donde los conflictos armados se van simultaneando y aumentando en una rápida sucesión, la guerra en Ucrania ha provocado una aceleración en la inversión del gasto militar sin precedentes y el rearme de todos los miembros de la comunidad internacional.

Pero no solo es factible contemplar ese incremento del gasto militar —y de la fabricación y compra de armamento de todo tipo— sino también el creciente peso específico de la fuerza militar para la valoración internacional de una nación, así como del retorno de la narrativa nuclear al escenario de confrontación internacional, algo que parecía ya superado tras la Guerra Fría.

Y en ese entorno, de pugnas entre potencias y disputas, Europa, la Unión Europea, siempre en proceso de construcción y ampliación de capacidades ha de hacer frente a esos nuevos riesgos, desafíos y amenazas además de intentar mantenerse como un significativo actor global... ¿por medio de una integración, también, en un plan de defensa común?

¡La escalada!, más gasto en defensa, más armamento

Según el informe realizado en abril de 2022 por el Centro Internacional de Estocolmo para la Defensa de la Paz (SIPRI), el gasto militar¹ a nivel mundial registró un aumento del 0,7 % respecto al 2021, cifra superior por primera vez a los dos billones de dólares en términos reales². Un año después en abril de 2023, el nuevo informe realizado por dicho Instituto vuelve a batir el récord con un crecimiento del 3,7 % equivalente a 2,4 millones³. Se trata, por tanto, de ocho años de tendencia alcista y el mayor crecimiento

¹ Según SIPRI, el gasto militar de un país incluye: el presupuesto destinado a sus Fuerzas Armadas, las agencias públicas de defensa, los ministerios y la formación y equipamientos de las fuerzas paramilitares y las actividades espaciales.

NOTA: todos los vínculos de internet del presente documento se encuentran activos a fecha de cierre de este, 4 de abril de 2024.

² «El gasto militar mundial supera los 2 billones de dólares por primera vez», *SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute*. 25/4/2022. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-04/milex_press_release_esp.pdf

³ «El gasto militar mundial alcanza un récord con el aumento del gasto europeo», *SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute*. 24/4/2023. Disponible en: <https://www.sipri.org/sites/default/files/MILEX%20Press%20Release%20ESP.pdf>

interanual registrado en 30 años alcanzando niveles comparables a los de la Guerra Fría, un incremento cuya principal razón se debe a la ayuda militar y financiera proporcionada a Ucrania tras la invasión.

Sin embargo, actualmente más de la mitad de la inversión destinada a la defensa, un 56 %, corresponde a tres países no integrantes de la Unión Europea: Estados Unidos mantiene su dominio como el país que más dinero destina a sus Fuerzas Armadas, pues en 2022, invirtió 877.000 millones de dólares, el 39 % del gasto global triplicando la inversión realizada por China y diez veces más gasto que el de Rusia, seguida por India, Arabia Saudita y Reino Unido.

La segunda posición la ocupa China, ya que el gigante asiático acumula veintiocho años de incremento en su presupuesto de defensa alcanzando los 292.000 millones de dólares y un 63 % más que hace 10 años. En tercer lugar, Rusia, que destinó 84.000 millones de dólares correspondientes al 4,1 % de su PIB nacional. Caso especial es el de Ucrania, con un significativo aumento del 3,2 % en 2021 al 34 % del PIB en 2022. Ello supone una inversión de 44.000 millones y un crecimiento del 640 %, el mayor incremento jamás registrado, lógica consecuencia de la guerra y que ha posicionado al país como tercer importador⁴ de armas a nivel mundial por detrás de Catar e India⁵.

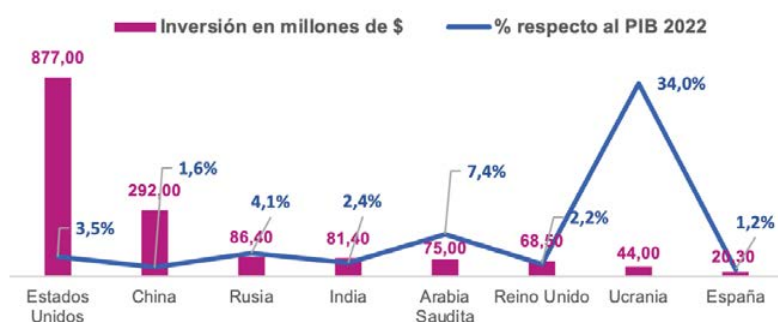


Figura 1. Inversión en defensa 2022. Elaboración propia. Fuente: Statista⁶

⁴ «Aumentan las importaciones de armas en Europa, mientras crece el dominio de EE. UU. en el comercio mundial de armas», SIPRI, *Stockholm International Peace Research Institute*. 13/3/2023. Disponible en:

https://www.sipri.org/sites/default/files/2023-03/at_press_release_esp.pdf

⁵ «Countries with the highest military spending worldwide in 2022 (in billion U.S. dollars)», Statista. 30/11/2023.

Available at: <https://www.statista.com/statistics/262742/countries-with-the-highest-military-spending/>

⁶ «Estados Unidos y China, los países con el mayor gasto militar en 2022», Statista. 28/4/2023. Disponible en:

<https://es.statista.com/grafico/24733/paises-con-mayor-gasto-militar-y-su-relacion-con-el-pib/>

Mientras tanto, durante las dos últimas décadas, la Unión Europea ha manifestado cierta resistencia a la inversión en el ámbito militar. Solo durante los años de Guerra Fría el gasto medio de los países superaba el 2 %⁷, pues con la caída del muro de Berlín los presupuestos para la defensa y en especial los europeos comenzaron a reducirse hasta situarse en un 1,4 % en 2015. Actualmente, según los datos proporcionados por el Banco Mundial⁸, el gasto militar conformado por los veintisiete no ha superado el 1,6 % del PIB.

Tampoco se ha cumplido con el objetivo fijado por la OTAN en la cumbre de Gales de 2014, por la que se acordaba que cada país miembro destinase un 2 % de su PIB al presupuesto de defensa en 2024. Según la organización trasatlántica solo siete han cumplido con el objetivo⁹: Grecia, Estados Unidos, Lituania, Polonia, Reino Unido, Estonia y Letonia. Además, el informe anual de la Organización en 2023¹⁰, estimó que dos tercios de la inversión global correspondían a Estados Unidos y el resto a países europeos y Canadá.

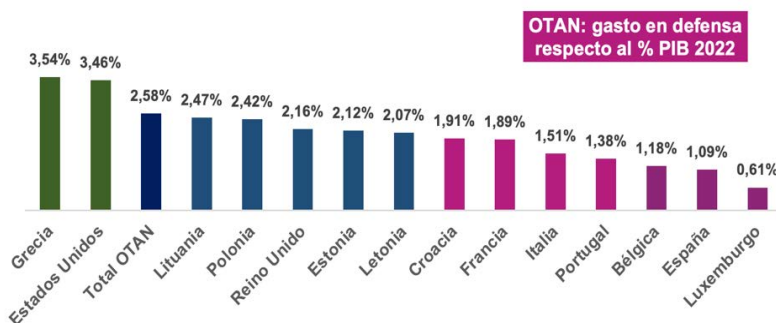


Figura 2. Gasto militar OTAN respecto al PIB 2022. Elaboración propia. Fuente: NATO

Sin embargo, esta escasa voluntad política que durante décadas ha caracterizado al Viejo Continente ha experimentado un cambio integral tras el ataque de Rusia a Ucrania en febrero de 2022 provocando una aceleración sin precedentes de la inversión armamentística. Europa se convierte así en el continente con mayor crecimiento

⁷ «El gasto militar de los países de la OTAN ha aumentado en 100.000 millones en dos años», *La Marea*. 10/11/2023. Disponible en: <https://www.lamarea.com/2023/11/10/el-gasto-militar-de-los-paises-de-la-otan-ha-aumentado-en-100-000-millones-en-dos-anos/>

⁸ «Military expenditure (% of GDP) – European Union», *The World Bank*. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?locations=EU>

⁹ «Solo siete países de la OTAN cumplieron con el acuerdo de elevar el gasto militar hasta el 2 % del PIB en 2022», *RTVE*. 21/3/2023. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20230321/otan-gasto-militar-guerra-ucrania-jens-stoltenberg/2432320.shtml>

¹⁰ NATO - North Atlantic Treaty Organization. *The Secretary General's Annual Report 2022*. 21/3/2023. Available at: https://www.nato.int/nato_static_f2014/assets/pdf/2023/3/pdf/sGAR22-en.pdf#page=49

interanual de su gasto militar en más de un 13 % posicionándose como el primer importador de armas a nivel global.

Alemania ha tomado las riendas de la escalada militar anunciando una partida extraordinaria de 100.000 millones de euros¹¹ para modernizar la *Bundeswehr* (las Fuerzas Armadas alemanas) en cinco años. Una inversión que supone el rearme más importante para el país desde la Segunda Guerra Mundial. En el resto de Europa, especialmente en el norte y en el este por su proximidad al escenario del conflicto y pasado en el marco soviético, también han aprobado aumentos en sus presupuestos de defensa hasta el 3 % como Polonia seguida por Estonia, Lituania, Letonia y Rumanía.

En la Europa más occidental tampoco se han hecho esperar. Francia, miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU y país europeo con capacidad nuclear, acaba de aprobar la *Ley de Programación Militar*¹², un considerable aumento del 35 % sobre su presupuesto actual equivalente a 413.000 millones de euros desde el 2024 hasta el año 2030¹³. El objetivo «es asegurar, si las circunstancias lo imponen, que Francia sería capaz de construir y de dirigir una coalición de primer rango, con sus socios, para defender los intereses de Europa y de sus aliados», enunciaba el presidente francés *Emmanuel Macron*.

Italia¹⁴ también se ha comprometido a incrementar su gasto hasta los 40.000 millones anuales para alcanzar el objetivo del 2 % y Grecia ha sido el miembro que mayor esfuerzo ha realizado en términos de PIB con el 3,5 %. Finalmente, España, segundo país a la cola de la Alianza que menos invierte en defensa —tan solo por delante de

¹¹ «En qué consiste el histórico plan de rearme de Alemania (el mayor desde la Segunda Guerra Mundial)», *BBC - British Broadcasting Corporation*. 1/6/2022. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-61651308>

¹² «Más de 400 millones de euros: Macron anuncia un aumento del presupuesto militar», *France 24*. 20/1/2023. Disponible en: <https://www.france24.com/es/europa/20230120-más-de-400-millones-de-euros-macron-anuncia-un-aumento-del-presupuesto-militar>

¹³ LECORNU, Sébastien. «La loi de programmation militaire permet à la France de rester une puissance mondiale», *Le Monde*. 20/1/2023. Disponible à: https://www.lemonde.fr/international/article/2023/01/20/sebastien-lecornu-la-loi-de-programmation-militaire-permet-a-la-france-de-rester-une-puissance-mondiale_6158684_3210.html

¹⁴ «L'Italia promette di aumentare le spese militari al 2 % del PIL», *Infobae*. 17/3/2022. Disponible in: <https://www.infobae.com/it/2022/03/17/litalia-promette-di-aumentare-le-spesse-militari-al-2-del-pil/>

Luxemburgo— acaba de comprometer 13.400 millones de euros para alcanzar un 1,3 % en 2024 y el objetivo OTAN en el 2029¹⁵.

En los mercados financieros el estallido de la guerra también ha tenido un impacto particular. Las principales empresas de la industria de defensa han visto crecer sus beneficios de manera exponencial dando paso a un *boom* en la industria armamentística que ha disparado la cotización bursátil del sector.

La norteamericana Lockheed Martin, mayor fabricante de armas del mundo, aumentó el valor de sus acciones en un 23 %, por lo que un año después el valor de la empresa ascendió en 24.000 millones más. También Northrop Grumman fabricante de buques de guerra se disparaba en otro 23 % creciendo en 23.000 millones de euros. La firma británica BAE Systems, segundo contratista militar global y fabricante de los famosos tanques Challenger y modelos de cazas como el Eurofighter o el F35 incrementó su valor bursátil en un 49 % revalorizándose la compañía en más de 9.000 millones¹⁶.

Otros ejemplos son Hensoldt, creador alemán de sensores militares y Rheinmetall, fabricante de los conocidos tanques Leopard y cañones de artillería, ambos han visto crecer su cotización en un 127 % y un 151 % desde el estallido del conflicto. Dassault Aviation fabricante francés de aeronaves civiles y militares como el Falcon o el Rafale vuela en bolsa en máximos históricos superando todas sus previsiones y récord de pedidos. Thales creadora de sistemas electrónicos de defensa se ha disparado en más del 55 % y Safran especializada en equipamiento aeronáutico en cerca del 20 %. Leonardo en Italia, destacada por la construcción de helicópteros, crecía un 45 % y España con Indra, gigante tecnológico creador de sistemas de ciberseguridad y radares de defensa lidera dos años consecutivos en el parqué bursátil del IBEX 35¹⁷.

Y el mismo efecto ha causado el conflicto iniciado en Oriente Medio entre Gaza e Israel. A medida que este último intensifica su gasto militar, sus principales proveedores

¹⁵ «El Gobierno prevé alcanzar el 1,3 % del PIB de inversión en Defensa para 2024, con el horizonte del 2 % para 2029», *Europapress*. 25/1/2024. Disponible en: <https://www.europapress.es/nacional/noticia-gobierno-preve-alcanzar-13-pib-inversion-defensa-2024-horizonte-2029-20240125095343.html>

¹⁶ «Un año de guerra en Ucrania: la industria armamentística va ganando», *El Salto*. 24/2/2023. Disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/guerra-en-ucrania/un-ano-invasion-rusia-industria-armamentistica-va-ganando>

¹⁷ «Alguien está ganando la guerra de Ucrania: Indra y otros fabricantes de armas están en su mejor momento en cinco años», *El Blog Salmón*. 30/5/2023. Disponible en: <https://www.elblogsalmon.com/economia/alguien-esta-ganando-guerra-ucrania-indra-otros-fabricantes-armas-estan-su-mejor-momento-cinco-anos>

umentan los beneficios de manera directa¹⁸. De facto, el índice Stoxx Europe Total Market Aerospace & Defense, el cual agrupa las principales empresas del sector de la defensa en Europa, se encuentra cotizando por encima de los 1.000 puntos, valores nunca registrados desde el inicio de la pandemia en 2020.

La fuerza militar, un factor de potencia para las naciones

Definitivamente y a pesar de la confianza depositada en los mecanismos de sanción internacional impuestos a Rusia¹⁹, no cabe duda de que la guerra en Ucrania ha tenido un impacto inmediato en las decisiones sobre el gasto militar, especialmente en Europa Central y Occidental. Sin embargo, para muchos expertos evaluar la capacidad militar de un país en términos de PIB no siempre refleja su potencial real²⁰, ya que se trata de un análisis económico y no de una valoración sobre su aportación física: equipamiento, infraestructura, producción estratégica, personal militar y capacidad logística, entre otros aspectos.

Desde el año 2006, *Global Fire Power* (GFP) realiza una clasificación de las 145 potencias militares más significativas del panorama geopolítico²¹. Para determinar la puntuación de cada nación en el ranking de Fuerzas Armadas, conocido como PowerIndex, GFP realiza un análisis de más de 60 factores individuales como las capacidades logísticas del país por tierra, mar y aire, su equipamiento, el número de componentes militares, su situación financiera e incluso su localización geográfica y recursos naturales. Si más de la mitad del gasto militar a nivel mundial corresponde con tres países, no es de extrañar que sean estos los principales Estados con mayor potencial armamentístico.

¹⁸ «Las empresas armamentísticas, las grandes beneficiadas del conflicto de Israel y Hamás en bolsa», *Estrategias de inversión*. 19/10/2023. Disponible en: <https://www.estrategiasdeinversion.com/actualidad/noticias/bolsa-eeuu/las-empresas-armamentisticas-las-gran-beneficiadas-n-655771>

¹⁹ NÚÑEZ CIFUENTES, ANA. *Mecanismos de sanción internacional a través del sistema financiero: un arma económica contra Putin*. IEÉE (Instituto Español de Estudios Estratégicos). 14/2/2023. Disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-marco/2023/DIEEEM02_2023_ANANUN_Mecanismos.html

²⁰ OTAN. «¿Por qué es controvertido el gasto del 2 % del PIB en Defensa?», *Euronews*. 6/4/2023. Disponible en: <https://es.euronews.com/2023/04/06/otan-por-que-es-controvertido-el-gasto-del-2-del-pib-en-defensa>

²¹ «Active Military Manpower by Country (2024)», *Global Firepower 2024*. Available at: <https://www.globalfirepower.com/active-military-manpower.php>

Estados Unidos encabeza la lista gracias al tamaño de su flota aérea, los numerosos buques de guerra y su flota de transporte. Rusia, a pesar del desgaste sufrido en su economía, las pérdidas de personal militar y de carros de combate consecuencia de la invasión, se mantiene como segunda potencia. China se posiciona tercera, pero número uno como fuerza naval convirtiéndose en el principal adversario para los norteamericanos, sin embargo, su mayor ventaja competitiva es la mano de obra. Su bajo coste productivo y el gran número de población permiten a China mejorar año tras año sus capacidades militares por tierra, mar y aire. Algo similar ocurre con India, dado su tamaño demográfico y su papel como nación emergente²².

Entre otros, según el listado de GFP, Irán sobrepasa a Israel como fuerza militar, Ucrania ha escalado numerosas posiciones gracias a la recepción en masa de armas occidentales y España se sitúa la número 20 de la lista apostando por una transformación y modernización de sus Fuerzas Armadas para los próximos años²³. Cabe destacar que la reciente incorporación de Finlandia a la OTAN ha sido una importante aportación que permite reforzar su presencia por el norte, gracias al aumento de la capacidad defensiva de la Organización y el control estratégico del Báltico²⁴.

No obstante, aunque las capacidades militares se incrementan en todo el mundo en el «top 20» de GFP, solo 7 de los países de la lista se encuentran en la OTAN y 5 pertenecen a la Unión Europea. Siendo así, no es de extrañar que los últimos acontecimientos hayan puesto de manifiesto la fragilidad de Europa para garantizar su propia seguridad.

Ejemplo de esta falta de voluntad es lo sucedido con la inactividad de los *EU Battlegroups*. Desde 2007, la Unión Europea cuenta con dos grupos de combate compuestos por un mínimo de 1.500 soldados de varias naciones de los cuales uno

²² «Las fuerzas armadas más poderosas de 2023 y el pronóstico de China que hace Global Fire Power», *La Razón*. 12/7/2023. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/fuerzas-armadas-mas-poderosas-2023-pronostico-china-que-hace-global-firepower_2023071264ae916dbcaee0000133fb8b.html

²³ «La ministra de Defensa expone las líneas generales políticas de su Departamento con una previsión del 1,30 % del PIB para el 2024», *La Moncloa*. 25/1/2024. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/defensa/Paginas/2024/250124-robles-congreso-lineas-generales.aspx>

²⁴ «Finland's Accession to NATO Strengthens Alliance Security», *U. S. Department of Defense*. 4/4/2023. Available at: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3351900/finlands-accession-to-nato-strengthens-alliance-security/>

siempre estará activo con el fin de dar una respuesta de emergencia ante cualquier crisis. Sin embargo, el principal problema de estos grupos es la financiación, pues los costes de equipamiento y entrenamiento recaen sobre los propios Estados además de la posibilidad de estos para desplegarlos de manera voluntaria. Por otro lado, para activar los batallones se requiere la unanimidad de todos los miembros del Consejo de la UE y una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, salvo en misiones de evacuación de ciudadanos europeos²⁵. Los *Battlegroups* no se han utilizado en 17 años.

Esta es una de las diferencias entre Estados Unidos y la Unión, Europa continúa siendo la suma de varios Estados con intereses estratégicos diferentes y capacidades presupuestarias distintas. Precisamente esta cuestión ha sido nuevamente abordada por Antonio Tajani, presidente del Parlamento Europeo en 2022: «Si queremos mantener la paz en el mundo, necesitamos un ejército europeo. Y esta es una condición previa fundamental para poder tener una política exterior europea eficaz»²⁶.

Otra de las diferencias recae sobre la inversión económica y el esfuerzo real. Como ya hemos visto, Grecia ha realizado un incremento considerable en términos de PIB, sin embargo, ocupa el puesto número 32 según GFP. Para los países bálticos, no es de extrañar una mayor sensibilidad siendo Estados postsoviéticos y su proximidad al conflicto ruso-ucraniano, vecindad compartida por igual junto con Polonia. Pero, por otro lado, con mayores partidas económicas en términos reales Croacia, Francia, Italia y Alemania se quedan a las puertas del objetivo OTAN y Bélgica, España y Luxemburgo se sitúan como los tres últimos a la cola de la Organización.

Realizando una breve comparativa en términos reales, el gasto militar europeo alcanzaba los 345.000 millones de dólares en 2022 superando con creces a los 84.000 millones de Rusia. Esta última cuenta con 143 millones de habitantes y la Unión Europea con 446. Del total de su población la Federación tiene un millón de personas activas como personal militar, cifra por debajo del millón y medio de los veintisiete. Europa manifiesta una poderosa dependencia energética respecto a los precios del crudo, pero

²⁵ «The Diplomatic Service of the European Union», *European Union External Action*. 9/10/2017. Available at: https://www.eeas.europa.eu/node/33557_en

²⁶ Tajani e Weber: «Un esercito e più investimenti strategici. Per l'Europa è l'ora della Difesa comune» – Intervista a *La Stampa*. Antonio Tajani Blog. 28/1/2024. Disponibile à: <https://antoniotajani.blog/news/tajani-e-weber-un-esercito-e-piu-investimenti-strategici-per-leuropa-e-lora-della-difesa-comune-intervista-a-la-stampa/>

Rusia ha demostrado una incapacidad de diversificación sectorial durante décadas ya que su economía depende de la exportación de sus materias primas. A pesar de todo ello, Rusia ocupa el segundo puesto como Estado militar.

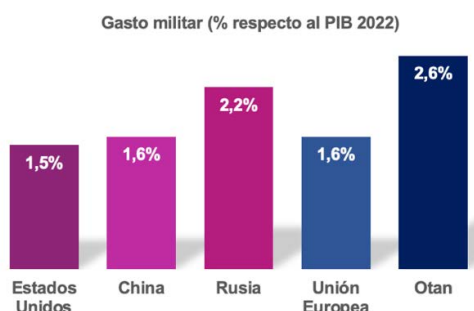


Figura 3. Gasto militar en relación con el PIB 2022 desde una perspectiva de bloque.

Elaboración propia. Fuente: NATO

Se puede observar por tanto que factores como lo económico o el volumen demográfico no son las únicas variables que hacen poderosa a una nación²⁷, el potencial de las Fuerzas Armadas es uno de los elementos más importantes ya que, a mayor capacidad de defensa, mayor influencia en el panorama geopolítico.

¡Armamento nuclear! El retorno de la disuasión en el orden internacional

Hoy en día, de nuevo, convertirse o ser potencia militar con armas nucleares puede contribuir a evitar una agresión de un potencial adversario cuando para este, el coste de la agresión sea mayor al beneficio obtenido. A este respecto, se apuntan dos conceptos claves y estrechamente relacionados para entender el poder de disuasión como un arma de control sobre el orden internacional: la destrucción mutua asegurada y la teoría de la disuasión.

La destrucción mutua asegurada²⁸ (*Mutually Assured Destruction, MAD*) hace referencia a la situación en la que el uso de armamento nuclear por cualquiera de los adversarios

²⁷ «Get realist: How the EU can secure its position amid great power rivalry», *European Council on Foreign Relations*. 7/2/2024. Available at: <https://ecfr.eu/article/get-realist-how-the-eu-can-secure-its-position-amid-great-power-rivalry/>

²⁸ «¿Qué es la destrucción mutua asegurada?», *EOM - El Orden Mundial*. 19/1/2023. Disponible en: <https://elordenmundial.com/que-es-destruccion-mutua-asegurada/>

conllevaría la destrucción completa de ambos. Fue precisamente durante los años de la Guerra Fría que el potencial de aniquilación entre Estados Unidos y la Unión Soviética mantuvo al mundo en un sensible escenario de «paz congelada», siendo conscientes de que un ataque de cualquiera de ellos supondría la destrucción de todos.

En 1959, Bernard Brodie enunciaba que «las armas nucleares deben estar siempre listas, pero nunca se deben utilizar», y en 1966 Thomas Schelling argumentaba que el éxito de una buena estrategia militar consistía en el arte de la coacción y la capacidad de disuasión, cuando se es consciente de esto, poseer armas nucleares o ser potencia armamentística disuade al resto de países de enfrentarse o emprender cualquier hostilidad²⁹. Esta doctrina política y militar se conoce como la «teoría de la disuasión»³⁰. y evita que tu adversario emprenda acciones contra ti ante la amenaza que conlleva tu capacidad de respuesta³¹.

En el tablero europeo, durante las últimas décadas la posibilidad de que una guerra tuviera lugar se fue difuminando con el tiempo contribuyendo a una sensación de seguridad entre Estados. Un escenario relajado que ha provocado que los países de la Unión delegasen su defensa en Estados Unidos bajo el paraguas de la OTAN. Sin embargo, los recientes conflictos que nos rodean han tensado la diplomacia internacional provocando un aumento de la inseguridad que ha puesto de nuevo sobre la mesa la amenaza nuclear entre potencias.

Actualmente, según el análisis publicado por SIPRI en junio de 2023 en materia de armamento, desarme y seguridad internacional, los Estados están acelerando y modernizando su arsenal de armamento nuclear tras la invasión en Ucrania. De facto, se calcula que hasta la fecha existen 12.512 cabezas nucleares, 86 más que en enero de 2022, concentrándose el inventario total entre nueve países: Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido, Francia, India, Pakistán, Corea del Norte e Israel.

²⁹ Bernard Brodie fue un estratega militar estadounidense muy conocido por establecer los conceptos básicos de la estrategia nuclear publicando en 1959 *The Anatomy of Deterrence*. Thomas Schelling fue un economista estadounidense, nobel y autor de varias publicaciones sobre teorías de la guerra como *Arms and Influence* en 1966, *The Strategy of Conflict* en 1960 y *Strategy and Arms Control* en 1961.

³⁰ «Vladimir Putin, entre urnas y armas nucleares», *El Economista*. 15/3/2024. Disponible en: <https://eleconomista.com.ar/internacional/vladimir-putin-urnas-armas-nucleares-n71807>

³¹ «¿Qué es la teoría de la disuasión?», *EOM - El Orden Mundial*. 11/3/2022. Disponible en: <https://elordenmundial.com/que-es-teoria-disuasion/>

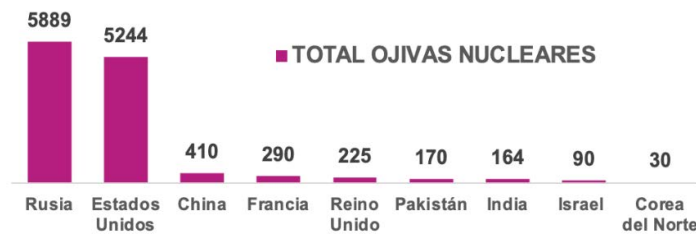


Figura 4. Número de ojivas nucleares por país. Elaboración propia. Fuente: SIPRI³²

Rusia y Estados Unidos acaparan cerca del 90 % de todas las armas nucleares³³ y por ello poseen un gran poder de disuasión como amenaza que representan. Sin embargo, China ha sumado 60 ojivas³⁴ en un año comenzando una importante redimensión de su arsenal que pudiera igualarlos en número de misiles balísticos intercontinentales (ICBM) durante la próxima década. Además, estos tres países poseen el poder de la «tríada nuclear»³⁵, estrategia bélica por la que un Estado divide su arsenal atómico por tierra, mar y aire. Nuevamente tenemos a los tres países habituales dominando el escenario.

A escala europea, Reino Unido anunció un incremento de más de 30 cabezas, además de contar con el «sistema Trident», fuerza disuasoria compuesta por 4 submarinos con capacidad para 16 misiles balísticos y 8 misiles nucleares. De facto, en febrero de 2024 ha tenido lugar el ensayo sobre el lanzamiento de uno de ellos desde el submarino HMS Vanguard en aguas del Atlántico³⁶. Francia también ha continuado con su programa para el desarrollo de un misil crucero desde el aire³⁷ y la mejora de su flota disuasoria, conocida como la «Fuerza Oceánica Estratégica», compuesta por 4 submarinos (Le

³² «Los Estados invierten en arsenales nucleares a medida que las relaciones geopolíticas se deterioran», *SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute*. 12/6/2023. Disponible en: <https://www.sipri.org/sites/default/files/PR%20WNF%202023%20ESP.pdf>

³³ Gran parte de la acumulación de cabezas nucleares de Rusia se debe a la época de la Unión Soviética y el inicio de su programa nuclear en la década de 1940. Estados Unidos a través del Proyecto Manhattan fue el primer país que inició el desarrollo de armamento nuclear durante la Segunda Guerra Mundial y el primero en utilizar bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki.

³⁴ Ojiva nuclear: arma de destrucción masiva también llamada cabeza nuclear (donde se encuentra el explosivo) y que forma parte de los misiles balísticos intercontinentales.

³⁵ Tríada nuclear: estrategia bélica que permite tener una capacidad nuclear dividida por tierra, aire y mar, misiles de tierra (en silos), misiles por aire (transportados por bombarderos) y misiles SLBM (en submarinos nucleares). El objetivo es impedir que tu enemigo destruya todo tu arsenal nuclear en el primer ataque y a su vez aumenta el poder de disuasión gracias a una capacidad de respuesta trifurcada.

³⁶ «UK to test fire nuclear missile from submarine in the Atlantic», *The Telegraph*. 1/2/2024. Available at: <https://www.telegraph.co.uk/news/2024/02/01/test-fire-nuclear-missile-hms-vanguard-florida-dummy/>

³⁷ «Dissuasion nucléaire: la France teste son nouveau missile M51.3 et le fait savoir», *France 24*. 20/11/2023. Disponible a: <https://www.france24.com/fr/france/20231120-dissuasion-nucleaire-la-france-teste-son-nouveau-missile-m51-3-et-le-fait-savoir>

Triomphant, Le Téméraire, Le Vigilant y Le Terrible) con capacidad para 16 misiles balísticos con 6 ojivas nucleares cada uno.

India y Pakistán, consecuencia de sus intermitentes disputas territoriales³⁸, desarrollan programas nucleares desde los años setenta y actualmente se encuentran en plena expansión y modernización de su arsenal. Pakistán³⁹, concentrado en el desarrollo de sus armas tácticas⁴⁰, hace apenas cuatro meses que ha realizado el lanzamiento del misil intercontinental Ababeel, e India, a pesar de sus dificultades económicas, desarrolla submarinos nucleares lanzamisiles además de la modernización de su fuerza oceánica de portaviones, buques escolta y misiles de crucero con carga nuclear⁴¹. Todo apunta a que las fuerzas indias podrían adquirir un relevante papel como aliado para la contención de China en un escenario clave como lo son las líneas marítimas de comunicación (SLOC)⁴² en el Índico.

Israel, a pesar de su falta de transparencia en materia nuclear, también posee ojivas y ha comenzado a modernizar su tríada de misiles, submarinos y aviones. Y en el caso de Corea del Norte, la disuasión nuclear se asienta como pilar principal en su estrategia de seguridad nacional. A pesar de los esfuerzos de todos los gobiernos estadounidenses por frenar su potencial, durante los últimos años el país asiático ha realizado diversas detonaciones subterráneas y noventa lanzamientos incluyendo misiles balísticos intercontinentales e hipersónicos.

En definitiva, todos los países han retomado la retórica de las armas nucleares y el poder de disuasión y no solo eso, sino que además enfatizan sus discursos sobre la importancia de tenerlas. No cabe duda de que los esfuerzos realizados por un control de las armas de destrucción masiva se encuentran más bien en situación de descontrol, lo que ha

³⁸ India desarrolla armas nucleares desde la guerra sino-india por la región de Aksai en 1962 y sus disputas territoriales con Pakistán por la región de Cachemira. Pakistán trabaja en su propio programa nuclear desde 1971 y desde 2014 se centra en la producción de armas nucleares tácticas a medida que crecen las tensiones con Irán.

³⁹ «Inestable, orgulloso y con armas nucleares: 3 motivos para asustarnos si Pakistán entra en guerra», *La Razón*. 18/1/2024. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/inestable-orgulloso-armas-nucleares-3-motivos-asustarnos-pakistan-entra-guerra_2024011865a9445b014c8a0001d21d6e.html

⁴⁰ Armas tácticas y armas estratégicas: las armas nucleares tácticas se utilizan para distancias cortas mientras que las estratégicas son capaces de alcanzar objetivos a larga distancia.

⁴¹ «El poder naval de la India: de las armas nucleares al refuerzo de la flota oceánica», *Defensa.org*. 2/4/2016. Disponible en: <https://www.defensa.com/analisis-gesi/poder-naval-india-armas-nucleares-refuerzo-flota-oceanica>

⁴² Las SLOC o líneas marítimas de comunicación son las principales rutas marítimas establecidas entre puertos con fines comerciales o militares.

provocado en 2023 el abandono de Rusia del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (Nuevo START o Start III)⁴³, último acuerdo vigente entre Estados Unidos y la Federación para reducir las ojivas nucleares. Además, tras el apoyo proporcionado por Irán⁴⁴ a Rusia no solo se ha puesto en riesgo el Plan de Acción Integral Conjunto de 2015 (PAIC)⁴⁵ para el levantamiento progresivo de sus sanciones económicas a medida que redujese las reservas de uranio enriquecido, sino que el conflicto con Ucrania ha propiciado una mayor colaboración entre ambos para cubrir sus necesidades armamentísticas.

Por si fuera poco, en medio de este nuevo entorno de seguridad tan volátil, la inseguridad no hace más que incrementarse. Por un lado, Estados Unidos ha comenzado a modernizar y reemplazar su arsenal nuclear en territorio europeo por lo que también se aleja a pasos agigantados del Tratado de No Proliferación (TNP) el cual prohíbe que los Estados transfieran armas a otros países⁴⁶. Por el otro, según fuentes de inteligencia estadounidenses, Rusia ha comenzado a desarrollar un arma nuclear antisatélite (ASAT) con capacidad para destruir otros sistemas satelitales mediante una explosión electromagnética (EMP nuclear), tras su detonación se generaría una gran onda expansiva capaz de destruir satélites de todo un continente paralizándolo por completo⁴⁷. De confirmarse una verdadera amenaza y ponerse en práctica, estaríamos ante una potencial violación del Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre de 1967⁴⁸ y la prohibición de utilizar armas de destrucción masiva en el espacio exterior.

⁴³ Guerra en Ucrania | «Qué es el tratado de armas nucleares Nuevo START y qué supone que Rusia lo haya abandonado», *BBC News*. 21/2/2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-64724998>

⁴⁴ SÁNCHEZ-REY NAVARRO, Álvaro. *La alianza entre Rusia e Irán en el contexto geopolítico actual: vectores de cooperación y poder*. IEEE, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 17/11/2023. Disponible en: https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2023/DIEEEO98_2023_ALVSAN_Rusia.html

⁴⁵ Plan de Acción Integral Conjunto: acuerdo internacional de 2015 entre Irán, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU y la Unión Europea por el que Irán se comprometía a reducir sus reservas de uranio enriquecido hasta una producción de 3,67 %, reducir sus centrifugadoras de gas y no construir ningún reactor nuclear. Su actividad nuclear sería supervisada por el Organismo Internacional de Energía atómica (OIEA) y las sanciones económicas impuestas por la UE, el CS y EE. UU. eliminadas progresivamente.

⁴⁶ «Nuevas armas nucleares americanas en territorio europeo: una violación del Tratado de No Proliferación», *Centre Delàs D'Estudis per la Paz*: Investigación y acción por la paz y el desarme. 20/1/2023. Disponible en: <https://centredelas.org/actualitat/nuevas-armas-nucleares-americanas-en-territorio-europeo-una-violacion-del-tratado-de-no-proliferacion/?lang=es>

⁴⁷ «White House confirms US has intelligence on Russian anti-satellite capability», *CNN Politics*. 15/2/2024. Available at: <https://edition.cnn.com/2024/02/15/politics/white-house-russia-anti-satellite/index.html>

⁴⁸ «Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies», *United Nations, Office for Outer Space Affairs*. Available at: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/spacelaw/treaties/introouterspacetreaty.html>

¿Y Europa?, ¿un plan para la defensa común integrada?

Con la caída de Afganistán en verano de 2021 y su crisis de evacuación de nacionales y colaboradores, la Unión Europea dejó en evidencia una vez más su dependencia del poderío militar estadounidense⁴⁹. Y ahora ha sido la guerra en Ucrania la que ha puesto en alerta al bloque occidental ante la realidad de una guerra convencional de alta intensidad en su propio espacio. Por primera vez, los esfuerzos por una mayor cooperación en materia de seguridad y defensa han cobrado importancia en las agendas geopolíticas de Europa.

Dentro de un marco institucional internacional, en marzo de 2022, los dirigentes de la Unión adoptaban la «Declaración de Versalles»⁵⁰ con el firme compromiso de incrementar las capacidades de defensa y reducir la dependencia energética de la Federación. El propio Josep Borrell, alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad anunciaba la necesidad de invertir «más y mejor» en el sector.

El 21 del mismo mes, el Consejo Europeo activaba la *Brújula Estratégica*, un plan de acción de refuerzo de la defensa y seguridad europea para el próximo decenio. Incluye una inversión de más de 200.000 millones de euros hasta el 2030 y la creación de una fuerza conjunta de intervención rápida formada por 5.000 soldados, junto a componentes aéreos, marítimos y terrestres para el 2025. Para llevarlo a cabo, la Brújula Estratégica se asienta en cuatro pilares fundamentales:

⁴⁹ «Europa apura las últimas horas de evacuación de Kabul entre amenazas de atentado "inminente"», *El Confidencial*. 26/8/2021. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2021-08-26/aeropuerto-alerta-terrorista-afganistan-isis-k_3251842/

⁵⁰ CONSEJO EUROPEO. *Declaración de Versalles*. 10 y 11 de marzo de 2022. 11/4/2022. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/11/the-versailles-declaration-10-11-03-2022/>



Figura 5. Pilares de la Brújula Estratégica. Elaboración propia. Fuente: Consejo de la UE⁵¹

En definitiva, el plan pretende avanzar hacia una defensa común mediante la creación de un entorno en el que la Unión tenga la capacidad de garantizar su seguridad y defender de manera autónoma los intereses estratégicos de todos sus socios. «Las amenazas son cada vez mayores y el precio de no hacer nada es evidente» –anunciaba recientemente Josep Borrell.

Por otro lado, consecuencia de una inversión insuficiente durante años en la industria de defensa junto a la necesidad urgente de suministrar armamento a Ucrania a largo plazo, Europa ha dejado al descubierto una escasez de reservas de munición, misiles y otros materiales⁵², así como una ineficiente capacidad de producción ante un aumento significativo de la demanda a nivel global. Tratando de dar respuesta a esta carencia, la Comisión junto al Consejo aprobaron en mayo de 2023 la Ley de Apoyo a la Producción de Munición⁵³.

Será la primera vez que la Unión Europea financiará la producción de material bélico. El reglamento establecido facilitará el acceso a dicha financiación de las empresas tanto

⁵¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Una Brújula Estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la UE en el próximo decenio*. 21/4/2023. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>

⁵² «De Ucrania al mar Rojo: 10 puntos sobre la defensa europea en 2024», *Le Grand Continent*. 8/1/2024. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2024/01/08/de-ucrania-al-mar-rojo-10-puntos-sobre-la-defensa-europea-en-2024/>

⁵³ «Defensa: 500 millones de euros y nuevas medidas para impulsar con urgencia las capacidades de producción de municiones de la industria de defensa de la UE», *Comisión Europea*. 3/5/2023. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_2569

públicas como privadas a través del instrumento del Fondo de Potenciación⁵⁴. Un presupuesto de 500 millones de euros hasta junio de 2025 procedentes principalmente del Fondo Europeo de Defensa para impulsar la capacidad de producción de misiles y municiones y contribuir a un aprovisionamiento común.

En la misma senda el 12 de enero de 2024, la Comisión Europea y el Fondo Europeo de Inversiones se unieron para impulsar el llamado Fondo de Equidad de Defensa⁵⁵. Otra inyección económica para los próximos cuatro años de 175 millones⁵⁶ de euros aportados por el Fondo Europeo de Defensa y el Fondo Europeo de Inversiones con el objetivo de estimular la inversión y la investigación en tecnologías de defensa. La iniciativa prevé generar además 500 millones de euros gracias al «Mecanismo de Capital en materia de Defensa»⁵⁷, instrumentos que faciliten el acceso a la financiación a las empresas y pymes del sector.

Es evidente que la guerra en Ucrania ha provocado un cambio en el panorama de seguridad internacional poniendo de manifiesto que, hasta la fecha, la Unión Europea ha arrastrado un déficit de inversión militar, un déficit en su industria y un déficit en sus capacidades. Ahora bien, ¿se está haciendo lo suficiente para garantizar que Europa pueda tomar sus propias decisiones en materia de defensa y garantizar su propia seguridad como entidad regional sin depender de otros actores geopolíticos?, ¿se debe invertir más o mejor?, ¿se necesita un ejército europeo?

Conclusión

Ni la disrupción económica tras la pandemia, ni la crisis inflacionista a la que nos ha arrastrado la guerra ucraniana, ni la inestabilidad latente de África Central y

⁵⁴ «ASAP: Council and European Parliament strike a deal on boosting the production of ammunition and missiles in the EU», *European Council*. 7/7/2023. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/07/07/asap-council-and-european-parliament-strike-a-deal-on-boosting-the-production-of-ammunition-and-missiles-in-the-eu/>

⁵⁵ «EU Defence Innovation Scheme (EUDIS)», *European Union*. Available at: https://eudis.europa.eu/defence-equity-facility_en

⁵⁶ «Europa lanza una iniciativa para obtener otros 500 millones en tecnologías de defensa», *Infodefensa.com*. 23/1/2024. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4680689/europa-lanza-iniciativa-obtener-otros-500-millones-tecnologias-defensa>

⁵⁷ «La Comisión Europea y el Fondo Europeo de Inversiones aúnan fuerzas para impulsar la inversión en innovación en materia de defensa a través del Mecanismo de Capital en materia de Defensa», *Comisión Europea*. 12/1/2024. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_24_145

subsahariana, ni los nuevos aumentos en el precio de crudo por la guerra en Oriente Próximo impiden que el mundo se blinde. Concretamente, el nuevo tablero geopolítico desde la invasión de la península de Crimea en 2014 y la invasión rusa en 2022 han supuesto una movilización histórica de recursos militares y la necesidad urgente de un rearme global. Además, las previsiones del gasto militar para los próximos años continuarán al alza, evidenciando el hecho de que vivimos en un mundo cada vez más inseguro.

Aunque no se trata de un escenario idéntico a la carrera armamentística de la Guerra Fría, no cabe duda de que el factor nuclear vuelve a influir en la toma de decisiones estratégicas a nivel internacional. Las armas de destrucción masiva siguen siendo la mejor prevención para evitar el enfrentamiento directo entre grandes potencias, sin embargo, quien las controla genera el efecto secundario de la inestabilidad entre los Estados y sus relaciones con el exterior.

Por otro lado, la mayoría de los países están realizando esfuerzos económicos para consolidarse como potencias bélicas, tanto en términos reales como en relación con el PIB, sin embargo, Estados Unidos, China y Rusia se mantienen constantemente como las tres naciones que más invierten en defensa y principales países con fuerza nuclear y mayor potencial armamentístico, por lo que, hasta la fecha, siguen siendo los actores con mayor peso en el orden internacional.

El enfrentamiento de Rusia y Ucrania en suelo europeo deja en evidencia que Europa tiene dificultades en materia de seguridad, ya que al no contar con una fuerza centralizada la capacidad de actuación como entidad geopolítica es menor. La Unión no solo presenta una dependencia energética hacia Estados Unidos sino también estratégica dada su incapacidad de respuesta rápida y eficaz cuando peligran sus intereses. Si se pretende tener capacidad de acción real e influencia en el plano militar, se debe trabajar por alcanzar la autonomía en materia de seguridad y defensa.

En la senda por esa integración de la defensa europea, esta no puede limitarse únicamente a una cifra aritmética del 2 % y relativa según de qué nación se trate. Para influir en la política exterior es necesaria una defensa común con un objetivo claramente definido, pues solo cuando se comparten intereses se es capaz de dejar de lado las

diferencias. Para ello, no basta con un intento por crear un ejército conjunto, también es necesaria una verdadera integración en la industria armamentística.

La Unión debe adquirir una capacidad de gestión frente a múltiples crisis, además, en un entorno hostil y de naturaleza cambiante de los conflictos, los avances en la tecnología militar y el desarrollo de la inteligencia artificial harán que surjan nuevas amenazas y desafíos que demuestran que se necesita la defensa no solo para preservar nuestros valores democráticos sino para proteger nuestros intereses y garantizar la propia integridad territorial. *Si vis pacem et securitatem, defende.*

*Ana Núñez Cifuentes**

Analista en Prevención de Blanqueo de Capitales y Financiación Terrorista
Máster en Asuntos Internacionales, Universidad Pontificia de Comillas



59/2024

3 de junio de 2024

*Javier de la Rubia Navarro **

Vinculación entre juegos de guerra e innovación militar: un camino hacia el cambio doctrinal

Vinculación entre juegos de guerra e innovación militar: un camino hacia el cambio doctrinal

Resumen:

A pesar de que los conceptos de innovación militar y juegos profesionales son objeto de investigación en los estudios estratégicos, ambos tienden a ser trabajados de manera independiente. El presente trabajo se propone rellenar el vacío de información al tratar de establecer un nexo entre ambos, identificando qué es aquello que los une y cómo el primero puede ocurrir como consecuencia del segundo. Para ello, se detallan dos casos de estudio que demuestran que dicha relación no siempre se da, sino que se han de respetar una serie de premisas ineludibles para que esta sea fructífera.

Palabras clave:

Innovación militar, juegos profesionales, doctrina, período de entreguerras.

***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.

Linking wargames and military innovation: a path to doctrinal change

Abstract:

Although the concepts of military innovation and professional games are studied in strategic studies, both tend to be worked on independently. The present work aims to fill the information gap by trying to establish a link between the two, identifying what unites them and how the former can occur as a consequence of the latter. To this end, two case studies are presented showing that this relationship does not always exist, but that a series of unavoidable premises must be respected for it to be fruitful.

Keywords:

Military innovation, professional games, doctrine, interwar period.

Introducción

La necesidad de prepararse para afrontar con éxito la próxima guerra contra un oponente que puede ser difícil de identificar y en un contexto político convulso lleva a las organizaciones militares a realizar un meticuloso análisis, tanto interno como del entorno¹, cuyos resultados servirán para identificar aquellos aspectos que requieren de un cambio² con el fin de mantenerse actualizados. En ocasiones, es posible que la innovación tenga lugar como consecuencia de un motivo más trascendente, como un desastre militar³.

Sin embargo, lo cierto es que los ejércitos tienen motivos para mostrarse reticentes a introducir cambios. En primer lugar, porque son instituciones conservadoras y defensoras de valores como la jerarquía, la disciplina y la tradición. En segundo lugar, porque las derrotas se pagan a un precio muy alto y en la mayoría de las ocasiones tiende a mantenerse fieles a una forma de operar conocida antes que adoptar una doctrina foránea. Y, en tercer lugar, porque a falta de un desastre que evidencie la necesidad del cambio, siempre resulta difícil especular con argumentos sólidos sobre las futuras condiciones del combate.

Por tanto, ¿qué es lo que los lleva a adoptar una innovación? Esta pregunta puede responderse desde dos enfoques antagónicos. Asumiendo que la función principal de unas fuerzas armadas es defender la integridad y los intereses nacionales, en tiempo de guerra los ejércitos están, aunque de un modo peculiar, «trabajando». Dado que se están enfrentando a un enemigo que busca acabar con ellos, los horizontes para la implementación de las innovaciones se reducen sustancialmente con respecto a los tiempos de paz; la propuesta de innovación debe sortear toda clase de obstáculos burocráticos que ralenticen su implementación con el objetivo de poder obtener alguna ventaja durante el tiempo que duren las hostilidades. El campo de batalla se postula como la mejor oportunidad para verificar la adecuación del cambio introducido en tanto en cuanto los resultados pueden ser cotejados con aquellos obtenidos con los procedimientos actuales, obteniendo una idea clara acerca de si se ha producido o no

¹ A raíz de las guerras árabe-israelíes de 1967 y 1973 los estadounidenses obtuvieron valiosas lecciones que contribuyeron al desarrollo de la doctrina de la Batalla Aeroterrestre de 1982. JORDÁN, Javier y CALVO ALBERO, José Luis. *El nuevo rostro de la guerra*. Pamplona, EUNSA, 2005.

² A lo largo del trabajo se emplearán los conceptos de *innovación*, *innovación militar* y *cambio* de manera indistinta.

³ La *blitzkrieg* se postula como el ejemplo paradigmático tras la derrota en la Gran Guerra.

un avance⁴. Además, es importante tener en cuenta que durante una guerra se emplean todo tipo de procedimientos para la adquisición de información y su procesamiento en inteligencia que proporcionan valiosos y variados datos sobre el enemigo que permiten intuir qué es aquello que debe cambiar.

La situación en tiempo de paz es diametralmente opuesta. Los tiempos para valorar la introducción de un cambio son muy superiores debido a que es difícil predecir cómo será la guerra del futuro; no existe una amenaza real que ejerza presión sobre la organización militar, y no se cuenta con datos empíricos que demuestren la necesidad de dicho cambio. El problema es que, aunque en ocasiones difíciles de demostrar, los procesos de innovación siguen siendo necesarios.

Los juegos de guerra como puerta de acceso a la innovación militar

A pesar de tratarse de un término que cuenta con alrededor de tres décadas de recorrido, lo cierto es que no se ha conseguido consensuar una definición unívoca de qué se entiende por innovación militar.

Stephen Rosen propuso una de las primeras definiciones. En su obra define una gran innovación como «un cambio en los conceptos operativos de un arma [o especialidad fundamental, en términos castrenses españoles], es decir, en las ideas que gobiernan el modo en que se utiliza la fuerza para ganar una campaña». Añade que una gran innovación «puede implicar el modo en que un arma se relaciona con otra y con el abandono de viejos conceptos operativos y de sistemas de armas considerados dominantes»⁵.

Jeffrey A. Isaacson, Christopher Layne y John Arquilla publicaron en 1999 un documento en la RAND Corporation en el que proponían que la innovación militar podía entenderse como «el desarrollo de nuevos conceptos de guerra y/o modos de integrar la tecnología. Nuevos modos de integración de la tecnología pueden incluir la revisión de la doctrina, tácticas, instrucción o apoyo. Es importante destacar que una innovación militar es

⁴ La guerra civil siria fue la oportunidad que los rusos utilizaron para exhibir y evaluar el rendimiento de las últimas adquisiciones tecnológicas, como los misiles *Kalibr-NK* y *Kalibr-PL* lanzados desde fragatas y submarinos respectivamente. MORDECHAI DE HAAS, Gaberščik *et al.*, «Russia's Military Action in Syria Driven by Military Reforms», *Journal of Strategic Studies*, Vol. 33, No. 2. 2020, pp. 292-299.

⁵ ROSEN, Stephen. *Winning the Next War. Innovation in the Modern Military*. Ithaca, Cornell University Press, 1991.

diferente a una innovación tecnológica. Es probable que la innovación militar pueda incluir nueva tecnología, pero no tiene por qué requerir el uso de ella»⁶.

Grissom, por su parte, define una innovación militar como «un cambio en la praxis operacional que produce un aumento sustancial en la efectividad militar medida en base a los resultados de la batalla»⁷.

La definición más reciente ha sido la propuesta por Horowitz y Pindyck en un artículo en el que repasan los aspectos en los que la academia coincide que son comunes para considerar un cambio como innovador y aquellos en los que surgen discrepancias. Según estos autores, una innovación militar es un conjunto de «cambios en el modo de conducir la guerra diseñados para incrementar la habilidad con la que una comunidad militar es capaz de generar poder»⁸.

En base a estas definiciones encontramos la doctrina como elemento subyacente y común a todas ellas⁹.

Considerando la doctrina como la forma de actuar de unas fuerzas armadas, actual y futura, y como puente que une la teoría sobre la guerra y su práctica¹⁰, es posible entender el desarrollo doctrinal como un proceso de investigación sistemático que requiere de unos medios para testear nuevas ideas en un ambiente lo más parecido posible a aquel en que serán empleadas. Es por ello por lo que resulta complicado evaluar la validez de nuevas aproximaciones, porque todo modelo o abstracción de la realidad implica una simplificación de la misma que imposibilita ofrecer garantías de éxito. Es aquí donde radica el potencial de los juegos de guerra.

Al proponer soluciones a un problema operativo dado¹¹, los juegos ofrecen un medio de bajo coste, pero efectivo, para explorar su uso en diferentes niveles, valorar su impacto y generar conocimiento. El siguiente paso lógico sería el planeamiento de ejercicios con

⁶ ISAACSON, Jeffrey A., LAYNE, Christopher y ARQUILLA, John. *Predicting Military Innovation*. Santa Monica, CA, RAND Corporation, 1999.

⁷ GRISSOM, Adam. «The future of military innovation studies», *Journal of Strategic Studies*, Vol. 29, No. 5. 2006, pp. 905-934.

⁸ MICHAEL, Horowitz y PINDYCK, Shira. «What is a military innovation and why it matters», *Journal of Strategic Studies*, Vol. 46, No. 1. 2022, pp. 85-114.

⁹ FRIAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. «El cambio doctrinal, clave de la innovación militar», *Análisis GESI 15/2014*.

¹⁰ FRIAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. *El sistema internacional y las FAS en el horizonte 2050*. Documento de Opinión IEEE 106/2017.

¹¹ Mahnken propone llamar a esta fase con el nombre de *especulación*; la primera de un total de tres. MAHKEN, Thomas G. «China's Anti-Access Strategy in Historical and Theoretical Perspective», *Journal of Strategic Studies*, Vol. 34, No. 3. 2011, pp. 299-323.

fuerzas reales para poner en práctica lo planteado de forma teórica en los juegos; son situaciones provechosas siempre y cuando se haya acotado convenientemente en los juegos aquello que se busca implementar, porque sirven para visualizar las limitaciones reales que se hayan podido pasar por alto sobre el papel, además de que se generan nuevos interrogantes que retroalimentan las sucesivas iteraciones del juego. De este modo se tiene el proceso de innovación doctrinal —aunque idealizado— como algo cíclico cuyo número de iteraciones de sesiones de juego seguidas de maniobras en el campo será el necesario para conseguir que la organización militar se encuentre con la suficiente confianza para validar una doctrina, con la consiguiente asignación de recursos para adoptarla.

Antes de tratar los casos que evidencian este uso de los *wargames*¹², es preciso dejar claro que todo juego que se quiera aplicar con seriedad debe contar con una serie de elementos constitutivos básicos. Su ausencia reduciría su finalidad a la puramente lúdica de un juego de mesa cualquiera¹³.

- Objetivos. Cuanto mejor definidos estén y más orientados a él el resto de elementos, será más fácil asimilar las lecciones e información extraídas. Para considerar un juego como profesional los objetivos deben ser claros y concisos.
- El escenario y el contexto de partida influenciarán las decisiones de los jugadores. Independientemente de si se trata de un escenario real o ficticio, lo importante es que sea verosímil.
- Información relativa a los jugadores —como fuerzas disponibles o capacidades—, modelos de resolución de interacciones en base a tablas y expresiones que traduzcan las decisiones en eventos y unas reglas que controlen la secuencia del juego y generen cadenas de acción-reacción coherentes.
- Elementos que introduzcan realismo y complejidad, como errores en la información de los jugadores o incidencias aleatorias que simulen «la niebla de la guerra».
- Los jugadores son fundamentales en tanto en cuanto sus decisiones son las responsables del curso que tome el juego. Cuanto más realistas sean los actores

¹² El término *wargame* hace referencia a aquellos juegos de carácter bélico.

¹³ JORDÁN, Javier. «Los juegos como herramienta de análisis, prospectiva y docencia en estudios estratégicos», *Global Strategy Report 14/2022*; PERLA, Peter. *The Art of Wargaming: A Guide to Professionals and Hobbyists*. Washington, D. C., US Naval Institute Press, 1990.

que representan y adecuada la información de que disponen, mayor consistencia tendrá el juego.

- Por último, un elemento imprescindible para poder atribuir el adjetivo «profesional» a un juego: el análisis de los resultados o *debriefing*. Si los objetivos estaban bien definidos, el análisis evalúa hasta qué punto se han conseguido. Se trata de la fase final —es conveniente hacerla nada más terminar el juego— en la que se extraen las lecciones a las estrategias aplicadas, los errores cometidos y las interacciones entre jugadores. Resulta esencial para aprender en base a lo desarrollado en el juego e identificar nuevas necesidades en futuras iteraciones.

El advenimiento de la doctrina aeronaval en la US Navy

Durante la Segunda Guerra Mundial (SGM), la aviación tuvo un efecto decisivo en el resultado de las campañas navales en el Pacífico. Los aviones —tanto basados en tierra como embarcado— constituían la mejor opción para ejecutar misiones de reconocimiento, eran eficientes para la escolta de los buques, especialmente contra la aviación enemiga y los submarinos, y se revelaron como la herramienta más útil para las acciones ofensivas tanto contra buques militares como mercantes civiles. Sin embargo, durante el período de entreguerras las armadas británica, estadounidense y japonesa fueron incapaces de obtener el máximo potencial de esta innovación. Y es que, como toda innovación de calado, sus defensores han de mantenerse firmes a sus ideas y luchar contra los prejuicios, la burocracia y el conservadurismo de la cúpula militar que prefieren mantenerse fieles a lo que conocen y funciona, antes que abrir la puerta a nuevas ideas revestidas de incertidumbre¹⁴.

En el caso de la US Navy, el Naval War College (NWC), institución cuya misión era perfeccionar y consolidar la formación de los oficiales que posteriormente ocuparían puestos de responsabilidad, se apoyaba en varias líneas de acción para conseguir este objetivo. Las más importantes eran las maniobras navales, el diseño de planes de guerra, las deliberaciones entre oficiales sénior y el uso de *wargames*¹⁵. En el desarrollo de la

¹⁴ TILL, Geoffrey. «Adopting the aircraft carrier. The British, American, and Japanese case studies», en MURRAY, Williamson y MILLET, Allan. *Military Innovation in the Interwar Period*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 191-192.

¹⁵ LILLARD, John. *Playing War: Wargaming and the U.S. Navy Preparations for World War II*. Lincoln, University of Nebraska Press, 2013.

doctrina aeronaval, los juegos de guerra tuvieron una importancia preponderante, hasta tal punto que acabaron convirtiéndose en la columna vertebral del plan de estudios.

A principios de 1930 el NCW siguió experimentando nuevas tácticas y estrategias en el marco de unos juegos cada vez más maduros, dejando así de lado los cada vez más anquilosados principios del combate naval del siglo XIX. Ello, junto con las lecciones aprendidas de los juicios críticos, propició que los *wargames* fueran ganando en complejidad. Atrás se dejaron los clásicos enfrentamientos entre flotas a nivel táctico para dotarlos de una perspectiva más estratégica, con misiones más variadas como el desembarco anfibio y la creación de escenarios geográficos más amplios.

Estos cambios tuvieron un impacto significativo en la visión que se tenía de la aviación embarcada. A pesar de que ni docentes ni alumnos tenían experiencia en cuestiones aeronavales, el análisis de los resultados de los juegos obligaba a replantearse el papel de esta capacidad. Por ejemplo, durante el juego OP IV ambientado en el Pacífico (choque entre las flotas americana y japonesa) se buscaba la toma de las islas Tawi Tawi, al sureste de las Filipinas por parte de la flota azul¹⁶. Al final de la sesión, la flota azul consiguió su objetivo, pero a un precio excesivamente alto: casi el 85 % de los buques se habían hundido o habían sufrido serios desperfectos. El capitán John Greenslade, director de operaciones del juego, escribió en su informe que la flota azul solo podría tener éxito en sus operaciones siempre y cuando destruyera las bases aéreas enemigas. Greenslade defendía que las fuerzas de superficie solo podrían conseguir sus objetivos bajo el paraguas de lo que luego se conocería como superioridad aérea.

Parte del potencial de los juegos radicaba en que sobre ellos no se aplicaban las limitaciones impuestas por el Tratado de Washington, sino que los medios empleados variaban en función de la creatividad de los oficiales que diseñaban las sesiones. En lo que respecta a la aviación, de hecho, la evaluación de sus capacidades se llevó al límite para averiguar el lugar que debería ocupar en la guerra naval del momento. El método que se utilizó fue dar a los jefes de las flotas total libertad para emplear los medios aeronavales. Sus portaviones podrían llevar tantos aviones como quisieran y del tipo que fuera, pero debían respetar sus capacidades y limitaciones reales. Esta libertad se tradujo en un aluvión de ideas que sirvieron para averiguar qué misiones podía ejecutar

¹⁶ *Idem.*

la aviación y cuáles no¹⁷. De hecho, algunas tácticas se establecieron casi como principios, como iniciar la maniobra con ataques aéreos antes de establecer contacto entre las fuerzas de superficie¹⁸. Hasta tal punto estaba la US Navy interesada en los resultados de estas pruebas que el almirante Harris Laning¹⁹, presidente del NWC desde 1930, fue llamado por la Junta General de la Armada, el órgano encargado de recomendar al Congreso sobre las políticas navales, para realizar asesoramiento sobre el desarrollo de la aviación naval²⁰.

El papel que la aviación naval jugó en la SGM es de sobra conocido. La práctica de los juegos de guerra en el NWC entre 1920-1939 se hizo de forma rigurosa, con objetivos claros y realistas y con el profesorado en el papel de árbitros imparciales, llegando así a conclusiones objetivas sobre el empleo de la fuerza. A medida que se desvelaba el potencial de la aviación, los juegos fueron orientándose a refinar su uso para aprovechar al máximo sus capacidades, hasta llegar al punto de convertir al portaviones en el elemento principal de la doctrina naval en el Pacífico.

Desarrollo de la doctrina acorazada francesa

La victoria de Prusia en la guerra contra Francia en 1870-71 fue uno de los principales motivos por el que el uso de los juegos de guerra como herramienta para el entrenamiento de los oficiales se popularizó entre los países vecinos. Francia fue uno de ellos, aunque su proceso de emulación desembocó en una aplicación mediocre de esta técnica²¹.

La ingente cantidad de bajas producidas durante la Gran Guerra condicionó la actitud del Ejército francés durante el período de entreguerras. Asumir el coste humano de una

¹⁷ WHEELER, Gerald. «The War College Years of Admiral Harris Laning, U.S. Navy», *Naval War College Review*, Vol. 22, No. 3. 1969, pp. 69-88.

¹⁸ LILLARD, John. *Op. cit.*, p. 104.

¹⁹ Junto con el almirante William A. Moffet, director de la Oficina Aeronáutica de la US Navy, fueron los principales artífices del desarrollo teórico del poder aeronaval norteamericano. Sobre sus aportaciones puede consultarse: TRIMBLE, William F. *Admiral William A. Moffet. Architect of Naval Aviation*. Washington, D. C., Smithsonian Institute Press, 1993.

²⁰ WHEELER, Gerald. *Op. cit.*, p. 78.

²¹ CARTER, Daniel S. *Innovation, Wargaming and the Development of Armored Doctrine*. Trabajo fin de máster, Massachusetts Institute of Technology, 2005.

nueva ofensiva era impensable; más allá de que la victoria alcanzada en 1918 parecía confirmar la idoneidad de sus ideas doctrinales²².

Por otra parte, no faltaban las críticas al sistema de reclutamiento. Los oficiales argumentaban que, con un compromiso de un año, resultaba inviable adiestrar a las tropas para realizar maniobras complejas. Los reclutas eran un conjunto de hombres dispuestos a todo, pero buenos en nada²³.

Ello llevó a priorizar una estrategia eminentemente defensiva en caso de un nuevo inicio de hostilidades²⁴; una defensa que sería combinada con la concentración de una gran potencia de fuego en detrimento de una doctrina basada en la maniobra. De esta unión surgió la doctrina de la batalla metódica, cuyo papel principal sería asumido por la infantería, que sería la base para el desarrollo de las operaciones durante la SGM.

Esta visión imponía importantes limitaciones. En primer lugar, se descartaba el apoyo por el fuego a las unidades de baja entidad; en su lugar, los fuegos debían utilizarse de forma masiva para apoyar el avance o la defensa de la infantería, cuyo rango de movimiento estaba supeditado al alcance de las piezas de artillería²⁵. Esta práctica iba en contra de la rapidez y la flexibilidad, con lo que la maniobra se volvía rígida y poco práctica. Desde el punto de vista francés, sin embargo, eso les permitía tener un mayor control de las grandes formaciones, pensamiento que se derivaba de la obsesión por dominar cada movimiento del campo de batalla para evitar grandes pérdidas²⁶. La excesiva centralización de la fuerza y su avance en función de las posiciones de la artillería convertían la batalla en un ejercicio de sincronización perfecta en el que se iban consiguiendo unos objetivos claros con una secuencia determinada. Lógicamente, este planteamiento dejaba poco espacio para la iniciativa.

Además de priorizar la defensa, la nueva doctrina estaba vertebrada en el uso de la infantería como principal arma de combate, quedando el resto relegadas a cometidos de apoyo. Los carros de combate eran recursos limitados y no se querían arriesgar sin el

²² FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. «Desarrollos doctrinales en el período de entreguerras», *Global Strategy*. Disponible en: <https://global-strategy.org/desarrollos-doctrinales-en-el-periodo-de-entreguerras/> (consultado 25/2/2024)

²³ KIER, Elizabeth. *Op. cit.*

²⁴ Para profundizar en el tipo de Ejército que los franceses tenían en 1940 y por qué estas fallaron puede consultarse: DOUGHTY, Robert. *The Seeds of Disaster: The Development of French Army Doctrine, 1919-39*. Mechanicsburg, Stackpole Books, 2014.

²⁵ RAJEVS, Igor. «The French Army in the Interwar Period», *Baltic Security & Defence Review*, Vol. 11, No. 2. 2009, pp. 186-207.

²⁶ *Idem.*

apoyo de las armas, además de que se llegó a la conclusión después de unas maniobras de que eran incapaces de tomar y controlar una zona del terreno por la escasa visibilidad que se tenía desde ellos. Durante una serie de juegos en 1933, bajo la dirección del coronel Martín, este asimilaba los carros como una especie de artillería de campaña, idea sobre la que se diseñaba la estructura de los juegos²⁷.

Cada vez se fue haciendo más evidente que la doctrina defensiva era el camino a seguir para evitar un descalabro como el de décadas atrás, de modo que durante los juegos y las maniobras realizadas durante la década de 1930 lo que se buscaba era reafirmarse en esta postura. No se trataba de buscar un uso innovador de los nuevos sistemas de armas, sino identificar el papel que deberían jugar en el marco de la batalla metódica.

Una consecuencia de todo ello quedó reflejada en el interesado diseño de los escenarios donde tendrían lugar los juegos. Siendo que lo que se buscaba era poner de manifiesto los aspectos positivos de la nueva doctrina, las deficiencias identificadas se ignoraban. Un ejemplo evidente era la situación del enemigo simulado. En ningún caso se trataba de un juego interactivo en el que un equipo tomaba unas decisiones y el contrario buscaba lidiar con las consecuencias, sino que las posiciones enemigas estaban predefinidas y preparadas para contrarrestar el asalto aliado. No se buscaba generar sorpresa, incertidumbre o poner a prueba la capacidad de adaptación de los mandos, sino que se trataba de evaluar si el avance sincronizado de las fuerzas era capaz de sobreponerse a un enemigo predispuesto. Aquellos jugadores encuadrados en el equipo rojo (enemigo) eran disuadidos de operar según la doctrina alemana, especialmente durante los ejercicios reales, para evitar distorsionar sus ideas. En lugar de ello las acciones enemigas seguían las directrices de la batalla metódica, con avance lento y calculado. El resultado de los juegos quedaba en entredicho y alejado de cualquier situación real, contribuyendo únicamente a confirmar el escepticismo con respecto a adoptar una mentalidad ofensiva²⁸.

Con todo, fueron demasiados los factores que contribuyeron a una derrota francesa en 1940 desde el punto de vista de la preparación. Los amargos recuerdos de la Primera Guerra Mundial se reflejaron en una fe ciega en la batalla metódica que se imponía a cualquier propuesta a favor de una actitud más ofensiva. Como consecuencia, todo

²⁷ DOUGHTY, Robert. *Op. cit.*, p. 145.

²⁸ CARTER, Daniel S. *Op. cit.*

giraba en torno a ella. Los juegos y sus respectivos juicios críticos, dirigidos generalmente por infantes que desechaban cualquier idea que hiciera peligrar el céntrico rol de su especialidad, carecían de un adecuado sistema de lecciones aprendidas que permitiera identificar y centrarse en los aspectos más vulnerables; era frecuente que una misma persona actuara como árbitro y diseñador del juego, cuyo interés personal podía influir en el resultado final y arrojar unas conclusiones viciadas; el diseño se hacía a medida de lo que se quería demostrar, lo que inhibía el interés por enfrentarse a un enemigo alemán que fuera capaz de poner en duda la efectividad de la doctrina francesa, y la representación del enemigo era pobre y predecible. Estaba todo tan dispuesto para demostrar que la batalla metódica era la mejor solución, que los elementos básicos de los *wargames*, en los que los jugadores asumen el rol de los actores objeto de estudio que toman decisiones de manera impredecible y lo que se busca es anteponerse a las acciones del otro bando, todo ello dentro de un escenario plausible y dominado por el azar, eran inexistentes.

Por tanto, aunque el interés que despertaron los juegos de guerra llegó a París, en ningún caso las instituciones militares francesas se preocuparon por considerar los principios básicos necesarios para que pudieran considerarse una herramienta válida para la exploración sobre las características de un futuro conflicto.

Conclusiones

Ante la pregunta de si los juegos de guerra son capaces de impulsar los procesos de innovación militar, del contenido del artículo se deduce que la respuesta es afirmativa, pero con matices.

Para empezar, es fundamental entender que los juegos no son, ni pretenden ser, una representación exacta de la realidad, sino que se constituyen como un medio para simplificarla y favorecer el entendimiento de un problema dado. Ello significa que las conclusiones que se deriven de su uso han de analizarse desde un punto de vista crítico, teniendo presente que no pretenden predecir el futuro ni la probabilidad con la que un hecho ocurra; se limitan a ilustrar posibles resultados en apoyo a los procesos de toma de decisiones.

Aunque tanto la US Navy como el Ejército francés emplearon una misma herramienta para conseguir un mismo fin, el modo en que se implementó fue diametralmente opuesto. En primer lugar, los *wargames* llevados a cabo en el NWC formaban parte del plan de estudios del único centro que la US Navy disponía para impartir una formación de perfeccionamiento a sus oficiales. De ello se deduce que en el diseño de los juegos se hacía de forma meticulosa, ganando en complejidad a medida que avanzaba el curso y adaptando los objetivos a la experiencia que iban cogiendo los alumnos. Todo ello bajo la atenta mirada del profesorado de los diferentes departamentos que orientaban a los alumnos en su rol asignado y mantenían una visión crítica durante el análisis de resultados.

En el extremo opuesto, la aplicación de los juegos por parte del ejército francés tenía el único objetivo de confirmar su idea de que la batalla metódica era la mejor doctrina a adoptar para evitar un descalabro como el de la Gran Guerra. El papel del equipo rojo era anecdótico, ya que no se les permitía emplear la doctrina alemana, y su libertad de acción se limitaba a unas acciones predefinidas; el esfuerzo principal se asociaba siempre a la infantería, ignorando cualquier propuesta que implicara un mayor predominio de otras armas, y el que diseñaba los escenarios solía ser el que los arbitraba, buscando siempre ofrecer un trato de favor a las fuerzas propias. Todo ello bajo el predominio de una cultura limitante que cohibía el pensamiento crítico.

En la actualidad, el uso de los juegos sigue siendo algo recurrente en el seno de algunas organizaciones militares gracias al elevado potencial que ofrecen al combinarse con la inteligencia artificial. A pesar de encontrarse en una etapa primigenia, esta integración persigue que puedan diseñarse y ejecutarse juegos más complejos que trasciendan el propio campo de batalla, como el apoyo a la resolución de tensiones diplomáticas²⁹ o el diseño de hojas de ruta que oriente los procesos de adquisición de material para defensa³⁰.

En cualquier caso, la innovación tiende a prosperar en una cultura que acoge la exploración de nuevas propuestas y tolera el disenso. En favorecer esta

²⁹ BJOLA, Corneliu. «Diplomacy in the Age of Artificial Intelligence», *EDA Working Paper*. 2020.

³⁰ MITTAL, Vikram y DAVIDSON, Andrew. «Combining Wargaming With Modeling and Simulation to Project Future Military Technology Requirements», *IEEE Transactions on Engineering Management*, Vol. 68, No. 4. 2021.

mentalidad, una aplicación rigurosa de los juegos de guerra se postula como una gran iniciativa.

*Javier de la Rubia Navarro**

Teniente del Ejército de Tierra

60/2024

6 de junio de 2024

Alejandro Nieto Pastor

Un nuevo día para Japón: de la necesidad de adaptación estratégica en defensa

Un nuevo día para Japón: de la necesidad de adaptación estratégica en defensa

Resumen:

El ascenso geopolítico de China, las presiones ejercidas durante la Administración Trump, además de las crecientes tensiones militares en la región, han provocado un giro de la política de defensa japonesa, caracterizada hasta el momento por un pacifismo activo. Frente a esta situación, se dibuja un plan hasta 2027 para reforzar las capacidades de defensa con objeto de poder llegar a repeler una invasión y afrontar las amenazas asociadas. Esta estrategia pasa por alcanzar la autonomía en ciertos campos y reforzar la industria nacional, además de consolidar las capacidades de respuesta y disuasión de la alianza con EE. UU. Dentro del plan, se considera la adquisición de capacidades que pudieran utilizarse con fines ofensivos y en este contexto, surgen debates en el seno de la sociedad japonesa sobre la provisión o desarrollo de armamento nuclear, a pesar del firme compromiso del Estado con la no proliferación.

Palabras clave:

Japón, capacidades militares, política de defensa, autonomía, soberanía, industria de defensa, armas nucleares, 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.

A new day for Japan: the need for strategic adaptation in defense.

Abstract:

The geopolitical rise of China, the pressures exerted during the Trump administration, and the growing military tensions in the region, have led to a shift in Japan's defense policy previously characterized by an "active pacifism". In response to this situation, a plan has been drawn up to 2027 to reinforce defense capabilities in order to be able to repel an invasion and deal with the associated threats. This strategy involves achieving autonomy in certain fields and strengthening the national industry, in addition to consolidating the response and deterrence capabilities of the alliance with the US. Within the plan, the acquisition of capabilities that could be used for offensive purposes is contemplated, and in this context, debates arise within Japanese society on the provision or development of nuclear weapons, despite the State's sound commitment with non-proliferation.

Keywords:

Japan, military capabilities, defence policy, autonomy, sovereignty, defence industry, nuclear weapons, United States

Tras la firma del acta de rendición el 2 de septiembre de 1945, Japón dejaba atrás dos aspectos característicos de su imperio: por un lado, el fuerte militarismo y, por otro, el desarrollo de una política expansionista que había afectado a países de su entorno como China o Corea. Fue en 1946, bajo la ocupación de las fuerzas aliadas, en su objetivo de establecer la democracia en el país, que se promulgó la actual Constitución¹, entrando en vigor el año siguiente. En ella, se introdujo la renuncia al derecho soberano a la guerra y al uso de la fuerza como medios de resolución de disputas internacionales².

En 1960, nueve años después de la firma del Tratado de Paz de San Francisco, que devolvía la soberanía a Japón tras la ocupación aliada, los Estados Unidos de América (EE. UU. en adelante) y el país nipón firmaron un tratado bilateral de seguridad que se mantiene vigente hoy en día³. En el artículo 5 se establece la obligación de los EE. UU. de defender los territorios bajo soberanía japonesa. A partir de ese momento se trazaban las líneas de la doctrina Yoshida, estrategia internacional que permitió avanzar a Japón sin poner en riesgo la continuidad de su política no belicista, al mismo tiempo que ampliaba una cooperación regional necesaria para su desarrollo económico.

En ese tratado se ponía de manifiesto la necesidad de reciprocidad en las relaciones de seguridad entre ambos países, un concepto que ha dado lugar a múltiples episodios de tensión a lo largo de los años⁴. Sin embargo, no fue hasta 2001, con los atentados del 11 de septiembre, cuando Japón, bajo el gobierno de Jun'ichirō Koizumi, tomó conciencia de la necesidad de rediseñar su estrategia exterior, en especial su relación con EE. UU. Posteriormente, durante el mandato de Shinzo Abe (2012-2020) se confirmaron estas intenciones, concretamente en la primera Estrategia de Seguridad Nacional de Japón, publicada en 2013⁵. Entre otros factores, la consolidación del ascenso chino durante este período, la política de seguridad norteamericana después del 11-S o el liderazgo

¹ Disponible en: https://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html

Nota: Todos los hipervínculos de este documento están activos con fecha de 19/4/2024.

² LABORDE CARRANCO, A. A. «Japón: una revisión histórica de su origen para comprender sus retos actuales en el contexto internacional», *En-claves del Pensamiento*, año V, n.º 9, p. 124. Enero-junio 2011. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3734306.pdf>

³ El *Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan* suponía una revisión del tratado previo de 1951. Consultado el 16 de marzo de 2024. Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html>

⁴ Un ejemplo de ello es el documento *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership* (2000) elaborado por una comisión bipartita que estudiaba la relación entre ambos países y entendía la concepción japonesa del artículo IX como «una limitación para la cooperación de la alianza».

⁵ *Estrategia de Seguridad Nacional*, 2013, pp. 20-23.

proactivo de primeros ministros como Koizumi y Abe, constituyen un punto de inflexión en lo que respecta a la política de seguridad de Japón⁶.

En conjunción con una mayor conciencia de reforzar la arquitectura de seguridad, la política exterior japonesa tiene su centro de gravedad en la Visión del Indopacífico libre y abierto (FOIP por sus siglas en inglés), una iniciativa de la propia Japón que busca mejorar la conectividad de la región, además de fomentar valores como la libertad o el Estado de derecho, en conexión con el crecimiento económico. Además, dentro de los objetivos, se suma el desarrollo de un marco de paz y estabilidad que garantice la prosperidad de la región. Por ello, en el contexto de una crisis del multilateralismo global, esta visión es clave para entender la apuesta de Japón por la diplomacia como medio de resolución de disputas y de la cooperación internacional en una región de crecientes tensiones⁷. A raíz de esas tensiones, desde la Casa Blanca, durante la Administración de Donald Trump (2016-2020), se ejercieron fuertes presiones sobre Japón para que diera el último salto y equilibrara su papel en el acuerdo de seguridad bilateral firmado en 1960. Trump abogaba por un enfoque que llevara a Japón a asumir un papel más activo y protagónico en su contribución a la seguridad regional.

Esto surtió sus efectos, puesto que Japón no solo ha aumentado el conocido anteriormente como *Sympathy Budget*, destinado a costear parcialmente la presencia militar estadounidense, hasta los mil ochocientos millones de dólares anuales para el período 2022-2026⁸, sino que también se ha marcado el objetivo de llegar al 2 % del gasto militar respecto del PIB para 2027, en la misma línea que se ha acordado entre los Estados aliados de la OTAN⁹. Esto supondría exceder el autoimpuesto límite de gasto del 1 %, vigente desde 1976, y le permitiría, de acuerdo con la última Estrategia Nacional de Seguridad¹⁰ (ENS en adelante), asumir la «responsabilidad primaria» en caso de invasión, a pesar de solidificar la alianza con EE. UU.

⁶ IBACACHE, L. T. *La política exterior de seguridad japonesa: historia y teoría*. Santiago, Ariadna Ediciones.

Disponible en: <https://books.openedition.org/ariadnaediciones/137>. (consultado en enero de 2024)

⁷ FERNÁNDEZ APARICIO, Javier. *La proyección de Japón y su discurso de la seguridad*.

Documento de Análisis IEEE 81/2023.

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA81_2023_JAVFER_Japon.pdf

⁸ *Japan drops term 'sympathy budget' for host nation spending*. The Asahi Shimbun. Consultado el 15 de marzo de 2024. Disponible en: <https://www.asahi.com/ajw/articles/14507952>

⁹ LIANG, Xiao & TIAN, Nan. *The proposed hike in Japan's military expenditure*. Stockholm International Peace Research Institute. Disponible en: <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2023/proposed-hike-japans-military-expenditure> (consultado el 13 de febrero de 2024)

¹⁰ No actualizada desde 2013 y siendo la segunda de su historia.

Esta ENS fue elaborada por el Consejo Nacional de Seguridad, aprobada por el Gobierno del primer ministro Fumio Kishida y publicada finalmente en diciembre de 2022. A su vez fue acompañada en consecuencia por una actualizada *Estrategia de Defensa Nacional* y un *Programa de Refuerzo de la Defensa*. Estos documentos, junto con el *Libro Blanco de la Defensa* para el año 2023, parecen confirmar el cambio progresivo ya iniciado en años anteriores, por el que Japón pretende abandonar, por lo menos *de facto*, el «pacifismo activo»¹¹ que le caracterizaba. Esta paulatina voluntad de fortalecer la defensa nacional queda plasmada en términos presupuestarios y de equipamiento en programas de duración quinquenal¹².

Para afrontar este cambio, una industria de defensa muy concentrada y coherente con la perspectiva del país «amante de la paz» sobre la seguridad hasta este momento, debe reactivarse y ajustarse a la creciente demanda que ya exige el mercado nacional, y también internacional, tras su paulatina apertura.

Contexto internacional y amenazas

A la hora de definir sus objetivos de seguridad nacional, la ENS considera necesario efectuar un análisis de su entorno, y extrae dos aspectos. Por un lado, el desplazamiento del centro de gravedad global hacia el Indopacífico, donde comparte espacio con naciones que no comulgan con sus mismos valores «universales» y poseen amplia capacidad militar. A ello se suman sus circunstancias geográficas, que hacen a Japón especialmente vulnerable por mar y aire. Por otro lado, la complejidad del orden internacional, en el que la reciente invasión de Ucrania en 2022 confirmaba unas amenazas ya existentes al *statu quo* global¹³, reinante desde la caída de la URSS, que algunos autores como Francis Fukuyama llegaron a denominar «el fin de la historia»¹⁴.

¹¹ Concepto obtenido del análisis realizado por MÁRQUEZ DE LA RUBIA, Francisco. *Nuevos aires para la seguridad y defensa de Japón*. Documento de Análisis IEEE A04/2018, 3. Disponible en: <https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2018/DIEEEA04-2018.html>

¹² El presupuesto para la defensa se elabora anualmente con el fin de cumplir los objetivos marcados en esos términos por los programas quinquenales, que reciben el nombre de *Directrices del Programa de Defensa Nacional y Programa de Defensa a Medio Plazo*, este último asentando los objetivos del primero. Disponibles en: www.mod.go.jp

¹³ Tendencias proteccionistas, mayor dificultad de gestionar las crisis globales para EE. UU., etc.

¹⁴ *Estrategia Nacional de Seguridad*, 2022, pp. 5-8. También en *Libro Blanco de la Defensa*, 2023, pp. 13. Disponible en: www.mod.go.jp

En ese sentido, Japón identifica tres países que podrían suponer una amenaza a su seguridad nacional, por orden de prioridad:

- **CHINA.** A pesar de haber reducido su gasto militar en porcentaje de PIB en los últimos años, su sólido crecimiento económico le ha permitido aumentar sus capacidades militares, incluyendo el número de cabezas nucleares disponibles. Ha aumentado su presupuesto de defensa en un 220 % desde 2012 y está haciendo proyección sobre zonas del Indopacífico como las aguas de Taiwán en su proyecto de reunificación nacional, o sobre las islas Senkaku, lo que se traduce en constantes intrusiones en las aguas territoriales japonesas¹⁵.
- **COREA DEL NORTE.** En segundo lugar, encontramos el país que la Estrategia Nacional de Defensa estadounidense de 2022 considera una «amenaza constante»¹⁶. Con alrededor de 20 cabezas nucleares, han mejorado notablemente sus capacidades militares desde 2013, también en términos de artillería. En este período, han lanzado sus primeros misiles balísticos intercontinentales (ICBM por sus siglas en inglés) y han desarrollado la capacidad para lanzarlos desde diferentes plataformas. Hasta cuatro misiles balísticos han atravesado ya el espacio aéreo de Japón en los últimos diez años, poniendo en peligro la seguridad de los japoneses¹⁷.
- **RUSIA.** Pese a no formar parte de las principales preocupaciones de Japón en la ENS de 2013, la invasión de Ucrania ha provocado un cambio de percepción. La creciente tensión en torno a las islas Kuriles, los ejercicios con China y las sucesivas intrusiones en el espacio aéreo japonés ponen de manifiesto la política exterior rusa en el Pacífico. Japón le considera un grave problema de seguridad en cuanto potencial agresor.

Necesidad de capacidades

En conjunción con la vía diplomática, y para hacer frente a ese entorno cambiante, los últimos documentos estratégicos establecen la necesidad de reforzar la arquitectura de defensa. Esto pasa por dotarse de nuevas capacidades, no solo defensivas, sino también por adquirir capacidades ofensivas que permitan al país nipón contraatacar frente a agresiones desde la distancia, a fin de prevenir y disuadir nuevas acometidas. Esta

¹⁵ *Estrategia Nacional de Seguridad*, 2022, pp. 8.

¹⁶ *Estrategia Nacional de Defensa*, 2022, pp. 5. Disponible en: <https://www.defense.gov/National-Defense-Strategy/>

¹⁷ *Estrategia Nacional de Seguridad*, 2022, pp. 9. También en *Libro Blanco de la Defensa*, 2023, pp. 15.

nueva perspectiva de la política de defensa japonesa se encuentra amparada por la *Legislación Japonesa para la Paz y la Seguridad*, que establece tres nuevas condiciones para el uso de la fuerza¹⁸. De hecho, es gracias a esta reforma del 2015, durante el gobierno de Abe, que Japón, a pesar de mantener una *defense-oriented policy* y reforzar el derecho de autodefensa, se abre a la posibilidad de adquirir capacidades ofensivas.

Con el objetivo de cumplir los retos que se le plantean en términos de autonomía, la *Estrategia Nacional de Seguridad* identifica la necesidad de un refuerzo fundamental de las capacidades que la *Estrategia de Defensa Nacional* en su apartado IV, desgana en siete campos de actuación, detallados en el apartado II del Programa de Refuerzo de la Defensa:

- **Capacidades de defensa a distancia**¹⁹. Con el objetivo de repeler ataques que busquen el desembarco en territorio nipón, y previo a que entren en el perímetro de amenaza, el Ministerio de Defensa y las FAJ continúan con la producción de misiles del prototipo tierra-barco mejorado *Type-12*, acelerando su despliegue para 2025, además de los *Hyper Velocity Gliding Projectiles*. A ello se suma el desarrollo de una versión mejorada de los anteriores y la investigación en misiles hipersónicos. Mientras, seguirán adquiriendo misiles Tomahawk barco-tierra de origen estadounidense, como demuestra el reciente acuerdo entre ambos países para la provisión de hasta 400²⁰ unidades.

Del mismo modo, proseguirá la investigación y el desarrollo para diversificar aún más las plataformas de lanzamiento, además de un sistema que pueda equiparse en aviones de transporte, con el objetivo de mejorar su capacidad operativa.

Además, se buscará mejorar las funciones de recogida y análisis de información utilizando constelaciones de satélites, la introducción de vehículos aéreos no tripulados (UAV en adelante) y rondas de observación de objetivos.

¹⁸ Más en <https://www.mofa.go.jp/files/000143304.pdf>

¹⁹ *Programa de refuerzo de la defensa*, 2022, pp. 9. También en *Resumen del presupuesto para el ejercicio 2023*, pp. 11 y 12.

²⁰ YAMAGUCHI, Mari. «Japón acuerda comprar 400 misiles Tomahawk de EE. UU.», *The Associated Press*. Disponible en: <https://apnews.com/world-news/general-news-d9cc55321d2060eac8af05d5c894a05a> (consultado el 5/4/2024)

- **Capacidades integradas de defensa antiaérea y antimisiles²¹.** Con el fin de responder a las amenazas aéreas, el Ministerio de Defensa junto con las FAJ buscarán mejorar las capacidades de alerta y control en tierra a través del refuerzo de los sistemas FPS y de la adquisición de aviones de alerta temprana. Del mismo modo, para interceptar *Hypersonic Gliding Vehicles* (HGV en adelante) o similares que se dirijan a su territorio, se prevé el desarrollo de la mejora del misil guiado tierra-aire de alcance medio *Type-03*, además de un refuerzo de las capacidades con la adquisición de misiles para la defensa contra misiles balísticos (SM-3 Block IIA desarrollado conjuntamente con EE. UU.), interceptores con capacidades mejoradas (PAC-3MSE) y misiles de largo alcance mar-aire (SM-6). A eso se añade la adquisición de buques equipados con el sistema Aegis, que disponen de una capacidad mejorada de defensa frente a misiles balísticos elevados y simultáneos, así como capacidad de ampliación para responder a HGV enemigos y otras amenazas de este tipo.
- **Capacidades de defensa no tripulada²².** Con objeto de minimizar las bajas humanas, tanto el Ministerio de Defensa como las FAJ, han apostado por medios no tripulados. En primera instancia, para misiones de inteligencia, vigilancia, reconocimiento y *targeting* («ISRT» por sus siglas en inglés) han optado por la adquisición de nuevos UAV de larga resistencia *Global Hawk*, además del mantenimiento de los ya adquiridos. A eso se suma la mejora de los UAV para reconocimiento de campo intermedio y la verificación operativa y adquisición de más UAV de ataque con objeto de disponer de capacidades frente a una posible invasión del archipiélago. Especial hincapié se hace en la investigación de varios tipos de vehículos submarinos no tripulados (UUV) para lograr, también, la superioridad bajo el agua.
- **Capacidades operativas interdominio²³.** Desde el Programa de Refuerzo de la Defensa, con el fin de crear un entorno seguro para Japón, se prevé necesario reforzar las capacidades operativas espaciales y las capacidades en el ámbito ciberespacial, además del espectro electromagnético. También se utiliza este apartado para incluir

²¹ Programa de refuerzo de la defensa, 2022, pp. 7-9. También en *Resumen del presupuesto para el ejercicio 2023*, pp. 13-15.

²² Programa de refuerzo de la defensa, 2022, pp. 9. También en *Resumen del presupuesto para el ejercicio 2023*, pp. 16-18.

²³ Programa de refuerzo de la defensa, 2022, pp.10-13. También en *Resumen del presupuesto para el ejercicio 2023*, pp. 19-27.

todas las adquisiciones de capacidades de las Fuerzas de Autodefensa que no habían sido incluidas en las anteriores categorías y que son la base de las operaciones multidominio.

En primer lugar, en el ámbito espacial se mejorarán las capacidades relacionadas con los sistemas de recopilación de información y comunicaciones a través del establecimiento de una constelación de satélites y una mejora en la cooperación con los EE. UU. en este campo. Además, para reforzar el conocimiento del espacio y hacer frente a las posibles amenazas se prevé la producción de satélites y el desarrollo de un sistema de mando y control de operaciones espaciales.

En segundo lugar, tanto el Ministerio de Defensa como las FAJ, en el ámbito ciberespacial establecerán una estrategia que garantice las capacidades de mando y control, además de los sistemas de alta seguridad, y apoyarán el desarrollo de capacidades defensivas dentro de la industria de defensa para prevenir ciberataques. Estas propuestas pasan principalmente por una redefinición de la ciberdefensa, que implica un cambio de la estructura de las unidades cibernéticas y una expansión masiva de personal. A eso se suma la voluntad de mejorar las infraestructuras de enseñanza de personal en este campo y a programas de entrenamiento específico. Además, se introduce un nuevo marco de gestión de riesgos por el que los sistemas de información pasan a estar sometidos a un constante análisis de amenazas.

En lo que respecta a garantizar la superioridad en el ámbito electromagnético, tanto el Ministerio de Defensa como las FAJ procederán a la mejora de las capacidades de interferencia de comunicaciones y radares con la creación de una unidad de guerra electrónica. Al mismo tiempo, se procederá a equipar láseres de alta energía en vehículos para responder a las amenazas crecientes de pequeños drones, y se continuará la investigación de «microondas de alta potencia» para su despliegue a corto plazo.

En última instancia, el refuerzo de las capacidades tanto en tierra, mar y aire. Para ello, se prevé la adquisición de nuevo equipamiento como la compra de tres aviones patrulla de ala fija (P-1) en sustitución del P-3C o la mejora de las ya existentes, como demuestra el programa de desarrollo de las capacidades de guerra electrónica de los cazas F-15.

- **Funciones de mando y control e inteligencia**²⁴. Con el fin de crear un sistema de comunicaciones resiliente y una infraestructura de datos sólida que permita la toma de decisiones informada y efectiva, se pretende la mejora de todos los procesos intermedios, para lo que se ha planteado incluso el desarrollo y aplicación de la inteligencia artificial. En lo que respecta a la recolección de información y a su análisis, se prevé un refuerzo general, en personal y en medios, del Cuartel General de Inteligencia de la Defensa («DIH por sus siglas en inglés»). Se prevé, también, un aumento del número de agregados de defensa en el exterior.
- **Capacidades de despliegue móvil y protección civil**²⁵. Dadas las condiciones geográficas del país nipón, se establecen como prioritarias las mejoras en las capacidades de transporte y despliegue de unidades. Para ello, el Ministerio de Defensa y las FAJ proyectan la adquisición de activos de transporte, como dos aviones C-2 o dos helicópteros MCH-101, al mismo tiempo que se promueve la investigación y desarrollo de infraestructuras para facilitar el transporte en determinadas zonas. Por otro lado, se revisarán los programas de protección civil y se reforzará la colaboración entre las FAJ y la población para casos de ataques armados.
- **Sostenibilidad y resiliencia**²⁶. Con el fin de cubrir las necesidades operativas de las FAJ, en este apartado se prevé la compra de munición además de otros elementos necesarios como combustible, ropa o comida. Especialmente, se hace hincapié en la mejora de las instalaciones de defensa japonesas, no solo para garantizar su accesibilidad, sino para hacer frente a posibles ataques o fenómenos naturales que pudieran debilitar las capacidades de las FAJ.

El presupuesto de 2023 o *Presupuesto del Primer Año para el Refuerzo Fundamental de Capacidades de Defensa* establece un gasto de 8 trillones de yenes, 60 billones de dólares al cambio²⁷, para las distintas áreas de refuerzo fundamental y fija en específico las siguientes cantidades:

- Capacidades de defensa a distancia: 1,4 trillones de yenes (10 billones de dólares).

²⁴ Programa de refuerzo de la defensa, 2022, pp.13-15. También en *Resumen del presupuesto para el ejercicio 2023*, pp. 28.

²⁵ Programa de refuerzo de la defensa, 2022, pp.15-16. También en *Resumen del presupuesto para el ejercicio 2023*, pp. 29.

²⁶ Programa de refuerzo de la defensa, 2022, pp.16-18. También en *Resumen del presupuesto para el ejercicio 2023*, pp. 30-32.

²⁷ Conforme el tipo de cambio existente al comienzo del año fiscal 2023.

- Capacidades integradas de defensa antiaérea y antimisiles: 1 trillón de yenes (7,5 billones de dólares).
- Capacidades de defensa no tripulada: 0,2 trillones de yenes (1,5 billones de dólares).
- Capacidades operativas interdominio: 0,4 trillones de yenes (3 billones de dólares) para los dominios espacial, ciber y electromagnético mientras la adquisición de vehículos, cazas, o buques tiene previsto alcanzar 1,2 trillones (9 billones de dólares).
- Funciones de mando y control e inteligencia: 0,3 trillones de yenes (2,2 billones de dólares).
- Capacidades de despliegue móvil y protección civil: 0,2 trillones de yenes (1,5 billones de dólares).
- Sostenibilidad y resiliencia: 0,8 trillones de yenes (6 billones de dólares) destinados a munición, 2 trillones de yenes (15 billones de dólares) con el objetivo de mejorar la disponibilidad operativa de los equipos de defensa y 0,5 trillones de yenes (3,75 billones de dólares) para la resiliencia de las instalaciones de defensa.

Soberanía y autonomía tecnológica

A pesar de la disminución del presupuesto en términos reales durante una década, a partir de la publicación de los primeros documentos estratégicos en 2013, el presupuesto en defensa comenzó a aumentar significativamente, hasta el punto de alcanzar los 6 trillones de yenes o aproximadamente cuarenta mil millones de dólares²⁸ en 2023. Esto supone un cambio del 26,3 % respecto del año anterior, poniendo de manifiesto el giro de la política de defensa japonesa.

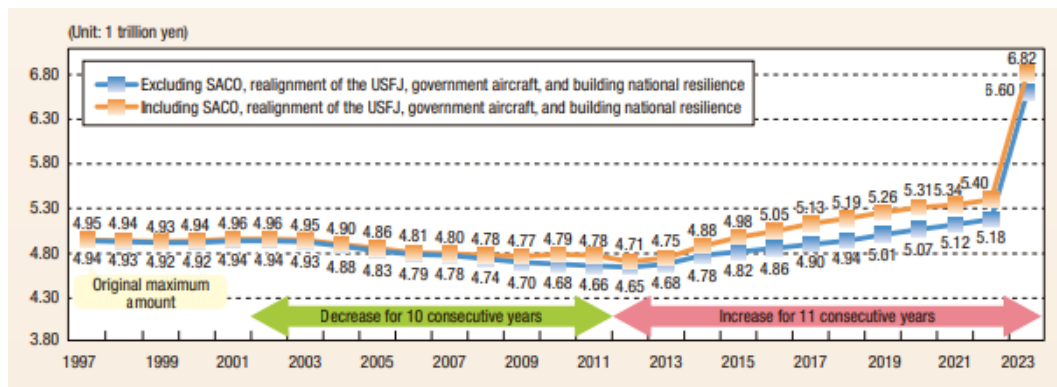


Figura 1. Evolución del presupuesto de defensa 1997-2023. Fuente: Libro Blanco de la Defensa 2023

²⁸ Gasto proyectado y traducido a dólares conforme el tipo de cambio actual, siendo este el más bajo desde 1990.

Al margen de dotarse con las capacidades materiales necesarias, los documentos estratégicos insisten en la necesidad de seguir invirtiendo en investigación y desarrollo, dando lugar a un incremento de más de un 400 % de gasto en esta partida para el año 2023 y alcanzando junto con la partida de adquisiciones el 23,9 %. Muy por encima del 20 % que han acordado aportar en estas partidas los Estados miembros de la OTAN²⁹. Tiene como objeto último apostar por la búsqueda de *game changers*, también en el campo de la guerra, tal y como demuestra la voluntad del Gobierno de crear una agencia de investigación tecnológica de defensa con un modelo similar a la DARPA estadounidense³⁰. En el marco de incremento presupuestario actual, se prevé también un aumento del gasto en reforzar la producción y la industria armamentística nacional, base para garantizar esos cimientos tecnológicos, además de conseguir cierta autonomía que le permita reducir la dependencia de Estados Unidos³¹, del que importó el 97 % del armamento durante el período comprendido entre 2019 y 2023. En ese mismo período, las importaciones japonesas de armas aumentaron un 155 % respecto del quinquenio anterior³². En ese sentido, Japón está produciendo la totalidad de los navíos militares planeados para el período que comprende el plan quinquenal. Sin embargo, como se ha descrito, la provisión de capacidades ofensivas pasa por la adquisición de misiles de largo alcance y aviones (F-35), de los que son muy dependientes del país norteamericano³³.

La tarea de adaptación y refuerzo de la industria nacional parece extremadamente difícil dada la estructura y limitaciones a las que se ha visto sometida desde su concepción post Segunda Guerra Mundial. Por un lado, de manera similar a Corea del Sur, la producción de armas domésticas recae sobre grandes conglomerados nacionales dedicados principalmente al sector comercial civil. A pesar de ello, cuatro empresas japonesas forman parte del «top 100» de compañías productoras de armas a nivel

²⁹ El año fiscal en Japón comienza en abril. El presupuesto proyectado de defensa para el año 2024 todavía no ha sido aprobado por la Dieta. Disponible en: <https://www.navalnews.com/naval-news/2023/12/japan-approves-record-defense-budget-for-fiscal-year-2024/>

³⁰ Defense Advanced Research Projects Agency.

³¹ Disponible en: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers> (consultado el 12 de febrero de 2024)

³² WEZEMAN, Pieter D., DJOKIC Katarina, GEORGE, Mathew. «Trends In International Arms Transfers», *Sipri*. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-03/fs_2403_at_2023.pdf (consultado 17/4/2024)

³³ LIANG, Xiao & TIAN, Nan. «The proposed hike in Japan's military expenditure», *Stockholm International Peace Research Institute*. Disponible en: <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2023/proposed-hike-japans-military-expenditure> (consultado 13/2/2024)

mundial³⁴, entre las cuales se encuentran Mitsubishi Heavy Industries (MHI), Kawasaki Heavy Industries (KHI) o Fujitsu, aunque ninguna de ellas supere el 15 % de ingresos procedentes de la venta de armas.

Las altas barreras de entrada del sector, el históricamente bajo gasto militar y las autoimpuestas restricciones a las exportaciones de armas han dado lugar a una industria ineficiente y de costes altos que ha sido abandonada por más de 100 compañías en los últimos 20 años³⁵. Todo ello, a pesar del punto final puesto por el Gobierno de Shinzo Abe a las restricciones en 2014, provocando que el oligopolio, tras años de atender únicamente a la demanda nacional, se abriera al mercado foráneo, demostrando su baja competitividad. En ese sentido, si Japón pretende asegurarse unas capacidades tecnológicas avanzadas, además de la producción, el sostenimiento, mantenimiento, reparación y mejora de la capacidad de los equipos de defensa, debe tomar una serie de medidas. Entre ellas, varias son mencionadas en el Programa de Refuerzo de la Defensa³⁶:

- Generar atracción por la industria de la defensa a través de un nuevo cálculo del margen de beneficios.
- Implementar medidas de protección de los sectores industriales de defensa frente a las amenazas informáticas.
- Reforzar la cadena de suministro con la entrada de nuevos proveedores de países aliados, además, una vez identificados los riesgos, garantizar el abastecimiento. De ahí la importancia, antes mencionada, de reforzar las instalaciones de defensa, no solo abordar las vulnerabilidades de las cadenas de suministro, sino también protegerlas de posibles ataques armados.
- Respaldar la sucesión de negocios que se retiran de la industria de defensa. En esta dirección, una ley aprobada por la Dieta a principios de 2023 facilitará la compra por parte del Estado japonés de fábricas e instalaciones críticas para las Fuerzas de Autodefensa en caso de dificultades para mantener las operaciones de defensa.

³⁴ Según ingresos en dólares constantes de 2022. Disponible en: <https://www.sipri.org/visualizations/2023/sipri-top-100-arms-producing-and-military-services-companies-world-2022>

³⁵ Japón mantenía desde 1967 una política basada en tres principios que limitaban la exportación de armas. Fue posteriormente ampliada en 1976, por la que el Gobierno de Japón no debía promoverlas en ningún caso. Disponible en: <https://www.mofa.go.jp/policy/un/disarmament/policy/index.html>

³⁶ Programa de refuerzo de la defensa, 2022, pp.34-35.

Además, Japón realizará externalizaciones con el fin de reducir la carga que suponen las inversiones iniciales para las empresas responsables de hacerse cargo de las operaciones³⁷.

- Racionalizar la compra de armamento que se realiza a EE. UU. a través del Foreign Military Sales (FMS) y reforzar la colaboración de la industria con la Agencia de Adquisiciones, Tecnología y Logística (ATLA por sus siglas en inglés) japonesa.
- Expandir los canales de venta de la industria de la defensa.

En relación con este último punto, la exportación de armamento japonés no va a suponer por sí sola un refuerzo significativo de su industria³⁸. Esta necesita ir acompañada de un nuevo enfoque que promueva su integración en el mercado internacional, con el fin de aprovechar las sinergias que naturalmente se producen cuando se realizan proyectos conjuntos. En este caso, la industria de defensa japonesa se ha limitado a participar en los programas domésticos, lo cual ha dificultado la exploración de otros mercados por parte de sus empresas. El Gobierno de Fumio Kishida, con el fin de atacar los problemas antes citados y tras la publicación de la ENS, introdujo una reforma de los principios vigentes desde 2014 para la transferencia de equipamiento y tecnología. Todo ello, con el objetivo de facilitar el envío de equipamiento militar a otros países y la participación en proyectos conjuntos. Un ejemplo de ello es la liberalización del comercio de recambios, que con anterioridad no estaba permitido a menos que cumplieran unos requisitos muy específicos o la posibilidad de proveer servicios de reparación u otros a países afines distintos de los EE. UU.³⁹.

La industria de defensa japonesa ha ido progresando, como demuestra la creación de la ATLA en 2015 con el fin de reforzar la cooperación tecnológica con otros países y garantizar la eficiencia del suministro; o la participación en programas de desarrollo conjunto, como el Programa Aéreo de Combate Global (GCAP, por sus siglas en inglés) que proyecta junto con Reino Unido e Italia el desarrollo de un caza de sexta

³⁷ «Japan enacts bill to nationalize defense equipment facilities», *The Japan Times*. Disponible en: <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/06/07/national/nationalize-defense-bill/> (consultado 5/4/2024)

³⁸ RUBINSTEIN, G. «Japan's New Defense Buildup Plan and Its Defense Industrial Base», *Center For Strategic & International Studies*. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/japan-new-defense-buildup-plan-and-its-defense-industrial-base> (consultado 22/2/2024)

³⁹ Más en *Visión general de la Revisión de los Tres principios sobre Transferencia de Equipo y Tecnología de Defensa y Directrices de Aplicación*. Disponible en: https://www.mod.go.jp/atla/en/policy/pdf/detc_01_03_overview_of_the_revision.pdf

generación⁴⁰. Esto supone la fusión del programa *Tempest* anglo-italiano y del proyecto *F-X* japonés, en el que estarán involucradas empresas de los tres países, tanto BAE Systems y Leonardo⁴¹ por el lado europeo, como Mitsubishi Heavy Industries (MHI) por el lado japonés. Otra muestra de ello y consecuente con la preocupación por la defensa submarina, es la colaboración franco-japonesa para el desarrollo del vehículo submarino no tripulado OZZ – 5, en concreto la colaboración entre la empresa francesa Thales y la japonesa MHI se ajusta a la implementación del sonar de alta frecuencia SAMDIS para estos vehículos⁴².

En términos comerciales, y con motivo de la soterrada guerra entre China y EE. UU., Japón se ha visto obligado a revitalizar la industria nacional de semiconductores, de extrema importancia para la defensa y que actualmente mueve 618 billones de dólares al año a nivel mundial⁴³. En ese sentido, con el fin de evitar que China utilice tecnologías occidentales para desarrollar capacidades de defensa con inteligencia artificial o que requieran dispositivos de computación de altas prestaciones, la Administración Biden llegó a un acuerdo con los Gobiernos neerlandés y japonés para limitar las exportaciones y así evitar que dos potencias productoras de equipamiento litográfico provean a China. A pesar de haber perdido progresivamente su importancia en un sector en el que llegaron a tener un 51 % de las ventas a nivel mundial, Japón sigue siendo dominante en la producción de materiales ultraprecisos y productos químicos ultrapuros⁴⁴, siendo empresas como Mitsubishi Chemical Group claves para que esto ocurra. El país nipón sigue teniendo una industria de alto valor añadido y sigue reforzando sus alianzas con países afines, lo que le puede otorgar una ventaja estratégica si juega bien sus cartas y es capaz de conjugar estas dinámicas con sus necesidades en términos de seguridad.

⁴⁰ SORIANO, Ginés. «Reino Unido, Japón e Italia acuerdan seguir con su futuro caza GCAP en un contexto de dudas sobre el FCAS», *Info Defensa*. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4436039/reino-unido-japon-e-italia-acuerdan-seguir-futuro-caza-gcap-contexto-dudas-fcas> (consultado 10/1/2024)

⁴¹ Dentro de las compañías productoras de armas, son sexta y decimotercera respectivamente a nivel mundial por nivel de ingresos.

⁴² En BÉRAUD-SUDREAU, L., LIANG, X., WEZEMAN, S. T., & SUN, M. *Arms-production Capabilities in the Indo-Pacific Region: Measuring Self-reliance*, p. 23. Disponible en: <https://doi.org/10.55163/xgre7769>

⁴³ BEATTIE, E. «Can Japan again master semiconductors to relive its glory days?», *The Japan Times*. Disponible en: <https://www.japantimes.co.jp/business/2024/01/29/tech/japan-semiconductor-ambitions/>

⁴⁴ ALLEN, G. C., & BENSON, E. «Clues to the U.S.-Dutch-Japanese Semiconductor Export Controls Deal Are Hiding in Plain Sight», *Center For Strategic & International Studies*. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/clues-us-dutch-japanese-semiconductor-export-controls-deal-are-hiding-plain-sight>

¿Podría Japón desarrollar capacidades nucleares?

El empuje de la industria de defensa nacional en un contexto de escalada militar en la región nos lleva a preguntarnos si cabe esta posibilidad respecto del armamento nuclear. Es cierto que la historia de Japón con la energía nuclear ha estado marcada por una serie de eventos que han influido en su política y enfoque hacia esta tecnología. Aunque el país experimentó una ola de protestas internas y oposición abierta a la energía nuclear después de los bombardeos de Hiroshima y Nagasaki, el Gobierno japonés continuó adelante con su programa de investigación en esta área. Esto desembocó en la Ley Básica de Energía Atómica (AEBL por sus siglas en inglés) de 1955 que legalizó el uso de la tecnología nuclear para fines pacíficos, estableciendo principios de gestión democrática, independiente y transparente, lo que sentó las bases de la política nuclear japonesa de ese momento en adelante. Sin embargo, a pesar de contar con la protección de Estados Unidos en la década de 1960, el primer ensayo de armas nucleares de China llevó al primer ministro japonés Eisaku Satō a considerar el desarrollo de armamento nuclear⁴⁵.

No fue hasta 1995 cuando se volvió a valorar por parte de la Agencia de Defensa Japonesa el desarrollo de capacidades militares en ese campo, debido a la crisis con Corea del Norte un año antes, y a pesar de la prohibición legal existente desde 1955 de investigar la energía nuclear con estos fines. Sin embargo, ese mismo año respaldó la extensión indefinida del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) durante la revisión quinquenal del acuerdo, firmado en 1970 y ratificado en 1976.

En la actualidad, a pesar de las posiciones difusas de primeros ministros como Shinzo Abe o Jun'ichirō Koizumi, en su última Estrategia Nacional de Seguridad, el país nipón se muestra firme en su compromiso con el régimen internacional de desarme y la no proliferación nuclear, teniendo el TNP como piedra angular. Además, se compromete a mantener y reforzar el régimen internacional de control de exportaciones para evitar el tráfico de armas y tecnologías relacionadas.

⁴⁵ LEE, D. «A Nuclear Japan: The Push for Weaponization», *Harvard International Review*. Disponible en: <https://hir.harvard.edu/a-nuclear-japan-the-push-for-weaponization/> (consultado 28/2/2024)

No obstante, Japón es consciente de los problemas de proliferación regional y ha optado por no adherirse al Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares⁴⁶, que entró en vigor en 2021 y es más contundente que el anterior al incluir nuevas prohibiciones sobre la posesión o el desarrollo. En base a esta decisión no es posible descartar ninguna hipótesis, por un lado, por las amenazas circundantes, que han puesto de manifiesto la necesidad de reforzar las capacidades de disuasión y por otro, por los medios que tiene Japón a su disposición desde el sector atómico civil, que, a pesar de reducir su tamaño tras los sucesos de Fukushima, ha retomado en los últimos años por las necesidades energéticas⁴⁷. Autores como Michiru Nishida, especialista en control de armas y no proliferación, argumentan que la negación a firmar el tratado no responde necesariamente a que el país quiera armarse, sino a que supondría renunciar a la protección nuclear estadounidense⁴⁸. Por otra parte, durante la presidencia de Donald Trump, este se mostró a favor de permitir la proliferación nuclear en Japón y descargar así a los más de 50.000 efectivos estadounidenses desplegados en el archipiélago⁴⁹.

Conclusiones

La escalada presupuestaria y la publicación de los últimos documentos estratégicos oficiales ponen de manifiesto el cambio de la política de defensa japonesa. Frente a una tradición pacifista plasmada en el artículo IX de su constitución, una serie de factores geopolíticos y estratégicos han llevado al país a reforzar sus capacidades militares y revisar su posición en el escenario internacional. A pesar de haber solidificado en la ENS su voluntad de alcanzar el 2 % del PIB destinado al gasto militar, lo que lo situaría en tercera posición, después de China y EE. UU., el presupuesto planeado para 2027, y conforme a datos de PIB actuales, solo representaría el 1,5 %, aunque una mejor asignación de recursos y el acceso de sus empresas de defensa a nuevos mercados ya

⁴⁶ «La ONU anuncia entrada en vigor del Tratado de Prohibición de Armas Nucleares», *La Vanguardia*. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20201025/491060452/la-onu-anuncia-entrada-en-vigor-del-tratado-de-prohibicion-de-armas-nucleares.html> (consultado 12/1/2024)

⁴⁷ MARTIN, N. «A pesar de Fukushima, Japón depende de la energía nuclear», *Deutsche Welle*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/a-pegar-de-fukushima-jap%C3%B3n-sigue-dependiendo-de-la-energ%C3%ADa-nuclear/a-63783189> (consultado 20/2/2024)

⁴⁸ En MORILLO, Edurne. «Japón, dividido entre la memoria nuclear y las amenazas globales», *Swiss Info*. Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/jap%C3%B3n-dividido-entre-la-memoria-nuclear-y-las-amenazas-globales/47809754> (consultado 23/2/2024)

⁴⁹ HABERMAN, MAGGIE & SANGER, D. E. «Donald Trump Expounds on His Foreign Policy View», *The New York Times*. Disponible en: https://www.nytimes.com/2016/03/27/us/politics/donald-trump-transcript.html?_r=0 (consultado 1/3/2024)

supondría un cambio sustancial a los efectos de poder asumir la responsabilidad primaria en caso de invasión, tal y como especifican literalmente en los documentos.

En lo que respecta a su relación con EE. UU., Japón es consciente de que ha sido y es fundamental en la configuración de su política de defensa. Sin embargo, la búsqueda de autonomía estratégica pasa por reducir su dependencia en términos de capacidades, al mismo tiempo que refuerzan su alianza y se comprometen con unos valores comunes⁵⁰. Esto lo podemos observar en una mayor integración de Japón en proyectos de desarrollo conjunto al margen de EE. UU. y en la liberalización de su régimen de exportaciones.

Las amenazas circundantes y el contexto geográfico han hecho que parte de las capacidades por adquirir tengan potencial ofensivo. Amparado por las últimas reformas regulatorias, y con la opinión pública a favor de aumentar el gasto militar, se ha incidido notablemente en capacidades con estas características, sobre todo en defensa a distancia, con la compra de hasta 400 Tomahawks norteamericanos o la adquisición de nuevos aviones F-35 con fines de contrataque, así como el desarrollo de capacidades operativas interdominio que pudieran utilizarse con fines ofensivos. A pesar de la evolución, la ENS reitera que atacar primero, cuando no se ha producido un ataque armado, sigue siendo inadmisibles⁵¹.

Para desarrollar una industria de defensa resiliente y proporcionar al país mayor autonomía estratégica, Japón se enfrenta al desafío de mejorar su competitividad y diversificar un sector muy concentrado. Medidas como un nuevo cálculo de beneficios para la industria, la integración en proyectos internacionales y la expansión de los canales de venta buscan fortalecer la capacidad de producción nacional y garantizar el suministro de equipos militares. En ese sentido, destaca la apuesta por la creación de agencias públicas que canalicen las inversiones en investigación y desarrollo con el fin de beneficiarse de la capacidad de la industria tecnológica del país.

En lo que respecta al desarrollo de armas nucleares, Japón sigue apostando por la no proliferación. Sin embargo, el hecho de que haya desaparecido el tabú en la opinión pública, la posesión de armas de este tipo por parte de países de su entorno y las evoluciones legislativas que han amparado la escalada reciente en términos de

⁵⁰ Véase su estrecha relación en *Joint Statement of the United States and Japan*. The White House. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/01/13/joint-statement-of-the-united-states-and-japan/> (consultado 7/3/2024)

⁵¹ *Estrategia Nacional de Seguridad*, 2022, pp.19.

capacidades pueden provocar que resurja el debate. Incluso aunque dispongan de plutonio y uranio enriquecido suficiente, además de las capacidades económicas, tecnológicas y técnicas necesarias, es poco probable, ya que se encuentran bajo el paraguas estadounidense⁵². Además, tras el acercamiento de la Administración Biden a Japón y Corea del Sur con la intención de crear un frente común frente a los problemas de seguridad en el Indopacífico, se disipan parte de las dudas creadas durante el mandato de Donald Trump, pese a que pueden volver a emerger tras las elecciones de 2024⁵³.

En definitiva, Japón ha optado por tener una postura más activa y autónoma en lo relativo a su defensa, para lo que conscientemente ha adaptado su legislación, ha aumentado su presupuesto y ha introducido medidas de dinamización de su industria. Pese a enfrentarse al mayor reto de seguridad desde la Segunda Guerra Mundial, afirman seguir comprometidos con la no proliferación de armamento nuclear.

Alejandro Nieto Pastor

Máster de Asuntos Internacionales

Estudiante en prácticas en el IEEEE

⁵² WINDREM, Robert. «Japan Has Nuclear 'Bomb in the Basement,' and China Isn't Happy», *NBC NEWS*. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/resrep22587.5?seq=11> (consultado 10/3/2024)

⁵³ «Estados Unidos, Japón y Corea del Sur firman un pacto de seguridad ante las acciones «peligrosas» de China», RTVE. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20230818/eeuu-japon-corea-sur-firman-pacto-seguridad/2454209.shtml> (consultado 16/3/2024)

61/2024

07 de junio de 2024

Clara Santos Blázquez *

La percepción bilateral sino-surcoreana: una «lejana cercanía»

La percepción bilateral sino-surcoreana: una «lejana cercanía»

Resumen:

La relación sino-coreana goza hoy de gran relevancia internacional. No obstante, la prosperidad económica y diplomática entre ambos, sus respectivas poblaciones distan de tener una imagen positiva sobre su vecino asiático. La percepción de los surcoreanos sobre los chinos y viceversa, ha sufrido en la última década un deterioro vertiginoso. La crisis de los misiles THAAD, el COVID-19, la cuestión de Taiwán o la alineación de Corea del Sur con Estados Unidos y Japón, son factores que han alentado, junto con estereotipos estructurales e históricos, a que chinos y surcoreanos pasen de convivir en una relación próspera a ver al otro como un potencial enemigo. Estos factores se reflejan en la manera en la que tanto medios oficiales como informales presentan los sucesos que conciernen al vecino. En la era donde la opinión pública es fundamental a la hora de la toma de decisiones en política nacional e internacional, el empeoramiento de la percepción de ambos países está poniendo en jaque la tradicional relación entre Corea del Sur y China.

Palabras clave:

China, Corea del Sur, opinión pública, percepción.

***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-South Korea bilateral perception: a “distant closeness”

Abstract:

The China/Sino- South Korean relationship enjoys great international relevance today. Despite the economic and diplomatic prosperity between the two countries, their respective populations are far from having a positive image of their Asian neighbor. South Koreans' perception of the Chinese, and vice versa, has deteriorated rapidly over the last decade. The THAAD missile crisis, COVID-19, the Taiwan issue, or South Korea's alignment with the United States and Japan, are factors that have encouraged, along with structural and historical stereotypes, Chinese and South Koreans to move from living together in a prosperous relationship to seeing the other as a potential enemy. These factors are reflected in the way both official and informal media present events concerning the neighbor. In the era where public opinion is central to domestic and international policy decisions, the worsening perception of the two countries is jeopardizing the traditional relationship between South Korea and China.

Keywords:

China, South Korea, public opinion, perception.

Introducción: contexto geopolítico hasta la actualidad

Se atribuye a Confucio la máxima «una persona de 30 años avanza a pasos firmes». Estas fueron las palabras elegidas por el ministro de Asuntos Exteriores chino en la celebración del 30 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre la República de Corea y China. Desde 1992 la relación sino-coreana ha experimentado altibajos, pero la vecindad ha forjado de manera inevitable una relación de proximidad, tanto política como social.

Sin embargo, una larga historia marcada por turbulencias entre ambos países del Sudeste Asiático ha derivado, respecto a la narrativa cultural, en una percepción mutua guiada por estereotipos. Observamos en la opinión pública de ambos países, el uno respecto al otro, cómo quedan plasmadas dichas percepciones y más como en la era digital, su amplificación a través de diversos medios se conforma también como una poderosa herramienta política.

La relación entre la opinión pública y la política nacional e internacional es recíproca, pues los gobiernos intentan incidir en ella a través de medios oficiales y periódicos, a la vez que la opinión pública demanda determinados comportamientos de sus gobernantes a cambio de apoyo¹. En este sentido, la relación sino-coreana alcanza su máxima importancia desde el prisma de la geopolítica, pero ¿qué piensan realmente los ciudadanos sobre el otro? Los coreanos sobre los chinos y viceversa. ¿Responde esto a la realidad política del momento o es el resultado de esa historia común centenaria?

Fruto de una larga tradición, la relación sino-coreana es «tan antigua como Corea misma»². En los tiempos del Imperio chino, la presión política y militar china ayudaron a determinar una identidad coreana altamente influida por la propia civilización china. Esta, aunque siempre ha ejercido influencia en la península coreana, ha ido sufriendo altibajos debido a factores externos y a la presencia de otros actores internacionales. A finales del siglo XIX, el Imperio japonés (Meiji) desplazó a China y Rusia de tierra coreana dando paso a una duradera y brutal colonia³. No obstante, tras la derrota de Japón en la

¹ Muñoz, M. A. M. «La opinión pública y el poder político», *Revista de estudios políticos*, (198). 1974, pp. 193-212.

² BCN. Asia Pacífico | Observatorio Parlamentario. *Observatorio Asia Pacífico*. 12 de octubre de 2007. Disponible en: <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/el-alcance-de-la-relacion-sino-coreana>
Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 13 de mayo de 2024.

³ Para más información consultar: «El Imperio japonés», *Enciclopedia de Historia*. Disponible en: <https://enciclopediadehistoria.com/imperio-japones/>

Segunda Guerra Mundial, China volvió a poner un pie en la península coreana para intervenir en la guerra de Corea (1950-1953), siendo un aliado clave para la naciente República Popular Democrática de Corea, conocida como Corea del Norte, y enfrentándose sus «voluntarios» a las tropas estadounidenses y de la República de Corea o Corea del Sur⁴. Fueron este posicionamiento y la Guerra Fría lo que condicionaron el tardío reconocimiento entre la República de Corea y China, en 1992, aunque es reseñable que China se convertía así en el primer país del mundo en establecer relaciones diplomáticas con ambas Coreas.

Desde 1992 la cooperación entre China y Corea del Sur ha experimentado un progresivo crecimiento como vemos en la *figura 1*. En 2007, China superaba por primera vez a Japón como mayor importador de Corea (18,12 %). Además, las exportaciones de Corea del Sur a China sobrepasaron las realizadas a Estados Unidos en 2003. Así, por una parte, China se ha convertido en un elemento necesario para la economía de Corea del Sur, mientras que esta ha ido ganando relevancia como una región estratégica para ella. Como prueba de esto, en una reunión telefónica el 6 de febrero de este año, los ministros de Exteriores de ambos países explicitaron la voluntad de discernir entre la cuestión económica y la de seguridad, evitando así conflictos que pusiesen en peligro la interdependencia económica por desencuentros de carácter político⁵. Más aún, además de los vínculos comerciales, ambas naciones han mostrado su voluntad para fortalecer su relación desde la pandemia de la COVID-19. En los inicios de esta en 2020, tanto Moon Jae-In como Xi Jinping se postularon como «modelo a otros países de Occidente» mostrando la colaboración en la asistencia de material sanitario y el permiso para la movilidad de sus ciudadanos⁶.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de ambos países por mantener una imagen favorable del otro, para las poblaciones coreana y china la propia pandemia acrecentó una percepción de rechazo mutua, multiplicada por la crisis de los misiles «Terminal de

⁴ Para más información consultar: PRIETO, F. «El rol de los voluntarios chinos durante la guerra de Corea (1950-53)», *Observatorio de la Política China*. 25 de mayo de 2020. Disponible en: <https://politica-china.org/areas/seguridad-y-defensa/el-rol-de-los-voluntarios-chinos-durante-la-guerra-de-corea-1950-53>

⁵ XINHUA. «China y República de Corea se pronuncian contra la pansecuritización de cuestiones económicas», *Xinhua Español*. 7 de febrero de 2024. Disponible en: <https://spanish.news.cn/20240207/63a81d6807cb40d3ae3d77534fc64327/c.html>

⁶ SNYDER, S. & BYUN, S.-W. «China-Korea Relations Under Quarantine», *Comparative Connections*. Mayo de 2020. Disponible en: <https://cc.pacforum.org/2020/05/china-korea-relations-under-quarantine/>

Defensa de Área a Gran Altitud» (THAAD, por sus siglas en inglés)⁷. Respecto este último incidente, en 2016, Estados Unidos instaló dicho sistema de defensa en Corea del Sur, con el objetivo de interceptar misiles norcoreanos y contribuir a la defensa de su aliado del sur. Este acuerdo no solo enfureció a Corea del Norte, sino también a China, que se opuso de al despliegue del THAAD⁸, y de manera indirecta respondió sancionando productos de importación coreanos, como cosméticos y aparatos tecnológicos, ambos con un gran mercado en China.

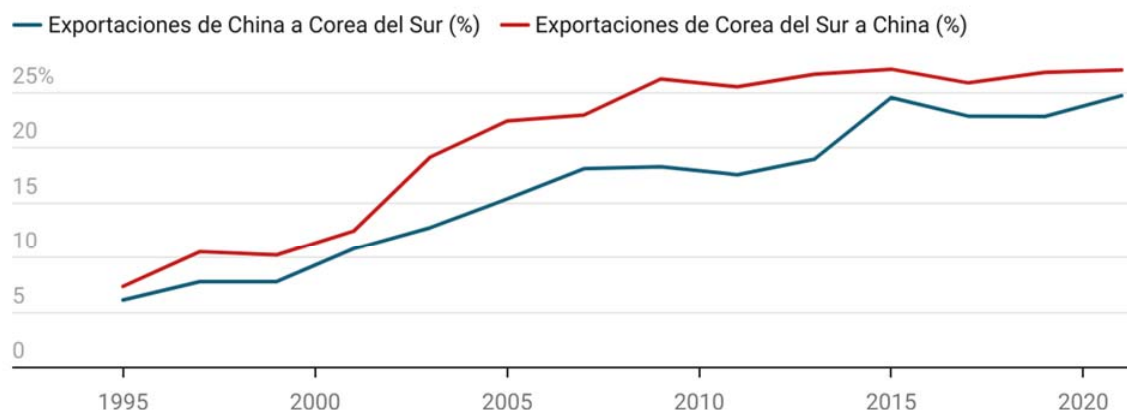


Gráfico: Clara Santos • Fuente: Harvard Growth Lab • Creado con Datawrapper

Figura 1. Exportaciones entre Corea del Sur y China (1995 – 2021)

Por otra parte, la narrativa y percepción bilateral sino-coreana no es solo fruto de las intenciones de sus gobiernos, sino que también está influida por la presencia de actores internacionales donde China no es la única potencia con intereses en la región. En la actualidad, se puede afirmar que cuatro de los mayores poderes mundiales confluyen en la península coreana: China, Rusia, Estados Unidos y Japón. Lo que fue una disputa ideológica y de bandos durante la Guerra Fría, es ahora una carrera por conseguir la influencia sobre aquella.

⁷ KIM, C. & BLANCHARD, B. «China, South Korea agree to mend ties after THAAD standoff», *Reuters*. 31 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/idUSKBN1D003C/>

⁸ MARCUS, J. «Cómo es el THAAD, el poderoso sistema antimisiles de EE. UU., y por qué causa tanta polémica», *BBC*. 7 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39195545>

Aunque en términos económicos China sigue llevando la delantera, no ejerce una influencia hegemónica. Es más, está observando desde una «cercana lejanía» cómo Estados Unidos se reafirma cada vez con más fuerza en territorio surcoreano, donde desde fin de la II Guerra Mundial mantiene un contingente de 30 bases militares con entre 25.000 y 30.000 soldados acuartelados⁹ y preserva un Tratado de Defensa Mutua, que el año pasado cumplía su 60 aniversario¹⁰. En 2022, Corea del Sur cambió de rumbo político con la victoria en las elecciones presidenciales del líder conservador Yoon Suk-yeol, sucediendo al progresista Moon Jae-in. Mientras que la Administración de Moon buscó durante los cinco años de su legislatura un equilibrio diplomático entre Estados Unidos y China, Yoon ha optado por alinear al país claramente con Estados Unidos, siendo más agresivo hacia China y su proyección exterior. Quizás el ejemplo más claro de dicho acercamiento fue la celebración de la cumbre trilateral Japón-China-EE. UU. en Camp David el 13 de agosto de 2023, que devino en un proyecto de nuevo tratado de seguridad¹¹. Además, la presencia de Corea del Sur en las dos últimas cumbres de la OTAN de Madrid y Vilna, en junio de 2022 y julio de 2023 respectivamente, reforzaba una vez más la voluntad coreana de comprometerse con Estados Unidos y sus aliados en materia de seguridad. Por otra parte, y siguiendo la estela de Japón, los primeros documentos emitidos por la legislación de Yoon fueron la Estrategia del Indopacífico y la Estrategia de Seguridad Nacional¹². En esta última, se alude a China como aliado indispensable, pero remarcando el respeto a las normas del sistema internacional. Además, posiciona a Corea del Sur como contraria al establecimiento de una sola China, en clara alusión a la cuestión de Taiwán, además de abogar por la libertad en el tránsito marítimo del mar del Sur de China, asunto hoy también controvertido. Así, el pasado 6 de febrero, el embajador surcoreano en China reiteraba la posición de Corea del Sur de respeto a la soberanía de Taiwán y expresaba la voluntad de estrechar relaciones con la

⁹ DE SANTOS, Á. L. «Así “rodea” Estados Unidos a China en el Pacífico: cerca de 160 bases militares, casi 100.000 soldados y la Séptima Flota», *La Razón*. 5 de junio de 2023. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/asi-rodea-estados-unidos-china-pacifico-cerca-160-bases-militares-casi-100000-soldados-septima-flota_20230605647e031021debe0001a020c6.html

¹⁰ SHAREAMERICA. «Cronología de las relaciones entre Estados Unidos y Corea del Sur», *Share America*. 25 de abril de 2023. Disponible en: <https://share.america.gov/es/cronologia-de-las-relaciones-entre-estados-unidos-y-corea-del-sur/>

¹¹ LEE, S.-H. «Corea del Sur: entre la convergencia trilateral y la política interna», *Política Exterior*. 13 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/corea-del-sur-entre-la-convergencia-trilateral-y-la-politica-interna/>

¹² MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE COREA DEL SUR. *Strategy for a free, peaceful, and prosperous Indo-Pacific Region*. 25 de agosto de 2023. Disponible en: file:///Users/clarasantos/Downloads/Indo-Pacific_Strategy.pdf & OFFICE OF NATIONAL SECURITY. *The Yoon Suk Yeol Administration's National Security Strategy*. 5 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.president.go.kr/download/648bbeff9b00b>

isla. Desde Taipéi no tardaron en agradecer públicamente esta intervención del embajador, aunque esto supusiese el consiguiente enfado chino¹³.

De la política a la sociedad: percepción mutua sino-coreana

Todo lo visto anteriormente, en especial los puntos de desencuentro desde el año 2022, modelan la imagen que chinos y surcoreanos tienen del otro. Países como EE. UU. han trabajado durante décadas para forjar una visión positiva propia desde Corea del Sur, que hoy da sus frutos no solo en popularidad, sino también en lo económico. Sin embargo, China, cuyo interés siempre ha sido en términos comerciales, sufre ahora una crisis de imagen en Corea del Sur. En los últimos años, China ha sido consciente del reemplazo absoluto de su proyección por parte de la de EE. UU. y para ello parece haber ablandado su discurso respecto a Corea del Sur, intentando también el establecimiento de puntos de encuentro.

Más allá de los factores políticos, a la hora de analizar la percepción de las imágenes mutuas de chinos y coreanos es también clave la conformación de los canales culturales, los medios de difusión, su control o manipulación —proyectando ideas desde el ámbito político—, así como directamente su inexistencia o censura. En este sentido, mientras en China, no obstante, su rica y milenaria historia, hay dificultades para conocer el pensamiento real de la sociedad, por el contrario, en Corea del Sur se viene trabajando desde hace décadas en una exitosa proyección cultural del país, un auténtico «poder blando» que nos permite tener mayor conocimiento de sus percepciones a través de medios y elementos culturales de masas como el k-pop, la cosmética, el cine o las series de televisión. Contando con ello, ¿cómo se reflejarán estos factores culturales en la percepción que tienen chinos de coreanos, y viceversa?

La percepción surcoreana de los chinos: el hermano mayor

La diferencia en la formación de la opinión pública china y coreana reside tanto en sus modelos políticos como en el control y proyección de la narrativa cultural. La legislación de Corea del Sur, protege la libertad de prensa y de información, dando pie a medios de

¹³ YEH, J. «Taiwan thanks Korean China envoy for Taiwan-friendly remarks», *Focus Taiwan*. 6 de febrero de 2024. Disponible en: <https://focustaiwan.tw/politics/202402060006>

todo el abanico político. En el último informe de Reporteros sin Fronteras, Corea del Sur ocupaba el puesto 47 dentro de la clasificación, una «situación satisfactoria», mientras que China se posicionaba en penúltimo lugar (179), solo por delante de Corea del Norte¹⁴. Hoy, los principales medios coreanos informan desde el ala conservadora, con periódicos como *Chosun*; hasta el ala más progresista con *Hankyoreh*; pasando por una posición centrista, *Hankook*. De esta forma, los medios y la opinión pública surcoreana no solo pueden ser contrarios a la política oficial, sino incluso influir en sus decisiones, como se demostró en la campaña para las elecciones parlamentarias de abril con el caso de Lee Jong-sup, actual embajador surcoreano en Australia¹⁵.

La opinión pública surcoreana está condicionada por diversos factores, como un pasado nacional traumático de invasiones externas y destrucción, una sensación constante de amenaza inminente desde Corea del Norte y una desconfianza en sus líderes, pues salvo Moon Jae-In todos ingresaron en prisión al finalizar sus mandatos por corrupción¹⁶. Estas variables condicionan la percepción social surcoreana, algo a lo que no es ajeno el discurso político. Por ello, afirmaciones como las del presidente Yoon durante el encuentro con Biden y Kishida en Camp David, de que «la mayoría de los surcoreanos, especialmente los más jóvenes, no son simpatizantes de China a pesar de la administración de Moon», impacta en la opinión pública y vierte dudas sobre el compromiso nacional de este último¹⁷. En definitiva, todo ello se refleja en que últimamente, a pesar de los esfuerzos de pasados gobiernos surcoreanos para proyectar una imagen amable de China, la realidad es que la actual opinión popular sobre esta sigue sus propios caminos.

Una potencia «poderosa» y «grande» son las respuestas más repetidas por los surcoreanos a la pregunta «¿qué opinas de China y de los chinos?». La particularidad de la percepción de los surcoreanos hacia su gran vecino es la visión negativa que existe

¹⁴ REPORTEROS SIN FRONTERAS. *Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa RSF 2023 | Tabla de países*. 3 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.rsf-es.org/clasificacion-mundial-de-la-libertad-de-prensa-rsf-2023-tabla-de-paises/>

¹⁵ LEE, E. «South Korea's New Ambassador to Australia Is a Scourge for the Ruling Party», *The Diplomat*. Retrieved April 16, 2024. 27 de marzo de 2024. Disponible en: <https://thediplomat.com/2024/03/south-koreas-new-ambassador-to-australia-is-a-scourge-for-the-ruling-party/>

¹⁶ CASA ASIA. «Diálogo sobre el libro: *Korea: A New History of South & North*», *YouTube*. 2 de abril de 2024. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=U_VdhtMZ4u4

¹⁷ LEE, S.-H. *Corea del Sur: entre la convergencia trilateral y la política interna (op. cit.)*

no solo hacia China como país, sino hacia la población china¹⁸. Esta mala percepción ya venía de la época inmediatamente anterior a la pandemia y parece venir de estereotipos. Acorde a Richard Q. Turcsanyi y Ester E. Song, autores de un estudio sobre la percepción surcoreana sobre China para *The Diplomat*, crece la suposición de que nada proveniente de China puede ser bueno.

En cuanto a la visión del país, como vemos en la figura 2, en 2016 y 2017, la puntuación hacia China alcanzaba los 60 puntos. En 2018 sin embargo, esta puntuación descendió hasta los 38,4 puntos, y ha ido decayendo hasta estar por debajo de Japón e incluso de Corea del Norte, con 26,4 puntos en 2021. Este descenso pronunciado coincide con la ya mencionada crisis de los misiles THAAD, en 2016, y a la que China respondió muy negativamente. En Corea del Sur, este suceso también puso de acuerdo a conservadores y liberales que, históricamente, tendían a diferir en cuanto a la relación con China, siendo los primeros más reacios y los segundos más abiertos a unas relaciones diplomáticas fluidas. Sin embargo, desde ese 2016, la visión negativa sobre China se ha generalizado a todas las áreas de la sociedad, aunque con matices. También se libra una batalla en los medios de comunicación tanto chinos como coreanos. El periódico surcoreano *Kankyoreh* hizo a principios de 2018 un reportaje en el que analizaba los comentarios negativos del *China's Global Time* generados a raíz de la crisis de dos años atrás, recalcando además que dichos comentarios no provenían del gobierno, sino de la opinión pública china. «Los coreanos se habrán vuelto estúpidos de solo comer kimchi» o «Corea del Sur ha perdido la cabeza», fueron algunos de ellos¹⁹.

¹⁸ TURCSANYI, R. Q. & Song, E. E. «South Koreans Have the World's Most Negative Views of China. Why?», *The Diplomat*. 24 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://thediplomat.com/2022/12/south-koreans-have-the-worlds-most-negative-views-of-china-why/>

¹⁹ KIM, O. [Correspondent's Column] «China's Global Times news miscast as "government-run" news outlet», *Hankyoreh*. Retrieved April 16, 2024. 4 de febrero de 2018. Disponible en: https://english.hani.co.kr/arti/english_edition/english_editorials/830737.html

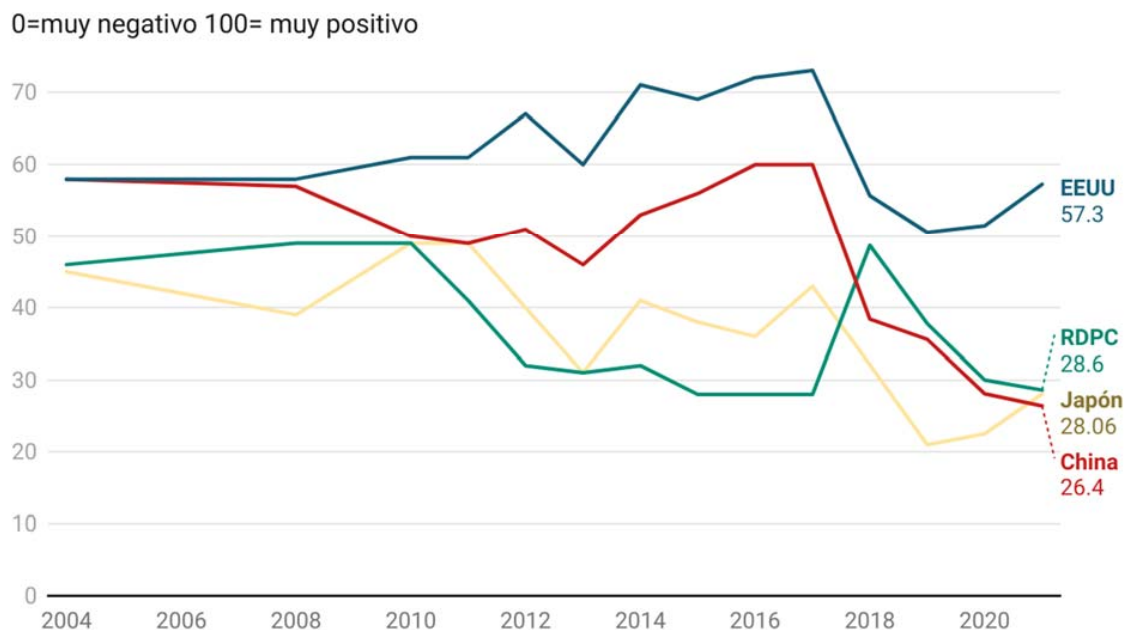


Chart: Clara Santos • Source: EAI • Created with Datawrapper

Figura 2. Percepción de los surcoreanos sobre terceros países

En la encuesta de *The Diplomat* se confirmó que la principal causa por la que los surcoreanos sentían rechazo hacia China era por su «contribución a la contaminación medioambiental global». Ese mismo 2018 se firmó una petición popular para que el gobierno surcoreano demandara a China por responsabilidad en la contaminación atmosférica que sufre Corea del Sur. En 2019, China denegó todo tipo de responsabilidad sobre el asunto, incluso generando protestas en la embajada china en Seúl. Hoy día, los medios surcoreanos siguen resaltando la responsabilidad que su vecino gigante juega en la citada contaminación del aire. Así, *The Chosun Daily* abrió su portada el 14 de abril de este 2024 con un artículo sobre la afluencia de monóxido de carbono proveniente de China y cómo impacta de forma directa en el aire que respiran los surcoreanos²⁰.

En un estudio de campo hecho por la autora, donde se pedía opinión a ciudadanos surcoreanos y chinos, apareció también la referencia a «la apropiación cultural» como

²⁰ PARK, J. & PARK, S. «Study finds influx of Chinese carbon monoxide to South Korea uncontrollable», *The Chosun Daily*. Retrieved April 16, 2024. 14 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.chosun.com/english/national-en/2024/04/14/DO6JRXH4NRA3ZJD42DFC7MLU6Y/>

una visión negativa asociada a China. Este asunto puede estar relacionado no solo con la presencia histórica de China en la península, sino también un incidente ocurrido en los Juegos Olímpicos de Invierno de Pekín en 2022. Así, *The Korean Times* utilizaba esas palabras exactas para describir el sentimiento de los coreanos al ver a una participante de la ceremonia de apertura llevando el *hanbok*, es decir, el traje tradicional coreano²¹. Aunque, las generaciones surcoreanas más mayores basan su negatividad sobre China en factores como el rechazo al autoritarismo, los jóvenes coreanos son más críticos en otras cuestiones menos políticas pero que atañen a asuntos como el cambio climático o la gestión de la pandemia del COVID-19. Esto quizá explica el por qué un 62,8 % de la población surcoreana entre los veinte y treinta años piensa que China supone una amenaza para la seguridad del país, más allá del aspecto político. Una cifra doce puntos superiores a la media (49,9 %) ²².

Por otra parte, en este estudio de campo, el 50 % de los encuestados afirmaban no leer noticias sobre China. Esto no impide, sin embargo, que tengan forjada una opinión poco favorable y por lo general acorde a aquellos que sí leen en los medios acerca del país. *The Diplomat* afirmaba que en sus estudios se ha comprobado cómo aquellos surcoreanos que han interactuado más con chinos, o incluso han viajado a China, suelen tener una visión más positiva sobre estos, un indicio de que el sentimiento negativo respecto a China puede responder a una falta de contacto real con personas chinas, así como un rechazo general y despersonalizado que sienten muchos surcoreanos a todo lo que sea o pueda parecer una amenaza, aunque esta sea difusa.

Los chinos de los surcoreanos: el hermano pequeño

En 1987 el Partido Comunista Chino (PCCh) utilizó por primera vez una expresión que se puede traducir como «control de la opinión pública», *supervision by public opinion* en inglés. Desde entonces, el término se ha usado frecuentemente en sus congresos como un factor fundamental para conocer la percepción de la población china sobre diversas materias. Así, este «control de la opinión pública» tiene como objetivo, literalmente,

²¹ PARK, H. «China's 'cultural appropriation' continues with hanbok featured at Beijing Winter Olympics», *The Korea Times*. 6 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2022/02/802_323376.html

²² LEE, D. [Future Vision Series of Korea-Japan Cooperation] «Changes in mutual perception between Korea and China and implications for Korea-Japan relations», *EAI East Asia Institute*. 12 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.eai.or.kr/new/ko/pub/view.asp?intSeq=21822>

«apoyar a las masas y utilizar toda la tecnología disponible para favorecer el buen funcionamiento del partido»²³.

Por su parte, entre 2003 y 2016 la Universidad de Harvard realizó diversas encuestas para comprobar la satisfacción del pueblo chino con el PCCh. Reveló que un 90 % de los chinos estaba satisfecho con su situación, aunque posteriormente otra encuesta parecida de *The Economist* rebajaba esta buena opinión a solo el 50-70 %. Tanto el apoyo al partido, como el modelo de control de las comunicaciones encaminan a la opinión pública china para hacerla coincidir con la línea argumental del propio PCCh. Así pues, los datos y/o noticias provenientes de China pueden no ser del todo exactos. Por su parte, para nuestro estudio los medios de comunicación de mayor relevancia allí son la *Televisión Central de China* y los periódicos *XinHua News* y el *Diario del Pueblo*.

En lo que respecta a la percepción de la opinión pública china sobre Corea del Sur, es interesante observar cómo, no obstante, la proyección de una buena imagen en la relación bilateral ofrecida en los medios oficiales, estos periódicos nos muestran una realidad algo distinta. A grandes rasgos, la percepción china sobre los surcoreanos también ha empeorado desde al menos el año 2020, como vemos en la figura 3.

²³ CHEN, D. «Supervision by public opinion” or by government officials? Media criticism and central-local government relations in China», *Modern China*, 43(6). 2017, pp. 620-645. Disponible en: https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0097700417706704?casa_token=qWIWTJODwjoAAAAA:LILw02A-oMvs5W4coMcaYPLsxvhhC81DaJB3eCsEoKjgnZ14Qrxzr1zVJE8tyUCW51Xou1xcl3o

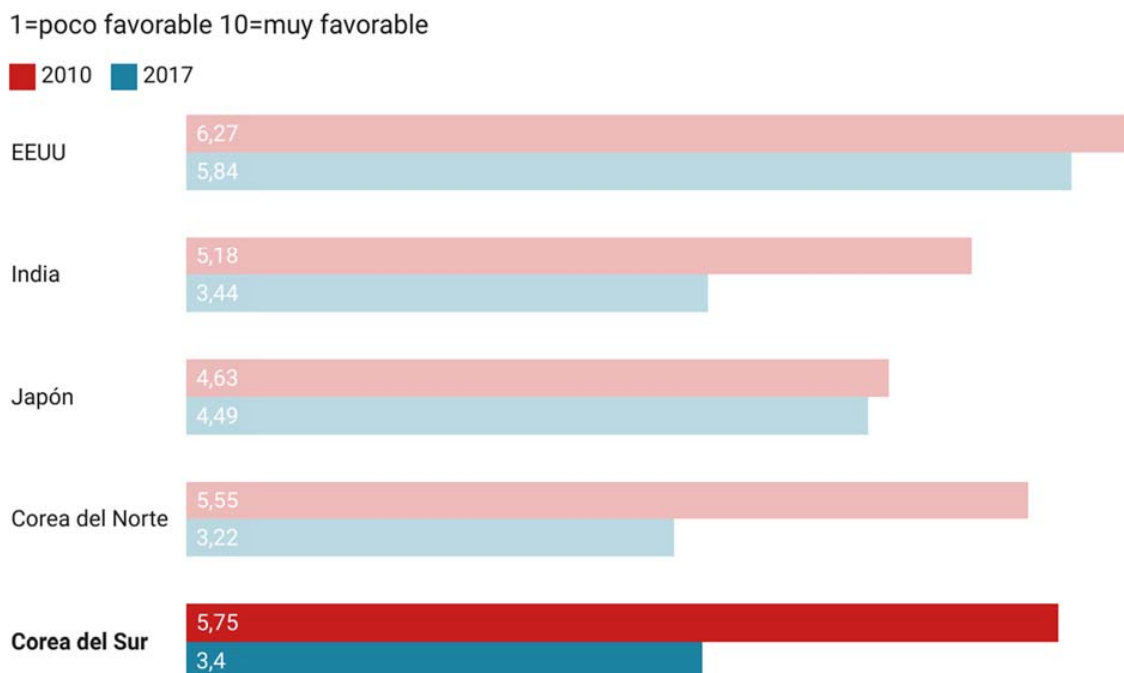


Gráfico: Clara Santos • Fuente: EAI • Creado con Datawrapper

Figura 3. Percepción de los chinos sobre terceros países

Como en el caso surcoreano, la imagen de los chinos hacia su «vecino pequeño» también se ha visto afectada por diversos factores. Aunque los datos son limitados, entre 2010 y 2017 se hizo una encuesta anual por parte de una agencia estatal china para conocer la opinión de la población sobre otros países y observar su evolución. En 2010, Corea del Sur puntuaba 5,75 sobre 10, obteniendo así un sentimiento más favorable que otros vecinos como Corea del Norte y Japón. Sin embargo, en 2017, Corea del Sur había descendido a los 3,4 puntos, convirtiéndose en el penúltimo, superando solo a Corea del Norte.

En el estudio de campo realizado por la autora, en este caso tocante a la percepción de los ciudadanos chinos, las palabras más presentes cuando se preguntó a los participantes sobre su opinión acerca de Corea del Sur fueron «pequeño», «kimchi», «cirugía plástica», «k-pop» y «k-drama». Todas estas palabras aluden a clichés y *soft power* que Corea del Sur ha cultivado en los últimos años, pero también es un ejemplo de cómo desde China, Corea del Sur se percibe como un «hermano pequeño» más que como una potencia fuerte y rival. El rechazo chino hacia Corea del Sur aparece cuando

se pregunta en materia de seguridad y viene de la mano de su cercanía con Estados Unidos y ahora también Japón. De hecho, a la pregunta: «¿Crees que Corea del Sur es un buen aliado para China?», la mitad de las respuestas mencionaban que «Corea del Sur está demasiado influida por Estados Unidos y Japón», y «que no existe una fuerte cooperación popular de ambos países», unas respuestas muy relevantes, pues reflejan la conciencia popular del deterioro de las relaciones entre ambos países y cómo eso se traduce en una percepción negativa de sus ciudadanos.

El incidente de los misiles THAAD de 2018, al igual que en Corea del Sur, generó en China un gran descontento hacia sus vecinos. En un país donde ya de por sí la opinión pública sigue la estela de la del gobierno, la crisis, el acercamiento a Estados Unidos y la presencia de material militar de tecnología puntera estadounidense en la península coreana, causó un rechazo general de los chinos hacia los surcoreanos. *The Global Times*, la versión internacional del *Diario del Pueblo*, siguió muy de cerca el asunto de los misiles y publicó titulares como «El despliegue de los misiles THAAD atormentará al noreste asiático a largo plazo» o, más directamente, «El despliegue de THAAD es una amenaza para la seguridad de China»²⁴.

Con todo, China consciente de su posición en la región y de la creciente presencia de EE. UU., ha suavizado las críticas para estabilizar su relación con los países más cercanos como Corea del Sur. De hecho, desde el Ministerio de Asuntos Exteriores Chino se ha resuelto la problemática que causó el citado despliegue de misiles THAAD y en agosto de 2022 publicaba un comunicado con el unívoco y apaciguador título de «Los ministros de Exteriores de China y República de Corea realizan un profundo intercambio de opiniones sobre THAAD»²⁵.

Para finalizar, es reseñable constatar que la opinión de los chinos hacia los surcoreanos llama la atención porque distingue claramente entre el rol que creen que juegan las mujeres y los hombres en la sociedad. Por una parte, se califica a los hombres de «chovinistas», es decir, la opinión sobre los hombres tiene un componente más político, mientras las mujeres son «trabajadoras» y van «siempre a la moda», una visión un tanto

²⁴ WANG, H. «Can war be stopped at China's door?», *Global Times*. 18 de febrero de 2016. Disponible en: <https://www.globaltimes.cn/page/201602/969244.shtml>

²⁵ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *Ministros de Relaciones Exteriores de China y República de Corea realizan profundo intercambio de opiniones sobre THAAD*. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. 10 de agosto de 2022. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/esp/gjhdq/yz/2767/2769/202208/t20220811_10741257.html

frívola. Por otra parte, los medios chinos suelen recalcar a menudo el problema de los altos niveles de estrés y depresión en Corea del Sur, uno de los países que está a la cabeza en el índice del suicidio mundial²⁶. Es una manera de denigrar al país, con noticias recurrentes al respecto, por ejemplo, *The People's Daily* publicó en enero de este año un artículo sobre un *youtuber* estadounidense, precisamente del país aliado de Corea del Sur, que realizó un reportaje calificando al país como «el más deprimente del mundo»²⁷.

Conclusión

El 10 de abril la oposición ganó las elecciones parlamentarias en Corea del Sur, complicando el mandato de los próximos dos años del actual presidente Yoon Suk-yeol²⁸. La vuelta de los liberales del Partido Democrático al poder podría suponer, si coinciden con las políticas del expresidente Moon Jae-in, un mayor acercamiento a China, o al menos, un balance equilibrado en las relaciones diplomáticas con Estados Unidos y China. Como ya hemos visto, la opinión pública surcoreana no siempre es coincidente con la del gobierno, e incluso con Moon en el poder la percepción de la opinión pública sobre el vecino chino ya mostraba una tendencia decreciente. Aunque dicha percepción negativa se extiende a todos los sectores de la sociedad, también es cierto que se observa una tendencia generacional, pues los jóvenes surcoreanos ven a China como un causante de los problemas de nuestro siglo, que van desde el cambio climático hasta la seguridad internacional.

Por otra parte, desde China un posible cambio de gobierno en Corea del Sur no tiene por qué ser un factor decisivo en cuanto a la percepción sobre los surcoreanos. Sin embargo, el nivel de acercamiento de Corea del Sur con Estados Unidos sí se conforma como un determinante para la imagen que desde el PCCh se proyecte a sus ciudadanos, en este caso en tintes negativos. Recordemos que, hoy por hoy, China es el principal

²⁶ BANCO MUNDIAL (n. d.). *Tasa de mortalidad por suicidio*. Banco Mundial. Disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicador/SH.STA.SUIC.P5?locations=OE&name_desc=false

²⁷ PEOPLE'S DAILY ONLINE. «An American writer said after traveling in South Korea that "this is the most depressing country in the world." South Korean netizens had mixed reactions», *People's Daily Online*. 30 de enero de 2024. Disponible en: <http://korea.people.com.cn/n1/2024/0130/c407864-40169546.html>

²⁸ FRANCE 24. «La oposición liberal gana las legislativas de Corea del Sur y debilita al gobierno conservador de Yoon», *France 24*. 11 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.france24.com/es/corea-del-sur/20240411-la-oposici%C3%B3n-liberal-gana-las-legislativas-de-corea-del-sur-y-debilita-al-gobierno-conservador-de-yoon>

socio comercial en la península coreana y tiende a evitar cualquier tipo de conflicto directo, pero su actuación en el panorama internacional actual indica que aún sin decir nada, manda un mensaje claro a Corea del Sur: cualquier cosa que pueda poner en jaque sus intereses económicos o en materia de seguridad supone una amenaza.

Más allá del moldeamiento de una imagen que justifique la belicosidad, la gran pregunta sería: ¿Estará Corea del Sur dispuesta a sacrificar sus relaciones con China a cambio de una alianza más estrecha aún con Estados Unidos e incluso Japón? En el caso japonés, país también muy posicionado respecto a China, olvidando cualquier referencia al brutal colonialismo, lo que durante mucho tiempo jugó un papel primordial en el imaginario colectivo y un perenne rencor en Corea, hoy atenuado.

La opinión pública incidirá en el futuro de las relaciones sino-surcoreanas, ya sea a través de una manera sutil e indirecta en China —con su modelo de «control de la opinión pública desde arriba»—, o de manera más directa en Corea del Sur, con mayor libertad de prensa y sin reparos en condenar las acciones de sus gobiernos o de la propia China. La crisis de los misiles THAAD y la pandemia del COVID-19 en 2018-2020 desataron esta tendencia recíprocamente negativa y que se ve respaldada por estereotipos, a los que se han sumado hoy las percepciones de mutuas amenazas a la seguridad y el panorama internacional de los diferentes aliados. La dinámica de la opinión pública es cambiante y darle la espalda sería un grave error tanto en Corea del Sur como en China, máxime si las relaciones económicas y políticas siguen la misma tendencia que esta, porque quizá la relación sino-surcoreana tan próspera en el pasado y que ha aguantado altibajos de todo tipo, podría llegar a su fin.

*Clara Santos Blázquez**

Estudiante de Relaciones Internacionales y Comunicación Internacional
Universidad Pontificia de Comillas

62/2024

10 de junio de 2024

David Corral Hernández *

Naves furtivas y constelaciones de satélites, un espacio en disputa

Naves furtivas y constelaciones de satélites, un espacio en disputa

Resumen:

Conocer, dominar o conquistar el espacio, el cosmos, el universo infinito en el que viajamos girando alrededor del Sol, supone ir logrando grandes avances que, hasta hace unos años, parecían imposibles en el ámbito científico, sanitario, económico... pero también estratégico y táctico. Son claras las ventajas militares que tiene mantener la superioridad o la supremacía en este entorno cada vez más disputado y cada vez más lleno de satélites para todo tipo de aplicaciones, como la observación o las comunicaciones... y de la nociva chatarra que deja detrás, entre sus peores hitos, la carrera espacial. Este espacio, con unas reglas de juego aceptadas hace más de medio siglo por las grandes potencias en plena Guerra Fría, se enfrenta a una militarización creciente que, de momento, apura los márgenes de las leyes establecidas de convivencia fuera de nuestra atmósfera. Una geopolítica inestable con varios enfrentamientos abiertos en el mundo, presupuestos militares en claro crecimiento, tecnologías cada vez más disruptivas como la IA o nuevos actores, como las empresas privadas o naciones que ya tienen su bandera en el cosmos, ponen muy en duda el sueño de un espacio de convivencia y progreso para la humanidad.

Palabras clave:

Espacio, EE. UU., UE, China, ONU, satélites, nuclear, conflicto.

***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.

Stealth ships and satellite constellations, a Space in dispute.

Abstract:

Knowing, dominating or conquering Space, the Cosmos, the infinite universe in which we travel around the Sun, means achieving great advances that, until a few years ago, seemed impossible in the scientific, health and economic fields... also strategic and tactical. There are clear military advantages to maintaining superiority or supremacy in this increasingly contested environment, which is more and more full of satellites for all kinds of applications, such as observation or communications ... and of the harmful junk that the space race leaves behind, among its worst milestones. This space, with rules of the game accepted more than half a century ago by the great powers in the middle of the Cold War, is facing a growing militarization that, for the moment, squeezes the margins of the established laws of coexistence outside our atmosphere. Unstable geopolitics with several open confrontations in the world, military budgets in clear growth, increasingly disruptive technologies such as AI or new actors, such as private companies or nations that already have their flag in the Cosmos, put the dream of a Space of coexistence and progress for Humanity in serious doubt.

Keywords:

Space. U.S. EU. China. UN. Satellites. Nuclear. Conflict.

Nuestro vecino, el espacio

El lanzamiento el 4 de octubre de 1957, con motivo del Año Geofísico Internacional establecido por la Organización de las Naciones Unidas, del primer satélite artificial de la historia, el «Sputnik-1», puso un punto final a siglos de búsqueda de las «puertas» que abrían el espacio al ser humano. Este rotundo éxito para la Unión Soviética en su competición con Estados Unidos por la superioridad en el orden bipolar marcó el inicio de una intensa carrera, la de la conquista del cosmos, una competición por llegar a otros planetas, a los confines del universo o por encontrar aplicaciones científicas o militares más allá de nuestra atmósfera. Han pasado casi 70 años desde aquel hito fundamental y, desde este primer lanzamiento, se han ido sumando exponencialmente los satélites lanzados y las naciones o empresas capaces de hacerlo. Hoy en día se estima, según el registro oficial de Naciones Unidas sobre objetos lanzados al espacio¹ que hay más de 7.000 satélites. Para la Agencia Espacial Europea² son 9.000 los que están operativos y, según la web de seguimiento de satélites Orbiting Now³, hay cerca de 9.500 en distintas órbitas.

Las tres principales son LEO/OTB (Low Earth Orbit/Órbita Terrestre Baja), en la que se sitúan el 84 % de los satélites, principalmente los de menor tamaño. Es la órbita más cercana a la Tierra, con una altitud de entre 200 km y 2.000 km, y tiene un circuito circular o elíptico que es recorrido por cada nave entre 12 o 16 veces diariamente. La órbita terrestre media (OTM) o Sun Synchronous Orbit (SSO), es de tipo polar y heliosíncrona, es decir, que los satélites que trabajan en ella están sincronizados con el Sol, por lo que pasan, con una regularidad casi absoluta, por el mismo punto de nuestro planeta todos los días a la misma hora. Por este motivo es la preferida para situar en ella sistemas de observación o de meteorología, entre otros, sumando un 3 % del total de la flota satelital. El 12 % restante se encuentra en órbitas circulares geoestacionarias o GEO (Geosynchronous Equatorial Orbit), a 35.786 kilómetros de distancia de la superficie terrestre y orbitando en el mismo sentido de la rotación de la Tierra. Entre ellos abundan los de navegación, comunicaciones, televisión y meteorología.

¹ «Online Index of Objects Launched into Outer Space», *United Nations Office for Outer Space Affairs*. Disponible en: <https://www.unoosa.org/oosa/osoindex/search-ng.jsp> (consultado 14/4/24)

² «Space debris by the numbers», *ESA's Space Debris Office*. Disponible en: https://www.esa.int/Space_Safety/Space_Debris/Space_debris_by_the_numbers (consultado 14/4/24)

³ «Active satellite orbit data». Disponible en: <https://orbit.ing-now.com/> (consultado 14/4/24)

Y si hablamos de las capacidades o habilidades de estos ingenios encontramos que los de comunicaciones son los más abundantes, con una cifra que supera los 3.100, seguidos por los de observación terrestre, más de 1.000, los de investigación y pruebas tecnológicas, casi 400, los de navegación, algo más de 150, y los científicos, que superan los 100. Excepto en el caso de los dedicados a navegación o grandes observatorios y telescopios, las misiones son realizadas cada vez más frecuentemente por satélites pequeños, como es el caso de la red «Starlink» y sus miles de satélites con masas de lanzamiento cercanas a los 300 kg por unidad. Sirva como referencia que en esta década los satélites pequeños representan el 94 % de todos los lanzamientos de satélites.

Por propietarios, tanto gobiernos como iniciativas privadas, destaca el salto que ha habido en este siglo XXI. Si el anterior estuvo dominado por las grandes potencias, en este entramos con solo 14 países con capacidad para operar satélites y ahora ya son más de 100 las naciones y organizaciones en esta lista, más de la mitad de las del mundo. Por cantidad, en estado operativo hoy en día, destaca EE. UU. con unos 3.000, China con casi 500, Reino Unido 450, Rusia cerca de 170, Japón mantiene 90, la Agencia Espacial Europea (ESA) más de 60, al igual que las compañías multinacionales, y cierran la lista de los destacados India con 58, Canadá con 52 y Alemania con 44. El futuro promete ser multitudinario y dejar sin «huecos» al espacio, incluso para permitir el lanzamiento de misiones tripuladas o misiones de exploración interplanetaria. Entidades reguladoras como la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el organismo de Naciones Unidas que se encarga de conceder espacios en órbita para el uso de satélites, o la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) estadounidense, han recibido peticiones para más de un millón de nuevos satélites⁴. Puede que no todos vuelen, pero en esta larga lista están previstas 300 megaconstelaciones con otros 42.000 satélites «Starlink» de SpaceX, los de sus competidoras de EE. UU. y China o la descomunal «Cinnamon-937» de Ruanda, con un total previsto de 337.320 unidades desplegadas.

Para poner orden y evitar conflictos, además de intentar promover un ejercicio de responsabilidad por las acciones o los objetos enviados, el Tratado de la ONU⁵ sobre el espacio del 10 de octubre de 1967 recoge que nadie puede ser su propietario, ni los

⁴ «Over 1 million satellites could be headed to Earth orbit, and scientists are worried», *Space.com*. Disponible en: <https://www.space.com/million-satellites-congest-low-earth-orbit-study-shows> (consultado 14/4/24)

⁵ «Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies», *United Nations Office for Disarmament Affairs*. Disponible en: https://treaties.unoda.org/t/outer_space (consultado 14/4/24)

Estados, ni las empresas, ni ninguna persona, ya que «el espacio, la Luna y otros cuerpos celestes, no podrán ser objeto de apropiación nacional por reivindicación de soberanía, uso u ocupación, ni de ninguna otra manera». Breve, con apenas 17 artículos, este texto fue acordado y ratificado en su momento por Estados Unidos y la URSS y es ya parte de las normas aceptadas por más de 100 naciones.

Los tratados internacionales posteriores ayudaron a definir aún mejor el uso del cosmos, como el *Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre* (1968) o el *Convenio sobre la responsabilidad internacional por daños causados por objetos espaciales* (1972), y especialmente interesante es el *Convenio sobre el registro de objetos lanzados al espacio ultraterrestre* (1975), una norma que contempla que los objetos enviados al espacio deban ser registrados en Naciones Unidas. De su cumplimiento, además de los propios países interesados, velan organismos de la ONU como COPOUS⁶ (Committee on the Peaceful Uses of Outer Space), o Comité para los usos pacíficos del espacio exterior, creado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1959, y la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, desde la que se apoyan las iniciativas nacionales e internacionales que impiden una carrera de armamento en el cosmos.

Al ser este un espacio abierto, en el que rige el derecho internacional con la pretensión de que su uso y exploración sea libre, transparente, con fines pacíficos y con el fin de servir a la humanidad, está prohibido instalar o probar armas de destrucción masiva, especialmente nucleares, al igual que crear o establecer bases militares, ya sea en órbita como en cualquier cuerpo celeste. Y aunque esta sea la esencia y propósito, la realidad es que sobre nuestras cabezas sobrevuelan (desarmados) decenas de satélites militares, como los de comunicaciones, observación, alerta, meteorológicos, etc., o civiles que se utilizan con doble propósito, secretos con nuevas tecnologías a bordo o naves furtivas, como el «X-37B» de la USAF (U. S. Air Force) o su homóloga china. «Las inversiones en herramientas de la guerra están superando a las inversiones en las herramientas de paz. Los presupuestos para armamento crecen, mientras que los presupuestos para diplomacia y desarrollo se reducen», ha afirmado el secretario

⁶ «Committee on the Peaceful Uses of Outer Space», *United Nations Office for Outer Space Affairs*. Disponible en: <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/copuos/index.html> (consultado 14/4/24)

general de la ONU, Antonio Guterres, en el reciente debate del Consejo de Seguridad de la ONU sobre desarme nuclear y no proliferación⁷.

EE. UU., la referencia

No fueron los pioneros de la carrera espacial ni tampoco los primeros en muchos de sus hitos, pero, una vez tomado impulso, dejaron y han dejado atrás a todas las demás naciones tanto en exploración científica y humana del espacio, con la NASA, como en entender que mantener la supremacía y la brecha tecnológica es una ventaja militar, política y diplomática frente a cualquier amenaza. Por ello son muchos los esfuerzos y proyectos que sus fuerzas armadas, y más recientemente, desde 2019, con la Fuerza Espacial de los Estados Unidos (United States Space Force), han lanzado al espacio para tener comunicaciones seguras o satélites meteorológicos que apoyen sus actividades y presencia a lo largo del globo, para contar con ojos y orejas que capten los detalles más mínimos propios y ajenos, para disponer de sistemas de alerta ante ataques con misiles o para mantener en el espacio, desarmada, una nave sigilosa similar al transbordador espacial, el «X-37B», también conocida como vehículo de pruebas orbitales (Orbital Test Vehicle - OTV).

Este singular ingenio, fabricado por Boeing, pertenece a una extensa y elitista serie de aeronaves estadounidenses, las clasificadas como X. Y aunque Estados Unidos lo ha definido como un vehículo orbital experimental o un demostrador tecnológico, algunas potencias, como China y Rusia, consideran que es un instrumento de espionaje, una posible arma secreta o un promotor, otro, de una carrera armamentística, otra, en el espacio. De él se sabe mucho del proyecto y poco de lo que es, de verdad, capaz de hacer cuando está surcando las órbitas.

En la década de 1990 la NASA inició el desarrollo del proyecto «X-37» con el objetivo específico de crear un vehículo espacial no tripulado y reutilizable, un proyecto transferido al Departamento de Defensa estadounidense en 2004. Inspirado en los transbordadores espaciales de la NASA, pero con una cuarta parte del tamaño con sus 8,9 metros de longitud y 4,5 metros de envergadura en comparación con los 37 por 23,8

⁷ «Disarmament Now Only Viable Path to Vanquish Senseless, Suicidal Shadow of Nuclear War, Secretary-General Tells Security Council, Outlining Six Steps for Non-Proliferation», *United Nations*. Disponible en: <https://press.un.org/en/2024/sgsm22163.doc.htm> (consultado 14/4/24)

metros de los transbordadores, comparte con ellos una ventaja: la capacidad de retornar a la Tierra experimentos, equipos y materiales para su análisis después de haber sido probados en órbita. Pero no es esta su principal utilidad. Ha sido diseñado para, con un alto grado de seguridad, ser autónomo desde su lanzamiento hasta su regreso a la Tierra, para poder moverse entre órbitas y emplazamientos espaciales, para permanecer meses y meses en el espacio y para efectuar diversas pruebas tecnológicas durante su tiempo de vuelo, la reentrada atmosférica y el aterrizaje automático.

Aunque la Fuerza Espacial ha revelado algunas de las cargas útiles que han volado a bordo del «X-37B», la mayor parte es clasificado, al igual que los detalles de sus actividades orbitales. Sí se sabe que en sus largos vuelos ha batido varios récords o que, como banco de pruebas en diversos entornos y condiciones, ha ensayado en sí mismo o con cargas en su bodega distintos materiales, sistemas de protección de aeronaves, escudos térmicos, aviónica o sistemas de control de vuelo, guiado y navegación autónoma, sistemas mecánicos y eléctricos, software, alimentación solar..., además de operaciones tan complejas como el vuelo orbital, reingreso atmosférico o aterrizajes autónomos, ya que el «X-37B» es la primera nave en el extenso programa espacial estadounidense en completar todo el proceso sin intervención humana.

El Pentágono ha negado, en repetidas ocasiones, que tenga fines militares, pero es la primera aeronave espacial estadounidense con potencial militar desde la cancelación en 1963 del proyecto «X-20 Dyna-Soar» («Dynamic Soarer»). En su ADN, ya sea como concepto o tecnología, este aparato sin símil ni rival, lleva la herencia de esta nave pensada hace décadas para eliminar satélites enemigos, atacar a objetivos en la superficie terrestre..., como la de otros proyectos X como son el «X-40 SMV» (vehículo de maniobra espacial), la aeronave hipersónica del proyecto «Ataque Global Inmediato» «X-41 CAV» (vehículo aéreo común), de los programas armamentísticos «Alta Frontera» o de los vehículos LRSA (aeronave de ataque de largo alcance) y SOV (vehículo de operaciones espaciales), proyectos cuyo fin es proporcionar a las fuerzas estadounidenses capacidades para realizar ataques globales en periodos cortos de tiempo y obtener superioridad militar en el espacio, un escenario que podría ser considerado de «conflicto».

Al ser mucho más versátil que cualquier nave conocida actualmente en uso, ya sean satélites o estaciones espaciales tripuladas, puede «teóricamente» pasar de ser un

inocente banco de pruebas a un poderoso y flexible sistema de combate que proporcione comunicaciones o facilite inteligencia desplazándose a cualquier teatro de operaciones, transportar en su bodega armas (desde convencionales a nucleares o cinéticas), lanzar o apoyar a los satélites propios si necesitan asistencia, o ser recuperados, o convertirse en la pesadilla, sin «terapia» que pueda frenarla, de cualquier enemigo al moverse libremente entre órbitas para decidir cuándo, dónde o cómo actúa contra intereses enemigos en el espacio o en la superficie. Si se trata de satélites de adversarios, puede dañarlos, causar interferencias en su uso o algo tan sencillo como es sacarlos de su órbita para que pierdan su capacidad operativa y, por tanto, no poder ser acusados de su destrucción. Con dos unidades actualmente operativas desde 2010, y siete larguísimas misiones de experiencia en sus registros (la séptima, OTV-7 [USSF-52], actualmente en activo), su uso militar resulta inequívocamente desestabilizador y proporciona capacidades críticas, así como una superioridad en el espacio que resulta difícil de igualar.

El «X-37B» es uno de los muchos proyectos receptores de los inmensos presupuestos militares estadounidenses. En el año en el que la OTAN celebra su 75 aniversario, su principal fundador y aliado, Washington, mantiene el primer puesto mundial con un presupuesto de Defensa⁸ de casi 890.000 millones de dólares para 2024, de los que 29.400 millones han sido asignados a la Fuerza Espacial, término, el «espacial», que supera las 300 menciones en un presupuesto que destaca como característica esencial su «resiliencia».

El general Stephen N. Whiting, comandante en jefe del Mando Espacial de EE. UU., afirmó en una reciente comparecencia ante el Comité de Servicios Armados del Senado que «aunque un conflicto en el espacio no es inevitable, sin duda sería devastador y perturbaría nuestro uso de este durante décadas. Debemos estar preparados si falla la disuasión»⁹. El espacio «está cada vez más congestionado, disputado y competitivo», asegura la reciente doctrina militar espacial del Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos, en la que se establece que se debe preservar la «superioridad espacial» mediante, entre otras cosas, «operaciones espaciales ofensivas y defensivas» y, para

⁸ «Summary of the Fiscal Year 2024 National Defense Authorization Act». Disponible en: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/fy24_ndaa_conference_executive_summary1.pdf (consultado 14/4/24)

⁹ «Military Leaders Say Maintaining U.S. Strategic Edge Requires Continued Investment», U. S.: *Department of Defense*. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3691100/military-leaders-say-maintaining-us-strategic-edge-requires-continued-investment/> (consultado 14/4/24)

ello, es necesario hacer tres cosas: detectar las amenazas, disuadir los ataques y derrotar a los enemigos. El objetivo final es evitar sufrir un «Pearl Harbor espacial».

La rama más joven de las fuerzas militares estadounidenses desde su establecimiento en 2019, la Fuerza Espacial, tiene bajo su mando la mayor parte de estas tareas y la supervisión del dominio «astrográfico», una zona difusa que va desde la frontera espacial situada a 100 km sobre el nivel del mar hasta, supuestamente, el infinito. Muy familiarizados ya con operaciones multidominio y con el concepto de «guerra orbital», los «guardianes», tal como se denomina a los hombres y mujeres de la Fuerza Espacial, tienen como estrategia una «resistencia competitiva» basada en tres principios: evitar la sorpresa operativa, negar la ventaja de ser el primero y llevar a cabo campañas contraespaciales responsables que no generen basura orbital que impida futuras operaciones.

El general John Shaw, antiguo jefe adjunto del Mando Espacial, sostiene que el mundo ha entrado en «la tercera era espacial». La primera fue la Guerra Fría, una época dominada por las superpotencias y sus grandes satélites de seguridad nacional dedicados a la disuasión nuclear y a evitar la destrucción del planeta. El protagonismo en la segunda etapa fue para las empresas privadas y sus servicios de navegación, telecomunicaciones, observación, etc., servicios que en su uso militar o dual revolucionaron los conflictos al proporcionar posibilidades de acción a cualquier hora del día, condición meteorológica o lugar del mundo. En la tercera, la que estamos iniciando, el espacio ha dejado de ser un santuario.

EE. UU. y la Unión Soviética hace décadas, como más recientemente Rusia, China e India, han demostrado tener capacidades (ASAT), misiles diseñados para incapacitar o destruir satélites. Más cercanas son operaciones hostiles como los ciberataques a satélites y redes, las interferencias de guerra electrónica o los inhibidores de radiofrecuencia, el cegamiento de ópticas con rayos láser, el uso de microondas de alta potencia, los «encuentros cercanos» ... acciones que Estados Unidos afirma que sus satélites sufren regularmente. «China, nuestro desafío para mantener el paso, es la amenaza más inmediata en, hacia y desde el espacio para la que la Fuerza Espacial debe mantener una ventaja tecnológica... Rusia, aunque menos capaz, sigue siendo una amenaza seria que está desarrollando sistemas contraespaciales asimétricos destinados a neutralizar los satélites estadounidenses», informó el jefe de Operaciones Espaciales,

el general Chance Saltzman, en su testimonio ante el Comité de Servicios Armados del Senado a principios de este año¹⁰.

La invasión de Ucrania por fuerzas rusas abrió un nuevo capítulo en la geopolítica mundial en la que son crecientes las amenazas y más compleja la estabilidad o asegurar en todos los dominios, terrestres o más lejanos, los intereses y capacidades de seguridad nacional. Pero si Moscú preocupa, es China la que atemoriza a Estados Unidos. Su competencia en múltiples campos en los que Pekín pretende igualar, si no superar, a Washington tiene en los cielos una de las mayores lizas. El almirante Christopher Grady, vicepresidente del Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos, lo ha dejado claro: «El espacio se ha convertido en nuestro dominio bélico más esencial»¹¹.

Un claro ejemplo de esta afirmación han sido las maniobras «Victus Haze» («bruma victoriosa»), de abril de este 2024, las primeras maniobras de la historia en la órbita de la Tierra, con la Fuerza Espacial estadounidense haciendo honor a su nombre y comenzando un nuevo capítulo en el uso de activos militares en el espacio. En una colaboración cada vez más habitual con empresas privadas, en este caso Rocket Lab y True Anomaly, dos compañías aeroespaciales estadounidenses especializadas en la construcción y lanzamiento de pequeñas naves, dos satélites fueron lanzados para simular interceptaciones, evasiones, agresiones y respuestas en un intercambio de papeles de cazador y cazado, unas habilidades claves para el futuro del dominio sobre la guerra terrestre, marítima, aérea, cibernética y espacial.

Rusia, manteniendo el legado

Pionera durante años, la Unión Soviética marcó el camino a seguir en su exploración del cosmos, tanto por humanos como viajando hasta otros planetas. De esta época aún quedan lanzadores y satélites en uso, como los incombustibles «Soyuz» o «Progress», a los que Rusia, poco a poco, va dando el relevo con nuevos modelos. Con más de 1.700

¹⁰ «United States Space Force Written Statement Before The Senate Armed Services Subcommittee On Strategic Forces». Disponible en: <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/SASC%20SF%20USSF%20Priorities%20Hearing%20CSO%20Written%20Statement.pdf> (consultado 14/4/24)

¹¹ «Space is now 'most essential' domain for US military, Pentagon says», *Space.com*. Disponible en: <https://www.space.com/space-command-conflict-in-space-deterrence-kathleen-hick> (consultado 14/4/24)

despegues en su haber, el fiable lanzador «Soyuz», en servicio durante más de 65 años en diferentes versiones, será relevado por la familia «Angara» y «Amur-SPG».

Dudoso futuro tiene el histórico Cosmódromo de Baikonur, en Kazajistán, desde el que partieron vuelos históricos como los de Yuri Gagarin o Valentina Tereshkova o, en nuestros días, las tripulaciones que conviven en la Estación Espacial Internacional (ISS) con socios de otras naciones, como Estados Unidos o los europeos, convivencia que también está en duda con el final de la «ISS» y las difíciles relaciones entre los socios, agravadas por la guerra en Ucrania y en medio del fortalecimiento de los lazos entre Moscú con Pekín y Pyongyang. La cooperación internacional lograda desde hace décadas en la estación espacial «MIR» y en la «ISS» creó la ficción de que las relaciones en el espacio no tenían nada que ver con las de la Tierra, especialmente con las problemáticas, y que el espíritu de paz y concordia era la «ley» pero, como buena ficción, ha sido menos ciencia que literatura y este espejismo probablemente acabe con el desmantelamiento de la «ISS» al final de esta década.

El último de los muchos desencuentros de Moscú con Washington en esta Guerra Fría del siglo XXI ha sido uno de los objetos lanzados recientemente al espacio por Moscú. El 14 de febrero de 2024, Mike Turner, presidente del Comité de Inteligencia de la Cámara de Representantes, publicó una declaración en la que consideraba una «grave amenaza para la seguridad nacional» la llegada a órbita de un arma antisatélite con supuestas capacidades nucleares, un arma contra la que Estados Unidos y sus aliados tendrían pocas posibilidades de defenderse adecuadamente, un hecho confirmado al día siguiente por la Casa Blanca¹². El Kremlin, con las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Rusia en su punto más bajo en décadas, rechazó estas afirmaciones y las aseveraciones de que era un arma nuclear que violaba los tratados internacionales, calificando los informes como «fabricación maliciosa»¹³.

Aunque ninguna potencia dispone actualmente de armas en el espacio, oficialmente, lo que sí está muy presente es el crecimiento y modernización de los arsenales nucleares,

¹² «Press Briefing by Press Secretary Karine Jean-Pierre and White House National Security Communications Advisor John Kirby», *The White House*. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2024/02/15/press-briefing-by-press-secretary-karine-jean-pierre-and-white-house-national-security-communications-advisor-john-kirby-3/> (consultado 14/4/24)

¹³ «Kremlin dismisses US warning about Russian nuclear capability in space», *Reuters*. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/kremlin-dismisses-us-warning-about-russian-nuclear-capability-space-2024-02-15/> (consultado 14/4/24)

nuevas potencias sumando la etiqueta de «nuclear» a sus arsenales o el que las principales potencias estén retirándose o dejando caducar los tratados que regulaban su uso. El presidente Vladímir Putin, que tras su victoria en las pasadas elecciones se podrá mantener en el Kremlin hasta 2030, ha advertido, preguntado por medios rusos si estaban realmente preparados para una guerra nuclear, de un riesgo «real» ya que «desde un punto de vista técnico-militar, por supuesto que estamos preparados»¹⁴. Esta retórica, considerada imprudente por la comunidad internacional, se acompaña por lanzamientos como el alertado por la Casa Blanca; por otros como el del «Cosmos 2570» el pasado octubre, un satélite «matrioshka» que llevaba en su bodega otro satélite que, una vez en activo, desplegó un tercero que podría ser un «vehículo asesino de satélites» según mandos estadounidenses¹⁵; o de demostraciones de fuerza como la destrucción de un satélite espía propio en 2021 con el sistema A-235 (PL-19 «Nudol»).

Rusia, en economía de guerra y con la mayoría de sus satélites operativos bajo mando del Ministerio de Defensa, dedicará este año de los 36,6 billones de rublos¹⁶ (cerca de 370.000 millones de euros) de su presupuesto nacional, titulado «Todo para el frente y todo por la victoria», alrededor de un 30 % a las fuerzas armadas, seguridad nacional y fuerzas del orden. Por primera vez en la historia de la Rusia moderna, el gasto federal en defensa, un 6 % del PIB, supera al de gasto social y se sitúa en tercer lugar del gasto mundial.

Gracias a estas inversiones, de los 19 lanzamientos de 2023 se pasará a 40 previstos en este 2024, según cifras desveladas por el director general de Roscosmos, la Agencia Espacial de Rusia, el general en la reserva Yuri Borisov. Su objetivo, en base a las prioridades que le ha planteado el presidente Vladímir Putin para mantenerse en el pelotón de cabeza de las potencias espaciales, es aumentar la producción de satélites con nuevos métodos y la participación de empresas privadas, lo que podría permitir que el número de satélites de Rusia aumentase 15 veces en 2036¹⁷. Según estos planes,

¹⁴ «Putin warns the West: Russia is ready for nuclear war», *Reuters*. Disponible en:

<https://www.reuters.com/world/europe/putin-says-russia-ready-nuclear-war-not-everything-rushing-it-2024-03-13/> (consultado 14/4/24)

¹⁵ «Launch of Cosmos-2570 Lotos-S1 satellite with Cosmos-2571», *Russian Strategic Nuclear Forces.org*. Disponible en: https://russianforces.org/blog/2023/10/launch_of_cosmos-2570_lotos-s1.shtml (consultado 14/4/24)

¹⁶ «Putin firma presupuesto para 2024 con un incremento de dos tercios del gasto militar», *SWI swissinfo.ch*.

Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/putin-firma-presupuesto-para-2024-con-un-incremento-de-dos-tercios-del-gasto-militar/49012074> (consultado 14/4/24)

¹⁷ «El grupo de satélites de Rusia crecerá 15 veces para 2036», *Actualidad Aeroespacial*. Disponible en:

<https://actualidadaeroespacial.com/el-grupo-de-satelites-de-rusia-crecera-15-veces-para-2036/> (consultado 14/4/24)

Reshetnyov, NPO Lavochkin y VNIIEM, los tres principales fabricantes de plataformas de comunicaciones, navegación y observación óptica y radar deben pasar de la producción actual de 40 unidades anuales a fabricar 250 al año. Entre los proyectos más destacados está «Sfera», una constelación con satélites de observación y comunicaciones. «Lo que hay que conseguir es tener desplegada en 2035 una constelación de más de un millar de pequeñas plataformas de un peso inferior a los 500 kilos... Desafortunadamente, ni desde el punto de vista científico, tecnológico ni tampoco industrial, las empresas de Roscosmos proporcionan hoy ni el nivel de calidad ni el ritmo necesarios para crear avanzadas constelaciones de satélites» ha asegurado Borisov. Para Rusia, aunque el espacio es muy relevante para su seguridad nacional, lo es más por prestigio y por seguir favoreciendo que el país siga siendo un actor geopolíticamente importante.

China, la potencia desafiante

Desde el colapso de la Unión Soviética, y muy notablemente en esta década, China está avanzado para disputar a Estados Unidos su posición de potencia global hegemónica. La competición por dar el relevo se disputa intensamente en múltiples campos y modalidades, sean convencionales como la economía, la diplomacia, las capacidades industriales o militares, etc., como en el futuro que suponen las patentes, la investigación neurocientífica, la inteligencia artificial, los nuevos materiales, la computación cuántica o, inevitablemente, el espacio, la última frontera. De una carrera espacial limitada en recursos y basada en la copia de modelos rusos como las «Soyuz», la potencia comunista ha dado un salto de calidad y cantidad con numerosos programas avanzadísimos, basados en industrias y tecnologías nacionales, de lanzadores y centros de lanzamiento, de naves tripuladas o estaciones orbitales, de ciencia, de exploración humana o interestelar o de satélites de ultimísima generación meteorológicos, de observación, de comunicaciones (incluso cuánticos) y, por supuesto, los empleados para propósitos militares.

El alumno aventajado de la copia es ahora maestro de la innovación tecnológica y, envuelto en opacidad y secreto, avanza con ambición para estar a la vanguardia en múltiples campos en los que compite o ya adelanta a EE. UU. Sus presupuestos militares están todavía lejos de los estadounidenses, pero no han dejado de crecer sin parar en

las últimas décadas. En este 2024 mantienen el segundo puesto mundial y se ha anunciado un incremento del 7,2 %¹⁸ en su presupuesto de defensa para alcanzar la cifra de 1,67 billones de yuanes (231.000 millones de dólares).

Las tensiones con Estados Unidos y otras naciones, el futuro de Taiwán, las distintas relaciones con sus vecinos, las reclamaciones en las aguas y mares cercanos, o la defensa de sus intereses a lo largo del mundo, entre otras cuestiones, están impulsando el desarrollo de tecnologías militares nacionales cada vez más avanzadas. Sus fuerzas contarán con más armamento nuclear o portaaviones y submarinos, al igual que aviones de última generación, pero también con múltiples recursos en el espacio. Con un centenar de lanzamientos previstos para 2024, Pekín reforzará significativamente sus capacidades espaciales con más de 290 naves y supondrá un récord de actividad para su industria aeroespacial nacional. A esta ambiciosa agenda, revelada por la China Aerospace Science and Technology Corp (CASC), hay que añadir las dos superconstelaciones que deben dar servicio al país y sus fuerzas armadas¹⁹, la red «Guowang» de 13.000 satélites y el proyecto «G60» con 12.000. También cuentan con armas orbitales capaces, como ya han demostrado, de perturbar, dañar o destruir satélites en órbita y trabajan en «ataques sorpresa, rápidos, de escala limitada y sobrecogedores» que sirvan en el espacio no como parte de un conflicto, sino para evitarlo o forzar una rápida capitulación del enemigo.

Un recurso para estos fines podría ser la versión china del «X-37B» estadounidense, la nave «Shenlong» («Dragón Divino»), más misteriosa aún que la original. China, públicamente, ha afirmado que esta nave espacial es para uso comercial y que el éxito del vuelo inaugural, en 2020, supuso un importante avance del país en la investigación de naves espaciales reutilizables y que de ellas se espera que ofrezcan un transporte reutilizable de ida y vuelta cómodo y de bajo coste para el uso pacífico del espacio²⁰. Sin embargo, al igual que su primo del otro lado del Pacífico, tiene aplicaciones militares evidentes, pero desconocidas y, al igual que el «X-37-B», puede permanecer en el espacio largos periodos de tiempo, ser autónomo o transportar cargas de las que no se

¹⁸ «China raises defense budget amid regional tensions and push for global clout, AP explains», AP. Disponible en: <https://apnews.com/video/military-and-defense-china-china-government-ken-moritsugu-48de309d1b5e42dc8d7737168b3b08a6> (consultado 14/4/24)

¹⁹ «China's military aims to launch 13,000 satellites to rival Elon Musk's Starlink», *The Washington Post*. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/04/06/elon-musk-china-starlink-pla/> (consultado 14/4/24)

²⁰ «China launches experimental spaceplane», *nasaspaceflight.com*. Disponible en: <https://www.nasaspaceflight.com/2020/09/china-launches-experimental-spaceplane/> (consultado 14/4/24)

da detalle. En las tres misiones que ha llevado a cabo hasta el momento (la tercera, cuando se escribió este texto, está todavía en órbita tras su lanzamiento el 14 de diciembre de 2023), ha depositado en órbita diversos objetos desconocidos²¹ que podrían ser pequeños satélites de comunicación, de observación o cargas útiles para probar tecnologías o materiales.

La última frontera

Tras las pruebas nucleares de las superpotencias en el espacio en plena Guerra Fría, la proliferación de satélites militares o de doble uso, las tensiones entre gobiernos,... son muchas las naciones que están impulsando el control de las actividades espaciales, la regulación de las mismas o que apoyen iniciativas como el grupo de trabajo de Naciones Unidas que comenzó a reunirse en Ginebra en 2022 para debatir normas de comportamiento y acciones espaciales responsables en un esfuerzo por conseguir un consenso internacional en la materia. Pero el riesgo está ahí y cada día es más presente. Rusia vetó a finales de marzo una resolución de las Naciones Unidas²², impulsada por EE.UU. y Japón, que pedía a todos los países que no desarrollaran ni desplegaran armas nucleares u otras armas de destrucción masiva en el Espacio como medida para reafirmar el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre de 1967. De los 15 miembros del Consejo de Seguridad de la ONU el único voto en contra fue el de Moscú y China se abstuvo. El embajador ruso ante la ONU, Vassily Nebenzia, tachó el proyecto de «absolutamente absurdo y politizado », alegando que no prohibía suficientemente todos los tipos de armas espaciales. Moscú y China propusieron conjuntamente una enmienda «para impedir para siempre el emplazamiento de armas en el espacio ultraterrestre y la amenaza del uso de la fuerza en el espacio ultraterrestre ». Siete miembros del Consejo votaron en contra de esa medida, entre ellos Washington.

El espacio se ha convertido en un elemento clave para la seguridad nacional. Oficialmente no hay armas en él, pero en él vuelan misiles intercontinentales o hipersónicos, por él se desplazan naves misteriosas y cada vez lo pueblan más naves

²¹ «China's space plane apparently deployed 6 'mysterious wingmen' in orbit», *space.com*. Disponible en: <https://www.space.com/china-space-plane-depoyed-mystery-objects> (consultado 14/4/24)

²² «Russia vetoes UN resolution to prevent nuclear weapons in space » », *The Hill.com*. Disponible en: <https://thehill.com/policy/defense/4619197-russia-vetoes-un-resolution-to-prevent-nuclear-weapons-in-space/> (Consultado: 29/4/24)

con usos militares. El control del espacio y de sus actividades es, como mínimo, igual de importante como lo ha sido el de tierra, mar y aire, como también lo es para las grandes potencias mantener cualquier ventaja y las capacidades que refuercen o permitan la victoria en los otros dominios. Quizá el primer disparo de la próxima guerra entre grandes potencias del mundo tenga al espacio como protagonista, o escenario, indiscutible.

Quizá, también, en un firmamento tan vulnerable, en el que reside gran parte de la prosperidad y avances de la humanidad, o su futuro, la pregunta que deberíamos hacernos es, sin tardar demasiado, si no sería lógico plantear y acordar nuevas normas que actualicen las firmadas hace más de medio siglo, en otras circunstancias históricas y tecnológicas, para definir pautas de convivencia en un dominio tan competido y necesitado de seguridad, estabilidad y protección. Las reglas del juego actuales tienen demasiadas «zonas grises» que pueden resultar tentadoras por sus ambigüedades o ausencias en lo que se refiere al control de armamento. Quizá sea algo tan sencillo como decidir hacia dónde queremos girar la llave del espacio, para que vuelva a cerrarse si lo que queremos es un escenario para futuros combates más allá de nuestra atmósfera o para que mantenga sus puertas abiertas siendo un espacio de colaboración y progreso económico, social y científico.

*David Corral Hernández**
Periodista RTVE

63/2024

13 de junio de 2024

Irene Riezu Tévar

Myanmar: fronteras porosas e implicaciones de una guerra civil en la geopolítica asiática

Myanmar: fronteras porosas e implicaciones de una guerra civil en la geopolítica asiática

Resumen:

Myanmar puede considerarse, sin duda, un punto estratégico dentro del mapa geopolítico de Asia. Este país separa a los dos gigantes asiáticos, China y la India, pero también se enmarca en la región del sudeste asiático, haciendo frontera con Laos y Tailandia. Su inestabilidad política, acrecentada en 2021 con el golpe de Estado de la junta militar y la consecuente guerra civil que este desató, y que continúa vigente hasta la fecha, no ha hecho más que minar el desarrollo del país y coartar las relaciones e interacciones con sus países vecinos. En sus fronteras porosas, tanto por su naturaleza boscosa y heterogénea, como por el insuficiente control aduanero del gobierno birmano, se producen intercambios ilícitos de personas y mercancías que suponen una amenaza de seguridad en toda la región, pues proliferan las redes de ciberestafas, el tráfico de drogas y los flujos migratorios irregulares.

Palabras clave:

Myanmar, China, India, Tailandia, ASEAN, fronteras, guerra civil, 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.

*Myanmar: porous borders and implications of a civil war in
Asian geopolitics*

Abstract:

A country that divides the two Asian giants, China and India, but which is also part of the Southeast Asian region, bordering Laos and Thailand, plus being a member state of ASEAN, Myanmar can undoubtedly be considered a strategic point on the geopolitical map of Asia. However, its political instability, heightened in 2021 with the military junta's coup d'état and the subsequent civil war that it unleashed, which continues to this day, has all but undermined the country's development and constrained its relations and interactions with neighboring countries. Its porous borders, both because of the jungly and heterogeneous character of the country, as well as the inadequate customs control provided by the Burmese government, are the site of illicit exchanges of people and goods that pose a security threat to the entire region, as cyber-scam networks, drug trafficking and irregular migratory flows are widespread.

Keywords:

Myanmar, China, India, Thailand, ASEAN, borders, civil war, geopolitics.

Introducción

Tras años de gobierno militar, en 2011 Myanmar estaba sumido en una profunda crisis económica y política dado su aislamiento y la presencia de grupos étnicos armados que operaban sin supervisión gubernamental¹. Ante esta situación, el entonces líder de la junta militar (a menudo denominada Tatmadaw), Thein Sein, comenzó a introducir políticas reformistas que, unidas a movimientos prodemocráticos contra el régimen liderados por Aung San Suu Kyi, acabaron impulsando la celebración de elecciones democráticas. Aung San Suu Kyi se convirtió entonces en un símbolo de la oposición al Tatmadaw y cuando el partido al que representaba, la Liga Nacional para la Democracia (NDL), ganó las elecciones en abril de 2012 y fue elegida diputada, se renovó la esperanza de prosperidad en el país.

Myanmar abrió sus puertas por primera vez en décadas y, en consecuencia, inició una gran transformación en todos los órdenes. Se introdujeron avances tecnológicos, como el desarrollo de sus infraestructuras de telecomunicaciones, la normalización de las relaciones comerciales a nivel exterior, nuevas inversiones de empresas multinacionales y, lo que es más importante, la aceptación de la comunidad internacional a través de su legitimación como democracia. China ya no era su único aliado, y el vínculo que el Tatmadaw se había visto forzado a establecer con esta por falta de interés de otros actores por fin se veía debilitado².

Sin embargo, el proceso de consagración democrática que había comenzado en Myanmar fue interrumpido por el golpe de Estado orquestado en febrero de 2021 por el líder del Tatmadaw, Min Aung Hlaing, para recuperar el control del gobierno. El golpe fue el verdadero detonante de los enfrentamientos que vemos hoy en día puesto que despertó insurgencias prodemocráticas por parte de milicias civiles agrupadas en las Fuerzas de Defensa del Pueblo (PDF, brazo armado del clandestino gobierno elegido democráticamente, el Gobierno de Unidad Nacional NUG) y reavivó la lucha de las organizaciones armadas étnicas (OAE)³. Los intereses contrapuestos entre las reivindicaciones de autonomía de estos grupos y los movimientos para la restauración democrática en contra de la junta convergieron finalmente en un conflicto armado que

¹ STRANGIO, S. *In the Dragon's Shadow. Southeast Asia in the chinese century*. Yale Publications, 2020.

² STRANGIO, S. *Op. cit.* 2020.

³ <https://www.politicaexterior.com/myanmar-atrapado-entre-la-pobreza-y-la-violencia/> (consultado el 16 noviembre 2023)

continúa vigente. Desde entonces, la lucha entre los grupos étnicos armados, la resistencia prodemocrática y el Tatmadaw ha sido intermitente, dejando al país sumido en el desorden y a su población desamparada.

Las fronteras de Myanmar: aspectos generales

Myanmar es un país que bordea en su frontera oeste el mar de Andamán y el golfo de Bengala. El río Irawadi es el más largo del país y una de sus principales entradas comerciales, puesto que nace en la provincia china de Yunnan, discurre por todo el centro del territorio y tiene su desembocadura en el mar de Andamán. De la misma manera, una gran parte de la población, destacando la mayoría étnica birmana que supone un 68 % entre el total, se concentra en las siete regiones centrales en los alrededores del río, como en las ciudades de Mandalay y Yangón (Rangún). Las minorías étnicas están repartidas en su mayoría en siete estados adyacentes a las fronteras birmanas, como el Estado de Shan en la zona noreste, que hace frontera con China, Laos y Tailandia; y el Estado de Kachin, que dada su naturaleza montañosa también sirve de frontera natural con China en el norte. En la zona noroeste, por otro lado, podemos encontrar la región de Sagaing, y los estados de Chin y Rakáin (Arakán), que comparten frontera con la India y Bangladés.

Las zonas fronterizas de Myanmar están, en su mayoría, caracterizadas por su porosidad, tanto por su geografía boscosa y desigual, como por el insuficiente control aduanero del gobierno central de la junta militar. De hecho, estas zonas se encuentran bajo el control de insurgencias étnicas o están siendo disputadas entre el Tatmadaw (ejército y figura gubernamental de Myanmar), y grupos prodemocráticos aliados del Gobierno de Unidad Nacional (NUG). Esta situación da lugar a intercambios irregulares de personas y mercancías con los países vecinos, para los cuales, especialmente en el caso de China, India y Tailandia, Myanmar es un actor clave para garantizar su seguridad o para alcanzar sus propios intereses geopolíticos en la región.

De la misma manera, un régimen inestable, conflictivo, y que apunta hacia el colapso total supone un elemento disruptivo a nivel geopolítico para las dinámicas asiáticas. Sobre todo, dada su posición privilegiada entre dos Estados que se están erigiendo para ser las próximas superpotencias a nivel global, y que hoy ya son líderes regionales, India

y China. Así como su relación con la ASEAN y los países del sudeste asiático, que también están ganando relevancia en el plano internacional. Myanmar no solo es un miembro de esta organización desde 1997, sino que también comparte complejas relaciones fronterizas con Laos y Tailandia.

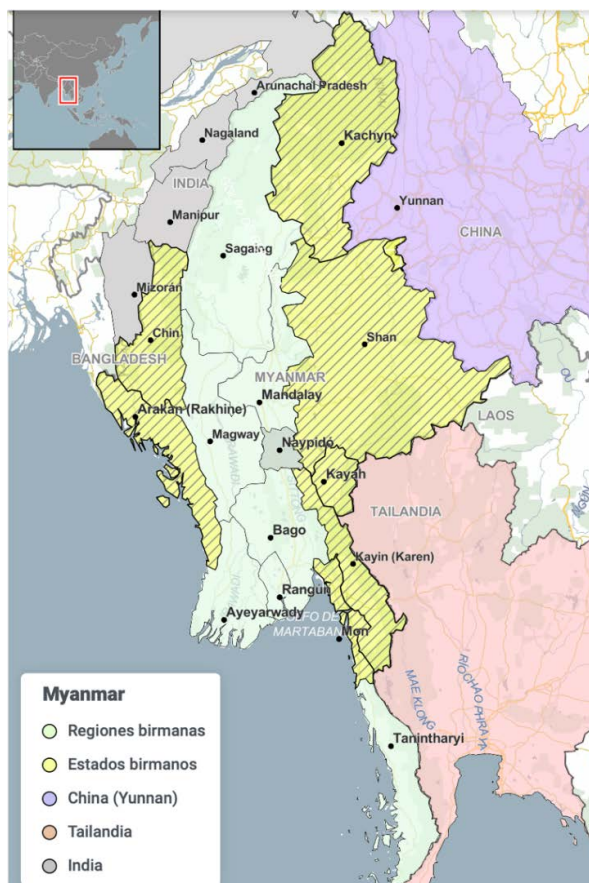


Figura 1. Mapa político de Myanmar. Fuente: elaboración propia

El hecho de que Myanmar haga frontera con los dos gigantes asiáticos, India y China, lo convierte, sin ir más lejos, en un foco geopolítico que merece ser estudiado con detenimiento. Los países vecinos ven en la inestabilidad de Myanmar una amenaza o una oportunidad, o incluso ambas, y actúan en consecuencia para lograr sus intereses y hacer que el conflicto juegue a su favor. En este sentido, la reciente escalada del conflicto en todo el país tras el éxito que supuso la Operación 1027 (27 de octubre de 2023) para el conjunto de organizaciones étnicas armadas que forman la Alianza de las Tres Hermandades (3BHA, por sus siglas en inglés), ha desembocado en la pérdida de

muchos puntos clave transfronterizos en detrimento de la junta militar. A su vez, ha puesto de manifiesto la dualidad estratégica que sus países vecinos han utilizado, o están dispuestos a utilizar, para adecuar sus objetivos geopolíticos y proteger sus fronteras.

Frontera oeste: India, la mirada puesta en el sudeste asiático e insurgencias étnicas transfronterizas

India comparte una frontera con Myanmar, y a lo largo de los 1.643 kilómetros que dividen ambos países, sus comunidades comparten fuertes lazos históricos, étnicos y culturales⁴. La demarcación fronteriza se encuentra entre las provincias indias de Mizoram, Manipur, Nagaland y Arunachal Pradesh; y el estado birmano de Chin y la región de Sagaing. Los habitantes de estos territorios pertenecen a grupos étnicos interrelacionados, los kukis y los mizos (India) se consideran junto con los chin (Myanmar) de forma unificada dentro del pueblo zo⁵. Los nagas están distribuidos de manera uniforme en Sagaing, Manipur y el estado de Nagaland. Los singphos del estado de Arunachal Pradesh están directamente relacionados con los kachin del norte de Myanmar y a su vez, los meiteis están vinculados históricamente en el oeste de Myanmar⁶.

La interacción constante entre ambos lados de la frontera ha dificultado la administración del control fronterizo y se ve reflejada en la existencia de un Régimen de Libre Movimiento (FMR por sus siglas en inglés). Durante décadas este régimen supuso, para los residentes de las zonas implicadas, la circulación de personas y mercancías sin controles fronterizos. Desde 2018, viene regulado por un acuerdo entre India y Myanmar sobre el paso de fronteras terrestres, que pretendía establecer ciertos límites en los movimientos transfronterizos⁷. No obstante, los Rifles de Assam, el grupo paramilitar indio encargado del establecimiento de puntos de control que permitan la vigilancia de los pasos fronterizos, han visto su cometido obstaculizado hasta cierto punto por la

⁴ <https://www.indiandefencereview.com/news/border-management-india-myanmar-border/> (consultado en noviembre 2023)

⁵ <https://www.orfonline.org/research/fencing-frontiers-with-myanmar-the-benefits-and-challenges-of-fmr-along-india-myanmar-border> (consultado en noviembre 2023)

⁶ <https://asia.nikkei.com/Opinion/Closing-of-India-Myanmar-border-will-not-restore-peace-in-Manipur> (consultado en febrero 2024)

⁷ <https://mokokchungtimes.com/centres-announcement-to-fence-into-myanmar-border-leaves-northeast-indian-states-nervous/> (consultado en febrero 2024)

naturaleza boscosa y muchas veces intransitable del territorio, y lo que es más, por la responsabilidad de efectuar operaciones de contrainsurgencia ante los ataques de grupos separatistas étnicos dentro de la India⁸. En este sentido, el bajo control en el paso a Myanmar, y a su vez dentro del país, han permitido que muchos de estos grupos establezcan allí sus centros de operaciones de tal forma que India no puede hacer frente a la amenaza que suponen⁹.

Por otro lado, se debe también tener en cuenta que el tráfico ilegal, en especial de heroína y anfetaminas, ha crecido hacia el mercado indio desde el golpe de Estado. De enero a octubre de 2023, los Rifles de Assam recuperaron artículos de contrabando por valor de 889.000 dólares y drogas por valor de 10,96 millones de dólares¹⁰. En el estado de Chin y zonas de la región de Sagaing el comercio de heroína ha visto un crecimiento exponencial hacia los estados limítrofes indios, desde donde posteriormente se distribuye hacia el resto del mercado indio y otros mercados extranjeros¹¹.

En cuanto a la política india después del golpe, a pesar de que India es una democracia bien asentada dentro del sistema internacional, siempre ha tenido una capacidad especial para navegar en las relaciones internacionales y encontrar una posición neutral que le permite mantener el contacto con ciertos Estados que no cumplen el requerimiento democrático. Por consiguiente, a pesar de condenar el régimen militar en su toma de poder inicial, ha mantenido sus relaciones diplomáticas con la junta mientras que paralelamente ha prestado cierto apoyo a las fuerzas prodemocráticas¹². Es más, sus intereses y su implicación en la situación del país responden también a asuntos geopolíticos.

Si bien India siempre se ha considerado dentro de la esfera del sur de Asia, con su expansión económica en las últimas décadas ha ido adquiriendo mayor relevancia en la escena internacional. Su vasto potencial de crecimiento ha propiciado el lanzamiento de nuevas iniciativas para proyectar su poder e influencia, en particular concierne prestar atención a las políticas *Look East* y *Act East*, que han puesto el foco en su vecino

⁸ <https://sundayguardianlive.com/news/manipur-turmoil-india-myanmar-border-needs-a-viable-solution> (consultado en febrero 2024)

⁹ <https://www.indiandefencereview.com/news/border-management-india-myanmar-border/> (consultado en febrero 2024)

¹⁰ <https://www.orfonline.org/research/fencing-frontiers-with-myanmar-the-benefits-and-challenges-of-fmr-along-india-myanmar-border> (consultado en febrero 2024)

¹¹ <https://thediplomat.com/2023/06/myanmar-juntas-drug-trafficking-links/> (consultado en marzo 2024)

¹² <https://www.gisreportsonline.com/r/india-myanmar-2/> (consultado en enero 2024)

Myanmar como puerta de entrada al Sudeste Asiático y a la ASEAN, proporcionándole al Tatmadaw ayudas económicas y militares para su desarrollo y fortalecimiento¹³. Con esta iniciativa esperaba promover la colaboración en las zonas fronterizas para garantizar su estabilidad y seguridad¹⁴. Además, el cambio estratégico en la postura de India hacia Myanmar también se ha visto impulsado por la creciente influencia de China en la región¹⁵. Pekín viene desarrollando la *Belt and Road Initiative* (BRI) que supone, entre otras cosas, aislar a India comercialmente, así como mejorar sus relaciones con Pakistán, el otro gran competidor para la India.

En contraposición, India ha puesto en marcha sus propias iniciativas de inversión para proyectar sus ambiciones geopolíticas. Entre ellos destaca la Autopista Transasiática (*India-Myanmar-Thailand Trilateral Highway*), concebida como una carretera, como se representa en la figura 2¹⁶, que conecte Tailandia, Myanmar y la India que ha sido financiada por esta última¹⁷, o el proyecto de transporte de tránsito multimodal de Kaladan. Este fue concebido como una vía marítima alternativa para conectar la zona noreste más aislada de India con el resto del país a través del puerto de Sittwe en Myanmar, pero a nivel geopolítico también ha potenciado sus conexiones comerciales y políticas¹⁸, desarrollando las capacidades y rutas de transporte en los estados a ambos lados de la frontera.

Dentro de este contexto, la situación entre Myanmar y la India se ha cobrado de nuevos matices recientemente, en especial en lo que respecta a la estabilidad de su zona fronteriza. Tras la Operación 1027, las insurgencias étnicas que se propagaron por todo el país también consiguieron arrebatarse al Tatmadaw el control sobre Rikhawdar (Myanmar), un pueblo limítrofe separado tan solo por un puente de Zokhawthar (India)¹⁹, que juntos representan el único punto comercial transfronterizo oficialmente reconocido. Este suceso tan solo subraya la amenaza que supone para la India el conflicto presente

¹³ <https://www.dw.com/en/how-india-is-supporting-myanmars-military-with-arms/a-65733102> (consultado el 23 de noviembre 2023)

¹⁴ <https://www.gisreportonline.com/r/india-myanmar-2/> (consultado en enero 2024)

¹⁵ <https://global-strategy.org/los-intereses-de-india-en-myanmar-del-look-east-al-act-east/> (consultado el 23 de noviembre 2023)

¹⁶ <https://www.economist.com/asia/2023/12/19/china-is-backing-opposing-sides-in-myanmars-civil-war> (consultado en marzo 2024)

¹⁷ <https://thediplomat.com/2023/11/operation-1027-is-changing-myanmars-frontier-geographies-is-india-ready/> (consultado en enero 2024)

¹⁸ <https://www.clearias.com/kaladan-multi-modal-transit-project/> (consultado en enero 2024)

¹⁹ <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/after-battle-with-junta-myanmar-rebels-take-control-border-point-with-india-2023-11-15/> (consultado en diciembre 2023)

en Myanmar, pues sin la colaboración del ejército birmano en el control fronterizo, el tráfico ilícito y las operaciones clandestinas de los insurgentes separatistas se vuelven cada vez más frecuentes. Las autoridades indias habían instado a la junta militar birmana a reforzar su presencia y la cooperación sobre sus puestos aduaneros²⁰ y con la pérdida de estos, ahora la situación se presenta aún más crítica.

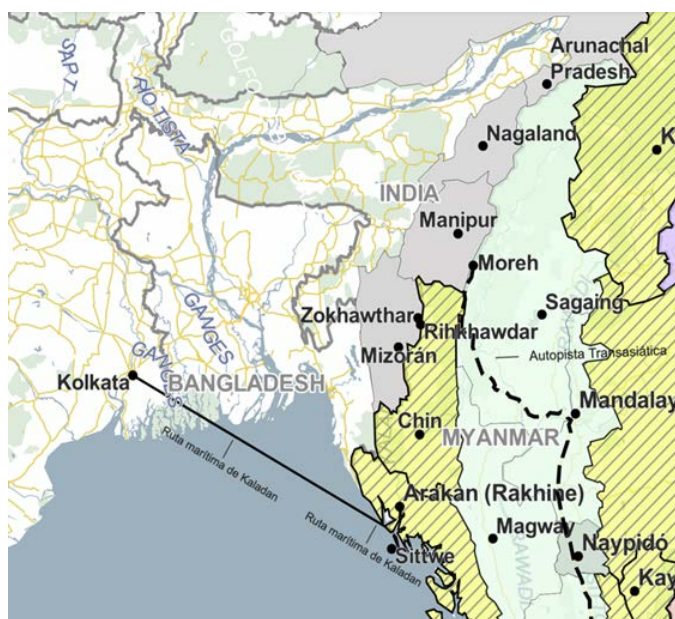


Figura 2. Acercamiento de la frontera indo-birmana, incluyendo sus proyectos de inversión y el paso fronterizo Zokhawthar-Rikhawdar. Fuente: elaboración propia.

Además, con las ofensivas en el noroeste del país, los PDF usurparon Khampat de la junta militar. Esta localidad limítrofe con el estado de Manipur es un punto clave en el desarrollo de la Autopista Transasiática que, según el ministro de Transporte por Carretera y Autopista indio Nitin Gadkari, estaba ya desarrollado en un 70 %²¹. De la misma manera, el proyecto de Kaladan también se ha visto paralizado ante la batalla que está teniendo lugar entre el ejército de Arakan y la junta militar alrededor del puerto de Sittwe²².

²⁰ <https://sundayguardianlive.com/news/manipur-turmoil-india-myanmar-border-needs-a-viable-solution> (consultado en diciembre 2023)

²¹ <https://thediplomat.com/2023/11/operation-1027-is-changing-myanmars-frontier-geographies-is-india-ready/> (consultado en diciembre 2023)

²² <https://www.newindianexpress.com/nation/2024/Feb/06/sittwe-port-developed-by-india-under-threat-as-war-between-arakan-army-and-junta-scales-up-in-myanmar> (consultado en junio 2024)

Para solventar las amenazas que se le presentan, la Administración India anunció en enero de 2024 su intención de acabar con el FMR como medida preventiva ante la escalada de conflictos, tanto en Myanmar como en el estado de Manipur, lo que fue recibido por representantes del pueblo indígena zo con muchas críticas²³. Una vez más, reclamando la artificialidad de la demarcación fronteriza y los estrechos lazos que comparten con sus vecinos inmediatos. En conjunto con cercar la frontera, se teme que la suspensión del FMR esté ocasionando también consecuencias negativas para los refugiados y solicitantes de asilo que se encuentran en la India. El informe de ACNUR de marzo de 2024²⁴ señala que India ha visto un total de 59.300 desplazados desde el golpe de Estado de 2021 y que el nuevo régimen sin FMR va a agravar la situación y provocar deportaciones a Myanmar²⁵.

Si bien el cierre de las fronteras indias supone un nuevo instrumento de seguridad con el que se pretende «garantizar la seguridad interior del país y mantener la estructura demográfica de los estados del noreste», como afirmaba el ministro del Interior Amit Shah²⁶, los obstáculos se acumulan para la India. El flujo migratorio de refugiados en crecimiento, en conjunto con las insurgencias constantes en los estados indios de la frontera, el aumento del narcotráfico y, por otro lado, la presencia china en Myanmar son factores que tan solo ponen en riesgo la seguridad india en su zona fronteriza y perjudican sus intereses geoestratégicos de acuerdo con su *Act East Policy*²⁷, por lo que Nueva Delhi tendrá que enfrentar esta situación recalibrando su política hacia Myanmar, más allá del cierre del FMR, con diplomacia y diálogo entre las partes implicadas en la región²⁸.

²³ <https://mokokchungtimes.com/centres-announcement-to-fence-indo-myanmar-border-leaves-northeast-indian-states-nervous/> (consultado en enero 2024)

²⁴ UNHCR. *Myanmar Emergency*. UNHCR Regional Update, 4 marzo 2024. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/107551> (consultado marzo 2024)

²⁵ <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/india-deports-first-group-myanmar-refugees-who-fled-2021-coup-2024-03-08/> (consultado en abril 2024)

²⁶ <https://timesofindia.indiatimes.com/india/amit-shah-announces-scraping-of-free-movement-regime-between-india-and-myanmar/articleshow/107517676.cms> (consultado en marzo 2024)

²⁷ <https://www.orfonline.org/research/is-myanmar-impeding-indias-act-east-policy> (consultado en marzo 2024)

²⁸ <https://www.orfonline.org/research/fencing-frontiers-with-myanmar-the-benefits-and-challenges-of-fmr-along-india-myanmar-border> (consultado en noviembre 2024)

Frontera norte: China, un corredor económico y un conglomerado de ciberestafas

La relación histórica entre Myanmar y China se podría resumir en *pauk-phaw*, un término que se traduce como ‘hermanos’ del birmano y hace alusión a la tradicional amistad bilateral que existe entre los dos países²⁹. Sin embargo, los gobiernos birmanos a lo largo de los años han mirado a su vecino con recelo por la amenaza que ha supuesto el gigante asiático para su propia soberanía. En los años 50, cuando Myanmar apenas había comenzado a formarse como Estado independiente, China comenzó su acercamiento oficial con el nuevo país y los birmanos ya la reconocían como su mayor amenaza exterior³⁰.

Tanto para Aung San Suu Kyi como para la junta militar, la presencia e influencia China han sido siempre difíciles de ignorar. Han vivido bajo su sombra y cada vez les resulta más difícil hacer frente a sus ambiciones³¹, especialmente para el Tatmadaw, que en la actualidad depende en gran medida de ella como su principal socio económico ante el aislamiento del resto de la comunidad internacional y las sanciones que se le han impuesto desde muchos países occidentales. Es imprescindible señalar en este contexto lo que fundamenta muchas de las decisiones chinas, que es la legitimación del Partido Comunista Chino a través de la prosperidad económica del país para mantener su estatus administrativo. Por otro lado, aunque uno de los objetivos de China ha sido integrarse en el sistema internacional, dentro de sus *cinco principios de la coexistencia pacífica* establece «no interferir en los asuntos internos de otros»³², ha aprovechado para aumentar su presencia en Myanmar después del golpe militar sin importarle su condición democrática, mientras el resto del mundo le daba la espalda. Y es que, China ha demostrado tener planes para el país de acuerdo con su estrategia geopolítica³³.

²⁹ STRANGIO, S. *In the Dragon's Shadow. Southeast Asia in the chinese century*. Yale Publications, 2020.

³⁰ BEEHNER, L. «State-building, Military Modernization and Cross-border Ethnic Violence in Myanmar», *Journal of Asian Security and International Affairs*. Abril 2018. https://www.jstor.org/stable/pdf/48602166.pdf?refreqid=fastly-default%3AAdf4f67a6174447622a05acb3fce71f81&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1 (consultado el 15 de noviembre de 2023)

³¹ STRANGIO, S. *Op. cit.* 2020.

³² PANDA, A. «Reflecting on China's Five Principles, 60 Years Later», *The Diplomat*. 2017, September 13. <https://thediplomat.com/2014/06/reflecting-on-chinas-five-principles-60-years-later/> (consultado en diciembre 2023)

³³ <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2024-03/b179-china-myanmar.pdf> (consultado en junio de 2024)

Actualmente, entre el 75 y el 80 % de la energía que importa China llega desde Oriente Medio a través del estrecho de Malaca y el mar de la China Meridional³⁴. Por tanto, partiendo de la antigua carretera de Birmania, ve en Myanmar un acceso al océano Índico que, no solo le permitiría establecer una ruta comercial desde su provincia interior menos desarrollada, Yunnan, sino también, contrarrestar con una vía alternativa la vulnerabilidad que supone la dependencia en el estrecho para sus operaciones marítimas internacionales y para su seguridad energética³⁵. La persecución de este objetivo se ha traducido en el Corredor Económico China-Myanmar (CECM), una serie de proyectos de inversión y desarrollo de infraestructuras enmarcados dentro de la *Belt and Road Initiative* (BRI) su iniciativa más ambiciosa para ganar presencia global.



Figura 2. Proyectos de inversión desarrollados en Myanmar, en naranja se representa la autopista Transasiática; en rojo el Proyecto Multimodal de Kaladan; y en negro los proyectos chinos (CECM). Fuente: elaboración propia a partir de *The Economist*.

³⁴ BASI, S. «Dire straits for flow of trade through Malacca», *The Insurer*. 14 septiembre 2022. <https://www.theinsurer.com/viewpoint/dire-straits-for-flow-of-trade-through-malacca/> (consultado en diciembre 2023)

³⁵ STRANGIO, S. *In the Dragon's Shadow. Southeast Asia in the chinese century*. Yale Publications, 2020.

En concreto, el gasoducto y el oleoducto que conforman el CECM parten, respectivamente, de los puertos de Kyakpyu y Sittwe en el estado de Rakáin, y recorren 793³⁶ y 770³⁷ kilómetros a través de Myanmar junto con otras carreteras y vías férreas de alta velocidad hasta llegar a Yunnan. Por otro lado, el CECM, partiendo desde el mismo punto en Kunming (Yunnan), también comprende una conexión con Yangon (Rangún), la antigua capital de Myanmar³⁸. Además, con esta ruta también se beneficia de la explotación de la amplia gama de recursos y minerales disponibles en Myanmar, en especial el jade o las tierras raras³⁹.

Para desarrollar la CECM aún con una guerra a su alrededor, China ha mantenido una relación cercana con el Tatmadaw, asegurándose el puesto como su principal socio económico (que ya le ha vendido a la junta 267 millones de dólares en armas⁴⁰), e incluso condenando las sanciones impuestas a la junta por Occidente⁴¹. No obstante, las repercusiones del conflicto birmano en las fronteras chinas han dificultado en gran medida sus planes y están afectando al comercio transfronterizo, valorado en 4.000 millones de dólares al año⁴², por lo que necesita reforzar su influencia en estas zonas para controlarlas a su favor⁴³. En este respecto, China se encuentra a caballo entre apoyar a la junta o a las Organizaciones Armadas Étnicas (OAE) según sus intereses⁴⁴.

Los 2.129 kilómetros que demarcan la frontera entre China y Myanmar son de naturaleza boscosa y montañosa, dando a su vez una porosidad que, unida a la volatilidad del régimen birmano, representa condiciones ideales para que se intensifiquen las actividades transfronterizas irregulares. Los estados birmanos de Kachin y Shan al noroeste del país, que conforman la frontera con la provincia china de Yunnan, son las puertas de entrada para inmigrantes ilegales chinos que se establecen en las zonas

³⁶ <https://www.chinacenter.net/2020/china-currents/19-3/a-relationship-on-a-pipeline-china-and-myanmar/#fn-5663-5> (consultado el 24 de febrero 2024)

³⁷ <https://eastasiaforum.org/2023/06/17/chinas-support-in-myanmar-driven-by-self-interest/> (consultado el 27 de diciembre 2024)

³⁸ <https://mantraya.org/analysis-a-rail-line-from-china-to-myanmar/> (consultado el 6 de mayo 2024).

³⁹ <https://www.counterterrorismgroup.com/post/how-jade-trade-between-myanmar-and-china-funds-violence> (consultado el 5 de marzo 2024)

⁴⁰ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/myanmar/infographic-sr-myanmar-2023-05-17.pdf> (consultado el 22 noviembre 2024)

⁴¹ <https://www.economist.com/asia/2023/12/19/china-is-backing-opposing-sides-in-myanmars-civil-war> (consultado el 2 de abril de 2024)

⁴² <https://www.usip.org/publications/2021/04/chaos-sparked-myanmar-coup-fuels-chinese-cross-border-crime> (consultado el 27 de diciembre 2023)

⁴³ <https://www.voanews.com/a/china-steps-up-myanmar-contacts-on-border-stability-phone-scams/7429315.html> (consultado el 11 de enero 2024)

⁴⁴ <https://www.economist.com/asia/2023/12/19/china-is-backing-opposing-sides-in-myanmars-civil-war> (consultado el 2 de abril de 2024)

límites y proliferan en el desarrollo de redes criminales dedicadas a las estafas cibernéticas, blanqueo de dinero, centros clandestinos de apuestas, y comercio ilegal transfronterizo⁴⁵. En especial, China tiene la vista puesta en la problemática de las redes de ciberestafas que se han ido acrecentándose. La región de Kokang, una zona autoadministrada en el estado de Shan y limítrofe con China, es uno de los mayores nidos de ciudades casino sin ley y de ciberestafadores, con ingresos de 14.000 millones de dólares al año y en manos de cuatro familias que han estado previamente vinculadas, y ahora presuntamente protegidas, por el régimen de Min Aung Hlaing⁴⁶.

Ante la falta de acción de la junta para hacer frente a los centros ilícitos que proliferan en su territorio, incluso después de las múltiples presiones de Pekín al respecto, China ha podido sacar provecho de la presencia de las OAE en la zona para contener la situación. Dado que los grupos étnicos que componen la 3BHA declararon parte de su misión acabar con los centros de ciberestafas, se ganaron el favor de China (aunque indirecto) para llevar a cabo la operación 1027, y su permisividad en consecuencia ha facilitado el éxito de la ofensiva⁴⁷. No obstante, el propósito de la operación va más allá de las ciberestafas. El MNDA (Ejército de la Alianza Democrática Nacional de Myanmar), el grupo étnico han (chino) basado en el territorio de Kokang, antiguamente parte del Partido Comunista Birmano y ahora dentro de la tríada rebelde que perpetró la ofensiva, quería recuperar la zona controlada por el ejército a través de la Fuerza de Guardia Fronteriza (BGF) y establecer su mando. Según varios informes, en enero de 2024 el MNDA consiguió tomar las ciudades de Kunlong, Chinshwehaw, Konkyan y gran parte de Laukkai, la capital de la zona⁴⁸.

En consecuencia, la creciente conflictividad y el cambio de poderes a favor de la 3BHA en la frontera sino-birmana ha inducido a Pekín a adoptar un papel de mediador entre la junta militar y los grupos étnicos. A China le conviene estabilizar la frontera y alejar la

⁴⁵ <https://www.usip.org/publications/2021/04/chaos-sparked-myanmar-coup-fuels-chinese-cross-border-crime> (consultado el 27 de diciembre 2023)

⁴⁶ «Myanmar Military 'Provided Protection For US\$ 14 Billion a Year Scam Hub' on China Border», *The Irrawaddy*. Enero 2024. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-military-provided-protection-for-us-14-billion-a-year-scam-hub-on-china-border.html#:~:text=Two%20Chinese%2Dinvested%20new%20city,fraud%20center%20in%20Southeast%20Asia> (consultado el 11 enero de 2024)

⁴⁷ <https://edition.cnn.com/2023/12/19/china/myanmar-conflict-china-scam-centers-analysis-intl-hnk/index.html> (consultado el 4 de enero 2024)

⁴⁸ <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-military-provided-protection-for-us-14-billion-a-year-scam-hub-on-china-border.html#:~:text=Two%20Chinese%2Dinvested%20new%20city,fraud%20center%20in%20Southeast%20Asia> (consultado el 11 enero de 2024)

lucha de sus territorios de interés para garantizar la estabilidad del CECM, la seguridad de los ciudadanos chinos, y para crear un espacio donde poder lidiar con la supresión de las redes de ciberestafas. De hecho, como afirma el USIP, una vez el MNDAA tome control efectivo sobre Kokang, pasará a depender mucho de China y esto le permitirá aplicar sus propias medidas sobre el territorio⁴⁹. De momento, este parece ser el escenario actual. Una vez que el MNDAA llegó a Laukkai, y solo entonces, China se ofreció para mediar un alto el fuego con la junta en Kokang. Como es de esperar, a Naipyidó no le entusiasmaron las acciones de China y se dieron algunas manifestaciones en su contra en zonas centrales del país, pero tal y como está la dependencia de la junta hacia su mayor socio, no tiene capacidad de opinar sobre lo que China decida hacer⁵⁰.

Con todo, el enfoque bilateral de China no hace sino evidenciar que su objetivo es proteger sus intereses estratégicos sin importar las condiciones o las partes con las que tenga que tratar. De forma más inmediata, también intenta garantizar la seguridad en su zona fronteriza, como han demostrado sus recientes movimientos para acabar con las ciberestafas. Un Myanmar con un gobierno inestable, pero sin estar totalmente sumido en el caos, donde China pueda ejercer presión e influencia para campar a sus anchas, supone un equilibrio que solo beneficia a China, pues garantiza sus intereses geoestratégicos, y la acerca más al sudeste asiático, pero en ningún caso mejora el conflicto birmano⁵¹.

Frontera este: Tailandia, el Triángulo de Oro y una crisis de refugiados

Tailandia es otro de los estados contiguos a Myanmar que enfrenta retos con respecto a la frontera porosa que los divide. Se trata de una frontera de 2.416 kilómetros que separa al país de los estados birmanos de Kayin (Karen), Kayah y del estado de Shan, que han sido el hogar de muchas redes de actividades transfronterizas ilegales a lo largo de los años y que, desde el golpe, han visto más conflictividad y desorden al estar controlados

⁴⁹ <https://www.usip.org/publications/2023/12/chinas-influence-increases-amid-myanmars-instability> (consultado el 27 de diciembre 2023)

⁵⁰ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «Scam Centres and Ceasefires: China-Myanmar Ties Since the Coup», *Crisis Group Asia Briefing*, n.º 179. 27 de marzo 2024. <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2024-03/b179-china-myanmar.pdf> (consultado el 2 de abril 2024)

⁵¹ BANYAN. <https://www.economist.com/asia/2024/03/21/a-string-of-setbacks-for-the-junta-in-myanmar-presents-an-opportunity> (consultado el 2 de abril 2024)

por grupos étnicos armados, o Fuerzas de Guardia Fronterizas asociadas al gobierno militar.

Entre los ríos Mekong y Salween, donde Myanmar se encuentra con Tailandia y Laos, se halla la delimitación geopolítica del Triángulo de Oro, un lugar separado de los centros de poder que conectaba China con el Sudeste Asiático, pero que se ha degradado hasta convertirse en una «frontera de comercio no regulado e ilícito», repleta de tráfico de drogas, blanqueo de dinero y redes de estafa⁵², que no ha hecho más que incrementarse a medida que los actores no estatales tomaban control territorial en la zona birmana del Triángulo tras el golpe de Estado. Según un informe de Naciones Unidas⁵³, el cultivo de adormidera (la planta del opio) aumentó un 33 % desde el golpe de Estado en los estados de Shan, Kachin, Chin y Kayah, que encuentran en Tailandia un paso fácil hacia un enorme mercado de opiáceos, como la heroína, cuyo comercio en la región se valoró en 10.000 millones de dólares en 2022⁵⁴.

Además, como ocurre con China, en las zonas contiguas a Tailandia se han establecido ciudades sin ley desde donde se llevan a cabo las operaciones de narcotráfico, así como de estafas. Shwe Kokko nació en el estado de Kayin como un proyecto de ‘ciudad nueva’, una inversión china dentro del BRI en la región del Mekong, pero que muchos expertos lo consideran el punto de partida de las redes de estafas en Myanmar⁵⁵, y a tan solo un trayecto de 10 minutos de Mae Sot (Tailandia)⁵⁶. Aquí, migrantes de todos los rincones de Asia atraídos a Tailandia por falsas ofertas de trabajo, son obligados a cruzar por el río Moei —frontera natural entre ambos— hasta tierras birmanas, y forzados a convertirse ellos mismos en estafadores en Shwe Kokko y otras ciudades análogas⁵⁷.

Otro foco de atención para Tailandia está puesto en la cantidad de solicitantes de asilo birmanos que huyen cada día hacia suelo tailandés. Según un informe de ACNUR publicado en marzo de 2024 y de acuerdo con datos proporcionados por el gobierno

⁵² «Transnational Crime and Geopolitical Contestation along the Mekong», *International Crisis Group*. Agosto 2023. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/332-transnational-crime-and-geopolitical-contestation-mekong> (consultado 14 noviembre 2023)

⁵³ <https://www.unodc.org/roseap/en/myanmar/2023/01/myanmar-opium-survey-report/story.html> (consultado el 13 de marzo 2024)

⁵⁴ UNODC. *Op. cit.*

⁵⁵ MCCREADY, A. & MENDELSON, A. «Inside the Chinese-Run Crime Hubs of Myanmar that Are Conning the World: ‘We Can Kill You Here’», *Pulitzer Center*. July 22, 2023. <https://pulitzercenter.org/stories/exclusive-inside-chinese-run-crime-hubs-myanmar-are-conning-world-we-can-kill-you-here> (consultado en junio 2024)

⁵⁶ <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/chinese-mega-project-in-myanmars-kayin-state-11132019165455.html> (consultado 12 de marzo 2024)

⁵⁷ MCCREADY, A. & MENDELSON, A. *Op. cit.* July 22, 2023.

tailandés, el país acoge a más de 48.000 refugiados desde febrero de 2021, y acumula en total más de 90.000 en diferentes campamentos en la región de Mae Sot, cifras que no harán más que incrementarse con la reciente escalada del conflicto. De hecho, se estima que durante este año otras 40.000 personas intentarán cruzar la frontera, sin contar con los más de 2,8 millones de desplazados internos que se acumulan en Myanmar y en zonas adyacentes a Tailandia, y que ya constituyen una drástica crisis demográfica⁵⁸. La problemática ante esta situación recae sobre el hecho de que Tailandia no está sujeta a la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de la ONU y a las responsabilidades que conlleva, ni tampoco cuenta con un marco legal nacional al respecto⁵⁹. Por consiguiente, a muchos de los solicitantes de asilo no se les concede el estatuto de refugiado una vez llegan a Tailandia, así que pasan a vivir en campos de refugiados en condiciones precarias, o son directamente repatriados y sometidos al mismo peligro del que intentaban escapar⁶⁰.

En definitiva, para Tailandia garantizar la seguridad de sus fronteras requiere de mucha atención. Además, ha de tenerse en cuenta que, como Estado miembro, se debe mover dentro del marco de la ASEAN. No obstante, esta mantiene una postura ambigua ante el conflicto. El golpe de Estado y el auge del conflicto en Myanmar chocaron con el enfoque liberal que trataba de adoptar la ASEAN y generaron desacuerdos entre sus miembros sobre cómo hacer frente a la crisis. Sobre todo, porque, aunque uno de sus principios fundamentales abogue por la no injerencia en los asuntos internos de sus Estados miembros, la comunidad internacional se dirigió a la organización como la encargada de mediar en el conflicto y la responsable de promover la paz y la estabilidad⁶¹. Por lo tanto, se encuentra en una posición espinosa, debatiéndose entre sus principios básicos y su reputación ante el resto del mundo, y sin que sus miembros logren ponerse de acuerdo la mayoría del tiempo.

⁵⁸ UNCHR. *Refugee Preparedness and response plan*. Thailand Inter-Agency sector working group, enero 2024. <https://reporting.unhcr.org/thailand-myanmar-border-refugee-preparedness-and-response-plan> (consultado el 12 de marzo 2024)

⁵⁹ https://www.fides.org/es/news/74004-ASIA_TAILANDIA_El_dramatico_limbo_de_los_refugiados_birmanos (consultado el 21 de marzo 2024)

⁶⁰ <https://visualrebellion.org/timeline/one-river-one-border-two-realities-2> (consultado el 23 de noviembre 2023)

⁶¹ <https://shows.acast.com/60b001bcd92290012060084/648c2c10591f1a001129aa0d> (consultado el 23 de noviembre 2023)

La medida más completa que ha promovido la ASEAN ha sido el Consenso de los Cinco Puntos (5PC por sus siglas en inglés), que se refiere a un acuerdo alcanzado por sus líderes en abril de 2021 en respuesta a la crisis política de Myanmar. Los cinco puntos exigen «el cese inmediato de la violencia, un diálogo constructivo entre todas las partes, el nombramiento de un enviado especial, ayuda humanitaria y una visita del enviado especial a Myanmar», aunque han resultado ineficaces⁶². Por ejemplo, en marzo de 2022, el enviado especial de acuerdo con el 5PC llegó a Myanmar, pero solo pudo reunirse con representantes de la junta militar, por lo que esta iniciativa no ha logrado hacer valer el papel mediador que le correspondía a la ASEAN⁶³.

Tailandia, contraria al 5PC, ha mantenido varias reuniones con Myanmar y se ha comprometido en cierta medida con la junta. Dadas sus fronteras compartidas, la posición de Tailandia difiere de la del resto de la ASEAN ya que su vecino representa una gran amenaza y afecta directamente a su seguridad. De hecho, tradicionalmente la política de Tailandia hacia Myanmar ha reflejado cómo esta articula una independencia sobre las relaciones con sus vecinos continentales, pues esta práctica la considera dentro de su derecho soberano⁶⁴.

Al igual que China, Tailandia también alterna sus apoyos entre los bandos implicados. Dado el poder del Ejército Real tailandés en su gobierno, ambos países siempre han compartido una fuerte afiliación militar. Por otro lado, a menudo han intentado utilizar a las OAE situadas a lo largo de su frontera como medida de control, incluidas la Unión Nacional Karen (KNU) y el Ejército del Estado de Shan-Sur (SSA-S); y, además, para contrarrestar las presiones del Partido Comunista de Tailandia⁶⁵.

Sin embargo, la situación está por cambiar. La reciente transición de poder en el gobierno tailandés, liderada por el primer ministro Srettha Thavisin, pretende posicionar al país como una potencia económica y política en el Sudeste Asiático tras el régimen militar. Para ello, entre sus objetivos se encuentra transformar su estrategia diplomática hacia Myanmar: asumiendo un papel más activo en los esfuerzos de pacificación y tratando

⁶² https://s3-csis-web.s3.ap-southeast-1.amazonaws.com/doc/Myanmar_Compedium.pdf?download=1 (consultado el 16 noviembre 2023)

⁶³ AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Análisis 5 puntos de la Asean*. 24 abril 2023. <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2023/04/ASA1666872023SPANISH.pdf> (consultado el 16 de noviembre 2023)

⁶⁴ GANESAN, N. (Mayo 2023). *Thailand's policy towards a post-coup Myanmar*. <https://fulcrum.sg/thailands-policy-towards-a-post-coup-myanmar/>. (consultado el 16 de noviembre 2023)

⁶⁵ GANESAN, N. *Op. cit.* Mayo 2023.

con el Tatmadaw, implicándose más con la ASEAN para conseguirlo, e intensificando sus esfuerzos humanitarios⁶⁶. Respecto a este último punto, un representante del gobierno anunció en febrero su plan de establecer una zona de seguridad humanitaria en la cuenca del río Moei, que supone el cruce entre Mae Sot y a la región birmana de Myawaddy⁶⁷. No obstante, deshacer el legado del gobierno del exlíder tailandés, el comandante en jefe Prayut Chan O Cha, respecto a Myanmar, marcado por una estrecha relación con Min Aung Hlaing, supone un reto. Thavisin se enfrenta a la delicada tarea de dar forma a la postura de Tailandia hacia Myanmar en el contexto de sus intereses de seguridad transfronterizos y la dinámica regional⁶⁸.

La zona de seguridad humanitaria impulsada por el nuevo gobierno se recoge dentro del Plan de Preparación y Respuesta a los Refugiados⁶⁹, y pretende distribuir ayuda humanitaria a tres localidades fronterizas birmanas que albergan unos 20.000 desplazados. Además, el viceministro de Asuntos Exteriores, Sihasak Phuangketkeow, declaró que mediante esta iniciativa se espera iniciar un diálogo entre la junta, los grupos étnicos y el NUG en el exilio para encontrar una solución al conflicto birmano⁷⁰. Aunque sí cuenta con el respaldo y la supervisión de la ASEAN, el plan de Tailandia sigue suscitando inquietud entre los miembros de la organización, que temen que provoque nuevas implicaciones políticas según el grupo que reciba dicha ayuda y el que no, o que los esfuerzos supongan insuficientes⁷¹. En cualquier caso, lo cierto es que la iniciativa liderada por Tailandia ha reorientado la inquietud por el agravamiento de la crisis de su vecino, y es de esperar que incite a otros actores interesados, la ASEAN, India o incluso Occidente, a emprender nuevos esfuerzos⁷².

⁶⁶ <https://thediplomat.com/2024/03/is-thailand-reconsidering-its-myanmar-policy/> (consultado el 12 marzo 2024)

⁶⁷ <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2737221/thailand-confident-aid-effort-will-lead-to-myanmar-crisis-dialogue> (consultado el 12 marzo 2024)

⁶⁸ <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/new-thai-pm-has-his-work-cut-out-myanmar> (consultado el 22 noviembre 2023)

⁶⁹ <https://reporting.unhcr.org/thailand-myanmar-border-refugee-preparedness-and-response-plan> (consultado el 12 marzo 2024)

⁷⁰ <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/2737221/thailand-confident-aid-effort-will-lead-to-myanmar-crisis-dialogue> (consultado en marzo 2024)

⁷¹ <https://www.benarnews.org/english/news/thai/thai-myanmar-safe-border-zone-humanitarian-aid-02092024122836.html> (consultado en marzo 2024)

⁷² <https://www.economist.com/asia/2024/03/21/a-string-of-setbacks-for-the-junta-in-myanmar-presents-an-opportunity> (consultado en marzo 2024)

Conclusiones

El conflicto en Myanmar no ha hecho más que aumentar en los últimos meses, y la creciente inestabilidad está alimentando aún más la posibilidad de que Myanmar se convierta en un Estado fallido.

La Operación 1027 iniciada en octubre de 2023 no hizo sino poner de manifiesto la escasa capacidad del Tatmadaw para controlar el territorio y a las organizaciones armadas étnicas, que no cesan de multiplicar sus esfuerzos por todo el territorio birmano. Además, evidenció el complejo entramado de intereses internacionales e implicaciones geopolíticas en torno a esta guerra civil. Aun en el supuesto de que la junta militar sea retirada del gobierno —lo que no parece posible a corto plazo ya que su influencia está profundamente arraigada en el sistema birmano—, el país mantendría grupos dispares con influencia en el país que ya han puesto sus cartas sobre la mesa y difícilmente abandonarían la persecución de sus objetivos.

La reunificación del país parece, por tanto, una tarea muy difícil y que requeriría de un enorme compromiso de todas las partes implicadas. En este sentido, cabría esperar que Naciones Unidas y la ASEAN desempeñasen un papel clave como interlocutores para la paz. No obstante, sus iniciativas para lograr un diálogo con las partes implicadas han sido insuficientes.

China actúa como un actor de gran trascendencia en los asuntos birmanos y pretende imponer aún más su influencia para así proteger los intereses geoestratégicos que le atan a su vecino.

India también tiene intereses en juego y actúa en consecuencia, pero sobre todo intenta distanciarse de las actividades irregulares que suponen un problema de seguridad en su frontera. Tailandia, por otra parte, está virando hacia un nuevo enfoque centrado en la resolución del conflicto y la ayuda humanitaria, ya que la guerra civil solo repercute negativamente en su frontera y su gobierno ya no está vinculado militarmente, por lo que tiene más margen de maniobra.

En definitiva, la situación de Myanmar preocupa no solo dentro de sus fronteras, donde la vida se ha visto interrumpida por la guerra y el caos; sino también, en casi toda Asia, ya que hay diversos intereses y amenazas a nivel geopolítico que involucran a algunos de sus mayores actores, como son China, India, Tailandia o la ASEAN.

*Irene Riezu Tévar**

Alumna en prácticas en el IEEEE
Doble grado de Relaciones Internacionales y Comunicación Internacional

64/2024

14 de junio de 2024

Luis N. González Alonso *

La financiación de la política de seguridad y defensa de la UE: ¿hacia un cambio de modelo bajo la presión de la guerra en Ucrania?

La financiación de la política de seguridad y defensa de la UE: ¿hacia un cambio de modelo bajo la presión de la guerra en Ucrania?

Resumen:

Bajo la presión de la guerra en Ucrania, el debate en torno a la financiación de la política de seguridad y defensa vuelve a ocupar un lugar destacado en la agenda de la UE cuando se cumplen dos años del inicio del conflicto. Los cambios parecen acelerarse en un contexto caracterizado por la urgencia y en el que se suceden decisiones y propuestas tendentes a ampliar el margen de intervención de la Unión —hasta ahora muy limitado— en este campo. Con este trabajo se pretende reflexionar sobre el sentido de estas iniciativas, que podrían anticipar el tránsito hacia un nuevo modelo de financiación de la vertiente militar de aquella política.

Palabras clave:

Guerra en Ucrania, Fondo Europeo de Defensa, Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, Estrategia Industrial Europea de Defensa, Banco Europeo de Inversiones.

***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.

Este trabajo forma parte del proyecto de investigación PID2022-140194NB-100, financiado por MCIN/AEI/10.13039/1100011033/ FEDER, UE.

The EU's security and defence policy funding: towards a change of model under the pressure of the war in Ukraine?

Abstract:

Under the pressure of the war in Ukraine, the debate on the financing of security and defense policy has returned to the top of the EU agenda two years after the conflict began. Changes seem to be accelerating in a context characterized by urgency, with a series of decisions and proposals aimed at expanding the EU's hitherto very limited scope for intervention in this area. The aim of this paper is to reflect on the significance of these initiatives, which could anticipate the transition to a new funding model for the military aspect of this policy.

Keywords:

Ukraine War, European Defence Fund, European Peace Facility, European Defence Industrial Strategy, European Investment Bank.

Introducción: cómo y por qué ahora

Coincidiendo con el segundo aniversario del inicio de la agresión militar rusa contra Ucrania, el debate en torno a la financiación de la política europea de seguridad y defensa ha vuelto a ocupar un lugar destacado en la agenda de la Unión. Ello se debe, en primer término y como resulta evidente, a la propia evolución del conflicto sobre el terreno y a la ingente movilización de recursos que exige el apoyo sostenido al Gobierno ucraniano en circunstancias cada vez más complejas. Pero tiene que ver también con otro tipo de desarrollos de más largo alcance, que apuntan al modelo mismo previsto por los tratados para la financiación de esta política —en particular, la de aquellos instrumentos más estrechamente vinculados a la defensa—, a sus limitaciones y, por tanto, a su eventual reconsideración en un horizonte temporal más o menos próximo.

El mes de febrero de 2024 comenzaba, en efecto, con el desbloqueo definitivo de la revisión intermedia del marco financiero plurianual de la UE (MFP 2021-2027)¹, condicionada en gran medida por la necesidad de dotar de mayor consistencia y estabilidad a la ayuda macrofinanciera a Ucrania². No obstante, del paquete aprobado por el Consejo Europeo formaba parte igualmente la decisión de reforzar durante este periodo con 1.500 millones de euros adicionales la dotación del Fondo Europeo de Defensa (FED) a través de la denominada Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (PTEE o *STEP* por sus siglas en inglés)³. Y, pese a su carácter extrapresupuestario, en las *conclusiones* de aquella reunión se instaba también a modificar lo antes posible la regulación del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) a fin de incorporar en su seno un fondo específico de ayuda a Ucrania⁴. No en vano, en el encuentro informal que habían celebrado los ministros de defensa la víspera de esta sesión del Consejo Europeo, se había hecho balance de la asistencia militar global facilitada a Ucrania por la Unión y por sus Estados miembros, en parte a través del propio

¹ En la reunión extraordinaria del Consejo Europeo que tuvo lugar el 1 de febrero (EU 2/24), tras el intento fallido de alcanzar un acuerdo a ese respecto en la sesión ordinaria que había cerrado el semestre de presidencia española en diciembre de 2023.

² No en vano, de los 64.600 millones de euros adicionales aprobados para este segundo tramo del MFP, 50.000 van destinados a financiar —mediante una combinación de préstamos y ayuda directa— el nuevo *Mecanismo para Ucrania* (Reglamento (UE) 2024/792 del PE y del Consejo de 29 de febrero de 2024, DO L de 29/2/2024), que no comporta asistencia de carácter militar.

³ Reglamento (UE) 2024/795 del PE y del Consejo de 29 de febrero de 2024, DO L 29/2/2024.

⁴ Conforme a la propuesta que el alto representante había presentado inicialmente a mediados de 2023 y que, como veremos después, habría de sufrir distintas modificaciones antes de ser aprobada por el Consejo el 18 de marzo (apdos. 32-34 de las conclusiones, EU 2/24, p. 11).

FEAP: 28.000 millones de euros hasta finales de 2023, con una previsión —aún incompleta en aquel momento— de 21.000 millones para 2024⁵.

Antes de concluir este intenso mes de febrero, el Parlamento Europeo aprobaba su evaluación de la ejecución de la política común de seguridad y defensa durante el año 2023, criticando abiertamente y desde distintos puntos de vista su infrafinanciación pese a los desafíos excepcionales a los que se había visto confrontada durante este periodo e insistiendo sobre la urgencia de superar esas limitaciones⁶. Y, por si todo ello fuera poco, el 5 de marzo de 2024 la Comisión y el alto representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad presentaban la primera *Estrategia industrial europea de defensa*⁷, acompañada de una propuesta de reglamento mediante el que, en caso de ser aprobado por el PE y el Consejo, se pondría en marcha un nuevo *Programa Europeo de la Industria de Defensa* para el periodo 2025-2027, a modo de «puente» que permita enlazar con el siguiente marco financiero plurianual en el que podrían incorporarse ya innovaciones de mayor calado a partir de 2028⁸. Bajo el influjo de esta inercia, en último término, el Consejo Europeo de primavera abordaba por primera vez de manera directa la espinosa cuestión de recurrir a los beneficios extraordinarios generados por los activos rusos inmovilizados en la UE para reforzar la ayuda militar a Ucrania, evocándose incluso en su seno —aunque sin ser objeto todavía de un debate formal— la posibilidad de emitir deuda conjunta para financiar inversiones en el sector de la defensa⁹.

En fin, más allá de los detalles de cada una de estas iniciativas que trataremos de ir desgranando a continuación, parecen sobrar los motivos para interesarse por las transformaciones que están afectando a la financiación de la «vertiente militar» de la

⁵ «To secure peace, the EU needs to be ready to defend itself», *HR/VP Blog*, 2/2/2024. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/secure-peace-eu-needs-be-ready-defend-itself_en

Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 14 de mayo de 2024.

⁶ Resolución del PE, de 28 de febrero de 2024, *Aplicación de la política común de seguridad y defensa: informe anual 2023* (P9_TA(2024)0105).

⁷ Joint Communication «A new European Defence Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry», *JOIN(2024)* 10 final, 5/3/2024.

⁸ «Propuesta de Reglamento del PE y del Consejo por el que se establece el Programa para la Industria de Defensa Europea y un marco de medidas para garantizar la disponibilidad y el suministro oportunos de productos de defensa (EDIP)», *COM(2024)* 150 final, 5/3/2024.

⁹ Conclusiones del Consejo Europeo de 21 y 22 de marzo de 2024 (EUCO 7/24) y «Europe's Demosthenes moment: putting defence at the centre of EU policies», *HR/VP Blog*, 25/3/2024. Disponible en:

https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-s-demosthenes-moment-putting-defence-centre-eu-policies_en. En relación con los «beneficios extraordinarios» de esos activos inmovilizados, obsérvese que, en caso de ser finalmente aprobada por el Consejo, se trataría de una medida puntual —no estructural— que, como el alto representante ha explicado en última instancia ante el PE, iría destinada en su mayor parte (90 % de los fondos disponibles) a reforzar la asistencia militar inmediata a Ucrania a través del FEAP («Russia/Ukraine: Speech by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary on Moscow's frozen assets». Strasbourg, 23/4/2024).

política de seguridad y defensa de la UE, y para interrogarse por la trascendencia de estos cambios a la luz del modelo previsto por los tratados para el sostenimiento financiero de una política que, hoy por hoy, tan solo aspira a complementar —buscando reforzar su dimensión europea— el gasto en defensa de los Estados miembros. El diagnóstico de la situación, por fuerza parcial y provisional, se llevará a cabo en dos tiempos: analizando, en primer lugar, el grado de maleabilidad mostrado hasta la fecha por este modelo, cuyas costuras parecen estar a punto de ceder bajo la sombra de la guerra en Ucrania; para valorar, a continuación, si todos estos desarrollos anuncian en realidad una auténtica mutación en el sistema de financiación de esta política, que eventualmente pudiera terminar consolidándose, con o sin reforma de los tratados. El documento se cierra con unas breves conclusiones.

La aceleración forzosa de un proceso en curso: del «cambio tranquilo» a la urgencia derivada de la guerra en Ucrania

En el seno de la UE, la financiación de la defensa —como la seguridad nacional, en general— continúa siendo en principio responsabilidad exclusiva de los Estados miembros (art. 2.4 TUE). Estos conservan igualmente, conforme a la cláusula de excepción transversal del art. 346 del Tratado de Funcionamiento (TFUE), una amplia capacidad para seguir adoptando las medidas que estimen necesarias para la protección de sus intereses esenciales en materia de seguridad «y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra»¹⁰. A estas previsiones se suma, en relación con la política exterior y de seguridad común, la regulación específica del art. 41 TUE, en virtud de la cual no cabe recurrir en el marco de esta política al presupuesto general de la UE para financiar gastos operativos relacionados con misiones «que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa»¹¹. Y todo ello complementado, además, por el aparente blindaje competencial resultante del art. 40

¹⁰ Medidas que, en todo caso, «no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares». Sobre la interpretación y aplicación de esta cláusula —incluso por parte del Tribunal de Justicia en la limitada jurisprudencia que existe al respecto—, véase entre otros TRYBUS, Martin. *Buying Defence and Security in Europe: The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*. Cambridge University Press, 2014, pp. 85 ss.

¹¹ Sí, en cambio, para la financiación con carácter general de los gastos administrativos y también para la de cualquier otro tipo de gasto operativo, a no ser que el Consejo decida otra cosa por unanimidad. Todos estos gastos que queden al margen de la financiación presupuestaria «correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad» (art. 41.2 TUE).

TUE: la ejecución de la PESD no puede menoscabar la del resto de políticas de la Unión, como tampoco la de estas últimas podría interferir con la aplicación de los procedimientos institucionales específicos que caracterizan a la primera.

Ahora bien, este panorama jurídico —supuestamente rígido y refractario a cualquier atisbo de «comunitarización» de la financiación de la defensa— hacía tiempo ya que había comenzado a verse modulado por la vía de los hechos. No en vano, el principal tabú a este respecto había decaído claramente con la aprobación del Fondo Europeo de Defensa (FED) en 2021¹², tras un ensayo experimental previo promovido por la Comisión y por el PE en las postrimerías del MFP 2014-2020¹³. Recuérdese, del mismo modo, que la Comisión contaba desde 2011 con una *Defence Task Force* en su seno, reforzada posteriormente por el presidente Juncker en 2014 antes de que su sucesora, la presidenta Von der Leyen, decidiera crear la dirección general específica (DG DEFIS) que viene ocupándose desde finales de 2019 de la industria de defensa y del espacio¹⁴.

Por otro lado, junto a esta posibilidad de recurrir al presupuesto general de la UE para financiar proyectos de investigación y de desarrollo industrial en el ámbito de la defensa definitivamente abierta por el FED, la creación —también a comienzos de 2021— del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) introdujo otra novedad muy relevante en este campo. Y es que, con este instrumento, sin perjuicio de su carácter extrapresupuestario, se han despejado en gran medida las limitaciones que hasta entonces pesaban sobre la capacidad de la UE para prestar asistencia militar a terceros países. Este tipo de actuaciones se había desarrollado esencialmente al amparo de la denominada *African Peace Facility* con el objetivo de apoyar los esfuerzos africanos de mantenimiento de la paz; pero el origen de sus fondos, vinculados a la política europea de cooperación, marcaba unos límites muy precisos e infranqueables en cuanto al alcance de esta asistencia financiera en el caso de que fuera destinada a operaciones de naturaleza

¹² Creado mediante Reglamento (UE) 2021/697 del PE y del Consejo, de 29 de abril de 2021 (DO L 170, de 12/5/2021, p. 149).

¹³ A través de la «Acción preparatoria sobre investigación en materia de defensa», lanzada en 2016, y del «Programa europeo de desarrollo industrial en materia de defensa», aprobado mediante Reglamento (UE) 2018/1092 del PE y del Consejo, de 18 de julio de 2018 (DO L 200, de 7/8/2018, p. 30).

¹⁴ Bajo la responsabilidad del comisario para el Mercado Interior, Thierry Breton. Para una valoración del nuevo papel de la Comisión en este ámbito, GONZÁLEZ ALONSO, Luis N. «Descifrando la gobernanza de la “nueva” política de seguridad y defensa de la Unión Europea: ¿una revolución silenciosa?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 70. 2021, pp. 848 ss.

militar¹⁵. Esas «líneas rojas» desaparecen ahora con el FEAP, al igual que las relativas al marco geográfico de actuación, otorgando una virtualidad insospechada a este nuevo instrumento, tal y como el estallido del conflicto en Ucrania se ha encargado de confirmar desde febrero de 2022. Es bien sabido, por lo demás, que con el FEAP se perseguía al mismo tiempo reforzar la solidaridad interna en la financiación de las misiones militares de gestión de crisis de la propia UE, ampliando el concepto de «costes comunes» que han de financiarse conjuntamente con independencia de si se participa o no en cada despliegue concreto¹⁶.

Hasta aquí, pues, las mutaciones en curso —en ciernes, podría decirse incluso— cuando la UE se ve sorprendida por el desafío sin precedentes de la agresión rusa contra Ucrania y compelida a reaccionar con la máxima urgencia movilizando todos los instrumentos a su alcance; entre ellos, lógica y prioritariamente, los relativos a la financiación de la PCSD, que habrán de adaptarse bajo esa presión a un escenario para el que en principio no habían sido previstos.

La manifestación más evidente de este fenómeno viene dada, sin duda, por el desbordamiento casi inmediato de la capacidad financiera del FEAP como consecuencia del aprovechamiento sistemático de sus nuevas potencialidades a la hora de incentivar el suministro de «material militar letal» al gobierno ucraniano. Recuérdese que el presupuesto global de este instrumento para el periodo 2021-2027 era de poco más de 5.600 millones de euros y que los reembolsos efectivamente realizados a los Estados miembros por el equipamiento enviado a Ucrania hasta marzo de 2024 ascienden a 6.100 millones¹⁷. De hecho, aquella dotación inicial se había agotado apenas alcanzado el primer aniversario del conflicto, teniendo en cuenta que con ella había que hacer frente también al resto de necesidades cubiertas por el FEAP¹⁸. Ello explica que su financiación

¹⁵ Límites que, desde luego, impedían la financiación del suministro de material militar letal, permitiendo, por ejemplo, el pago de salarios, la provisión de equipamiento médico, etc. Recuérdese que la *African Peace Facility* formaba parte del, hoy ya desaparecido, Fondo Europeo de Desarrollo.

¹⁶ A diferencia de los costes inherentes al despliegue de unidades nacionales en el marco de cada misión, que se financian individualmente conforme al principio general «*cost lie where they fall*». Mediante la Decisión (PESC) 2021/509 del Consejo, de 22 de marzo de 2021 (DO L 102, de 24/3/2021, p. 14), en virtud de la cual se creó en FEAP, se procedió también a la derogación del acto que hasta entonces había regulado el denominado «Mecanismo Athena» a través del que se financiaban específicamente esos costes comunes (Decisión (PESC) 2015/528).

¹⁷ Datos facilitados por el alto representante J. Borrell en «Europe's Demosthenes momento...», *loc. cit.* Toda la información actualizada sobre la ejecución del Fondo puede consultarse en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/> (consultado 30/4/2024).

¹⁸ Es decir, la financiación de los costes comunes de las misiones militares de la Unión y las medidas de asistencia a otros Estados y organizaciones internacionales (22 en total entre 2021 y comienzos de 2024, entre los cuales únicamente los socios africanos han recibido por esta vía mil millones de euros).

hubiera de reforzarse en dos ocasiones a lo largo de 2023 y que, en última instancia, se haya procedido a una reforma más ambiciosa de su marco jurídico¹⁹. De tal suerte que el nuevo «importe específico» adicional de 5.000 millones de euros —al que se suele aludir como *Ukraine Assistance Fund*— queda ahora blindado para atender exclusivamente a las necesidades de las Fuerzas Armadas ucranianas²⁰, con un modelo de gestión, además, que lo acerca o al menos facilita su complementariedad, como veremos a continuación, con otras iniciativas respaldadas por el presupuesto general de la Unión.

Estas constituyen, en segundo lugar, una ilustración adicional del mismo fenómeno de adaptación, aunque profundizando en este caso en la senda abierta con el recurso a las bases jurídicas que permitieron crear el Fondo Europeo de Defensa y, en particular, al art. 173.3 TFUE en materia de política industrial²¹. Porque, en efecto, bajo la presión de la guerra en Ucrania, el modelo habilitado por este instrumento para la financiación de proyectos de investigación y de desarrollo de nuevos prototipos en el sector de la defensa se ha visto igualmente desbordado, dando paso a la utilización por primera vez de esos fondos presupuestarios con el objetivo de incentivar la contratación conjunta de equipamiento militar por parte de los Estados miembros²², e incluso para reforzar directamente la capacidad de producción de municiones de sus respectivas industrias nacionales. Son los denominados reglamentos EDIRPA (European Defence Industry Reinforcement through Common Procurement) y ASAP (Act in Support of Ammunition Production) —este último adoptado con una celeridad sin precedentes—²³, cuya modesta dotación financiera (300 y 500 millones de euros) no ha impedido que el PE

¹⁹ Mediante la Decisión (PESC) 2024/890 del Consejo, de 18 de marzo de 2024, que modifica la Decisión (PESC) 2021/509 por la que se crea un Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (DO L de 19/3/2024).

²⁰ En la Decisión no se utiliza explícitamente esa denominación de «Fondo de Asistencia a Ucrania», sino la más aséptica de «importe específico» para blindar esos 5.000 millones de euros adicionales que solo podrán destinarse «a seguir abordando las necesidades de las Fuerzas Armadas ucranianas», bien sea mediante el suministro de equipamiento o a través de la formación de sus unidades, como ya se viene haciendo en el marco de la Misión de Asistencia Militar de la UE (EUMAM Ucrania).

²¹ Junto a este precepto, y por lo que se refiere a su dimensión de investigación y desarrollo tecnológico, la creación del Fondo Europeo de Defensa se basó igualmente en los arts. 182.4, 183 y 188 TFUE.

²² Utilizamos aquí el término «contratación», en lugar de «adquisición conjunta», para traducir *common procurement* en el sentido técnico propuesto por ANDERSSON, Jan Joel. «Buying Weapons Together (or not)», *Brief 7*. April 2023. European Union Institute for Security Studies.

²³ En efecto, entre la propuesta de la Comisión (COM(2023) 237 final, 3/5/2023) y la aprobación del Reglamento (UE) 2023/1525 del PE y del Consejo, de 20 de julio de 2023, relativo al apoyo a la producción de municiones (DO L 185 de 24/7/2023) apenas mediaron dos meses y medio. Por lo que se refiere al primero, fue aprobado mediante Reglamento (UE) 2023/2418 del PE y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por el que se establece un instrumento para el refuerzo de la industria europea de defensa mediante las adquisiciones conjuntas (DO L de 26/10/2023).

haya criticado con dureza la «canibalización» que a su juicio representa de los escasos recursos disponibles en este campo²⁴. Ello explica en gran medida que del conjunto de programas que se ven afectados por la nueva *Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa* (STEP), introducida como ya apuntamos antes en el contexto de la revisión intermedia del MFP 2021-2027, el único que recibe financiación adicional para el segundo tramo de este periodo (1.500 millones de euros) sea precisamente el Fondo Europeo de Defensa²⁵.

¿Cómo interpretar, pues, estos desarrollos que apuran hasta el extremo las potencialidades que ofrece una base jurídica aparentemente tan «débil»? No en vano, cuando el art. 173.3 TFUE fue utilizado como fundamento del pilar industrial del FED, se habló —no sin razón— de que el legislador de la UE se estaba adentrando «in a constitutional grey área» dada la naturaleza estrictamente complementaria de las acciones que ese precepto contempla, mientras que podría haber otras disposiciones de los tratados en principio más sólidas para dar cobertura a una iniciativa de ese tipo y, por supuesto, a las que han venido después²⁶.

En fin, a todo esto, hay que añadir la interacción cada vez más fluida entre financiación presupuestaria y extrapresupuestaria en el diseño y la ejecución por parte de la UE de su estrategia de apoyo militar a Ucrania. Buena prueba de ello es, sin ir más lejos, el denominado «enfoque en tres vías» o *three track approach* aprobado por el Consejo en marzo de 2023 para reforzar sustancialmente el suministro de munición de artillería al ejército ucraniano combinando distintos instrumentos. La primera de esas vías consistió en la movilización inmediata de los *stocks* de los que todavía disponían los Estados miembros mediante reembolsos por un valor de hasta 1.000 millones de euros procedentes del Fondo de Apoyo a la Paz; la segunda, en el despliegue de un proyecto de adquisición conjunta de munición a través de contratos marco gestionados por la Agencia Europea de Defensa (AED) y abiertos a la participación de los ministerios nacionales, que a partir del mes de octubre de 2023 han pasado a poder contar además

²⁴ Apdo. 40 de su Resolución de 28 de febrero de 2024 sobre la aplicación de la PCSD en 2023, cit. *supra* nota 6.

²⁵ En virtud del ya mencionado Reglamento (UE) 2024/795 (*supra* nota 3), entre cuyas bases jurídicas figura nuevamente el art. 173 TFUE.

²⁶ Por ejemplo, el art. 45 TUE relativo a la Agencia Europea de Defensa, tal y como apunta, entre otros, VROEGE, Bram. «Strategic Autonomy in Military Production: The EDF and the Constitutional Limits to EU Defence-Industrial Spending Power», *European Foreign Affairs Review*, 28, n.º 4. 2023, p. 352. Recuérdese, en este sentido, que la capacidad de actuación que el art. 173.3 TFUE reconoce a la Unión en el ámbito genérico de la «industria» se circunscribe a la adopción de «medidas específicas de apoyo» a las iniciativas nacionales de política industrial.

en este plano con el respaldo financiero del EDIRPA; y, en tercer y último lugar, el fortalecimiento lo más rápidamente posible (*as soon as possible*) de la capacidad de producción de la industria europea de defensa bajo el impulso de los 500 millones de euros del reglamento ASAP²⁷. No parece, pues, a la vista de estos desarrollos, que del origen —presupuestario, extrapresupuestario o estrictamente nacional— de los fondos y de su consiguiente estatuto jurídico diferenciado deriven obstáculos insalvables para la acción de la UE cuando las prioridades están claras y la gravedad de la situación no admite dilaciones en la respuesta.

En esta misma línea se inscribe, por lo demás, la propia reforma del FEAP antes mencionada, con la que se persigue ampliar y mejorar la asistencia militar a Ucrania atendiendo lógicamente a la evolución de las necesidades de sus Fuerzas Armadas, pero «tratando de maximizar [también] el valor añadido de la UE» que, complementando los esfuerzos bilaterales, «debe articularse a través de un enfoque más estructurado, eficiente y pragmático, recurriendo al aumento de las adquisiciones conjuntas de la industria europea de defensa» y basándose, «entre otras cosas, en las enseñanzas extraídas de la iniciativa sobre municiones que prevé tres vías de actuación»²⁸. En otras palabras, los 5.000 millones de euros adicionales del «importe específico», conservando su naturaleza particular dentro de este instrumento extrapresupuestario, habrán de contribuir igualmente al fortalecimiento de la base industrial europea de la defensa en la medida en que, de ahora en adelante, ya no se tratará tanto de compensar a los Estados miembros por la entrega de sus *stocks* de armamento, como de realizar nuevas compras —a ser posible de manera conjunta— a fin de mantener el apoyo militar a Ucrania.

De la urgencia al cambio estructural: ¿hacia un nuevo modelo de financiación de la política de defensa en la Unión Europea?

Esta parece ser, en efecto, la lógica subyacente a las propuestas que en estos momentos animan el debate sobre el fortalecimiento de la capacidad de intervención financiera de la UE en el ámbito de la defensa; de un modo sin duda más cauteloso —o realista— en el caso de las que proceden de la Comisión y con un mayor nivel de ambición en el del

²⁷ Para una presentación más detallada de la lógica de esta iniciativa «en tres vías», véase i. a. CARANTA, Roberto. «The EU's Role in Ammunition Procurement», *European Papers*, n.º 4. 2023, pp. 1047-1056.

²⁸ Apdos. 8 y 9 de la exposición de motivos de la Decisión (PESC) 2024/890 del Consejo (cit. *supra* nota 19).

PE, que directamente aboga por la reforma de los tratados a este respecto. Ni que decir tiene que la eventual concreción de unas y otras dependerá en última instancia de la voluntad política de los Gobiernos de los Estados miembros.

Por lo que se refiere a las primeras, y como ya apuntamos antes, el 5 de marzo de 2024 la Comisión y el alto representante hacían pública su esperada comunicación conjunta mediante la que por vez primera se plantea una *Estrategia Industrial Europea de Defensa*, acompañada en el plano operativo de una propuesta de reglamento que la Comisión dirige al PE y al Consejo para que, conforme al procedimiento legislativo ordinario, aprueben lo antes posible un *Programa Europeo de la Industria de Defensa* (PEID o *EDIP* por su siglas en inglés)²⁹. Ambos son documentos complejos, plagados de iniciativas que desbordan lo específicamente relacionado con la financiación de la defensa, pero cuya orientación general es muy clara y puede resumirse del siguiente modo: «The response of the EU and its Member States to the immediate challenge of the Russian war of aggression against Ukraine has been rapid and decisive..., it is now time for the EU to move from the emergency response to building the EU's long-term readiness»³⁰.

Para avanzar en la consecución de este ambicioso objetivo, la Estrategia trabaja con el horizonte temporal aproximado de una década, si bien a través del EDIP persigue consolidar de manera inmediata las innovaciones introducidas en los últimos años en este campo, garantizando su continuidad y tratando de salvar así el tramo final del MFP 2021-2027, sin perjuicio de que durante este periodo puedan comenzar a experimentarse igualmente nuevas medidas que anticipen eventuales transformaciones de mayor calado en el futuro.

Recuérdese, en este sentido, que tanto el EDIRPA como el ASAP son instrumentos de emergencia concebidos para cubrir un breve lapso de tiempo que en ningún caso va más allá de 2025³¹. De la adopción del EDIP dependerá, pues, que la dinámica abierta por esos dos reglamentos pueda preservarse hasta el inicio del siguiente MFP —es decir,

²⁹ Véase *supra* notas 7 y 8.

³⁰ Como puede leerse en el primero de los documentos preparatorios de la *Estrategia*: «Towards a European Defence Industrial Strategy: overall consultation paper», *Issue paper 1*, p. 1. Disponible en: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/newsroom/consultations/consultation-new-european-defence-industrial-strategy_en

³¹ En relación con el segundo de ellos, Federico FABBRINI señalaba tras su aprobación que, «a particular urgency surrounds this new EU defence production effort» («EUROPEAN DEFENCE UNION ASAP: The Act in Support of Ammunition Production and the development of EU defence capabilities in response to the war in Ukraine», *European Foreign Affairs Review* 29, n.º 1. 2024, p. 68.

hasta 2028— e incluso pueda verse reforzada mediante un cierto ensanchamiento de sus respectivos ámbitos de aplicación. De tal forma que —sin necesidad de entrar ahora en los detalles técnicos de la propuesta³²—, con fondos presupuestarios no solo se facilite ya la colaboración puntual entre los Estados miembros en la compra de determinado equipamiento militar como incentiva el EDIRPA, sino que la UE pueda adentrarse modestamente en la cofinanciación de adquisiciones conjuntas de mayor calado; no solo se busque impulsar de manera urgente la producción de munición de artillería bajo la presión de la situación en Ucrania —objetivo esencial del ASAP—, sino que pueda plantearse un apoyo más amplio al desarrollo industrial de proyectos respaldados en sus fases previas por el Fondo Europeo de Defensa, anticipando lo que a medio plazo debería convertirse conforme a la *Estrategia* en la identificación y financiación directa de *European Defence Projects of Common Interest*³³.

Todo ello, como es obvio, con un cierto carácter experimental y, desde luego, muy limitado todavía, puesto que las bases jurídicas no cambian y porque tampoco se habilitan de momento fondos adicionales para alcanzar esos objetivos más ambiciosos. La Comisión recurre de nuevo, en efecto, a las disposiciones del TFUE que sirvieron de fundamento a los reglamentos ASAP y EDIRPA —en particular, al art. 173—, con el complemento del art. 212 en la medida en que, en caso de ser aprobado, el EDIP comportaría también un elemento de asistencia financiera para el fortalecimiento de la base industrial y tecnológica de la defensa en Ucrania³⁴. Y, en cuanto a la dotación del Programa, 1.500 millones de euros procedentes del Fondo Europeo de Defensa, que vería así cómo el aparente incremento en su financiación vía STEP (*Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa*) termina diluyéndose con la puesta en marcha de

³² En efecto, sería muy prolijo analizar en detalle los nuevos mecanismos que la Comisión propone poner en marcha en el marco del *Programa*, como las denominadas Estructuras para Programas de Armamento Europeo (SEAP), el Fondo para Acelerar la Transformación de las Cadenas de Suministro en el ámbito de la Defensa (FAST) o el Mecanismo Europeo de Ventas Militares (EU MSM); todo ello acompañado, además, de una nueva estructura de gobernanza: el *Consejo Europeo de Preparación Industrial en materia de Defensa*, del que formarían parte, junto a la propia Comisión, el alto representante —jefe también de la Agencia Europea de Defensa— y, por supuesto, los Estados miembros.

³³ Como se apunta en la *Estrategia*, p. 9. A este respecto, véase igualmente el interesante análisis de ANDERSSON, Jan Joel. «Building Weapons Together (or not). How to strengthen the European defence industry», *Brief* 20. EU Institute for Security Studies, November 2023.

³⁴ En concreto, y por este orden, la Comisión propone las siguientes bases jurídicas para su propuesta de reglamento (p. 5): el art. 173 TFUE, en relación con la competitividad de la BITDE; el art. 114 TFUE, por lo que respecta al mercado europeo de equipos de defensa; el art. 212 TFUE, con respecto al refuerzo de la BITD ucraniana; y, en última instancia, el art. 322 TFUE, en relación con las disposiciones financieras. Recuérdese que el EDIRPA se fundó exclusivamente en el art. 173.3 TFUE, mientras que el ASAP en el anterior combinado con el art. 114 TFUE.

estas nuevas iniciativas³⁵. En otras palabras, la Comisión apuesta por tensar aún más las costuras del modelo que pivota esencialmente sobre el art. 173 TFUE como fundamento de la vertiente industrial de la política de defensa, en una suerte de operación puente a la espera de que el próximo marco financiero plurianual pueda incorporar «an ambitious financial envelope on defence, with relevant budgets for the successors of both EDF and EDIP for the period from 2028 onwards»³⁶. Lo que no aclara es si este o estos nuevos instrumentos y sus correspondientes asignaciones presupuestarias podrían seguir fundándose en los mismos preceptos del Tratado de Funcionamiento.

Es aquí donde el PE se muestra mucho más incisivo, asumiendo claramente que tal operación no sería posible con el actual marco jurídico y abogando, en consecuencia, por superar sus limitaciones mediante la reforma de los tratados sobre la que viene insistiendo desde hace casi dos años³⁷. En concreto, y a la luz sin duda de la experiencia provocada por la guerra en Ucrania, uno de los dos componentes esenciales que el PE reclama para la nueva «Unión de Defensa» en la que habría de convertirse la UE conforme a su proyecto de revisión constitucional sería precisamente este: la creación de un instrumento o presupuesto específico que permitiese financiar la «adquisición y el desarrollo de armamento» por parte de la Unión y en cuya aprobación el PE actuaría como colegislador³⁸. Ello exigiría, como es evidente, modificar varias disposiciones del TUE relativas a la política de seguridad y defensa, en particular los arts. 42 y 45, este último por lo que se refiere a las nuevas funciones que se encomendarían a la Agencia Europea de Defensa a ese respecto. Porque lo que el PE no contempla es que el salto cualitativo que propone en este ámbito pueda llevarse a efecto por la vía de «forzar» aún más la competencia general de la UE en materia de política industrial; de hecho, en su propuesta de reforma, esta pasaría a ser una competencia compartida —en lugar de

³⁵ Véase la *Ficha de Financiación Legislativa* que acompaña a la propuesta de reglamento. En relación con el STEP, *supra* nota 3.

³⁶ *European Defence Industrial Strategy*, p. 24.

³⁷ Recuérdese que, nada más terminar la Conferencia sobre el Futuro de Europa (CoFe), el PE ya propuso formalmente —si bien en términos todavía bastante genéricos— la puesta en marcha de este proceso mediante su Resolución de 9 de junio de 2022, sobre la convocatoria de una convención para la revisión de los Tratados (P9_TA(2022)0244).

³⁸ Resolución del PE, de 22 de noviembre de 2023, sobre los proyectos del Parlamento Europeo de revisión de los Tratados (P9_TA(2023)0427), apdo. 22.

complementaria o de apoyo como hasta ahora—, pero sin incorporar ninguna mención específica a la industria de defensa³⁹.

Va de suyo que, en caso de llegar a materializarse, estos cambios trastocarían por completo el modelo de intervención financiera de la UE en el campo de la defensa, dejando atrás definitivamente el encorsetamiento y las limitaciones derivadas del esquema actual, construido sobre la base de la especificidad de la PESC —y muy especialmente de la PCSD en su seno— y de su singularidad jurídica respecto del resto de espacios de competencia de la Unión⁴⁰. Aunque sin precisar en absoluto cuál habría de ser su naturaleza, el comisario Thierry Breton ha evocado ya a comienzos de 2024 la idea de un gran «fondo de defensa» que debería situarse en torno a los 100.000 millones de euros⁴¹; y, como cabría esperar, el PE no ha tardado en pronunciarse a favor de esta iniciativa dando por hecho que solo podría financiarse con la emisión de bonos europeos⁴². Algo que, sin embargo, no resulta verosímil en estos momentos más que como mera hipótesis de trabajo, habida cuenta de las dificultades experimentadas para sacar adelante otras propuestas aparentemente mucho menos problemáticas, como el nuevo *Mecanismo* de ayuda macrofinanciera a Ucrania —que en parte recurre a aquella fórmula de financiación— o el denominado —importe específico— del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, antes mencionado⁴³. Es cierto que la Comisión aboga en el marco del EDIP por el establecimiento de «Estructuras para Programas de Armamento Europeo» (SEAP) entre los Estados miembros, dotadas de personalidad jurídica propia y que podrían recurrir al endeudamiento para su financiación; sería, en todo caso, deuda de la que responderían los Estados participantes y en modo alguno la UE en cuanto tal⁴⁴.

³⁹ Véanse, en particular, las enmiendas 51, 52, 57 y 75 recogidas en el anexo que acompaña a la resolución mencionada en la nota anterior.

⁴⁰ Sobre estas limitaciones, y en particular sobre las que derivan del art. 41 TUE, véanse, entre otros, FABBRINI, Federico. «Funding the War in Ukraine: The European Peace Facility, the Macro-Financial Assistance Instrument, and the Slow Rise of EU Fiscal Capacity», *Politics and Governance*, vol. 11, Issue 4. 2023, p. 57; RODRIGUES, Stéphane. «Financing European Defence: The End of Budgetary Taboos», *European Papers*, n.º 4. 2023, p. 1156.

⁴¹ «Breton aims for 'huge' €100B defense fund», *POLITICO*. January 9, 2024.

⁴² Resolución del PE de 28 de febrero de 2024 sobre la aplicación de la política común de seguridad y defensa, apdo. J. (mencionada *supra* nota 6).

⁴³ En relación con el primero, cuyo componente reembolsable está previsto que se financie mediante endeudamiento conjunto, véase *supra* nota 2; a propósito del segundo, baste recordar que la pretensión inicial del alto representante consistía en haber dotado a este «importe específico» o *Ukraine Assistance Fund* de 20.000 millones de euros para el periodo 2024-2027 y que, solo tras tensas negociaciones entre los gobiernos de los Estados miembros, se consiguió sacar adelante en su configuración actual con 5.000 millones (al respecto, véase por ejemplo, «EU tables reform proposal for Ukraine weapons fund», *Euractiv*, 22. January 2024).

⁴⁴ Véanse en particular, a este respecto, los artículos 22 a 33 de la propuesta de Reglamento de la Comisión, cit. *supra* en nota 8.

Por lo demás, y en paralelo a estos desarrollos, se ha verificado también una evolución significativa en la posición del Banco Europeo de Inversiones (BEI) por lo que se refiere a su contribución a la financiación de proyectos industriales en el ámbito de la defensa, que ha culminado por el momento con el anuncio el 12 de abril de 2024 por parte de su presidenta, Nadia Calviño, del denominado *EIB Group Security and Defence Industry Action Plan*⁴⁵. Ya en marzo de 2022, inmediatamente después del inicio de la agresión rusa contra Ucrania, el BEI se había sumado a la reacción global de la UE aprobando una nueva *Strategic European Security Initiative*, mediante la que se reforzaba su apoyo a la inversión en los sectores de las tecnologías de doble uso y la infraestructura civil de seguridad⁴⁶. Bajo la presión cada vez más intensa del Consejo Europeo⁴⁷, que aparece igualmente reflejada en la Estrategia conjunta de la Comisión y del alto representante⁴⁸, a comienzos de 2024 se produjo un modesto avance complementario en esta línea de actuación al crearse la *Defence Equity Facility* con el objetivo de estimular la inversión privada en innovación en defensa, combinando aportaciones del *Fondo Europeo de Defensa* gestionado por la Comisión y del *Fondo Europeo de Inversión* perteneciente al Grupo BEI⁴⁹.

Ahora, con el nuevo «Plan de Acción», el planteamiento es más ambicioso puesto que el BEI se compromete, entre otras medidas, a revisar con carácter general sus normas de financiación a pequeñas y medianas empresas en el campo de la seguridad y la defensa, abriendo nuevas líneas de crédito específicas para ellas; a levantar la limitación que impedía calificar un proyecto como de doble uso si menos del 50 % de su previsión de ingresos procedía de la vertiente civil del mismo; así como a reforzar su relación de colaboración con la Agencia Europea de Defensa. Para agilizar la ejecución de estos cambios, el BEI se dotará de inmediato de una *Task Force* con funciones transversales en materia de seguridad y defensa⁵⁰.

⁴⁵ «EU Finance Ministers set in motion EIB Group Action Plan to further step-up support for Europe's security and defence industry», *EIB Press Release*. 12 April 2024.

⁴⁶ Con una dotación de hasta 6.000 millones de euros hasta 2027. En realidad, esta iniciativa daba continuidad a la previa «European Security Initiative» aprobada en 2017 («The EIB continues its support to the EU's Security and Defence Agenda», *EIB Press Release*. 10 March 2022).

⁴⁷ Véanse, en último término, sus conclusiones de 14 y 15 de diciembre de 2023, apdo. 26 (EUCO 20/23).

⁴⁸ *European Defence Industrial Strategy*, pp. 25-26.

⁴⁹ En concreto, con hasta 100 millones de euros procedentes del primero y 75 del segundo («The European Commission and the European Investment Fund joins forces to boost investment in defence innovation through the Defence Equity Facility», *European Commission Press Release*. 12 January 2024).

⁵⁰ «EU Finance Ministers set in motion...», cit. *supra*, p. 2.

En fin, aunque los factores que complican la asunción de un mayor protagonismo por parte del BEI en este ámbito no tienen tanto que ver quizá con la arquitectura constitucional de la UE como con su propia naturaleza de organismo financiero sometido a unos estándares de actuación muy rigurosos, es evidente que esta adaptación de su política al escenario generado por la guerra en Ucrania abunda en la misma lógica que el resto de cambios analizados, corroborando desde otra perspectiva que avanzamos, en efecto, hacia la definición de un nuevo modelo de intervención de la Unión en este campo. Resta por saber tan solo cuándo y bajo qué premisas esta transformación podrá terminar encontrando anclaje jurídico en los tratados.

Reflexiones finales

Puede que los desarrollos a los que se ha pasado revista en este trabajo no estén marcando una diferencia significativa sobre el terreno, en la medida en que el esfuerzo financiero que requiere el apoyo militar a Ucrania —coordinado, sin duda, a través de la Unión— recae prácticamente en su totalidad sobre los presupuestos nacionales de los Estados miembros; con notables diferencias entre ellos, además. Lo que resulta incuestionable, sin embargo, es que esos mismos desarrollos cobran una enorme relevancia contemplados desde la óptica de la evolución interna del patrón conforme al que se ha planteado hasta ahora la capacidad de intervención financiera de la UE en el ámbito de la defensa.

Las estrictas limitaciones que derivan de los tratados a este respecto parecen difuminarse *de facto* bajo la presión de la guerra en Ucrania, abriendo paso a una nueva realidad en la que se constata una interacción cada vez más fluida en el diseño y ejecución de la respuesta de la UE entre instrumentos presupuestarios, extrapresupuestarios y fondos estrictamente nacionales, cuya naturaleza y estatuto jurídico diferenciados no se ven, en todo caso, alterados.

Con sus últimas «propuestas puente», que podrían o no salir adelante, la Comisión y el alto representante llevan al límite en términos jurídicos el modelo actual —ya muy tensionado, como hemos visto—, conscientes de que entramos en un periodo crítico para el futuro de la financiación de la política de defensa en la UE. No en vano, en los próximos años se va a solapar la definición de un nuevo marco financiero plurianual (MFP 2028-

2034) en el que es evidente que el peso de esta política habrá de crecer sustancialmente, con una más que probable reforma de los tratados sobre cuyo alcance existen todavía serias dudas y sin la que resulta imposible plantearse un cambio estructural en este ámbito, que pudiera permitir a la Unión, por ejemplo, asumir un papel relevante en «la adquisición y el desarrollo de armamento» como reclama el PE.

Aquí radica, pues, la incógnita fundamental: si el trauma generado por la guerra en Ucrania será lo suficientemente intenso como para provocar ese salto cualitativo o si, por el contrario, terminarán pesando más las reticencias de un buen número de Estados miembros a aceptar un avance de esas características, que en el fondo representaría la superación definitiva de una concepción fragmentaria, no ya solo de la capacidad de intervención financiera de la UE en el campo de la defensa, sino de la arquitectura jurídica general de su política exterior y de seguridad.

*Luis N. González Alonso**
Catedrático de Derecho Internacional Público
Universidad de Salamanca

65/2024

17 de junio de 2024

Sebastián Chumbe Checa

**Las amenazas existenciales de
Armenia como Estado
independiente**

Las amenazas existenciales de Armenia como Estado independiente

Resumen:

El 19 de septiembre del 2023 representó un punto de inflexión significativo en la historia de la tumultuosa región del Cáucaso. Un día que simbolizaba el triunfo para los azeríes, y uno trágico y lúgubre para los armenios. La contenciosa región del Nagorno Karabaj, reconocida por los armenios como Artsaj, fue invadida y posteriormente reintegrada completamente por la República de Azerbaiyán, en medio de la aparente inacción de las fuerzas de paz de la Federación Rusa, considerada como el principal aliado de Armenia en la zona.

Este conflicto, aunque menos destacado en la discusión pública, ha generado repercusiones geopolíticas significativas. Entre estas se incluye un retroceso inesperado en la influencia de Rusia en la región, a expensas de los intereses de Turquía, estrecho aliado de Azerbaiyán.

Dentro de este contexto, varios analistas sostienen que el desenlace actual no marca el fin del conflicto, sino que la alianza entre Turquía y Azerbaiyán, históricos antagonistas de Armenia, persigue un objetivo ulterior: conseguir la ansiada continuidad territorial mediante la ocupación del sur de Armenia, la provincia de Syunik, o el Zanguezur, tal y como lo conocen los turcos.

Palabras clave:

Armenia, Azerbaiyán, Turquía, Zanguezur, Syunik, Rusia, Francia, Irán.

***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 existential threats of Armenia as an Independent State

Abstract:

On September 19, 2023, marked a significant turning point in the history of the tumultuous Caucasus region. A day symbolizing triumph for Azerbaijanis and a tragic, gloomy one for Armenians. The contentious region of Nagorno-Karabakh, recognized by Armenians as Artsakh, was invaded and subsequently fully reintegrated by the Republic of Azerbaijan, amidst apparent inaction from the Russian Federation's peacekeeping forces, considered Armenia's main ally in the area.

This conflict, though less prominent in public discourse, has generated significant geopolitical repercussions. Among these is an unexpected setback in Russia's influence in the region, at the expense of Turkey's interests, a close ally of Azerbaijan.

Within this context, several analysts argue that the current outcome does not mark the end of the conflict but rather that the alliance between Turkey and Azerbaijan, historical antagonists of Armenia, pursues a further objective: achieving desired territorial continuity through the occupation of southern Armenia, the province of Syunik, or Zangezur, as the Turks know it.

The economic and political aspirations of Recep Tayyip Erdogan are clearly perceived and represent a strong threat to Armenia's territorial integrity. This aspect will be analyzed in greater depth in the present article.

Keywords:

Armenia, Azerbaijan, Turkey, Zangezur, Syunik, Russia, France, Iran

Introducción: el contexto histórico de una convulsa región

1915 fue un momento crucial que marcó determinadamente la historia de la convulsa región del Cáucaso. Es en este año cuando según diversos autores¹ se perpetró el cruento genocidio armenio en el Imperio otomano bajo la administración de los Jóvenes Turcos, que se llevó la vida de entre un millón y medio y dos millones de personas dentro del contexto de la Primera Guerra Mundial.

Según algunas fuentes que abordan este tema², el objetivo de los otomanos se percibía con claridad; ejecutar una limpieza étnica con el fin de alcanzar una homogeneidad étnica y religiosa en el territorio y así prevenir potenciales secesiones dentro de un imperio en decadencia. No obstante, el desenlace de su existencia como Estado era ya inminente tras la derrota en la Primera Guerra Mundial.

A través del Tratado de Sèvres, negociado entre las potencias aliadas y el Imperio otomano, los armenios vislumbraron la posibilidad de obtener un Estado independiente, el cual abarcaba la región de Armenia Occidental con su correspondiente salida al mar Negro.

No obstante, surgió la insurrección del Movimiento Nacional Turco liderado por Mustafá Kemal *Atatürk*, lo que desencadenó la guerra de independencia turca. Durante este conflicto, los armenios fueron derrotados, y las concesiones otorgadas en el Tratado de Sèvres quedaron anuladas al ser este acuerdo sustituido por el Tratado de Lausana, el cual otorgó a Turquía las fronteras que conocemos hoy en día, incluyendo la totalidad de la Armenia Occidental.

En lo que respecta a los territorios orientales armenios en el Cáucaso, tampoco fueron ajenos a la disputa y a la violencia. Tras la disolución de la República Federal de Transcaucasia, estalló la guerra entre Armenia y Azerbaiyán de 1918, en la que los armenios aseguraron la soberanía sobre la región de Zanguezur.

Sin embargo, ni los armenios ni los azerbaiyanos pudieron mantener su independencia frente a la amenaza inminente de los bolcheviques en el contexto de la guerra civil rusa. Para finales de 1920, sus territorios fueron asimilados por Moscú, convirtiéndose

¹ HINTLIAN, George. «El genocidio armenio», *Historia y política: ideas, procesos, y movimientos sociales*, n.º 10. 2003, pp. 65-94.

² HINTLIAN, George. «El genocidio armenio», *Historia y política: ideas, procesos, y movimientos sociales*, n.º 10. 2003, p. 74.

eventualmente en las Repúblicas Socialistas Soviéticas de Armenia y de Azerbaiyán, respectivamente.

La anexión de ambos países a la Unión Soviética dejó sin resolver un conflicto entre armenios y azeríes: la disputa por la región de Nagorno Karabaj, de mayoría armenia pero enclavada dentro de Azerbaiyán. En un intento por resolver esta disputa, el Kremlin creó el óblast autónomo del Alto Karabaj, el cual, aunque gozaba de autonomía, seguía estando bajo la jurisdicción de la RSS de Azerbaiyán.

Las décadas transcurrieron bajo relativa calma y paz, ya que ambos pueblos estaban bajo la autoridad de un supraestado en el que técnicamente no existían fronteras. Sin embargo, todo cambió a fines de la década de 1980, lo que coincide con el inicio de la decadencia y posterior disolución de la Unión Soviética.

En este contexto, el soviet del Óblast Autónomo del Alto Karabaj proclamó su independencia bajo el nombre de la República de Artsaj tras un referéndum que no fue reconocido por Azerbaiyán. Estalla así la primera guerra del Nagorno Karabaj, en la que los artsajíes recibieron el pleno apoyo de la República de Armenia, mientras que Azerbaiyán contó con el respaldo de Turquía. Otros actores destacados fueron Rusia e Israel, quienes proveyeron armas a Armenia y a Azerbaiyán, respectivamente.

Después de seis años de conflicto, los armenios lograron una victoria contundente, que no solo dio como resultado la independencia *de facto* de Artsaj, sino también la ocupación de una serie de territorios soberanos de Azerbaiyán por parte de las fuerzas armenias, formando un corredor que los conectaba con la región separatista, como se muestra en el mapa adjunto. Estas zonas de ocupación armenia quedaron separadas del resto del territorio de Azerbaiyán mediante la línea de contacto del Alto Karabaj según la figura 1.



Figura 1. Mapa de la ocupación armenia de los territorios azeríes a principios de los 90. Fuente: ANDRÉS TALLARDÁ, Laura. «Nagorno-Karabaj, una tierra disputada», *La Vanguardia*. 16/10/2020. <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20201016/483959617905/nagorno-karabaj-tierra-disputas.html>

A lo largo de las décadas siguientes, desde 2008, se registraron continuas escaramuzas en la frontera entre Armenia y Azerbaiyán. Sin embargo, la línea de control se mantuvo estática hasta el año 2016, cuando tuvo lugar la denominada guerra de los cuatro días. Durante este enfrentamiento, perdieron la vida decenas de soldados de ambas partes, y Azerbaiyán consiguió capturar aproximadamente 20 kilómetros cuadrados de territorio³.

Avanzando hasta el año 2020, es pertinente destacar la evolución económica de los países beligerantes antes de continuar con el análisis histórico. Mientras que, durante el periodo de guerra, ambas repúblicas tenían una economía similar, para el año 2020 Azerbaiyán había triplicado su producto interior bruto (PIB) en comparación con Armenia⁴, debido a sus cuantiosas cantidades de recursos energéticos que supieron

³ DEMYRIE, Rayhan. «Nagorno-Karabakh violence: Worst clashes in decades kill dozens», *BBC News* [en línea]. 2016. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-35949991> (consulta: 12 marzo 2024)

⁴ DATOSMARCO. «PIB de Armenia», *Datosmarco* [en línea]. 2022. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/pib/armenia> ; <https://datosmacro.expansion.com/pib/azerbaiyan> (consulta: 12 marzo 2024)

comercializar adecuadamente, cosa que abordaremos con más detalle más adelante. Este incremento económico posicionaba a Azerbaiyán en un lugar más favorable para abordar el conflicto.

La segunda guerra del Nagorno Karabaj estalló en septiembre de 2020. Tras seis semanas de intensos combates, en los cuales los armenios recibieron nuevamente el respaldo de Rusia, mientras que los azeríes contaron con el apoyo de Turquía e Israel, Azerbaiyán obtuvo una decisiva victoria en la que recapturó todos los territorios soberanos que habían sido ocupados por Armenia, además de anexar gran parte del territorio de Artsaj. Como resultado, la República de Artsaj quedó reducida principalmente a la capital, Stepanakert, y a algunos territorios adyacentes, tal como se muestra en el mapa adjunto de la figura 2.



Figura 2. Situación tras el Acuerdo de alto al fuego en el Alto Karabaj de 2020 con la mediación de Rusia. Fuente: Wikimedia Commons, 2020.

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:2020_Nagorno-Karabakh_war_map.png

A través del acuerdo de alto al fuego, se legitimaron las ganancias territoriales de Azerbaiyán y se estableció una misión de paz conformada por soldados rusos, especialmente alrededor del corredor de Lachín, que representaba la única vía terrestre que conectaba a Armenia con el territorio remanente de Artsaj.

No obstante, como era de esperar, este acuerdo no condujo a una paz duradera, sino que las escaramuzas en la frontera continuaron. Destaca el bloqueo impuesto por Azerbaiyán sobre Artsaj desde diciembre de 2022 hasta septiembre de 2023, que ocasionó escasez y racionamiento de alimentos para la población civil, además de la privación de atención médica, electricidad y agua⁵.

En este contexto, Azerbaiyán lanzó su ofensiva final sobre Artsaj el 19 de septiembre del 2023, bajo el pretexto de «actividades antiterroristas en el Alto Karabaj»⁶. El gobierno de Armenia optó por no intervenir, reconociendo su falta de capacidad militar para enfrentar nuevamente a Azerbaiyán. Las tropas rusas, encargadas de mantener la paz, tampoco tomaron medidas para detener la ofensiva.

Tras la firma del acuerdo de alto al fuego, un día después del inicio de las hostilidades, Bakú logró su objetivo de reincorporar todo el territorio del Nagorno Karabaj. En cuanto a la población armenia de la región en disputa, muchos optaron por realizar una «autolimpieza étnica», retirándose voluntariamente del territorio que consideraban como su país para convertirse en refugiados dentro de la República de Armenia.

Con este panorama, surge la percepción de que el conflicto no ha terminado aún, ya que las aspiraciones de Azerbaiyán, que se entrelazan con las de su aliada Turquía, podrían no haber sido completamente satisfechas. En el presente artículo se analizarán las amenazas existenciales que aún enfrenta Armenia como Estado independiente.

¿Cómo ha cambiado la geopolítica del Cáucaso tras la reintegración del Nagorno Karabaj a Azerbaiyán? ¿Una nueva zona de influencia para el neootomanismo?

Aunque la reciente desaparición de la República de Artsaj como Estado independiente en favor de los intereses de Azerbaiyán no ocupe un lugar destacado en los titulares de los medios de comunicación, representa un cambio vital en la geopolítica de la convulsa región del Cáucaso, tradicionalmente bajo la esfera de influencia de Rusia.

⁵ ARSLANIAN, Beatriz. «El hambre, arma del genocidio: bloqueo de Azerbaiyán sobre Nagorno Karabaj recrudece la crisis [en línea]». 2023. Disponible en: <https://www.france24.com/es/europa/20230816-el-hambre-arma-del-genocidio-bloqueo-de-azerbaiy%C3%A1n-sobre-nagorno-karabaj-recrudece-la-crisis> (consulta: 12 marzo 2024)

⁶ MIKYUKOV, Artem. «Azerbaijan launches new military operation in Nagorno-Karabakh [en línea]». 2023, Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2023/9/19/azerbaijan-launches-new-anti-terror-offensive-in-nagorno-karabakh> (consulta: 13 marzo 2024)

La falta de acción por parte de las fuerzas de paz rusas ante la ofensiva azerí en el Nagorno Karabaj constituye una clara evidencia de la disminución de la influencia rusa en favor del aumento del peso político de la República de Turquía.

En este punto, es conveniente mencionar el papel de Ankara, un actor clave que busca ganar protagonismo en el tablero geopolítico de nuestros días. Turquía emergió como Estado en 1923 bajo el liderazgo de Mustafá Kemal *Atatürk*, con el objetivo de establecer una nación fundamentada en valores y principios como la democracia, el secularismo, el republicanismo y el racionalismo.

Desde sus inicios, Ankara (la nueva capital del país) inició un progresivo alineamiento con Estados Unidos y Europa, como se evidencia en su ingreso en 1952, junto con Grecia, a la Organización del Tratado del Atlántico Norte como parte de la primera ampliación. Este alineamiento se fortaleció durante la Segunda Guerra Mundial, cuando Turquía, bajo el liderazgo de Ismet İnönü, declaró la guerra a Alemania y a Japón en febrero de 1945⁷ ante la victoria inminente de los aliados.

Sin embargo, desde 2003, con la ascensión de Recep Tayyip Erdogan al cargo de primer ministro, y posteriormente como presidente en agosto de 2014, la política turca cambió significativamente. El nuevo gobierno, distanciado de los valores tradicionales del kemalismo, representaba ahora una ideología conocida como el «erdoganismo», caracterizada por el conservadurismo social, un mayor acercamiento a la democracia islámica, un creciente euroescepticismo y la promoción del neootomanismo.

El neootomanismo refleja la ambición de Turquía por asumir un papel más relevante en las regiones que antiguamente estuvieron bajo la soberanía del Imperio otomano. Actualmente, Turquía interviene en diversos conflictos regionales, incluyendo Libia⁸, Chipre⁹, Siria¹⁰ y el Cáucaso, donde apoya incondicionalmente a Azerbaiyán.

⁷ WEINBERG, Gerhard. *A World in Arms*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005 p. 226.

⁸ MOURENZA, Andrés. «La intervención de Turquía en la guerra libia frena el avance rebelde», *El País* [en línea]. 2020. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-05-04/la-intervencion-de-turquia-en-la-guerra-libia-frena-el-avance-rebelde.html%207> (consulta: 14 marzo 2024)

⁹ LÓPEZ-FONSECA, Óscar. «Chipre del Norte: viaje a un país que no figura en los mapas», *El País* [en línea]. 2023. Disponible en: <https://elpais.com/elviajero/guia-el-viajero/2023/2023-03-27/chipre-del-norte-viaje-a-un-pais-que-no-figura-en-los-mapas.html> (consulta: 14 marzo 2024)

¹⁰ MOURENZA, Andrés. «Turquía afianza su control en el norte de Siria», *El País* [en línea]. 2021. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-03-10/turquia-afianza-su-control-en-el-norte-de-siria.html> (consulta: 14 marzo 2024)

Es relevante examinar la estrecha relación entre Bakú y Ankara, que se basa en una hermandad cultural, lingüística y religiosa. Ambos países comparten una raíz lingüística túrquica oghuz, lo que sugiere un origen común que podría remontarse a la llegada de los turcos selyúcidas a la región, junto con los turcomanos. Además, comparten la religión islámica, aunque con diferencias significativas: Turquía es predominantemente suní, mientras que Azerbaiyán es mayoritariamente chiita duodecimana. Este contraste se presenta en comparación con la identidad religiosa de Armenia, que fue el primer país en adoptar el cristianismo como religión oficial en el año 301 d. C.

No obstante, más allá de los lazos históricos y culturales, los intereses económicos desempeñan un papel crucial en este conflicto. Dos importantes proyectos de infraestructura energética, el oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan y el gasoducto Transanatoliano, son elementos clave en las motivaciones económicas que impulsan las políticas de ambos países. Estos aspectos económicos serán abordados con mayor detalle en el siguiente apartado.

No todo es amistad. El peso económico de la alianza turco-azerí

La estrecha relación entre Turquía y Azerbaiyán no solo se fundamenta en aspectos culturales, lingüísticos, religiosos e históricos, sino también en intereses económicos mutuos. Un ejemplo de esto es la construcción del oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan, comúnmente abreviado como BTC.

Este oleoducto es operado por un consorcio de empresas energéticas lideradas por BP plc (anteriormente British Petroleum), que cuenta con el 30,1 % de las acciones de la empresa. Es decir, la gran potencia anglosajona también podría tener intereses económicos en la región en favor de Azerbaiyán.

Cubriendo una extensión de 1.768 kilómetros desde el campo petrolífero de Azeri-Chirag-Guneshli en el mar Caspio, pasando por Tiflis, capital de Georgia, hasta llegar a Ceyhan, un puerto situado en la costa sureste de Turquía, el oleoducto BTC inició sus operaciones en mayo de 2005. Este hito contribuyó significativamente al crecimiento económico de Azerbaiyán, cuya economía se sustenta principalmente en el sector energético.

En el 2022, Azerbaiyán exportó 19.400 millones de dólares en petróleo crudo¹¹. Es decir, esto representó el 50 % de sus exportaciones totales, mientras que el gas constituyó el 39,9 % de las mismas¹². Este notable rendimiento, que con el combinado de ambos productos que yacen en el mar Caspio suma el 89,9 % de sus exportaciones totales, refleja la importancia estratégica de los recursos energéticos en la economía de Azerbaiyán.

Además del petróleo, el gas natural es otro recurso de gran relevancia para Azerbaiyán, siendo exportado a través del gasoducto Transanatolio (TANAP), que fue inaugurado en marzo del 2015. Este gasoducto, que atraviesa Turquía, Grecia y Albania, finaliza su recorrido en Brindisi, Italia, país que representa el 73,7 % de sus exportaciones de este producto. Para Italia, el gas proveniente de Azerbaiyán constituye el 16,9 % del total de sus importaciones¹³.

La expansión de la infraestructura energética azerbaiyana ha fortalecido su posición como un importante proveedor energético para Europa, particularmente en un contexto de sanciones económicas impuestas a Rusia. El desarrollo de proyectos como el TANAP y el BTC no solo reflejan los intereses económicos de Azerbaiyán, sino también la creciente influencia de Turquía en la geopolítica regional en detrimento de Moscú.

Al considerar la geografía de la región, es evidente que tanto el oleoducto BTC como el gasoducto Transanatolio habrían experimentado una considerable reducción en su longitud si hubieran atravesado directamente el territorio armenio. Específicamente, este recorrido más directo habría implicado la travesía por la provincia meridional de Syunik, conocida por los turcos y azeríes como el Zanguezur.

Durante el periodo de la guerra civil rusa, la provincia de Syunik fue un territorio disputado entre las primeras repúblicas de Azerbaiyán y Armenia, ambas establecidas en 1918. Posteriormente, durante la era soviética, Syunik fue incorporada a la jurisdicción de la República Socialista Soviética de Armenia. En contraste, la región de Najicheván, junto

¹¹ OEC. «Azerbaiyán Petróleo Crudo», *The Observatory of Economic Complexity* [en línea]. 2022. Disponible en: <https://oec.world/es/profile/bilateral-product/crude-petroleum/reporter/aze> (consulta: 15 marzo 2024)

¹² OEC. «Azerbaiyán», *The Observatory of Economic Complexity* [en línea]. 2022 Disponible en: <https://oec.world/es/profile/country/aze#historical-data> (consulta: 15 marzo 2024)

¹³ OEC. «Italia Gas Petróleo», *The Observatory of Economic Complexity* [en línea]. 2022. Disponible en: <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/petroleum-gas/reporter/ita> (consulta: 15 marzo 2024)

con el Nagorno Karabaj, fue administrada como un exclave de la República Socialista Soviética de Azerbaiyán.

En múltiples ocasiones, el presidente de Azerbaiyán, Ilham Aliyev, ha hecho referencia a que la provincia de Syunik (bajo el nombre de Zanguezur) es un territorio de significativa importancia histórica para Azerbaiyán. Esta postura se alinea con una narrativa irredentista promovida por los medios afines al gobierno, la cual propone la creación de la denominada República de Goycha-Zanguezur¹⁴. Este proyecto contempla la eventual anexión de Syunik, y probablemente de otros territorios ubicados más al norte, como la provincia de Seván, con el objetivo de crear una continuidad territorial con el exclave de Najicheván (y por consecuencia con Turquía) en detrimento de Armenia.

A partir de este análisis, podemos sacar algunas conclusiones significativas. En primer lugar, se observa un aumento progresivo de la influencia de Turquía en el Cáucaso, lo que ocurre a expensas de la disminución de la influencia de Rusia. Esta tendencia se ve agravada por la aparente negligencia de Moscú al no brindarle la atención necesaria a la región, debido a sus esfuerzos concentrados en Ucrania. Además, las sanciones económicas impuestas por Occidente han contribuido a fortalecer la posición de Azerbaiyán y de Turquía como nuevos proveedores energéticos en Europa, lo que refuerza aún más el papel de Ankara en la geopolítica regional.

En ambos proyectos, tanto en el gasoducto TANAP como en el oleoducto BTC, se observa la implicación de importantes potencias occidentales, entre las que destacan el Reino Unido e Italia. Estas naciones muestran un interés estratégico en la seguridad y el flujo energético en la región del Cáucaso.

Además, no pasa desapercibido el hecho de que existen aspiraciones por parte de Turquía y Azerbaiyán de expandir su influencia territorial en el sur de Armenia. Esta expansión podría facilitarse mediante un incremento de las transacciones económicas con diversos países europeos, que proporcionarían garantías de no intervención en caso de una eventual invasión, al menos por parte de estas dos importantes potencias occidentales.

¹⁴ RIZVAN, Talibov. «The rise and fall of Azerbaijan's "Goycha-Zangazur Republic"», *Eurasianet* [en línea]. 2022, Disponible en: <https://eurasianet.org/the-rise-and-fall-of-azerbaijans-goycha-zangazur-republic> (consulta: 16 marzo 2024)

Sin embargo, es crucial señalar que la postura de Francia, otra potencia europea relevante, podría diferir en este respecto. El papel específico del país galo se abordará con mayor detalle en secciones posteriores de este análisis.

La ambigüedad de Rusia y de Occidente en sus relaciones con Armenia

Como se ha venido señalando a lo largo del presente artículo, se destaca que Rusia sería uno de los pocos países con capacidad potencial para salvaguardar la seguridad y la integridad territorial de Armenia. Sin embargo, se emplea el término «sería» para denotar cierta ambigüedad en esta afirmación, ya que, como se ha mencionado con anterioridad, las relaciones cordiales entre Ereván y Moscú han experimentado un declive reciente.

Ambos Estados son integrantes de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), la cual incluye también a Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán. Esta alianza militar, a veces equiparada al legado del Pacto de Varsovia, es la segunda coalición militar más extensa e importante a nivel global, tan solo superada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). La OTSC estipula en el artículo 4 que cualquier agresión armada contra un Estado miembro será interpretada como una agresión contra la totalidad de los integrantes de la alianza.

Desde su establecimiento en el año 1992, la coalición militar ha sido activada en una sola ocasión. Este acontecimiento tuvo lugar durante las protestas que ocurrieron en Kazajistán en el año 2022, en las cuales actuó en respaldo al Gobierno de Kasim-Yomart Tokaev y en contra de los manifestantes. En este contexto, Armenia desplegó una fuerza militar reducida como parte de la respuesta conjunta de la OTSC¹⁵.

Bajo esta perspectiva, la población armenia ha mantenido una sensación de seguridad basada en la protección que les brinda Rusia frente a las potenciales amenazas provenientes de sus vecinos hostiles. Sin embargo, esta confianza está comenzando a debilitarse debido a la inacción por parte de Moscú durante el conflicto del Nagorno Karabaj.

¹⁵ SEDANO, Rodrigo. «La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva comienza la retirada de Kazajistán», *France 24* [en línea]. 2022. Disponible en: <https://www.france24.com/es/asia-pac/C3%ADfco/20220113-coalici%C3%B3n-rusia-retirada-kazajist%C3%A1n-protestas> (consulta: 16 marzo 2024)

Desde una perspectiva técnica, es importante señalar que Rusia no estaba legalmente obligada a intervenir en los conflictos en respaldo de Armenia, pues el área disputada sobre la cual Artsaj (el Nagorno Karabaj) afirmaba tener soberanía no había sido reconocida internacionalmente como un Estado independiente. En cambio, la comunidad internacional le dio la razón a Azerbaiyán, argumentando que por el principio de *uti possidetis iuris* el Nagorno Karabaj le pertenecía al país túrquico. Esto se evidencia a través de la Resolución 884 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 1993¹⁶.

A partir de estos acontecimientos, es evidente que en la sociedad armenia prevalece un sentimiento de resentimiento y desilusión hacia Rusia, en quien habían depositado una gran confianza a lo largo del tiempo. Este sentimiento se refleja en ciertas decisiones políticas adoptadas recientemente por el Gobierno armenio.

En septiembre del 2023, la señora Anna Hakobyan, esposa del primer ministro de Armenia, participó de la cumbre anual de cónyuges de jefes de Estado en Kiev, donde también entregó asistencia humanitaria para las víctimas del conflicto en Ucrania. Esta acción, sin duda, no fue vista con buenos ojos por Moscú¹⁷.

Sin embargo, lo que podría considerarse como una medida provocativa hacia el Kremlin fue la resolución adoptada por el parlamento de Armenia en octubre del 2023, poco después de la ofensiva relámpago de Azerbaiyán que dio como resultado la reincorporación de la República de Artsaj. Después de una serie de deliberaciones, los legisladores armenios votaron en favor de adherirse a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, argumentando que esta medida era necesaria para protegerse de posibles agresiones por parte de Azerbaiyán¹⁸.

Esta acción implica que en caso de que Vladimir Putin pise territorio armenio, existe la posibilidad de que sea detenido, ya que este organismo internacional emitió una orden

¹⁶ NACIONES UNIDAS. «Resolution 884 / adopted by the Security Council at its 3313th meeting», *United Nations Digital Library* [en línea]. 1993. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/176731?ln=en&v=pdf> (consulta: 17 marzo 2024)

¹⁷ SOYARMENIO. «La esposa del primer ministro de Armenia llega a Kiev con la primera ayuda humanitaria», *SoyArmenio* [en línea]. 2023. Disponible en: <https://soyarmenio.com/noticias-de-armenia/esposa-primer-ministro-armenia-kiev/> (consulta: 17 marzo 2024)

¹⁸ ARCINIEGAS, Yurany. «Parlamento de Armenia aprueba adherirse a la CPI y eleva la tensión con Rusia», *France 24* [en línea]. 2023. Disponible en: <https://www.france24.com/es/asia-pac/C3%ADfco/20231003-parlamento-de-armenia-aprueba-adherirse-a-la-cpi-y-eleva-las-tensiones-con-rusia> (consulta: 17 marzo 2024)

de arresto contra el presidente ruso, acusándolo de presuntos crímenes de guerra en Ucrania¹⁹.

En el transcurso del año 2024, las tensiones continúan en aumento, destacándose a fines de febrero el congelamiento por parte de Armenia de su participación en la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva. Esta medida se justifica con la afirmación de que el bloque, bajo el liderazgo de Rusia, ha fallado al país²⁰.

Aparentemente, la orientación diplomática del Gobierno armenio sugiere un interés en buscar un mayor acercamiento con las potencias occidentales en el futuro inmediato, siendo Francia, país europeo que alberga la mayor comunidad armenia fuera del país, aquel que se perfila como su principal aliado potencial en el viejo continente. Esto indica la considerable influencia del *lobby* armenio, también presente en otras potencias, como en Estados Unidos, en el ámbito político.

En febrero de este año, se formalizó un acuerdo entre Ereván y París para la adquisición de armamento francés, con énfasis en la compra de fusiles de francotirador. Asimismo, ambas partes acordaron implementar un programa de capacitación y entrenamiento de las fuerzas armadas armenias²¹.

Ante este escenario, no es descabellado considerar que Armenia va en camino hacia la pérdida gradual del apoyo y protección por parte de Rusia, mientras que simultáneamente busca un respaldo ambiguo por parte de Occidente, en el cual no se garantiza una seguridad absoluta. Aunque Francia pueda emerger como un aliado potencial, tenemos otras potencias occidentales como el Reino Unido e Italia (tal y como se discutió en el apartado anterior) que podrían tener intereses económicos que los inclinen hacia Azerbaiyán, lo que agrega una capa de incertidumbre a la relación de Armenia con Occidente.

¹⁹ BAJORNAS, Rick. «Rusia: La Corte Penal Internacional emita una orden de arresto contra Putin», *Noticias ONU* [en línea]. 2023. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/03/1519472> (consulta: 17 marzo 2024)

²⁰ POPESKI, Ron. «Armenia freezes participation in Russia-led security bloc – Prime Minister», *Reuters* [en línea]. 2024. Disponible en: [https://www.reuters.com/world/asia-pacific/armenia-freezes-participation-russia-led-security-bloc-prime-minister-2024-02-23/#:~:text=Feb%2022%20\(Reuters\)%20%2D%20Armenia,an%20interview%20broadcast%20on%20Thursday](https://www.reuters.com/world/asia-pacific/armenia-freezes-participation-russia-led-security-bloc-prime-minister-2024-02-23/#:~:text=Feb%2022%20(Reuters)%20%2D%20Armenia,an%20interview%20broadcast%20on%20Thursday) (consulta: 17 marzo 2024)

²¹ HANNES, Albert. «Armenia firma un acuerdo con Francia para la adquisición de armas», *Europa Press* [en línea]. 2024. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-armenia-firma-acuerdo-francia-adquisicion-armas-20240223115055.html#google_vignette (consulta: 18 marzo 2024)

Las dificultades de Armenia ante las amenazas de sus territorios meridionales

Hasta el momento, hemos observado la posibilidad concreta de que Azerbaiyán, respaldado por Turquía, pueda llevar a cabo una ofensiva contra Armenia con el objetivo de la conquista del Zanguezur. Este escenario se plantea debido a que Armenia carece de garantías plenas de seguridad tanto por parte de Rusia como de Occidente.

Existe otro actor adicional que hasta el momento no ha sido mencionado y en el cual Armenia podría depositar ciertas esperanzas: la República Islámica de Irán. A pesar de que Azerbaiyán e Irán comparten vínculos históricos y religiosos, dado que ambos son países de mayoría musulmana chiita, las relaciones entre ambas naciones son de todo menos prósperas. Este desentendimiento se manifestó en el cierre de la embajada de Azerbaiyán en Irán tras un ataque ocurrido en enero del 2023²².

Las razones detrás de las deficientes relaciones entre Irán y Azerbaiyán se pueden resumir en dos aspectos principales. En primer lugar, cabe destacar que dentro de las fronteras de Irán reside una población de origen étnico azerí considerablemente mayor que en la propia República de Azerbaiyán. Estas personas habitan en lo que se conoce como el Azerbaiyán Iraní, una región situada en el extremo nororiental del país, que abarca las provincias de Azerbaiyán Occidental, Ardebil y Azerbaiyán Oriental.

Los azeríes constituyen la principal minoría étnica de Irán y representan aproximadamente el 16 % de la población total del país. En el año 2002, se estableció el Movimiento Nacional Despertar de Azerbaiyán del Sur, que se encuentra registrado en las Naciones Unidas no Representadas²³ bajo el nombre de Azerbaiyán Meridional. Aunque no parece que el objetivo primordial de este movimiento sea lograr la independencia para unirse a la República de Azerbaiyán, la posibilidad de tal evento se mantiene latente. El Gobierno de Teherán, una potencia que busca mantener su hegemonía en Oriente Próximo, no estaría dispuesto en ninguna circunstancia a arriesgar su integridad territorial.

²² ARCINIEGAS, Yurany. «Atentado en la embajada de Azerbaiyán en Irán eleva las tensiones entre los dos países», *France 24* [en línea]. 2023. Disponible en: <https://www.france24.com/es/asia-pac%C3%ADfico/20230127-atentado-embajada-azerbaiyan-iran-tensiones> (consulta: 18 marzo 2024)

²³ UUN. «Azerbaiyán del Sur», *Unrepresented United Nations* [en línea]. 2024. Disponible en: <https://www.unrepresentedunitednations.org/es/unrepresented-united-nations-directory/azerbaiyan-del-sur> (consulta: 18 marzo 2024)

El segundo motivo se vincula estrechamente con el enunciado anteriormente mencionado. Uno de los objetivos para concretar la hegemonía sobre la región es el de acabar con Israel. En múltiples oportunidades, el líder Jamenei ha expresado su desdén por el Estado judío, al que considera como un aliado de otro de sus enemigos, Estados Unidos²⁴.

Israel ha desempeñado un papel destacado como uno de los principales proveedores de armas de Azerbaiyán durante las dos guerras del Nagorno Karabaj²⁵. Esta provisión de armamento ha sido clave para los recientes éxitos militares de Bakú en el campo de batalla. Como contrapartida, Azerbaiyán se posiciona como el principal proveedor de petróleo de Israel. Durante el año 2022, las importaciones de crudo provenientes de Bakú hacia Tel Aviv representaron el 44,8 % del total²⁶. Las transacciones comerciales mencionadas se efectúan mediante el oleoducto BTC. En este proceso, los buques cisterna recolectan el crudo proveniente de Ceyhan con el fin de depositarlo en el puerto israelí de Ascalón²⁷.

Las relaciones cordiales entre Israel y Azerbaiyán no han pasado desapercibidas para Teherán, como se evidenció en un acontecimiento acaecido en marzo de 2023, cuando el Gobierno iraní solicitó a Bakú una explicación por la apertura de su embajada en Tel Aviv y por el fortalecimiento de los vínculos con Israel²⁸.

Estos hechos han dado lugar a una percepción derivada del principio del «enemigo de mi enemigo es mi amigo», que ha promovido relaciones favorables entre Irán y Armenia, naciones que comparten unos 35 kilómetros de frontera común. Esta dinámica llevó a que Teherán pueda ser visto de alguna manera como un garante de la seguridad para el conminado país.

²⁴ 20 MINUTOS. El ayatolá Ali Jamenei amenaza a Israel: «Será destruido en días sin la ayuda de Estados Unidos», *20 minutos* [en línea]. 2023. Disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/5187053/0/israel-palestina-iran-lider-religioso-irani-amenaza-israel-con-una-publicacion-hebreo-x/> (consulta: 18 marzo 2024)

²⁵ EL OBSERVADOR. «Armas israelíes en la ofensiva de Azerbaiyán contra los separatistas proarmenios», *El Observador* [en línea]. 2023. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/armas-israelies-en-la-ofensiva-de-azerbaiyan-contra-los-separatistas-proarmenios-2023105151559> (consulta: 19 marzo 2024)

²⁶ OEC. «Israel Petróleo Crudo», *The Observatory of Economic Complexity* [en línea]. 2022. Disponible en: <https://oec.world/es/profile/bilateral-product/crude-petroleum/reporter/isr> (consulta: 19 marzo 2024)

²⁷ HARRING, Bryan. «The role of Israel in the Georgian War», *MIFTAH.ORG* [en línea]. 2008. Disponible en: <http://www.miftah.org/Display.cfm?DocId=17655&CategoryId=5> (consulta: 12 marzo 2024)

²⁸ EUROPA PRESS. «Irán pide “explicaciones” a Azerbaiyán tras abrir su embajada en Tel Aviv y reforzar lazos con Israel», *Europa Press* [en línea]. 2023. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-iran-pide-explicaciones-azerbaiyan-abrir-embajada-tel-aviv-reforzar-lazos-israel-20230331142645.html> (consulta: 19 marzo 2024)

Las declaraciones del embajador iraní en Ereván, Mehdi Sobhani, presentan un mensaje sosegador para la población armenia: «La posición final de la República Islámica de Irán es que no podemos aceptar ningún cambio territorial bajo ninguna forma. Cada cambio territorial debe concretarse con base en el reconocimiento mutuo y la integridad territorial de ambos países...»²⁹.

En el supuesto escenario en el cual Turquía y Azerbaiyán decidan iniciar una campaña para conquistar la provincia sureña de Syunik, Armenia se vería privada de su frontera con Irán. En consecuencia, su única delimitación territorial con un país no hostil sería la frontera septentrional con Georgia, que ha optado por la neutralidad.

Considerando que las transacciones comerciales de Armenia con importantes socios comerciales, como los Emiratos Árabes Unidos, China y el mismo Irán, se realizan a través del sur³⁰, el cierre de la frontera con Teherán tendría repercusiones catastróficas en la economía armenia, un país que *per se* enfrenta diversas dificultades comerciales derivadas de su ubicación geográfica, rodeada por sus principales enemigos y sin una salida soberana al mar.

Se debe considerar además que, dada la inherente incompatibilidad de la convivencia entre armenios y azerbaiyanos, una eventual anexión de la provincia de Syunik provocaría una nueva crisis de refugiados. No resultaría inverosímil considerar que los armenios de Syunik, estimados en 140.000 personas, opten por la misma decisión que los habitantes del Nagorno Karabaj: el autoexilio, ante la amenaza de sufrir un destino similar al de sus antepasados a principios del siglo XX. Es decir, surgiría una nueva crisis de refugiados que el Gobierno armenio podría no estar en condiciones de gestionar.

La hipótesis de una guerra regional: ¿un inminente efecto dominó?

Llegados a este punto, dejaremos de lado el análisis de la situación para abordar un escenario hipotético que ponga en riesgo la integridad territorial de Armenia, tomando en consideración la situación geopolítica de Oriente Próximo y, por extensión, de la región colindante del Cáucaso.

²⁹ IRAN INTERNATIONAL. «Iran's Envoy in Yerevan defends Armenia's Territorial Integrity», *Iran International* [en línea]. 2024. Disponible en: <https://www.iranintl.com/en/202402172550> (consulta: 20 marzo 2024)

³⁰ OEC. Armenia Profile, *The Observatory of Economic Complexity* [en línea]. 2022. Disponible en: <https://oec.world/en/profile/country/arm?yearlyTradeFlowSelector=flow0> (consulta: 20 marzo 2024)

A la fecha de elaboración del presente artículo, la escalada del conflicto entre Israel y Hamás continúa recrudeciéndose en la Franja de Gaza. Son ampliamente conocidas las persistentes amenazas que Irán, líder del Eje de la Resistencia, ha lanzado contra el Estado judío³¹.

El Eje de la Resistencia, una alianza informal encabezada por Irán de naturaleza antiimperialista y antisionista, tiene como objetivo la eliminación del Estado de Israel, al cual considera un bastión proestadounidense en la región y lo acusa de ocupar tierras consideradas sagradas para el islam.

Esta coalición se compone además de la Siria liderada por Bashar al-Assad, el grupo Hezbolá en el Líbano, los houtíes que ejercen control sobre una parte de Yemen, junto con una variedad de grupos paramilitares yihadistas, que incluyen organizaciones palestinas como Hamás y la Yihad Islámica Palestina.

Hoy por hoy, el conflicto en Palestina no se limita únicamente a la Franja de Gaza, sino que también se extiende al frente norte de Israel, aunque con una intensidad menor, caracterizada por ataques esporádicos. La frontera sur con el Líbano está controlada por Hezbolá³², una organización chiita y muy vinculada a Irán, que se distingue del resto de grupos paramilitares y yihadistas del Eje de la Resistencia debido a su considerable poder y experiencia militar. Además, es pertinente señalar que Hezbolá cuenta con una facción política que ejerce una influencia significativa en el ámbito político del Líbano.

Hezbolá ha experimentado un crecimiento notable desde la guerra del Líbano en 2006, y ha acumulado una considerable experiencia en combate durante su participación en la guerra civil en Siria, en donde respaldó al Gobierno de Bashar al-Assad, apoyado por Teherán. Si las tensiones continúan aumentando, existe un riesgo inminente de que se desencadene una guerra regional en la cual participen todas las partes del Eje de la Resistencia del lado de Irán, y Estados Unidos, en apoyo a Israel.

Así como Rusia concentra sus esfuerzos en Ucrania, Irán podía enfocar todos sus recursos en una eventual guerra asimétrica y por delegación contra Israel y Estados

³¹ EURONEWS. «Irán amenaza con intervenir en la guerra entre Israel y Hamás», *EuroNews* [en línea]. 2023. Disponible en: <https://es.euronews.com/2023/11/01/iran-amenaza-con-intervenir-en-la-guerra-entre-israel-y-hamas> (consulta: 20 marzo 2024)

³² DW. «Israel ataca norte del Líbano y Hezbolá responde con cohetes», *Deutsche Welle* [en línea]. 2024. Disponible en: <https://www.dw.com/es/israel-vuelve-a-atacar-el-norte-de-l%C3%ADbano-y-hezbol%C3%A1-responde-con-unos-100-cohetes/a-68498943> (consulta: 20 marzo 2024)

Unidos en respaldo a Hezbolá, Hamás y los houtíes de Yemen. Con este panorama, los dos posibles aliados de Armenia no estarían disponibles para ofrecer apoyo.

La historia nos enseña que las guerras regionales tienden a desencadenar un efecto dominó, y Oriente Próximo y el Cáucaso podrían no ser una excepción. Recep Tayyip Erdogan ha demostrado habilidad para ejercer una diplomacia hábil y ambigua en relación con Rusia y Ucrania. Es consciente de que, antes de emprender acciones bélicas contra Armenia, debe asegurarse la no intervención por parte de Occidente.

Como hemos observado anteriormente, potencias europeas como Italia y el Reino Unido poseen intereses económicos que favorecen a la alianza turco-azerí. Por lo tanto, sería simplemente una cuestión de consolidar una diplomacia efectiva con ambos países para garantizar su no intervención.

Un único desafío potencial para esta estrategia podría provenir de Francia, que podría mantener su interés en aumentar su influencia en el Cáucaso. Este interés no solo se deriva de la presencia significativa de una comunidad armenia en Francia y de los grupos de presión a favor de Armenia dentro de sus fronteras, sino también de la rivalidad manifiesta con el Kremlin.

Esto se evidencia en las declaraciones del presidente Emmanuel Macron sobre la posibilidad de un despliegue de tropas de la OTAN en Ucrania en detrimento de los intereses militares de Rusia³³, así como en la competencia por mantener la influencia sobre los países del Sahel después de los recientes golpes de Estado en Malí, Burkina Faso, Níger y Guinea³⁴.

Por lo que para ejecutar una eventual invasión de Armenia, turcos y azeríes necesitarían de un *casus belli*. En este caso, cabe considerar las demandas recientes del presidente de Azerbaiyán, Ilham Aliyev, al Gobierno de Ereván para enmendar su Constitución, la

³³ EL MUNDO INTERNACIONAL. «Macron insiste en el envío de tropas “para que Rusia no gane la guerra en Ucrania”», *Deutsche Welle* [en línea]. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2024/03/14/65f36b73fc6c8333498b457b.html> (consulta: 21 marzo 2024)

³⁴ ROSAS, Paula. «Cómo Rusia está reemplazando a Francia en sus antiguas colonias en África y creando “un laboratorio de un nuevo orden mundial”», *BBC*. 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-65614016> (consulta: 21 marzo 2024)

cual incluye referencias a una posible reunificación de Armenia y Artsaj, con el objetivo de promover un «rechazo del revanchismo»³⁵.

Estas demandas entran en conflicto con el sentimiento generalizado del pueblo armenio, que, tras la agresión azerí contra Artsaj de septiembre de 2023, se manifestó en multitudinarias protestas debido a la no intervención del Gobierno de Ereván en apoyo de los armenios étnicos desplazados del Nagorno Karabaj³⁶.

En caso de persistir la negativa, y ante el creciente conflicto en la región, Azerbaiyán podría llevar a cabo un «ataque preventivo» (similar al ocurrido en septiembre de 2023) contra el sur de Armenia, una vez que reciba la luz verde de Turquía. Aunque los armenios podrían resistir con el respaldo de Francia, esta esperanza podría desvanecerse si Macron cumple sus amenazas de enviar tropas terrestres a Ucrania, lo que a su vez podría desencadenar un inminente conflicto entre la OTAN y Rusia.

Frente a la perspectiva de dos escenarios que podrían desencadenar una guerra regional, algunos analistas podrían comenzar a contemplar la posibilidad de una Tercera Guerra Mundial. En este contexto, Armenia se encontraría en una situación de extrema vulnerabilidad. Su destino, de por sí escasamente abordado por los medios de comunicación, sería significativamente opacado por los conflictos en Europa y Oriente Próximo. Esta situación podría convertirse en un nuevo garante para la alianza entre Turquía y Azerbaiyán, incentivándolos a seguir adelante con sus objetivos expansionistas.

Ante este escenario, a Armenia se le presentaría la inevitable necesidad de continuar cediendo territorios, siendo la provincia de Syunik el primero de ellos. Esta situación acarrearía las consecuencias previamente analizadas en este artículo: un país rodeado por sus dos principales adversarios, con una única frontera con un vecino no hostil, Georgia, y enfrentándose a nuevas crisis de refugiados. Este panorama se vislumbra

³⁵ ROZANSKIJ, Vladimir. «La nueva Constitución armenia y las tensiones con Azerbaiyán», *Asia News* [en línea]. 2024. Disponible en: <https://www.asianews.it/noticias-es/La-nueva-Constituci%C3%B3n-armenia-y-las-tensiones-con-Azerbai%C3%A1n-60032.html> (consulta: 21 marzo 2024)

³⁶ DIARIO PALENTINO. «Más de 80 detenidos en las protestas contra el Gobierno armenio», *Diario Palentino* [en línea]. 2023. Disponible en: <https://www.diariopalentino.es/noticia/z64756b82-04c9-d9d6-913719d32756d9fc/202309/mas-de-80-detenidos-en-las-protestas-contra-el-gobierno-armenio> (consulta: 21 marzo 2024)

como profundamente trágico para el milenar y sufrido pueblo armenio, lo que podría incluso amenazar su existencia misma como Estado independiente.

Sebastián Chumbe Checa

Internacionalista y divulgador de historia y geopolítica

66/2024

20 de junio de 2024

Celia Iglesias Lancho *

**Cristales... ¿los nuevos
«diamantes de sangre» del
Sahel?**

Cristales... ¿los nuevos «diamantes de sangre» del Sahel?

Resumen:

El Sahel es una zona caracterizada por los complejos desafíos a los que se enfrenta, entre los que destacan las actividades ilegales que sustentan organizaciones ilícitas criminales y terroristas.

Dada su localización geográfica y su relieve, cuenta con numerosos recursos naturales escondidos en minas y yacimientos, como son los cristales. Estos son creaciones naturales atractivas que han ido ganando fama y moda en el mundo occidental y cuyos usos han derivado en una demanda masiva, que a su vez genera una obtención, extracción y comercio en aumento.

Pero, estos cristales, al igual que ocurrió con los diamantes de sangre en el pasado y con otros recursos naturales en la actualidad, podrían ser el objetivo de los grupos ilícitos que están ganando operatividad en el Sahel y cuya trazabilidad, prevención y control cada día es más complejo.

Palabras clave:

Sahel, cristales, tráfico ilícito, recursos naturales, grupos criminales.

***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.

Crystals...the new “Blood Diamonds” in the Sahel?

Abstract:

The Sahel is an area characterized by the complex challenges it faces, among which the illegal activities supported by illicit criminal and terrorist organizations stand out.

Given its geographical location and relief, it has numerous natural resources hidden in mines and deposits, such as crystals. These are attractive natural creations that have been gaining fame and fashion in the Western world and whose uses have led to massive demand, which in turn generates increasing procurement, extraction and trade.

But, these crystals, as happened with blood diamonds in the past and with other natural resources today, could be the target of illicit groups that are gaining traction in the Sahel and whose traceability, prevention and control every day It is more complex.

Keywords:

Sahel, crystals, illicit trafficking, ilegal markets, criminal groups.

El complejo entramado saheliano

El Sahel se alza como una región política delimitada que incluye varios países: Senegal, Gambia, Mauritania, Guinea, Malí, Burkina Faso, Níger, Chad, Camerún y Nigeria¹. No obstante, otras fuentes incluyen también Sudán y Eritrea dentro de esta unión. Se trata de Estados cuyas fronteras van desde el océano Atlántico hasta el mar Rojo y que, a lo largo de más de 5.000 kilómetros de extensión, conforman la frontera sur del desierto del Sahara, con un nombre, «Sahel», que desde el árabe se podría traducir por «orilla» o «costa».

Además, existe una concepción «institucional» del Sahel que incluye a los países englobados dentro de la organización conocida como «Sahel G5»², creada en 2014: Malí, Mauritania, Níger, Chad y Burkina Faso. Estos países son más similares en lo que a características políticas y administrativas se refiere y se agruparon con el fin de garantizar la seguridad y estabilidad dentro de sus fronteras.

En cualquiera de los casos —Sahel en su totalidad o Sahel G5—, se trata de países que se enfrentan a numerosos e importantes desafíos. Por un lado, el cambio climático³, que empeora las ya complicadas condiciones de vida de la zona y afecta a una población cuyo sustento principal son las actividades agrícolas y ganaderas de explotación del medio natural. Por otro, el impacto generado en los mercados, sobre todo de alimentos⁴, tras la pandemia del COVID-19.

Pero entre estos problemas destacan dos: la *inestabilidad política* de sus gobiernos, que ha derivado en el hecho de que la mayoría sean fruto de un golpe de Estado, y el *aumento exponencial de la violencia y la inseguridad* en la zona, estando ambos factores

¹ «El Sahel: afrontar los retos del desarrollo sostenible en el Sahel» (s. f.). *Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)*, Invertir en la población rural. Disponible en: <https://www.ifad.org/es/web/operations/regions/wca/sahel#:~:text=La%20región%20pol%C3%ADtica%20del%20Sahel,se%20enfrenta%20a%20numerosos%20desaf%C3%ADos>

Nota: todos los vínculos de internet del presente documento están activos a fecha de cierre de este: 7 de mayo de 2024.

² COLOMA PEÑATE, A. *El crimen organizado en el Sahel y su conexión con el terrorismo yihadista*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2020, p. 27. Disponible en: http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:master-IUGM-PSD-Acoloma/Coloma_Penate_Africa_TFM.pdf

³ FERNÁNDEZ ARRIBAS, G. «Cambio climático, inestabilidad y desplazamientos en el Sahel. Desafíos y respuesta por parte de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Internacional*, 75. 2023, p. 51. Disponible en: <https://www.revista-redi.es/redi/article/view/63/65>

⁴ «El Sahel: afrontar los retos del desarrollo sostenible en el Sahel» (s. f.). *Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)*, Invertir en la población rural. Disponible en: <https://www.ifad.org/es/web/operations/regions/wca/sahel#:~:text=La%20región%20pol%C3%ADtica%20del%20Sahel,se%20enfrenta%20a%20numerosos%20desaf%C3%ADos>

directamente relacionados. Como consecuencia, los países que componen el Sahel se sitúan dentro de la definición de «Estados fallidos»⁵ en su mayoría.

Si bien, como se ha comentado, las actividades económicas de la zona se encuentran esencialmente vinculadas a la agricultura y el pastoreo⁶, es necesario considerar que los países del continente en su zona occidental y central se caracterizan por ser ricos en recursos naturales. No obstante, los beneficios que estos recursos producen están repartidos de manera más que irregular.

Esta desigual distribución, junto con el crecimiento demográfico exponencial y descontrolado que se da en estos territorios, constituyen factores que acercan a los ciudadanos a actividades delictivas propias del crimen organizado relacionadas con la obtención de dichos recursos⁷ de manera ilícita.

Así, en un contexto marcado por un nivel de vida bajo generalizado⁸; una lucha constante entre tribus, clanes y grupos étnicos por el control del territorio y de las actividades económicas que en él se pueden llevar a cabo; y unas fronteras más que permeables, los grupos terroristas y las organizaciones criminales encuentran en el Sahel un escenario perfecto para moverse a su antojo. Llevan a cabo actividades ilícitas que evolucionan adaptándose tanto a las circunstancias locales como a la demanda internacional de recursos, y para lo cual resulta clave lograr la expansión territorial, controlando las rutas de comercio.

Su foco central se encuentra en la zona de Malí, Burkina Faso y Níger⁹, y su avance principal se enfoca en dirección al golfo de Guinea.

⁵ «Estado fallido», según el teórico Marx Weber, haría referencia a aquellos Estados incapaces de mantener el monopolio de la violencia en sus territorios.

ALONSO BERRIO, M. «Los Estados fallidos», *Cuadernos de Estrategia*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 120, 2003, p. 199. Disponible en:

<https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/P/D/PDF253.pdf>

⁶ AGUIRRE UNCETA, R. «Inseguridad alimentaria en el Sahel: una realidad persistente, pero evitable», *Notes Internacionals, CIDOB* (Centro de Pensamiento Global). 2021. Disponible en:

[https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/252/inseguridad_alimentaria_en_el_sahel_una_realidad_persistente_pero_evitable#:~:text=Las%20principales%20actividades%20económicas%20de,\(IDM%2C%20Banco%20Mundial\)](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/252/inseguridad_alimentaria_en_el_sahel_una_realidad_persistente_pero_evitable#:~:text=Las%20principales%20actividades%20económicas%20de,(IDM%2C%20Banco%20Mundial))

⁷ MAZZITELLI, A. L. «El desafío de las drogas, el crimen organizado y el terrorismo en África Occidental y Central», *Real Instituto Elcano*. 2006. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-desafio-de-las-drogas-el-crimen-organizado-y-el-terrorismo-en-africa-occidental-y-central/>

⁸ SÁNCHEZ HERRÁEZ, P. «Sahel: ¡Tormenta perfecta de amplitud e intensidad creciente!». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2021. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2021/Cap_8_Sahel.pdf

⁹ Díez Alcalde, J. «Yihadismo en el Sahel Occidental: una amenaza creciente y compartida», *Revista Fundación Víctimas del Terrorismo*. 2020, pp. 93. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/yihadismo-sahel-occidental-una-amenaza-creciente-compartida>

El Sahel se ha erigido en el epicentro del terrorismo, recogiendo un total del 47 % de las muertes en 2022. A este respecto, entre los países que conforman esta región destacan Burkina Faso y Malí, pues juntos alcanzan el 73 % del total de muertes del Sahel por esta razón. No solo se están produciendo más ataques terroristas, sino que estos están comenzando a ser más letales, creciendo el número de personas asesinadas por ataque un 48 % desde el año anterior, 2021¹⁰.

Se trata de un terrorismo esencialmente local¹¹ que, aunque establece relaciones con grupos internacionales, centra su acción en los territorios del Sahel y en el reclutamiento y la formación de nuevos yihadistas. En consonancia con la inestabilidad económica mencionada en párrafos anteriores, y que genera expectativas de futuro casi inexistentes, los grupos yihadistas plantean la adhesión a la causa como una alternativa plausible y beneficiosa.

En este sentido, aunque los estudios afirman que la expansión territorial de redes ramificadas de Al-Qaeda y otros grupos terroristas es poco probable, sí aseguran que podría darse uso de los territorios de África occidental para implantar instalaciones logísticas¹² —relacionadas con el comercio de estos recursos naturales y otros bienes propios de los mercados ilegales—. También serían usadas para crear alianzas con grupos criminales locales y organizaciones terroristas de la zona, unidos y comunicados por un bien cada vez máspreciado: los cristales.

Un bien que se está convirtiendo en el foco de atención de las organizaciones ilícitas en los últimos tiempos.

Los cristales... la atractiva y nueva riqueza

El Sahel en el ámbito del mercado ilegal de recursos naturales está marcado por un claro antecedente: los *diamantes de sangre*.

¹⁰ *Global Terrorism Index*. Institute for Economics & Peace, 2023, p. 2. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/world/global-terrorism-index-2023>

¹¹ SÁNCHEZ HERRÁEZ, P. «Sahel: epicentro yihadista en África Occidental». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2022, p. 88. Disponible en: https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/cuadernos/CE_214/Cap_3_El_Sahel_epicentro_yihadista_en_Africa_Occidental.pdf

¹² MAZZITELLI, A. L. «El desafío de las drogas, el crimen organizado y el terrorismo en África Occidental y Central», *Real Instituto Elcano*. 2006. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-desafio-de-las-drogas-el-crimen-organizado-y-el-terrorismo-en-africa-occidental-y-central/>

Durante el fin del siglo XX y el inicio del XXI estos preciosos bienes fueron protagonistas de las redes del crimen organizado: eran diamantes obtenidos mediante el uso de población esclava¹³. Pese a lo cual su venta en el mercado alcanzaba el mismo precio que el de otros diamantes con procedencia distinta, por tanto, su característica más destacable era la vulneración y violación absoluta de derechos humanos en su proceso de obtención¹⁴, así como el beneficio económico ingente que su mercado aseguraba.

Son conocidos también como diamantes de conflicto, puesto que su venta y comercio producía ganancias utilizadas en gran parte para la financiación de enfrentamientos y guerras en el continente africano. Además, el control de las zonas de extracción y obtención de los diamantes también era motivo de disputa entre los grupos rivales —y criminales— de la zona, pues querían alcanzar el monopolio de su tráfico y, por ende, el mayor beneficio económico derivado del mismo¹⁵.

Pero ¿cuál es la situación actual en relación con los cristales? En los últimos años, la industria del cristal y las piedras preciosas ha aumentado considerablemente debido al crecimiento exponencial de la demanda¹⁶. Personajes famosos y populares en Occidente han difundido su uso, dotándolos de cierto prestigio y de connotaciones que rozan lo místico.

Uno de los grandes problemas a los que se enfrenta este comercio de cristales comparte origen con sus potenciales referentes, los diamantes de sangre. Con respecto a estos últimos, la Organización de las Naciones Unidas se vio en la obligación de redactar una normativa que sirviera como sustento y directriz a la hora de comprobar el origen de estas piedras preciosas y acreditar a su comprador que no se habían obtenido produciendo derramamiento de sangre, violencia, muertes y violación de derechos humanos. Se creó así el Sistema de Certificación del Proceso de Kimberley¹⁷ en el año

¹³ «Esclavitud: ¿qué son los diamantes de sangre?», *EPE: El Periódico de España*. 2022. Disponible en: <https://www.epe.es/es/sociedad/20220117/son-diamantes-sangre-13107236>

¹⁴ «Datos sobre los diamantes de sangre y su comercio», *Lonité* (s. f.). Disponible en: <https://www.lonite.es/educacao/Datos-sobre-los-diamantes-de-sangre-y-su-comercio.html>

¹⁵ Ídem.

¹⁶ «Materia de cristales: ¿por qué causa tanto debate dentro de la industria?», *Tiempo Minero*. 2019. Disponible en: <https://camiper.com/tiempominero-noticias-en-mineria-para-el-peru-y-el-mundo/mineria-de-cristales-por-que-cause-tanto-debate-dentro-de-la-industria/>

¹⁷ *Los diamantes de conflicto: el proceso de Kimberley*. Dirección General de Relaciones Institucionales, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2011, p. 1. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA01_2011DiamantesDeConflictoKimberley.pdf

2005 con el fin último de parar el comercio ilegal de estos recursos obtenidos de forma fraudulenta e inhumana y establecer un control.

En este sentido, el *comercio de cristales* en el continente africano convive actualmente con una situación similar a la que se enfrentaban los diamantes de sangre: la *ausencia de un marco legislativo regulador*. Se trata de una industria fuertemente relacionada con dilemas y complicaciones éticas, medioambientales y laborales¹⁸, tales como la edad de los trabajadores o las condiciones extremas de trabajo. Por lo tanto, este creciente comercio se enfrenta al problema de determinación del origen de las materias primas, de esos cristales que se venden cada vez en mayores cantidades.

Ahondando en el tema, ¿qué son los cristales? Se trata de cuerpos sólidos formados por partículas dispuestas de forma ordenada, siguiendo un determinado patrón¹⁹. De esta forma, crean una estructura cristalina que puede dar lugar a diferentes apariencias externas, normalmente marcadas por líneas geométricas que, lejos de ser perfectas, generan estructuras variadas. Al igual que estas formas, sus colores, brillo, transparencia y fluorescencia pueden variar... y ambas cuestiones los hacen ser unas «piedras diferentes».

Los *usos* crecientes que se dan a los cristales guardan gran relación con el aumento de su demanda en las últimas décadas. Destacan los cristales usados para la fabricación de paneles fotovoltaicos, comúnmente conocidos como placas solares, capaces de transformar los fotones de la luz solar en energía eléctrica y cuya demanda está creciendo exponencialmente asociada al desarrollo de energías renovables. Pero esta no es su única posibilidad de uso, pues en su estado líquido los cristales son utilizados para la fabricación de pantallas de dispositivos electrónicos, especialmente pantallas de ordenadores; así como también resultan de utilidad para la disminución del tamaño de los chips que dichos aparatos necesitan para su funcionamiento²⁰.

¹⁸ «Materia de cristales: ¿por qué causa tanto debate dentro de la industria?», *Tiempo Minero*. 2019. Disponible en: <https://camiper.com/tiempominero-noticias-en-mineria-para-el-peru-y-el-mundo/mineria-de-cristales-por-que-causa-tanto-debate-dentro-de-la-industria/>

¹⁹ «La ciencia de las piedras: ¿qué es un cristal?», *FDMINERALS* (s. f.). Disponible en: <https://www.fDMINERALS.es/2019/10/12/que-es-un-cristal/>

²⁰ «Cristalización y ambientes petrogenéticos: aplicaciones de los cristales». Ministerio de Educación, Gobierno de España (s. f.). Disponible en: <http://recursos.cnice.mec.es/biosfera/alumno/1bachillerato/cristalizacion/contenido7.htm>

Aunque esos usos de los cristales son muy importantes en el día a día, destaca uno por encima de los demás: la posesión de una colección de cristales y su uso con fines terapéuticos. En torno a estas piedras, que destacan precisamente por no parecerlo dados los colores, las texturas, las formas... que poseen, se ha construido la creencia de que tienen propiedades mágicas²¹.

Estas rondan alrededor de su capacidad curativa, pues han sido utilizados desde hace siglos, especialmente por culturas indígenas. Y, por otra parte, algunas religiones como el hinduismo y el budismo también han difundido la práctica de uso de cristales como la amatista o el jaspe para equilibrar la mente con el cuerpo²². Una práctica seguida por muchos de sus simpatizantes.

Dentro de estos usos destaca la llamada «manifestación»²³, una nueva tendencia que consiste en intentar hacer realidad aquello que deseas en tu mente, por medio de esfuerzo, trabajo, disciplina... siempre sobre la base de las energías que aporta el universo. Unas energías que están más presentes y accesibles en —y a través— los cristales.

Cada uno de ellos tendría una finalidad concreta²⁴. Por ejemplo: la abundancia financiera que aporta el citrino; el cierre de heridas y la cura de lazos pasados y desamores que facilita la obsidiana; la protección que concede la turmalina negra; la transformación de energías negativas gracias al cuarzo; el equilibrio emocional gracias a la rodonita...y así un largo etcétera.

Es tan fuerte la creencia alrededor de los poderes mágicos de estas piedras que los comerciantes han afirmado que el aumento en la venta viene derivado, en parte, por la aparición de malas noticias y el crecimiento del estrés en los compradores y las poblaciones²⁵.

²¹ BRYANT, J. «¿Qué hay con los cristales? Te decimos cómo esas piedras pueden ayudar ahora mismo», *Los Ángeles Times*. 2020. Disponible en: <https://www.latimes.com/espanol/vida-y-estilo/articulo/2020-04-19/sanacion-cristales-piedras-pueden-ayudar-ahora-mismo>

²² ECHEVERRI CASTRO, C. «Guía sobre cristales o piedras sanadoras que debes conocer», *Mejor con salud*. 2023. Disponible en: <https://mejorconsalud.as.com/guia-cristales-piedras-sanadoras/>

²³ MENDOZA, C. «Estos son los cristales de manifestación más efectivos», *AD Magazine*, Estilo de vida. 2022.

Disponible en: <https://www.admagazine.com/articulos/cristales-y-cuarzos-para-rituales-de-manifestacion>

²⁴ Ídem.

²⁵ CHAMBERS, R. «The “Healing Crystal” Conundrum», *Roseanne Chambers*. 2021. Disponible en: <https://roseannechambers.com/the-healing-crystal-conundrum/>

El continente africano es una de las zonas donde más se concentra el tráfico ilícito de cristales. En este sentido, la cadena de valor no está compuesta solo de estos materiales en sí mismos, sino también de las minas y yacimientos en los que se obtienen. Se genera una lucha constante entre diferentes organizaciones por el control de estos, especialmente de aquellos yacimientos no explotados²⁶. De forma similar a lo que ocurría hace más de 25 años con los diamantes de sangre, *este control se convierte en un foco de conflicto* en una zona del continente ya marcada por la inestabilidad.

La explotación de recursos naturales como los cristales en las comunidades africanas se caracteriza por su *objetivo exportador* y por una concepción social muy extendida de que su uso corresponde a instituciones y personas de *poder*. Precisamente esto último es lo que anima a determinados líderes a servirse de los privilegios institucionales para obtener beneficios privados que, además, les refuercen esas posiciones de poder²⁷. Esta realidad dota de extremo valor a dicho tipo de comercio, conduciendo a las organizaciones e individuos a establecer amplias redes ilegales locales e internacionales que crean un modelo social en el que el dinero lo puede comprar todo, más allá de consideraciones de tipo legal o humano.

En este sentido, y teniendo en cuenta este atractivo económico —muy superior al que puede obtenerse del resto de actividades en estas sociedades—, estos grupos alcanzan sentimientos de impunidad, poder y respeto mediante el control de los territorios y, en consecuencia, de esos yacimientos.

Detrás de estos usos y de la realidad actual se encuentran las *formas de obtención* de los cristales que después son motivo de comercio desde estos yacimientos. En la mayoría de los países en los que se encuentran estos recursos naturales no se realiza una obtención a gran escala²⁸. Pues, para la extracción, se recurre a excavaciones artesanales, caracterizadas por falta de protección y seguridad²⁹. En ellas trabajan principalmente niños, dado que las minas suelen tener entradas muy pequeñas en la

²⁶ BARRAS, R. & GARCÍA, D. «Hacia un nuevo y diferente "flanco sur" en el gran Magreb-Sahel», *Revista UNISCI* (Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional), 39. 2015, pp. 11-46. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-1BARRAS-GARCIA.pdf>

²⁷ MAZZITELLI, A. L. «El desafío de las drogas, el crimen organizado y el terrorismo en África Occidental y Central», *Real Instituto Elcano*. 2006. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-desafio-de-las-drogas-el-crimen-organizado-y-el-terrorismo-en-africa-occidental-y-central/>

²⁸ CHAMBERS, R. «The "Healing Crystal" Conundrum», *Roseanne Chambers*. 2021. Disponible en: <https://roseannechambers.com/the-healing-crystal-conundrum/>

²⁹ Idem.

tierra, con forma de pozo o túneles de escaso diámetro. Utilizan picos y palas para extraer los cristales de entre las rocas. Es un trabajo de extrema dedicación física, que además implica para los trabajadores jornadas agotadoras, muy peligrosas y a cambio de un salario mínimo.

En estas condiciones de trabajo son muchas las vulneraciones de la legalidad que se producen. Destaca, especialmente, la continua violación de derechos humanos, que va acompañada de los daños a la flora y fauna silvestres que rodean la zona de los yacimientos³⁰. Esto se ve potenciado por la falta de regulación mencionada anteriormente, que hace que tanto el comercio como la obtención de estos recursos naturales quede oculta bajo una capa opaca de silencio.

Ante esta opacidad, este ingente beneficio y el poder que generan... además de las ya mencionadas personas con poder en la zona, ¿quién se puede beneficiar de esta nueva fuente de riqueza?

Crimen organizado y terrorismo en el Sahel, ¿participación en la cadena de valor de los cristales?

El crimen organizado y el terrorismo en el Sahel son fenómenos desestabilizadores y con objetivos diferentes, si bien en ocasiones actúan de manera cooperativa. Aunque comparten gran cantidad de características, la posibilidad de operar de forma conjunta está determinada en gran medida por los escenarios de actuación³¹.

En este caso, el Sahel es una ubicación perfecta por varios motivos: políticos (dada la confluencia de fronteras entre múltiples Estados —la mayoría de ellos inestables— y las revueltas y conflictos sociales que se producen en ellos); geográficos (teniendo en cuenta su gran extensión y las características áridas y despobladas de la zona); y económicos (como hemos mencionado, África es rica en recursos, entre los que destacan los recursos naturales). Donde no hay ley u orden, parece que siempre acaban surgiendo actores que se benefician de esos vacíos de seguridad.

³⁰ Ídem.

³¹ COLOMA PEÑATE, A. «El crimen organizado en el Sahel y su conexión con el terrorismo yihadista». Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2020, p. 24. Disponible en: http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:master-IUGM-PSD-Acoloma/Coloma_Penate_Africa_TFM.pdf

En este contexto, algunos estudios sugieren que la explotación de los yacimientos de recursos naturales de la zona del Sahel está relacionada con la financiación de actividades y grupos terroristas³². Existen casos concretos de organizaciones terroristas relacionados con la explotación y el mercado ilegal de recursos naturales.

Algunos ejemplos son Al-Qaeda, que, aunque no se han asociado directamente con inversiones en la industria del diamante, sí se tiene certeza de que se han instalado en África Occidental; o Hizbulá³³, que ha recibido financiación de explotaciones de diamantes en la zona. Por su parte, otras organizaciones criminales también se benefician de estos mercados, como ocurre con el tráfico de petróleo detectado en Nigeria, cuyos beneficios obtenidos son usados para financiar ejércitos de otras bandas y milicias tribales que operan en la región del Delta.

La Cumbre informal de jefes de Estado y el gobierno de la Unión Europea y Conferencia para el Sahel ha asegurado que, a fecha de febrero de 2018, el 80 %³⁴ de los flujos ilegales que se producían en el Sahel estaban relacionados con el tráfico de recursos naturales, incluyendo, y en un lugar destacado, el petróleo.

Dentro de estos recursos, el mercado ilícito de cristales no ha sido aún estudiado en profundidad, por lo que no es factible afirmar con rotundidad qué organizaciones terroristas estén financiando su actividad con estos recursos. No obstante, y dada la tendencia de productos y materias primas similares, sus antecedentes y la similitud en la forma de extracción y comercialización con los diamantes de sangre, podría llevar a la sospecha de que este símil sea ya más una realidad que una posibilidad.

Lo que sí se sabe es que los gobiernos de la zona entregan el control de los yacimientos a diferentes grupos locales, como son los dozos³⁵ en el caso de Malí, para evitar que estos sean controlados por los grupos terroristas.

³² BARRAS, R. & GARCÍA, D. «Hacia un nuevo y diferente "flanco sur" en el gran Magreb-Sahel», *Revista UNISCI* (Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional), 39. 2015, pp. 11-46. Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-1BARRAS-GARCIA.pdf>

³³ MAZZITELLI, A. L. «El desafío de las drogas, el crimen organizado y el terrorismo en África Occidental y Central», *Real Instituto Elcano*. 2006. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-desafio-de-las-drogas-el-crimen-organizado-y-el-terrorismo-en-africa-occidental-y-central/>

³⁴ «Los ministros de Defensa de la UE reafirman su apoyo a Ucrania y abordan la situación de seguridad en el Sahel», *Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea*. 2023. Disponible en: <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/es/noticias/reunion-informal-ministerial-defensa-toledo-30-agosto/>

³⁵ NÚÑEZ CIFUENTES, A. *Sahel y financiación terrorista: diversidad y oportunidades del sistema financiero*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2020, p. 15. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEE077_2020ANANUN_Sahel.pdf

A pesar de esto, los esfuerzos no evitan el acceso de los poderosos grupos terroristas y bandas organizadas al mercado de cristales tanto en la extracción como en el comercio, porque, además, en ocasiones son los propios mineros los que recurren a las organizaciones terroristas para protegerse³⁶. En este sentido, la extracción de cristales y piedras preciosas no es una cuestión novedosa, pues otros yacimientos —como los de oro en Malí— se ven sujetos a esta dinámica.

Es de mencionar que, además de ser utilizadas como fuentes de financiación, los yacimientos y minas donde los terroristas obtienen y extraen los recursos naturales, también son usados como punto de reunión. Aprovechan para la difusión del mensaje terrorista, la propaganda y la captación de nuevos simpatizantes³⁷ entre los propios trabajadores, que pueden así conseguir un nuevo «trabajo» mejor pagado que las durísimas jornadas en las minas.

En este sentido, puede resultar un tanto paradójico que algo tan bello y «místico» devenga en una fuente de disputas y violencia. ¿Habría alguna forma de intentar evitar, o, al menos aminorar, el impacto tan negativo de una potencial fuente de riqueza para una zona del planeta necesitada, entre otras muchas cosas, de ingresos económicos?

Conclusiones

Los cristales constituyen un recurso natural cada vez más demandado. Como nuevos protagonistas del comercio ilícito en el continente africano y, especialmente, en el Sahel, podrían estarse convirtiendo en otra ingente fuente de financiación al servicio de actividades y organizaciones criminales.

En este marco es determinante —y factor facilitador— el aumento de su demanda en Occidente en las últimas décadas, dados los usos mencionados anteriormente y, en especial, el crecimiento de la creencia de sus poderes curativos y potenciadores de sentimientos y sensaciones positivas.

No obstante, no debemos olvidar que, aunque no se compartan esas creencias sobre su valor «místico», los cristales siguen formando parte (y creciente) del día a día. Debido a

³⁶ Ídem, p. 7.

³⁷ NÚÑEZ CIFUENTES, A. *Sahel y financiación terrorista: diversidad y oportunidades del sistema financiero*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2020, p. 15. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEE077_2020ANANUN_Sahel.pdf

la transición energética y tecnológica en curso, y dado su uso en las placas solares y las pantallas de dispositivos electrónicos, la demanda industrial de los mismos es también importante.

De esta forma, podría estarse gestando un mercado masivo de estos recursos obtenidos de forma ilícita, vulnerando además los derechos humanos, cuyos beneficios se dirigen principalmente a organizaciones dedicadas, en parte, a actividades ilegales en la misma zona donde se obtienen: el Sahel. Una zona ya inestable sin el factor añadido de los cristales.

Para lograr aminorar el impacto de un nuevo factor de desestabilización en una zona del planeta ya muy compleja, se podría utilizar como referente el proceso Kimberley, que trató de hacer frente al mercado de los conocidos diamantes de sangre y que logró, en gran medida, poner fin a su comercialización.

Se trataría, por lo tanto, de evitar que los cristales pasaran a ser conocidos, en breve, como «cristales de sangre», y también de así demostrar cómo las lecciones aprendidas a tan duro precio no caen en el olvido.

*Celia Iglesias Lancho**

Criminóloga y estudiante del Máster en Análisis y Prevención del Terrorismo

67/2024

21/06/2024

Lucía Guerrero Jurado *

**El Sahel, epicentro de distribución de drogas...
¿también hacia Oriente Medio?**

El Sahel, epicentro de distribución de drogas... ¿también hacia Oriente Medio?

Resumen:

La fragilidad de los Estados del Sahel ha provocado que la región se convierta en un núcleo geopolítico de criminalidad cuyas implicaciones no deben ser ignoradas: de entre las actividades criminales que se desarrollan en la región, este documento se centra en el tráfico de drogas. El Sahel se ha convertido en un punto geopolítico de vital importancia para los grupos criminales que se dedican a esta actividad delictiva. Con el Sahel como epicentro, las drogas se distribuyen a través de distintas rutas. Teniendo en cuenta que la droga se está extendiendo más allá de los mercados tradicionales (América del Norte y Europa), se hace necesario estudiar los mercados emergentes que ofrecen nuevas oportunidades de negocio para estos grupos. Este documento de análisis se centra en uno de ellos: Oriente Medio y, en especial, la península arábiga como nuevo mercado receptor de la droga proveniente del Sahel.

Palabras clave:

Tráfico de drogas, Sahel, Oriente Medio, península arábiga, crimen organizado, terrorismo.

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

The Sahel, epicentre of drug distribution...also to the Middle East?

Abstract:

The fragility of Sahelian states has turned the region into a geopolitical hub of criminality whose implications should not be ignored. Of the criminal activities that take place in the region, this paper focuses on drug trafficking. The Sahel has become a vital geopolitical hotspot for criminal groups involved in drug trafficking. With the Sahel as the epicentre, drugs are distributed everywhere. Given that drugs are spreading beyond the traditional markets (North America and Europe), it is necessary to take into consideration emerging markets. This paper focuses on one specific market: the Middle East, and particularly the Arabian Peninsula as a new receiving market for drugs from the Sahel.

Keywords:

Drug trafficking; Sahel; Middle East; Arabian Peninsula; Organized crime; terrorism

Introducción

Para comenzar este documento, se hace necesaria una breve contextualización al respecto de las áreas que se tratan, con el objetivo de asegurar la rigurosidad del análisis.

Cuando se habla de Sahel, la definición más extendida es aquella que define la región como una franja de unos 5.000 kilómetros de longitud y 400 de anchura que se sitúa en la orilla sur del desierto del Sáhara¹ y que atraviesa de forma horizontal todo el continente africano desde Mauritania hasta Eritrea. Normalmente cuando se habla de Sahel, se hace referencia a cinco países situados en el África Occidental: Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger². Sin perjuicio de menciones a otros países de la zona, el presente documento se referirá a estos cinco Estados cuando hable del Sahel.

Por su parte, delimitar Oriente Medio resulta más complicado. Las diferentes acepciones del término, obedeciendo a factores geográficos, culturales o religiosos, hace necesario especificar los Estados que lo conforman. A efectos de este análisis, se empleará la agrupación (no oficial) que Naciones Unidas emplea, designando los siguientes países como Oriente Medio: Baréin, Irak, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Omán, Catar, Arabia Saudí, Siria, Emiratos Árabes Unidos, Yemen y Palestina³.

Tras esta consideración, se aborda la cuestión planteada.

¿Por qué el Sahel constituye un epicentro de tráfico ilícitos?

La situación de inestabilidad política, social y ambiental a la que se enfrentan los países del Sahel (y del África Occidental en general) supone la tormenta perfecta para el desarrollo de todo tipo de actividades ilícitas que afectan a la gobernabilidad y la seguridad no solo a nivel regional, sino también mundial. La porosidad de las fronteras, la limitada presencia del Estado en ciertas zonas, la escasez de recursos o la corrupción generalizada son tan solo algunos de los elementos que hacen de la situación del Sahel

¹ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «El Sahel: epicentro yihadista en África Occidental», *Cuaderno de estrategia n.º 214*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 15 de mayo de 2022, p. 81. Disponible en:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_214/Cap_3_El_Sahel_epicentro_yihadista_en_Africa_Occidental.pdf

NOTA: Todos los enlaces están disponibles en la fecha de cierre de este documento, 1 de mayo de 2024.

² Ídem.

³ Esta designación se puede encontrar en documentos como el *Global Cocaine Report* de 2023. Disponible en:

https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf

una amenaza a la que la comunidad internacional no debe dar la espalda, especialmente Europa ya que, como afirmó Ángel Losada, el que fuera alto representante de la UE para el Sahel, Sahel significa la nueva frontera avanzada de Europa⁴. El viejo continente no puede permitirse ignorar los desafíos que llegan desde el sur.

Tal y como afirma la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), aunque no es posible delimitar unas condiciones que tengan como consecuencia directa el desarrollo de actividades criminales sí es posible identificar algunos factores que pueden hacer vulnerables a los Estados ante este fenómeno: alto nivel de desempleo, exposición a la violencia, colapso de la democracia, instituciones débiles o un gran peso de la economía informal⁵. Todos estos factores, presentes en el Sahel, hacen de la región una zona especialmente atractiva para el asentamiento de grupos criminales.

El desarrollo de actividades delictivas en la región, tales como el tráfico de drogas, armas, personas o metales preciosos, tiene implicaciones negativas para la paz y el desarrollo de los países a los que afecta, exacerbando sus conflictos y sirviendo como método de financiación de los grupos terroristas que operan en la zona⁶, permitiéndoles orquestar atentados con un nivel de letalidad creciente.

La presencia de grupos criminales transnacionales en el Sahel no es un fenómeno nuevo: históricamente, la zona ha constituido un lugar de tránsito, un lugar por el que se movían mercancías, ideas y personas⁷. La colonización y el desarrollo del comercio marítimo alteraron las rutas que conectaban toda la región, favoreciendo su conversión en zona de paso de mercancías prohibidas y sustancias ilícitas⁸, especialmente en las zonas fronterizas entre los Estados donde traficantes y contrabandistas han controlado

⁴ PUIG, Oriol. *El Sahel, la otra frontera de Europa*. Barcelona Centre for International Affairs. 13 de julio de 2020. Disponible en:

https://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/notes_internacionals/n1_230/el_sahel_la_otra_frontera_de_europa

⁵ OECD. *Illicit Financial Flows. The Economy of Illicit Trade in West Africa*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2018, p. 32. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268418-en>

⁶ OECD. *Illicit Financial Flows. The Economy of Illicit Trade in West Africa*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2018, p. 5. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268418-en>

⁷ PUIG, Oriol. *El Sahel, la otra frontera de Europa*. Barcelona Centre for International Affairs. 13 de julio de 2020. Disponible en:

https://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/notes_internacionals/n1_230/el_sahel_la_otra_frontera_de_europa

⁸ BAMBAYE, Serigne. *Connections between Jihadist groups and smuggling and illegal trafficking rings in the Sahel*. FES Peace and Security Series, 2018, p. 8. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pssc/14176.pdf>

el movimiento de sustancias, aprovechando la ausencia de presencia estatal en las periferias y la porosidad de las fronteras. La debilidad del Estado, así como la presencia de una población a la que no le llegan los servicios mínimos son el caldo de cultivo perfecto para el tráfico ilícito⁹.

Las circunstancias políticas, sociales y económicas a las que se han hecho mención anteriormente han debilitado los gobiernos de la región y su capacidad para responder a esta amenaza de forma contundente. La pérdida de control del territorio debido, en parte, a unas exiguas capacidades militares y policiales por parte de los Estados africanos y la concentración de estas en los núcleos urbanos¹⁰ permite a estos grupos criminales asentarse y tomar el control de importantes rutas de tránsito en el continente.

Ya centrándose en una actividad delictiva concreta que tiene gran impacto a nivel regional pero también mundial, como es el tráfico de drogas, señalar que, a principios de los años 2000, como consecuencia de medidas represivas contra el narcotráfico en América, los cárteles latinoamericanos se vieron obligados a buscar otras rutas para introducir su mercancía en Europa, y fijaron su atención en África Occidental —principalmente países costeros como Guinea Bisáu, Sierra Leona o Ghana—, utilizando como medio el transporte aéreo. Cuando este resultó ineficaz, se consideró que la ruta por tierra pasando por el Sahel era más segura. Los grupos criminales que ya operaban en la zona decidieron desarrollar esta actividad por los altos beneficios que reportaba y desde entonces, el negocio se ha extendido hasta convertir la región en el epicentro global del tráfico de estupefacientes¹¹.

Este tipo de negocios ilícitos, que desestabilizan las regiones en las que tienen lugar, resultan altamente rentables para aquellos grupos cuya presencia depende de que exista una situación de conflicto constante para poder desarrollarse. La debilidad del imperio de la ley en el Sahel facilita la expansión de la economía de la droga, que a su vez ofrece medios financieros para mantener o expandir los conflictos (el narcotráfico ofrece una importante fuente de financiación para grupos armados que operan en el Sahel)¹².

⁹ Ídem, p. 8.

¹⁰ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «El Sahel: epicentro yihadista en África Occidental», *Cuaderno de estrategia* n.º 214. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 15 de mayo de 2022, p.104. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_214/Cap_3_El_Sahel_epicentro_yihadista_en_Africa_Occidental.pdf.

¹¹ Ídem, p. 10.

¹² TOCTA Sahel. *Drug trafficking in the Sahel*. UNODC, 2023, p. 9. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta_sahel/TOCTA_Sahel_drugs.pdf

Según la OECD, en África Occidental las principales drogas con las que se trafica son la cocaína, el cannabis y la metanfetamina, siendo la primera la más lucrativa de las tres y la que más impacto ha tenido en la economía ilícita y en la falta de estabilidad¹³. Se estima que un kilo de cocaína tiene un valor de unos 15.000 € al llegar a África Occidental¹⁴, lo cual resulta bastante atractivo, por ofrecer grandes beneficios en unos países tremendamente pobres en su mayoría.

Los datos que ofrece Naciones Unidas de las incautaciones de droga en el Sahel son altamente preocupantes, y permiten acercarse a la magnitud del problema: la cantidad de cocaína que se confisca está en aumento, con unos 860 kilos en el año 2022. Por su parte, el cannabis es la droga más incautada en la región, con requisas de hasta 36 toneladas en el año 2021, así como 23 toneladas de resina de cannabis¹⁵. También es preocupante el aumento tanto en producción como en consumo de drogas sintéticas de tipo anfetamina, de las cuales se requirieron 5 toneladas en 2021¹⁶.

Este descontrol y esta potencial fuente de riqueza (ilícita) no solo atrae a grupos de crimen organizado, sino también a los terroristas.

Sahel, ¿epicentro de narcotráfico, epicentro de terrorismo?

Ante esta situación de devenir en un epicentro de distribución de drogas a escala global, que ya de por sí presentaba un problema, se le une, desde principios de la primera década de los 2000, la proliferación de grupos terroristas de corte yihadista en el continente africano, que han aprovechado la inseguridad de la zona para asentarse, convirtiendo el Sahel en uno de los centros del yihadismo global en la actualidad, tras la derrota del Estado Islámico en Irak y Siria. Utilizando elementos como la religión, los conflictos locales, la corrupción o el sentimiento generalizado de injusticia de la población, han conseguido apoyo en la región¹⁷.

¹³ OECD. *Illicit Financial Flows. The Economy of Illicit Trade in West Africa*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2018, p. 62. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268418-en>

¹⁴ BAMBAYE, Serigne. *Connections between Jihadist groups and smuggling and illegal trafficking rings in the Sahel*. FES Peace and Security Series, 2018, p. 10. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/14176.pdf>

¹⁵ UNODC. *World Drug Report*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023, p. 189. Disponible en: https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_B3_CH8.pdf

¹⁶ Ídem.

¹⁷ TOUAZI, Ilas. «African narco-jihadism among Al Qaeda and Islamic State affiliates: waging a halal war by harm means», *International Team for the Study of Security*. 8 de febrero de 2024. Disponible en:

Actualmente, los grupos yihadistas que operan en el Sahel están vinculados a los dos grandes grupos terroristas de alcance mundial: Al Qaeda (AQ) y Estado Islámico (IS)¹⁸. Entre estos grupos se encuentran el Grupo de Apoyo para el Islam y los Musulmanes, fiel a Al Qaeda, Estado Islámico en el Gran Sáhara o Estado Islámico en África Occidental, sin olvidar la presencia de Boko Haram en Nigeria¹⁹. La situación en la región es alarmante, según el Departamento de Seguridad Nacional, en el año 2023 el Sahel fue la región que registró más muertes por terrorismo yihadista del mundo: acumulan el 43 % de las víctimas²⁰. Entre los diez países donde más atentados terroristas se han producido a escala global, tres son países sahelianos: Burkina Faso, Malí y Níger²¹, dando testimonio de esta triste realidad.



Imagen 1. Terrorismo e inestabilidad en el Sahel. El Orden Mundial (2019).

<https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/terrorismo-e-inestabilidad-en-el-sahel/>

Teniendo en cuenta todo lo anterior, uno de los principales problemas que emanan ahora mismo desde la región y que supone una seria preocupación para las fuerzas de seguridad es la proliferación y el asentamiento de estos grupos terroristas y su

<https://www.itssverona.it/african-narco-jihadism-among-al-qaeda-and-islamic-state-affiliates-waging-a-halal-war-by-haram-means>

¹⁸ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «El Sahel: epicentro yihadista en África Occidental», *Cuaderno de estrategia* n.º 214. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 15 de mayo de 2022, p. 86. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_214/Cap_3_El_Sahel_epicentro_yihadista_en_Africa_Occidental.pdf

¹⁹ Ídem, p. 87.

²⁰ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Índice Global de Terrorismo 2023: África, epicentro mundial de la violencia yihadista*. 26 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/%C3%ADndice-global-del-terrorismo-2023-%C3%A1frica-epicentro-mundial-violencia>

²¹ OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS SOBRE TERRORISMO. *Anuario del terrorismo yihadista 2023*. 2024, p. 17. Disponible en: <https://observatorioterrorismo.com/eedyckaz/2024/03/ESP-ANUARIO-2023-1.pdf>

convergencia y colaboración con otros fenómenos delictivos como el crimen organizado transnacional dedicado al tráfico de drogas. Estos dos fenómenos delictivos acentúan la vulnerabilidad de los Estados del Sahel, restándoles autoridad a los gobiernos e impidiendo su ejercicio del monopolio de la violencia²². La interconexión entre ambos es mutuamente beneficiosa: por ejemplo, en aquellas zonas controladas por un grupo terrorista, las organizaciones criminales deberán pagar una suerte de «impuesto» para circular por sus rutas y por obtener algún tipo de protección durante el tránsito. Si bien los grupos terroristas tienen otras fuentes de financiación —secuestro, cobro de impuestos, desvío de fondos—, la colaboración con el tráfico ilegal de drogas constituirá también una fuente de ingresos²³. Esto no deja de resultar curioso teniendo en cuenta que el consumo de narcóticos está estrictamente prohibido bajo la ley islámica, ley a la que (supuestamente) se adhieren estos grupos.

El ejemplo por antonomasia y como referente previo ya con un cierto recorrido temporal es el caso de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI). Mientras estuvo liderado por Mojtat Belmojtat, a principios de la década de 2010, cualquier cargamento que atravesara las áreas dominadas por el grupo terrorista debía pagar una suerte de «impuesto» que contribuiría a las arcas de AQMI y a su desarrollo y asentamiento en la región²⁴. Este líder, además de lucrarse mediante el contrabando de tabaco, se sospecha que también se introdujo en el tráfico de cocaína entre Malí y Argelia²⁵.

Además, los beneficios obtenidos a través de tráfico de drogas dieron a AQMI los medios necesarios para monopolizar el mercado de las armas surgido tras la caída del régimen de Gadafi en Libia²⁶. Son estas armas las que, se señala, están permitiendo la campaña de terror que el grupo mantiene en el continente. Ante la falta de evidencias y la dificultad para encontrarlas, otros analistas consideran que la financiación de AQMI en lo que se refiere a tráfico de drogas está más bien centrado en imponer impuestos a cualquier

²² BAMBA GAYE, Serigne. *Connections between Jihadist groups and smuggling and illegal trafficking rings in the Sahel*. FES Peace and Security Series, 2018, p. 7. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/14176.pdf>

²³ AGUILERA, Ana. «La relación entre el terrorismo y tráfico de drogas en África», *Revista Internacional de Estudios sobre Terrorismo*, n.º 7. 2022, pp. 36–44, p. 39. Disponible en: https://rietjournal.org/wp-content/uploads/2023/01/ES_RIET_2022_N7_La-relacion-entre-el-terrorismo-y-el-trafico-de-drogas-en-africa_Ana-Aguilera_art3.pdf

²⁴ Ídem.

²⁵ RABASA, Ángel; SCHNAUBELT, Christopher M.; CHARLK, Peter *et al.* «Counternetwork. Countering the Expansion of Transnational Criminal Networks», *RAND Corporation*. 27 de enero de 2017, p. 118. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1481.html

²⁶ Ídem, p. 103.

mercancía que se pretenda mover por «su territorio», así como poner a disposición de los traficantes vehículos y miembros del grupo que garanticen su seguridad al transitar por zonas no controladas²⁷.

El Estado Islámico tampoco se libra de las acusaciones de tráfico de drogas. Como consecuencia de su debilitamiento en Siria e Irak, ha tenido que buscar otras fuentes de financiación en el continente africano, y hay investigaciones que apuntan a la posibilidad de que se haya unido al negocio del tráfico de drogas. Por ejemplo, el grupo Jund al-Khilafa (vinculado a ISIS) se habría beneficiado de ofrecer protección armada a traficantes de cocaína en el norte de África²⁸.

Del mismo modo, estas redes de narcotráfico en África (que se basan en las seculares rutas de tráfico convencionales ya existentes) han sido aprovechadas por parte de los grupos terroristas para transportar otros elementos de tráfico ilícito, como armas o cristales.

El siguiente mapa ilustra claramente como el Sahel se convierte en un centro geopolítico para el crimen organizado dedicado al tráfico de drogas.

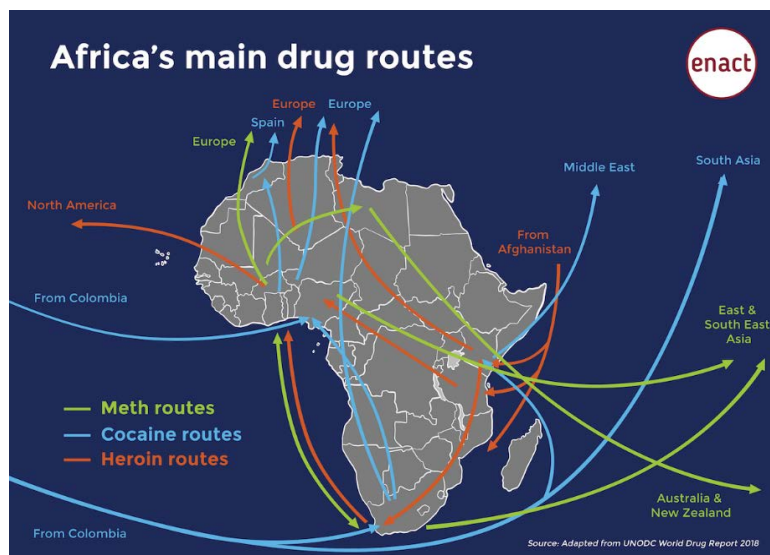


Imagen 2. Africa's main drug routes ENACT África (2019).

<https://enactafrica.org/media-resources/infographics/africas-main-drug-routes>

²⁷ Ídem.

²⁸ CLARKE, Colin P. «ISIS is so desperate its turning to the Drug Trade», *RAND Corporation*. 25 de julio de 2017.

Disponible en: <https://www.rand.org/pubs/commentary/2017/07/isis-is-so-desperate-its-turning-to-the-drug-trade.html>

El ejemplo más claro de colaboración entre el narcotráfico y la criminalidad en el Sahel se encuentra en la relación con los cárteles latinoamericanos, existente desde principios de la década de los 2000, como ha sido anteriormente mencionado. Sin ser este el objetivo de este análisis es necesario mencionar esta simbiosis criminal, que permite que un 35 % de la cocaína producida en Iberoamérica llegue a Europa atravesando el África Occidental²⁹ y, por tanto, las zonas del Sahel controladas por los grupos terroristas y criminales.

Si bien la mayor parte del tráfico ilícito de drogas que pasa por el Sahel tiene como principal destino Europa, este documento presenta otra ruta que está cobrando importancia en los últimos tiempos: la ruta hacia Oriente Medio, especialmente hacia la península arábiga.

Oriente Medio, ¿un creciente mercado para la droga que pasa por el Sahel?

Ya desde hace algún tiempo, existen vinculaciones del comercio de drogas y de otros ilícitos entre Sahel y Oriente Medio, no es un fenómeno puramente actual. Ejemplo de ello es la financiación del grupo terrorista libanés Hizbulá, el cual se considera uno de los mayores actores en el comercio ilícito en África Occidental³⁰, con una gran parte de sus ingresos derivados del tráfico de cocaína en la zona³¹. Gracias a datos de Interpol, salió a la luz que el tráfico de cocaína en África Occidental ha financiado numerosas operaciones de Hizbulá en el Líbano desde el año 2006³².

Mantienen una estrecha colaboración con grupos criminales asentados en el Sahel que se dedican no solo al tráfico de drogas, sino también a otras actividades como el blanqueo de capitales y la falsificación de documentos. De hecho, el grupo también está

²⁹ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «El Sahel: epicentro yihadista en África Occidental», *Cuaderno de estrategia* n.º 214. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 15 de mayo de 2022, p. 97. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_214/Cap_3_El_Sahel_epicentro_yihadista_en_Africa_Occidental.pdf

³⁰ RABASA, Ángel; SCHNAUBELT, Christopher M.; CHARLK, Peter *et al.* «Counternetwork. Countering the Expansion of Transnational Criminal Networks», *RAND Corporation*. 27 de enero de 2017, p. 97. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1481.html

³¹ Ídem, p.118.

³² Ídem, p. 119.

acusado de tener un papel preponderante en el tráfico de los conocidos como diamantes de sangre³³.

Algunos analistas afirman que parte de las ganancias que se generan mediante el tráfico se blanquean mediante la exportación de efectivo a países africanos, desde donde serán trasladados legalmente a bancos de Oriente Medio³⁴. Es importante hacer referencia al caso de Hizbulá pues ilustra a la perfección cómo la situación de inestabilidad y vacío de poder en una zona del mundo puede afectar a la seguridad de otras regiones, lo cual muestra la cara menos amable de la globalización. Por ello, se hace necesario estudiar posibles nuevos escenarios que supongan una mayor desestabilización de la región del Sahel, como puede ser el desarrollo de un nuevo mercado de consumo de estupefacientes en Oriente Medio.

Resulta altamente complicado predecir nuevas tendencias en los hábitos de consumo de drogas, especialmente si se habla de los países árabes, en los que el consumo de este tipo de sustancias sigue constituyendo un tabú. Sin embargo, existen algunos datos que son de utilidad para identificar patrones de conducta que contribuyen a esbozar posibles escenarios futuros. Para ello, se hace referencia al aumento en el consumo, el precio al que se comercializa la droga y las cantidades detectadas en la región.

La península arábiga, que hasta hace poco había servido de zona de tránsito de drogas hacia el resto de Oriente Medio por la existencia en la misma de numerosos puertos, se está convirtiendo en la última década, además y también, en un mercado de consumo, si se atiende a factores como las cifras de que se dispone de uso de estas sustancias en la región³⁵.

Entre las drogas que más alarma generan en Oriente Medio, se puede destacar la cocaína y las drogas sintéticas (principalmente anfetaminas), por ser estas las que más preocupan a organismos como Naciones Unidas, que en el Informe Mundial sobre las Drogas del año 2023 ya apunta, entre otros datos, que los mercados de la cocaína están

³³ Ídem. Se entiende por diamantes de sangre aquellos diamantes que se obtienen en países en conflicto, donde la extracción se realiza en condiciones de violación flagrante de derechos humanos y cuyo destino es la financiación de actividades ilícitas.

³⁴ SUN WYLER, Liana. *Illicit Drug Trade in Africa: Trends and U.S Policy*. Congressional Research Service, 26 de febrero de 2010, p. 6. Disponible en:

https://www.everycrsreport.com/files/20100226_R40838_99475d8489a68c9e8930d38c218ec2c18871da6e.pdf

³⁵ PANDURANGA, Prashanth; AL-ABRI, Seif; AL-LAWATI, Jawad. «Intravenous drug abuse and tricuspid valve endocarditis: growing trends in the Middle East Gulf Region», *World Journal of Cardiology*. 26 de noviembre de 2013. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4017343/>

expandiéndose fuera de sus mercados tradicionales (América del Norte y Europa) y creciendo en otros lugares, como en Oriente Medio³⁶. Del mismo modo, las sustancias que contienen anfetaminas en distintas concentraciones siguen al alza en la misma región³⁷.

Atendiendo a la información que ofrecen documentos como el *Global Report on Cocaine* de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) del año 2023, el golfo Pérsico merece especial atención, por el potencial riesgo que presenta en convertirse en un nuevo mercado para la droga proveniente del Sahel, pues parte de esta cocaína que llega a Oriente Próximo ha tenido que atravesar el Sahel para alcanzar las costas del Mediterráneo y poder arribar a su destino final³⁸. Si bien el principal mercado para la cocaína en la zona se encuentra en Israel y el Líbano³⁹, los datos avalan el desarrollo de un mercado potencial en los países del Golfo.

Abundando en la importancia creciente de esta región como mercado de consumo de drogas, se identificó a los Emiratos Árabes Unidos como uno de los tres principales destinos de cocaína⁴⁰; de hecho, en octubre de 2021 se incautó de media tonelada de esta droga en el país⁴¹. Del mismo modo, las autoridades saudíes han detectado un incremento en el tráfico de cocaína por aire desde Nigeria, llegando a ser Arabia Saudí el principal importador de cocaína desde ese país de 2020 y 2021. Las mismas declaraciones llegan desde Ghana y Benín: ambos países identifican el reino saudí como uno de los principales importadores de la cocaína⁴².

Por su parte, UNODC en su Informe Mundial sobre las drogas de 2023 establece que las anfetaminas en forma de «captagón» es la droga que más preocupación suscita⁴³. El captagón es una sustancia ilícita compuesta principalmente por anfetaminas en distintas

³⁶ UNODC. *World Drug Report. Punto de interés especiales*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2023, p. 11. Disponible en: https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_SPI_Spanish.pdf

³⁷ UNODC. *World Drug Report. Resumen Ejecutivo*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2023, p. 46. Disponible en: https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_ExSum_Spanish.pdf

³⁸ UNODC. *World Drug Report. Developments and emerging trends in selected drug markets*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023, p. 157. Disponible en: https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_B3_CH8.pdf

³⁹ UNODC. *Global Cocaine Report*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023, p. 129. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf

⁴⁰ Ídem, p. 120.

⁴¹ UNODC. *Global Cocaine Report*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023, p. 130. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf

⁴² Ídem, p. 130.

⁴³ UNODC. *World Drug Report. The synthetic Drug Phenomenon*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023, p. 11. Disponible en: https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_B3_CH1_Synthetic_drugs.pdf

concentraciones, fabricada en su mayoría en Siria y el Líbano y con un alto porcentaje de consumo en los países del Golfo⁴⁴. Es especialmente preocupante el caso de Arabia Saudí, donde los datos de abuso de esta sustancia no paran de crecer, siendo la droga de preferencia de la juventud del reino (la mayoría de sus consumidores tienen entre 12 y 22 años)⁴⁵. Como simple dato ilustrativo de esto, más de mil millones de pastillas de captagón fueron incautadas en los países árabes del golfo entre 2019 y 2022⁴⁶.

Por lo tanto, Naciones Unidas apunta a la posibilidad de un mercado de la metanfetamina en Oriente Medio⁴⁷. Droga que también se está extendiendo más allá de sus mercados tradicionales de consumo, si se atiende a las cifras de incautaciones que informan otras regiones como África Occidental⁴⁸.

Este posible nuevo y gran mercado de metanfetamina en la región resulta preocupante si se contrasta con otro dato que ofrece Naciones Unidas, referente a la producción de dicha sustancia: en el periodo 2012 – 2021 se clausuraron en el continente africano 28 laboratorios clandestinos dedicados a la fabricación de metanfetaminas. Según el mismo organismo, es probable que la fabricación clandestina de esta sustancia se siga dando en el continente africano⁴⁹.

En cuanto a los opioides, existe una epidemia en la región relativa al consumo no médico de tramadol, que también es altamente preocupante (preocupación que comparten con el África Occidental)⁵⁰. El tramadol es un opioide sintético cuyo fin terapéutico es aliviar el dolor moderado y que, en dosis superiores a las prescritas por los facultativos, genera una sensación de dependencia al igual que otras sustancias opioides como la morfina.

No solo se presta atención al aumento y las tendencias en el consumo, que ya de por sí es un indicador de que la región merece estar en el radar; también deben ser tenidos en

⁴⁴ UNODC. *World Drug Report. Resumen ejecutivo*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023, p. 46. Disponible en: https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_ExSum_Spanish.pdf

⁴⁵ VOHRA, Anchal. «Saudi Arabia is the Middle East's Drug Capital», *Foreign Policy*. 20 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/12/20/saudi-arabia-is-the-middle-east-drug-capital/>

⁴⁶ SHAAR, Karam. «No quick fixes for the Middle East's captagon crisis», *Atlantic Council*. 24 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/middle-east-captagon-crisis/>

⁴⁷ UNODC. *World Drug Report. Resumen ejecutivo*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023, p. 46. Disponible en: https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_ExSum_Spanish.pdf

⁴⁸ UNODC. *World Drug Report. Resumen ejecutivo*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023, p. 27. Disponible en: https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_ExSum_Spanish.pdf

⁴⁹ UNODC. *World Drug Report. Developments and emerging trends in selected drug markets*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023, p. 169. Disponible en: https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_B3_CH8.pdf

⁵⁰ UNODC. *World Drug Report. Resumen ejecutivo*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023, p. 41. Disponible en: https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_ExSum_Spanish.pdf

cuenta otros datos como el aumento en las incautaciones de droga. Por ejemplo, en el año 2022, las autoridades saudíes incautaron el mayor cargamento de anfetaminas en la historia del país, cerca de 47 millones de pastillas, haciendo que Arabia Saudí comience a ser considerada como la capital de la droga de Oriente Medio, creciendo como punto de destino no solo para narcotraficantes del Sahel, sino también de otras zonas como Siria y el Líbano⁵¹.

Otro aspecto interesante que tener en cuenta es el precio al que se comercializa la droga en esta zona: la cocaína más cara se vende en Arabia Saudí, donde alcanza los 533 dólares por gramo. En Emiratos Árabes Unidos, 401 dólares por gramo y en Kuwait 319, de tal modo que de los diez países donde la cocaína se vende más cara, tres son países del Golfo⁵². Esto puede ser un indicador de que la disponibilidad de la droga aún es baja, pero el mercado de consumo comienza a expandirse, por lo que presenta una oportunidad perfecta para los narcotraficantes: los datos indican que los países del Golfo constituyen uno de los mercados más grandes y lucrativos para el narcotráfico internacional, y este fenómeno no hace más que crecer.

Por su parte, la resina de cannabis procedente de Marruecos, una droga también bastante consumida en la región, ya en el año 2008 transitaba por Mauritania, Malí y Nigeria hasta llegar a Oriente Medio, donde, una vez atravesado el mar Rojo, el precio era de unos 4.000 euros el kilo⁵³.

Cuando se habla de precios y de beneficios, necesario es mencionar el caso del captagón por lo altamente lucrativo que resulta. Esta sustancia, la droga de preferencia en los países del Golfo, es barata y sencilla en su fabricación y ofrece grandes beneficios: la producción de una tableta de comprimidos cuesta unos céntimos (en dólares estadounidenses), y se puede vender por 20 dólares en Arabia Saudí o Emiratos Árabes Unidos⁵⁴.

⁵¹ POURAHMADI, Adam. «Saudi Arabia is becoming the drug capital of the Middle East», *CNN*. 2 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2022/09/02/middleeast/saudi-drug-capital-mime-intl/index.html>

⁵² UNODC. *Global Cocaine Report*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2023, p. 95. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf

⁵³ IEE. Documento de trabajo: *Terrorismo y tráfico de drogas en África subsahariana*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013, p. 63. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2013/DIEEET01-2013_IEEE-IMDEP.pdf

⁵⁴ GIBON, Clément. «Middle East's drug of choice», *Le monde diplomatique*. Julio de 2023. Disponible en: <https://mondediplo.com/2023/07/03captagon>

Otra línea de investigación interesante es el análisis de la ruta en sentido inverso, es decir, la droga que procede de Oriente Medio y pasa por el Sahel hacia su destino final, normalmente Europa. Un ejemplo de esto podría ser la heroína que, desde Oriente Medio, entra en el continente africano a través de África Oriental, desde donde es transportada hacia el Sahel y de ahí hacia otros mercados⁵⁵: desde Irán, esta droga llega en contenedores que serán transportados a través de complejas rutas que atravesarán el Sahel⁵⁶. Por su parte, el captagón, que se fabrica principalmente en Siria y el Líbano, parece estar llegando a nuevos destinos, entre ellos el norte de África y África Occidental, aunque aún no se dispone de información suficiente para saber si existe un mercado de consumo de esta droga en el continente africano⁵⁷.

A la luz de todos estos datos, se puede constatar el potencial que el mercado de Oriente Medio ofrece para los grupos criminales operantes en el Sahel, proporcionando un nuevo escenario donde expandir el negocio y seguir enriqueciéndose, contribuyendo a perpetuar la situación de inseguridad ya latente en la zona.

Conclusiones

Habida cuenta de la creciente demanda que presentan los países de Oriente Próximo de drogas como la cocaína o la metanfetamina, y de las buenas perspectivas económicas que ofrece su mercado, especialmente la península arábiga, habrá que prestar atención ante un posible aumento del tráfico de drogas desde el Sahel hacia dicha región.

El amplio margen de beneficios que ofrece debido a los elevados precios (principalmente en las monarquías del Golfo) y a una oferta aun relativamente baja, puede resultar muy atractivo para los grupos criminales que se dediquen al tráfico de estupefacientes.

Esa expansión del negocio hacia los países de Oriente Medio contribuiría a una desestabilización aún mayor de los países del Sahel, financiando movimientos armados

⁵⁵ UNODC. *The Afghan Opiate Trade and Africa. A Baseline Assessment*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2016, p. 33. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghan_Opiate_trade_Africa_2016_web.pdf

⁵⁶ BAMBAYE, Serigne. *Connections between Jihadist groups and smuggling and illegal trafficking rings in the Sahel*. FES Peace and Security Series, 2018, p. 12. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-pscc/14176.pdf>

⁵⁷ ROSE, Caroline & SÖDERHOLM, Alexander. *The Captagon Threat*. New Lines Institute, 5 de abril de 2022, p. 4. Disponible en: <https://newlinesinstitute.org/state-resilience-fragility/illicit-economies/the-captagon-threat-a-profile-of-illicit-trade-consumption-and-regional-realities/>

y grupos terroristas, lo cual no es una buena noticia para nadie: ni para Oriente Medio, ni para las poblaciones del Sahel, ni para Europa.

*Lucía Guerrero Jurado**

Máster en Análisis y Prevención del Terrorismo

68/2024

24 de junio de 2024

Alejandro López Martínez *

**Mali, Níger y Burkina Faso:
redefiniendo alianzas en el
panorama geopolítico de África
Occidental**

Mali, Níger y Burkina Faso: redefiniendo alianzas en el panorama geopolítico de África Occidental

Resumen:

Motivado por la creciente presencia de grupos terroristas y una sucesión de golpes de Estado en Mali, Níger y Burkina Faso, África Occidental se enfrenta a una reconfiguración geopolítica. Como resultado de dichos golpes de Estado, las juntas militares que se han hecho con el poder han mostrado su voluntad de distanciarse de las alianzas y vínculos tradicionales con las potencias occidentales. La justificación que presentan es el fracaso en la lucha contra los problemas de inestabilidad e inseguridad que hace frente la región. Por este motivo, EE. UU. y la UE han visto enormemente reducida su presencia e influencia en la región. Por su parte, Rusia se presenta como un posible nuevo aliado y la creación de la Alianza de Estados del Sahel (AES) amenaza el futuro de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO). De estas alianzas y sus apoyos externos depende el futuro panorama geopolítico de África Occidental.

En este documento de trabajo se analizará la situación de Mali, Níger, Burkina Faso y las posibles consecuencias de las nuevas alianzas.

Palabras clave:

Mali, Níger, Burkina Faso, Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), Alianza de Estados del Sahel (AES), Rusia, Grupo Wagner, African Corps, EE. UU., Francia, potencias occidentales.

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

Mali, Niger and Burkina Faso: Redefining alliances in the West African geopolitical landscape.

Abstract:

Motivated by the growing presence of terrorist groups and a succession of coups d'état in Mali, Niger and Burkina Faso, West Africa is facing a geopolitical reconfiguration. As a result of these coups, the military juntas that have seized power have shown their willingness to distance themselves from traditional alliances and ties with Western powers. The reason for this is that they are blamed for the failure to combat the problems of instability and insecurity facing the region. Due to this factor, the US and the EU have seen their presence and influence in the region greatly reduced. For its part, Russia appears as a possible new ally and the creation of the Alliance of Sahel States (AES) threatens the future of the Economic Community of West African States (ECOWAS). The future geopolitical landscape of West Africa depends on these alliances and their external supporters.

This paper will analyze the situation in these three countries and the possible consequences of the new alliances.

Keywords:

Mali, Niger, Burkina Faso, Economic Community of West African States (ECOWAS), Alliance of Sahel States (AES), Russia, Wagner Group, African Corps, USA, France, Western powers.

Introducción

Desde el año 2020 se han producido en África Occidental seis golpes de Estado. Dos en Mali (2020, 2021), dos en Burkina Faso (2022, 2022), uno en Níger (2023) y otro en Guinea (2021). El panorama de notable inestabilidad se acompaña de una fuerte presencia militar en la región.

La corrupción, la mala gestión económica, el aumento desenfrenado del yihadismo y la incapacidad de dichos gobiernos para hacer frente a estos desafíos son algunos de los factores que han alentado tensiones políticas y sociales que se han visto reflejados en los golpes de Estado mencionados.

Los países de la región de Liptako-Gourma (Mali, Burkina Faso y Níger), han seguido una vertiente más reivindicativa que Guinea. Han tomado iniciativa propia y han decidido unirse en coalición para resolver la precaria situación de África Occidental, abandonando las relaciones y alianzas establecidas para crear otras nuevas que son objeto de análisis de este trabajo.

Similitudes entre Mali, Níger y Burkina Faso

Estos tres países comparten mucho más que una frontera. En primer lugar, comparten un pasado colonial marcado por la presencia francesa. Los tres fueron parte de la *Afrique Occidentale Française*, experimentaron la influencia de cultura y administración, y se independizaron el mismo año, en 1960. Hoy en día la relación de estos países con Francia sigue siendo bastante fuerte, tanto en lo político como en lo económico. El más claro ejemplo de ello es el uso del franco CFA¹ como moneda nacional en los tres países. Una moneda vinculada al euro, que está controlada esencialmente por Francia y que ha sido descrita como una forma de colonialismo monetario² por algunos economistas³.

¹ «Le franc CFA est-il un impôt colonial?», *Libération*. 24/12/2019. https://www.liberation.fr/checknews/2019/12/24/le-franc-cfa-est-il-un-impot-colonial_1770794/ (consultado 25/11/2023).

² Esto se debe a que los Estados que utilizan esta moneda deben depositar la mitad de sus reservas de divisas extranjeras en el Tesoro francés y, si desean retirar una cantidad superior a cierto límite en un solo año necesitan la aprobación de Francia.

³ HERRERA, Rémy. «À qui profite le franc CFA?», *Afrique XXI*. 3/6/2023. <https://afriquexxi.info/A-qui-profite-le-franc-CFA> (consultado 16/02/2024).



Figura 1., «Níger busca una alianza postgolpe con Mali y Burkina Faso en un giro vinculado a Rusia», *The Rio Times*. 29/7/2023. <https://www.riotimesonline.com/brazil-news/new-multipolar-world-order/niger-seeks-post-coup-alliance-with-mali-and-burkina-faso-in-russia-linked-shift-to-russia/> (consultado 24/11/2023).

En segundo lugar, los tres países gozan de gran diversidad cultural dentro de sus fronteras, donde conviven comunidades de diferentes etnias, religiones y lenguas. Sin embargo, dentro de esta diversidad predomina una gran influencia musulmana, cuyo origen se encuentra en la llegada de los tuaregs en el siglo XII y que aún está presente en la actualidad con una cierta radicalización por parte de grupos terroristas.

En tercer lugar, estos países comparten dificultades económicas similares. Altos índices de pobreza, economías poco diversificadas y una gran dependencia de la agricultura o materias primas. Sus economías, como consecuencia del periodo colonial, están más enfocadas a la explotación y exportación de materias primas que a la manufactura de estas. Por ejemplo, Níger es altamente dependiente de la explotación y exportación de las minas de uranio, oro o petróleo.

En cuarto lugar, Mali, Níger y Burkina Faso padecen una gran inestabilidad política. Continuos cambios en el poder, golpes de Estado, corrupción altamente instaurada y falta de unidad con los países vecinos en la lucha de problemas compartidos, son fruto del fracaso de los sistemas políticos establecidos. En Mali, el coronel Assimi Goïta ha liderado dos golpes de Estado en los últimos cuatro años. El primero en agosto de 2020 y el segundo en mayo de 2021. En Burkina Faso, también se han producido dos golpes

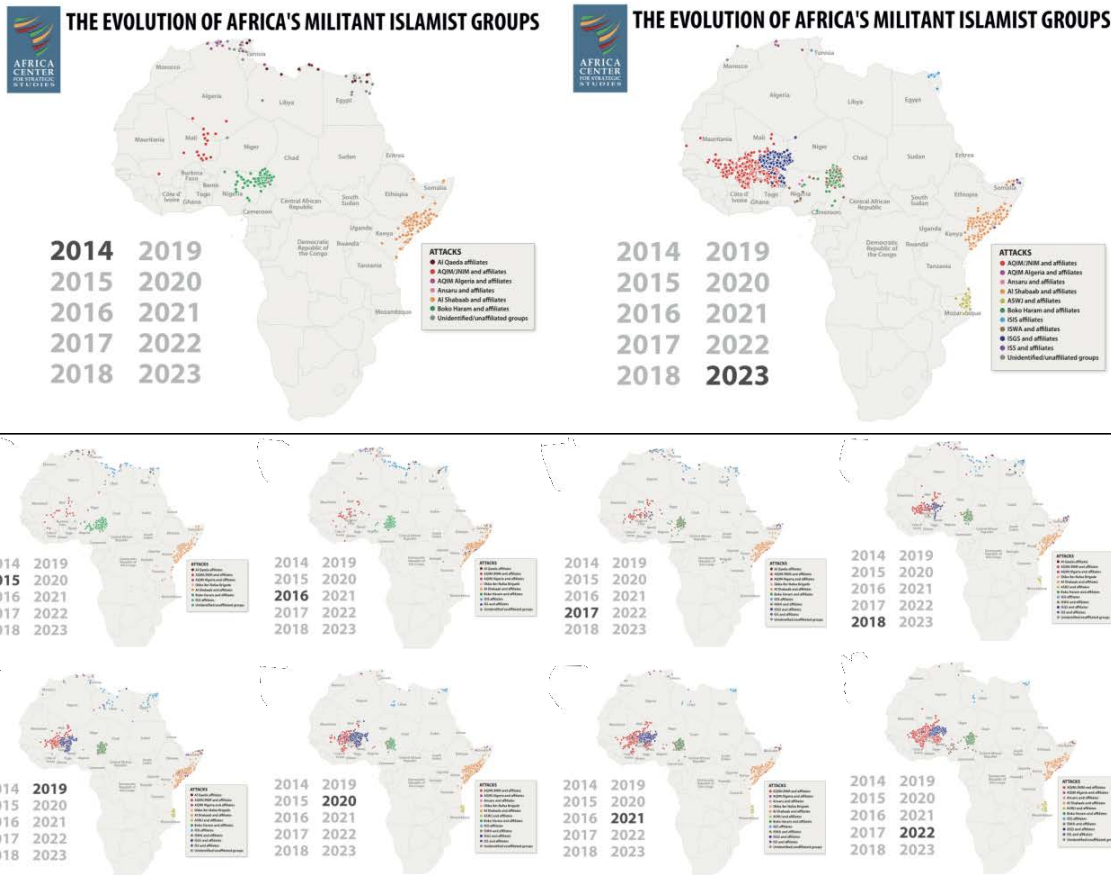
de Estado, el primero en enero de 2022 y ocho meses después, el segundo en octubre de 2022, que llevó al poder al capitán Traoré. En Níger, el último golpe de Estado tuvo lugar el 26 de julio de 2023, con el que el ejército nigerino derrocó al presidente Mohamed Bazoum.

Estos golpes han tenido múltiples consecuencias en materia económica y en las relaciones con países vecinos y potencias presentes en la zona. La Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), de la que los tres países forman parte, ha aplicado diversas sanciones, interrumpiendo las relaciones diplomáticas y comerciales con ellos, y la Unión Africana (UA), ha suspendido los tres Estados del organismo.

Por último, Mali, Burkina Faso y Níger comparten un enorme problema de seguridad regional, provocado por la alta presencia de grupos terroristas, especialmente islamistas. Esto influye, directa e indirectamente, de forma negativa en el resto de los factores mencionados.

El inicio de este incremento del terrorismo, que fue aprovechado por grupos yihadistas para extender su presencia en los países vecinos y tomar la región, podemos fijarlo en la rebelión tuareg⁴ de Mali en 2012. Desde entonces, los países del África Occidental han sido testigos de una devastadora guerra entre las fuerzas gubernamentales y grupos islamistas armados, incluidos aquellos afiliados a Al-Qaeda y al Estado Islámico en el Gran Sahara. En la figura 2 podemos ver el aumento exponencial de grupos islamistas, como AIQM (*Al-Qaeda in the Islamic Maghreb*) o ISGS (*Islamic State in the Greater Sahara*), en la región de Liptako-Gourma desde 2014 hasta 2023.

⁴ GARCÍA MESA, Beatriz. *La rebelión tuareg y la sombra de Al Qaeda*. Documento de Opinión IEEE 37/2012. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEE037-2012_RebelionTuaregSombraAlQaeda_BeatrizMesa.pdf (consultado 27/11/2023).



Note: Compiled by the Africa Center for Strategic Studies, each map shows violent events involving the listed groups for a year ending June 30. Group designations are intended for informational purposes only and should not be considered official. Due to the fluid nature of many groups, affiliations may change.
Sources: Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED), Daniel Byman, HumAngle, Thomas Joscelyn, SITE Intelligence Group, The Soufan Group, Stratfor, Terrorism Research & Analysis Consortium (TRAC), and Aaron Y. Zelin.

Figura 2. «Máximo histórico de muertes relacionadas con grupos islamistas militantes africanos», *Africa Center for Strategic Studies*. 31/07/2023. <https://africacenter.org/spotlight/africa-militant-islamist-group-linked-fatalities-at-all-time-high/> (consultado 24/11/2023).

El objetivo de estos grupos terroristas ha sido controlar las rutas de suministro y aumentar sus áreas de influencia a través de asedios, secuestros, minas terrestres o artefactos explosivos improvisados (IED) como tácticas de guerra. Pero cuanto más extremas se vuelven estas y más empeora la seguridad en estos países, más se endurecen las campañas militares de las juntas de gobierno. Ejemplo de ello es Burkina Faso⁵, que ha desarrollado una estrategia de guerra total contra los yihadistas, reclutando y organizando a decenas de miles de civiles en milicias de autodefensa.

⁵ KINLEY, Salmon. «It's going to get grimmer in the Sahel», *The Economist*. 13/11/2023. <https://www.economist.com/the-world-ahead/2023/11/13/its-going-to-get-grimmer-in-the-sahel#> (consultado 28/11/2023).

Esta situación se traduce en un notable repunte de los conflictos armados en la zona, como podemos ver en la figura 3, donde observamos que Burkina Faso es el país donde más presente está la actividad terrorista, especialmente por la vertiente sahelina de Al-Qaheda, Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin (JNIM).

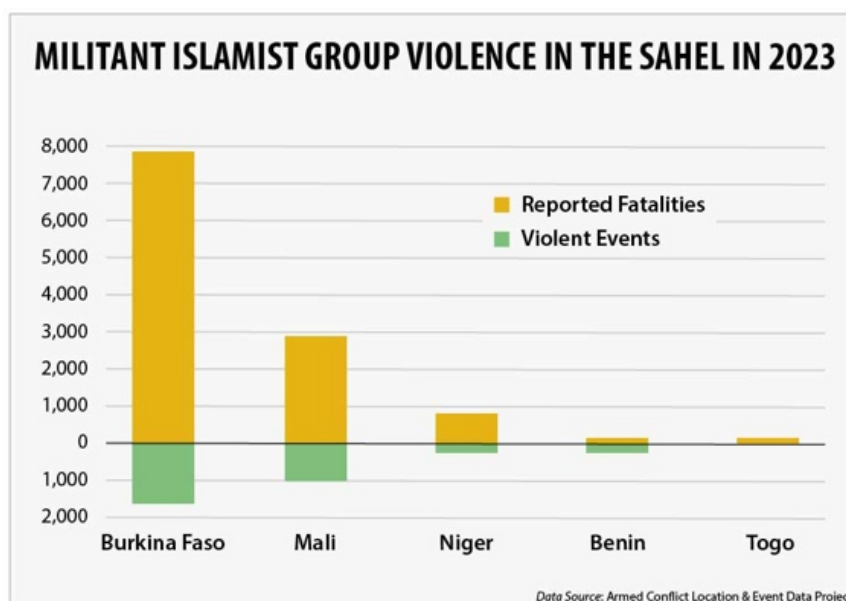


Figura 3. «Deaths Linked to Militant Islamist Violence in Africa Continue to Spiral», *African Center for Strategic Studies*. 29/1/2024. <https://africacenter.org/spotlight/mig2024-deaths-militant-islamist-violence-africa-rise/> (consultado 02/02/2024).

Este aumento de la violencia y conflictos armados empeora las condiciones de vida de la población, incrementa la crispación, altera el orden político y dificulta la actividad económica. Si a esto le sumamos la ineficaz respuesta de los gobiernos electos, la consecuencia es que la inseguridad y la violencia regional sean la principal causa de la secuencia de golpes de Estado y desestabilización en los tres países analizados.

Presencia de Francia y Estados Unidos

Esta inestabilidad y creciente inseguridad en África Occidental también ha afectado a los actores externos presentes en el territorio. Francia y Estados Unidos habían sido, hasta el momento, las potencias con más presencia en la zona. Bien por motivos políticos,

como frenar la expansión de la URSS durante la Guerra Fría (1947-1991), o por incentivos económicos, como suponen las reservas de uranio y petróleo en Níger.

Francia ha sido considerado desde la segunda mitad del siglo XX como el «gendarme de África» y máximo representante de Europa en el continente. Desde entonces ha mantenido estrechas relaciones con sus antiguas colonias africanas y ha realizado decenas de intervenciones militares para mantener su influencia en la región, asegurar el acceso a mercados y recursos naturales estratégicos, proteger regímenes aliados y evitar el ascenso de gobiernos que fueran en contra de sus intereses. Un tipo de relación que ha dado el nombre de *Francáfrica*⁶ a la región de países africanos con presencia francesa.

Las operaciones más recientes y relevantes están relacionadas con la creciente inseguridad de la región. Destaca la Operación Serval⁷, que comenzó en enero de 2013 con el objetivo de frenar el avance de grupos islamistas tras la rebelión tuareg de 2012 en Mali. En julio de 2014 fue sustituida por la Operación Barkhane⁸. Otras potencias europeas también mostraron interés en intervenir a través de la Fuerza especial Takuba⁹, integrada en la Operación Barkhane.

Sin embargo, ante la ausencia de mejoras en la situación, las protestas de la población maliense aumentaron. Este factor, sumado a los dos golpes de Estado en 2020 y 2021, las malas relaciones del Gobierno francés con la nueva junta y la entrada en escena del grupo Wagner, provocó la retirada de tropas francesas de Mali en 2022¹⁰. Esta situación se repitió más tarde en Burkina Faso y Níger de la mano de sus propios golpes de Estado.

Estos golpes han simbolizado una revolución para la población de estos países, una oportunidad para recuperar la soberanía y poner fin a la influencia y acceso privilegiado de Francia a la élite política y a los recursos naturales. Esa es la opinión de parte del

⁶ SALDAÑA, Eduardo. «¿Qué es la francáfrica?», *El Orden Mundial* (EOM). 17/8/2023.

<https://elordenmundial.com/que-es-francafrica/> (consultado 28/11/2023).

⁷ SPET, Stéphane. «Operation Serval: Analyzing the French Strategy against Jihadists in Mali», *ASPJ Africa & Francophonie* - 3rd Quarter 2015. https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/ASPJ_French/journals_E/Volume-06_Issue-3/spet_e.pdf (consultado 4/1/2024).

⁸ FUENTE COBO, Ignacio. *El Sahel después de la Operación Barkhane. Situación de seguridad y perspectivas de futuro*. Documento de Análisis IEEE 23/2022.

<https://www.ieee.es/Galerias/fichero/BoletinesIEEE3/2022/BoletinIEEE26.pdf> (consultado 4/1/2024).

⁹ CHAMORRO, Andrea. «Francia anuncia la finalización de la Task Force Takuba», *Descifrando la guerra*. 1/7/2022. <https://www.descifrandolaguerra.es/francia-anuncia-la-finalizacion-de-la-task-force-takuba/> (consultado 4/1/2024).

¹⁰ «Retrait de la force Barkhane du Mali», Élysée, 15/8/2022. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/08/15/retrait-de-la-force-barkhane-du-mali> (consultado 22/11/2023).

pueblo africano¹¹, que respalda su apoyo a las juntas militares en la transitoriedad, argumentando que su papel es temporal y eventualmente entregarán el poder a un gobierno civil más preparado.

Por otro lado, Estados Unidos, que al contrario que Francia no tuvo colonias en África, aumentó su presencia en este continente durante la Guerra Fría con el fin de intentar frenar la expansión de la influencia de la URSS. Desde entonces, el objetivo principal de Washington en África ha sido contener el yihadismo, especialmente en el norte de África y el Sahel por la creciente amenaza de grupos terroristas como *Boko Haram* o *Al-Qaeda*.

En 2007, EE. UU. centralizó sus acciones militares en el continente mediante un mando combatiente unificado bajo el nombre de AFRICOM. Pero tras el fracaso y desfavorable opinión pública creada con la guerra de Irak (2003) y con la muerte del embajador estadounidense Chris Stevens en el atentado de Bengasi en 2012, EE. UU. cambió su política de seguridad en la región y redujo sus compromisos militares. Esta actividad internacional se vio todavía más reducida con la Administración Trump.

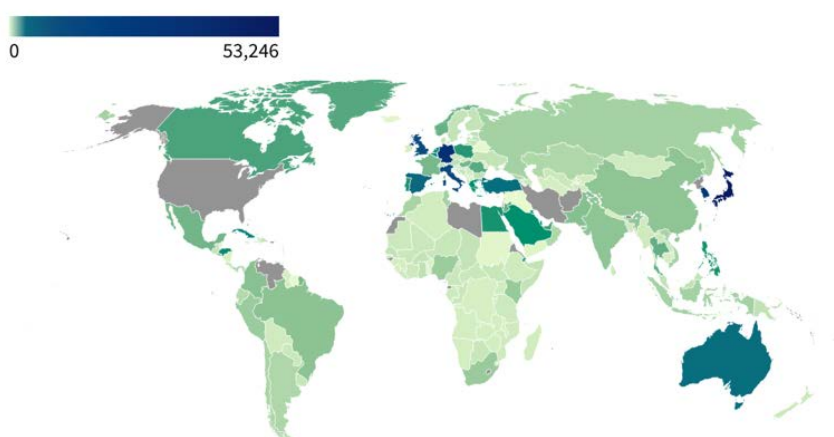
Actualmente, la estrategia de seguridad norteamericana está centrada en el Indopacífico, donde se encuentra su principal rival, China. Además, el rechazo de la opinión pública a actuar militarmente fuera de sus fronteras ha hecho que EE. UU. solo intervenga en conflictos donde tiene intereses muy marcados. En comparación con el resto del mundo la presencia militar estadounidense en África es ínfima.

¹¹ JONES, Mayeni. «Francia nos toma por idiotas: la tensión contra el país europeo que se vive en Níger tras el golpe militar», *BBC News*. 29/9/2023. <https://www.bbc.com/mundo/articles/cz5emjzgz1o> (consultado 22/12/2023).

Como se puede observar en el mapa de la figura 4, la presencia externa de EE. UU. sirve principalmente como apoyo a Estados aliados y como prevención o medida de disuasión ante posibles amenazas o conflictos en el planeta.

There were over 168,000 active-duty US troops serving overseas as of September 2023.

Number of active-duty US troops serving overseas, September 2023



These figures represent the unclassified data on personnel assigned for duty at these locations. Civilian figures include personnel assigned to the State Department and Embassies overseas. These figures also do not include all personnel on temporary duty or deployed in support of contingency operations.

Source: [Department of Defense](#)

USA FACTS

Figura 4. «¿Dónde están destinados los militares estadounidenses y por qué?», *USAFacts*, 2/2/2024. <https://usafacts.org/articles/where-are-us-military-members-stationed-and-why/> (consultado 4/2/2024).

Ante los golpes de Estado de Mali, Burkina Faso y Níger, EE. UU. ha mantenido una posición firme defendiendo la reinstauración del orden constitucional y su apoyo a la CEDEAO, como órgano fundamental para los procesos de transición, y a los países de la región que mantienen y defienden los principios democráticos. Muestra de esto último son los viajes diplomáticos¹² de la embajadora de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Linda Thomas-Greenfield, a Liberia, Guinea Bissau y Sierra Leona. En ellos reafirmó el compromiso norteamericano en la lucha contra la corrupción, la

¹² ADETAYO, Ope. «Blinken looks to bolster West African security partnerships after setbacks», *Al-Jazeera*, 25/1/2024. https://www.aljazeera.com/features/2024/1/25/blinken-looks-to-bolster-west-african-security-partnerships-after-setbacks?utm_campaign=dosier-viernes-26-de-enero-de-2024&utm_medium=email&utm_source=acumbamail (consultado 27/01/2024).

desinformación y la defensa de la libertad de prensa. Pero esta no ha sido la única visita del gobierno norteamericano al continente africano. El secretario de Estado, Anthony Blinken, ha llevado a cabo una gira por África Occidental en la que ha destacado el alarmante papel que juega la presencia rusa en los conflictos regionales¹³ y ha prometido 45 millones de dólares para impulsar la seguridad costera y casi 150 millones en ayuda humanitaria para África Occidental y el Sahel¹⁴.

Iniciativas propias de Mali, Burkina Faso y Níger

Ante la creciente desconfianza sobre la capacidad de actores externos, como Francia o EE. UU., para hacer frente a los problemas de seguridad en África Occidental, los Estados africanos se han unido en varias ocasiones para buscar una solución propia y combatir unidos un problema común.

En 2014, Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania y Níger crearon una alianza para combatir la inseguridad regional mediante la cooperación y coordinación, bajo el nombre de Sahel G5. Sin embargo, la alianza nació con varios problemas de raíz. En primer lugar, la creación de una fuerza a partir de ejércitos nacionales preexistentes que acarrean sus propios retos estructurales y operativos. En segundo lugar, su limitada financiación, ya que sus miembros se encuentran entre los países más pobres y menos desarrollados del mundo¹⁵. Este es el motivo por el que la alianza carece de los medios necesarios para conseguir sus objetivos. Por último, la inmensidad del territorio que abarca la región sobrepasa la capacidad de la fuerza militar de la que disponen.

Además, la alianza no ha conseguido mantener una independencia firme de la ayuda externa de Occidente. El Sahel G5 ha recibido el apoyo de la UE con las misiones

¹³ En una entrevista a Jeune Afrique y The African Report A., Blinken afirmó que en los Estados que han apelado al grupo Wagner la violencia, el extremismo y el terrorismo empeoran. Además, aseguró que solo levantarán las sanciones y reestablecerán los programas contra el terrorismo en la región si estos países vuelven al orden constitucional.

¹⁴ JEUNE AFRIQUE. «Antony Blinken : “ Avec Wagner, au Burkina Faso et au Mali, la violence et l’extrémisme s’aggravent ”». 24/1/2024. https://www.jeuneafrique.com/1529798/politique/antony-blinken-avec-wagner-au-burkina-faso-et-au-mali-la-violence-et-l'extremisme-saggravent/?utm_campaign=dossier-africa-jueves-25-de-enero-de-2024&utm_medium=email&utm_source=acumbamail (consultado 27/1/2024).

¹⁵ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). «UN list of least developed countries». Diciembre 2023. <https://unctad.org/topic/least-developed-countries/list> (consultado 1/2/2024).

EUCAP Sahel Níger, EUCAP Sahel Mali y EUTM Mali¹⁶, y ha colaborado con Francia a través de la Operación Barkhane.

Por ello, el G5 Sahel no ha funcionado como se esperaba y ante la creciente situación de inseguridad, inestabilidad y desconfianza en las potencias occidentales, Mali fue el primer país en abandonar la alianza en 2022 y un año más tarde, en 2023, le siguieron Burkina Faso y Níger¹⁷.

Posteriormente, el 16 de septiembre de 2023, las juntas militares de estos tres países decidieron crear una iniciativa propia mediante la firma de la Carta de Liptako-Gourma, La Alianza de Estados del Sahel (AES). Un pacto por el que se comprometen a intervenir, incluso mediante el uso de la fuerza, en favor de los miembros si uno de ellos es atacado por una potencia externa, con el fin de restablecer y garantizar la seguridad regional y nacional de cada uno de ellos. Pero las aspiraciones de esta alianza han ido más allá. Además de la defensa, las juntas firmantes pretenden llevarla al ámbito político y económico, como demostraron en noviembre de 2023 tras celebrar una cumbre con los ministros de Economía, Industria y Comercio¹⁸.

Estos movimientos por parte de la alianza causaron cierta alarma en la CEDEAO, ya que marcaban todavía más el distanciamiento de Mali, Burkina Faso y Níger de la comunidad económica. En consecuencia, se convocó una primera reunión entre una delegación de la CEDEAO y la junta de Niamey para el 10 de enero de 2024, que fue aplazada hasta el 25 del mismo mes, con el objetivo de negociar el levantamiento de sanciones y los periodos de transición de las juntas militares a gobiernos democráticos. Sin embargo, de los cinco miembros de la comisión de la CEDEAO que se esperaban en Niamey solo se

¹⁶ «The European Union's partnership with the G5 Sahel countries», 7/2019. https://www.eucap-sahel.eu/wp-content/uploads/2020/10/factsheet_eu_g5_sahel_july-2019.pdf (consultado 27/12/2023).

¹⁷ (DSN) Departamento de Seguridad Nacional. «G5 Sahel: Níger y Burkina Faso anuncian su retirada de la organización regional». 7/12/2023. <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/g5-sahel-niger-burkina-faso-anuncian-su-retirada-organización-regional#:~:text=la%20organización%20regional-G5%20Sahel%3A%20Niger%20y%20Burkina%20Faso%20anuncian,retirada%20de%20la%20organización%20regional&text=En%20mayo%20de%202022%2C%20Mali,Mali%20como%20presidencia%20del%20grupo> (consultado 4/2/2024).

¹⁸ «Fractura y reorganización regional: La Alianza de Estados del Sahel», *OSINT Sahel*. 29/12/23. <https://www.osintsahel.com/2023/12/29/fractura-y-reorganizacion-regional-la-alianza-de-estados-del-sahel/> (consultado 4/2/2024).

presentó uno¹⁹, algo que no fue bien aceptado por la junta militar de Níger y en consecuencia por sus aliados.

El 28 de enero de 2024 Mali, Níger y Burkina Faso anunciaron en comparecencia televisiva y sin previa consulta nacional su salida de la CEDEAO, dando como principales motivos: la ilegitimidad de las sanciones impuestas, la traición de los principios fundadores de la alianza, el control de las potencias externas y el fracaso en la lucha contra la inseguridad regional de la misma. En caso de materializarse, esta decisión podría tener consecuencias multidimensionales.

Aunque no es la primera vez que un miembro de la alianza decide abandonarla (ya lo hizo Mauritania en el año 2000²⁰), la situación y condiciones de la CEDEAO de entonces y de ahora son muy distintas. En este momento su cohesión y solidez no es la misma que en el año 2000 y no es lo mismo la salida de un miembro que de tres. Las consecuencias en este caso pondrían al grupo regional en una tesitura complicada. El fin de la libre circulación de personas y mercancías, la ruptura del acuerdo de libre comercio o la vuelta de las barreras comerciales son algunas de las consecuencias que tendrían un impacto negativo en el crecimiento económico, los flujos migratorios y la seguridad alimentaria. Además, la CEDEAO perdería su papel como mediador en las negociaciones sobre las transiciones democráticas con las juntas militares, perdería alrededor de un 8 % de su PIB²¹ y la respuesta contra el terrorismo se vería dividida.

Sin embargo, el proceso de salida de la CEDEAO es largo y no se han dado los pasos formales para ello²². El anuncio televisivo de las juntas militares de la AES no tiene ninguna legitimidad. Estas deberían realizar una notificación formal y, en el caso de

¹⁹ «The ECOWAS delegation cancels its negotiation mission in Niger: persistent tensions and complex mediation», *Fatshimetricie*. 25/1/2024. <https://eng.fatshimetricie.org/2024/01/25/the-ecowas-delegation-cancels-its-negotiation-mission-in-niger-persistent-tensions-and-complex-mediation/> (consultado 27/1/2024).

²⁰ KHALILOU Diagana. «Malgré son retrait, la Mauritanie reste proche de la Cédéao», *Deutsche Welle*. 31/1/2024. <https://www.dw.com/fr/retrait-mauritanie-cédéao-burkina-mali-niger/a-68129115> (consultado 28/2/2024).

²¹ EXPANSIÓN. «Economía y datos de la CEDEAO». <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/comunidad-economica-estados-africa-occidental> (consultado 10 /2/2024).

²² De acuerdo con el artículo 91.1 del tratado que rige la CEDEAO: «Todo Estado miembro que desee retirarse de la Comunidad deberá notificarlo por escrito con un año de antelación al secretario ejecutivo, que informará de ello a los Estados miembros. A la expiración de este plazo, si no retira dicha notificación, dicho Estado dejará de ser miembro de la Comunidad». Y en conformidad con el artículo 91.2.: «Durante el período de un año mencionado en el art. 91.1, dicho Estado miembro seguirá cumpliendo las disposiciones del presente Tratado y seguirá obligado a cumplir las obligaciones que le incumban en virtud de este».

Revised Treaty of the Economic Community of West African Countries (ECOWAS), ECOWAS Commission. 24/7/1993. <https://ecowas.int/wp-content/uploads/2022/08/Revised-treaty-1.pdf> (consultado 1/2/2024).

hacerlo, deberían seguir cumpliendo con las obligaciones que conlleva ser miembro de dicha comunidad hasta que se formalice legalmente su salida.

Todo este proceso desvía la atención de las transiciones democráticas y redirige el debate público, beneficiando así a las juntas militares que aprovechan para seguir desarrollando su nueva alianza. El 15 de febrero de 2024, ministros de las tres juntas militares se reunieron en Ouagadougou para diseñar la arquitectura institucional y jurídica de una posible confederación que se formaría a partir de la AES para conseguir una integración más amplia²³.

La AES es una alianza recién creada y que ha de desarrollarse paulatinamente en forma y contenido, tal y como establecen los artículos 3 y 15 de su carta fundadora²⁴. Es un proyecto a futuro que ha de complementarse con textos adicionales y establecer los órganos y mecanismos necesarios para su funcionamiento para así expandirse y ampliar sus fronteras²⁵ en África Occidental. Sin embargo, en el actual contexto, esta incertidumbre y falta de desarrollo hacen que sea una alianza débil.

En definitiva, los integrantes de la Alianza de Estados del Sahel están en un proceso de transición y reestructuración de alianzas con el que intentan distanciarse de la influencia occidental. La propia creación de la AES y el anuncio informal de su deseo de abandonar la CEDEAO han sido los primeros pasos, pero los siguientes no parecen estar muy claros.

Mientras tanto, la UA ha ignorado lo que acontecía en esta zona del continente. MISAHEL, la misión de esta organización en el Sahel lleva sin dirigente desde agosto de

²³ «Burkina, Mali, Niger: les ministres de l'AES réunis à Ouagadougou en vue de créer une confédération», Radio France internationale. 15/2/2024. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20240215-burkina-mali-niger-les-ministres-en-l-aes-reunis-a-ouagadougou-en-vue-de-cree-une-confederation> (consultado 16/2/2024).

²⁴ «Charte du Liptako-Gourma instituant l'Alliance des États du Sahel entre le Burkina Faso, la République du Mali, la République du Niger», *Ministère des Affaires Etrangères, de la Coopération Regionale et des Burkinabè de l'Extérieur*. 18/9/2023.

https://www.mae.gov.bf/detail?tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=897&cHash=8d3d29ada5cf8deec05c453414017c17 (consultado 20/2/2024).

²⁵ De acuerdo con el art. 11 de la Carta de Liptako-Gourma, la Alianza está abierta a cualquier otro Estado que comparta las mismas realidades geográficas, políticas, socioculturales y que acepte los objetivos de la AES.

2023²⁶, y los objetivos, propósitos y principios²⁷ establecidos en su Acta Constitutiva²⁸ parecen haber sido olvidados.

De este modo, ante la incertidumbre, la necesidad de ayuda externa y el desencanto con las potencias occidentales y organismos africanos, Rusia se presenta como alternativa idónea para los países de Liptako-Gourma. Un país que ofrece un nuevo marco de relaciones donde no se imponen estructuras políticas, morales o valores.

Rusia como alternativa de ayuda externa a los gobiernos emergentes

La confrontación con Occidente es el escenario que anticipa el Kremlin para el próximo sexenio y así lo establece la Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa en su actualización de 2021²⁹. Varias son las regiones en las que Rusia trata de reducir la esfera de influencia de las potencias occidentales, entre ellas África Occidental.

Desde 2010, Rusia incluye al continente africano en su política exterior. Durante estos años ha ido posicionándose como posible alternativa para los Estados africanos desilusionados con las alianzas occidentales, tanto en lo político como en lo militar, mediante una estrategia híbrida.

Por un lado, Rusia ha participado activamente a través del Grupo Wagner, ha realizado campañas de desinformación y ha dirigido un discurso anticolonial.

²⁶ «Eight Priorities for the African Union in 2024», *International Crisis Group*. 14/2/2024.

https://www.crisisgroup.org/africa/african-union-regional-bodies/b195-eight-priorities-african-union-2024?utm_campaign=dosier-viernes-16-de-febrero-de-2023&utm_medium=email&utm_source=acumbamail (consultado 15/2/2024).

²⁷ Entre dichos objetivos, propósitos y principios resaltan: promover la unidad y la solidaridad de los Estados africanos, coordinar e intensificar su cooperación y esfuerzos para lograr una vida mejor para los pueblos de África, promover la cooperación internacional, establecer una política de defensa común para el continente africano, o el respeto de los principios democráticos, los derechos humanos, el Estado de derecho y la buena gobernanza.

²⁸ *Constitutive Act of the African Union*, 11/7/2000. https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf (consultado 10/2/2024).

²⁹ LABORIE, Mario. «La Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa (julio 2021): un manifiesto hacia la confrontación con Occidente», *Global Strategy*. 9/9/2021. https://global-strategy.org/la-estrategia-de-seguridad-nacional-de-la-federacion-rusa-julio-2021-un-manifiesto-hacia-la-confrontacion-con-occidente/#_edn1 (consultado 18/12/2023).

Como podemos ver en la figura 5, Wagner está presente en Mali y Burkina Faso, entre otros países, con operaciones militares activas, participando en combate, apoyando a las juntas militares en los recientes golpes de Estado y controlando los recursos mineros.

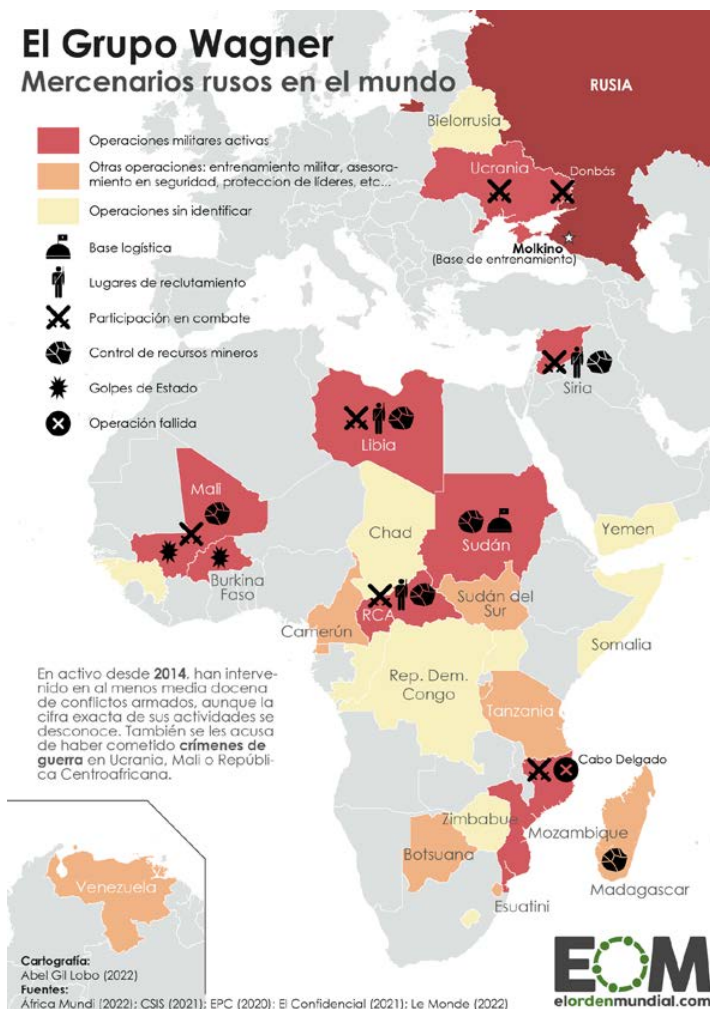


Figura 5. ABEL, Gil. «El mapa del Grupo Wagner, el brazo paramilitar del Kremlin», *El Orden Mundial* (EOM). 6/6/2022. <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-grupo-wagner/> (consultado 12/1/2024).

Además, tras los conflictos de Vladímir Putin con el líder del grupo mercenario, Yevgeny Prigozhin, y la creación de la AES, este grupo está siendo sustituido progresivamente por «Afrikanisky Korpus»³⁰ o «African Corps». Un nuevo cuerpo militar que representa oficialmente a Rusia en el continente africano, tomando la arquitectura de seguridad

³⁰ «Las relaciones de Burkina Faso y Rusia entran en una nueva etapa», *OSINT Sahel*. 26/1/2024. <https://www.osintsahel.com/2024/01/26/las-relaciones-de-burkina-faso-y-rusia-entran-en-una-nueva-etapa/> (consultado 28/1/2024).

establecida por Wagner bajo una estructura de mando más centralizada en el ministerio de Defensa ruso.

Rusia está utilizando los «African Corps» para ofrecer «paquetes de supervivencia del régimen» a las juntas militares a cambio del acceso a recursos naturales³¹. De este modo, Rusia busca expandirse, obtener concesiones mineras y establecer negocios paralelos con los que cubrir los costes de sus operaciones o incluso obtener beneficios³². Además, con su presencia consigue desalojar a las empresas occidentales de un área de importancia estratégica.

El primer gran despliegue de este nuevo cuerpo militar tuvo lugar en Burkina Faso en enero de 2024 con 100 militares rusos y, desde entonces, ha estado tomando gradualmente el control de las operaciones de Mali³³.



Figura 6. Cartel de reclutamiento de los African Corps. INWOOD Joe and TACCHI Jake. «Wagner en África: así se ha rebautizado el grupo mercenario ruso», *BBC News*. 20/2/2024. https://www.bbc.com/news/world-africa-68322230?utm_campaign=dosier-martes-20-de-febrero-de-2024&utm_medium=email&utm_source=acumbamail (consultado 2/3/2024). Fuente: <https://t.me/TheAfricanCorps>

³¹ INWOOD Joe and TACCHI Jake. «Wagner in Africa: How the Russian mercenary group has rebranded», *BBC News*. 20/2/2024. https://www.bbc.com/news/world-africa-68322230?utm_campaign=dosier-martes-20-de-febrero-de-2024&utm_medium=email&utm_source=acumbamail (consultado 2/3/2024).

³² De acuerdo con el «Blood Gold Report» (<https://bloodgoldreport.com/wp-content/uploads/2023/12/The-Blood-Gold-Report-2023-December.pdf>) en los dos últimos años, Rusia ha extraído oro de África por valor de 2.500 millones de dólares que probablemente han contribuido a financiar su guerra en Ucrania.

³³ LÓPEZ MIRALLES, Iván. «Rusia avanza en África: Las African Corps desembarcan en Burkina Faso», *The Political Room*. 16/2/2024. https://thepoliticalroom.com/blog/rusia-avanza-en-africa-las-african-corps-desembarcan-en-burkina-faso?utm_campaign=dosier-viernes-16-de-febrero-de-2023&utm_medium=email&utm_source=acumbamail (consultado 17/2/2024).

En cuanto a las campañas de desinformación, Rusia se ha apoyado en la inmediatez de las redes sociales para alentar el discurso anticolonialista, las revueltas contra los gobiernos aliados de Occidente, y el descontento en la sociedad. También ha recurrido a los medios tradicionales ampliando la red del medio público *Russia Today* (RT), a través de varios acuerdos con medios africanos como *Afrique Media*³⁴. Estos han pasado a difundir propaganda prorrusa y antioccidental, en la que se recalca la decadencia de Occidente y se presenta a Rusia como un aliado fuerte que mantiene una relación de igual a igual con sus socios.

Por otro lado, Rusia ha utilizado la vía diplomática para incrementar y mejorar las relaciones con los países africanos. Las cumbres de Sochi en 2019 y San Petersburgo en 2023 han jugado un papel fundamental en dicho proceso, fortaleciendo las relaciones ruso-africanas mediante cooperación política, económica y cultural. En la última cumbre, Rusia anunció la cancelación de 90 millones de dólares de deuda, la donación de entre 25.000 y 50.000 toneladas de grano ruso y contratos de armas con más de 40 países³⁵. Unas medidas que fueron provocadas por la necesidad de apoyo internacional rusa ante la guerra en Ucrania, que ha deteriorado su imagen pública y relaciones diplomáticas.

Con los países de la AES, Rusia ha aumentado sus relaciones tras la secuencia de golpes de Estado. En noviembre de 2023, Kassoum Coulibaly, ministro de Defensa burkinés, viajó hasta Moscú para reunirse con su homólogo, y en enero de 2024 lo hizo el primer ministro nigerino nombrado por la junta militar, Ali Mahamane Lamine Zeine, para discutir una posible ampliación de las relaciones con Rusia en materia de defensa, agricultura y energía³⁶. Además, la propia creación de la AES tuvo lugar un día después de que los ministros de defensa de Mali y Níger se reunieran con el viceministro de Defensa ruso, Yunus-bek Yevkurov¹⁹, lo que demuestra el estrecho contacto entre los gobiernos de ambos continentes.

³⁴ «African and Russian Media Unite!», *Afrique Media*. 15/2/2023. <https://afriquemediatv/2023/02/15/african-and-russian-media-unite/> (consultado 17/12/2023).

³⁵ MUÑOZ PANDIELLA, Lluís. «Rusia trata de seducir a África: Putin asegura que estudia plan de paz sobre Ucrania», *France 24*. 28/7/2023. <https://www.france24.com/es/europa/20230728-rusia-trata-de-seducir-a-africa-putin-asegura-que-estudia-plan-de-paz-sobre-ucrania> (consultado 20/12/2023).

³⁶ FAULCONBRIDGE, Guy. «Niger's junta-appointed PM in Russia for talks», *Reuters*. 16/1/2024. https://www.nasdaq.com/articles/nigers-junta-appointed-pm-in-russia-for-talks?utm_campaign=dossier-africa-miercoles-17-de-enero-de-2024&utm_medium=email&utm_source=acumbamail (consultado 20/1/2024).

Amenazas de la presencia rusa para Occidente

Este acercamiento de Mali, Burkina Faso y Níger a Rusia podría generar grandes tensiones con los países del bloque occidental. Si estos comienzan a actuar en favor de los intereses rusos, los occidentales se verían amenazados, sobre todo los europeos, aunque también repercutiría en los norteamericanos, provocando así que ni EE. UU. ni la UE estén dispuestos a colaborar con Rusia³⁷.

La explotación de uranio en Níger y la inmigración ilegal son dos ejemplos que podrían convertirse en amenazas para Occidente.

Si Níger otorga derechos de exploración y explotación de uranio a Rusia³⁸ esto sería percibido por Francia como un ataque directo a las empresas francesas que ya tienen dicha licencia³⁹. Esto supondría el aumento de competencia y pérdida del control de la materia prima.

Del mismo modo, si los países de la AES permiten la migración ilegal masiva a través de su territorio para continuar el camino a Europa, esto supondría un gran problema para la Unión. Actualmente, la UE recibe en sus países grandes olas de inmigración ilegal que sobrepasan su capacidad de coordinación y respuesta debido a la falta de una política migratoria común, generando grandes tensiones políticas y sociales en varios países europeos.

³⁷ Josep Borrell, vicepresidente de la Comisión Europea y alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad ha asegurado que la UE no colaborará con el nuevo cuerpo militar ruso, «African Corps». Aunque la UE todavía tiene una misión de entrenamiento conocida como EUTM (European Union Training Mission) Mali y una misión civil de gestión de crisis, EUCAP Sahel (European Union Capacity Building Mission) en Mali y Níger, estas podrían llegar a su fin si el acercamiento de estos países a Rusia continúa. [«EU's Top Diplomat Says Russian Influence Causing Dilemma in Sahel», *Reuters*. 31/1/2024. https://www.usnews.com/news/world/articles/2024-01-31/eus-top-diplomat-says-russian-influence-causing-dilemma-in-sahel?utm_campaign=dossier-viernes-2-de-febrero-de-2024&utm_medium=email&utm_source=acumbamail (consultado 4/2/2024)].

³⁸ En documentos del Gobierno ruso se han visto plasmadas proposiciones para presionar a Níger y que este corte a Francia los suministros de uranio²⁹. Elemento químico del que el sector energético francés tiene gran dependencia.

³⁹ PÉREZ, Rafael. «Francia responderá "de inmediato y con decisión" en caso de ataque contra sus intereses en Níger», *France 24*. 30/0/2023. <https://www.france24.com/es/áfrica/20230730-francia-responderá-de-inmediato-y-con-decisión-en-caso-de-ataque-contra-sus-intereses-en-níger> (consultado 10/2/2024).

Conclusiones

La creación de la AES, la posible salida de la CEDEAO y el aumento de las relaciones entre Rusia y los gobiernos emergentes de Mali, Burkina Faso y Níger anticipan una reconfiguración geopolítica en África Occidental.

El aumento de la actividad terrorista, la creciente presencia militar, la desatención por parte de la UA, la pérdida de poder en la región de EE. UU. y los países europeos, la aparición de Rusia como nueva alternativa y la incertidumbre del futuro de la CEDEAO han llevado a los países de África Occidental a un proceso de cambio.

La tentativa de salir de la CEDEAO, por parte de las juntas militares de Liptako-Gourma, es la expresión más clara del hastío de sus países con la pasividad de las organizaciones regionales e incapacidad de respuesta a la creciente situación de inseguridad en la zona. Una salida, que, si llegara a efectuarse, causaría drásticas consecuencias en la economía y seguridad de la región. En el caso contrario, si los países de Liptako-Gourma permanecieran en la CEDEAO, el mero intento o voluntad de irse habría significado una demostración clara y firme de la necesidad de una mayor implicación en una respuesta efectiva por parte del grupo regional y la UA a los problemas de seguridad.

A su vez, la creación de la AES deja en evidencia la voluntad de independencia, cambio y nuevas soluciones en la región. Si la alianza se mantiene, países vecinos como Guinea y Senegal, que también sufren periodos de inestabilidad política, podrían unirse en un futuro no muy lejano. No obstante, actualmente la AES es una alianza débil, con una estructura por construir y un futuro todavía bastante incierto.

La situación presente en el occidente de África es insostenible y exige un cambio. La inseguridad se ha convertido en el principal factor de inestabilidad regional y la ayuda externa sigue siendo necesaria. Los Estados de la AES, como ya se ha demostrado, carecen de las capacidades económicas y militares necesarias. La cuestión es ¿quién va a aportar esa ayuda externa? ¿Mantendrán EE. UU. y Francia su influencia en la zona o se verán relevados por Rusia?

Una pregunta compleja, ya que el futuro de la CEDEAO y la AES, por un lado, y el futuro de la ayuda externa, por otro, están estrechamente relacionados y son directamente dependientes el uno del otro. La respuesta plantea dos escenarios.

En un primer escenario, si Mali, Níger y Burkina Faso abandonan la CEDEAO y fortalecen el bloque de la AES, la ayuda externa posiblemente venga de Rusia. Del mismo modo, si Rusia ejerce mayor influencia en la región, el abandono de estos países de la CEDEAO será más probable y el futuro de la AES más estable.

En un segundo escenario, si Mali, Níger y Burkina Faso se mantienen en la CEDEAO y disuelven la AES, EE. UU. y la UE probablemente se mantengan como aliados. Igualmente, si las potencias occidentales ejercen mayor influencia en la zona, la CEDEAO se verá fortalecida, evitando la salida de estos tres países, y la AES más debilitada, provocando su disolución.

Lo que sí parece estar claro es que Rusia y la AES forman un bloque y la CEDEAO y las potencias occidentales otro. Dos bloques incompatibles.

Rusia defiende a las juntas militares y las potencias occidentales la vuelta al orden constitucional. Rusia lo hace a través de las ayudas económica y militar, con los *African Corps*, y EE. UU., primera potencia occidental, a través del apoyo e inversión en los países vecinos a la AES que mantienen el orden constitucional.

En definitiva, la reconfiguración geopolítica de África Occidental está sujeta a dos factores, las organizaciones o alianzas regionales y la ayuda externa. Dos factores que a su vez determinan los dos bloques que condicionarán el futuro de los países de Liptako-Gourma. De momento es difícil predecir qué bloque será el dominante.

*Alejandro López Martínez**

Estudiante de Relaciones Internacionales y Comunicación Global
en la Universidad Pontificia Comillas

69/2024

27 de junio de 2024

Fernando del Pozo *

Las manecillas rusas del reloj del día del juicio final

Las manecillas rusas del reloj del día del juicio final

Resumen:

La creciente posibilidad de una guerra nuclear ha sido subrayada por el *Bulletin of Atomic Scientists* en sus dos últimos informes anuales. En este trabajo se analizan las circunstancias bajo las que el intercambio nuclear pudiera tener lugar, con especial énfasis en la presente guerra de Ucrania. Las repetidas amenazas de dirigentes rusos, particularmente de su presidente, de recurrir al empleo de armas nucleares en caso de ayuda de cualquier clase o intervención de otras naciones o de la OTAN en favor de Ucrania han sido una y otra vez desafiadas por entregas de armamento y ayuda financiera sin que esas amenazas se hayan materializado. Esto nos indica que el uso del arma nuclear, especialmente su primer uso, enfrenta más dificultades de orden práctico de las que parecen a primera vista.

Palabras clave:

ABM, IA, ICBM, disuasión, escalada, estrategia, nuclear, táctico, de teatro, SSBN, SSN.

*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.

Abstract:

The growing possibility of nuclear war has been highlighted by the Bulletin of Atomic Scientists in its last two annual reports. This piece of work analyses the circumstances under which the nuclear exchange could take place, with particular emphasis on the current war in Ukraine. Repeated threats by Russian leaders, particularly its President, to resort to the use of nuclear weapons in the event of any assistance or intervention by other nations or NATO on behalf of Ukraine have been challenged time and again by deliveries of weapons and financial aid without the threats having materialised. This tells us that the use of nuclear weapons, in particular a first use, faces more practical difficulties than appear at first sight.

Keywords:

ABM, AI, ICBM, deterrence, escalate, nuclear, tactic, theatre, SSBN, SSN. Strategy.

*I know not with what weapons World War III
will be fought, but World War IV will be
fought with sticks and stones.*

Albert Einstein

En enero de 2024, como cada año desde 1947, el *Bulletin of Atomic Scientists* (BAS) publicó su estimación de riesgo de enfrentamiento nuclear, representado por un reloj cuyas manecillas se aproximan a las 12:00, conocido como el *Doomsday Clock*, o Reloj del Juicio Final¹.



Los cálculos cabalísticos de los autores, que incluyen nueve premios nobel (no publican cómo hacen sus estimaciones, pero podemos colegir que se trata de alguna variante del método Delphi) han dejado las manecillas en la misma posición que en 2023, a tan solo 90 segundos de la medianoche, lo más cerca que ha estado nunca (como referencia, en 1991 estuvo a 17 minutos, y durante toda la Guerra Fría siempre estuvo en el margen de los minutos, solo empezó

a entrar en el margen de los segundos en 2020).

En los cálculos del BAS no solo entra la posibilidad de guerra nuclear, sino también el calentamiento global y los riesgos no nucleares de la inteligencia artificial. Aquí consideraremos solo la cuestión nuclear, no solamente para acotar el problema, sino porque de los tres factores es el que representa el riesgo más inmediato con diferencia.

Por qué las manecillas se mueven

En la declaración oficial de 2023 el Boletín citaba expresamente la invasión de Ucrania por Rusia, comenzada el año anterior, añadiendo el comentario, importante en el contexto de la posibilidad de una guerra nuclear, de que la invasión se hizo en directa

¹ <https://thebulletin.org/>

Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 5 de junio de 2024.

contravención del Memorando de Budapest de 1994, por el que EE. UU., el Reino Unido y Rusia proporcionaban a Ucrania seguridades de integridad de sus fronteras y contra cualquier tipo de intervención exterior a cambio de la entrega a Rusia del armamento nuclear que aquella poseía heredado de la Unión Soviética, y de su firma del Tratado de No Proliferación, condiciones que Ucrania cumplió total y prontamente (el Boletín no lo menciona pero, aunque la agresión fue hecha contra advertencias, alguna responsabilidad por no haber detenido al agresor les cabe a los otros dos garantes, miembros también del Consejo de Seguridad de las NN. UU., donde tal vez podrían haber conseguido que se tomara una posición más asertiva sobreponiéndose al veto ruso. Esta responsabilidad parece estar siendo más activamente asumida por el Reino Unido que por los EE. UU., donde las rencillas entre partidos parecen sobreponerse a ese deber).

La declaración de este año añade la percepción de la lejanía del fin de la guerra (que en enero del 2023 pudo parecer más próximo); la declaración de Putin en febrero de 2023 de suspender el *New Strategic Arms Reduction Treaty* (*New START*); el anunciado despliegue de armamento nuclear en Bielorrusia (completado en abril de 2024); las declaraciones de Sergei Karaganov, asesor de Putin, urgiendo considerar el lanzamiento limitado de armas nucleares contra Europa Occidental como el mejor medio de terminar favorablemente la guerra en Ucrania; la votación de la Duma en octubre pasado en favor de retirar la ratificación del *Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty* (mientras el Senado de los EE. UU. se niega incluso a debatir la ratificación).

Y, aparte de la guerra en Ucrania, el Boletín cita el riesgo de una carrera triangular de armamento nuclear (EE. UU., Rusia y China) para la que han desaparecido o están desapareciendo los frenos que proporcionaban los varios tratados de control de armamento.

Añade que Irán continúa enriqueciendo uranio cada vez más cerca del grado de pureza necesario para armas, mientras dificulta los controles de la Agencia Internacional de Energía Atómica. De pasada cita a Corea del Norte, India y Pakistán, así como el potencial de escalada que presenta la guerra de Gaza.

Algunos de estos asuntos —aparte de la guerra en Ucrania, que veremos luego con la atención que merece por ser como se ve el mayor contribuyente con diferencia al adelanto del reloj— podemos desarrollarlos con algo más de detalle.

Los riesgos

Los repetidos y amenazadores experimentos de Corea del Norte toman cada vez más un tono desafiante, incluido el hecho de que a finales del pasado año declaró que en adelante Corea del Sur es un enemigo, y que por tanto renuncia a la unión. Solo incluyendo los hechos posteriores al análisis del BAS publicado en enero de 2024, en diciembre inmediatamente anterior probó un misil balístico que puede alcanzar los EE. UU.; el mismo enero lanzó un misil hipersónico que puede superar las defensas de Corea del Sur; en marzo probó artillería de largo alcance (y potencial uso dual); y el 22 de abril lanzó una serie de misiles en el mar del Japón para probar un sistema de mando y control de contraataques nucleares.

De la guerra convencional (aunque inusual por varias otras razones) en que se ha visto envuelta una potencia nuclear, Israel, cabe decir que, aunque no se puede ignorar la posibilidad de escalada eventualmente nuclear, podemos poner en el lado positivo de la balanza que la escalada convencional con Irán que se inició en abril parece haber sido controlada con éxito.

La proximidad de Irán a la consecución del arma (entre 12 días y un año, según distintas fuentes, pero todas de acuerdo en que el grado de pureza ya alcanzado de U235 es muy superior al necesario² para producción de energía, sin que haya explicaciones alternativas) para la que ya dispone de los vectores, parece impulsada exclusivamente por la Guardia Revolucionaria o *Pâsdârân*, con la aparente oposición de sus respetados ayatolás. Las más recientes de estas conflictivas declaraciones según la agencia Reuters han sido la autoritativa del actual líder supremo Ali Khamenei pronunciando una *fatwa* en contra de su uso (pero no de su posesión) en los primeros años del siglo, confirmada y ampliada en 2019³ cuando descartó tanto el uso como la posesión del arma nuclear por ser *haram*, o sea pecado; y la de su ministro de Asuntos Exteriores Nasser Kanaani el 22 de abril de 2024⁴, contradiciendo directamente las amenazadoras declaraciones del responsable de asuntos nucleares del *Pâsdârân*, Ahmad Haghtalab, este sí, muy en favor de conseguir la capacidad⁵. Estas discrepancias internas no son precisamente una fuente de tranquilidad, pues favorecen el descontrol y la toma de decisiones críticas a

² <https://www.reuters.com/world/iaea-chief-says-irans-nuclear-enrichment-activity-remains-high-2024-02-19/>

³ <https://www.reuters.com/article/idUSKBN1WO15A/>

⁴ <https://www.reuters.com/world/middle-east/iran-says-nuclear-weapons-have-no-place-its-nuclear-doctrine-2024-04-22/>

⁵ <https://www.newsweek.com/iran-issues-nuclear-warning-israel-1891931>

nivel más bajo que el del Gobierno, a no ser que sean discrepancias aparentes y acordadas, siguiendo el proverbio persa que reza «antes de gritar un insulto es mejor probarlo primero susurrando».

El Boletín no lo menciona, pero en relación con los esfuerzos iraníes, sean nacionales o solo del *Pâsdârân*, hay que considerar que en caso de que Irán lo consiga, se supone que su archienemigo Arabia Saudita reclamará a Pakistán el acceso a su vez al arma nuclear, en pago por el apoyo económico que Arabia Saudita dio en su día para el programa nuclear pakistaní.

Tampoco es mencionado el reciente interés expresado por dos naciones (Corea del Sur⁶ y Polonia⁷) si no por producir, al menos por almacenar armas nucleares aliadas en sus bases compartidas bajo el concepto llamado *nuclear sharing*, uniéndose en ello a Alemania (en Büchel), Bélgica (Kleine Brogel), Italia (Aviano y Ghedi), Países Bajos (Volkel) y Turquía (Incirlik). Bajo este concepto, las naciones que lo adoptan participan activamente en las decisiones de empleo y ceden bases para los aviones norteamericanos que usan esas armas, o alternativamente proporcionan sus propias aeronaves para ello debidamente certificadas. La posible adición de estos dos países a la lista, aunque comprensible por su innegable efecto disuasorio a pesar de que la decisión de su uso les estaría vedada, no hace sino confirmar que el riesgo nuclear avanza.

Finalmente, no se puede descartar que haya tenido su influencia en las estimaciones la creciente posibilidad de que acceda a la presidencia de los EE. UU. en las elecciones de este año alguien de carácter tan errático como Donald Trump, del que se pueden esperar decisiones poco meditadas. Su reciente comentario de que «en caso de ser reelegido animaría a los rusos a hacer *whatever the hell they want* [sic] con los miembros de la OTAN que no sigan las directrices de gastos de defensa» es un indicador de una actitud que muchos analistas han interpretado en el sentido de retirar el paraguas nuclear, al combinarla con los aislacionistas deseos expresados durante su presidencia de abrogar el Tratado del Atlántico, de lo que fue a duras penas disuadido por sus propios colaboradores. Tal parece que la nación que popularizó el concepto de los *checks and*

⁶ <https://www.nytimes.com/2023/01/12/world/asia/south-korea-nuclear-weapons.html>

⁷ <https://www.politico.eu/article/poland-ready-host-nuclear-weapons-andrzej-duda-nato/>

balances los tiene de menor solidez que los de, por poner ejemplos de aliados nucleares, Francia y el Reino Unido.

El debilitamiento de la OTAN con cualquier variación de esta amenaza sería atroz, e incluso los aliados del Pacífico (Australia, Japón, Corea del Sur) perderían la fe en el aliado más poderoso a la vista de su desertión de Europa. La alarma está más que justificada si se piensa que, consistente con sus querencias autocráticas, en esta hipotética segunda presidencia podría verosímilmente rodearse de personas más aquiescentes con sus caprichosos impulsos. No podemos sino recordar la orden que, inspirado en Maquiavelo («a veces es prudente hacerse el loco», *Discurso sobre Tito Livio*) en su día dio el presidente Nixon de hacer correr la voz de que estaba fuera de sí y actuaba de manera irracional (*the madman theory*) con el objetivo de inducir en el primer secretario Brezhnev y su Gobierno una saludable prudencia, aunque en realidad Nixon estaba perfectamente racional y con control de la situación.

En alguno de los casos citados, particularmente Corea del Norte, y tal vez en alguna medida los aspirantes Irán y Arabia Saudita, el motivo de los deseos de poseer el arma nuclear es sin duda los fantasmas de Sadam Huseín y El Gadafi, autócratas que no habrían tenido un final tan temprano y dramático de haber sido dueños de «la bomba». En otras palabras, en ciertos casos no es obtener la capacidad de agresión el principal motor de la adquisición, sino la preservación del régimen y la vida del autócrata, considerando la bomba como una garantía de no intervención ajena en sus asuntos internos que aquellos no tuvieron.

En mi opinión, de todos los motivos de aceleración del reloj citados, las amenazas rusas en el contexto de la invasión de Ucrania, que han tomado forma de declaraciones y de anuncios de acciones son la mayor contribución al adelanto del reloj, y más adelante examinaremos el porqué. De momento vamos a explorar las complejidades de la confrontación nuclear.

La teoría de la disuasión y el intercambio nuclear

La estrategia que ha presidido esa confrontación, desde el momento en que la Unión Soviética alcanzó una razonable paridad nuclear, ha sido la de la destrucción mutua asegurada (*mutual assured destruction*, cuyo apropiado acrónimo es MAD). Ello

contribuye en gran medida («garantiza» sería excesivo) a que no haya un «primer uso», pues el que lo desencadena estaría sujeto a similar destrucción que la infligida al atacado. La dispersión de los silos en tierra y sobre todo la práctica invulnerabilidad de los submarinos portadores de misiles balísticos (SSBN) tanto antes como después de un lanzamiento aseguran que siempre habría una capacidad remanente de represalia, y con los números de cabezas disponibles y los megatonos que suman esa capacidad es suficiente para hacer desaparecer a millones de personas, arruinar la infraestructura de una nación por grande que sea, y dejar enormes extensiones inutilizables durante al menos décadas por la radiación residual. Esta lógica de la disuasión es válida incluso para naciones, como Francia o el Reino Unido, cuyo armamento nuclear es una fracción del de las dos potencias mayores, ya que solo unas decenas o los pocos cientos de bombas que ambos poseen pueden producir una destrucción inasumible en el agresor. Más aún, la rigidez impuesta por la cuasi uniformidad de sus artefactos nucleares da a su disuasión más credibilidad: tienen menos escalones y más empinados, y desde luego complican el cálculo de cualquier enemigo de la OTAN que pensara en contender solo con EE. UU.

La estrategia MAD y la (bendita) inmovilidad a la que condenaba a las potencias principales (EE. UU. y la URSS entonces) comenzó pronto a ser socavada por la creciente precisión de los misiles americanos, que reducía la capacidad de represalia al asegurar la destrucción de los silos terrestres, por la aparición de submarinos de propulsión nuclear (SSN) de ataque y defensa de los SSBN, y sobre todo porque suscitó la tentación de introducir armas específicas de defensa frente a misiles balísticos, los *anti-ballistic missiles* (ABM). El indeseado pero automático efecto de todo ello fue el descenso del umbral de empleo del arma nuclear, pues la destrucción mutua quedó como resultado menos asegurada. La principal reacción a la inestabilidad que esto causó fue el tratado ABM de 1972, además de otros tratados de limitación de pruebas, de limitación y de reducción de números (*Strategic Arms Limitation Talks, Prevention of Nuclear War Agreement, Threshold Test Ban Treaty*) todos negociados en los 1970. El Tratado ABM no prohibía, pero al menos limitaba el número de armas defensivas anti misiles balísticos, y su vigencia duró hasta 2002, pues las cuatro naciones que tenían armamento nuclear de las quince resultantes de la disolución de la URSS (Rusia,

Bielorrusia, Ucrania y Kazajistán) aceptaron continuarlo después de 1991, hasta que en vista de las dificultades EE. UU. decidió su no renovación a la expiración.

(Esto por cierto ilustra una verdad que llega más lejos que el ámbito de las estrategias nucleares, alcanzando el de la estrategia militar convencional: la defensa, aunque imprescindible, no disuade. Lo que disuade es la capacidad y voluntad manifiesta de tomar represalias. La justamente famosa por inexpugnable defensa antiaérea de Israel llamada *Iron Dome* no disuade a sus múltiples enemigos de mandar cientos de cohetes, drones, misiles balísticos y de crucero en la esperanza de que alguno sortee la defensa, que siempre alguno lo hace. Ello solamente encarece el ataque, pero no lo evita, simplemente hace al atacante más cuidadoso y selectivo a la hora de decidir el momento y lugar, y los ataques si es posible más masivos y brutales. Las posibles represalias, en cambio, sí hacen meditar al más reflexivo —más bien el menos irreflexivo— e influyente de sus enemigos, Irán, sobre la oportunidad e intensidad de sus ataques. la disuasión de llevar a cabo un ataque nace de considerar lo que les puede pasar después).

Pero volviendo al ámbito de la guerra nuclear, el concepto de disuasión es lo que está en la base de lo que se ha dado en llamar la «escalada nuclear» (desafortunadamente en español la palabra *escalada* es más sugerente de lo que se hace en el Everest que de la progresión en una escala o escalera, que es la intención original del término inglés *escalation*, porque lo primero insinúa inaccesibilidad): cada nuevo paso en la búsqueda de la superioridad es respondido por el enemigo con otro que desequilibra de nuevo la confrontación pero en sentido contrario, y así sucesivamente en movimientos discretos.

En la excelente novela de Ken Follett *Never* el proceso de escalada consta de numerosos escalones que llevan de una manera lógica y aparentemente inexorable desde un incidente mínimo que implica a unas pocas personas en un lugar anodino en África, hasta el intercambio nuclear del genuino día del juicio final. Ciertamente que es ficción, pero es evidente que el autor hizo sus deberes de investigación y el relato resulta convincente. Y es que la ficción también es importante e ilustrativa cuando es de calidad y —como en el intercambio nuclear— la realidad ofrece pocos ejemplos para analizar: se dice que el presidente Ronald Reagan salió conmovido de ver la película *The Day After* (gramaticalmente mal traducido al español como «El día después») y por ello tomó ciertas decisiones que a su juicio reducían el riesgo nuclear.

Fuerzas duales

Un factor que puede aumentar la disuasión es el uso de fuerzas duales (*dual-capable forces*) es decir vectores, principalmente aeronaves tripuladas, capaces de llevar armamento bien nuclear o convencional. La ambigüedad de si en un momento determinado lo llevan o no hace que el enemigo considere sus opciones no menos cuidadosamente que frente a los vectores inequívocos (SSBN, ICBM). Sin duda por ello, cuando Francia y el Reino Unido en 1990 contemplaron la reducción de su armamento nuclear, Francia decidió conservar el componente aéreo de la tríada, en forma hoy de aviones duales *Rafale* B (40 aviones) y M (10) en tierra y a bordo del portaviones *Charles de Gaulle* respectivamente. No se puede sin embargo dejar de consignar que la ambigüedad de las fuerzas duales tiene su lado negativo, pues su uso casual o excesivo puede ser una fuente inintencionada de escalada (Francia tiene además 4 SSBN con 12 misiles de 6 a 10 cabezas cada uno, y el Reino Unido otros 4 SSBN con hasta 12 misiles de 1 a 8 cabezas. Ninguno de ellos ha conservado el componente terrestre ni el Reino Unido el aéreo).

Los nuevos misiles hipersónicos (*hypersonic boost-glide vehicles*, HBGV) son en potencia otra fuente de ambigüedad, no solo porque pueden estar o no armados con cabeza nuclear, sino porque su trayectoria no balística puede hacer confundirlos con otro tipo de arma.

La inteligencia artificial en la confrontación nuclear

Hoy no podemos ignorar la posibilidad de que la estrategia escalatoria y la decisión final de empleo sean decididas o al menos sustentadas por una fría, calculadora y deshumanizada inteligencia artificial (IA), lo que parece eliminaría el último vestigio de esperanza de que consideraciones éticas impidan el salto final a lo desconocido. Por otro lado, la IA podría introducir un criterio de racionalidad en un proceso donde se espera que los factores emocionales desempeñen un papel predominante. No es por tanto posible dilucidar si la intervención de la IA en la fatal decisión la haría más fácil o más difícil. Evidentemente todo descansa en la proporción en que la ética haya entrado a formar parte del «adiestramiento» de la IA.

Pero no toda la influencia de la IA está en el apoyo a la decisión o una deshumanizada decisión misma. Incluso sin siquiera tener parte en ella, la IA puede aumentar la probabilidad de la confrontación nuclear gracias a su conocimiento más detallado de la situación que podría evidenciar un desequilibrio no percibido por los operadores humanos. En otras palabras, los humanos estiman equilibrio porque su medición de los factores es aproximada, pero si se alcanza más detalle desaparece la aparente igualdad deshaciendo así la base de la estrategia MAD, del mismo modo que dos cañones de artillería pueden parecerse indistinguibles a cierta distancia, pero solo cuando nos acercamos con una cinta de medir descubrimos que uno tiene un calibre de 155 mm y el otro de 150 mm, lo que normalmente implica mayor alcance y carga explosiva del primero y por tanto su victoria en un hipotético duelo.

Este mayor nivel de detalle en la percepción de la situación funciona contraintuitivamente en los dos sentidos, siempre empeorándola: si el desequilibrio es favorable, puede estimular un ataque preventivo para aprovechar la ventaja, y si es desfavorable también, como medio de eliminar la vulnerabilidad o de reequilibrar con iniciativa la situación. El resultado neto es que cuanto más detallado sea el conocimiento de la situación, más riesgo existe de llegar al punto de no retorno, esté o no el control del proceso firmemente en manos humanas (que se presuponen éticas, pero que no siempre lo son).

Dicho todo esto, las principales potencias nucleares parecen poco inclinadas a mezclar la inteligencia artificial en estos asuntos (China lo ha rechazado expresamente) al menos en el nivel actual de desarrollo (no es sorprendente, visto los errores que frecuentemente se encuentran en sus respuestas, al menos en las versiones públicas).

Las armas: clases y números

La parálisis que (felizmente) la estrategia MAD imprimió en las dos mayores potencias nucleares estimuló el desarrollo de cabezas nucleares «tácticas» o «de teatro». La idea es que son para utilizarse en el campo de batalla, por lo que en principio no forman parte del intercambio nuclear. Tienen una potencia del orden de las unidades o pocas decenas de kilotones (como referencias: una bomba convencional moderna puede llegar a medio kilotón; la explosión accidental de nitrato de amonio en Beirut en 2020 fue equivalente a 1 kilotón; y una bomba nuclear «táctica» típica de 15 kilotones produce destrucción total

en un área de 8 km², es decir un radio de 1,6 km) y sus vectores un alcance de hasta 500 km. Mientras que las estratégicas, una vez desaparecidas las monstruosas de hasta 50 megatones que dominaron la Guerra Fría (1 megatón = 1.000 kilotonnes) son hoy de hasta un megatón, la capacidad de destrucción alcanza 8 km de radio, es decir unos 200 km², y sus alcances intercontinentales.

Entre los calificativos «de teatro» y «táctico» usaremos preferentemente el primero por ser más preciso, porque si la táctica es el arte de ganar las batallas y la estrategia es el arte de combinar las batallas para ganar la guerra, es obvio que el empleo de una bomba nuclear «táctica» tiene una importancia estratégica, puesto que afectaría a todo el curso de la guerra.

Aunque las estimaciones de cabezas nucleares en existencia varían, en parte por el secretismo, aliviado solo en parte en los casos de EE. UU. y Rusia por los tratados que exigen inspecciones mutuas, en parte porque la frontera entre lo que es de teatro y lo que es estratégico es algo difusa, y en gran medida porque las fuentes públicas suelen mezclar la armas efectivamente desplegadas con las que están en reserva y no se pueden usar inmediatamente, e incluso con las ya retiradas del servicio, generalmente se estima que Rusia tiene 4.380 cabezas en total (1.710 desplegadas y 2.670 en reserva), y EE. UU. 3.708 cabezas (1.770 desplegadas y 1.938 en reserva). Todas las demás potencias las tienen activas, pero no disponibles inmediatamente (China 350, Francia 290, Reino Unido 225, Pakistán 165, India 156, Israel 90 y Corea del Norte 50).

Pero la gran diferencia entre los dos grandes poseedores es que, mientras solo unas 200 cabezas nucleares americanas de ese total se pueden considerar de teatro (100 de ellas desplegadas en Europa en forma de bombas de gravedad para ser lanzadas desde avión) se estima que 1.558 del total de Rusia lo son. Combinado este hecho (que parece consistente con sus expectativas de que, de tener que combatir una guerra, esta se llevaría a cabo en un teatro europeo no ruso) con el bajo umbral de empleo que se supone de Rusia (abordaremos este tema más adelante) y sobre todo con la situación de difícil salida en que su injustificable invasión de Ucrania le ha colocado, nos permite comprender el mayor énfasis que el BAS pone en esta última a la hora de culpabilizar del adelanto del Reloj del Juicio Final.

En cuanto a los vectores, haremos gracia al lector de lo más espectacular de ello, que son los regulares anuncios rusos de nuevos misiles (*Burevestnik*, con propulsión nuclear;

Kinzhal, balístico lanzado desde aeronave; *Tsirkon*, hipersónico antibuque; *Barguzin*, ICBM móvil por raíles; *Rubezh*, que violaba el extinto acuerdo INF) todos los cuales tienen o han tenido programas plagados de fallos en pruebas. Pero sobre todo debemos mencionar, aunque no nos referiremos de nuevo a él, el *Poseidón*, un torpedo nuclear armado con una cabeza de dos megatones, capaz de navegar autónomamente miles de millas y explosionar a miles de metros de profundidad desencadenando un *tsunami* que puede arrasarse miles de kilómetros de costa. Podemos sin embargo relajarnos de momento: aunque Putin lo ha trompeteado como una realidad, los más optimistas no esperan que esté disponible antes de que termine esta década. Si llega a ello.

Y es que el arma nuclear se presta más que ninguna otra a la grandilocuencia, al alarde y la jactancia, a intimidar y asustar, sin considerar, como veremos, las limitaciones éticas y prácticas que su empleo tiene.

El intercambio nuclear

Hay tres maneras de que se desencadene el intercambio nuclear:

- Una crisis no escalatoria o en un nivel muy bajo de escalada, que repentinamente se descontrola y alcanza el nivel más alto sin pasos intermedios, tal vez por decisiones a nivel bajo (no gubernamental).
- Una escalada gradual pero deliberada e imparable entre dos grandes potencias (tipo *Never*).
- El uso deliberado de una explosión nuclear en un contexto de guerra convencional no escalatoria con objeto de impedir una derrota que afectase a los intereses vitales del Estado.

La crisis repentina e inintencionada

La primera puede parecer a primera vista de difícil ocurrencia, si nos dejamos impresionar por el famoso maletín nuclear que porta un ayudante del jefe del Estado en cuestión y los sofisticados procedimientos que requieren la concurrencia de al menos tres personas para la decisión de empleo. Y sin embargo los años de la Guerra Fría están plagados de ocasiones en las que casi ocurrió. De ellas destacan por críticas y bien documentadas la crisis de los misiles de Cuba (octubre 1962) que, aunque enmarcada

en el segundo supuesto, contuvo un episodio ignorado en aquel momento, pero que una vez se conoció fue unánimemente pronunciado como lo más cerca que nunca se ha estado del apocalipsis; y también las circunstancias que rodearon al ejercicio anual *Able Archer* del año 1983.

Durante los días de bloqueo americano a los barcos soviéticos que se dirigían a Cuba llevando material para las nuevas baterías de misiles balísticos nucleares que pretendían instalar, un submarino soviético fue detectado por los escoltas americanos, quienes utilizaron pequeñas cargas explosivas de advertencia (inocuas para un submarino) para obligarle a salir a superficie. La dotación estaba muy estresada y al límite del tiempo admisible en inmersión, con escasez de aire. El comandante del submarino, naturalmente sabedor de la situación de crisis y su motivo, pero con falta de información en tiempo real de la evolución de los acontecimientos, suponiendo gratuitamente que las hostilidades habían comenzado, quiso forzar su escape de lo que creía era un ataque letal usando un torpedo con cabeza nuclear, en lo que fue apoyado por el comisario político de a bordo. Felizmente el prestigioso jefe de Estado Mayor de la Flotilla Vasily Arkhipov (famoso por haber resuelto una grave crisis en otro submarino derrochando valor personal) se encontraba a bordo y vetó el lanzamiento (era costumbre en la marina soviética, continuada en la rusa, que cuando un buque de guerra de superficie o submarino lleva a cabo una misión individual, un oficial superior, generalmente el comandante de flotilla, ha de ir a bordo, lo que ilustra la escasa fe rusa en sus mandos navales. Véase como ejemplo de ello el famoso incidente llamado *Whisky on the Rocks*, el submarino S-363 clase *Whisky* que varó en la costa de Suecia en 1983 con torpedos nucleares y el comandante de la Flotilla a bordo). No hace falta mucha imaginación para especular sobre tal lanzamiento, en la gravísima situación del momento, con las fuerzas rusas, americanas (y cubanas) en máxima alerta, hubiera desencadenado la guerra nuclear total, con destrucción mutua bien asegurada.

En cuanto a *Able Archer 83*, los detalles han sido ampliamente recogidos y examinados en varios libros, de los que destaca por su amena y detallada narración el de Ben MacIntyre *The Spy and the Traitor* que describe la carrera del oficial de la KGB Oleg Gordievsky que durante años espía para el Reino Unido y que según el autor tuvo una actuación destacada en la desactivación de una situación en la que el Soviet Supremo, cuyo presidente era Yuri Andropov, creyó firmemente por una serie de complejas

razones, incluidos procedimientos más reservados, la inusual participación en el ejercicio de jefes de Estado o de Gobierno aliados, el reciente derribo por los rusos del vuelo KAL 007, y otros varios factores, que el ejercicio norteamericano *Able Archer 83* no era sino una pantalla que deliberadamente ocultaba la decisión del presidente Ronald Reagan de lanzar por sorpresa un ataque nuclear preventivo a la Unión Soviética. La tesis de Andrew R. Garland [*1983: The Most Dangerous Year*](#), Universidad de Nevada Las Vegas, lo describe muy bien en su resumen inicial: «La crisis de 1983 surgió de una secuencia de accidentes, malentendidos y errores. De eventos muy publicitados como la aplicación de la moralidad a la política exterior por el presidente Ronald Reagan, al intento de la Unión Soviética de descubrir los planes secretos de ataque de la OTAN, una extraordinaria confluencia de acontecimientos llevó a las dos superpotencias más cerca del intercambio nuclear de lo que comúnmente se cree. Más de diez eventos separados llevaron a los Estados Unidos y la Unión Soviética a un rumbo de colisión».

En este caso, *Able Archer 83*, el error de apreciación producido por la paranoia soviética se produjo al máximo nivel, pero cabe incluirlo en la lista del primer grupo porque no hubo escalada previa ni se correspondía con una crisis política de base real.

Estos dos ejemplos de «por poco», los más prominentes de los que ocurrieron (los demás en general fueron interpretaciones erróneas de imágenes satelitales o de radar, o incluso de auroras boreales, pero sucedieron en contextos políticos de baja hostilidad que suscitaron razonables dudas sobre la interpretación inicial y permitieron abortar el lanzamiento de presunta represalia) permiten mantener un saludable escepticismo sobre la solidez de los mecanismos de control del armamento nuclear.

Las crisis deliberadas

El empleo del arma nuclear por parte del más sospechoso presunto se enmarcaría salvo accidente en uno de los dos casos de empleo deliberado, sobre todo habida cuenta de que, escalatoria o no, estamos inmersos ya en una crisis de primera magnitud. Para dilucidar cómo y en cuál de ambos casos, paso previo para estimar su probabilidad, es preciso examinar en primer lugar las declaraciones emitidas por Putin y sus adláteres, y después la estrategia oficial rusa y sus consistencia con aquellas declaraciones.

Las declaraciones de Putin y sus adláteres

Sería tedioso repetir las muchas veces que desde febrero de 2022 Putin ha amenazado, a veces de manera velada, a veces explícitamente, con represalias nucleares a los que ayudan de un modo u otro a Ucrania. Si sumamos las de sus adláteres, particularmente el anterior presidente y actual número dos del Consejo de Seguridad de la Federación Rusa, Dmitri Medvédev, del eterno ministro de Exteriores, Sergei Lavrov, del recientemente cesado como secretario del Consejo de Seguridad y hoy asesor del presidente Nicolai Patrushev, y del asesor Sergei Karaganov mencionado en el BAS, la lista sería interminable. Pero tal profusión es al mismo tiempo prueba irrefutable del escaso valor de las declaraciones, que en conjunto son meramente un intento de mandar el mensaje de que Rusia se juega más en esto que Occidente (Ucrania no cuenta).

Tantas amenazas se van carcomiendo solas meramente con su incumplimiento, las famosas «líneas rojas» que tales declaraciones van estableciendo son sucesivamente cruzadas sin que nada ocurra. Y su caducidad se une —con buena lógica— a la de algunas autoimpuestas por miedo a la escalada, como la de no permitir que las armas cedidas a Ucrania sean utilizadas contra territorio ruso, o la de no situar instructores aliados dentro de Ucrania, limitaciones que en mayo de 2024 están también a punto de caer.

Y es que las declaraciones de los políticos —ciertamente unos más que otros, pero es de aplicación general— están siempre hechas con el único objetivo del efecto inmediato que puedan producir. Tomarlas como un acta notarial sobre la conducta futura solo conduce a frustración y decisiones erróneas. El no haber hecho lo prometido será explicado por el proferente —si es que lo explica en alguna medida— como la lógica consecuencia de un cambio de circunstancias. Ya produjo el efecto buscado en su momento, luego ahora ha dejado de tener interés.

De hecho, se puede observar que la misma prensa que puso las iniciales declaraciones amenazando con el uso del arma nuclear en portada y grandes titulares hace dos años ahora consigna la mayoría de las declaraciones similares a la letra pequeña de interiores.

No se nos escapa que el mismo valor tienen las declaraciones contrarias —también las hay— como cuando Putin niega el uso del arma nuclear en octubre 2022⁸ y en junio de

⁸ <https://apnews.com/article/putin-europe-government-and-politics-c541449bf88999c117b033d2de08d26d>

2023⁹, y en declaración conjunta con Xi Jinping¹⁰ 21 marzo 2023, comprometiéndose a no desplegar armas nucleares fuera del territorio (la última desmentida solo días después por el despliegue en Bielorrusia, ver más adelante).

Así que, visto el poco valor de la palabra, que se desmiente con flagrante incumplimiento incluso en cuestión de días, concentremos nuestros esfuerzos en desentrañar la estrategia rusa usando referencias más fiables, como sus hechos y sus documentos.

Los ¿hechos?

Tan solo cuatro días después del comienzo de la invasión, es decir coincidiendo con los primeros informes de su desastrosa conducción inicial, en una ridícula exhibición coreografiada y televisada se pudo ver a Putin ordenando a su ministro de Defensa Shoigu y su jefe de Estado Mayor de la Defensa Gerasimov al otro extremo de una larguísima mesa poner las fuerzas nucleares en *special regime of combat duty* (traducción al inglés de sus palabras por la prensa internacional), sea lo que sea lo que esa críptica frase significa. Visto con el prisma que nos proporciona su descripción de la invasión como «operación militar especial», otra frase con el misterio añadido del adjetivo «especial», a la que sigue aferrado después de más de dos años de lo que todo el resto del mundo considera una guerra, y sabiendo que aquello no entrañó ningún movimiento de las cabezas nucleares hacia los silos de misiles, que hubiera sido detectado inmediatamente por los servicios de inteligencia aliados, podemos afirmar sin temor a error que *special regime of combat duty* significa... absolutamente nada.

En la segunda y más significativa declaración que implicaría movimientos de armas nucleares, Putin declaró el 25 de marzo de 2023, uno de los momentos de la guerra más bajos para Rusia, que instalaría misiles con cabeza nuclear en Bielorrusia, solo unos días después de su declaración conjunta con Xi Jinping comprometiéndose a no estacionar fuerzas nucleares fuera del territorio nacional, con lo que logró ofender a China (lo hicieron notar, pero ya sabemos que «su amistad no tiene límites») y presumiblemente a Bielorrusia por considerarla territorio nacional (como era de esperar

⁹ <https://www.newsweek.com/putin-no-nuclear-weapons-ukraine-reason-khodorkovsky-1808432>

¹⁰ <https://www.nzherald.co.nz/world/russia-ukraine-war-vladimir-putins-nuclear-move-breaks-pact-with-china/NVYFDNJ3TJAE3CM2ZVBCB4QYSQ/>

Lukashenko no expresó ninguna objeción). El 17 de junio siguiente anunció que había estacionado ya allí un primer grupo, en julio que habían comenzado las obras de adaptación de los silos existentes, en marzo de 2024 que estaba dispuesto a usarlas, y finalmente en abril de ese mismo año, alrededor de un año después del primer anuncio, ha habido confirmación de que «varias docenas» de cabezas nucleares «tácticas» han sido desplegadas en Bielorrusia, donde ya había misiles cuasi balísticos Iskander de doble uso. Estos misiles (de hasta 500 km de alcance supuestos), junto con la búsqueda proximidad a Ucrania occidental, Polonia y Lituania nos dicen sin necesidad de mayor comprobación que se trata de armas de teatro.

El 6 de mayo pasado, en respuesta a la disputada liberación de fondos norteamericanos en ayuda de Ucrania, y con referencia explícita a la cada vez más ostensible ayuda británica y a la propuesta del presidente de Francia Macron de mandar fuerzas aliadas a territorio ucraniano, el Ministerio de Defensa ruso anunció ejercicios militares simulando el empleo de armas nucleares de teatro. Lo disparatado de este anuncio, efectuado en tono típicamente amenazante y por primera vez (los de armas estratégicas se llevan a cabo regularmente, pero los de armas de teatro no se anuncian) es que los tres países amenazados tienen armas estratégicas, y dos de ellos, Reino Unido y Francia, solo de este tipo, lo que hace subir el nivel de la escalada considerablemente, bien que de momento solo de forma verbal. En cualquier caso, los ejercicios una vez más no parecen haber implicado movimientos de cabezas nucleares desde sus polvorines a las zonas de lanzamiento.

Aunque este último es el único anuncio serio de movimientos en el armamento nuclear que se ha hecho en un momento en que las fuerzas rusas tienen la iniciativa, el que haya sido como reacción a la liberación de esos nuevos fondos y las demás declaraciones aliadas podría indicar que Putin los considera un serio revés al que se ve obligado a replicar con su habitual tono amenazador.

La estrategia nuclear rusa

La estimación del bajo umbral de empleo a que antes se ha aludido requiere una explicación. Rusia repudió explícitamente en 1993 la anterior doctrina soviética que declaraba que nunca haría un «primer uso» del arma nuclear. La razón hay que buscarla

en que las graves dificultades económicas que experimentaba entonces redujeron considerablemente su capacidad convencional, y esta fue la manera de mantener el estatus de gran potencia y la capacidad de disuasión. Posteriormente Rusia ha revisado varias veces su doctrina y su concepto de seguridad nacional casi siempre aparentemente en el sentido de dar un papel cada vez mayor al arma nuclear (*Russia Nuclear Weapons*, p. 2.), pero no necesariamente de expandir las razones para su uso.

El año 2000, en una primera reescritura de sus estrategias, sí relajaba las condiciones de uso al publicar una nueva doctrina según la cual las circunstancias bajo las cuales se usaría el arma nuclear incluirían la respuesta a ataques con armas de destrucción masiva (no solo nuclear) contra Rusia o sus aliados, así como en respuesta a una agresión convencional a gran escala crítica para la seguridad de la Federación Rusa.

Las dudas que esta descripción pudiera dejar intentaron ser despejadas por Patrushev, quien aclaró en 2009 que Rusia «puede lanzar un ataque nuclear preventivo contra un agresor que use armas convencionales en una guerra total, regional o incluso local». No es posible saber si esa era su interpretación personal, o era una declaración formal desde su cargo oficial.

En 2010, sin embargo, la nueva revisión pareció restringir un tanto ese uso, al permitirlo solo en caso de agresión nuclear o de armas de destrucción masiva, o si la existencia del Estado estuviera amenazada, mientras que en el discurso presidencial a la Asamblea Federal de 1 de marzo de 2018 Putin enfatizaba la agresión nuclear como el único posible desencadenante de la represalia nuclear rusa, olvidando los supuestos de otras armas de destrucción masiva o del riesgo existencial; y en junio de 2020 una nueva estrategia nuclear específica (*Fundamentos de la política estatal de la Federación de Rusia en el campo de la disuasión nuclear*) declaró que Rusia «considera las armas nucleares exclusivamente como un medio de disuasión», y que la disuasión nuclear rusa es de naturaleza defensiva, lo que parece excluir un primer uso¹¹.

Tan tortuoso camino no invita precisamente a sacar conclusiones claras, a pesar de los encomiables esfuerzos de Patrushev, ni siquiera la fácil conclusión de que la última es la que vale, porque no parece que cada una sea una enmienda a la anterior, para lo que usaría similar lenguaje, pero enfatizando la diferencia. Más bien parece todo ello envuelto

¹¹ <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202006020040>

en una niebla en la que cualquier decisión puede ser amparada por según qué texto se seleccione.

Los analistas han dedicado muchos esfuerzos a desentrañarlo, y a pesar de ello discrepan en sus interpretaciones. Algunos de ellos estiman que la estrategia que Rusia adoptaría en una crisis es «escalar para desescalar», que quiere decir subir de manera rápida para obligar al adversario a renunciar a la confrontación, evitando el descontrol que supondría imitar la velocidad de subida. Ello sería consistente con las repetidas amenazas proferidas, que pretenden ser una escalada verbal que no se corresponde con declaraciones, cuanto menos acciones, del contrincante.

En mi opinión, y teniendo en cuenta la composición de su armamento nuclear, con más de un tercio del total compuesto por armas de teatro, cuando utiliza los términos «defensivo», «disuasión» o «primer uso» se está refiriendo exclusivamente a las armas estratégicas, mientras que las de teatro las considera varios escalones por debajo en cuanto a limitaciones de uso, poco más que armamento convencional. El teatro para el que estas últimas están destinadas es Europa, y su empleo sería para sobreponerse a una hipotética derrota en el campo de batalla convencional.

Si esto es así, Rusia se enfrenta con varios problemas. El primero de ellos es que para que la escalada tenga racionalidad ambos lados deben poseer la misma comprensión del problema. Pero, por lo que parece, la visión rusa del arma nuclear no es la que tenemos fuera de sus fronteras: para los no rusos un arma nuclear es un arma nuclear, sin distinciones. Incluso China, su «amigo sin límites» ha expresado con bastante más claridad la opinión que le merece su uso: «La guerra nuclear no se puede ganar y no se debe librar», por lo que cabe suponer que un primer empleo del arma, sea cual sea su categoría, pondría seriamente a prueba los famosos «no límites» de su amistad.

Una visión compartida por las dos partes en colisión del significado del arma es crucial. Como dice la politóloga canadiense Janice Gross Stain, una de las cinco condiciones para una exitosa estrategia nuclear es la «comprensión clara de las intenciones del enemigo potencial y visión de las opciones disponibles para él», algo imposible de conseguir si se parte de conceptos diferentes. Por ejemplo, si la interpretación que se ha dado más arriba es correcta, Rusia podría fácilmente infravalorar la reacción aliada al uso de un arma de teatro.

El segundo problema es que las armas nucleares de teatro han sido concebidas para un uso que difícilmente se puede dar en la presente guerra de Ucrania. En principio se usarían contra una concentración de fuerzas, y el caso es que en esta primera gran guerra del siglo XXI las fuerzas, por razones que nada tienen que ver con lo nuclear, están bien dispersas para evitar la omnipresente observación por satélites, por aviación o por drones, que las hace fácilmente blanco de la artillería o el bombardeo aéreo. Parecida observación cabe hacerse de centros de mando, otro blanco favorito de las armas de teatro: si fueran localizables y alcanzables ya habrían sido blanco del armamento convencional aéreo o terrestre ruso.

El tercero es que el dejar una cierta extensión contaminada, un nuevo Chernóbil, puede ser para Rusia tolerable, incluso deseable, si es en Europa Occidental, pero malamente lo sería en Ucrania, de la que la parte disputada, Crimea y los *oblasti* de Donetsk, Lugansk, Zaporíyia y Jersón, la ha declarado «para siempre» territorio ruso. Parecido razonamiento sería en el caso —impensable y taxativamente descartado tanto por Ucrania como por sus apoyos occidentales—de que la propia Rusia fuera invadida y sus fuerzas superadas. En otras palabras, lo que puede ser deseable en el teatro europeo, que es la verdadera razón de ser de sus 1.558 cabezas nucleares de teatro, parece rechazable para la «operación militar especial» que «se han visto obligados a llevar a cabo».

Nos queda la duda de las naciones periféricas de su visión de la Gran Rusia, básicamente los antiguos poco entusiastas miembros del Pacto de Varsovia. Rusia, en su encarnación como URSS, usó esos países como un colchón frente a la supuesta agresividad occidental, y para ello el arma preferida fue la ideología comunista, en cuyo nombre controló todas esas naciones «en beneficio del pueblo», e incluso les impuso la disciplina por la fuerza cuando parecieron díscolos (República Democrática Alemana en 1953, Hungría en 1956, Checoslovaquia en 1968). Cabe sospechar que tendría tan pocos escrúpulos para usar el arma con esos vecinos como con los que vivimos más lejos, tal vez menos si aquellas invasiones de un miembro del Pacto de Varsovia a otros aliados suyos sirven de guía. Hoy la ideología comunista no sería la coartada, y la autocracia no funciona como otra ideología sustituta (aunque muchos regímenes comunistas parecen ver todavía en Rusia su modelo) pero la multitud de demenciales

acusaciones esgrimidas contra Ucrania nos da una idea de la creatividad rusa a la hora de establecer un *casus belli* para un injustificable ataque.

La fiabilidad técnica rusa

Una variante del primer escalón nuclear de la larga o corta escalada que algunos estudiosos consideran es la detonación de advertencia de un artefacto, preferiblemente de teatro, en un lugar donde no produzca bajas, por ejemplo, en el centro del mar Negro, con objeto de demostrar resolución (lo que caería bajo el tercer supuesto de los que antes se han mencionado). Esto tiene un problema: tiene que funcionar a la primera, porque cuando hablamos de miles de armas estratégicas, un fallo que afecte a muchas de ellas no es decisivo, las que sí funcionan se bastan y sobran para destruir varias naciones, además de que los fallos se pueden achacar a las defensas. Pero en una demostración fuera de territorio no cabe un fallo, porque el resultado (impresionar a la audiencia) sería contrario al deseado. Y si la desconfianza respecto a la fiabilidad de los sistemas militares rusos en general no fuera suficiente (recordemos como más notorio, pero ciertamente no único, el caso catastrófico del submarino *Kursk* en agosto del 2000) el reciente fallo en las pruebas de un SLBM *Trident 2* en el submarino HMS *Vanguard* (por segunda vez en ocho años) debería infundirnos serias dudas.

Los controles del poder

Hemos especulado antes sobre un hipotético uso de la inteligencia artificial a la hora de decidir el lanzamiento de un ingenio nuclear, pero hay otro factor conectado con esa misma decisión que puede ser de más trascendencia. Me refiero a los controles políticos de la nación, o si se prefiere, la libertad con la que el gobernante puede ejercer su juicio en algo que, en última instancia, podría afectar a la humanidad entera.

No cabe dudar de que en una democracia esos controles se pondrían en uso, y el gobernante en cuestión no podría llevar a cabo la decisión por su cuenta: los famosos *checks and balances* funcionarían, a pesar de lo que los soviéticos pudieran haber creído de la *madman theory*.

Lo mismo, aunque las estructuras son muy diferentes, cabe decir de un país comunista, como lo es China (hasta cierto punto con Xi Jinping) o mejor como lo fue la China inmediatamente anterior o la URSS. El Soviet Supremo y otros organismos ejercen un férreo control sobre el mandatario, hasta el punto de que a Khushev le depusieron fríamente dos años después de la debacle de los misiles de Cuba.

Pero Rusia es hoy una autocracia total, nadie ejerce ningún control de ninguna clase sobre el presidente Putin, que se comporta como un moderno Tiberio, con el que coincide incluso en la preferencia por defenestrar a sus enemigos. Incluso los más ruidosos de sus adláteres parecen empujarle a tomar tan drástica acción, probablemente porque así esperan gozar de su favor, pero ninguno pone en duda su derecho soberano a tomar la decisión que le plazca.

Resumen de las hipótesis de empleo

Dos situaciones se nos ofrecen para consideración que pudieran implicar el uso del arma nuclear en el contexto ucraniano:

La primera sería en el caso de que la suerte de las armas ucranianas mejorara y amenazaran realísticamente con expulsar las fuerzas rusas de territorio ucraniano. Esta derrota rusa, tras lo dicho y llevado a cabo durante los últimos dos años, sería tan dolorosa que el recurso al arma nuclear se presentaría como la única solución a un problema que Putin considera que afecta al interés vital de Rusia, aunque objetivamente considerado, el único interés vital amenazado es el suyo personal.

La acción podría tomar dos formas: una, hacer explotar un arma de teatro en el mar Negro y presentarlo como una advertencia y prueba de resolución; otra, si los avances de las fuerzas ucranianas ponen en riesgo a Crimea, la estrella rutilante de las conquistas de Putin, un blanco de oportunidad podría ser el istmo de Perekop (7 km de anchura, harían falta varias cabezas de teatro pero es factible), pues ofrecería excepcionalmente una alta concentración de fuerzas enemigas, además de garantizar el cierre de la comunicación natural de Crimea con el continente durante largo tiempo primando el puente del Kerch y la unión con el territorio genuinamente ruso. El empleo del arma contra un núcleo urbano creo que se puede descartar totalmente: no es una cuestión moral o ética, consideración que parece ajena a quien ha prodigado violaciones del

derecho internacional y de las leyes de la guerra, sino que su creciente estado de paria internacional se vería inmediatamente incrementado con la censura de China, la India, y en general del llamado «sur global», tan cultivado recientemente por el Gobierno de Moscú.

En cualquiera de estos casos u otro similar las potencias occidentales no responderían a la escalada subiendo otro peldaño de la misma escalera, sino —y así se le ha explicitado al parecer por EE. UU. por canales discretos a prominentes miembros del Gobierno ruso— con un ataque convencional devastador («catastróficas consecuencias» ha sido al parecer la expresión utilizada) lo que a la vista del penoso y declinante estado de las fuerzas armadas rusas tiene sin duda un poder disuasorio no muy inferior al nuclear. En pocas palabras, el famoso uso «táctico» de unas armas nucleares tendría en realidad un efecto estratégico, pero claramente negativo, una derrota en toda regla.

No cabe dudar de la convicción y resolución de EE. UU. en tal caso. El traumático curso de 20 años de guerra en Vietnam con enormes pérdidas humanas y reputacionales para EE. UU. proporcionó ocasiones en las que el arma nuclear pareció ofrecer el medio de revertir una situación que nunca fue prometedor, y varias veces claramente negativa. La guerra era además contra la expansión del comunismo, lo que la ligaba con el teatro europeo, y EE. UU. repetidamente declaró que la guerra era vital para su seguridad, intereses y prestigio. Al menos en cuatro ocasiones se debatió en Washington la posibilidad, solo para ser en todos los casos rechazada por razones no muy diferentes de las que pesarían en Moscú: impacto en la opinión mundial, que no hubiera perdonado su uso frente a un enemigo no nuclear, así como la ausencia de una concentración enemiga de fuerzas que hicieran rentable tan costoso, en términos de reputación, recurso. Todo ello ocurrió bajo nada menos que cinco presidentes de ambos partidos, lo que nos dice que la resistencia americana a usar la bomba no es meramente coyuntural.

La segunda situación podría ser una hipotética pero improbable victoria rusa. Una Ucrania sometida, tras un período para recuperar capacidades militares rusas dañadas en la guerra, permitiría a Putin contemplar con nuevos ojos la creación de un nuevo colchón que amortigüe la deletérea influencia occidental, ya no basado en el dominio comunista, sino meramente en obligar a las partes de ese colchón a subordinar su política a la autoritaria Rusia, la famosa «esfera de influencia» y su asociado *droit de regard*. Lo que está ocurriendo hoy en Georgia, donde el Gobierno y el Parlamento

aprueban leyes cortadas a la medida rusa en contra de la voluntad popular, es un buen ejemplo.

En tal caso, de las naciones que componen el *Intermarium* del mariscal Piłsudski, con una Ucrania neutralizada (Chequia, Eslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Moldavia, Polonia, Rumanía) la más poderosa y a la vez la más aguerrida es sin duda Polonia. Es plausible suponer que, focalizada allí la resistencia, los combates puedan producir una situación en la que el empleo del arma nuclear de teatro no suscitaría muchos escrúpulos en Rusia. Los misiles Iskander con cabezas nucleares de teatro ya posicionados en Bielorrusia nos confirman esta posibilidad.

Una gran dificultad, sin embargo, aplicable no solo a Polonia sino a todos los países mencionados excepto Moldavia es que son aliados de la OTAN. La repetida declaración de Putin al efecto de que «el artículo 5 [del Tratado de Washington] es un *bluff*» es probable que no se la crea él mismo, así que no por escrúpulos, sino por simple prudencia, no parece que el camino nuclear sea el que se vaya a tomar en este caso, porque en tal hipótesis la represalia no sería seguramente convencional, sino que provocaría una escalada nuclear completa, con entrada en escena de las armas estratégicas. Las probabilidades, pues, no son cero, pero ciertamente no parecen muy elevadas. Putin tendría ocasión antes de llegar a ese límite de hacer suya la frase que hizo célebre Edwin Meese III, fiscal general con el presidente Reagan: «Nuclear war ... may not be desirable».

Conclusiones

Lo expuesto hasta ahora confirma lo dramático del momento y lo cerca que estamos de que las manecillas del reloj se encuentren en la medianoche. Claro es que, si las manecillas retroceden antes de llegar no importará lo cerca que estuvieron, excepto por la angustia que la situación nos produce.

De momento, y lamentablemente, hay que descartar un deseable retroceso, porque más que la proximidad es importante la tendencia. Desde principio de este siglo (en coincidencia seguro que no del todo casual con los años de *reinado* de Putin) el reloj se ha movido prácticamente cada año en la misma dirección, lo que parece augurar mal para los próximos movimientos. Solo podemos desear que, como en la aporía de Aquiles

y la tortuga, estos avances sean cada vez más minúsculos. Desgraciadamente sabemos, como Zenón de Elea también lo sabía, cuando propuso la aporía, que Aquiles alcanzó a la tortuga antes de la meta.

Pero la conclusión de todo esto no tiene por qué ser negativa. En un artículo del 21 de abril 2024 en la reputada revista *Foreign Affairs*, «A Theory of Victory for Ukraine», Andriy Zagorodnyuk y Elliot A. Cohen argumentan que «... el régimen de Putin abandonó hace mucho tiempo la comunidad de naciones civilizadas. La única posibilidad que tiene Rusia de volver a la normalidad es a través de una derrota que aplaste las ambiciones imperiales de Putin y permita al país reevaluar con seriedad su camino y eventualmente reincorporarse a la sociedad de las naciones civilizadas». Así lo deseamos, y constatamos, por lo expuesto hasta aquí, que el uso del arma nuclear no es para Rusia un camino plausible para evitar la derrota, y mucho menos para volver al seno de las naciones civilizadas. Por el contrario, sería la certificación de su apartamiento durante generaciones por venir. Tal vez más importante que la reacción de los actuales, aunque no eternos ni ilimitados amigos de Rusia, sería la del propio pueblo ruso ante semejante iniquidad.

*Fernando del Pozo**

Almirante (ret.)

De la Academia de las Ciencias y las Artes Militares

Analista de Seguridad Internacional en el Centro para el Bien Común Global de la UFV.

Bibliografía

Bulletin of the Atomic Scientists, «The Doomsday Clock» 2023 and 2024 Statements.

FOLLETT, Ken. *Never*. Penguin Books.

FREEDMAN, Lawrence & MICHAELS, Jeffrey. *The Evolution of Nuclear Strategy*. Palgrave Macmillan, 2019.

GARLAND, Andrew R. *1983: The Most Dangerous Year*. Universidad de Nevada, Las Vegas.

HOROVITZ, Dr. Liviu and SUH, Elisabeth. «Trump II and Nuclear Assurances to NATO», *Stiftung Wissenschaft und Politik*. German Institute for International and Security Affairs. No 17. Apr 2024.

MACINTYRE, Ben. *The Spy and the Traitor*. Penguin Books, 2018.

Russia Nuclear Weapons: Doctrine, Forces and Modernization. Congressional Research Service, April 2022.

70/2024

28 de junio de 2024

Alejandro Mackinlay *

Occidente y el reto al sistema liberal

Occidente y el reto al sistema liberal

Resumen:

Las fallidas aventuras militares americanas en Asia de las décadas pasadas han transmitido una percepción de debilidad de los EE. UU. y de Occidente en general, lo que no solo resulta peligroso, sino también provocador para aquellas naciones disconformes con el sistema liberal y que desean cambiarlo. Así, el aparente retroceso de Occidente y particularmente de los EE. UU., cuyo poder militar habría perdido credibilidad y por lo tanto capacidad de disuasión, da una ventana de oportunidad a sus oponentes. La invasión rusa de Ucrania, la agresividad de Irán en Oriente Medio y sobre todo la posibilidad de un ataque chino a Taiwán, vienen a retar la continuidad de la primacía global occidental liderada por los EE. UU. y que se asienta, entre otros pilares, sobre un amplísimo sistema de alianzas internacionales y sobre su superioridad naval global. El fin del sistema occidental bien pudiera dar lugar a un caos generalizado, de ahí la necesidad de no dejar que desaparezca, respondiendo apropiadamente a los retos que se presentan.

Palabras clave:

Interés nacional, orden liberal, Occidente, China, Rusia, Irán, Europa, Marina estadounidense, periferia marítima de China, proyección de poder, acceso a las costas.

*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 West and the Challenge to the Liberal System

Abstract:

Those failed American military adventures in Asia in recent decades have conveyed a perception of weakness in the United States and the West in general, which is not only dangerous, but also provocative for those nations that are dissatisfied with the liberal system and wish to change it. Thus, the apparent retreat of the West and particularly of the United States, whose military power would have lost credibility and therefore deterrence capacity, granting a window of opportunity to its adversaries. The Russian invasion of Ukraine, Iran's belligerence in the Middle East and above all the possibility of a Chinese invasion of Taiwan, come to challenge the continuity of Western global primacy, led by the US. Which is established, among other pillars, on America's huge system of international alliances, and its global naval superiority. The end of the Western system could well lead to widespread chaos, hence the need not to let it disappear, and to respond appropriately to its standing challenges.

Keywords:

National interest, liberal order, the West, China, Russia, Iran, Europe, US Navy, China's maritime periphery, projection of power, access to the coasts.

Introducción

A partir de la invasión rusa de Ucrania se ha hecho evidente que la situación mundial se ha transformado radicalmente, un proceso que lleva más de dos décadas en marcha y que, entre otras, es consecuencia de la ventana de oportunidad que proporcionaron las aventuras militares de los EE. UU. en Asia a sus competidores geopolíticos, los principales China y Rusia. Mientras los EE. UU. concentraban su atención estratégica, esfuerzos y recursos en Afganistán e Irak, sus principales oponentes aprovecharon la coyuntura para reafirmarse estratégicamente: China se ha convertido en una superpotencia, con un enorme poder económico y militar; Rusia ha retornado a su pasado imperial y busca apuntalar, a sangre y fuego, una esfera de influencia que apoye su pretendido estatus de gran potencia; mientras, Irán ha reafirmado su política de expansión agresiva en todo Oriente Medio en busca de su objetivo final, la hegemonía regional. Simultáneamente Occidente en general y particularmente los EE. UU. han venido transmitiendo una sensación de debilidad, cuyo pináculo se alcanzó en agosto de 2021 con la retirada total de las fuerzas estadounidenses y OTAN de Afganistán. Como resultado el ambiente de seguridad global se ha degradado enormemente, lo que era evidente se hizo palpable en febrero de 2022, cuando Rusia invadió Ucrania, muestra de la pérdida de capacidad de Occidente y especialmente de los EE. UU. para disuadir a sus antagonistas de aventuras militares, ya que el poder militar americano y la determinación para usarlo perdieron la credibilidad, imprescindible para resultar eficaz. Un garrafal fracaso en la disuasión que ha marcado meridianamente el fin de la era de post Guerra Fría, forzando a las naciones europeas a salir de su largo letargo estratégico y a reconsiderar sus capacidades militares e industriales para la defensa. Así, el objeto de este trabajo es tratar de explicar como la evolución de la situación internacional supone un importante desafío para la continuidad del hasta ahora reinante (des)orden liberal internacional¹, sustentado por las naciones occidentales y del que tanto se han beneficiado esas y otras, como la propia China que, con Rusia, Irán y otros, ahora buscaría reordenar el sistema de relaciones internacionales.

¹ El orden liberal internacional se puede definir como un conjunto de relaciones estructuradas globales y basadas en reglas, fundamentadas en el liberalismo, que implica la cooperación entre Estados en y a través de instituciones multilaterales. Sin embargo, todas las relaciones entre Estados son soberanas, siendo estos libres para aceptar reglas, de ahí que en realidad un orden global no sea más que una quimera, a falta de un poder suficientemente capaz de imponer un conjunto de reglas a todas las naciones.

El concepto y sistema «Occidente»

La primera cuestión es aclarar que es el concepto «Occidente», o en su acepción inglesa «The West», algo que va más allá de un marco geográfico, sino una idea que trasciende ese ámbito. Hay naciones occidentales en el hemisferio sur, Australia o Nueva Zelanda, en el este de Asia, Japón y en Oriente medio, Israel. «Occidente» incluye algo más, un aspecto cultural, con su base en la civilización occidental y su extensión por todo el globo. Algo que iniciaron España y Portugal en el siglo XV y continuaron por vía marítima otras naciones del oeste de Europa, aunque con motivaciones y características distintas, pero ensanchando esa base común. Podemos considerar Occidente como un conjunto de naciones que comparten una visión basada en valores y derechos de la persona, el primero la libertad individual, la democracia como modo de organización de la sociedad, el Estado de derecho, la propiedad privada y la libertad de empresa y comercio. Así, Occidente básicamente es un concepto «institucional»², compartido por un grupo de naciones en varios continentes.

«Occidente es una serie de instituciones y valores. Occidente no es un lugar geográfico... "occidental" significa Estado de derecho, democracia, propiedad privada, mercados abiertos, respeto por el individuo, diversidad, pluralismo de opinión y todas las demás libertades que disfrutamos...» (*Kotkin, 2022*)

Si bien es difícil encontrar una única conexión orgánica común que identifique el concepto Occidente, este sería un conjunto variado de naciones que mantienen, además de unos valores compartidos, multitud de lazos y alianzas entre ellas, dando lugar a intercambios de todo tipo, políticos, militares, científicos, sociales y comerciales, etc., lo que asegura la permanencia y continuidad de esos vínculos de interés común y compartido. La Unión Europea, la OTAN, o el AUKUS son ejemplo de ello, como también la Zona Económica Europea. Sin embargo, las naciones occidentales no forman un club privado exclusivo, se relacionan libre y activamente con otras naciones en un mundo global, participando en instituciones internacionales abiertas al conjunto de naciones y fomentan la extensión de la democracia y valores compartidos más allá del ámbito occidental. También e indudablemente existen esferas de competición pacífica entre las

² REMNICK, David. «The Weakness of the Despot», cita una entrevista a Stephen Kotkin, *New Yorker*. 11/3/2022. <https://www.newyorker.com/news/q-and-a/stephen-kotkin-putin-russia-ukraine-stalin> (consultado 24/4/2024)

propias naciones occidentales, ya que el concepto se sustenta sobre un consenso básico de una comunidad de valores y en menor medida de intereses y además estos no siempre son coincidentes.

Indudablemente, desde el fin de la II Guerra Mundial los EE. UU. han sido el líder indiscutible del mundo occidental, por su poder económico y militar, y también porque su extensa red de aliados, que se reparte por todo el globo, multiplica su capacidad de influencia estratégica. Precisamente la competición durante la Guerra Fría entre los EE. UU. y la URSS fue un elemento esencial en la configuración del actual Occidente, que tendría su germen conceptual en la Carta del Atlántico, una declaración conjunta suscrita por Churchill y Franklin Delano Roosevelt, a bordo del crucero Augusta. Razón por la cual, además de otras, en el centro de la noción Occidente está la comunidad de naciones de lengua inglesa, siendo los EE. UU. su eje central. Durante el periodo de la II Guerra Mundial los EE. UU. sustituyeron al Reino Unido como principal potencia mundial, caracterizándose las sucesivas primacías globales de las dos naciones anglosajonas por tener un carácter eminentemente marítimo y naval, requisito indispensable para proyectar poder por todo el globo y asegurar las vías de comunicación que sustentan el comercio mundial, fuente de la riqueza y bienestar de las naciones.

El sistema occidental y las crisis del siglo XXI

Occidente actualmente se enfrenta a dos crisis simultáneas, una interna sobre los propios valores que constituyen la raíz del concepto, y otra geopolítica resultado de la aparición de competidores poderosos, el más capaz China, pero también otros como Rusia e Irán. Competidores que desafían el actual (des)orden liberal global desde posiciones distintas, pero coincidentes en el objetivo de sustituirlo por una alternativa que les resulte más favorable. Dejando aparte el problema metafísico que atenaza a las naciones occidentales hoy en día y que no es otro que el rechazo de determinadas élites intelectuales al propio sistema de valores³, los retos geopolíticos para Occidente se aventuran enormes: el primero derivado del poder económico de China, incomparablemente mayor del que en su momento tuvo la URSS; el segundo la

³ Ver, BERMAN, Russell A. «The West and The Battle of Ideas», *Defining Ideas-Hoover Institution*. 9/5/2017. <https://www.hoover.org/research/west-and-battle-ideas> (consultado 10/3/2024)

percepción por sus oponentes de que Occidente está en decadencia, particularmente los EE. UU. a partir de la crisis del 2008 y de la presidencia de Obama y finalmente la colusión de intereses entre los tres competidores principales para sustituir la hegemonía occidental, bajo el liderazgo de los EE. UU., por un sistema de relaciones de poder en el que primarían sus propios intereses.

El (des)orden liberal internacional, dominado por los EE. UU. y del que se benefician las naciones occidentales y el mundo en general, tiene su base en los acuerdos de Brenton Woods de 1945, por los que en esencia los EE. UU. asumían el grueso de la defensa, mientras que los aliados europeos se beneficiaban económicamente de la situación, renunciando a veleidades geopolíticas. Un sistema establecido sobre el poder militar y naval americano, que asegura el control de los *Global Commons*, de los cuales los mares y océanos del globo son el elemento físico esencial, ya que a través de ellos Washington proyecta su poder sobre el *Rimland* de Skypman, asegurando el interés vital de los EE. UU.: evitar la aparición de un competidor hegemónico en Eurasia y mantener el control sobre los accesos marítimos a América del Norte, en el Atlántico y en el Pacífico. El dominio americano sobre los océanos ha permitido el comercio y libertad de navegación, beneficiando enormemente también a las naciones que ahora pretenderían acabar con el (des)orden actual⁴. China es el mejor ejemplo de eso, durante décadas se ha beneficiado de un sistema sustentado en la libertad de comercio y navegación, exportando al mayor mercado del mundo, los EE. UU., toda clase de bienes manufacturados y así obteniendo los recursos necesarios para convertirse ahora en el principal competidor geopolítico de los EE. UU.⁵.

Tanto China como Rusia e Irán, Estados autoritarios de carácter imperial⁶, en el pasado y ahora también, están impulsando un proceso de cambio en el sistema general de relaciones globales, de carácter «occidental» basado en el respeto a unas reglas internacionales generalmente aceptadas. Un sistema con el que esas tres naciones, aunque no solo ellas, no están satisfechas, las tres poseen culturas propias, mientras

⁴ Ver, BRANDS, Hal. «The US' Waning Naval Dominance and China's Surge Should Worry You», *Bloomberg Opinion*. 21/3/2024. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2024-03-21/us-navy-s-waning-dominance-threatens-global-security> (consultado 4/4/2024)

⁵ Ver, SIRIPURAPU, Anshu y BERMAN, Noah. «The Contentious U.S.- China Trade Relationship», *Council on Foreign Relations*. 26/9/2023. <https://www.cfr.org/backgrounder/contentious-us-china-trade-relationship> (consultado 17/1/2024)

⁶ Ver, BRANDS, Hal. «China, Russia, and Iran Are Reviving the Age of Empires», *Bloomberg Opinion*. American Enterprise Institute, 14/4/2024. <https://www.aei.org/op-eds/china-russia-and-iran-are-reviving-the-age-of-empires/> (consultado 2/5/2024)

que cada una de ellas está impulsada por una «misión» distinta de carácter «providencial». Aunque China es la única de las tres que podría en el futuro y por sí sola suplantar el poder global de los EE. UU., transformando el orden mundial hacia un sistema con China en el centro. Una fórmula que no difiere de la explicada por Tucídides en el diálogo de Melos⁷, sustentada en las relaciones de poder, en el que dominaría la tradicional visión china sobre la armonía universal entre naciones y en la que a los países occidentales se encontrarían en la periferia del sistema. Un cambio que ante todo requiere el desplazamiento de la influencia y el liderazgo los EE. UU. en favor de China y que necesita, en primer lugar, la eliminación de la primacía naval global de los EE. UU. y sus aliados y por tanto la capacidad americana para proyectar poder sobre el Asia marítima.

La transformación geopolítica global y los desafíos para el (des)orden liberal

Tanto la invasión rusa de Ucrania, como los ataques a Israel de octubre de 2023 y abril de 2024, han reavivado la interminable crisis de Oriente Medio, tras los primeros estaría la mano de Irán, mientras que los segundos fueron una acción abierta y directa de ese país. Acciones que buscarían aprovechar la percepción de que los EE. UU. y sus aliados carecen de voluntad y medios para defender el actual (des)equilibrio internacional. Así mismo, la asertividad de China en los mares que rodean sus costas, arrogándose la total soberanía del mar Meridional de China y sobre todo con la aplicación de una creciente presión militar sobre Taiwán, responderían a una prueba sobre la determinación de los EE. UU. para honrar el compromiso autoasumido en la «Taiwan Relations Act»⁸. Percepción de debilidad occidental que se refuerza con asuntos como la evidente falta de voluntad del Congreso americano y particularmente de una importante parte del Partido Republicano⁹, para continuar con la ayuda militar a Ucrania, poniendo en riesgo la capacidad de resistencia de Kiev. Si Ucrania acaba cediendo ante Rusia por la carencia de ayuda militar americana podría consolidarse un potente eje, entre China y

⁷ Las relaciones de poder hace 2.500 años, o ahora, se resumen en la frase «los fuertes imponen su poder, tocándoles a los débiles padecer lo que deben padecer». Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso*, Libro V (85-113).

⁸ La «Taiwan Relations Act» promulgada en 1979 por el Congreso de los EE. UU. que define las relaciones entre los EE. UU. y la isla, estableciendo provisiones para el suministro de armas de defensa a Taiwán y para mantener la capacidad americana para oponerse con cualquier recurso considerado necesario a un cambio forzado del estatus de la isla.

⁹ SCHWENNESEN, Paul. «The U.S. Republican Schism on Ukraine», *Geopolitical Intelligence Services AG (GIS)*. 15/3/2024. <https://www.gisreportsonline.com/r/republican-schism-ukraine/> (consultado 1/5/2024)

Rusia, sostenido por el interés común y capaz de detentar el dominio hegemónico de Eurasia, a pesar de las potenciales desavenencias entre ambos. Un resultado que sería consecuencia de la polarización de la política interna en los EE. UU. y la falta de visión estratégica de la actual élite republicana, lo que podría dañar el interés nacional americano. Igualmente, la enorme deuda que acumulan las naciones occidentales, con los EE. UU. a la cabeza, es una peligrosa rémora para la adquisición y reposición de las capacidades militares ahora necesarias para disuadir a las naciones revisionistas de potenciales aventuras militares.

Los EE. UU. siguen contando con la mayor capacidad militar del mundo y también mantienen una extensísima red de aliados y bases militares a lo largo de la periferia marítima de Eurasia, desde la que proyecta su poder militar. La Marina estadounidense sigue siendo la principal garantía para la libertad de navegación y comercio a escala global, además de ser una herramienta esencial para el sostenimiento de la presencia e influencia americana en todo el mundo, incluso más allá del orden militar. La capacidad de predominar en el ámbito internacional sigue requiriendo el sustento del poder militar y naval, para así conseguir modelar en lugar y tiempo las condiciones más favorables para el interés nacional americano. Una política que también siguen Francia y el Reino Unido, en la medida de sus capacidades y a la que igualmente se apuntan los competidores geopolíticos de Occidente. En cualquier caso, el enorme poder americano hoy en día no está escaso de retos, que se extienden desde las aguas que rodean China a la gran planicie europea, pasando por el Oriente Medio. Sin embargo, el principal riesgo para el mantenimiento del poder global de los EE. UU. estaría en un potencial regreso al aislamiento internacional de los años 20 y 30 del siglo pasado, abandonando su formidable sistema global de alianzas¹⁰. El resultado de las elecciones presidenciales del próximo noviembre resolverá dudas, mientras sobre el (des)orden occidental se cierne el ominoso espectro de un segundo mandato de Trump.

El reto al liderazgo internacional de los EE. UU. también tiene consecuencias para sus aliados, Reino Unido, Francia, Alemania y como no España. Una aparente confrontación ideológica y segmentación social también sacude a nuestras sociedades, aunque estaría

¹⁰ NYE, Joseph S. JR. «Is America Reverting to Isolationism?», *Project Syndicate*. 4/9/2023. <https://www.project-syndicate.org/commentary/us-republicans-dangerous-isolationism-by-joseph-s-nye-2023-09> y GRYGIEL, Jakub. «Isolationism may be tempting, but it is utopian — and dangerous», *The Hill*. 30/10/2022. <https://thehill.com/opinion/congress-blog/3711643-isolationism-may-be-tempting-but-it-is-utopian-and-dangerous/> (consultados 2/2/2024)

por ver si estas estarían tan fragmentadas como se habla, o si por el contrario la división viene propiciada por ciertas élites, los creadores de opinión y la omnipresencia de los nuevos canales de información. Las naciones occidentales reflejan el mayor éxito social y económico de toda la historia de la humanidad, eso sí también con innegables debilidades y carencias. Sin embargo, en febrero de 2022 se hizo evidente que el benigno orden mundial nacido al final de la Guerra Fría había desaparecido, cogiendo a las naciones europeas con el pie cambiado y ello a pesar de los abundantes avisos previos. El ambiente de seguridad de repente se tornó hostil y peligroso y Europa se encontró deficientemente preparada para asegurar la paz y la defensa en su propio entorno geográfico. Así, la invasión rusa de Ucrania revela un fallo de la disuasión en un espacio geográfico inmediato a la UE y la OTAN¹¹. El empeoramiento de la situación en Oriente Medio, a partir de los horrores cometidos por Hamas el 7 de octubre pasado, seguido por el ataque de Irán a Israel con misiles el 13 de abril, no son sino más pasos hacia la desestabilización del tenue (des)equilibrio internacional, un eventual conflicto por Taiwán acabaría con el último vestigio de orden, además de resultar catastrófico.

Los desafíos a la hegemonía geopolítica de los EE. UU.

Los tres principales desafíos geopolíticos al sistema occidental lo son esencialmente a la hegemonía global de los EE. UU. y están conectados por el interés concurrente de sus tres rivales, aunque se desarrollan de forma autónoma en escenarios geográficos distintos: China quiere retornar al centro del mundo asiático oriental, para lo que necesita dominar la periferia marítima de Asia¹², conduciéndola también a una colisión con Japón; Rusia intenta restablecer su visión imperial desde el Báltico hasta las orillas del Pacífico, para lo que tiene que asegurar previamente sus fronteras en el oeste e incorporar a Ucrania, la independencia ucraniana es un obstáculo principal para que Rusia recupere su estatus de gran potencia¹³, y finalmente Irán trata de exportar su visión del islam

¹¹ BOLTON, John. «How Russia Is Beating the West at Deterrence», *Time Magazine*. 9/3/2022. <https://time.com/6155990/russia-ukraine-invasion-deterrence/> (consultado 12/3/2024)

¹² SULLIVAN, Jake y BRANDS, Hal. «China Has Two Paths to Global Domination», *Carnegie Endowment for Peace*. 22/5/2020. <https://carnegieendowment.org/2020/05/22/china-has-two-paths-to-global-domination-pub-81908> (consultado 12/2/2024)

¹³ BIELIESKOV, Mykola. «Russian victory in Ukraine would leave Europe at Putin's mercy», *Atlantic Council*. 21/3/2024. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/russian-victory-in-ukraine-would-leave-europe-at-putins-mercy/> (consultado 21/4/2024)

político a todo el Oriente Medio¹⁴, lo que le daría el control sobre una gran parte de los flujos energéticos globales, aunque su capacidad para ello es dudosa. Una situación enormemente complicada para los EE. UU. porque está en juego su poder global y en consecuencia la continuidad del «sistema occidental». La cuestión es qué hacer para asegurar el mantenimiento del actual (des)orden liberal, evitando el retorno a un sistema internacional caótico dominado por las relaciones de poder con regímenes autoritarios en su centro.

Parece que en los últimos años se acrecienta la percepción de un final caótico del sistema occidental de relaciones internacionales, algo que si no se evita podría ocasionar conflictos de graves proporciones y que para impedirlo se requieren esfuerzos en los más variados campos, diplomático, económico y desde luego militar. Un empeño ese último que se debería orientar a disuadir a los competidores geopolíticos, aunque principalmente lo sean de los EE. UU., de emprender aventuras militares, ya sea en Europa, Oriente Medio, o en la periferia marítima de China, específicamente en la antigua Formosa. No se trata de repetir las desastrosas intervenciones americanas de las décadas pasadas en Irak o Afganistán, la cuestión es utilizar el instrumento militar para disuadir el aventurerismo bélico de aquellos que quieren acabar con el sistema liberal de relaciones internacionales. Ello requiere disponer de unas capacidades eficaces y creíbles y una industria capaz de sostenerlas. Sin unos medios militares idóneos, relevantes y decisivos, capaces de disuadir a potenciales oponentes, el sistema occidental continuará siendo retado para forzarlo a mostrar debilidad, tal como continúa sucediendo en Ucrania. Aunque la principal amenaza para el sostenimiento del (des)orden occidental estaría en los mares que rodean China, y particularmente en la expansión de China más allá de la primera cadena de islas, esto requeriría la integración forzosa de Taiwán en la República Popular China y el control del acceso de sus competidores, los EE. UU., Japón y otras naciones aliadas, a los mares que rodean China, especialmente al mar Meridional de China.

Precisamente, la expansión de Pekín más allá del continente pasa por retar al poder naval de los EE. UU. y no solo en las aguas inmediatas de China, sino en toda la periferia marítima de Asia, desde Bab el Mandeb hasta las aguas del mar de Ojotsk, neutralizando

¹⁴ SMITH, Mia. «Iran's Attacks in the Middle East: Ideological or Practical?», *American Security Project*. 26/1/2024. <https://www.americansecurityproject.org/irans-attacks-in-the-middle-east-ideological-or-practical/> (consultado 3/2/2024)

la capacidad de la Marina estadounidense para proyectar poder sobre las costas del sur y este de Asia. Algo que de tener éxito probablemente terminaría con la hegemonía global americana, abriendo las puertas a un nuevo orden mundial¹⁵. De ahí que la expansión naval china a la que estamos asistiendo posiblemente no va a ser un fenómeno transitorio, sino que continuará imparable con el objetivo de superar las capacidades aeronavales globales de la Marina estadounidense¹⁶. Con ello Pekín trataría de asegurarse el éxito en un potencial conflicto naval con los EE. UU., que se extendería más allá de las cadenas de islas y de Malaca, un estrecho vital para China y su comercio, del que ya en el siglo XVI Tomé Pires señaló: «Quien posee Malaca tiene en sus manos la garganta de China»¹⁷. Una eventualidad a la que, para hacer frente Washington debería dedicar la mayor parte de sus fuerzas navales, desguarneciendo otras regiones del globo, como el Atlántico norte, el Mediterráneo o el golfo Pérsico¹⁸. Una situación que daría lugar a un vacío estratégico, que, si no es cubierto por las naciones marítimas europeas, entre las principales España, podría ser explotado por potencias hostiles a Occidente.

Las múltiples respuestas de Occidente

Está claro que no todas las naciones occidentales responden de la misma manera a los cambios en el panorama internacional, en primer lugar, están los EE. UU., líder del mundo liberal occidental desde el fin de la II Guerra Mundial y el foco principal del desafío de las naciones revisionistas. En consecuencia, la supervivencia del sistema occidental tal como lo conocemos necesita que la continuidad de la preponderancia global americana y para ello que la extensísima red de alianzas de los EE. UU. se mantenga. Una red que se extiende desde Europa hasta la periferia del Asia Oriental, donde se

¹⁵ MORATTO, Garrison. «The U.S Navy's Battle for Sea Power», *Real Clear Defence*. 20/3/2024. https://www.realcleardefense.com/articles/2024/03/19/the_us_navys_battle_for_sea_power_1019504.html (consultado 27/4/2024)

¹⁶ La Oficina de Inteligencia Naval evaluó recientemente que la industria de construcción naval de China tiene una capacidad 232 veces superior a la capacidad de construcción naval americana. Ver, HIPPLE, Mathew. «China's Navy is Using Quantity to Build Quality», *The Maritime Executive*. 18/2/2024. <https://maritime-executive.com/editorials/china-s-navy-is-using-quantity-to-build-quality> (consultado 15/3/2024)

¹⁷ Tomé Pires fue uno de los primeros exploradores portugueses en llegar a Malaca, donde permaneció de 1512 a 1515; redactó un informe para Manuel I de Portugal titulado *Suma Oriental*, en el que se utiliza la cita con referencia al comercio de la seda entre Venecia y China en siglos anteriores.

¹⁸ COLBY, Elbridge A. y VELEZ-GREEN, Alex. «To avert war with China, the U.S. must prioritize Taiwan over Ukraine», *The Washington Post*. 18/5/2023. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/05/18/taiwan-ukraine-support-russia-china/> (consultado 9/2/2024)

localiza el mayor desafío para los EE. UU. y donde el mantenimiento de las alianzas con las naciones insulares vecinas de los mares del este de Asia da como resultado el principal interés para Washington. Japón es hoy en día el aliado más importante para los EE. UU., incluso más que el Reino Unido, mientras Australia, Singapur, Taiwán, Indonesia y las Filipinas mantienen vínculos estratégicos, formales o no, con Washington conformando una trama de naciones amigas, temerosas de la expansión china y sin la que Washington no podría responder a una eventualidad militar en la región y por tanto perdería su carácter de potencia principal en Asia. Ese es el carácter que precisamente le permite continuar siendo el garante del sistema de (des)equilibrios globales y por tanto la primera potencia mundial.

En el otro extremo de Eurasia la Alianza Atlántica, bajo el liderazgo americano, ha sido hasta ahora la principal garantía de seguridad de Europa, sin embargo, el cambio de la prioridad americana hacia Asia está dando como resultado una transformación fundamental de la situación. La invasión rusa de Ucrania ha degradado la seguridad de Europa, a ello se une la perspectiva del retorno a la presidencia de los EE. UU. de Donald Trump, lo que alienta dudas sobre la continuidad del compromiso americano con la OTAN. Precisamente la congelación de la ayuda a Ucrania por el Congreso americano, debido a la oposición del partido republicano controlado por Trump, pone de manifiesto una tendencia al progresivo abandono por los EE. UU. de la tutela militar de Europa, forzando a los aliados europeos a asumir la carga de su propia defensa. En el futuro ya no serían posibles situaciones tales como se han dado con los países del norte europeos como Dinamarca, o Noruega, que, a cambio de un apoyo incondicional, en sangre y tesoro, en las aventuras militares americanas en Asia, recibían la cobertura de seguridad Washington, algo que les permitía disponer de unas FF. AA. testimoniales, con unas capacidades muy reducidas y orientadas fundamentalmente a auxiliar al aliado americano en sus intervenciones en el exterior. Una situación que ya no es sostenible para Europa que, ahora, frente a una Rusia hostil y con el imperativo de cubrir los vacíos estratégicos que resulten de la prioridad americana en el este de Asia, necesita un incremento sustancial de las capacidades de defensa propias.

Así, la reacción inicial, más o menos apocada, de las naciones europeas a la invasión rusa de Ucrania, se ha transformado en un apoyo abierto a ese país, tanto Francia como el Reino Unido se han convertido en grandes apoyos para Kiev, al tiempo que los

EE. UU. se inhiben cada vez más. También la UE ha comenzado a poner coto a la colonización tecnológica y comercial de China, las restricciones al 5G de Hua Wei son un ejemplo, aunque China sigue siendo el mayor socio comercial de Europa. Igualmente, las naciones europeas han reaccionado ante el deterioro de la situación en Oriente Medio, haciendo frente a los ataques al tráfico marítimo en el mar Rojo que llevan a cabo los hutíes, agentes de Irán, reflejando la necesidad de asegurar la estabilidad en el área. También, las principales potencias europeas, el Reino Unido, Francia, Alemania e Italia, participan con frecuencia en despliegues navales en el Indopacífico, en apoyo del aliado americano o independientemente. El Reino Unido, parte de AUKUS, mantiene una presencia ocasional en la región, en 2022 desplegó el grupo de combate de su portaviones *Prince of Wales*; Francia, un poder militar global, tiene una presencia naval permanente en el Índico; Italia se está dotando de una numerosa flota que ya opera más allá del Mediterráneo; mientras, Alemania, aunque todavía tímidamente, está en camino de incrementar notablemente sus capacidades navales. Así, la presencia naval en el Asia marítima de esas naciones también contribuye al mantenimiento de la primacía naval americana en el Asia marítima, un elemento esencial para el mantenimiento de su preeminencia global.

Conclusiones

La percepción de debilidad no es solo peligrosa, también es provocadora y eso es algo que Occidente en general y específicamente los EE. UU. han transmitido con sus fallidas intervenciones en Asia. El enorme incremento del poder chino, económico y militar proporciona a Pekín nuevas oportunidades, en una situación en la que el orden mundial liberal parece estar en retroceso y en la que las tres naciones autoritarias e imperiales pretenderían sustituirlo por un orden más favorable. Rusia, China e Irán estarían tratando de socavar el orden liberal de la post guerra fría, que se asienta sobre la hegemonía americana en los «Global Commons». Particularmente grave es el reto de China a la primacía naval de los EE. UU. en Asia, Pekín necesita y está adquiriendo, una marina oceánica, imprescindible para controlar las aguas más allá de las cadenas de islas y poder neutralizar la capacidad de los EE. UU. para proyectar poder sobre el Asia marítima, que es el factor que impide a China convertirse en el poder dominante en Asia. Así, las actuales perspectivas de una concentración de los recursos americanos en Asia,

imprescindible para responder a China, una extensión de la guerra de Ucrania, de un conflicto mayor en Oriente Medio y de un retorno de Trump a la presidencia de los EE. UU., hacen esencial para las naciones europeas replantearse las necesidades para su defensa, en medios y capacidad industrial. Algo que debe estar orientado fundamentalmente a evitar un conflicto abierto, mediante la disuasión de potenciales oponentes, asegurando la continuidad del (des)orden liberal global que tan beneficioso ha resultado para Europa y el mundo. Finalmente hay que señalar que las potencias bien establecidas caen por convulsiones internas y por la sobreextensión de su poder, más que por la acción de los enemigos exteriores, hoy día Occidente sufre una crisis ideológica, particularmente los EE. UU. Si de ella resulta un retorno al aislamiento americano, abandonando la red americana de alianzas globales, el «sistema occidental» colapsaría. Ni la UE, ni ninguna nación europea por sí sola, son capaces de sustituir al coloso americano, lo que dejaría las puertas abiertas al mundo caótico de las relaciones puras de poder, un regreso al siglo XIX, o al siglo V a. C., tal como nos enseña Tucídides.

*Alejandro Mackinlay**
Capitán de Navío (retirado)



71/2024

01 de julio de 2024

Miguel Ángel Melián Negrín *

**Puentes entre Oriente y Occidente:
El papel estratégico de la OTAN en
el Indopacífico frente a China**

Puentes entre Oriente y Occidente: El papel estratégico de la OTAN en el Indopacífico frente a China

Resumen:

La OTAN, en su rol como principal alianza militar a nivel global, ha tenido que hacer frente a multitud de desafíos y amenazas para asegurar el orden internacional y el equilibrio de poder regional en Europa. En un intento de adaptarse a su entorno estratégico y los cambios geopolíticos internacionales, desde su creación a mitad del siglo XX hasta la actualidad, la organización ha ido ampliando su visión estratégica, hasta incluir espacios de actuación inimaginable décadas atrás. Entendiendo este contexto, la OTAN debe enfrentarse a un entorno geopolítico altamente competitivo e interconectado. Impulsando a la alianza a replantearse su papel más allá de su tradicional presencia en Europa, el Indopacífico se presenta hoy como una preocupación estratégica para la organización. Dadas sus implicaciones económicas, comerciales y de seguridad, esta región se encuentra cada vez más ligada a los intereses de seguridad euroatlánticos. Y, sin dejar de lado sus valores fundacionales, la OTAN está decidida a hacer frente a las amenazas y retos que provengan de esta parte del globo.

Palabras clave:

OTAN, estrategia, Indopacífico, China, defensa.

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

Bridges between East and West: NATO's strategic role in the Indo-Pacific against China

Abstract:

NATO, in its role as the leading global military alliance, has faced numerous challenges and threats to ensure international order and regional power balance in Europe. In this context, to adapt to its strategic environment and international geopolitical changes, the organization has continually expanded its strategic vision since its inception in the mid-20th century to include areas of operation that were unimaginable decades ago.

Understanding this context, NATO must confront a highly competitive and interconnected geopolitical environment. This compels the alliance to reconsider its role beyond its traditional presence in Europe, with the Indo-Pacific now emerging as a strategic concern for the organization. Given its economic, commercial, and security implications, this region is increasingly tied to Euro-Atlantic security interests. Upholding its foundational values, NATO is determined to address the threats and challenges emanating from this part of the globe.

Keywords:

NATO, Strategy, Indo-Pacific, China, Defense.

Evolución de la visión estratégica de la OTAN: contra las amenazas globales

A 75 años del Tratado de Washington, la evolución estratégica de la principal alianza militar del mundo a lo largo de estas décadas es innegable. Con el principal objetivo de defender la estabilidad político-militar en la región euroatlántica e impulsar su recuperación, la organización nace con un propósito claro y específico, contrarrestar el crecimiento militar de la Unión Soviética (URSS)¹.

Con este fin, la OTAN fue adquiriendo cada vez más un rol determinante como garante de la seguridad y paz europeas. Tras varios altibajos en su relación con la URSS², el año 1991 transformó el panorama geopolítico europeo. Con la emergencia de la Federación Rusa y nuevos Estados independientes³, la relación se deterioró por distintos factores, desde conflictos geopolíticos⁴ hasta las distintas etapas de ampliación de la alianza. Así, a lo largo de su evolución la preocupación vital de la OTAN ha sido convertirse en un actor disuasorio ante la amenaza rusa, donde el desarrollo y despliegue militar hacia el este de Europa han sido fundamentales.



Figura 1. Expansión Este de la OTAN. Fuente: *The Washington Post*

¹ Tanto la alianza euroatlántica como el entorno estratégico de la misma han cambiado a lo largo de los años. Sin embargo, una constante en su orientación geopolítica ha sido la presencia de Rusia. En el siguiente documento de análisis se profundiza en el nuevo concepto de contención hacia Rusia y cómo la OTAN ha ido adoptando nuevas estrategias en esta línea. PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. *El nuevo enfoque sobre la contención en la OTAN*. Documento de Análisis IEEE 21/2021. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA21_2021_JOSPON_Enfoque.pdf (consultado 9/5/2024)

² El intento de entrada de la URSS en la OTAN en 1954 con la consiguiente creación del Pacto de Varsovia, la firma de la Ley Fundacional OTAN-URSS en 1997 o la creación del Consejo OTAN-Rusia en 2002 son algunos ejemplos de acercamiento entre ambos actores.

³ Hasta 14 nuevos países se erigieron como Estados independientes con la caída de la URSS.

⁴ Véase la guerra de Chechenia, la intervención de la OTAN en Kosovo y Bosnia o la invasión de Crimea en 2014.

Asimismo, el inestable transcurso geopolítico de la década de los noventa en Europa derivó en la conformación del flanco más importante a nivel estratégico para la OTAN, el flanco este. A partir de este avance estratégico en la composición y en la visión de la alianza⁵, la principal preocupación de seguridad de la OTAN ha girado en torno a la figura de Rusia, alcanzando el pico máximo en febrero de 2022 con la invasión de Ucrania. El inicio de esta guerra marcó un punto de inflexión en la orientación estratégica de la OTAN. La guerra ha regresado a Europa y la alianza no logró disuadir a Rusia de llevar a cabo su plan militar.

Paralelamente a la creciente amenaza de su entorno estratégico natural, surgen otros entornos preocupantes para la supervivencia de la alianza. Dado el crecimiento de las redes globales de interdependencia, los eventos geopolíticos internacionales actuales cada vez tienen un impacto que trasciende la región donde se originan, arrastrando de esta manera a las distintas potencias internacionales a cualquier parte del escenario global, la OTAN, como principal alianza militar mundial, ha visto supeditada su supervivencia a la estabilidad de otras regiones. Así, la adopción de su nuevo *Concepto Estratégico*, con una clara perspectiva global, es una consecuencia de este nuevo entorno operativo.

En esta línea, el *Concepto Estratégico de Madrid de 2022*⁶ estableció los renovados pilares de la actuación de la OTAN para dar respuesta a este nuevo planteamiento: disuasión y defensa; prevención y gestión de crisis; y, por último, el impulso de la seguridad cooperativa. Estableciendo el primer pilar como la base de su estrategia, donde Rusia es considerado el principal adversario, el tercer pilar impulsa la necesidad de que la OTAN amplíe su ámbito de actuación más allá de la región euroatlántica, específicamente en el Indopacífico.

La aceptación de esta región como uno de los tableros geopolíticos más importantes en la actualidad, y con vistas a un futuro cercano, incluye la comprensión estratégica de la

⁵ Ya en 2024, al menos 15 de los 32 miembros de la OTAN pertenecían a la esfera de influencia de la Unión Soviética.

⁶ El coronel del Ejército de Tierra Ángel José Adán realiza un análisis excepcional donde se exponen las líneas principales de este nuevo delineamiento estratégico de la OTAN al mismo tiempo que se comprenden sus causas y se identifican tendencias estratégicas de la alianza. Para más información: ADÁN GARCÍA, Ángel José. 2022. *Año de un nuevo Concepto Estratégico*. Documento de Opinión IEEE 18/2022. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEE018_2022_ANGADA_Nuevo.pdf (consultado 10/5/2024)

interconexión de seguridad entre el Indopacífico y la región euroatlántica. Esto obliga a la alianza a evolucionar su concepto estratégico hacia Asia, donde este nuevo Concepto se convierte en una verdadera declaración de intenciones. Otro ejemplo de este nuevo enfoque se aprecia en el reciente despliegue del brazo militar euroatlántico, organizado bajo el paraguas del SteadFast Defender.

SteadFast Defender 2024: Un ejercicio de poder y consenso

Desde sus inicios en 2021, los ejercicios militares conjuntos de la OTAN, denominados SteadFast Defender, han experimentado una notable evolución, adaptándose a los profundos cambios geopolíticos globales y al surgimiento de nuevas amenazas. Inicialmente enfocados en el despliegue rápido de las fuerzas estadounidenses en Europa y en la optimización de las operaciones marítimas e interoperabilidad, estos ejercicios se ampliaron en 2022 para abordar una mayor variedad de aspectos en su planificación, incluyendo nuevos elementos que abarcan desde la ciberseguridad hasta la mejora de la logística.

Asimismo, con la invasión de Ucrania, la OTAN ha redoblado su enfoque en la defensa colectiva y la disuasión, integrando en sus ejercicios escenarios novedosos de guerra híbrida y cibernética. Este planteamiento, junto con el progresivo desarrollo de operaciones militares tradicionales, demuestra un aumento estructural de la conciencia y cohesión dentro de la alianza.

De esta forma, el Concepto Estratégico de 2022⁷ refleja cómo la OTAN busca responder a un entorno más amenazante e interdependiente, continuando con una historia de adaptación que comenzó a mediados del siglo XX. Desde entonces, la alianza ha respondido a sucesos de gran impacto geopolítico como la Guerra Fría, la caída de la URSS o los atentados del 11 de septiembre de 2001, ajustando así su estrategia a un contexto global volátil. Este proceso ha llevado a la OTAN a expandirse tanto conceptual como territorialmente, fortaleciendo la cohesión y las capacidades defensivas para enfrentar desafíos emergentes. Como resultado, la reevaluación de su entorno de

⁷ Disponible *online* en: https://www.defensa.gob.es/Galerias/main/nuevo_concepto_estrategico_de_la_otan.pdf (consultado 28/5/2024)

seguridad y la consolidación de sus valores fundamentales se han convertido en pilares para esta nueva perspectiva estratégica del mapa de seguridad euroatlántica.

A raíz de estos cambios, y con el claro objetivo de impulsar su capacidad disuasoria, el Steadfast Defender 2024 se ha convertido en el mayor ejercicio militar de la historia de la OTAN. Su envergadura y los recursos desplegados, que incluyen dominios tan novedosos como el ciberespacio, no solo prueban la fortaleza militar, sino que también consolidan el liderazgo tecnológico de la OTAN y su nuevo rumbo estratégico.



Figura 2. Dimensión del SteadFast Defender 2024. Fuente: *The Sun*

La incorporación de la renovada estructura de la alianza, que incluye a actores geopolíticos cruciales como Finlandia y Suecia, asume un significado estratégico mayor. Esta integración amplía las capacidades de la OTAN en el este de Europa y refuerza los pilares de la seguridad europea. Este enfoque, a su vez, refuerza innegablemente la infraestructura militar de la organización y extiende sus capacidades tanto hacia el este como hacia la zona del Ártico, una región clave para la expansión estratégica de Rusia y China.

Además, el progresivo y estratégico despliegue militar del SteadFast Defender 2024 busca consolidar la posición de la OTAN frente a los desafíos multinivel que enfrenta en Europa. Desde Canadá hasta Bulgaria, la magnitud geográfica de este ejercicio

demuestra la capacidad operativa de la alianza para cubrir tan extenso territorio. Esto subraya la importancia de la dimensión geográfica en el desarrollo de este ejercicio y en el cumplimiento de los objetivos de la OTAN.

Asimismo, la magnitud y la composición del ejercicio señalan un esfuerzo sin precedentes para preparar a la OTAN para escenarios de conflicto de alta intensidad, como una posible tercera guerra mundial. Este ejercicio no solo integra las operaciones convencionales en tierra, mar y aire, sino que también abarca la guerra en dimensiones múltiples, incluyendo el ciberespacio, lo que refuerza el carácter multidominio de la OTAN. España y los países de Europa del Este, por ejemplo, juegan también roles cruciales, demostrando la integración estratégica dentro de la alianza⁸.

Por otra parte, en cuanto al impacto regional y global del SteadFast Defender 2024, este ejercicio refuerza indudablemente la posición de la OTAN como un pilar de la seguridad en Europa. La implicación activa en escenarios de guerra híbrida y la lucha contra el terrorismo son pruebas de la adaptabilidad y la preparación de la OTAN frente a amenazas contemporáneas.

Por último, a nivel global el ejercicio refuerza la presencia y la visibilidad internacional de la OTAN. La alianza está fortaleciendo sus lazos con países clave en Eurasia y el Indopacífico, lo que es fundamental para contrarrestar la ascendencia de China. Las colaboraciones con naciones como Nueva Zelanda, Australia, Japón y Corea del Sur son fundamentales en este esfuerzo. Por tanto, el SteadFast Defender 2024 no solo demuestra la capacidad militar de la OTAN, sino que también recalca su adaptabilidad e influencia creciente en la geopolítica global, donde Asia presenta un particular desafío para los intereses de la alianza.

⁸ Para comprender y profundizar en cómo la visión mediterránea de la OTAN ha ido adquiriendo cada vez más protagonismo recomiendo la lectura del siguiente documento de análisis. MÁRQUEZ DE LA RUBIA, Francisco. *Seguridad cooperativa OTAN: visión mediterránea*. Documento de Análisis IEEE 22/2019. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA22_2019FRAMAR_OTAN.pdf (consultado 10/5/2024)

La OTAN y su particular *Pivot to Asia*: Vínculos de seguridad euroatlántica - Indopacífico

En un contexto donde la autonomía estratégica prácticamente ha desaparecido, la perspectiva estratégica de la OTAN respecto al Indopacífico⁹ responde a la necesidad imperiosa de reconocer el papel de la alianza en el mundo y el impacto geopolítico internacional de los eventos en esa región. De la misma manera, también se observa cómo la ampliación de los intereses de la organización responde cada vez más a los cambios políticos y estratégicos que se han producido en el marco de las políticas internas del ampliamente reconocido líder de la OTAN, Estados Unidos¹⁰.

Desde que la Administración Obama estableciera en 2009 la visión estratégica *Pivot to Asia*, la visión estratégica de la OTAN se ha visto influenciada por esta nueva rama en la política exterior estadounidense. El acercamiento asiático encuentra sus raíces en las administraciones de Clinton y George W. Bush, pero fue Obama el principal impulsor de la presencia de EE. UU. en el continente asiático, situando su foco en el este. De esta forma, y entendiendo el paralelismo con el giro asiático de la organización, se ha ido produciendo simultáneamente (en el eje EE. UU.-OTAN) un acercamiento hacia países asiáticos que tradicionalmente han sido aliados occidentales en múltiples momentos históricos, como lo son Japón¹¹, Australia, Corea del Sur o Nueva Zelanda.

Liderados indudablemente por EE. UU., y acompañados por países con intereses en la región como Francia y Reino Unido, los acercamientos se han producido bajo la dualidad geopolítica-estratégica. Mediante la creación en 2010 del denominado *Individual Tailored Cooperation Package of Activities, Partners Around the Globe*¹², la OTAN ha generado

⁹ Recogida en el punto 45 de la declaración de Madrid de 2022, que dice lo siguiente: «El Indopacífico es importante para la OTAN, teniendo en cuenta que los acontecimientos en esa región pueden afectar directamente a la seguridad euroatlántica. Intensificaremos el diálogo y la cooperación con los socios actuales y nuevos del área Indopacífico para afrontar los desafíos interregionales y los intereses de seguridad comunes».

¹⁰ PONTIJAS CALDERÓN, José Luis. *La Autonomía Estratégica de la Unión Europea y la visión de Estados Unidos*. Documento de Análisis IEEE 29/2019. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA29_2019JOSPON_EEUU.pdf (consultado 10/5/2024)

¹¹ Como respuesta a los desafíos que presenta China en el Indopacífico, Japón y Estados Unidos han consolidado de forma histórica su alianza militar, impulsando la cooperación defensiva y militar a través de una serie de medidas que suponen la mayor remodelación de la alianza militar entre los dos países en 65 años e incluye acuerdos en defensa y tecnología.

¹² Un mecanismo diseñado para estructurar la cooperación entre la OTAN y países no miembros que buscan desarrollar capacidades de defensa y seguridad y profundizar su colaboración con la alianza. Este mecanismo ha sido fundamental para acercar posturas con los aliados regionales del Indopacífico. Por ejemplo, existe el acuerdo con Japón denominado *Individually Tailored Partnership Programme between NATO and Japan for 2023 – 2026*. Disponible online en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217797.htm?selectedLocale=en (consultado 28/5/2024)

una herramienta para mirar hacia el Indopacífico. Tanto militar como económicamente, el impulso de la política exterior en la región ha venido acompañado de la firma de acuerdos¹³ de cooperación estratégica con nuevos socios, reafirmando la renovada visión global de la alianza. Por tanto, la simultaneidad se observa en la medida en que las acciones de la alianza en el Indopacífico están alineadas con el aumento exponencial de la presencia de Estados Unidos en la región.

Sin embargo, cabe resaltar que cada uno de los 32 miembros de la organización dispone de una política exterior independiente y soberana. En ocasiones, actúan fuera del marco de seguridad de la OTAN cuando esta no responde a sus intereses, lo que puede generar diferencias plausibles respecto a este cambio estratégico. En este sentido, cabe resaltar la formación de tres bloques antagonistas.

El primero de ellos está formado por el tridente de EE. UU., Gran Bretaña y Francia, que son partidarios de expandir la presencia euroatlántica en la región. En segundo lugar, están aquellos países que presentan posiciones intermedias. En tercer lugar, se encuentran los países que adoptan una posición contraria debido a que sus políticas internas se oponen a los intereses de la alianza. Como resultado, de forma reduccionista, la OTAN se encuentra ante dos posturas principales: divergencias internas respecto a los verdaderos intereses de la alianza (centrándose en Ucrania y contrarrestar a Rusia) y, por otro, divergencias externas que abogan por una política exterior propia de la alianza con una ampliación estratégica hacia Asia.

Ahora bien, no solamente se observan diferencias en el seno de la OTAN, ya que en los principales aliados de la región también se observa la existencia de dos bloques estratégicos. Por un lado, Japón y Australia muestran un alineamiento firme con Estados Unidos, adoptando una postura dura contra China. Y, por otro lado, Corea del Sur y Nueva Zelanda apuestan por el uso del *soft power* a través del fortalecimiento de los lazos económicos, lo que marca diferencias en la forma de aproximación al gigante chino.

Llegados a este punto, la inclusión estratégica de la región del Indopacífico bajo el paraguas de preocupación de la organización responde a un nuevo escenario en el que la seguridad euroatlántica se entrelaza con los desafíos que plantea el Indopacífico. En

¹³ La OTAN, en aplicación de una renovada perspectiva global y en persecución de sus objetivos estratégicos en materia de seguridad internacional, ha logrado firmar progresivamente acuerdos con distintos Estados del mundo, desde Colombia hasta Catar, ya son 40 acuerdos con países no miembros con los que la alianza mantiene una relación de cooperación.

este sentido, el hito histórico se observa en un contexto de vital importancia para Europa, donde el acercamiento entre dos potencias que amenazan a los principios estructurales de la OTAN, China y Rusia, ha generado la necesidad imperiosa de incrementar su conciencia estratégica hacia otros escenarios.



Figura 3. Firma del Acuerdo China-Rusia, 2022. Fuente: *NBC News*

Con Rusia amenazando la seguridad euroatlántica, la posición china ha quedado lejos de encontrarse alineada con el bloque occidental. Ejemplo de ello fue la firma de un acuerdo de cooperación con el país ruso poco tiempo después de la acción militar sobre territorio ucraniano¹⁴. Indudablemente, la reacción de China ha ocasionado la creación de un vínculo entre la seguridad del continente europeo y la región del Indopacífico.

El apoyo implícito de China se refleja en un aumento de las capacidades militares rusas, permitiendo a Rusia continuar con su escalada militar y alcanzar sus objetivos en Europa. Por tanto, el acercamiento sino-ruso ocurre en un contexto de auge chino en la región, posicionando a China como la potencia con mayor influencia para desestabilizar el Indopacífico, al mismo tiempo que repercute en la seguridad de la zona euroatlántica. La interdependencia entre estas regiones ha quedado establecida.

Adicionalmente, el marco del acuerdo firmado entre las partes ha sido aprovechado por China y Rusia para confirmar la preocupación de ambos países por la estrategia

¹⁴ El contenido esencial del acuerdo está disponible *online* en: <http://en.kremlin.ru/supplement/5770> (consultado 10/5/2024)

estadounidense en el Indopacífico, terminado de conectar todos los puntos de este entramado geopolítico. Estos movimientos de los bloques antagónicos han llevado a la integración de la OTAN en el esquema geopolítico internacional. La necesidad de enfrentar retos globales desde una perspectiva integrada por parte de la alianza debe ser un elemento crucial para controlar las externalidades geopolíticas y asegurar la estabilidad internacional.

En esencia, la evolución geopolítica del tablero global ha provocado la transfronterización de los acontecimientos en todo el mundo. Esto obliga a los actores internacionales a involucrarse globalmente en la lucha por establecer sus objetivos y asegurar su supervivencia. En este contexto, en su papel como principal alianza militar internacional, la organización ha decidido dar un paso adelante e incluir en su radar geopolítico uno de los desafíos sistémicos para la próxima década: el ascenso de China y su influencia desestabilizadora global.

China y su atractivo estratégico para la OTAN: Eje central de inestabilidad en la región

En la Cumbre de Londres de 2019 la OTAN reconoce al ascenso chino por primera vez como un desafío estratégico multinivel (militar, económico y tecnológico). No es un hecho aislado que dos años antes, con la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca, la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2017* situara a China como un competidor sistémico para la política exterior estadounidense. Este enfoque se extendió a la actuación internacional de Estados Unidos, incluyendo a la OTAN. Desde entonces, la organización ha seguido los pasos estadounidenses y se ha esforzado por analizar el reto chino como el epicentro de la creación de una perspectiva global de la alianza transatlántica.

Posteriormente, en el año 2021 y en el marco de la Cumbre de Bruselas, se analizó específicamente en dos párrafos continuos cómo el desarrollo de China puede afectar a la seguridad de los países europeos, sentando las bases para las cumbres siguientes de Madrid y Vilna. En el *Nuevo Concepto Estratégico de 2022*, se menciona a China¹⁵ en el

¹⁵ También en este año China anunció su *Global Development Initiative* (GDI) en junio de 2022 y su *Global Security Initiative* (GSI) en septiembre del mismo año.

punto 13¹⁶ para confirmar el consenso en torno al reto que supone el ascenso chino como potencia global.

Debido al gran abanico de herramientas de las que dispone el gigante asiático, la preocupación militar proviene del crecimiento económico y de las operaciones militares híbridas¹⁷ que lleva a cabo (desde cibernéticas hasta tradicionales) en diferentes ámbitos. Ahora bien, el factor más influyente radica en la consideración transatlántica de la amenaza que supone la aspiración de China de controlar sectores estratégicos y tecnológicos clave. Este objetivo busca subvertir el orden internacional, actuando de mala fe para desestabilizar la balanza de poder global a su favor.

La reacción de la OTAN tras establecer a China como desafío sistémico se basa en impulsar el refuerzo de las capacidades de la alianza¹⁸. Con el foco situado en la disuasión nuclear y en la mejora de la comunicación entre los servicios de inteligencia de los miembros, estos buscan responder a la falta de transparencia china respecto a sus intenciones y sus continuas acciones coercitivas en el Indopacífico y fuera de la región. En este sentido, la OTAN ha incluido en el Concepto Estratégico de 2022 el pilar de la «seguridad cooperativa», un mecanismo destinado a buscar asociaciones clave para la seguridad euroatlántica en respuesta a nuevos desafíos, entre los que destaca China, que se posicionan en contra de los intereses de la organización. Un ejemplo de esto es la asociación histórica entre la Unión Europea y la OTAN¹⁹.

¹⁶ En este punto se expone el potencial marítimo, tecnológico, militar, económico y tecnológico de China, convirtiéndose en una amenaza clara para los objetivos y valores fundamentales de la OTAN.

¹⁷ Las operaciones híbridas cada vez son más frecuentes en el tablero internacional, donde China se muestra asertiva en la denominada *zona gris*, una zona de alta competición entre potencias donde se llevan a cabo acciones multidominio de carácter ofensivo. Desde ciberataques hasta operaciones de desinformación, estas operaciones se caracterizan por su incapacidad de determinación en cuanto a su autoría, dificultando su rastreo y convirtiéndose en una herramienta potente para los principales actores globales donde, sin duda, destaca el gigante asiático.

¹⁸ Las relaciones entre ambos actores han estado caracterizadas en los últimos años por la inestabilidad y la confrontación de perspectivas. Por un lado, el líder estadounidense reclama a los países miembros un mayor compromiso económico con la partida de defensa mientras que, por el lado europeo, se ha impulsado la necesidad de adoptar una postura que apueste por la autonomía estratégica, distanciando de esta forma las posiciones de los miembros de la OTAN.

¹⁹ Ya en la Declaración Conjunta de 2023 se menciona a China como una amenaza para la seguridad europea. Declaración disponible *online* en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/01/10/eu-nato-joint-declaration-10-january-2023/> (consultado 28/5/2024)

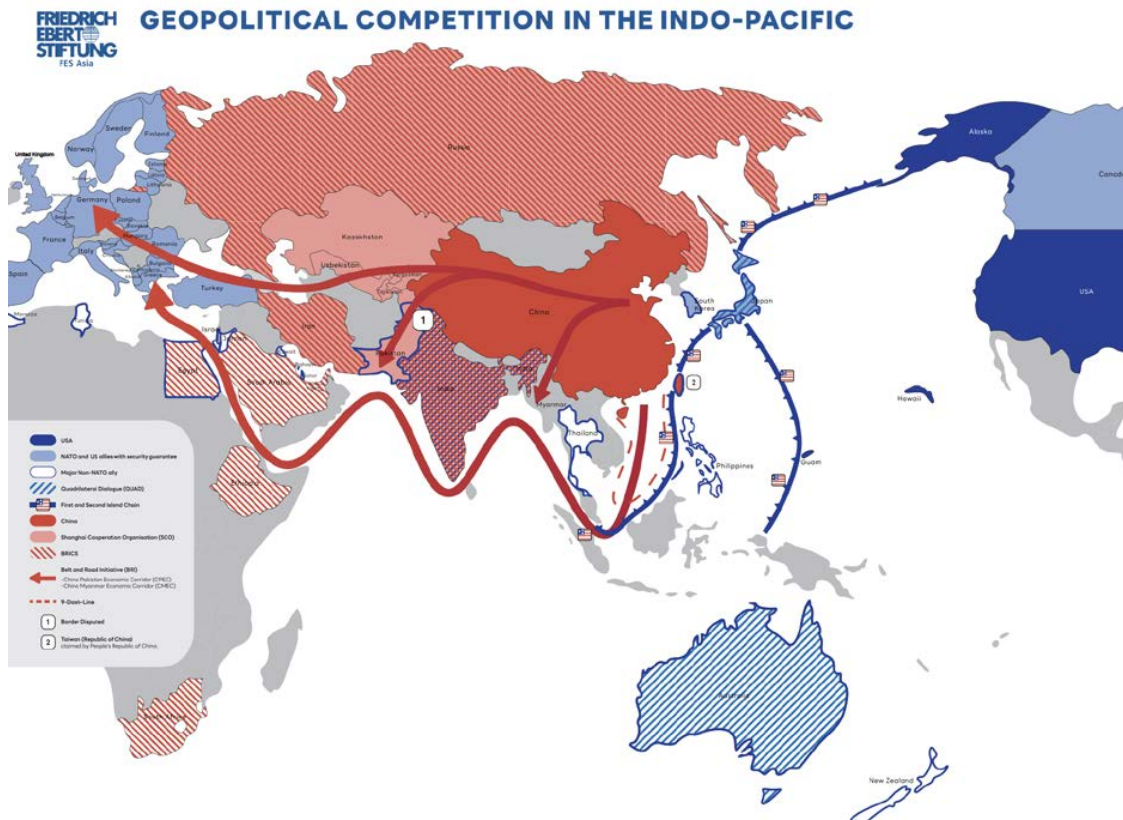


Figura 4. Mapa geopolítico del Indopacífico. Fuente: FES Asia

Asimismo, el papel central de China en los asuntos de seguridad del Indopacífico, sumado al contexto de competencia global con Estados Unidos por el dominio internacional, convierte a China en un actor a batir en la región. Esto se debe a que cuenta con las capacidades suficientes para ejecutar acciones que afecten al resto del mundo.

Así, y continuando esta tendencia, en la Cumbre de Vilna de 2023 se menciona a China directamente²⁰ como una amenaza primordial para la organización y sus pilares fundamentales, donde su evolución afecta explícitamente a la política nuclear, tecnológica y militar de la alianza. La amenaza que supone China ha obligado a la OTAN a adoptar una respuesta conjunta. Sin embargo, aunque dentro de la alianza se ha alcanzado un consenso sobre esta amenaza, no existe un alineamiento claro respecto a la respuesta que una organización como la OTAN debería proporcionar.

²⁰ Concretamente en los puntos 6, 23 y 74 de la Declaración Conjunta.

Por tanto, a partir del planteamiento estratégico de la OTAN en sus cumbres recientes, se pueden identificar tres niveles de relación respecto al desafío chino:

1. Primer nivel. Una relación de perspectiva global enfocada en el acercamiento diplomático entre China y la OTAN.
2. Segundo nivel. El diseño de políticas de seguridad euroatlántica que tengan en cuenta el factor chino.
3. Tercer nivel. La presencia de la OTAN en el Indopacífico debido a dos factores principales: la repercusión geopolítica en Europa de los acontecimientos en la región y el interés estadounidense de aumentar su presencia en el Indopacífico.

Teniendo en cuenta lo anterior, una de las principales vías estratégicas para la OTAN en el Indopacífico es el empleo de *proxies* en la región. Dada la importancia de China y los efectos perniciosos de su ambición estratégica, países como Filipinas, Malasia, Singapur o Vietnam están decididos a dar un giro en su política exterior con el fin de asegurar su posición en el Indopacífico. En esta línea, la opción más plausible es el alineamiento (para con determinadas materias específicas como la seguridad), con los líderes occidentales.

Ya sea Estados Unidos²¹ o Gran Bretaña, se observa una tendencia creciente en la comprensión del reto chino para el equilibrio de poder regional, por lo que los países están buscando opciones provenientes del otro lado del globo para hacer frente a China. Este puede ser un escenario de oportunidad para la alianza, debido a que el hecho de compartir una amenaza tan significativa como China supone establecer unos lazos duraderos y confiables para contrarrestar su poder en la región.

Además, y con el fin de estabilizar la región y contrarrestar los intereses chinos, países como Japón, Australia, Nueva Zelanda o Corea del Sur son ejemplo cuya actividad en el Indopacífico concuerdan también con los intereses de la OTAN. Acuerdos de defensa

²¹ Un claro ejemplo de ello es el reciente Acuerdo de Asociación Estratégica entre Estados Unidos-Vietnam, enemigos tradicionales que dejan a un lado sus diferencias para hacer frente a la amenaza china. Para más información, véase el análisis que he realizado para el Ministerio de Defensa de España. MELIÁN NEGRÍN, Miguel Ángel. *Asociación estratégica Estados Unidos-Vietnam: una nueva fase en la contención a China*. Documento de Opinión IEEE 100/2023. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO100_2023_MIGMEL_Vietnam.pdf (consultado 12/5/2024)

como el AUKUS²² y el QUAD²³, que incluso involucran a rivales directos de China como India, impulsan la presencia de países miembros de la OTAN en esta región del mundo. Esto da como resultado un enfrentamiento indirecto con China, enmarcado en una dinámica de competencia global donde el Indopacífico se ha convertido en una región clave.

Como consecuencia, el crecimiento y ambición de China han dibujado un nuevo mapa estratégico para la OTAN. En un entorno global de alta interdependencia y competitividad, la estrategia de China la ha colocado en el radar geopolítico de la OTAN, junto con el Indopacífico. Esto ha establecido los factores necesarios para vincular la estabilidad de dicha región con la seguridad euroatlántica en términos de seguridad. Por ende, la organización transatlántica se ha visto obligada a adaptar su espacio de seguridad hacia el continente asiático, demandando un esfuerzo mayor de sus Estados miembros dado el contexto actual en Europa, dando lugar así a un reto titánico para la supervivencia de la OTAN, tanto para extender su visión estratégica de la seguridad europea como su influencia global.

¿Una OTAN global para responder a China?

Ciertamente el planteamiento estratégico de la OTAN para el Indopacífico se encuentra en sus fases iniciales. Sin embargo, es innegable la existencia de la visión de China como una preocupación geopolítica compartida que necesita de posturas estratégicas organizadas para responder de forma eficaz. En este sentido, habiendo analizado tanto la evolución del espacio de actuación de la OTAN hasta la actualidad, así como los retos que supone el ascenso de China para la seguridad euroatlántica y sus características, se derivan las siguientes conclusiones:

²² Con el objetivo principal de contrarrestar la influencia china en la región del Indopacífico, el AUKUS es una alianza trilateral de seguridad formada en septiembre de 2021 por Australia, el Reino Unido y los Estados Unidos.

²³ Definida también como Diálogo de Seguridad Cuadrilateral, es una agrupación estratégica formada por Australia, India, Japón y los Estados Unidos. Establecida en 2007, pero revitalizada en los últimos años, el QUAD busca promover una región indopacífica libre y abierta, fortaleciendo la cooperación en áreas como la seguridad marítima, la lucha contra el terrorismo, la ciberseguridad y la respuesta a desastres naturales. También se considera una respuesta al creciente poder e influencia de China en la región.

- Consenso euroatlántico. Es vital que la OTAN consensúe una respuesta conjunta ante la influencia de China, la cual afecta tanto a la región del Indopacífico como a Europa, estableciendo dependencias que complican una respuesta agresiva dentro del marco de la OTAN, sin un consenso unificado es altamente complejo y desafiante diseñar e implementar estrategias efectivas frente a un actor tan organizado como China.
- Impulso de acuerdos regionales. Ante la falta de consenso interno, la OTAN debería buscar acuerdos de entendimiento con países influyentes en el Indopacífico como Japón y Australia, y no ignorar a otros como Vietnam, Filipinas, Singapur o Malasia, que comparten preocupaciones similares sobre China. Esto podría fortalecer la presencia indirecta de la OTAN en la región y beneficiarse de iniciativas estadounidenses preexistentes.
- Fortalecimiento militar. Continuar en la senda de la disuasión militar a través del control nuclear y el incremento de las capacidades militares y defensivas de los Estados miembros. El aumento del presupuesto de defensa por parte de los países miembros es primordial para poder sostener una situación de apoyo a Ucrania al mismo tiempo que se refuerzan las capacidades militares, potenciando la capacidad de disuasión de la OTAN y orientándose hacia un mejor posicionamiento para con China.
- Equilibrio entre cooperación y confrontación. Dado que un enfrentamiento debilitaría a ambas partes (claramente con la OTAN como más perjudicada), la alianza transatlántica debe actuar acorde a sus principios de garantizar la estabilidad internacional a través de la promoción de los valores de la paz y seguridad internacionales. De este modo, alcanzar un equilibrio que conlleve a unas relaciones estables con China y una disminución de la intensidad geopolítica en el Indopacífico tendría una repercusión positiva para ambos lados, así como para la seguridad euroatlántica y la reducción del acercamiento sino-ruso.

Concluyendo, la OTAN está llamada a rediseñar su rol global como consecuencia de los desafíos estratégicos que plantea el ascenso de China como potencia hegemónica. En esta línea, las dinámicas de competición internacional en las que se ven envueltos los actores en la actualidad llevan a que se planteen su presencia en entornos geopolíticos poco habituales en sus planteamientos originales.

Por tanto, el Indopacífico representa tanto una oportunidad como un desafío para el desarrollo de la OTAN, donde China pondrá a prueba sus capacidades en una región crucial para su política exterior y sus ambiciones estratégicas que, con sus respectivas consecuencias en el escenario europeo, llevarán a un espacio de confrontación que integra varias capas geopolíticas con sus respectivos intereses y contraposiciones. La estabilidad de la región depende, pues, de la intensidad competitiva entre las partes y del control de las acciones que se ejecuten.

*Miguel Ángel Melián Negrín**
Analista Internacional

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

3
E
P



Documentos

MARCO



Documentos
MARCO

1184 Transformación del panorama estratégico de Israel. La guerra contra Hamás y la reconfiguración de la geopolítica regional. Marta González Isidoro

01/2024

19/04/2024

Marta González Isidoro

Transformación del panorama estratégico de Israel. La guerra contra Hamás y la reconfiguración de la geopolítica regional

Transformación del panorama estratégico de Israel. La guerra contra Hamás y la reconfiguración de la geopolítica regional

Resumen:

Muchas cosas llevan cambiando en Oriente Medio desde hace aproximadamente una década. De forma lenta, pero pausada, desde la transformación del panorama estratégico hasta el reconocimiento de Israel como un actor regional relevante, pasando por toda la red de oportunidades que antiguos adversarios están aprovechando en los campos económico, energético, tecnológico, social y cultural. El mundo árabe suní más pragmático, encabezado por las monarquías del Golfo, fue el primero en dar el paso con la firma de los Acuerdos de Abraham, pero no fueron los únicos. La agresiva expansión de Irán en la región y la voluntad de avanzar en un programa nuclear que es percibido con mucha preocupación entre sus vecinos, fue quizá la primera razón para valorar la oportunidad coste-beneficio que supone seguir negando la existencia de un país, Israel, capaz de enfrentar con pragmatismo y resiliencia los retos derivados de una geografía poco favorable, un vecindario hostil, una absorción ingente de población heterogénea, las fricciones entre diferentes grupos sociales dentro de las comunidades israelíes o la gestión del terrorismo palestino. En los 75 años de existencia de Israel, la alta tecnología es el motor de crecimiento económico de un país educado y con un potente capital humano que busca la estabilidad regional, aprovechando una ventaja militar que hoy no encuentra competencia. Nos preguntamos si la dinámica regional se verá modificada tras los graves acontecimientos del 7 de octubre.

Palabras clave:

Israel, Palestina, Oriente Medio, 7 octubre, Gaza, Hamás, Irán, proxys.

***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.

Transformation of Israel's Strategic Landscape. The War Against Hamas and the Reconfiguration of Regional Geopolitics

Abstract:

Significant changes have occurred in the Middle East over the past decade. Gradually, the strategic landscape is transforming, and Israel is being recognized as a significant regional player. Former adversaries are taking advantage of opportunities in various fields, including the economy, energy, technology, social and cultural sectors. This extends beyond military and defense applications and into interpersonal relationships, promoting a new recognition, acceptance, respect, and cooperation paradigm. The Sunni Arab world, led by the Gulf monarchies, took the first step towards pragmatism by signing the Abraham Accords. However, they were not the only ones. The assessment of the cost-benefit opportunity of continuing to deny the existence of Israel, a country capable of facing the challenges posed by an unfavorable geography, a hostile neighborhood, a huge absorption of a heterogeneous population, frictions between different social groups within Israeli communities, or the management of Palestinian terrorism, was prompted by Iran's aggressive expansion in the region and its determination to advance its nuclear program. This is viewed with great concern by its neighbors. In the 75 years since Israel's establishment, high technology has driven its economic growth. Israel is an educated country with a strong human capital that seeks regional stability by leveraging its military advantage, which currently faces no competition. It remains to be seen whether the regional dynamic will change following the events of 7 October.

Keywords:

Israel, Palestine, Middle East, October 7, Gaza, Hamas, Iran, proxy.

Introducción

El mundo cambia y una parte significativa de Oriente Medio se adapta, si bien es verdad que las tendencias negativas que se están dando en el entorno estratégico de Israel podrían llegar a suponer un problema para su seguridad nacional si la polarización y la crisis interna que vivía el país antes del 7 de octubre de 2023¹ se reactiva, se acentúa y termina, incluso, por afectar a las Fuerzas de Defensa (FDI) y a los cuerpos de seguridad. Algunos análisis adelantaban la preocupación en este sentido², posibilidad que ya había quedado despejada³ la primavera de 2023 con la coordinación entre los servicios de inteligencia y las Fuerzas de Defensa en la Operación Escudo y Flecha, la tercera operación de disuasión en cuatro años que el gobierno de Israel emprendía para dismantelar la infraestructura operativa de la Yihad Islámica Palestina en Gaza⁴. El amplio respaldo al derecho de Israel a la autodefensa, mostrado en aquel momento tanto a través de los canales diplomáticos como en declaraciones oficiales públicas, fue un síntoma de que la normalización de Israel en la región avanza, y que las necesidades de cooperación en la definición del nuevo marco estratégico internacional que se está dibujando con la guerra de Ucrania y sus consecuencias, precisan también de un actor relevante, racional y pragmático, que se adapta con facilidad a los nuevos paradigmas geoestratégicos aportando valor. El brutal ataque llevado a cabo por Hamás el 7 de octubre y las derivadas de la campaña de Israel en Gaza, con la internacionalización parcial del conflicto, han cambiado el panorama estratégico de la región, dejando en

¹ Hamas lanzó un ataque masivo el 7 de octubre, en el que miles de terroristas se infiltraron en el territorio de Israel desde la frontera de Gaza y tomaron unos 240 rehenes en Gaza. Más de 1.200 israelíes y extranjeros fueron asesinados, incluidos más de 350 en el festival de música de Reim y cientos de civiles israelíes en las comunidades fronterizas de Gaza. A fecha 25 de febrero, 134 permanecen aún secuestrados en Gaza, 33 de los cuales murieron en cautiverio, según las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI).

² «A Strategic Alert in the Wake of the Judicial Reform», *INSS*, Background Paper. 21 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.inss.org.il/publication/strategic-alert/> y «What Will Change This Passover?», *Institute for Policy and Strategy*. 4 de abril de 2023. Disponible en: http://www.inss.org.il/social_media/passover-2023/

Nota: Todos los hipervínculos están activos a fecha de 21 de marzo de 2024.

³ La manifestación de un número significativo de reservistas, que en marzo firmaron una carta en la que amenazaban con no presentarse al período de instrucción ni a las operaciones militares si el gobierno no daba marcha atrás en la reforma judicial, no se cumplió. El riesgo mayor a la seguridad nacional unió de nuevo a toda la sociedad, a pesar de la polarización y las divergencias políticas puntuales. BROOKS, Risa & BEN SASSON-GORDIS, Avishay. «El dilema democrático del ejército israelí. ¿Puede el deseo de defender la democracia justificar la negativa a seguir órdenes?», *Foreign Affairs*. 9 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/israel/israeli-military-democracy-benjamin-netanyahu>

⁴ Operación Cinturón Negro (noviembre de 2019) y Operación Amanecer (agosto de 2022) precedieron a esta última, Operación Escudo y Flecha (mayo de 2023). En las tres ocasiones se ha tratado de operaciones militares selectivas contra el liderazgo de la Yihad Islámica Palestina (YIP), en respuesta a los lanzamientos de misiles y cohetes hacia territorio israelí, con intercepciones de objetivos y acciones preventivas.

suspenso la viabilidad de la normalización emprendida tras los Acuerdos de Abraham y el delicado equilibrio de Estado Unidos en Oriente Medio.

Estrategia en retrospectiva: conexión con el pasado, visión hacia el futuro

La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, publicaba un comunicado en abril de 2023, con ocasión del 75 Aniversario de la Independencia del Estado de Israel, en el que destacaba que «Europa e Israel están destinados a ser amigos». Von der Leyen remarcaba el pasado común de historia, valores, cultura y lazos compartidos entre Europa e Israel, quizá en un intento por suavizar las críticas que desde Israel se vienen haciendo por el sesgo tan marcado de los países europeos hacia la cuestión palestina y el aumento del antisemitismo, en un continente que erradicó la vida judía mediante una limpieza étnica sin precedentes, ocurrida durante el Holocausto en medio de la Segunda Guerra Mundial. La postura de Europa respecto del programa nuclear iraní, favorable a la renovación del JCPOA⁵ con Irán, y la interferencia en los asuntos internos israelíes también es un punto de fricción⁶. Y ello a pesar de que la Unión Europea es un socio comercial de Israel importante en los campos científico, tecnológico, de aviación y otros. La guerra de Ucrania y las consecuencias derivadas en materia energética y de seguridad parece haber convencido a los líderes europeos de la necesidad de girar hacia una *realpolitik* inteligente. Israel es un proveedor de gas a través de Egipto⁷, un relevante suministrador de equipos

⁵ Siglas en inglés del Plan de Acción Integral Conjunto, un acuerdo internacional sobre el programa nuclear de Irán firmado en Viena en julio de 2015 entre Irán, los P5+1 (países miembros del CS de la ONU + Alemania) y la Unión Europea. En su espíritu, el Acuerdo garantiza que el programa nuclear de Irán sea pacífico. De forma resumida, establece el calendario y las disposiciones para el levantamiento de las sanciones contra Irán relacionadas con las actividades nucleares. El 8 de mayo de 2018 el presidente Donald Trump anunciaba que Estados Unidos se retiraba del PAIC. El Consejo de la UE, por su parte, teniendo en cuenta el incumplimiento de sus compromisos por parte de Irán, decidía el 18 de octubre de 2023 mantener sus medidas restrictivas contra el régimen islámico.

⁶ BIGMAN, Akiva. «La demostrable intervención de la Unión Europea en la política israelí», *Israel Hayom*. 14 de septiembre de 2017 (en hebreo). Disponible en:

<https://www.israelhayom.co.il/article/504307>

ASRAF WAHLBERG, Moriah. «El Ministerio de Asuntos Exteriores contra la Unión Europea: Las posiciones del documento son inaceptables». *News 13TV* (en hebreo). 19 de diciembre de 2022. Disponible en:

<https://www.13tv.co.il/item/news/politics/state-policy/dk72m-903367250/>

⁷ El suministro de gas de Ashkelon a Al Arish a través del gaseoducto EMG es una conexión estratégica clave entre Israel y Egipto —el yacimiento Leviatán de Israel con las plantas de GNL de El Arish— en un tiempo de transformación industrial y necesidades crecientes de suministro de gas. Este gasoducto submarino, que tiene como objetivo colaborar en la exportación a Europa, está cerrado provisionalmente a raíz de la guerra de Gaza, desatada tras los acontecimientos del 7 de octubre. En 2022, casi un tercio (29 %) de las exportaciones mundiales de gas natural licuado (GNL) fue suministrado por los países exportadores de la región de Oriente medio y Norte de África (MENA): Catar, Omán, Emiratos Árabes Unidos, Argelia y Egipto. «Países de MENA suministran alrededor de 1/3 del GNL mundial», *GNL Global*. 1 de diciembre de 2023. Disponible en:

<https://www.gnlglobal.com/paises-de-mena-suministran-alrededor-de-1-3-del-gnl-mundial/>

de Defensa —por ejemplo, el sistema *Arrow* a Alemania⁸— y una fuente de inteligencia sobre las armas iraníes que los rusos están utilizando en suelo europeo, sobre todo los llamados drones suicidas. La filtración por *The New York Times* de la posibilidad de que Israel transfiriera armamento inteligente a Kiev, en especial misiles guiados antitanque y sistemas avanzados de defensa aérea, daba a entender un giro significativo respecto a la tradicional postura de equilibrio que Israel viene manteniendo para no dañar sus relaciones con Rusia, actor imprescindible en el escenario sirio⁹.

Uno de los principales pilares de la seguridad nacional de Israel es la cohesión y la resiliencia ante las adversidades. El país fue fundado por un movimiento nacional, el sionismo, que se basó en la conciencia y en la memoria histórica milenaria de un pueblo disperso para construir un Estado moderno funcional, definido por David Ben-Gurión como «singular»¹⁰. Los objetivos históricos del sionismo se han tenido que integrar y adaptar a una realidad estratégica que ha demandado nuevas necesidades. La enemistad y amenaza regional, la crítica y la hostilidad internacional, el desafío de vivir entre las costuras culturales de Oriente y Occidente, la polarización política regional y nacional, o la principal atención a las minorías judías del mundo mientras se respeta y garantiza su plena independencia en sus países de origen, ha marcado las líneas de acción de una estrategia de seguridad que, a lo largo de los años, ha tenido como pilar garantizar la seguridad física, mejorar la capacidad de autodefensa y de disuasión, y

Recomendable la lectura del estudio ESCRIBANO, Gonzalo y URBASOS ARBELLOA, Ignacio. «Las consecuencias energéticas de la guerra entre Israel y Hamás», *Real Instituto El Cano*. 17 de noviembre de 2023. Disponible en:

<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/las-consecuencias-energeticas-de-la-guerra-entre-israel-y-hamas/>

⁸ KERSHNER, Isabel. «Amid War in Ukraine, Germany Turns to Israel for Defense System», *The New York Times*. August 17, 2023. Disponible en:

<http://nytimes.com/2023/08/17/europe/israel-germany-us-arrow-missile-defense-system.html>

⁹ Rusia e Irán son aliados circunstanciales que colaboran en Ucrania y en Siria. En Siria, Rusia e Irán garantizan la continuidad del régimen de Bashar al-Assad, y a su vez Rusia permite que Israel neutralice objetivos iraníes. Las operaciones aéreas de Israel contra objetivos de Irán en Siria hasta el 7 de octubre de 2023 buscaban debilitar o neutralizar la infraestructura militar sin causar bajas, abortando los ataques, incluso en zona militar, si en el área del objetivo se detectaba presencia humana. A partir del 7-O ya no se tiene en consideración las bajas colaterales que puedan producirse, y junto a la infraestructura militar se busca la neutralización de los altos oficiales de la Guardia Revolucionaria de Irán (IRGC por sus siglas en inglés). En todo 2023 Israel bombardeó objetivos en Siria asociados a la presencia de Irán en ese país en 48 oportunidades (una vez por semana), 22 de esas operaciones aéreas se efectuaron sobre la propia Damasco. Los datos de las operaciones están en abierto y pueden consultarse en <https://www.idf.il>

¹⁰ Aunque los judíos desarrollaron su conciencia nacional como pueblo en el exilio, y a pesar de su identidad y conexión con la Tierra de Israel en la diáspora, en las primeras décadas de andadura del nuevo Estado fue necesario establecer un marco político y social de solidaridad común que conectara el pasado con la visión de futuro. Para el liderazgo político, las decisiones adquirían carácter existencial, porque además de la hostilidad externa, los desafíos internos —tensiones intracomunitarias, inmigración masiva o el encaje de la población árabe— precisaban de una resiliencia nacional que solo podría lograrse si se lograba educar en la construcción de una conciencia nacional para la vida de una nación independiente. Como los árabes rechazan una identidad nacional común, uno de los pocos acuerdos entre los partidos árabes y los judíos en Israel es que son dos naciones separadas que comparten una identidad civil común.

reducir, en la medida de lo posible, la hostilidad activa mediante un control estratégico sobre el conjunto de fuerzas militares de Oriente Medio. La alianza estratégica con Estados Unidos, y las relaciones singulares con Alemania, son las otras dos patas de un compromiso histórico que ambos países han asumido por la existencia y seguridad de Israel y que, si bien no está comprometida, la crisis de expectativas y la falta de confianza, que se aprecia en los últimos años, evidencian las divergencias en lo que respecta a la percepción de las amenazas, la forma de enfrentarlas, o el peso concedido a la dimensión de los valores¹¹.

Las divisiones identitarias, religiosas o culturales en un país heterogéneo que ha buscado el equilibrio interno entre sus diferentes sectores, es un fenómeno que no es nuevo, pero que se viene intensificando en los últimos años. El estancamiento político que vive Israel desde 2019 se ha manifestado, no solo en la incapacidad para formar gobiernos de coalición estables, sino que también ha afectado a la capacidad de tomar decisiones sobre cuestiones críticas. La inestabilidad política, fruto de la polarización en los discursos y la merma de la confianza pública en las instituciones, ha expuesto las profundas deficiencias y debilidades de un sistema político y social paralizado para hacer frente a las amenazas internas y externas, y que tiene su impacto en la seguridad nacional¹². Más allá de amenazar los cimientos de la democracia israelí, la principal debilidad de Israel se encuentra en su fuerte dependencia de las exportaciones, de modo que cualquier recesión global afecta negativamente a la economía local¹³. Los Acuerdos de Abraham son una prueba del potencial para generar empleos, fortalecer las economías y allanar el camino para un futuro próspero, pero las tendencias globales

¹¹ En el caso de Alemania, la Memoria del Holocausto y las consideraciones morales derivadas de la reparación a las víctimas han sido el pilar de unas relaciones que, aunque también han tenido su parte de beneficio económico mutuo, se han visto alteradas por la posición alemana respecto del conflicto palestino-israelí o las diferencias de percepción de la amenaza nuclear iraní. STEIN, Simon. «Germany-Israel Relations, Unique, or Normal?», *INSS Insight*, No. 1030. 7 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.inss.org.il/publication/germany-israel-relations-unique-normal/>

¹² Un informe de inteligencia de 2020 señalaba que las deficiencias que se apreciaban en el entorno político, económico y social, en caso de conflicto a gran escala y emergencia, impactarían negativamente en la capacidad del Estado para gestionar la vida diaria con éxito y mantener la continuidad funcional durante un tiempo prolongado. ELRAN, Meir *et al.* «Israeli Society: Challenges to Societal Resilience», *INSS Strategic Survey for Israel 2019-2020*. January 2020. Disponible en: <https://insss.org.il/wp-content/uploads/2020/01/Israeli-Society.pdf>

¹³ FEÁS, Enrique. «Los efectos económicos y geopolíticos de la guerra de Gaza», *Real Instituto Elcano*, ARI 122/2023. 4 de diciembre de 2023. Disponible en: <http://www.media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/12/los-efectos-economicos-y-geopoliticos-de-la-guerra-de-gaza/>

advierten también que un estancamiento en un entorno que cambia rápidamente requiere examinar el nivel estratégico y holístico y orientar los objetivos a largo plazo. Fue precisamente la inestabilidad en Oriente Medio y el realineamiento de sus fuerzas políticas, además de la necesidad de empezar a buscar alternativas para conectar África y Asia sorteando el golfo Pérsico, lo que llevó a Israel a desbloquear en 2017 la transferencia de las islas de Tirán y Sanafir¹⁴ a Arabia Saudí, facilitando la resolución de una disputa territorial entre la monarquía wahabita y Egipto, tras recibir garantías de libertad de paso y seguridad en el golfo de Aqaba¹⁵.

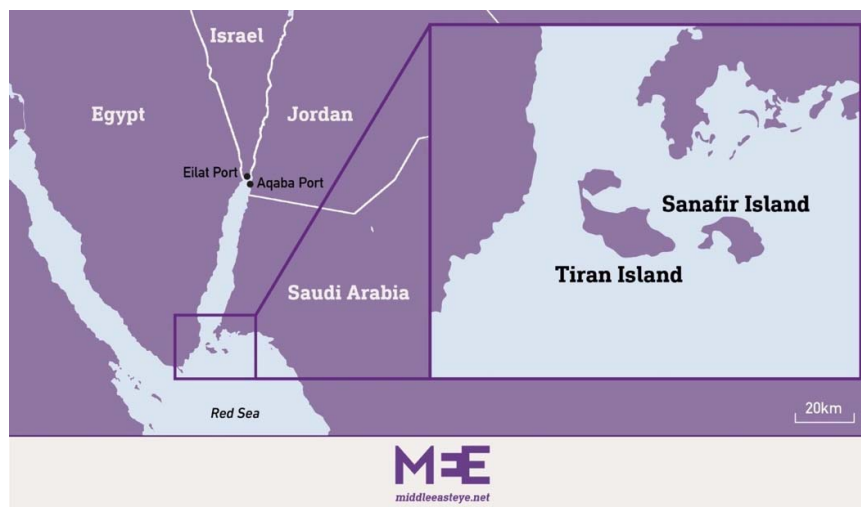


Figura 1. Localización geográfica de las islas Tirán y Sanafir. Fuente: *The Middle East Eye*. «Tiran and Sanafir: Why are the Red Sea Islands strategic for Egypt, Saudi Arabia, and Israel?». 15 July 2022. Disponible en: <https://www.middleeasteye.net/news/egypt-saudi-israel-tiran-and-sanafir-read-sea-islands-strategic>

Desde 2016 los dos países árabes habían entrado en una nueva era de distensión, materializada en una serie de acuerdos de cooperación de interés mutuo de trascendencia regional. El gobierno de Israel vio en el anuncio de construir un puente sobre el mar Rojo, una megalómana obra de ingeniería que conectaría la península del Sinaí con la península arábiga, el deseo de Arabia Saudí de mantener su papel de

¹⁴ Son dos islas que se ubican en la parte norte del mar Rojo y que, más allá de su valor económico (atractivo para el turismo o las oportunidades adicionales para la explotación de recursos naturales), su posición estratégica ha sido motivo de tensiones en el pasado, incluso de dos guerras (1956 y 1967). Importante ruta marítima a los puertos de Eilat (Israel) y Aqaba (Jordania), desde el Tratado de Paz entre Israel y Egipto forman parte de la llamada «zona C», por lo que solo pueden estar desplegadas fuerzas internacionales de paz para garantizar la libertad de navegación y el cumplimiento de los acuerdos internacionales. Según el acuerdo de transferencia, los sauditas se comprometían a garantizar el *statu quo*, es decir, no impedir ni obstaculizar el libre paso a la navegación israelí por las aguas aledañas a las islas. Este compromiso parece indicar un reconocimiento implícito de la existencia de Israel.

¹⁵ El golfo de Aqaba es crítico para Israel, porque conecta el puerto de Eilat con el mar Rojo. Puesto que el estrecho de Tirán sirve de acceso a los océanos del mundo desde el golfo de Aqaba en conformidad con los tratados internacionales, es el único canal en el que los barcos israelíes pueden navegar desde el puerto de Eilat.

liderazgo en el golfo Pérsico y Oriente Medio, pero también un potencial por hacer más eficiente el flujo de mercancías que entran y salen por sus fronteras.

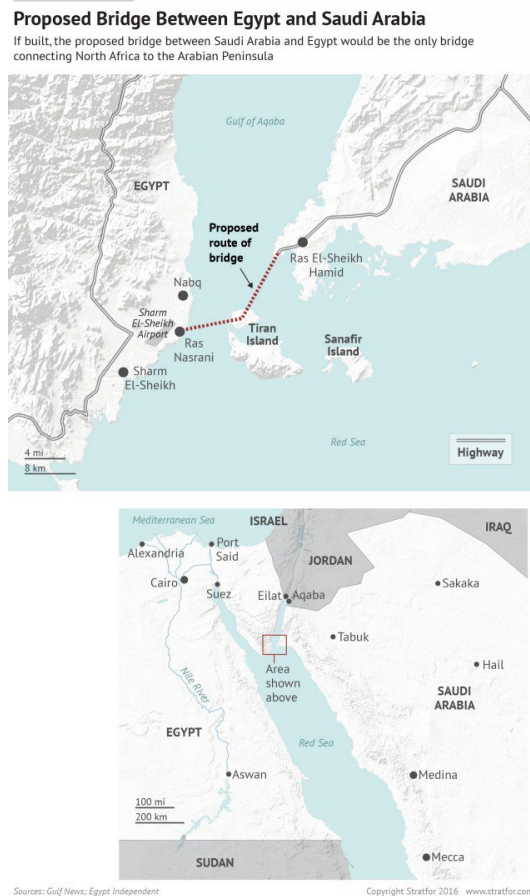


Figura 2. Propuesta de construcción de un puente entre Arabia Saudí y Egipto tras el Acuerdo de devolución de las islas Tirán y Sanafir a Arabia Saudí. Fuente: Stratfor. «Proposed Bridge Between Egypt and Saudi Arabia». April, 15 2016. Disponible en: <https://www.worldview.stratfor.com/article/building-bridges-between-egypt-and-saudi-arabia>

Las disputas con Irán han tenido su impacto, también en la navegación comercial por el mar Rojo, y el desvío de los cargamentos más sensibles por el cabo de Buena Esperanza para sortear los ataques de los huzíes¹⁶ es una prueba de la necesidad de abrir un puente terrestre que recorra el corazón de la región, a través de Emiratos Árabes Unidos, Arabia

¹⁶ La guerra de Israel contra Hamás en la Franja de Gaza tras los ataques terroristas del 7 de octubre ha abierto otros frentes que pueden escalar a nivel regional. Uno de ellos es la inseguridad en el mar Rojo y el impacto económico para Europa y Asia, así como las derivadas geopolíticas que implica los ataques de los rebeldes huzíes de Yemen al tráfico mercante que accede a esta vía de comunicación marítima por el estrecho de Bab-el-Mandeb. ROMERO JUNQUERA, Abel y CASTRO TORRES, José Ignacio. *¿Qué está pasando en el mar Rojo? Causas y consecuencias de esta nueva crisis. Documento Informativo IEEE 01/2024*. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2024/DIEEEEI01_2024_ABEROM_MarRojo.pdf

Saudí y Jordania hasta el puerto israelí de Haifa¹⁷. La aceleración del proyecto alternativo a la Ruta de la Seda china en estos tiempos de tensión regional y crisis del transporte está empezando a ser una realidad económicamente atractiva. Los Acuerdos de Abraham estaban cambiando la realidad política de la región, y el corredor económico entre India, Oriente Medio y Europa (European India Gateway, EIG por sus siglas en inglés), con la aprobación de Estados Unidos, eliminaba los procedimientos burocráticos, incluidos cambios de conductor, papeleos y tiempos de espera.

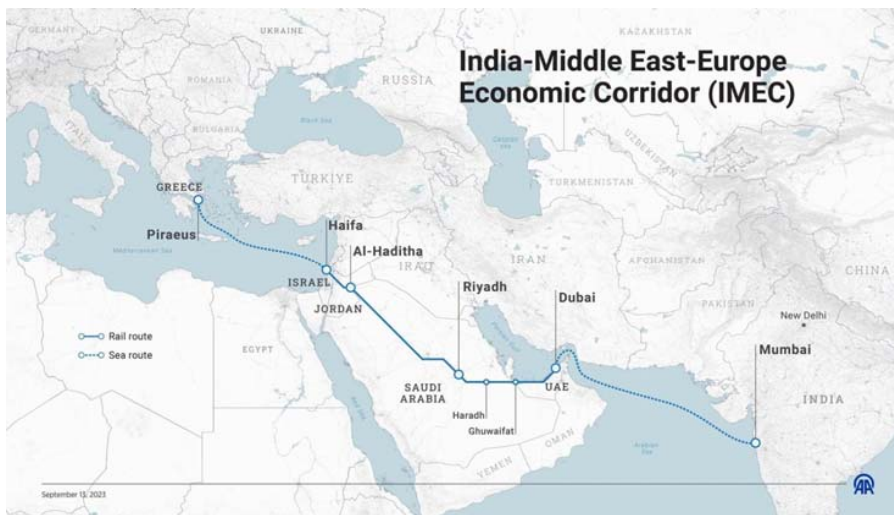


Figura 3. Proyecto del Corredor Económico India-Oriente Medio-Europa (IMEC).

Fuente: *The Lowy Institute*. «History repeats: a new (old) economic corridor emerges». 1 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/history-repeats-new-old-economic-corridor-emerges>

Una iniciativa para promover la conectividad en los campos del transporte, la infraestructura y la información, la inserción de Israel en la región y la paz en Oriente Medio. Un entendimiento entre Israel y Arabia Saudí anunciado durante la Cumbre de Delhi del G-20 a principios de septiembre de 2023 y una iniciativa atrevida, percibida con preocupación por Irán y el eje chií —que empezaba a perder peso en la región—, por potencias regionales como Egipto, Catar y Turquía, y también por China, igualmente

¹⁷ En un momento en el que Arabia Saudí todavía no reconoce a Israel, el incluir el puerto de Haifa en la ruta comercial entre la India y la UE a través de la península arábiga fue una sorpresa. El desarrollo de la llamada «alternativa a la Ruta de la Seda» china evita los ataques de las milicias vinculadas a Irán. Aunque ha suscitado algunas protestas en Jordania, el transporte por carretera desde el Golfo hasta Jordania, Israel y Egipto a través de Arabia Saudí se está haciendo cada vez más evidente en estos meses de guerra. Decenas de camiones llegan cada día al puerto israelí de Haifa atravesando el territorio por el puente de Allenby. «Los ataques houthi reavivan el corredor saudí entre el Golfo e Israel». *Asianews*. 16 de febrero de 2024. Disponible en: <http://www.asianews.it/noticias-es/Los-ataques-houthies-reavivan-el-corredor-saudí-entre-el-Golfo-e-Israel-60162>

perjudicada por la clara competición que supone una propuesta liderada por su rival indio y que se ancla como un guante en la estrategia europea Global Gateway¹⁸. El daño provocado a finales del mes de febrero por los huzíes a cuatro cables de comunicación que pasan por el mar Rojo y conectan a Europa con Asia, no fue tan extenso como para interrumpir la comunicación, pero sí suficiente para reducir las prestaciones del European India Gateway —EIG— que conecta el sur de Europa con Egipto, Arabia Saudita, Yibuti, los Emiratos Árabes Unidos y la India¹⁹. Los países árabes del golfo Pérsico, en clara competencia con China, llevan años desarrollando puertos en África del Este y en el Cuerno de África para facilitar las conexiones a sus zonas industriales, plantas de petroquímica o zonas libres de comercio. Israel está presente en todas esas iniciativas. Geoeconomía y geopolítica que genera beneficios, pero también nuevas posibilidades de tensión y conflicto.

El gobierno del Líbano, a pesar de los momentos de inestabilidad en su frontera sur, también había cerrado un acuerdo sobre el establecimiento del límite marítimo con Israel, con la mediación del diplomático norteamericano Amos Hochstein, y no parecía improbable un acuerdo territorial sobre las mismas bases dejando al margen a Hizbulá²⁰. La seguridad y la estabilización que apuntaban a una transformación económica, social

¹⁸ La estrategia europea Global Gateway surge tras el compromiso adquirido en la Cumbre del G-7 de junio de 2021 para poner en marcha una asociación de infraestructuras, así como para hacer frente al déficit de inversión europea en los ámbitos digital, clima y energía, transporte, salud, educación e investigación. En el sector de las infraestructuras, el proyecto se ha calificado como un intento europeo de competir con la iniciativa de la Franja y la Ruta (OBOR por sus siglas en inglés) china. Para entender el papel de la UE en este ámbito se sugiere la lectura del documento: GONZÁLEZ, Marta y MARQUINA, Antonio. «La competición internacional y el papel de la Unión Europea en el sur global», en GUINEA, Mercedes (coordinadora), «La Unión Europea. Cambios inducidos por la guerra de Ucrania», *Revista UNISCI*, n.º 64. Enero de 2024. Disponible en:

<https://www.unisci.es/journal-unisci-revista-unisci-no-64-january-enero-2024-la-union-europea-cambios-inducidos...>

¹⁹ La EIG es propiedad de AT&T, Saudi Telecom, Verizon y Bharat Sanchar. En lo que algunos analistas consideran una nueva guerra fría, y otros un multilateralismo que no acaba de cuajar con eso que se denomina el sur global, lo que parece es que asistimos al surgimiento de un frente único contra Washington que se extiende desde el mar Báltico hasta el golfo Pérsico. SMAGIN, Nikita. «United Against America: Russia-Iran Military Cooperation Is a Looming Threat», *Carnegie Endowment for International Peace*. February 27, 2024. Disponible en:

<https://www.carnegieendowment.org/politika/91825>

²⁰ Líbano e Israel no tienen relaciones diplomáticas y técnicamente se encuentran en estado de guerra. Aun así, a finales de 2020, entablaban conversaciones indirectas para intentar encontrar una solución a la demarcación de la frontera marítima entre ambos países. En el contexto de los Acuerdos de Abraham, y en medio de una crisis económica y política profunda, voces tímidas en el Líbano, incluso el propio presidente Aoun, planteaban la posibilidad de la paz con Israel. Aunque las perspectivas de paz entre Israel y Líbano están lejanas debido a la influencia de Hizbulá e Irán en la toma de decisiones libanesa y a la amenaza militar que representan para la seguridad de Israel, en 2021, el gobierno de Israel consideró que el factor de los beneficios compartidos dificultaría a Hizbulá escalar la tensión a lo largo de las fronteras marítimas y terrestre. Para una comprensión de la disputa fronteriza marítima entre Israel y el Líbano se recomienda la siguiente lectura. BOMS, Nir y COHEN, Stephane. «Israel and Lebanon: A Bridge Over Troubled Waters?», *The Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies*. March 3, 2021. Disponible en: <https://www.dayan.org/content/israel-and-lebanon-bridge-over-troubled-waters>

y política regional, así como la voluntad de pasar página y cerrar viejas heridas, abriendo espacios para el diálogo, parecía que se imponía a la dinámica de la confrontación.

Fronteras en la era moderna

En Oriente Medio, donde naciones enteras construyeron identidades nacionales utilizando delirios, fantasías y fascinaciones europeas del siglo XIX, el sionismo ha sido y sigue siendo el único movimiento nacional que provoca un irracional rechazo, y el Estado de Israel el único país en el mundo cuestionado en su legitimidad y cuyas disputas territoriales condicionan las agendas nacionales e internacionales, dictando la dinámica del conflicto árabe-israelí y palestino-israelí como irresoluble. Todo Oriente Medio es el producto de la imposición de fronteras arbitrarias tras la desmembración del Imperio otomano a principios del siglo XX. Y todos los países que surgieron al amparo de aquellos acontecimientos son producto de un diseño de repartición (es el caso concreto de Jordania, Líbano o Irak). La idea, fuertemente asentada en el imaginario colectivo, de que la creación del Estado de Israel en 1948 intensificó las disputas territoriales, es, cuanto menos, un intento de simplificar un problema mayor que tiene su raíz en la imposibilidad de aceptar la soberanía judía en tierras exclusivamente musulmanas²¹. Las disputas territoriales en Oriente Medio, también en el Mediterráneo Oriental, ilustran un escenario complejo donde el cambio y la continuidad se superpone a la fuerte rivalidad por el acceso a puertos y rutas de comunicación y comercio, el control de los recursos naturales, la seguridad regional, la delimitación de fronteras terrestres y marítimas o la emergencia de liderazgos nacionalistas²². En la actualidad, hay 11 focos

²¹ Los dirigentes de la OLP incumplieron el compromiso que Yasser Arafat le hizo al entonces primer ministro de Israel, Isaac Rabin (carta del 9 de septiembre de 1993), de abolir los artículos de la Carta fundacional de la OLP, el llamado «Pacto Palestino», que piden la destrucción del Estado de Israel. El Pacto nunca fue jurídicamente enmendado, y la decisión del Consejo Nacional Palestino de abril de 1996 tuvo un efecto meramente testimonial. Para la ANP el objetivo sigue siendo el establecimiento de un Estado palestino que se extienda «desde el río hasta el mar», eliminando así al Estado judío. BEGIN, Ze'ev B. «The PLO Covenant Was Never Abolished», *MEMRI Trending Reports*. February 21, 2024. Disponible en:

<https://www.memri.org/reports/plo-covenant-was-never-abolished>

Por su parte, los líderes y altos funcionarios de Hamás, en sus numerosas entrevistas y declaraciones públicas en todas las cadenas de prensa y televisión de Oriente Medio, también establecen el marco ideológico del conflicto con Israel y explican las motivaciones de los ataques del 7 de octubre. La recopilación de toda la documentación gráfica se puede visitar en el siguiente enlace: «Hamás In Its Own Words Since The October 7 Attack», *MEMRI TV Compilation*, February 13, 2024.

Disponible en: <https://www.memri.org/reports/hamas-its-own-words-october-7-attack---memri-tv-compilation/>

²² Desde la pugna por el control de estrechos estratégicos, como el de Bab el-Mandeb, al acceso a rutas comerciales o la explotación de recursos, pasando por reclamaciones históricas o delimitaciones fronterizas que no suscitan la intensidad mediática ni la polarización internacional que se le da al conflicto palestino-israelí. Algunos contenciosos se

de conflicto abiertos en Oriente Medio, aunque la atención mediática se centre en la situación de los territorios palestinos disputados de Cisjordania y Gaza.

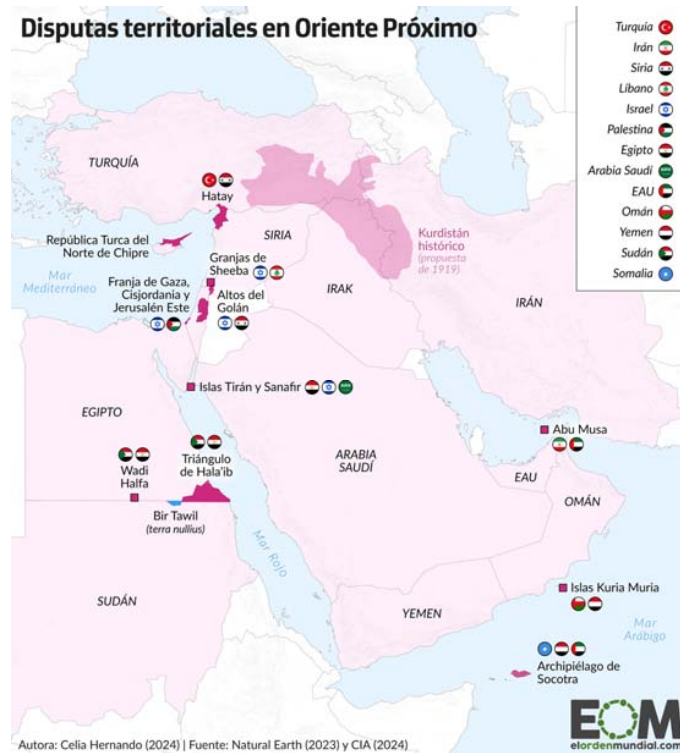


Figura 4. Disputas territoriales en Oriente Medio.
 Fuente: El Orden Mundial. Disponible en: <https://www.elordenmundial.com>

El control de la Franja de Gaza por Hamás, un movimiento político-religioso con un brazo militar que opera con características de organización terrorista, que desea dañar a los ciudadanos israelíes como parte de sus esfuerzos para promover sus objetivos políticos y religiosos, es un desafío constante para Israel. Junto a las operaciones militares a gran escala, Israel ha buscado influir en el ámbito cognitivo mediante la implementación de lo

han resuelto mediante la cooperación, otros, como la solución kurda, ni se plantea. Algunos de estos conflictos involucran a los siguientes países: Arabia Saudí y Yemen en los márgenes del mar Rojo; frontera Irán-Irak; Arabia Saudí y Omán (1990); Omán y Yemen (1992); Baréin y Catar; Omán y Emiratos Árabes Unidos (1993); Baréin y Catar (Islas Hawar, los islotes de Fasht ad-Dibal y Qit'at Jaradah, y Zubarah); Irán y EAU (islas Tunb y Abu Musa, cerca del estrecho de Ormuz); Somalia, Yemen y EAU (archipiélago de Socotra e islas Kuria Muria, en el Árabe); Grecia y Turquía (Chipre); o exploraciones de gas natural por Turquía en aguas territoriales de Chipre. Se sugiere la lectura del siguiente estudio. SIMAN, Yael. «Conflictos y disputas territoriales en el Medio Oriente y el Mediterráneo Oriental», *Foreign Affairs Latinoamérica*. Agosto de 2018. Disponible en: <https://www.revistafal.com/conflictos-y-disputas-territoriales-en-el-medio-oriente-y-el-mediterraneo-oriental//>

que vienen llamando «la campaña sobre la conciencia»²³. Son acciones de disuasión que han intentado debilitar y aislar a Hamás y reducir su capacidad militar, al tiempo que aliviar las condiciones de la parte más deprimida de la población de la Franja de Gaza²⁴, aunque no han logrado cambiar las reglas de juego. La dificultad para que el mensaje israelí arraigue en Occidente frente a la narrativa palestina es un problema serio que desafía la soberanía israelí, pero también la reputación a nivel internacional de un país con un potente capital humano que busca la estabilidad regional y su normalización entre las naciones²⁵. El auge del antisemitismo, el uso político del victimismo como estrategia de guerra y el hecho de que la mayoría de los informes que alimentan las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y las ONG sobre el conflicto palestino-israelí proceden casi exclusivamente de fuentes palestinas o afines²⁶, tiene implicaciones significativas para Israel en el escenario internacional y contamina la política interna.

En un mundo donde las imágenes, las campañas de información y desinformación, incluso las noticias falsas, tienen más credibilidad en los conflictos asimétricos, la lucha

²³ Concepto amplio que engloba acciones diseñadas para promocionar mensajes e ideas para lograr objetivos de disuasión, centrados en influir en Hamás, la población de Gaza y el sistema regional e internacional. Se implementaron a partir de abril de 2018 tras el desafío que supuso los dos intentos por parte de Hamás y población civil gazatí de traspasar la valla fronteriza entre Israel y la Franja de Gaza durante las llamadas «Marchas del Retorno». Algunos analistas adelantaron que era cuestión de tiempo que Hamás intentaría una acción socioeconómica-militar y una afluencia masiva de palestinos al territorio israelí, amenazando las comunidades israelíes a lo largo de la frontera. Un desafío a la soberanía de Israel mediante el terror que, por desgracia, se hizo realidad el 7 de octubre. Se sugiere la lectura del siguiente documento: YADLIN, Amos. «A Sense of Victory on Both Sides: ¿A Recipe for Escalation in Gaza?», *INSS Insight*, N.º 1039. April 9, 2018. Disponible en:

<https://www.inss.org.il/publication/sense-victory-sides-recipe-escalation-gaza>

²⁴ En este momento (febrero de 2024) 150 camiones, cada uno con 12.000 kg de alimentos, entran en Gaza cada día. Eso equivale a 1,72 libras de alimentos por cada hombre, mujer y niño de la Franja. La opinión generalizada en Israel es que la entrega de ayuda a Gaza prolonga el control de Hamás y la desesperación de los rehenes. SHRAGAI, Nadav. «Because of Biden, the captives' return is going to take longer», *Israel Hayom*. Mar 13, 2024. Disponible en: <http://www.israelhayom.com/opinions/because-of-biden-the-captives-return-is-going-to-take-longer/>

²⁵ Israel no logra despertar las simpatías ni la empatía de la opinión pública internacional, a la que percibe como profundamente sesgada y polarizada. Y ello a pesar de que Hamás ha documentado la brutalidad y sadismo de todas sus acciones del 7 de octubre, todos los actos de terrorismo, los intentos de cometer atentados, la confusión y simbiosis entre combatientes, militantes y civiles, y pese a que Israel viene demostrando que el objetivo político de Hamás es reestructurar las fronteras anteriores a 1948.

²⁶ La preocupación constante por el conflicto palestino-israelí es un factor que se refleja y condiciona las posiciones sobre cuestiones políticas, donde los países todavía votan en función de patrones tradicionales. En Israel se considera que hay una asimetría en la desproporción con la que en los foros internacionales se tratan los asuntos en los que está involucrado. Los informes que emiten generan mucha polarización interna, y generalmente son percibidos como obsesivos, sesgados, discriminatorios y basados en pruebas no confiables. El foco de atención se centra en el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en la UNRWA y en las ONG de la importancia de Human Rights Watch o Amnistía Internacional, a los que se les acusa de sostenerse en metodologías irregulares, tergiversar datos o actuar de forma coordinada para crear un relato sobre Israel interesado. TRESS, Luke. «UN Palestinian rights official's social media history reveals antisemitic comments», *The Times of Israel*. 14 December, 2022. Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/un-palestinian-rights-officials-social-media-history-reveals-antisemitic-comm>

Recomendamos la lectura del siguiente texto, disponible en español en esta página: ARAUZ CANTON, Bernie. «Las resoluciones de la ONU y el derecho internacional: implicaciones para el conflicto palestino-israelí», *Hatzad Hasheni*. Marzo de 2022. Disponible en: <https://www.hatzadhasheni.com/las-resoluciones-de-la-onu-y-el-derecho-internacional-implicaciones-para-el-conflicto>

palestina ha encontrado una estrategia muy efectiva para volver a la agenda internacional. A pesar del cinismo y la crueldad de la organización terrorista, Israel paga el precio más severo de las críticas internacionales y el aislamiento en las organizaciones internacionales. Críticas que tienen que ver con las dudas sobre las reglas del enfrentamiento, el uso proporcional de la fuerza o el costo en vidas humanas de un desafío militar que la opinión pública internacional percibe dirigido contra población civil desarmada como parte de un plan premeditado para «forzar una migración voluntaria fuera de Gaza»²⁷.

La presencia de terroristas entre los civiles y la deliberada estrategia de Hamás de combinar las acciones de resistencia —terrorismo de baja intensidad y lanzamiento de cohetes— con protestas de civiles, en principio no violentas, no es nueva, pero sí dio un salto cualitativo el 7 de octubre con el ataque coordinado dentro del territorio israelí y la atroz campaña de terror emprendida en unas pocas horas, la brutalidad de las masacres y la captura de rehenes con fines políticos. El objetivo estructural de Hamás de cambiar las reglas de juego y la extensión de la escalada con los huzíes desde Yemen y en el norte con Hizbulá, la milicia proxy proiraní en el Líbano²⁸, ha supuesto un punto de inflexión de no retorno en todos los sectores políticos, militares y sociales de Israel en la necesidad de separarse de los palestinos, incluida la Autoridad Nacional Palestina, a la que se considera inequívocamente ya que forma parte de la amenaza. La Autoridad Palestina es heredera de la cultura revolucionaria de la OLP. La omisión deliberada de las circunstancias en las que se llevan a cabo las operaciones armadas contra los israelíes, la ocultación de las organizaciones a las que pertenecen, la incitación a la violencia desde los medios de comunicación gubernamentales o el pago de indemnizaciones a palestinos que participen en la «lucha contra la ocupación» y sus familias, es una política que la Autoridad Palestina no ha dejado de incentivar tras el 7 de octubre²⁹. La erosión del liderazgo político en Cisjordania, que ha perdido

²⁷ ADLER, Jonathan. «UNRWA and the Day After in Gaza», *Carnegie Endowment for International Peace*. February 21, 2024. Disponible en: <https://www.carnegieendowment.org/sada/91682>

²⁸ Desde el 7 de octubre, las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI) y la Fuerza Aérea han atacado 4.500 objetivos (más de 1.200 desde el aire y más de 3.100 desde tierra) de la organización chiita Hizbulá en el territorio del Líbano y Siria. Los ataques contra almacenes de municiones, edificios militares, cuarteles operativos, lanzaderas de misiles, escuadrones (más de 300) y altos mandos selectivos (5), buscan perjudicar las capacidades aéreas y terrestres de una organización con un poder de fuego superior. Los datos provienen de la página oficial de las IDF.

²⁹ ECANOW, Natalie. «A Palestinian Authority that rewards terrorism has no place in Gaza», *Foundation For Defense of Democracies, FDD*. February 12, 2024. Disponible en: <https://www.fdd.org/analysis/2024/02/12/a-palestinian-authority-that-rewards-terrorism-has-no-place-in-gaza/>

prácticamente el control del territorio, y la rivalidad interna entre las fracciones, reducen las posibilidades de que Israel recupere la confianza en una Autoridad Palestina renovada capaz de implementar cualquier gobierno efectivo y viable en Gaza. Evitar cualquier intento de tentativa de Hamás de crear una alternativa local, ya sea directa o indirecta a través de clanes afines, podría llevar a Israel a barajar la opción de una administración militar temporal.

El cortocircuito que se ha producido con la comunidad internacional, también con la administración norteamericana, en especial con el presidente Joe Biden, que trata de forzar una negociación en términos que no se entiende en ningún sector político, social ni militar israelí, evidencia que la falta de liderazgo apropiado favorece la promoción del aumento del poder y de la violencia en una región que desprecia la debilidad, y cuyos actores más racionales perciben que el futuro se ha visto gravemente sacudido, pero no interrumpido, por los acontecimientos del 7 de octubre³⁰. De hecho, la decisión del régimen iraní, que hasta la noche del 13 de mayo se venía comportado como un enemigo lejano a través de sus proxys, de atacar directamente a Israel mediante el envío masivo y sincronizado desde su territorio de cientos de drones y misiles, provocó la reactivación de la alianza y cooperación con Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Jordania, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí. Las implicaciones de esta nueva situación y los escenarios que se abren, aún están por vislumbrarse³¹.

³⁰ El «Discurso del estado de la Unión» (7 de marzo de 2024), el informe anual ante el Congreso se interpretó en Israel como un deterioro del apoyo de Estados Unidos a la legítima defensa de Israel. La validación de las cifras de víctimas palestinas que da Hamás, la petición de un cese el fuego y la impugnación de la ayuda humanitaria como moneda de negociación fue recibido por el gabinete israelí como un abandono a los secuestrados y la legitimación parcial de Hamás para que permanezca en el poder y sea un interlocutor válido en una salida negociada al conflicto. SHMILOVITZ, Tzipi. «Biden: Les digo a los líderes de Israel: la ayuda no puede ser moneda de cambio», *Ynet*. 8 de marzo de 2024. Disponible en:

<https://www.ynet.co.il/news/article/byrorwp6>; KEINON, Herb. «Tensiones entre EE. UU. e Israel por factores políticos internos», *The Jerusalem Post*. 13 de marzo de 2024. Disponible en:

<https://www.jpost.com/spanish/noticias-de-israel/article-791757>

La traducción al español del discurso del presidente Joe Biden se puede encontrar en la página web de la Embajada de Estados Unidos en España.

«Declaraciones del presidente Joe Biden-Discurso sobre el estado de la Unión (cómo se preparó para su lectura)», *U.S. Department of State*. 7 de marzo de 2024. Disponible en:

<https://www.state.gov/translations/spanish/declaraciones-del-presidente-joe-biden-discurso-sobre-el-estado-de>

³¹ Tras el asesinato de altos oficiales de la Guardia Revolucionaria y la Fuerza Quds a principios de abril en un edificio contiguo al consulado de Irán en Damasco - que operaba como base militar -, entre los que se encontraba el arquitecto de los ataques del 7 de octubre, los líderes de Irán llevaban amenazando con tomar represalias. En la noche del 13 de abril, un total de 320 misiles y vehículos aéreos no tripulados, que transportaban 60 toneladas de explosivos, fueron disparados por primera vez desde Irán hacia Israel. El 99% de las armas disparadas fue interceptado con éxito gracias a la combinación de los sistemas de defensa israelí y la ayuda de la coalición formada por Estados Unidos y los países árabes del Golfo, incluida Jordania.

Conclusiones

El 7 de octubre de 2023 marca un punto de inflexión en Israel y en la geopolítica de todo Oriente Medio con repercusiones también globales. La principal tendencia que se observaba en Oriente Medio, antes de las brutales masacres perpetradas por la organización terrorista Hamás, era la distensión regional y la cooperación. Un cambio de patrón en las dinámicas que rompían, también, los esquemas tradicionales del enfrentamiento sectario entre suníes y chiíes. Arabia Saudí e Irán, las dos potencias rivales, habían reconducido sus relaciones a través de la mediación de Irak y de China, con consecuencias concretas en las guerras de Yemen, Libia y Siria; Emiratos Árabes Unidos se posicionaba como un interlocutor serio en el desarrollo de las relaciones públicas de los diálogos regionales que aprovechaban la apertura regional emergente; Jordania retomaba también el diálogo con Irán y con el régimen sirio de Bashar al-Assad; Egipto y Jordania colaboraban para resolver los problemas energéticos; mejoraban también las relaciones con Turquía y se cerraba el capítulo del conflicto con Catar. Líbano e Irak seguían siendo una excepción, sumidos en una crisis sin visos de solución, e Israel promovía su visibilidad pública con alianzas que, aun sabiendo que son utilitarias, naturalizan su presencia en la región y son una oportunidad, incluso una necesidad, para mejorar su seguridad.

Todo parecía apuntar a que los cambios regionales estaban creando las oportunidades para aprovechar las ventajas relativas de Israel en los campos económico y tecnológico, también para la resolución pragmática de la cuestión palestina, que había pasado a un segundo plano en las agendas regionales e internacional y no era el requisito imprescindible para avanzar en una normalización que una gran parte de la zona deseada.

En un momento en la que la presencia norteamericana en la región se estaba reduciendo, la percepción de los países de la región respecto a la amenaza iraní también se reevaluaba. Desde la necesidad de examinar si la posibilidad de un diálogo más estrecho con Irán podría aliviar las tensiones, a la constatación de que la rivalidad estratégica contra China y Rusia desafía las cuestiones más elementales de la seguridad de Israel. La competencia por el control de los puertos estratégicos cercanos a las principales rutas económicas había crecido en el golfo Pérsico (o mar Árabe), el mar Rojo y el océano Índico. La idea de transformar las fronteras en puntos de conexión entre

países y continentes ganaba fuerza a medida que se concretaban los dos planes: la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) de China y el Corredor Económico India-Oriente Medio-Europa (IMEC), diseñados para trascender fronteras pero que, en realidad, han exacerbado las disputas fronterizas y las rivalidades entre Estados Unidos y China.

El futuro no tiene por qué ser perfecto, y entre los horizontes imaginarios, Israel hace frente a una carrera contra el tiempo. Acostumbrada a guerras cortas, intensas y decisivas, no tiene enfrente un ejército convencional, sino insurgentes con capacidades militares avanzadas en distintas áreas y un enemigo lejano, Irán, que opera a través de sus proxys en espacios híbridos. Erradicar a Hamás como una organización terrorista y de gobierno es complejo, pero parece factible. La contundente campaña militar ha logrado llevar a Hamás al borde de la extinción operativa, si bien se mantiene intacta, no obstante, la infraestructura financiera³² y la ideología que la sostiene. Tratar las causas profundas de la instigación a la violencia llevará tiempo, pero es un compromiso que deberán adoptar en conjunto con Israel, como fórmula de estabilidad regional, los países moderados suníes.

Como nación, Israel está viviendo el momento más traumático de su reciente historia, con siete frentes abiertos y una fractura interna cerrada abruptamente. Recuperar a los rehenes, asegurar que Gaza deje de representar una amenaza, neutralizar a Hizbulá, y la oposición a un estado palestino, son políticas que, aunque ambiguas en su planteamiento, cuentan con el consenso nacional. Desde el estamento político y militar se percibe que se subestimó al enemigo y sus capacidades, y que el 7 de octubre abrió una nueva era en un país que siente que la presión internacional ya no puede interferir en su autonomía e independencia para evitar otra invasión en cualquiera de sus fronteras. Establecer una disuasión creíble, recuperar la confianza y la seguridad en el interior y mantener activos los canales diplomáticos para reactivar e impulsar las

³² Al principio de su creación, Hamás se financiaba por medio de donaciones a través del sistema clásico de la hawara, un mecanismo para transferir y lavar dinero de manera informal, fuera o al mismo tiempo que los bancos, sobre la base de la confianza entre dos intermediarios. En la última década sus fuentes de ingreso se han diversificado hasta convertirse en una organización que recibe financiación de Irán, de Catar, de los impuestos de los residentes locales de Gaza, de carteras de activos reales como bienes raíces, o carteras de inversiones en áreas estratégicas a través de criptomonedas. También de supuestos fondos de caridad, como la Institución de Ayuda Humanitaria, la Fundación Tierra Santa para la Ayuda y el Desarrollo o el Comité de Rescate Humanitario para Apoyar a los Huérfanos y los Necesitados. El Banco Musulmán o el Banco Árabe Palestino, conectados al sistema internacional SWIFT, han permitido el establecimiento de un sistema financiero que ha apoyado el esfuerzo militar. En la actualidad, se calcula que la Oficina de Inversiones de Hamás tiene 500 millones de dólares en activos.

<https://doublecheque.online/financial-institutions/hamas-money-laundry-system/hamas-investment-activity-in-the-gulf-and-in-africa...>

relaciones con el entorno el día después, requiere de un liderazgo transparente y también creíble, que defina objetivos y propósitos y evite transmitir falsas expectativas.

La guerra exige decisiones arriesgadas y sacrificios que no se plantean en tiempos de paz. Si persiste el conflicto militar a gran escala y se extiende a otros escenarios — Líbano, Yemen, Cisjordania—, su prolongación en el tiempo podría poner en peligro la resiliencia social en Israel. Además de los sentimientos de fragilidad y desamparo, los daños humanos y económicos y la reducción de las capacidades del Estado para gestionar con éxito los servicios sociales, podrían afectar también a la pérdida de inversión, aumentar la inflación y el desempleo, desacelerar la competitividad y estancar, incluso los sectores estratégicos de la ciencia y la alta tecnología.

En una época de alianzas cambiantes, las alianzas confiables se mantienen a pesar de la presión de sus opiniones públicas. Las llamadas a la extensión de la yihad global por Hamás y el mantenimiento de los incentivos y las asignaciones de la Autoridad Palestina a los terroristas y sus familias³³ han terminado por convencer a los elementos más pragmáticos de la región, que no van a permitir que Hamás afirme que ha ganado. Eso significa que, aunque la Autoridad Palestina y Hamás compitan por el apoyo de los clanes palestinos, ninguna de las dos organizaciones va a jugar un papel relevante en la futura administración civil de la Franja. Parece probable que el compromiso de lealtad y el apoyo al liderazgo político pase por Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, en detrimento incluso del papel de Jordania en Cisjordania.

El mantenimiento de Israel como un actor significativo en la reconfiguración de la geopolítica regional va a depender de la prioridad de sus objetivos, de la credibilidad que transmita para tomar decisiones valientes y en la confiabilidad de sus aliados en que sigue siendo una potencia militar capaz de hacer correr el mismo destino que el de la

³³ El anuncio de la Autoridad Palestina, en diciembre de 2023 de seguir financiando a las familias de los mártires, prisioneros y heridos, generó una respuesta por parte del Grupo Popular en el Parlamento Europeo, que elevó una pregunta a la Comisión. HOHLMEIER, Monika y HERBST, Niclas. «Distribution of salaries to the families of the martyrs, prisoners, and wounded by the Palestinian Authority», Question for written answer E-000063/2024, *European Parliament*. January 10, 2024. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2024-000063_EN.html
LISTRATOV, Sveta. «661 terrorist tied to Oct.7 to get PA pay for slay financial stipends», *JNS*. January 12, 2024. Disponible en: <https://www.jns.org/661-terrorist-tied-to-oct-7-to-get-pa-pay-for-slay-stipends/>

Franja de Gaza a cualquier adversario que se plantee un ataque al Estado de Israel o ponga en peligro a sus ciudadanos siguiendo el patrón del 7 de octubre.

*Marta González Isidoro**

Periodista y Politóloga. Analista de Israel y Oriente Medio

[@Bejaelma](#)



 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE DEFENSA</p>	<p>SUBSECRETARÍA DE DEFENSA</p> <p>SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA</p>
		<p>SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL</p>

