



Panorama Estratégico 2020

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Panorama Estratégico 2020

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

Marzo 2020

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<https://cpage.mpr.gob.es>

Edita:



<https://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autores y editor, 2020

NIPO: 083-16-243-X (edición papel)
ISBN: 978-84-9091-478-6 (edición papel)

NIPO: 083-16-244-5 (edición libro-e)

Deposito Legal: M-7062-2020
Fecha de edición: marzo 2020
Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa

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

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

ÍNDICE

	Página
El mundo en 2020	9
<i>Felipe Sahagún</i>	
Introducción.....	9
Ocho cumbres.....	16
El pulso con Irán.....	20
EE. UU. & China.....	27
Corea, Ucrania, Afganistán y Libia.....	32
Herencia de 4 revoluciones.....	35
Probabilidad de recesión.....	37
Protestas en el mundo.....	43
La democracia en crisis.....	47
Conflictos, tendencias y prioridades.....	53
Amenazas y riesgos.....	56
El tercer año de Trump.....	58
Panorama estratégico 2020.....	63
Occidente en el orden global.....	64
Asia, el nuevo centro de gravedad.....	66
Dilemas políticos y retos estratégicos de Europa.....	67
Desorden y desafíos en el Mediterráneo, 10 años después de la sacudida árabe.....	69
Repercusión estratégica del desarrollo tecnológico.....	71
Capítulo primero	
El futuro de Occidente en el orden global	75
<i>Ricardo López-Aranda Jagu</i>	
Introducción.....	79
La doble naturaleza de Occidente.....	79
Occidente como grupo de Estados.....	79
Impronta de Occidente en el orden global (valores y normas).....	82

	Página
¿Un mundo post-occidental?	86
Crisis de Occidente	87
Declive relativo	87
Crisis de valores	89
Fragmentación del «campo occidental»	92
Estados Unidos	92
OTAN	94
Unión Europea	96
El G-7	99
«El resto». Emergidos y emergentes	100
Emergidos	100
China	101
Rusia	104
Emergentes	106
Dinámicas de cooperación y conflicto	108
Subórdenes	108
Comercio	111
Cambio climático	112
Digitalización y ciberseguridad	113
No proliferación y desarme nuclear	114
¿El retorno de la geopolítica?	116
Nueva hegemonía	116
Orden westfaliano	117
«Internacional nacionalista»	117
Orden liberal	118
¿Occidente reloaded ?	120
Orden global	121
Multilateralismo	121
«Agenda global»	122
Orden europeo	124
Unión Europea	125
OTAN	127
Para concluir	129

Capítulo segundo

Geopolítica de Asia, el nuevo centro de gravedad del mundo	131
<i>José Pardo de Santayana</i>	
Introducción, el centro de gravedad del mundo se desplaza a Asia	133
Crecimiento económico	137
Evolución demográfica	140
Panorama geopolítico de Asia	143
China emergente y asertiva	153
Rusia refuerza su dimensión asiática, Asociación Estratégica chino-rusa	158
La India en ascenso	160
Los conflictos indo-pakistaní y afgano	163
Japón se reafirma	166
Distanciamiento entre Japón y Corea del Sur	168
La amenaza de Corea del Norte	170

	Página
Presencia de EE. UU. en el sistema de alianzas asiático	171
Carrera de armamento en Asia.....	174
El auge de Asia y el orden global	177
Conclusiones.....	179

Capítulo tercero

El desorden regional del Mediterráneo. Desafíos estratégicos una década después de la Primavera Árabe

M.ª Dolores Algora Weber

Introducción.....	183
Cambios políticos y sociales en el norte de África	185
Túnez y Egipto: el legado actual de las revueltas árabes	187
Argelia: un régimen en emergencia democrática	190
Marruecos y Mauritania: los desafíos a la estabilidad	193
La desestabilización de Libia y el Sahel y sus efectos sobre el Magreb	196
Planteamiento estratégico de Turquía en torno a la guerra de Siria	199
El desafío del Kurdistán sirio	199
La seguridad de la Unión Europea.....	204
Los otros actores internacionales.....	207
La tensa gobernanza de Oriente Próximo.....	208
La rivalidad de los actores en el Líbano.....	208
El efecto rebote en Iraq	212
El diseño de la paz del presidente Donald Trump	212
El equilibrio jordano.....	216
El desafío migratorio a las puertas de la Unión Europea.....	217
La amenaza del terrorismo yihadista y los retornados a los países europeos	222
La proyección de España en la región del Mediterráneo.....	224
El capítulo marroquí.....	224
Las iniciativas multilaterales.....	227
Conclusiones.....	231

Capítulo cuarto

Dilemas políticos y retos estratégicos en Europa

Rafael Calduch Cervera

La gobernanza europea en crisis: impacto del populismo, el radicalismo ideológico y las amenazas a la seguridad.....	239
La renovación institucional de la UE.....	243
Las consecuencias políticas y estratégicas del Brexit.....	245
Las consecuencias del Brexit para Gibraltar	250
Europa frente a la agenda de la Administración Trump.....	251
La seguridad y defensa europea: entre el atlantismo y la PESCO.....	255
Rivalidad y complementariedad en las relaciones entre la UE y Rusia.....	259
La aplicación de la Política Europea de Vecindad revisada.....	267
Las contradictorias relaciones entre la UE y Turquía.....	269
Conclusiones.....	273

Capítulo quinto

Estrategia y tecnología	277
<i>Enrique Silvela Criado y Gonzalo León</i>	
Introducción.....	279
Estrategia tecnológica.....	280
Evolución del desarrollo tecnológico.....	280
Lógica de la influencia estratégica del desarrollo tecnológico.....	287
Tecnologías estratégicas.....	289
Semiconductores.....	290
Computación cuántica.....	292
Inteligencia artificial.....	295
Obtención y empleo de la energía.....	297
Fusión nuclear.....	298
Energía fotovoltaica.....	299
Almacenamiento energético.....	300
Tecnologías láser y de energía dirigida.....	302
Telecomunicaciones: 5G.....	304
Sistemas no tripulados o autónomos.....	307
Vectores de hipervelocidad.....	309
Nanosatélites.....	311
Sistemas de mejoramiento humano y biotecnología.....	314
Estrategia y tecnología.....	315
Las estrategias de los actores principales ante el desarrollo tecnológico.....	317
Estados Unidos.....	317
China.....	319
Rusia.....	324
Otros actores.....	325
Tecnologías emergentes en la agenda de seguridad internacional.....	327
Estrategia nuclear.....	327
El ciclo de decisión.....	329
El entorno de la información.....	332
Nueva interpretación de la globalidad: acceso y denegación de áreas geográficas o funcionales.....	333
Protección individual y colectiva.....	335
La interdependencia tecnológica, industrial y académica.....	336
Perspectiva ética del uso de las tecnologías emergentes.....	337
Conclusiones.....	339

Composición del grupo de trabajo

El mundo en 2020

Felipe Sahagún

Introducción

«El mundo se ha vuelto menos occidental», afirmó el embajador Wolfgang Ischinger el 14 de febrero en la inauguración de la Conferencia de Seguridad de Munich 2020¹. Con esa misma idea en mente, ocho meses antes, en julio de 2019, los principales responsables de esta edición de Panorama Estratégico, el general Francisco José Dacoba y el coronel José María Pardo de Santayana, decidieron dedicar la presente edición a analizar las causas y las consecuencias de esa transformación en el equilibrio estratégico global.

Tras 14 años como director del diario europeo más influyente, Lionel Barber, en su despedida, señalaba el pasado 16 de enero tres hechos dominantes desde que se hizo cargo del Financial Times: la crisis financiera global y sus repercusiones (*shock*, antiglobalización, populismos, protestas...); la reemergencia del Este, sobre todo de China, que se ha convertido en la segunda superpotencia, con la India detrás, pisando cada vez más fuerte; y el cambio tecnológico, simbolizado en el *smartphone*, que ha cambiado la vida de todos y el trabajo de los medios².

¹ CARVAJOSA, Ana. «Occidente en el diván». *El País*. 15 de febrero de 2020, p. 5. https://elpais.com/internacional/2020/02/14/actualidad/1581707209_406134.html.

² BARBER, Lionel. «How the world has changed». *Financial Times*. Entrevistado por Miranda Green. January 16, 2020. <https://www.ft.com/video/f927ff4d-5471-4dfb-a92a-60e7cc821159>.

«Recuerdo el almuerzo en que escuché a un ministro chino describir a su país por primera vez como la segunda superpotencia del mundo», dijo «Fue en 2006... Desde entonces he viajado ocho o nueve veces a China y es una realidad tangible, visible e indiscutible»³.

Sobre el futuro de la UE y del Reino Unido tras el Brexit, le preocupaba más la adaptación de la sociedad británica que el debilitamiento de Londres como el gran centro financiero que es. «No veo a París o Fráncfort capaces de sustituir a Londres», señaló. «Es posible que sea Nueva York la más beneficiada».

Junto a las declaraciones exclusivas del presidente francés, Emmanuel Macron al *Economist*, sus entrevistas con Vladimir Putin a finales de junio y con Angela Merkel el pasado enero fueron, posiblemente, los testimonios más ilustrativos del último año para comprender el momento en que nos encontramos. «Cómo olvidar a Putin pasada ya la medianoche en su despacho del Kremlin, dando por obsoleto el liberalismo⁴, o a Merkel, la antiPutin de Alemania...», añadió.

Hay periodos excepcionales en la historia en que acontecimientos aislados, casi siempre resultado de procesos de largo recorrido subestimados o ignorados por la mayoría durante años, cristalizan en transformaciones radicales o revoluciones sistémicas con consecuencias globales durante generaciones.

A diferencia de 1919 (Versalles), 1929 (la gran depresión), 1939 (II Guerra Mundial), 1949 (Alianza Atlántica y triunfo de Mao), 1969 (llegada a la Luna) y, sobre todo, 1989 (muro de Berlín y Tiananmen), años recordados y estudiados con profusión en los últimos meses en busca de lecciones⁵ que aprender y errores que evitar, el último año no fue uno de ellos.

«Hemos vivido con crecientes niveles de riesgo geopolítico durante casi diez años, pero sin una verdadera crisis internacional», señalan Ian Bremmer y Cliff Kupchan en su presentación del informe de riesgos del Eurasia Group en 2020. «Fuera de

³ *Ibíd.*

⁴ BARBER, Lionel y FOY, Henry. «Vladimir Putin: liberalism has 'outlived its purpose'». *Financial Times*. September 17, 2019 (originally published on 27 June 2019). <https://www.ft.com/content/2880c762-98c2-11e9-8cfb-30c211dcd229>.

⁵ MACMILLAN, Margaret. «Warnings from Versailles. The lessons of 1919, a hundred years on». *Foreign Affairs*. January 8, 2019. <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2019-01-08/warnings-versailles>.

la geopolítica, las tendencias globales han sido muy favorables, pero ahora están cambiando»⁶, añaden.

La clave de este cambio de ciclo —concluyen— es la globalización, que ha generado oportunidades y riquezas extraordinarias, y «ha aumentado la igualdad global (aunque haya causado mayores desigualdades en el interior de muchos países), reduciendo la pobreza, elevando la esperanza de vida y promoviendo paz y prosperidad».

Con la escisión o desconexión tecnológica creciente entre China y los EE. UU., una pieza esencial de la economía del siglo XXI «está fragmentándose», al tiempo que «crecen la polarización en el mundo desarrollado y el poder del tribalismo», añaden.

«Tanto las tendencias geopolíticas como las económicas están en declive. Cada vez más economistas anticipan una recesión en 2020 o 2021 y el mundo está entrando también en una recesión geopolítica cada vez más profunda, sin liderazgo global a causa del unilateralismo estadounidense, la erosión de las alianzas dirigidas por los EE. UU., una Rusia en decadencia que trata de socavar la estabilidad y la cohesión de EE. UU. y sus aliados, y una China cada vez más fuerte, con una dirección consolidada que está construyendo una alternativa competitiva a nivel global»⁷.

Por tercera vez en la historia, la Cámara de Representantes de los EE. UU. daba luz verde el 19 de diciembre al proceso de *impeachment* de un presidente, esta vez por abuso de poder y obstrucción del Congreso. Con solo 47 senadores demócratas, veinte menos de los necesarios para la inhabilitación por el Senado, Donald Trump, a diferencia de Bill Clinton, que testificó con medias verdades para evitar la humillación histórica de convertirse en el primer presidente del país inhabilitado, boicoteó la investigación y respondió atacando⁸.

A diferencia de Richard Nixon, que dimitió antes de someterse al juicio político de los senadores en 1975, Trump rechazó como falsas —«una caza de brujas»— la decisión de los representantes, y convirtió el proceso en el Senado a partir de la tercera semana de enero en el primer gran espectáculo de su campaña presidencial para un segundo man-

⁶ TOP RISKS 2020, p. 2. <https://www.eurasiagroup.net/issues/Top-Risks-2020>.

⁷ *Ibíd.*

⁸ «Donald Trump is impeached and faces trial in the US Senate». *BBC News*. December 19, 2019. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-50840934>.

dato. La única duda al inicio del juicio era si habría testigos o pruebas nuevas y el efecto final en el electorado el 3 de noviembre.

Pensando ya en 2024, el presidente ruso, Vladimir Putin, propuso el 15 de enero en su discurso anual sobre el estado de la nación una reforma constitucional avalada por un referéndum para ceder a la Duma o cámara baja del Parlamento la elección del primer ministro y reforzar los poderes del Legislativo y del Gobierno frente a los del presidente⁹ en previsión, según los principales observadores, de su salida de la presidencia en 2024.

Al no poder presentarse de nuevo a reelección, muchos recibieron la noticia como una forma de preparar su segundo desembarco como primer ministro y seguir controlando los destinos de Rusia si fracasan sus presiones sobre el presidente bielorruso, Alexander Lukashenko, para reunificar los dos países y convertirse en el primer presidente de una nueva entidad¹⁰.

«Los detalles importan poco», señaló el *Economist*. «Rusia es una dictadura con ropajes de democracia. Los éxitos electorales de Putin deben mucho a años de crecimiento económico (agotados ahora por la corrupción, la falta de competitividad, el fin del *boom* del petróleo y las sanciones occidentales tras la anexión de Crimea en 2014) y la popularidad de su reafirmación del imperio soviético. Pero, probablemente, deben más al control de la televisión estatal, al hostigamiento de los candidatos más populares de la oposición, a la cooptación de los partidos opositores y a las detenciones e intimidación de los más resistentes¹¹».

Tras el mensaje de Putin, el todavía primer ministro, Dimitri Medvedev, presentó su dimisión y fue sustituido por Mijail Mishustin, hasta entonces responsable del departamento fiscal federal ruso¹²,

⁹ OSBORN, Andrew y SOLDATKIN, Vladimir. «Putin proposes power shift to parliament and PM, in possible hint on own future». *Reuters*. January 15, 2020. <https://www.reuters.com/article/us-russia-putin/putin-proposes-power-shift-to-parliament-and-pm-in-possible-hint-on-own-future-idUSKBN1ZE15J>.

¹⁰ LOUGH, John. «Integration on Hold for Russia and Belarus». *Chatham House*. January 14, 2020. <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/integration-hold-russia-and-belarus>.

¹¹ «How Vladimir Putin is preparing to rule for ever». *The Economist*. Jan. 15, 2020. <https://www.economist.com/leaders/2020/01/15/how-vladimir-putin-is-preparing-to-rule-for-ever?cid1=cust/dailypicks1/n/bl/n/20200115n/owned/n/n/dailypicks1/n/n/eu/380290/n>.

¹² GERSHKOVICH, Evan. «Will Putin Stay Or Will He Go? Bombshell Address and Shock Medvedev Resignation Offer Big Hint». *The Moscow Times*, January 15, 2020.

decisión interpretada por algunos como un mensaje a las grandes fortunas del país.

Lo importante no son los procesos formales que Putin anunció el 15 de enero, sino, como apuntaba Tony Barber en el *Financial Times*, «la cruda realidad del poder.. Todos en el Kremlin y el pueblo saben quién maneja los hilos y, mientras lo permitan pasivamente, el sistema sale reforzado. Los métodos del ex oficial del KGB son una forma inconfundiblemente rusa de gobierno, con antecedentes en los tiempos soviéticos y zaristas¹³».

En otras circunstancias, la canciller alemana Angela Merkel, con su preferencia del liderazgo racional y el compromiso, habría sido un ancla esencial para Europa y para Alemania en medio de la tormenta. Hoy, en cambio, parece desbordada por la ley de la jungla que está desplazando los principios liberales.

En una entrevista exclusiva con el *Financial Times* a comienzos de año, tras detenerse en algunas de las fuerzas que han empujado al sistema internacional a la deriva —el Reino Unido saliendo de la UE, un volátil presidente de los EE. UU. despreciando a los aliados y actuando en solitario en Oriente Medio, Putin cambiando la constitución rusa e interfiriendo en Libia y en el África subsahariana, y tensiones comerciales amenazando las fronteras abiertas y las cadenas de valor globales tan importantes para la prosperidad de Alemania— solo veía salida apostando por «la Unión Europea como nuestra póliza de seguro¹⁴».

Según Merkel, la UE debe continuar reformándose, completar el mercado único digital, avanzar hacia la Unión Bancaria —centralizando la supervisión y la gestión de crisis de los bancos europeos— y progresar hacia la integración de los todavía fragmentarios mercados de bonos y deuda.

Por más que Trump o Putin¹⁵ cuestionen o nieguen sus causas e impacto, el cambio climático está empezando a frenar el cre-

<https://www.themoscowtimes.com/2020/01/15/will-putin-stay-or-will-he-go-bomb-shell-address-and-shock-medvedev-resignation-offer-big-hint-a68915>.

¹³ BARBER, Tony. «Putin revamp hinges on the illusion behind Russia's social contract». *Financial Times*. January 16, 2020. <https://www.ft.com/content/eaa23f78-383c-11ea-a6d3-9a26f8c3cba4>.

¹⁴ Declaraciones a BARBER, Lionel y CHAZA, Guy. «Angela Merkel warns EU: 'Brexit is a wake-up call'». *Financial Times*. January 15, 2020. <https://www.ft.com/content/a6785028-35f1-11ea-a6d3-9a26f8c3cba4>.

¹⁵ En su macroconferencia de prensa de fin de año, el 19 de diciembre, Putin volvió a poner en duda las conclusiones de los principales científicos so-

cimiento económico y a condicionar la política. A diferencia de las tendencias geopolíticas y económicas, siempre cíclicas, el deterioro creciente del clima se mueve en parámetros temporales diferentes que aumentan el riesgo de una crisis global, tanto más cuanto menos cooperación haya entre los principales actores internacionales para poder actuar con una eficacia mínima, (figura 1).

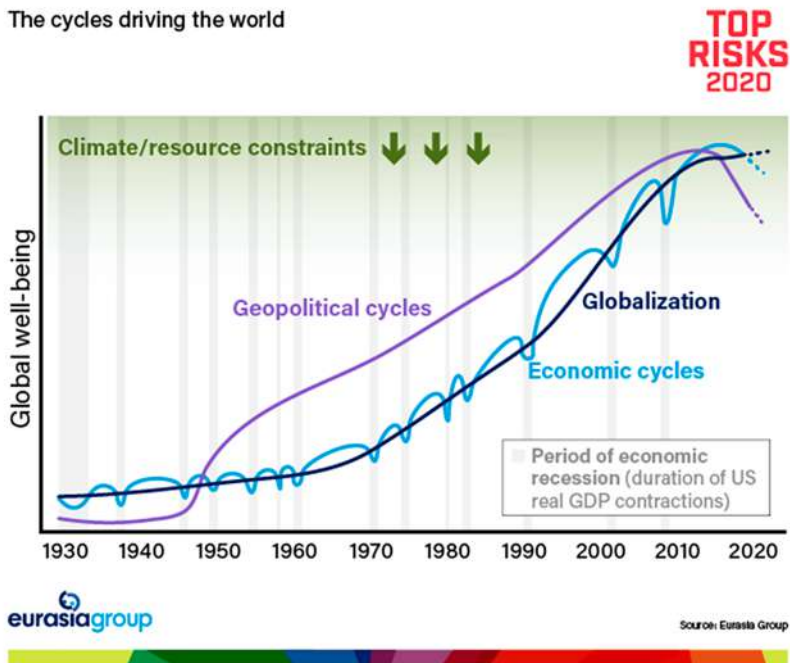


Figura 1. Los ciclos que mueven el mundo (Eurasia Group). Fuente: Eurasia Group.

La cumbre de septiembre en la Asamblea General de la ONU y la conferencia de Madrid en diciembre (COP25), con unos 27.000 delegados, pusieron en evidencia la gravedad del problema, el incumplimiento de los compromisos adquiridos en el acuerdo de 2015 en París y lo lejos que está la mayor parte de los países de las acciones necesarias, según los científicos, para evitar los

bre las causas del cambio climático. «Russia's Vladimir Putin doubts man-made climate change, backs Trump». *DW*. December 19, 2019. <https://www.dw.com/en/russias-vladimir-putin-doubts-man-made-climate-change-backs-trump/a-51736903>.

peores escenarios¹⁶, aunque se cumplieran, que no es el caso, los compromisos nacionales que deberán someterse a revisión en noviembre de 2020 en Glasgow, justo después de las elecciones estadounidenses¹⁷.

La temperatura de los océanos es la mejor medida del cambio climático porque absorben más del 90 % del calor retenido por los gases de efecto invernadero procedentes de la quema de combustibles fósiles, de la destrucción de los bosques y de otras actividades humanas. Los informes científicos más recientes demuestran que «los últimos 5 años han sido los 5 con temperaturas más altas en los océanos y los últimos 10 años rompen también el récord»¹⁸.



Figura 2. Principales riesgos globales por probabilidad e impacto. Fuente: World Economic Forum.

¹⁶ «COP25: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Madrid». *CarbonBrief*. December 15, 2019. <https://www.carbonbrief.org/cop25-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-madrid>.

¹⁷ «COP26: Glasgow to host UN climate change summit in 2020». *BBC News*. September 10, 2019. <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-glasgow-west-49650909>.

¹⁸ CARRINGTON, Damian. «Ocean temperatures hit record high as rate of heating accelerates». *The Guardian*. January 13, 2020. <https://www.theguardian.com/environment/2020/jan/13/ocean-temperatures-hit-record-high-as-rate-of-heating-accelerates>.

Por primera vez desde que el Foro Económico de Davos publica sus previsiones anuales de riesgos globales, los cinco principales riesgos a largo plazo son problemas relacionados con el clima¹⁹, (figura 2).

La humanidad —advertía The Bulletin of Atomic Scientists en su último informe sobre amenazas globales el pasado 23 de enero— sigue enfrentada simultáneamente a dos peligros existenciales —la guerra nuclear y el cambio climático—, pero ahora «agravados por un multiplicador del riesgo, la guerra de la información en el ciberespacio, que debilita la capacidad de respuesta de la sociedad».

Tras un pormenorizado balance del deterioro de los principales regímenes de control de armas y de desarme, situaba las agujas de su medidor de peligro —el doomsday clock o reloj del apocalipsis— por primera vez desde 1947 a cien segundos de la hora final²⁰.

Ocho cumbres

La COP26 en Glasgow es solo una de las ocho cumbres que, en 2020, pueden determinar de forma decisiva el futuro del multilateralismo²¹, la primera de las prioridades en política exterior aprobadas por el Consejo Europeo en junio de 2019 para el periodo 2019-2024.

Del 27 de abril al 22 de mayo, en Nueva York, coincidiendo con el 50 aniversario del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), los países firmantes del tratado —basado en un precario equilibrio entre no proliferación, desnuclearización y cooperación para el acceso pacífico a la energía nuclear— tienen ante sí el reto de evitar que la modernización de arsenales, el desarrollo de nuevas armas como los misiles hipersónicos, el abandono de los principales acuerdos de control de armas y la nuclearización de países como Corea del Norte e Irán hagan imposible un documento final útil y consensuado.

¹⁹ «Global Risks 2020: An Unsettled World». WEF. January, 2020. <http://reports.weforum.org/global-risks-report-2020/chapter-one-risks-landscape/>.

²⁰ MECKLIN, John. «It is 100 seconds to midnight». *The Bulletin of Atomic Scientists*. January 24, 2020. <https://thebulletin.org/doomsday-clock/current-time/>.

²¹ PATRICK, Stewart. «Six Global Summits to Watch in 2020. Global Memo». *Council of Councils*. CFR. December 18, 2019. https://councilofcouncils.cfr.org/global-memos/six-global-summits-watch-2020?_ga=2.238320195.275540993.1578827684-163070698.1578827684.

Diez años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la nueva Comisión Europea propuso en diciembre la apertura en mayo, coincidiendo con el 70 aniversario de la Declaración Schuman, de una conferencia sobre el futuro de Europa que podría prolongarse hasta el verano de 2022 y sentar las bases de la renovación y adaptación que una mayoría creciente considera necesaria. La conferencia, formada por el Parlamento, el Consejo y la Comisión, está facultada para proponer nuevas leyes y cambios en los tratados de la UE.

Del 10 al 12 de junio, en Camp David, Trump intentará convertir el G7 de este año en otro gran espectáculo de su campaña electoral, con pocas o ninguna referencia al cambio climático. ¿Logrará, como pretendía, la readmisión de Rusia, expulsada del grupo en 2014 tras su anexión de Crimea?

En Nueva York, en septiembre, el secretario general de la ONU, Antonio Guterres, pretende aprovechar la Asamblea General en el 75 aniversario de la organización universal para culminar un gran debate global sobre «el futuro que queremos, la ONU que necesitamos» y una cumbre extraordinaria de dirigentes del mundo el 21 de septiembre para intentar avanzar en la gran reforma, pendiente desde el fin de la Guerra Fría y cada día más superada por la política de los hechos consumados y el veto de los miembros permanentes del Consejo.

En la cumbre de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) en julio, en San Petersburgo, Putin tratará de superar los recelos de dirigentes como Jair Bolsonaro y Narendra Modi, y convertir el grupo ideado por el banquero de inversiones Jim O'Neill como alternativa del G7 en un instrumento útil en la lucha contra el terrorismo, el crimen transnacional, la seguridad energética y la cooperación científica.

En octubre, representantes de los 196 firmantes de la Convención de la ONU sobre Diversidad Biológica (CBD) se darán cita en Kunming (China) para intentar cerrar un nuevo acuerdo de biodiversidad global²². Desde su aprobación tras la Cumbre de la Tierra en 1992 en Río de Janeiro, la CBD ha logrado que casi el 15 % de la Tierra hoy esté cubierto por algunos de los sistemas

²² «Toward a Global Biodiversity Accord». *Project Syndicate*. November 7, 2029. <https://www.project-syndicate.org/commentary/ten-priorities-for-global-biodiversity-framework-by-carlos-manuel-rodriguez-1-and-alvaro-cedeno-molinari-2019-11>.

de protección existentes en el planeta. A pesar de ello, la pérdida de biodiversidad ha continuado²³.

Por primera vez en sus quince años de historia, el 21 y el 22 de noviembre, el G20 se reúne en Riad. Arabia Saudí intentará dejar definitivamente atrás —silenciar dirían otros— sus graves carencias en derechos humanos con una agenda (Realizing Opportunities of the 21st Century for All) con tres prioridades que se dan de bruces con la realidad del país a pesar de las reformas introducidas en los últimos años: empoderamiento de los ciudadanos, mejorando la situación de las mujeres y de los jóvenes; la seguridad del planeta, invirtiendo en acceso a agua potable y seguridad alimentaria donde más se necesitan; y nuevas fronteras, incentivando la innovación tecnológica y el crecimiento sostenible y compartido²⁴.

De mantenerse las tendencias actuales, el panel científico de la ONU prevé que la temperatura media del planeta, al ritmo actual de calentamiento global, aumentaría 3,5 grados en este siglo.

De los tres principales emisores de CO₂ —China, EE. UU. y la India—, solo la India tiene un plan consistente con el máximo de 1,5-2 grados (respecto de la era preindustrial) fijado en París, situación difícil de cambiar a corto o medio plazo, gane quien gane las presidenciales en los EE. UU. y a pesar de la prioridad máxima que la nueva Comisión Europea ha dado a esta cuestión²⁵.

La nueva Comisión Europea, presidida por Ursula von der Leyen, aprobó el 14 de enero un plan de financiación que aspira a movilizar un billón de euros durante la próxima década para garantizar que Europa se convierta en el primer continente en lograr la neutralidad climática en 2050. El plan asume que el sector público debe tener el liderazgo, pero los actores privados son los que deberán proporcionar el grueso de la tremenda transformación económica, social, tecnológica e industrial que supone²⁶.

Según el Emissions Gap Report del Programa de Medio Ambiente de la ONU de 2019, el mundo «tendrá que reducir las emisiones

²³ KRUEGER, Linda. «A transformative deal for nature». *Project Syndicate*. January 15, 2020. <https://www.project-syndicate.org/commentary/kunming-biodiversity-framework-2020-by-linda-krueger-2020-01>.

²⁴ PATRICK, Stewart. *Op. cit.*

²⁵ TOP RISKS 2020. *Op. cit.*, p. 16.

²⁶ MIGUEL, Bernardo de. «Bruselas lanza un plan de un billón de euros para la transición ecológica». *El País*. 12 de enero de 2020. https://elpais.com/economia/2020/01/10/actualidad/1578691535_348064.html.

un 7,6 % por año hasta 2030 para cumplir el objetivo de 1,5 grados centígrados²⁷».

Con 27 personas fallecidas, más de 10 millones de hectáreas quemadas, unas dos mil casas convertidas en cenizas y centenares de millones de animales muertos (hasta el 11 de enero), los incendios que padeció Australia a finales de 2019 y comienzos de 2020 superaron en intensidad los de California y la zona amazónica en los meses anteriores²⁸. «La gravedad del desastre es algo que nunca pude imaginarme», reconocía Nerilie Abram, profesora de la Universidad Nacional de Australia especializada en clima.

«En política internacional, lo más importante de 2019 fue el mantenimiento del *statu quo*», señala el profesor de Harvard Stephen M. Walt. «Las groseras payasadas de Trump siguieron alarmando y manteniendo ocupados a los intelectualoides, pero 2019 fue un momento de cambio potencial en el que apenas se movieron las principales fichas del tablero mundial. Soy por naturaleza *burkeano*, pero este grado de estasis puede no ser bueno²⁹».

A pesar de Trump y de la tan sincera como inoportuna condena por Emmanuel Macron a «muerte cerebral»³⁰, la OTAN sobrevivió casi intacta a su 70 aniversario y, pese a la avalancha de improprios del presidente estadounidense sobre la organización, la presencia militar estadounidense en Europa es más fuerte que en 2016, cuando fue elegido³¹. En el último año de su primer mandato, sus reiteradas promesas o amenazas, según se mire, de «traer a casa a nuestros soldados» seguían sin materializarse.

Como despedida de 2019, la Armada estadounidense anunció el 31 de diciembre que la recién creada Segunda Flota con base en

²⁷ «Emissions Gap Report 2019». *UN Environment Program*. November 26, 2019. <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019>.

²⁸ GOERING, Laurie. «Scientists Paint Australia fires as red alert on climate change». *Thomson Reuters Foundation*. January 11, 2020. <http://news.trust.org/item/20200110232823-h7tk2/>.

²⁹ WALT, Stephen M. «The world didn't change much in 2019. That's bad news for 2020». *Foreign Policy*. December 31, 2019. <https://foreignpolicy.com/2019/12/31/united-states-world-changes-2019/>.

³⁰ «Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead». *The Economist*. November 7, 2019. <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.

³¹ MACDONALD, Paul K. y PARENT, Joseph M. «Trump Didn't Shrink U.S. Military Commitments Abroad—He Expanded Them». *Foreign Affairs*. December 3, 2019. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-12-03/trump-didnt-shrink-us-military-commitments-abroad-he-expanded-them>.

Norfolk, Virginia, responsable a partir de ahora de las operaciones de control y vigilancia en los océanos Ártico y Atlántico, ya está plenamente operativa³².

En los primeros días del nuevo año, el Pentágono ultimaba los preparativos de dos grandes maniobras militares en 2020 —Defense Europe, las terceras más importantes desde el fin de la Guerra Fría, y, en menor escala, Defense Pacific— para actualizar y poner a prueba la capacidad de su ejército para responder en Europa central y oriental, y en el rebautizado Indo-Pacífico, a crisis potenciales³³.

En diciembre, la Cámara Baja de Estados Unidos aprobó la Ley de Autorización de Defensa Nacional (NDAA, en inglés) para 2020, que avala la nueva Fuerza Espacial y destina recursos por 738.000 millones de dólares³⁴.

La iniciativa considera el espacio como «dominio de guerra» y prevé el establecimiento del comando espacial de Estados Unidos, bajo el mando de la Fuerza Aérea.

El pulso con Irán

Ni la campaña de «máxima presión» estadounidense de los últimos años ni las protestas multitudinarias del otoño en Irán, con unos 1.500 muertos según tres funcionarios del ministerio del Interior iraní³⁵ —la correspondencia de El País en la zona seguía hablando de 300 muertos a mediados de enero³⁶— tras la retirada de subsidios y un fuerte aumento por sorpresa del precio de la

³² LARTER, David B. «US Navy declares new fleet created to confront Russia fully operational». *DefenseNews*. January 1, 2022. <https://www.defensenews.com/naval/2019/12/31/us-navy-declares-new-fleet-stood-up-to-confront-russia-fully-operational/>.

³³ JUDSON, Jen. «Does the US Army have enough weapons to defend Europe? Exercise Defender 2020 will reveal all». *DefenseNews*. December 29, 2019. <https://www.defensenews.com/land/2019/12/27/does-the-army-have-its-european-weapons-stocks-right-defender-europe-2020-will-tell/>.

³⁴ ERWIN, Sandra. «Trump signs defense bill establishing U.S. Space Force: What comes next». *Space News*. December 2019. <https://spacenews.com/trump-signs-defense-bill-establishing-u-s-space-force-what-comes-next/>.

³⁵ «Special Report: Iran's leader ordered crackdown on unrest - 'Do whatever it takes to end it'». *Reuters*. December 23, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-iran-protests-specialreport/special-report-irans-leader-ordered-crackdown-on-unrest-do-whatever-it-takes-to-end-it-idUSKBN1YR0QR>.

³⁶ ESPINOSA, Ángeles. «El régimen iraní afronta con titubeos su respuesta a las protestas en las calles». *El País*. 14 de enero de 2020, p, 7. https://elpais.com/internacional/2020/01/13/actualidad/1578934942_422888.html.

gasolina, habían hecho tambalearse al régimen de los ayatolás en Irán ni, aparentemente, habían debilitado su influencia regional.

Ese equilibrio pareció romperse, amenazando con una grave escalada de tensión, la noche del 2 al 3 de enero con el ataque desde drones³⁷ ordenado por Trump contra dos vehículos junto al aeropuerto de Bagdad en represalia por los once ataques de milicias proiraníes en Irak desde octubre contra bases con presencia militar estadounidense³⁸. En el último de esos ataques, el 27 de diciembre, había muerto un contratista estadounidense.

La operación de enero habría sido una más de no haber muerto en ella el principal militar iraní, el general Qassem Soleimani, máximo responsable de Al Quds, el brazo armado y de espionaje exterior (una especie de CIA y de fuerzas especiales) de los Guardianes de la Revolución de Irán, y su hombre de confianza en Bagdad, Abu Mahdi al-Muhandis, el militar al frente de Kataib Hizbulá, núcleo duro de la milicia chií iraquí Al Hashd al Shaabi (Unidades de Movilización Popular), uno de los cuatro ejércitos actuales del país y el más eficaz en la lucha contra el Estado Islámico³⁹.

El Pentágono justificó su acción, entre otras razones, como represalia contra el intento de asalto, el 31 de diciembre, de la embajada estadounidense en la Zona Verde de Bagdad y previniendo «un ataque inminente» contra objetivos estadounidenses del que se negó a ofrecer pruebas incluso en el Congreso.

Ese asalto había sido una respuesta directa al bombardeo estadounidense de cinco bases de las milicias proiraníes —tres en Irak y dos en Siria— el último domingo de diciembre, con al menos 25 muertos.

«Irán será responsable de las vidas que puedan perderse y de los daños en nuestras instalaciones», había advertido Trump en un

³⁷ Sobre la creciente importancia del uso de drones en la estrategia militar de los EE. UU., véase el artículo de WARREL, Helen. «From Desert Storm to Soleimani: how US drone warfare has evolved». *Financial Times*. January 9, 2020. <https://www.ft.com/content/6346dd78-322d-11ea-9703-eea0cae3f0de>.

³⁸ PULIDO, Guillermo. «El desesperado contexto estratégico tras la orden de matar a Soleimani». *Revista EJÉRCITOS*. 5 de junio de 2020. <https://www.revistaejercitos.com/2020/01/05/el-desesperado-contexto-estrategico-tras-la-orden-de-matar-a-soleimani/>.

³⁹ «The U.S. Assassination of a Key Iranian General Throws Fuel on the Fire». *STRATFOR*. January 3, 2020. <https://worldview.stratfor.com/article/us-assassinate-iran-key-general-soleimani-hezbollah-israel-retaliation>.

tuit esa noche. «Y pagará un alto precio»⁴⁰, advirtió anticipándose a lo que preparaba.

A amenazas anteriores de Trump, Soleimani, que en esta ocasión guardó silencio, había respondido por el mismo conducto, Twitter, descalificando al presidente estadounidense por su «retórica cabaretera», indigna de un jefe de Estado⁴¹.

El presidente iraní, Hassan Rohani, comparó el asesinato de Soleimani con el golpe anglo-americano de 1953 que devolvió el trono al Sha. «Este crimen de los EE. UU... es como aquel golpe... y similar al derribo del avión de pasajeros en el Golfo Pérsico (1988)», afirmó en un encuentro con familiares del carismático general. «Los americanos no son conscientes del grave error cometido, (error que) pagarán no solo hoy, sino en los años venideros»⁴².

«Los EE. UU. no han estado tan cerca de una guerra con Irán en los últimos 40 años», declaró el exsecretario de Defensa estadounidense Leon Panetta⁴³.

«Aunque estos acontecimientos aumentan el riesgo de una escalada en espiral, no alteran la estructura fundamental de la crisis que enfrenta a Irán y los EE. UU. en las últimas cuatro décadas», matizaba Robert Litwak, vicepresidente y director de International Securities Studies en el Wilson Center⁴⁴.

Si Irán opta por la guerra, «el escenario será toda la región y, posiblemente, todo el mundo», advertía Richard Haass, presi-

⁴⁰ «Iran not heading to war but not afraid of conflict: military commander». *Reuters*, January 2, 2020. https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-usa-iran/iran-not-heading-to-war-but-not-afraid-of-conflict-military-commander-idUSKBN1Z10GS?utm_source=Saithru&utm_medium=email&utm_campaign=EBB%2001.02.20&utm_term=Editorial%20-%20Military%20-%20Early%20Bird%20Brief.

⁴¹ GLADSTONE, Rick. «Iranian General Locks Horns With Trump, Escalating Threat-Filled Feud». *The New York Times*. July 26, 2018. <https://www.nytimes.com/2018/07/26/world/middleeast/suleimani-iran-trump.html>.

⁴² BOZORGMEMER, Najmeh y CORNISH, Chloe. «Iran draws parallels with Soleimani assassination and 1953 coup». *Financial Times*. January 4, 2020. <https://www.ft.com/content/b90595da-2ed4-11ea-a329-0bcf87a328f2>.

⁴³ «Leon Panetta Delivers Ominous Assessment On Current Odds Of War With Iran». *Huffpost*. January 4, 2020. https://www.huffpost.com/entry/leon-panetta-iran-donald-trump-war_n_5e10458de4b0843d36129409.

⁴⁴ LITWAK, Robert S. «Anatomy of the U.S.-Iran Crisis». *Wilson Center*. January 7, 2020. https://www.wilsoncenter.org/publication/anatomy-the-us-iran-crisis?utm_content=bufferc5edc&utm_medium=social&utm_source=twitter.com&utm_campaign=buffer.

dente del Council on Foreign Relations de Nueva York. «Es improbable que tenga un principio o un final claros. Irán tiene un amplio abanico de objetivos para elegir. Hay tropas estadounidenses en Irak, Afganistán, Siria, Qatar, Arabia Saudí, Bahrén y otras partes, y diplomáticos y empresarios estadounidenses por todo Oriente Medio»⁴⁵ e Irán cuenta con fuerzas afines en toda la región (figura 3).

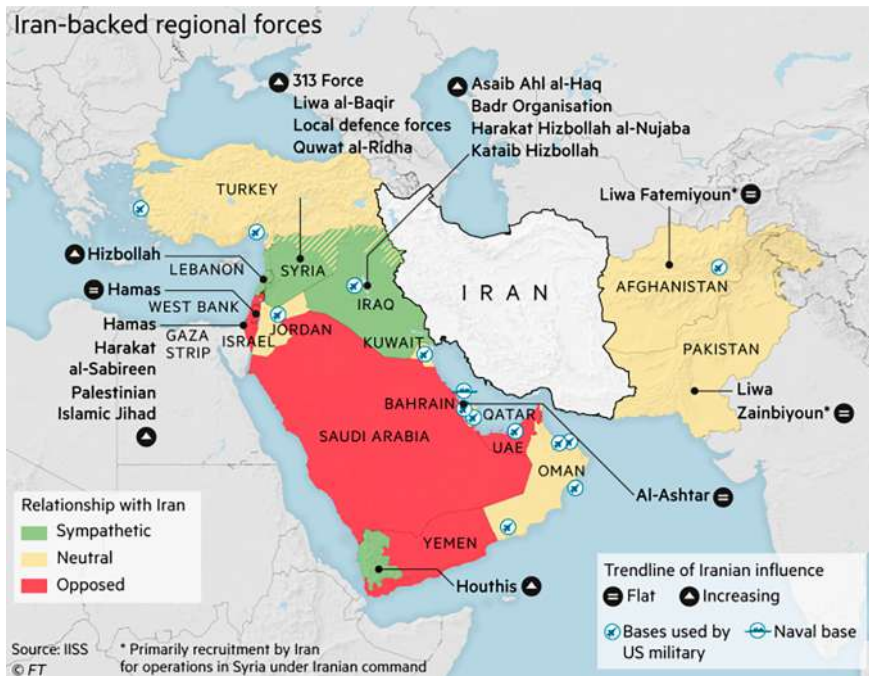


Figura 3. Fuerzas de Irán en Oriente Próximo y Medio (IISS y F. Times). Fuente: IISS y FT.

Desde una visión más optimista, Hassan Hassan, coautor de un excelente estudio sobre el ISIS y director del programa de actores no estatales en el Center for Global Policy de Washington, destacaba que los principales dirigentes de Irak, hasta entonces el principal campo de batalla entre Irán y EE. UU., seguían pidiendo prudencia.

Sin cerrar los ojos a los millones que despidieron el féretro de su mártir en Irak e Irán y a escenarios más catastróficos, sin excluir

⁴⁵ HAASS, Richard. «America must be ready for Iranian retaliation». *Financial Times*. January 3, 2020. <https://www.ft.com/content/0da7ecc4-2e48-11ea-84be-a548267b914b>.

la guerra total y el cierre del estrecho de Ormuz, «las opciones de Irán parecen limitadas a las pautas conocidas de guerra asimétrica y *proxy* (por delegación)», escribía en el Guardian el 5 de enero.

«A largo plazo, el asesinato de Soleimani probablemente signifique el fin del periodo de expansionismo de Irán en la región... Su muerte no es el final del proyecto hegemónico de Irán, pero representa un duro golpe a la capacidad del régimen para intervenir e influir en crisis futuras»⁴⁶. Como otros observadores, destacó las protestas contra el régimen en muchas ciudades de Irán desde octubre.

En cuestión de horas, los EE. UU. evacuaron al personal no imprescindible de su embajada en Bagdad, enviaron otros 4.500 soldados a Irak, elevaron el nivel de alerta en sus instalaciones en la zona y amenazaron con respuestas más duras si Irán cumplía sus amenazas.

A países árabes como Omán o europeos como Francia, y a la Comisión Europea, que se aproximaron al Gobierno iraní pidiendo moderación y ofreciéndose como mediadores, la primera respuesta de Irán fue que no aceptaba mediación alguna con los EE. UU., solo venganza. El diálogo nunca se rompió del todo, pero todo indicaba que, con el asesinato de Soleimani, Trump había cortado uno de los últimos canales para una solución negociada del conflicto.

El 5 de enero, el Gobierno iraní anulaba todos sus compromisos con el acuerdo nuclear de 2015, roto unilateralmente por Trump en 2018, y el Parlamento iraquí aprobaba la expulsión de las tropas extranjeras desplegadas en Irak para luchar contra el Estado Islámico y el cierre del espacio aéreo a vuelos de esas fuerzas⁴⁷.

La primera decisión significaba la reanudación sin límites por Irán de su programa de enriquecimiento de uranio. La segunda, no vinculante, se adoptó en una sesión extraordinaria boicoteada por suníes y kurdos, y con un primer ministro en funciones.

«La posibilidad de que la historia de Irak intente emular los sangrientos episodios que tuvo que soportar Líbano, que además

⁴⁶ HASSAN, Hassan. «Suleimani's death is a huge blow to Iran's plans for regional domination». *The Guardian*. January, 5, 2020. https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/jan/05/soleimani-death-huge-blow-to-iran-plans-for-regional-domination?CMP=share_btn_tw.

⁴⁷ HURTADO, LI. Miguel y CARRIÓN, F. «Irán se desliga del pacto nuclear». *El Mundo*. 5 de enero de 2020, p. 30.

de su guerra civil tuvo que sufrir las acometidas que libraban en su territorio los acólitos de Teherán y los aliados y tropas de EE. UU., dista mucho de ser una mera hipótesis», escribía el 31 de diciembre Javier Espinosa, corresponsal de El Mundo y uno de los españoles que durante más años han cubierto el conflicto⁴⁸.

Gobierno, empresas y expertos en ciberseguridad se movilizaron de inmediato en previsión de un aumento de los ciberataques de origen iraní⁴⁹ contra sistemas de comunicación, transporte, logística, sanidad, energía y militares, dando por descontado una intensificación de la guerra híbrida mantenida por los dos países desde el triunfo de la revolución de Jomeini.

«La gran prueba será si la alianza anti iraní se mantiene y si las sanciones (contra Irán) se pueden suavizar», concluía George Freedman, de Geopolitical Futures.

«Si así sucediera, los EE. UU. tendrían que reconsiderar sus acciones, pues el aislamiento económico de Irán es la clave de la estrategia estadounidense. De modo que la batalla pasa a los países que participan en el programa de sanciones, sobre todo a los grandes países europeos. La amenaza (iraní) de violencia seguirá ahí, pero de momento los iraníes utilizarán lo ocurrido como palanca para acabar con las sanciones»⁵⁰.

A pesar de la tensión, pocos consideraban probable una guerra generalizada convencional entre Irán y los EE. UU. Como primera prueba de su optimismo, señalaban la moderación, avisando con antelación para evitar bajas (más tarde se reconoció que varios soldados resultaron heridos) en el ataque iraní del 8 de enero con docenas de misiles contra dos bases iraquíes con presencia militar estadounidense.

Menos suerte tuvieron las 176 personas a bordo de un avión de pasajeros de Ucrania estrellado ese mismo día nada más despe-

⁴⁸ ESPINOSA, Javier. «La guerra oculta entre Irán y EE. UU. estalla en Irak». *El Mundo*. 31 de diciembre de 2019. <https://www.elmundo.es/internacional/2019/12/30/5e0a2b-b6fc6c83f9758b45cc.html>.

⁴⁹ MURPHY, Hannah. «US on high alert for Iran-backed cyber attacks». *Financial Times*. January 5, 2020. <https://www.ft.com/content/91174c84-2fac-11ea-9703-eea0cae3f-0de>. «'Disastrous mistake': Iran admits it shot down Ukrainian plane». *AJEnglish*. January 11, 2020. <https://www.aljazeera.com/news/2020/01/iran-admits-unintentionally-shot-ukrainian-plane-200111040653138.html>.

⁵⁰ FREEDMAN, George. «Iranian and American Strategies After Soleimani». *Geopolitical Futures*. June 6, 2020. <https://geopoliticalfutures.com/iranian-and-american-strategies-after-soleimani/>.

gar de Teherán. Irán descartó toda responsabilidad en su primera reacción, pero en las horas siguientes los servicios secretos estadounidenses concluyeron que probablemente había sido derribado por uno o dos misiles antiaéreos iraníes y así acabó reconociéndolo Irán días más tarde⁵¹.

Miles de iraníes, entre ellos muchos que se habían manifestado contra los EE. UU. por el asesinato de Soleimani, se echaron de nuevo a la calle con pancartas muy duras contra los dirigentes iraníes y su líder máximo, Jamenei.

Los cuatro días de maniobras navales en el océano Índico y en el golfo de Omán de China, Rusia e Irán a finales de diciembre fueron un mensaje desafiante a Washington, como se desprende de las palabras del contralmirante Gholamreza Tahani en la televisión estatal de su país: «no se nos puede aislar⁵²».

¿Aumentará esta escalada militar entre los EE. UU., sus aliados (Israel) e Irán o se reconducirá el conflicto, aprovechando las ideas presentadas por Emmanuel Macron en Washington (abril), durante el G-7 en Biarritz (agosto) y en la Asamblea General de la ONU (septiembre) para salvar, revisándolo, el pacto de 2015?⁵³. Al cierre de este texto, a finales de enero, había pocas razones para el optimismo.

El desafío iraní coincide con el aparente declive del poder de los EE. UU. en Oriente Medio, como parecían indicar dos de las noticias más relevantes de la región en 2019: el ataque a instalaciones petroleras de Saudi Aramco en septiembre con misiles iraníes sin respuesta militar estadounidense y la decisión de Trump en octubre de retirar la mayor parte de las fuerzas norteamericanas desplegadas en el norte de Siria.

Para muchos observadores, esas acciones y la destitución, pocas semanas antes, de John Bolton como responsable de la Seguridad Nacional estadounidense, fueron mensajes que Irán interpretó como debilidad o apaciguamiento.

⁵¹ «Iran plane crash: Trudeau believes that missile downed jet». *BBC News*. January 9, 2020. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-51055219#>.

⁵² «China, Russia and Iran begin joint naval drills». *Al Jazeera English*. December 27, 2019. <https://www.aljazeera.com/news/2019/12/china-russia-iran-joint-naval-drills-191227183505159.html>.

⁵³ NORMAN, Lawrence. «France's Macron Calls for Broad, Multilateral Talks with Iran». *The Wall Street Journal*. September 25, 2019. <https://www.wsj.com/articles/frances-macron-calls-for-broad-multilateral-talks-with-iran-11569354571>.

«Los EE. UU. no solo abandonaron sus bases en territorio sirio», escribió Gideon Rachman, corresponsal diplomático del *Financial Times*. «Dejaron a sus aliados kurdos (principal baluarte de Occidente en la lucha contra el Estado Islámico) a merced de una ofensiva militar turca», que se inició de inmediato, obligando a los kurdos a solicitar ayuda al régimen de Damasco⁵⁴.

Fue otra victoria estratégica para el régimen de Asad y para sus principales protectores, Rusia e Irán, en la guerra de Siria, que pudo acelerar el final del conflicto concentrando la ofensiva de Damasco, siempre con el apoyo aéreo ruso, en el último gran reducto rebelde: Idlib.

EE. UU. & China

A pesar de la obsesión de Trump con deshacer los principales resultados de la Administración Obama a favor del multilateralismo, «es todavía prematuro hablar seriamente de desglobalización», escribe Thierry de Montbrial en el informe mundial del Instituto francés de relaciones Internacionales (Ifri) sobre el sistema económico y las estrategias en 2020.

Tras describir la competición actual entre los EE. UU. y China como «un enfrentamiento entre dos imperios» —le phénomène structurant du système international des prochaines décennies— y los perjuicios que está causando a numerosas empresas, concluye que «el cuestionamiento radical de la globalización no está a la orden del día»⁵⁵. EL FMI calcula en unos 700.000 millones de dólares el coste que pueden suponer para la economía global las disputas abiertas por Trump desde 2017⁵⁶.

A partir de esos datos, el sociólogo Sami Naïr es más pesimista: «A escala mundial, el papel de los Estados va cobrando cada vez más peso. Puede incluso que se desvanezca la idea de un sistema comercial mundial equitativo, basado en el derecho internacional, que supere los intereses particulares de los Estados»⁵⁷.

⁵⁴ RACHMAN, Gideon. «End of the American era in the Middle East». *Financial Times*. December 30, 2019. <https://www.ft.com/content/960b06d0-2a35-11ea-bc77-65e4aa615551>.

⁵⁵ MONTBRIAL, Thierry de. *Perspectives*. RAMSES 2020. Institut français des relations internationales, 2019, pp. 15-24.

⁵⁶ «The world this year». *The Economist*. December 18, 2019. <https://www.economist.com/the-world-this-week/2019/12/18/the-world-this-year>.

⁵⁷ NAÏR, Sami. «El reto político de la desglobalización». *El País*. 20 de enero de 2020. https://elpais.com/elpais/2020/01/18/opinion/1579356195_613623.html.

Tal como había anunciado en Twitter el 31 de diciembre, los EE. UU. y China firmaron el 15 de enero en Washington una pausa en su guerra comercial que todos los mercados recibieron con alivio, un triunfo amargo para las dos partes que dejó sin resolver los principales contenciosos que los separan⁵⁸.

El texto —86 páginas en su versión inglesa— contiene 8 capítulos e incluye normas más estrictas sobre propiedad intelectual en China, y dos compromisos importantes de Pekín: adquirir bienes y servicios estadounidenses por al menos 200.000 millones de dólares en 2 años y no manipular su divisa. Aunque ayudará a reducir la incertidumbre, el acuerdo (fase 1 se denominó) es limitado. Sigue ignorando el uso rampante de subsidios industriales y los ciberataques para lograr ventajas en el comercio internacional⁵⁹.

Se interrumpe la escalada de aranceles, pero se mantienen los impuestos por Trump a importaciones de China en 2018 y 2019 por valor de 360.000 millones de dólares, (figura 4).

Anticipándose al acuerdo, el 13 de enero el departamento estadounidense del Tesoro anunciaba la retirada de la designación de China como «manipulador de la divisa», decisión adoptada en el verano y que había provocado en Pekín tanta o más irritación que las sanciones comerciales⁶⁰.

En vísperas de la firma, el Wall Street Journal filtró que, al margen de las futuras negociaciones o en paralelo, el secretario del Tesoro, Steven Mnuchin, y el viceprimer ministro chino, Liu He, se disponían a reactivar las conferencias económicas semestrales chino-estadounidenses de las presidencias de George W. Bush y Barack Obama⁶¹.

Su objetivo era reducir la incertidumbre y eliminar el impacto más negativo de su guerra comercial con China en la economía esta-

⁵⁸ SHAN, Weijan. «A Delicate Truce in the U.S.-Chinese Trade War». *Foreign Affairs*. January 13, 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-13/delicate-truce-us-chinese-trade-war>.

⁵⁹ POLITI, James. «US and China sign deal to pause trade war». *Financial Times*. January 15, 2020. <https://www.ft.com/content/54d703e4-37b4-11ea-a6d3-9a26f8c3cba4>.

⁶⁰ POLITI, James y GREELEY, Brendan. «US to lift China 'currency manipulator' tag ahead of trade deal». *Financial Times*. January 13, 2020. <https://www.ft.com/content/de8790be-3628-11ea-a6d3-9a26f8c3cba4>.

⁶¹ POLITI, James. «US plans to restart forum for economic talks with China». *Financial Times*. January 11, 2020. <https://www.ft.com/content/495d266c-34b0-11ea-a6d3-9a26f8c3cba4>.

How the US-China trade war escalated...and is it coming to an end?

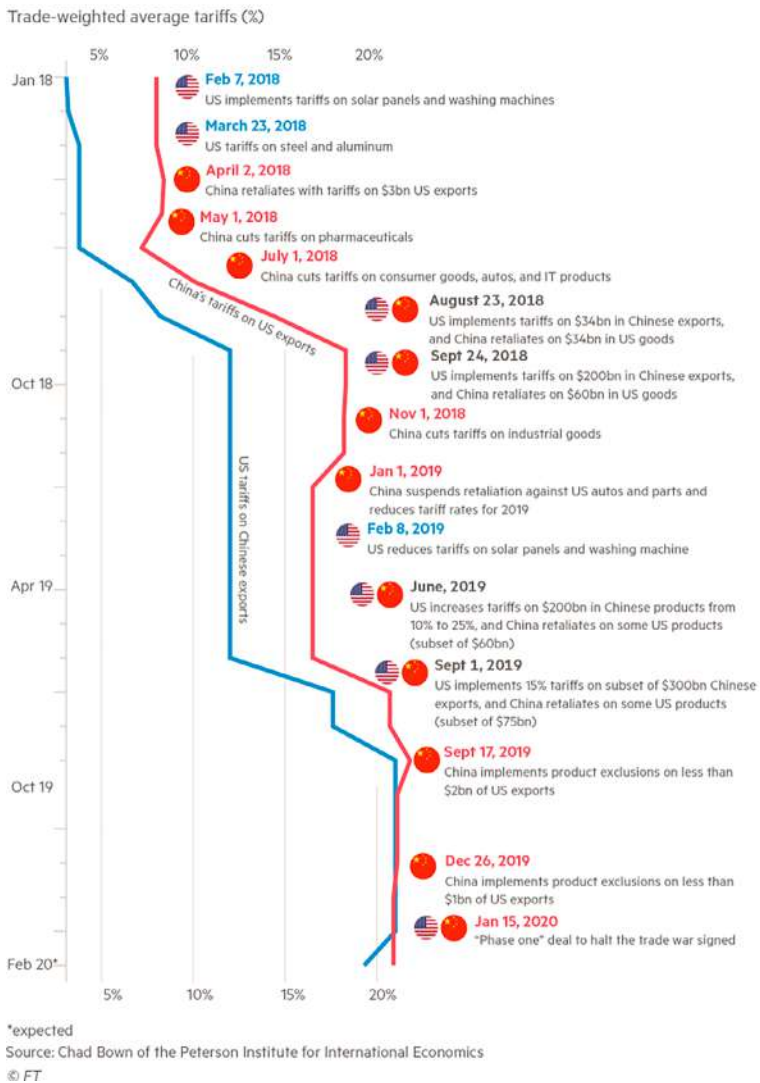


Figura 4. La escalada en la guerra comercial entre EE. UU. y China. Fuente: F.Times con datos del Peterson Institute for International Economics.

dounidense en un año electoral. Está por ver si lo consigue. Si en 2016 el déficit comercial de los EE. UU. fue de 544.000 millones de dólares, entre octubre de 2018 y octubre de 2019, el primer año de su errática campaña, se elevó a 691.000 millones⁶².

⁶² KRUGMAN Paul. «How Trump Lost His Trade War». *The New York Times*. December 16, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/12/16/opinion/trump-china-trade.html>.

En marzo de 2019 la Comisión Europea declaró a China «rival sistémico», anticipando un futuro conflictivo de sus relaciones con Pekín.

Visitas de Merkel y Macron en los meses siguientes a China redujeron la tensión, pero no disminuyeron las presiones para encontrar una posición común dentro de la UE en la batalla entre los EE. UU. y China por la hegemonía en las tecnologías más avanzadas, empezando por las futuras redes móviles en 5G⁶³. El momento decisivo este año será la cumbre UE-China y el encuentro de los dirigentes europeos con el presidente Xi Jinping previstos para septiembre en Leipzig bajo presidencia alemana de la UE.

A mediados de enero se esperaba, por fin, un primer documento europeo con el menú de opciones para reducir los riesgos para la seguridad nacional. Bruselas temía que Trump utilizara la pausa en su enfrentamiento con Pekín para concentrar sus ataques en 2020 en los aliados europeos, siguiendo sus amenazas reiteradas de aranceles a los coches y a otros productos y servicios europeos.

Aparte de reducir y encarecer las importaciones, las sanciones de Trump han perjudicado la reputación de los EE. UU. en el mundo. Su imagen positiva se ha reducido en 11 puntos en tres años (del 64 % al 53 %), mientras que la del presidente Trump, que empezó por los suelos (23 % en 2017), estaba a comienzos de este año en el 31 %, un 4 3% por debajo de la confianza que tenía Obama al final de su segundo mandato, (figura 5).

Como explicaba el Nobel de Economía Paul Krugman en el *New York Times*, «por un lado nuestros aliados han aprendido a no fiarse de nosotros..., por otro nuestros rivales han aprendido a no temernos»⁶⁴.

¿Cómo fiarse de un aliado que se atreve a imponer sanciones arancelarias a Canadá, su socio más próximo y más fiel, con la peregrina excusa de «proteger la seguridad nacional» de los EE. UU.?

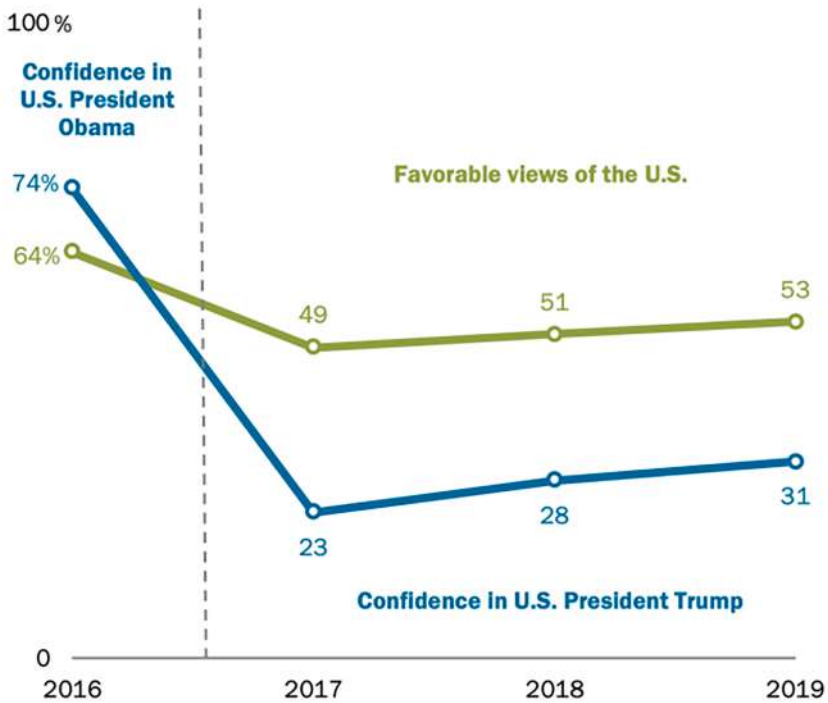
Gracias al primer acuerdo con Pekín, Washington retiraba su amenaza de imponer nuevas tarifas a las importaciones de móviles, portátiles y otros productos importados de China, pero mantenía

⁶³ BARKINI, Noah. «Europe's moment of truth with China». *POLITICO*. January 13, 2020. <https://www.politico.eu/article/europes-moment-of-truth-with-china-trade-eu/>.

⁶⁴ *Ibíd.*

Around the world, more have favorable view of the U.S. than express confidence in Trump

% who have ...



Note: Percentages are medians based on 24 countries surveyed in each year.

Source: Spring 2019 Global Attitudes Survey, Q8a & Q38a.

"Trump Ratings Remain Low Around Globe, While Views of U.S. Stay Mostly Favorable"

PEW RESEARCH CENTER

Figura 5. La imagen de Donald Trump y de los EE. UU. en el mundo (PEW).

Fuente: Pew Research.

la tarifa del 25 % impuesta en los 18 meses anteriores a importaciones chinas por valor de unos 250.000 millones de dólares⁶⁵.

Con su guerra arancelaria contra China y el resto del mundo, progresivamente extendida a otros ámbitos mucho más decisivos como el control de las tecnologías más avanzadas, la propiedad intelectual, las inversiones y los servicios, la Administración Trump ha puesto la globalización a prueba, aunque está ya tan

⁶⁵ STEIN, Jeff. «Trump announces he will sign initial China trade deal on Jan. 15». *The Washington Post*. December 31, 2019. <https://www.washingtonpost.com/business/2019/12/31/trump-announces-he-will-sign-initial-china-trade-deal-january/>.

arraigada que, seguramente, podrá resistir hasta la elección de un nuevo presidente de los EE. UU. en noviembre de 2020 o en noviembre de 2024.

Con un solo juez —frente al mínimo de tres necesarios para ser operativa la comisión de arbitraje o tribunal de apelación de la OMC desde el pasado 10 de diciembre por el veto estadounidense—, el régimen mundial de comercio ha perdido lo que su ex director general Pascal Lamy ha descrito como «la joya de la corona de la organización»⁶⁶.

Es un revés importante para el sistema que, por iniciativa de Washington, se puso en pie en 1995 sobre la estructura del viejo GATT, pero, en opinión de Daniel Gross, director del Centre for European Policy Studies, «a excepción de los EE. UU. de Trump, ninguna gran potencia comercial duda de los beneficios del libre comercio, así que las normas existentes probablemente seguirán en vigor, aunque resulten más difíciles de aplicar»⁶⁷.

El pasado 1 de enero, al cumplir la OMC 25 años, su director general, Roberto Azevedo, reconocía los desafíos incumplidos: «En los últimos dos años los Gobiernos han impuesto restricciones que cubren un monto substancial del comercio internacional. Solo el año pasado afectaron a importaciones por 747.000 millones de dólares»⁶⁸.

Corea, Ucrania, Afganistán y Libia

El deterioro de las relaciones entre EE. UU. y China, principal baluarte del régimen norcoreano, es un grave freno para la búsqueda de una solución del conflicto en la península de Corea. El 1 de enero el líder norcoreano, Kim Jong Un, daba por terminada la moratoria en las pruebas nucleares y de misiles intercontinentales, y prometía una acción «impactante»⁶⁹.

⁶⁶ WALKER, Andrew. «Trade disputes settlement system facing crisis». *BBC World Service*. December 8, 2019. <https://www.bbc.com/news/business-50681431>.

⁶⁷ «A Final Chapter for the WTO? Five Experts Give Their Assessments». *Council on Foreign Relations*. December 11, 2019. <https://councilofcouncils.cfr.org/global-memos/final-chapter-wto-five-experts-give-their-assessments>.

⁶⁸ «La OMC cumple 25 años envuelta en una crisis de pronóstico reservado». EFE. 1 de enero de 2020. <https://www.lavanguardia.com/politica/20200101/472665948309/la-omc-cumple-25-anos-envuelta-en-una-crisis-de-pronostico-reservado.html>.

⁶⁹ «Kim Jong Un anuncia fin de moratoria norcoreana sobre ensayos nucleares». AFP. 1 de enero de 2020. <https://www.afp.com/es/noticias/17/kim-jong-un-anuncia-fin-de-moratoria-norcoreana-sobre-ensayos-nucleares-doc-1nd9sn3>.

«No tenemos motivos para continuar ligados unilateralmente a este compromiso», dijo Kim Jong Un a dignatarios del partido gobernante, citado por la agencia KCNA. «El mundo será testigo en un futuro cercano de una nueva arma estratégica que posee Corea del Norte».

«Estados Unidos está planteando exigencias contrarias a los intereses fundamentales de nuestro Estado y adopta un comportamiento de bandido», añadió. «Han llevado a cabo decenas de ejercicios militares conjuntos (con Corea del Sur) que el presidente (Trump) había prometido personalmente detener, han enviado equipos militares al sur y han intensificado las sanciones contra Pyongyang... Nunca venderemos nuestra dignidad⁷⁰».

¿Entrarán Corea del Norte y los EE. UU. en otro bucle de amenazas, insultos y provocaciones misilísticas y nucleares como en 2017 o recuperarán la senda del diálogo, sin resultados concretos hasta el cierre de este texto, tras tres encuentros entre Kim y Trump en los últimos dos años?

¿Fructificará la cumbre de París sobre Ucrania de diciembre, la primera del llamado «Formato de Normandía» o proceso de Minsk en tres años, con el fin de los combates en Donbass, que se han cobrado ya más de 13.000 vidas, y una paz definitiva?⁷¹

Fruto de la cumbre fueron la liberación de más de doscientos prisioneros —76 gubernamentales y 124 de las repúblicas de Donetsk y Lugansk— el 29 de diciembre⁷² y el nuevo acuerdo entre Moscú y Kiev sobre el tránsito de gas ruso hacia Europa por territorio de Ucrania, a pesar del mantenimiento de las sanciones europeas a Rusia por la ocupación de Crimea y de las nuevas sanciones estadounidenses contra las empresas que construyen el Nord Stream 2, a falta de solo un 8 % para su conclusión⁷³.

¿Conseguirá Zalmay Khalilzad, el representante estadounidense para Afganistán, cerrar el acuerdo de paz entre los EE. UU. y los

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ «Putin, Zelensky meet for Paris Summit on Ukraine conflict». *DW*. December 9, 2019. <https://www.dw.com/en/putin-zelenskiy-meet-for-paris-summit-on-ukraine-conflict/a-51596150>.

⁷² «Ukraine, pro-Russia separatists complete prisoner swap». *Al Jazeera English*. December 29, 2019. <https://www.aljazeera.com/news/2019/12/ukraine-pro-russian-separatists-prisoner-swap-191229090541736.html>.

⁷³ «At last minute, Russia and Ukraine agree to new five-year gas deal. Here`s who won». *MEDUZA*. December 23, 2019. <https://meduza.io/en/feature/2019/12/23/at-last-minute-russia-and-ukraine-agree-to-new-five-year-gas-deal-here-s-who-won>.

talibán que estuvo a punto de concluir en septiembre del año pasado, antesala, supuestamente, de un futuro acuerdo entre la insurgencia y el Gobierno de Kabul para facilitar la retirada gradual de unos 13.000 soldados estadounidenses que todavía quedaban en el país a finales de 2019?

Tras más de un año de negociaciones, interrumpidas en el otoño, los talibán ofrecieron un breve periodo con menos violencia como gran concesión para concluir un acuerdo de paz preliminar con los EE. UU. Era mucho menos que el alto el fuego definitivo que exigía el Gobierno de Kabul, pero podía ser suficiente para un Trump empeñado en presentarse a la reelección en noviembre como el presidente que cumplió la promesa de retirarse de la guerra más prolongada en la historia de los EE. UU.⁷⁴

¿Fructificará en un alto el fuego permanente la iniciativa de paz sobre Libia acordada por Putin y Erdogan en Estambul el 8 de enero? Prospere o no el borrador negociado en Moscú cinco días después, firmado por el jefe del Gobierno de Trípoli reconocido por la ONU, Fayez Serraj, pero no por el jefe rebelde, Jalifa Haftar, todos confiaban en un impulso en la conferencia de Berlín del 19 de enero que redujera el peligro de otra escalada bélica a las puertas de Europa⁷⁵, (figura 6).

La conferencia, la iniciativa ruso-turca y el envío de fuerzas por Turquía en ayuda de Trípoli tuvieron lugar pocas semanas después del acuerdo marítimo firmado por el Gobierno de Sarraj y Turquía el 27 de noviembre, que legitima las pretensiones de Ankara al margen de los intereses griegos y chipriotas.

A Berlín acudieron los dirigentes de los principales contendientes y de las potencias que los apoyan, pero Serraj y Haftar ni siquiera se sentaron en la misma mesa. Aunque la anfitriona, Merkel, calificó de «éxito» el encuentro, aparte de la promesa general de respetar el alto el fuego pactado previamente y el embargo de armas impuesto por la ONU en 2011, sin ninguna medida nueva para exigir su cumplimiento será difícil que dé frutos⁷⁶.

⁷⁴ MASHAL, Mujib y SHAH, Taimoor. «Taliban offer to reduce violence in Afghanistan ahead of deal with U.S.». *The New York Times*. January 16, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/01/16/world/asia/afghanistan-taliban-agreement.html>.

⁷⁵ «Libya conflict: Haftar 'leaves' Moscow ceasefire talks without deal». *BBC News*. January 14, 2020. <https://www.bbc.com/news/world-africa-51104846>.

⁷⁶ VALERO, Carmen. «La ONU logra en Berlín forjar un acuerdo para respetar el embargo de armas en Libia». *El Mundo*. 19 de enero de 2020. <https://www.elmundo.es/internacional/2020/01/19/5e243ace21efa0ff078b4608.html>.

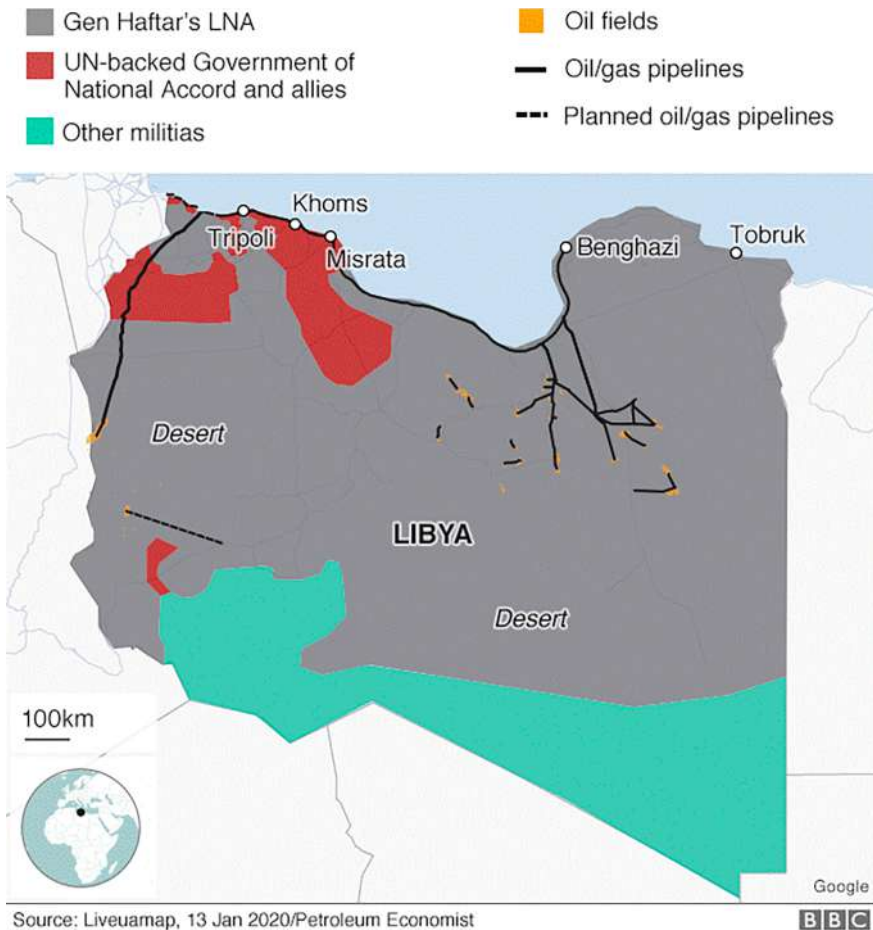


Figura 6. Fuerzas, oleoductos y gasoductos de Libia, 13 de enero de 2020.
Fuente: BBC y Petroleum Economist.

De fracasar, Libia amenazaba con convertirse en el conflicto bélico más peligroso de 2020 por los intereses energéticos en juego, la presencia de mercenarios rusos apoyando a Haftar y de miles de soldados —la mayoría mercenarios sirios contratados por Turquía que empezaron a llegar en los primeros días del año— al servicio del Gobierno de Trípoli, y todas las grandes potencias y potencias regionales apoyando a uno u otro de los contendientes.

Herencia de 4 revoluciones

En *El Naufragio de las civilizaciones*, uno de los ensayos más esclarecedores sobre los cambios internacionales del último medio siglo publicados en 2019, Amin Maalouf se remonta a un periodo

de siete meses entre 1978 y 1979 para explicar los cuatro «vuelcos» históricos que hace 40 años cambiaron el mundo.

Se trata de dos revoluciones conservadoras —la islámica que decretó en Irán el ayatolá Jomeini en febrero de 1979 y la conservadora que implantó en el Reino Unido la primera ministra Margaret Thatcher a partir de mayo del mismo año—, y dos acontecimientos no menos significativos: el profundo giro de China desde que Deng Xiaoping se hace con las riendas del poder en Pekín en diciembre de 1978 y la elección, dos meses antes, de Juan Pablo II al frente de la Iglesia católica.

«¿Estos cuatro trastornos de envergadura... en entornos culturales y sociales muy alejados entre sí tenían algo en común, aparte de la simple coincidencia cronológica?», se pregunta Maalouf. «¿Puede concebirse que la curia romana y el Comité Central del Partido Comunista chino, los electores británicos y los manifestantes iraníes reaccionasen a idéntico impulso?»

Con la perspectiva del paso del tiempo y la experiencia de haberlo vivido y contado en primera persona como escritor y periodista, Maalouf ve «sobre todo dos factores que incidieron en el ambiente de esos años, que afectaron en diverso grado a todos los países del mundo y pudieron desempeñar un papel en la génesis de los cuatro acontecimientos citados: la crisis terminal del régimen soviético y la crisis del petróleo⁷⁷».

Sin los cambios que generaron y acompañaron a las cuatro revoluciones conservadoras de finales de los 70 y 80 que Maalouf analiza —la crisis del comunismo y de la socialdemocracia, la expansión del sistema de libre mercado a todo el planeta, la globalización desigual, el despegue económico de China y la India, el corrosivo radicalismo en el mundo islámico y la crisis del dirigismo político y económico más allá de cualquier ideología—, acelerados desde los noventa por la revolución de Internet, la crisis de 2008-2010 y el nuevo terrorismo, es imposible comprender fenómenos como la elección de Trump, el Brexit o la oleada de protestas masivas que se vienen sucediendo desde entonces.

«Las presidenciales en los EE. UU. y el debilitamiento de la economía global dominarán 2020», escribe Zanny Minton Beddoes, directora del *Economist*, en el último anuario de prospectiva de la revista. «Muchos elementos de

⁷⁷ MAALOUF, Amin. *El naufragio de las civilizaciones*. Madrid: Alianza Editorial, 2019, pp. 143-163.

las elecciones son inciertos..., pero hay pocas dudas de que la campaña será la más sucia de la historia moderna estadounidense⁷⁸».

Como Bill Clinton utilizó la fuerza militar en Irak en 1998 para desviar la atención de su *impeachment* en el Senado por el escándalo Lewinsky, muchos vieron en el asesinato del militar más importante de Irán el 2-3 de enero, un intento de Trump de desviar el foco de su *impeachment* en 2020.

Con su probada capacidad para gobernar a golpe de *tuits* y de decretos, Trump no esperó al caucus del 3 de febrero en Iowa, arranque oficial de la carrera, para hacer de la campaña otro gran espectáculo deslegitimando el *impeachment* de los demócratas como una caza de brujas y a sus principales candidatos como peligrosos izquierdistas empeñados en llenar los EE. UU. de inmigrantes y en destruir la bonanza económica de los últimos años con una agenda radical.

Tras la entrada en vigor a finales de enero del acuerdo de salida aprobado en 2019 gracias a la mayoría absoluta conseguida por los conservadores el 12 de diciembre, ¿concluirán el Reino Unido y la UE un nuevo acuerdo comercial antes del 31 de diciembre?

El primer ministro británico, Boris Johnson, se ha comprometido a obtener un acuerdo sin aranceles, sin cuotas y sin cumplir las normas de los 27. La nueva Comisión Europea, que tomó posesión el pasado 1 de diciembre, ha dejado claro desde el primer día que nunca aceptará esas condiciones.

El 9 de enero, el Parlamento británico aprobaba finalmente —por 330 votos a favor y 231 en contra— el acuerdo de salida, despejando el camino para su aplicación a partir del 31 de enero⁷⁹.

Probabilidad de recesión

¿Se evitará por otro año —sería el undécimo consecutivo— una nueva recesión en las economías avanzadas y en las emergentes?

Todas las previsiones se modificaron por la epidemia del coronavirus declarada en China en diciembre y extendida a docenas de

⁷⁸ MINTON, Beddoes, «Minton. Febrile politics, faltering economy. THE WORLD IN 2020». *The Economist*, p. 17.

⁷⁹ «2020: who and what to look for». *The Guardian*. December 29, 2019. <https://www.theguardian.com/world/2019/dec/29/2020-who-and-what-to-look-out-for>.

países, que se había cobrado en pocas semanas centenares de muertos y decenas de miles de infectados (cifras oficiales). En sus previsiones iniciales Goldman Sachs calculaba una reducción del crecimiento chino de casi medio punto y una contracción similar del crecimiento estadounidense en el primer trimestre de 2020⁸⁰. Los más pesimistas anticipaban una caída de 2 puntos del PIB chino (del 6 % al 4 %) en 2020⁸¹.

«Si el mundo no despierta y considera el virus como el enemigo público número uno, me temo que no aprenderemos», advertía el director general de la OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, el 11 de febrero en Ginebra⁸².

Además de las víctimas (más de 1.000 muertos y de 40.000 infectados hasta ese día), las cuarentenas draconianas, el cierre de fábricas y rutas de transporte durante semanas «reducirán un punto el PIB chino este año, según el consenso de destacados analistas —Standard & Poor's, Capital Economics, Allianz, ING, Eurasia Group, entre otros—», escribía Alicia González en *El País*⁸³.

El impacto real definitivo tardaría en conocerse, pues dependía de demasiadas interrogantes: el número real de víctimas, el periodo de incubación, la transmisión del virus, los tratamientos, las vacunas... Dos meses y medio, y había todavía más dudas que respuestas.

«Frente a un ritmo del 6 % previsto por el Fondo Monetario Internacional (FMI) tres semanas antes en Davos, la economía china no crecerá más de un 5 % este ejercicio. Todo bajo el supuesto de que el virus se contenga en breve y que la producción recupere su ritmo en los próximos meses», señalaba *El País*. «La decisión de numerosas aerolíneas occidentales de suspender sus vuelos al gigante asiático no tiene precedentes desde los atentados terroristas en EE. UU. de 2001⁸⁴».

⁸⁰ FAROOHAR, Rana. «Coronavirus will hit global growth». *Financial Times*. February 2, 2020. <https://www.ft.com/content/8be84270-4430-11ea-a43a-c4b328d9061c>.

⁸¹ «Viral injections». *The Economist*. February 8, 2020, p. 58. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/02/04/companies-warn-of-economic-crisis-as-china-fights-the-coronavirus>.

⁸² «China coronavirus outbreak». *Al Jazeera*. February 11, 2020. <https://www.aljazeera.com/news/2020/02/china-coronavirus-outbreak-latest-updates-20211012218330.html>.

⁸³ «El frenazo económico suscita desconfianza hacia China y temor al contagio global». *El País*. 8 de febrero de 2020. https://elpais.com/internacional/2020/02/07/actualidad/1581100979_889064.html.

⁸⁴ *Ibíd.*

El impacto geopolítico se reduciría si las negociaciones entre la UE y el Reino Unido tras el Brexit avanzan positivamente y si se prolonga la pausa en la guerra comercial de Trump con Pekín. El acuerdo US-México-Canadá, firmado finalmente el 10 de diciembre⁸⁵, fue un paliativo temporal en las relaciones de la triada norteamericana que ratifica la clase de presidente que es Donald Trump (el más transaccional⁸⁶ de todos los que han tenido los EE. UU. desde la II Guerra Mundial), pero apenas cambia las condiciones preexistentes.

También sería importante evitar escaladas militares en Oriente Medio o Asia que disparen los precios del petróleo, mantenido entre los 61 y los 68 dólares/barril (el Brent, el Texas siempre varios dólares por debajo) durante casi todo 2019 gracias, en parte, al acuerdo de recorte de cuotas de producción alcanzado por la OPEP con Rusia.

El 6 de enero, cuatro días después del asesinato del general iraní Soleimani, el precio del Brent superaba los 70 dólares por primera vez en tres meses, un aumento de más del 5 por ciento⁸⁷, pero en pocas horas ya había vuelto a los valores anteriores a la crisis, (figura 7).

Reunidos en Rusia a primeros de diciembre, representantes rusos y del cartel decidieron aumentar los recortes acordados en Viena tres años antes en otros 500.000 barriles por día, el 0,5 % de la producción global, hasta finales de marzo de 2020⁸⁸. En desacuerdo con la decisión, Ecuador optó por retirarse de la OPEP para no ver reducidos todavía más sus ingresos.

El 20 de febrero, pocas horas antes de la apertura de la 50 cumbre económica de Davos, el Fondo Monetario Internacional redujo su previsión de crecimiento económico global en 2020 del

⁸⁵ «US, Mexico and Canada sign revised trade deal to replace Nafta». Texto de *Reuters* publicado por *The Guardian* el 10 de diciembre de 2019. <https://www.theguardian.com/us-news/2019/dec/10/us-mexico-canada-trade-deal-nafta>.

⁸⁶ Según la distinción de Joseph Nye, de los presidentes de EE. UU. en política exterior —transaccionales o comerciantes y transformadores del sistema—, Trump ha sido hasta ahora el más comerciante de todos, en el peor sentido del término. Véase su libro *Presidential Leadership and the Creation of the American Era*. Princeton University Press, 2013. Citado en RAMSES 2020, p. 22.

⁸⁷ «Oil tops \$70 a barrel as Middle East tensions rattle markets». *Financial Times*. January 6, 2020. <https://www.ft.com/content/716aaeb8-3023-11ea-9703-eea0cae3f0de>.

⁸⁸ KRAUSS, Clifford. «OPEC and Russia Agree to Cuts in Oil Production to Push Up Prices». *The New York Times*. December 5, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/12/05/business/opec-oil-production-cuts.html>.

Middle East tensions drive oil higher

Price of Brent crude per barrel (\$)

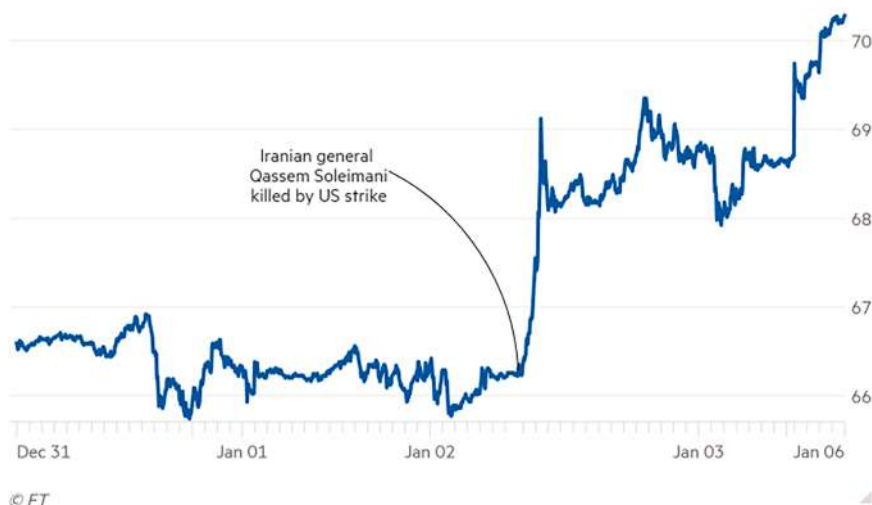


Figura 7. Tensiones en O. Medio y precios del petróleo. Fuente: Financial Times.

3,4 % (su cálculo tres meses antes) al 3,3 %, y en 2021 del 3,6 % al 3,4 %, medio punto por encima del 2,9 % que creció la economía mundial en 2019, el peor año desde la crisis financiera de 2008-2010⁸⁹.

«Según casi todas las variables, la economía global evitó una nueva recesión el año pasado por un estrecho margen, pero la reacceleración incipiente a finales de 2019 era frágil y dependía de que mejorasen la confianza empresarial y las inversiones», señalaba John Kems en Reuters⁹⁰.

En declaraciones al Financial Times, el gobernador saliente del Banco de Inglaterra, Mark Carney, advertía el 7 de enero que la economía global se dirige a «una crisis de liquidez» que socavaría los esfuerzos de los bancos centrales para evitar una futura recesión⁹¹.

⁸⁹ GILES, Chris. «IMF trims global growth forecast as Davos delegates gather». *Financial Times*. January 20, 2020. <https://www.ft.com/content/d7d2b91a-3b7d-11ea-b232-000f4477fbca>.

⁹⁰ KEMP, John. «Global economy dodges recession by narrowest of margins». *Reuters*. November 24, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-global-economy-kemp/global-economy-dodges-recession-by-narrowest-of-margins-kemp-idUSKBN1XT1NM>.

⁹¹ BARBER, Lionel y GILES, Chris. «Central banks running low on ammunition, warns Mark Carney». *Financial Times*. January 7, 2020. <https://www.ft.com/content/713a70b4-315d-11ea-a329-0bcf87a328f2>.

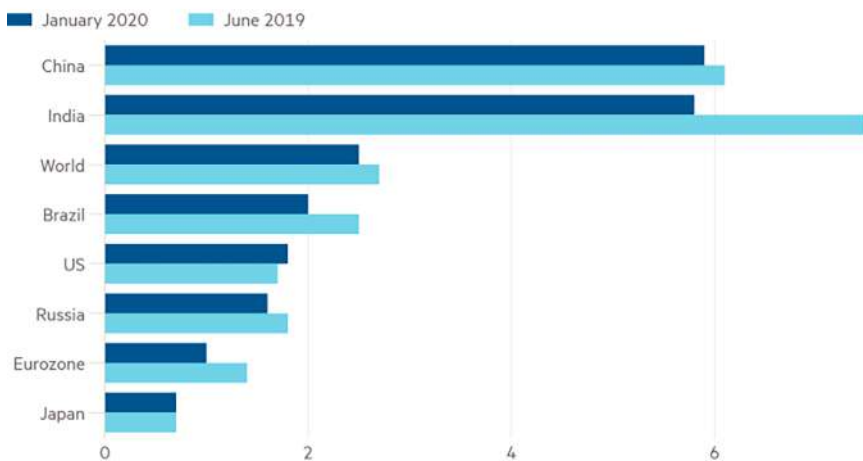
«La reducción de las tensiones comerciales entre los EE. UU. y China es improbable que provoque una mejora en la economía global», advertía el Banco Mundial en sus primeras previsiones de 2020. El BM rebajaba las perspectivas de crecimiento en la mayor parte de los países para los tres años próximos en comparación con seis meses antes⁹², (figura 6).

Estas previsiones contrastaban con las de los mercados financieros, que a finales de 2019 anticipaban una rápida recuperación de las perspectivas globales tras el acuerdo entre China y los EE. UU. de mediados de enero. Ese optimismo sufrió también un duro varapalo a causa del coronavirus.

Antes de conocerse el virus de Wuhan, el BM preveía un crecimiento global del 2,4 % en 2019 al 2,5 % en 2020, que continuaría hasta un 2,7 % en 2022⁹³, (figura 8). Según evolucione la enfermedad, esas cifras deberán ajustarse.

World Bank downgrades 2020 growth projections

Year on year change in GDP by date of forecast (%)



Source: World Bank
© FT

Figura 8. Perspectivas de crecimiento del Banco Mundial en 2020. Fuente: BM y F. Times.

⁹² GILES, Chris. «World Bank gloomy in spite of easing US-China tensions». *Financial Times*. January 8, 2020. <https://www.ft.com/content/d0bca82c-3220-11ea-a329-0bcf87a328f2>.

⁹³ Global Economic Prospects. Slow growth, policy challenges. World Bank, January 2020. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/01/08/modest-pickup-in-2020-amid-mounting-debt-and-slowness-productivity-growth>.

A partir de las previsiones del FMI, Federico Steinberg y José Pablo Martínez, del Real Instituto Elcano, señalaban como principales focos de inestabilidad la política exterior de Trump, en especial su obsesión proteccionista, y su confrontación con China, pero anticipaban para Europa un escenario, aunque frágil, mejor que en 2019⁹⁴. La epidemia obligó a revisar todas estas previsiones en las primeras semanas del año.

«Alemania ha esquivado la recesión, la rotunda mayoría conservadora en las elecciones británicas nos conducirá, seguramente a un Brexit ordenado, los eurocríticos están fuera del Gobierno italiano y los partidos proeuropeos continuarán manteniendo el control de las instituciones comunitarias durante la próxima legislatura», añadían.

«En definitiva, aunque algunos de los nubarrones que nos acompañaron el año pasado se están despejando, existen elementos que podemos catalogar de incertidumbre radical que pueden llevarnos a cuestionar los modelos utilizados para anticipar el futuro próximo⁹⁵».

Se referían al deterioro del orden liberal internacional —las instituciones y reglas heredadas de la Guerra Fría—, el cambio tecnológico, el envejecimiento demográfico, la crisis del llamado contrato social en las democracias avanzadas y el creciente descontento social que estos y otros factores están generando en todos los continentes.

Para el presidente del Foro Económico de Davos, Klaus Schwab, sin principios globales de fiscalidad que eviten el disparatado aumento de la desigualdad, sobre todo en el interior de los países, y de la deuda, que se ha disparado en la última década, seguirán multiplicándose y agravándose las crisis sociales y políticas, cada día más intergeneracionales, como viene sucediendo desde la crisis financiera de 2008⁹⁶.

⁹⁴ STEINBERG, Federico y MARTÍNEZ, Juan Pablo. «Riesgos económicos y geopolíticos para 2020». *Expansión*. 13 de enero de 2020. http://rsocial.expansionpro.orbyt.es/epaper/xml_epaper/Expansi%C3%B3n/13_01_2020/pla_3634_Nacional/xml_arts/art_18272464.xml?SHARE=6C23C0F29C6C4F158F7CA6264B486305AD1B3258EE2581DF5F854E71BB18F19323A553137A718201B783A64521E0FBA5C60400DCD1DAA876FFCFDD79C60A2FE70E19DFA812B417184D4C-CA020382359AD958905038530729EEBE4D22FC187241.

⁹⁵ *Ibíd.*

⁹⁶ SCHWAB, Klaus. «No hemos aprendido de nuestros errores». Entrevista publicada en *El País* el 18 de diciembre de 2019. https://elpais.com/economia/2019/12/17/actualidad/1576604249_176169.html.

Según un informe del Banco Mundial publicado a mediados de diciembre, la deuda de las economías más pobres y emergentes superó los 55 billones de dólares en 2018, el aumento más importante en casi medio siglo⁹⁷.

«El peso medio de la deuda en relación con el PIB ha aumentado en ocho años (de 2010 a 2018) en 54 puntos, alcanzando el 168 %», añade el informe. Se han paliado los riesgos de crisis graves gracias a los bajos tipos de interés a nivel mundial, pero es una situación insostenible a largo plazo que exigiría procesos urgentes de reestructuración.

El único consenso de la Asociación de Economistas de EE. UU., en su último congreso anual, es que «el mundo desarrollado está empantanado en bajo crecimiento, baja inflación y bajos tipos de interés durante años y, lo que es peor, no hay acuerdo sobre las causas⁹⁸». Unos achacan la situación a la débil oferta en el mundo industrializado, otros a la débil demanda.

¿Se disipará la oleada de protestas que sacudió a docenas de países en 2019 desde Santiago de Chile, Quito y La Paz a Hong Kong, pasando por Francia, Argelia, Sudán, Líbano, Irak, Rusia y muchas ciudades iraníes?

Protestas en el mundo⁹⁹

Con el apoyo de decenas de miles en las calles y el respaldo de los EE. UU., Juan Guaidó se proclamó presidente interino de Venezuela en enero de 2019 alegando ilegalidad en los últimos comicios ganados por Nicolás Maduro, pero, doce meses después, con la economía devastada por las sanciones, la corrupción y la mala gestión, y una crisis migratoria sin precedentes en el continente, el régimen resistía gracias al respaldo de Cuba y Rusia.

Según el Observatorio venezolano de conflictos sociales (OVCS), en las manifestaciones de 2019 en Venezuela murieron 67 per-

⁹⁷ BANCO MUNDIAL. «Le niveau d'endettement dans le monde augmente avec une ampleur et un rythme sans précédent depuis 50 ans». 19 de diciembre de 2019. <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2019/12/19/debt-surge-in-emerging-and-developing-economies-is-largest-fastest-in-50-years>.

⁹⁸ GREENE, Megan. «Economists cannot agree on what ails the global economy, guardian». *Financial Times*. January 13, 2020. <https://www.ft.com/content/e125e1e8-35e4-11ea-ac3c-f68c10993b04>.

⁹⁹ «L'année 2019 dans le monde (AFP)». *NOTRE TEMPS*. 27 décembre 2019. <https://www.notretemps.com/afp/l-annee-2019-dans-le-monde-afp-201912,i209826>.

sonas. Considera responsables de 59 de ellas a las fuerzas de seguridad y a grupos civiles armados leales al Gobierno¹⁰⁰.

En Haití murieron docenas de personas a mediados de septiembre en manifestaciones a favor de la dimisión del presidente Jovenel Moïse por una grave escasez de carburante. Tras diez meses sin gobierno, el 13 de enero de este año terminaba la 50 legislatura sin elecciones a la vista y un presidente seriamente cuestionado que buscaba una salida de la crisis con un gobierno de unidad nacional y una nueva constitución¹⁰¹.

En octubre, Ecuador estuvo paralizado casi dos semanas por protestas contra la supresión de las subvenciones a los carburantes, medida que el Gobierno anuló para recuperar la normalidad.

En Chile, el Parlamento decidió a mediados de noviembre convocar un referéndum en 2020 para revisar la Constitución heredada de la dictadura de Pinochet casi un mes después del comienzo de protestas violentas contra la desigualdad. En ellas murieron al menos 20 personas y más de 2.000 resultaron heridas. La chispa fue un aumento de las tarifas de los billetes del metro.

En Bolivia el presidente Evo Morales se vio obligado a anular el 24 de noviembre los resultados de las elecciones de octubre tras cuatro semanas de protestas con decenas de muertos. Sin el apoyo de la policía ni del ejército, dimitió el 10 de noviembre, denunció un golpe de Estado y huyó a México, antes de refugiarse en Buenos Aires. La oposición mantiene —y los observadores de la OEA le dieron la razón— que el golpe, de haberlo, lo dio Morales por las numerosas irregularidades en las urnas.

En Colombia, el presidente conservador Iván Duque tuvo que hacer frente desde el 21 de noviembre a una movilización popular, con manifestaciones multitudinarias a favor de cambios constitucionales radicales.

América Latina, que celebró 15 elecciones presidenciales entre noviembre de 2017 y noviembre de 2019, no fue la excepción sino la norma en la movilización popular contra la clase dirigente el año pasado.

¹⁰⁰ «Venezuela: 67 personnes sont mortes lors de manifestations en 2019». *AFP, Le Figaro*. 24 de enero de 2020. <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/venezuela-67-personnes-sont-mortes-lors-de-manifestations-en-2019-20200124>.

¹⁰¹ «Haití sin Gobierno y sin Parlamento». *EFE-La Vanguardia*. 13 de enero 2020. <https://www.lavanguardia.com/politica/20200113/472874391477/haiti-sin-gobierno-y-sin-parlamento.html>.

El 22 de febrero se iniciaron en Argelia manifestaciones masivas contra la candidatura a un quinto mandato de Abdelaziz Buteflika, en grave estado desde la embolia sufrida en 2013. La presión de la calle y del ejército le obligó a dimitir el 2 de abril, pero las protestas continuaron hasta las elecciones del 12 de diciembre, boicoteadas por las principales fuerzas políticas. Los manifestantes ya no se conforman con retoques. Exigen un nuevo sistema político, en lugar del establecido tras la independencia en 1962.

El 11 de abril era destituido por el ejército el presidente sudanés Omar Bashir tras 30 años en el poder y 4 meses de protestas provocadas por la triplicación del precio del pan a finales de 2018. Antes de su dimisión, sus generales intentaron acabar a tiro limpio con los manifestantes y mataron a más de 250. En agosto Sudán elegía un Consejo de transición y prometía preparar al país para sus primeras elecciones libres en dos años.

En Irak, el 1 de octubre comenzaron protestas masivas contra la corrupción, el paro y el desastroso estado de los servicios públicos. Aunque las fuerzas de seguridad mataron a más de 420 personas e hirieron a millares en Bagdad y en el sur chií, las manifestaciones continuaron hasta forzar la dimisión del primer ministro, aceptada por el parlamento el 1 de diciembre.

En Líbano el anuncio el 17 de octubre de un impuesto, anulado de inmediato, a los mensajes por WhatsApp, prendió la mecha de protestas que se prolongaron durante el resto del año. La dimisión del primer ministro Saad Hariri no apaciguó a los ciudadanos, que exigieron la retirada de toda la clase política por corrupción e incapacidad para gestionar los servicios públicos.

Con menos y peor información por los apagones de las redes impuestos por el régimen, Irán tuvo que hacer frente desde mediados de noviembre a graves disturbios en docenas de ciudades tras una subida del precio de la gasolina. A diferencia del Líbano e igual que sucedió en Irak, las fuerzas de seguridad respondieron con gran contundencia, causando más de mil muertes.

Hong Kong no había visto tantas protestas ni tan violentas desde su devolución a China en 1997 ni China había vivido una rebelión ciudadana tan intensa desde Tiananmen, en 1989. Aunque en los primeros ocho meses de movilizaciones, desde primeros de junio, no hubo víctimas mortales ni intervención del Ejército, las exigencias de los manifestantes —amnistía para los detenidos, elecciones democráticas e investigación independiente de la actuación policial, entre otras— fueron rechazadas de plano por

Pekín tras la retirada de la ley de extradición que había originado la crisis¹⁰².

A finales de noviembre, el Gobierno chino sufrió un duro varapalo, cuando casi 3 millones de votantes dieron 388 de los 452 cargos locales en juego a las fuerzas prodemocráticas de Hong Kong. Pocos días antes, el *New York Times* publicaba una síntesis de más de 400 páginas de documentos internos del régimen chino sobre el encarcelamiento masivo de minorías étnicas, sobre todo de musulmanes uigures en la región de Xinjiang. Semejante filtración parecía obedecer a desacuerdos o divisiones internas en las esferas más altas del poder¹⁰³.

El sueño chino de utilizar Hong Kong como modelo para el futuro de Taiwán, el único territorio chino con verdadera democracia, recibió un serio traspiés el 10 de enero con la reelección de Tsai Ing-wen como presidenta con el 57 % del voto, 19 puntos más que su adversario, el líder del partido Kuomintang, Han Kuo.yu.

Pocos meses antes Tsai iba muy por detrás en las encuestas, pero la tensión en Hong Kong cambió por completo el mapa electoral. En palabras de Tsai, las elecciones fueron «nuestra oportunidad de demostrar al pueblo de Hong Kong que, con libertad y democracia, superaremos todas las dificultades¹⁰⁴». ¿Influirá en la amenaza de Pekín de invadir la isla?¹⁰⁵

Espontáneas o no, a veces pacíficas y a veces violentas, con frecuencia sin un líder identificable o carismático al que detener o con quien negociar, cada protesta ha respondido a causas locales o nacionales concretas —aparentemente irrisorias muchas de ellas—, pero con algunos puntos en común.

Como explica Pascal Boniface, director del Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas de París, hay tres factores intangibles en todas estas manifestaciones: el nivel de alfabetización

¹⁰² «The Hong Kong protests explained in 100 and 500 words». *BBC News*. November 28, 2019. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-49317695>.

¹⁰³ PEI, Minxin. «Xi Jinping's Annus Horribilis». *Project Syndicate*. December 16, 2019. <https://www.project-syndicate.org/commentary/xi-china-vulnerable-authoritarian-by-minxin-pei-2019-12>.

¹⁰⁴ «China's dream of using Hong Kong as model for Taiwan's future is dead». *Financial Times*. January 11, 2020. <https://www.ft.com/content/15d992f4-33a1-11ea-9703-eea0cae3f0de>.

¹⁰⁵ «Taiwan: concern grows over China's invasion threat». *Financial Times*. January 9, 2019. <https://www.ft.com/content/e3462762-3080-11ea-9703-eea0cae3f0de>.

(cuanto más bajo, menos reivindicaciones políticas), el desarrollo económico (el objetivo de quienes viven con menos de un dólar y medio al día es la supervivencia, es decir, quienes protestan son las clases medias) y el ADN propio de cada país. En resumen: la denuncia de las desigualdades, la demanda de democracia y el rechazo de las élites¹⁰⁶.

Cada país y cada región pusieron el énfasis en un ángulo distinto de las movilizaciones.

«¿Estamos ante una nueva Primavera Árabe o es este un nuevo episodio de lo que ya empezó en 2010-2011?», se preguntaba en su último número del año Afkar/Ideas, una de las mejores publicaciones en español sobre el mundo árabe¹⁰⁷.

«Aunque sea un debate que apasiona a los académicos, lo relevante es que tanto la ciudadanía como los gobernantes han aprendido del pasado, por lo que será difícil romper el empate técnico entre ellos. Por un lado, los manifestantes son conscientes de la necesidad de mantener la revuelta pacífica, de esquivar las tentaciones de sectarización o militarización de sus movimientos de protesta y de perseverar en sus demandas, pues la experiencia demuestra que no es suficiente con decapitar al líder para deshacerse del sistema. Por otro, los dirigentes reaccionan de forma más sofisticada y diversa en un contexto de inestabilidad regional creciente, en el que el autoritarismo resiliente parece una mejor garantía a ojos de una comunidad internacional reactiva, que actúa en la región con un cortoplacismo preocupante».

Sobre lo que nos depararía 2020, anticipaba «seguramente más movilización social y desafíos ciudadanos... El pulso en la calle está echado. Quién tendrá la última palabra es difícil de saber».

La democracia en crisis

«Con un insurgente en la Casa Blanca y populistas en ascenso en todo el mundo, el único criterio de medición de libertad y de democracia que está mejorando es el de la participación política», reconocía en octubre en Madrid Emily Mansfield, economista

¹⁰⁶ GERSON, Robin. «Un Monde avec des révoltes et des violences sur tous les continents». *Diplomatie Internationale*. Número Special. Janvier-Février 2020, p. 4.

¹⁰⁷ «Pulso en la calle árabe». Editorial de Afkar/Ideas n.º 61. Otoño/Invierno 2019. <https://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/afkar61-pulso-la-calle-arabe/>.

principal del EIU Democracy Index. «La gente está frustrada y más dispuesta a actuar», añadía¹⁰⁸.

Con datos de 2019 sobre 167 países, en su último informe, número 12 de la serie iniciada en 2006, el EIU reconoce solo 22 democracias plenas (España figura como la 18 del mundo y la 13 de Europa Occidental). En la categoría de democracias frágiles incluye a 54 países, como regímenes híbridos a 37 y como regímenes autoritarios a 54, dos más que en 2018, (figura 9).

«El avance de la democracia se interrumpió en los 2000 y ha retrocedido en la segunda década del siglo XXI», señala Joan Hoey, director del informe. «Pero la reciente ola de protestas en el mundo en desarrollo y la insurgencia populista en las democracias consolidadas pueden apuntar a una renovación democrática»¹⁰⁹.

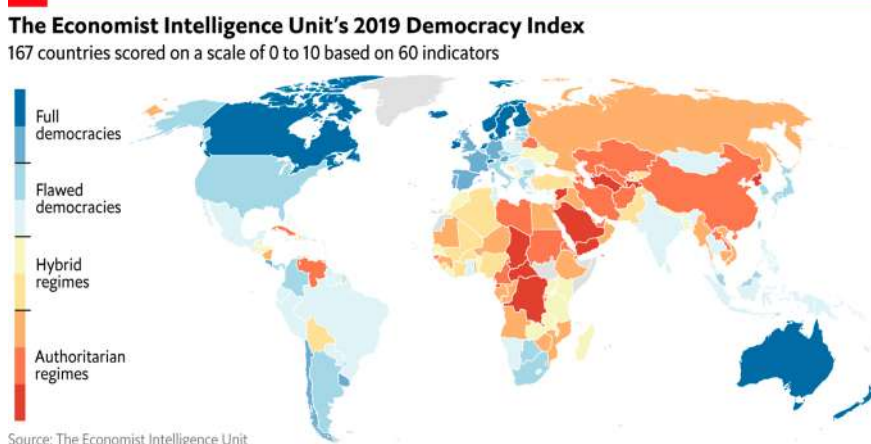


Figura 9. Democracy Index 2019 del EIU. Fuente: EIU.

En la segunda década del siglo XXI, condicionada por la crisis iniciada en 2007-2008 y por la cuarta revolución industrial, una acelerada digitalización y una creciente desilusión con los cambios tecnológicos, Internet no ha cumplido las expectativas liberalizadoras, sino que ha favorecido el totalitarismo de control

¹⁰⁸ SAHAGÚN, Felipe. «De Chile a Irak: los nuevos focos del descontento global». *El Mundo*. 27 de octubre de 2019. <https://www.elmundo.es/internacional/2019/10/26/5db4631c21efa0820b8b45df.html>.

¹⁰⁹ «Democracy Index 2019». A report by *The Economist Intelligence Unit*. January 22, 2020, p. 3. <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2019.pdf&mode=wp&campaignid=democracyindex2019>.

estatal, como en China, y empresarial (también el control de la información por los gobiernos) en lo que Shoshana Zuboff ha denominado «el capitalismo vigilante», y el empoderamiento de los radicales, escribía Andrés Ortega en el blog del Real Instituto Elcano en enero¹¹⁰.

«¿Cambiarán las grandes corporaciones el énfasis en la maximización de beneficios que adoptaron en los años 80?», se preguntaba. «¿Será esta una de las cuestiones principales en la nueva década? ¿Estamos en un momento prerevolucionario?»

En palabras del ex director de El País Joaquín Estefanía, en 2019 creció «ese oxímoron compuesto por el sustantivo *democracia* y el calificativo *iliberal*... Las democracias no se derrumban como en el pasado a fuerza de golpes de Estado violentos o revoluciones, sino que derivan a paso lento —o menos lento— hacia formas autoritarias o de falta de calidad (no dar respuestas a los problemas de la ciudadanía). Enferman ya no a manos de espadones militares, sino de líderes elegidos... que subvierten el proceso mismo que los condujo al poder¹¹¹».

Como advierten los profesores de Harvard, Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, añadía, «en el primer cuarto del siglo XXI las democracias ya no terminan con un “bang” (tiros), sino con un leve quejido: el progresivo debilitamiento de las instituciones esenciales (por ejemplo, la justicia, los parlamentos o los medios de comunicación) y la erosión de las normas políticas tradicionales¹¹²».

¿Qué podemos esperar en 2020? El Council on Foreign Relations trasladó esta pregunta a tres académicos de países tan distintos como Brasil, Corea del Sur y Polonia.

«Lo sucedido en 2019 probablemente continuará en 2020», respondió Oliver Stuenkel, profesor de relaciones internacionales en la Fundación Getulio Vargas de Brasil. «Políticos *antiestablishment* intentarán llenar el vacío de poder, dando paso probablemente a nuevos Jair Bolsonaros... Al mismo tiempo, las protestas son una oportunidad para reforzar la

¹¹⁰ ORTEGA, Andrés. «The decade of disillusion». Elcano Blog. Real Instituto Elcano. 8 de enero de 2020. <https://blog.realinstitutoelcano.org/en/the-decade-of-disillusion/>.

¹¹¹ ESTEFANÍA, Joaquín. «Cuando enferman las democracias». *El País Semanal*. 29 de diciembre de 2019. https://elpais.com/elpais/2019/12/23/eps/1577104471_941861.html.

¹¹² *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel, 2018. <https://www.amazon.es/C%C3%B3mo-mueren-las-democracias-Ariel/dp/8434427702>.

democracia, exigir más responsabilidad y tomar decisiones más eficaces para reducir la desigualdad...»

Sook Jong Lee, del Instituto de Asia Oriental (Seúl), ve cuatro grandes desafíos: más opresión de la sociedad civil y de los medios en países como China, Hungría, Rusia, Turquía...; continuación de los ataques contra algunos grupos étnicos o religiosos minoritarios; debilitamiento de las instituciones en las democracias avanzadas por la polarización política; y la explotación de las tecnologías digitales para propagar desinformación y promover el populismo.

A diferencia de lo que se reclamaba hace treinta años en las calles de muchos países, explica Slawomir Debski, director del Instituto Polaco de Relaciones Internacionales, «hoy se reclama a nivel global no más libertad, sino igualdad de acceso a la prosperidad» y, «desgraciadamente, la democracia no es el único sistema considerado capaz de proporcionarla». Para que la democracia vuelva a resultar atractiva, «tiene que combatir la corrupción, que aumenta la desigualdad de derechos políticos y limita el crecimiento de la prosperidad... Y la campaña global contra la corrupción no puede empezar sin los EE. UU.¹¹³». Lo que nos lleva de nuevo a las elecciones del 3 de noviembre.

«Una sola chispa puede incendiar una pradera», decía Mao en 1930 para levantar el ánimo de sus seguidores diecinueve años antes de la victoria final. Con esa frase abría el Financial Times su análisis de otoño de lo que estábamos viviendo, con precedentes desde los años sesenta, hasta su culminación en las sucesivas oleadas democratizadoras, los movimientos feministas y el cambio climático, con efectos contradictorios en todos los continentes.

«Es una crisis de gobernanza de la democracia representativa», respondía el expresidente del Gobierno español Felipe González en un debate del Club de Madrid sobre la democracia en el mundo 30 años después de la caída del muro de Berlín. «Es una crisis que está dando ventajas a las dictaduras y alimentando pulsaciones autoritarias en las democracias... En 1945 había en el mundo siete muros; en 1989, 14 y hoy, más de 70¹¹⁴».

¹¹³ «TheStateofDemocracyin2020:CrisisorRenewal?» CFR. December 23, 2019. <https://councilofcouncils.cfr.org/global-memos/state-democracy-2020-crisis-or-renewal>.

¹¹⁴ SAHAGÚN, Felipe. «Tres décadas que han cambiado nuestro mundo para siempre». *El Mundo*, 7 de noviembre de 2019. <https://www.elmundo.es/internacional/2019/11/07/5dc4058e21efa0f92c8b45d5.html>.

Entre las causas estructurales del descontento, González destacaba la revolución tecnológica («decisiva ya en la descomposición de la URSS» en los ochenta), acelerada por la universalización y manipulación de Internet, y dos elementos nuevos: el creciente desprecio de las reglas del juego fijadas en los principales acuerdos internacionales (con Donald Trump al frente) y una mayor desigualdad en la redistribución de los ingresos.

Según un informe publicado en octubre por Credit Suisse Research, desde la crisis de 2007-2008 el porcentaje de la riqueza global en manos del 1 % más rico ha aumentado hasta el 45 %. El 10 % más rico posee ya un 82 % de la tarta y el 50 % más pobre no llega al 1 %¹¹⁵.

Uno de cada cinco iraquíes, según el Banco Mundial, vive en la pobreza y uno de cada cuatro jóvenes carece de empleo y de toda esperanza de conseguirlo en el segundo productor más importante de petróleo de la OPEP y, según Transparencia Internacional, el duodécimo más corrupto del mundo, desvertebrado por tres guerras: con Irán en los ochenta, con los EE. UU. en 1991 y desde 2003 a 2011, y contra el terrorismo de Al Qaeda y el Daesh en los últimos 15 años.

Con la economía creciendo el tres o el cuatro por ciento, esa brecha se soportaba mejor. Con el PIB de 2019 en América Latina reducido del 1,4 al 0,2 % por el FMI, queda mucho menos para repartir.

El desplome en otro tercio de la economía venezolana y los centenares de miles de refugiados que sigue arrojando a los países vecinos, explican y agravan la situación en Argentina, Ecuador, Colombia, Brasil, Perú, Bolivia y Chile.

Son cifras impensables, salvo en catástrofes, guerras o desastres de gran calado. Asia, por ejemplo, a pesar de las guerras comerciales, espera crecer en 2019 un 5,9 % y África un 3,2 %, dieciséis veces más que América Latina.

Estos datos ayudan a entender, sin duda, la victoria de populistas de distintas ideologías en tres de los países más importantes del continente, como Argentina, México y Brasil, y la debilidad creciente de los gobernantes en todos los demás, (figura 10).

¹¹⁵ «Global Wealth Report 2019». *Credit Suisse Research*. 21/10/2019. <https://www.credit-suisse.com/about-us-news/en/articles/media-releases/global-wealth-report-2019--global-wealth-rises-by-2-6--driven-by-201910.html>.

Latin America's Pink Tide of Left-Leaning Leaders Has Ebbed

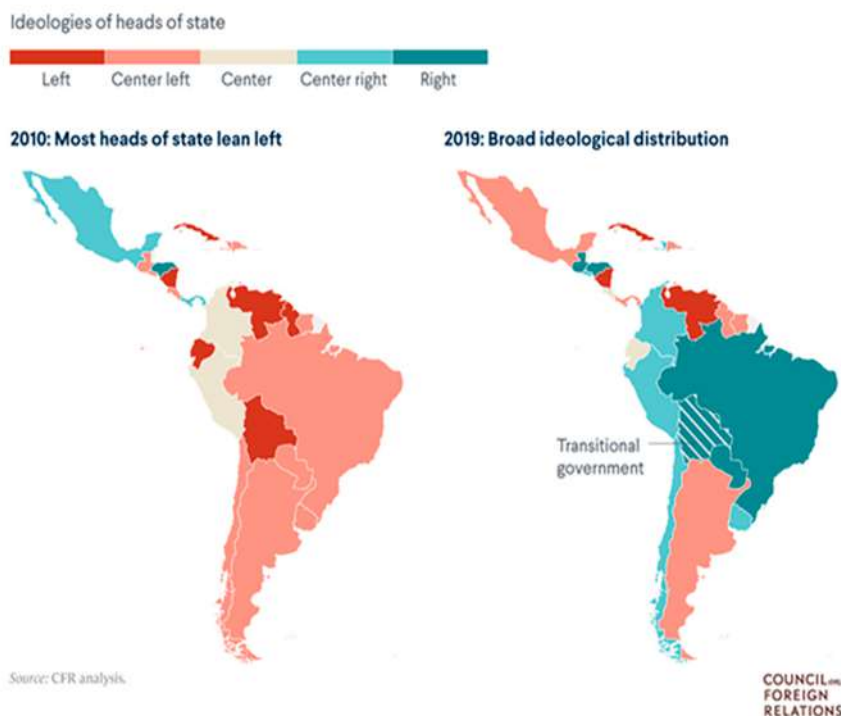


Figura 10. Mapa ideológico de los dirigentes de A. Latina (2010-2019).
Fuente: CFR.

«Tienen por delante un enorme desafío: aplazar el descontento de la población por el mediocre crecimiento económico, los penosos servicios e infraestructuras y el miedo a la criminalidad», advertía el especialista del *Economist* en la región, Michael Reid¹¹⁶.

Para América Latina, 2019 fue «un año económicamente decepcionante, electoralmente intenso, socialmente crispado y con una gobernabilidad compleja», señala Daniel Zobatto en su balance del año para la Fundación Carolina¹¹⁷.

La década, que se abrió en 2010 llena de oportunidades y promesas con una tasa de crecimiento del 6 %, terminó con un cre-

¹¹⁶ REID, Michael. *The year of (mis)governing*. THE WORLD IN 2020. The Economist, p. 52.

¹¹⁷ ZOBATTO, Daniel. *El súper ciclo electoral latinoamericano 2017-2019: el voto de enojo en tiempos de fatiga democrática y malestar con la política*. Análisis Carolina. 23 de enero de 2020. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/01/AC-3.20.pdf>.

cimiento anémico del 0,1 % (promedio regional según CEPAL) y datos igualmente decepcionantes sobre la productividad.

Conflictos, tendencias y prioridades

En su despedida de 2019, International Crisis Group (ICG), uno de los principales observatorios internacionales de conflictos, destacaba en el nuevo año, por sus riesgos, 10 países o focos de tensión, tres tendencias en el Consejo de Seguridad de la ONU y siete prioridades para el nuevo Alto Representante de la UE, el español José Borrell.

Los focos de tensión eran, por este orden, Afganistán, Yemen, Etiopía, Burkina Faso, Libia, la rivalidad entre los EE. UU., Irán e Israel, una nueva escalada entre Washington y Pyongyang, Cachemira, Venezuela y Ucrania.

«Los conflictos locales son espejos de tendencias globales y las formas en que estallan, persisten y se resuelven, reflejan los cambios en las relaciones entre las grandes potencias, la intensidad de sus enfrentamientos y el nivel de las ambiciones de los actores regionales», advertía el presidente del ICG, Robert Malley.

«Sacan a la luz los problemas que más preocupan al sistema internacional y aquellos que el sistema ignora», añadía. «Estas guerras hoy nos muestran un sistema global atrapado entre los primeros compases de un profundo cambio y a unos dirigentes regionales envalentonados y, a la vez, asustados por las oportunidades que ofrece la transición».

¿Qué quedará y qué seguirá del actual unilateralismo transaccional de la Administración Trump, de su desprecio de aliados tradicionales y de su colaboración con antiguos rivales cuando otro presidente ocupe el despacho oval de la Casa Blanca?

Durante muchos años se dio por hecho en Occidente que Irán, Rusia, China, Corea del Norte o Cuba, entre otros, estaban empeñados en la destrucción o, al menos, la modificación de las reglas de juego del sistema internacional liberal que sobrevivió a la Guerra Fría.

«Esos países han actuado, sin duda, de forma iliberal e irresponsable», reconocía a finales de noviembre Fareed Zakaria en Global Public Square de la CNN, el mejor programa de

análisis internacional de la televisión estadounidense. «La amenaza más grave, sin embargo, ahora es, seguramente, la Administración Trump, que debilita sistemáticamente las alianzas que han mantenido la paz y la estabilidad, y rechaza las normas que han ayudado a fijar las reglas en la vida internacional».

Zakaria respondía así a la exigencia estadounidense, esa misma semana, de un aumento del 400 por ciento en el pago de Corea del Sur por la presencia de tropas estadounidense en su país, cuyo coste operativo anual es de unos 2.000 millones de dólares, del que Seúl ya paga algo menos de la mitad.

Sea reelegido o sustituido Trump el 3 de noviembre, «los fundamentos y equilibrios de fuerzas del sistema internacional de los últimos decenios —con sus imperfecciones, injusticias y dificultades— ya no son eficaces», concluía Malley.

Tratando de retener los privilegios del liderazgo despojándose del peso de la carga que conlleva, los EE. UU. aumentan la brecha entre fines y medios, y abren vacíos geoestratégicos y oportunidades para sus principales competidores.

China está respondiendo con la paciencia de un país consciente de su creciente influencia, sin prisa por ejercerlo plenamente y eligiendo sus campos de batalla de acuerdo con sus prioridades: control interior y supresión de la disidencia real o potencial en Hong Kong y Xinjiang, los mares del Sur y el Este de China, y el pulso por la primacía o, al menos, autonomía en las tecnologías más avanzadas.

La Rusia de Putin, en cambio, actúa con la impaciencia de un país debilitado y obsesionado por aprovechar las circunstancias antes de que esta oportunidad de recuperar la influencia perdida desaparezca.

Para Moscú y Pekín, la solución o prevención tienen escaso valor, frente a las posibilidades de avanzar o retroceder en las estrategias señaladas para mejorar sus posiciones y debilitar las de sus rivales, y Europa podría ser un contrapeso si logra superar sus divisiones internas.

Las siete prioridades que el ICG señalaba para la nueva Comisión Europea eran:

- Apoyo decidido a los dirigentes civiles del gobierno de transición surgido en Sudán tras la destitución de Omar Bashir en

- abril de 2019, que debe conducir el país a sus primeras elecciones libres en 2022.
- En Libia, reforzar la Operación Sofía para acabar con el flujo ilegal de armas y de emigrantes, reabrir la delegación de la UE en Trípoli y respaldar firmemente a Alemania y a la ONU en su búsqueda de una solución global del conflicto antes de que la creciente presencia de fuerzas y de armas turcas y rusas hagan imposible un compromiso negociado.
 - Apostar, junto con el E3 (Francia, Alemania y Reino Unido) por una versión del plan presentado por Francia el pasado otoño, por el que Irán volvería al marco de 2015 (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) a cambio de un aumento de las importaciones de petróleo iraní. Muy difícil tras el asesinato de Soleimani, con legislativas en febrero en Irán y las presidenciales de EE. UU. en noviembre, que limitan el margen de maniobra tanto en Teherán como en Washington para hacer concesiones.
 - Impulso de un proceso de acercamiento entre el régimen de Nicolás Maduro y la oposición en Venezuela, que conduzca a elecciones creíbles bajo supervisión internacional y facilite las reformas institucionales necesarias para restablecer la estabilidad perdida. El Grupo Internacional de Contacto, apoyado por Bruselas, que Borrell ayudó a poner en marcha como ministro de Exteriores español en 2019, puede y debe ayudar a avanzar en esa dirección.
 - Tras la dimisión forzada de Evo Morales como presidente de Bolivia el pasado 10 de noviembre, la UE es —con la ONU y la Iglesia católica— la organización mejor colocada para una mediación que restablezca la estabilidad constitucional y la democracia con nuevas elecciones en el primer trimestre de 2020.
 - Aunque no sea factible una paz definitiva en Siria durante el mandato de Borrell, la UE puede aliviar el drama de los refugiados en los países vecinos, facilitar la reconstrucción de Siria sin legitimar al régimen de Asad y encauzar la repatriación de unos 1.450 europeos afiliados al ISIS y dejados a su suerte en el noreste de Siria e Irak.
 - Desde que accedió al poder en Etiopía en abril de 2018, Abiy Ahmed ha puesto fin a decenios de enfrentamientos con Eritrea, ha liberado a los presos políticos, se ha rodeado de reformistas y ha abierto las puertas a los exiliados. Por todo ello recibió el Nobel de la Paz en 2019. A pesar de todos sus esfuerzos, las elecciones convocadas para mayo de 2020 podrían hacer naufragar los cambios iniciados. Para ayudarle, Borrell

- tenía sobre su mesa desde principios de año un plan del representante especial de la UE para el Cuerno de África, Alexander Rondos, que condiciona esas elecciones a un pacto previo entre los principales partidos políticos y fuerzas sociales del país.
- Como foro privilegiado de reverberación de la tensión internacional, el Consejo de Seguridad en 2019 se vio neutralizado por tres tendencias preocupantes: un empeoramiento gradual, pero imparable, entre China y las potencias occidentales; un aumento de las divisiones entre los EE. UU. y sus aliados europeos; y la multiplicación de las diferencias sobre cómo responder a las crisis africanas tanto entre africanos y no africanos como entre los propios africanos.

Amenazas y riesgos

Como cada año desde 2008, el Center for Preventive Action del Council on Foreign Relations de Nueva York pidió a miles de expertos en seguridad, defensa y política exterior que clasifiquen, de acuerdo con el riesgo de confrontación y el impacto si se producen, los treinta conflictos existentes o potenciales más graves del planeta a partir de tres variables —alta, moderada y baja— en probabilidad e impacto.

Por segundo año consecutivo, lo que más preocupa en los EE. UU. es un ciberataque muy disruptivo contra infraestructuras críticas, incluidos los sistemas electorales, seguido de un ataque terrorista masivo, un enfrentamiento de los EE. UU. con Irán y/o Corea del Norte, o con China por el mar del Sur de China, una crisis grave entre Rusia y Ucrania, y un deterioro de las condiciones económicas y de seguridad en el llamado Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) que resulte en un aumento de los flujos migratorios.

«De los treinta conflictos más graves, solo dos se consideran poco probable que se produzcan en 2020», explica Paul B. Stares, director del informe¹¹⁸.

Repasando las principales noticias de 2019 y de las primeras semanas de 2020, comprobamos que la mayor parte de los conflictos reseñados ya están activos. Se analiza, por tanto, el riesgo de que se agraven, no se trata de futuribles.

¹¹⁸ «Conflicts to Watch in 2020. Preventive Priorities Survey Results». *CFR*. December 18, 2019. <https://www.cfr.org/report/conflicts-watch-2020>.

Por primera vez, entre los conflictos de mayor riesgo, con impacto elevado y probabilidad moderada, se citan tres en el hemisferio occidental. De probabilidad moderada e impacto elevado, el ya citado de Centroamérica. Con impacto moderado, pero con alto riesgo de producirse, la inestabilidad política y económica en Venezuela, y el empeoramiento de la violencia vinculada al crimen organizado en México.

La inestabilidad creciente en Irak por las tensiones sectarias y el deterioro de la situación económica, una escalada de la violencia entre Turquía y los kurdos turcos y/o sirios, la continuidad de la violencia en Siria hasta completar el control del país por el régimen de Asad y una intensificación de la violencia y la inestabilidad política en Afganistán completan la lista de conflictos con impacto moderado y alta probabilidad.

Con baja probabilidad, pero impacto elevado de producirse, solo incluyen este año una confrontación —intencionada o no— entre Rusia y países de la OTAN, y un enfrentamiento entre los EE. UU. y China por Taiwán a causa de la presión económica y política de China tras el varapalo sufrido por su candidato preferido en las elecciones de enero.

Con impacto y probabilidad moderados, señalan cinco: un enfrentamiento entre India y Pakistán por otro grave atentado terrorista o por el descontrol de la situación en Cachemira; choques militares más graves de Israel con fuerzas proiraníes en Líbano y/o Siria; un empeoramiento de la tensión entre Israel y los palestinos con ataques a civiles, protestas masivas y enfrentamientos armados; otra emergencia humanitaria en Haití por la crisis política y económica; y el deterioro de la situación en Yemen.

En una tercera categoría, con impacto reducido y probabilidad moderada, se citan diez focos de tensión: una escalada en los Balcanes; un aumento de la inestabilidad y de la violencia en la República Democrática del Congo; la desestabilización de Nigeria por los conflictos de la región del Delta y del cinturón central que separa el norte y el sur del país, o por la actividad terrorista de Boko Haram en el noreste; nuevos y más letales ataques, y avances territoriales de Al Shabab en Somalia; el empeoramiento de la situación en el Sahel (Burkina Faso, Mali y Níger sobre todo)¹¹⁹; ataques continuados a los rohingyas en Myanmar; nue-

¹¹⁹ BURKE, Jasson. «Sahel faces surge in violence from terror attacks». *The Guardian*. January 22, 2020. https://www.theguardian.com/world/2020/jan/22/sahel-faces-surge-in-violence-from-terror-attacks?CMP=share_btn_tw.

vas atrocidades en Burundi; la ruptura del acuerdo de paz en la República Centroafricana; y la nunca resuelta crisis en Sudán del Sur, independiente desde 2011 y en guerra civil desde 2013.

Aunque el informe se limita a treinta contingencias, los expertos sugieren otras crisis, entre las que muchos coinciden en la inestabilidad política en Europa por el Brexit, la inmigración y el populismo, las protestas en Hong Kong —con el riesgo de aplastamiento por China—, inestabilidad creciente en Etiopía y el riesgo de confrontación en el Ártico entre EE. UU. y otra gran potencia como Rusia por el control del territorio, sus accesos y/o sus recursos.

El tercer año de Trump

En sus primeros tres años en la Casa Blanca, Trump ha evitado los riesgos más graves en política exterior y, como en el caso de los choques puntuales con Irán hasta el 3 de enero de este año, ha dado un paso atrás cuando se ha asomado al precipicio.

Elevó su retórica contra Corea del Norte, amenazando incluso con apretar el botón nuclear, cuestionó la utilidad de la OTAN y la continuidad de los EE. UU. en la Alianza, y provocó enfrentamientos comerciales con impacto muy negativo en la economía mundial, pero, como reconoce el *Economist* en su balance, «al final prefirió *jaw-jaw to war-war* con Pyongyang, acordó un nuevo NAFTA y sorprendió a los aliados en enero proponiendo que la OTAN se involucre mucho más en Oriente Medio¹²⁰».

Por ello, la decisión de acabar con el general iraní Soleimani y su hombre de confianza en las milicias chiíes de Irak Kataib Hizbulá, Abu Mahdi Muhandis fue la opción más arriesgada de cuantas le presentaron sus asesores y, hasta ese día, de su presidencia.

Cada año Marc A. Thiessen selecciona para el *Washington Post* lo mejor y lo peor de la gestión presidencial. Entre las peores decisiones de Trump en 2019, eligió las diez siguientes¹²¹:

1. La luz verde a Turquía para invadir el norte de Siria y atacar a los aliados kurdos, que perdieron 11.000 combatientes

¹²⁰ LEXINGTON. «Deep mistrust of Donald Trump complicates his Iranian gamble». *The Economist*. January 9, 2020. <https://www.economist.com/united-states/2020/01/09/deep-mistrust-of-donald-trump-complicates-his-iranian-gamble>.

¹²¹ THIESEN, Mark A. «The 10 worst things Trump did in 2019». *The Washington Post*. December 30, 2019. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/12/30/worst-things-trump-did/>.

- desde 2014 en la lucha contra el Estado Islámico y proporcionaron a Washington información decisiva para localizar y acabar con el jefe y cofundador de Daesh, Abu Bakr Baghdadí, para muchos el principal éxito de la Administración en seguridad desde su inauguración en enero de 2017.
2. La invitación a los talibán a un encuentro en Camp David, coincidiendo con el 18 aniversario del 11-S, evitado a última hora por un atentado talibán en el que murió otro soldado estadounidense. «Fue posiblemente el momento más difícil de la presidencia Trump», escribe Thiessen.
 3. La presión al nuevo presidente de Ucrania, Volodymyr Zelensky, para investigar actividades de un hijo del ex vicepresidente y candidato demócrata Joe Biden en su país tras librarse de una acusación directa de conspirar con Rusia en la campaña de 2016 en el dictamen final de la comisión especial de Robert Mueller III. Sus amenazas a Zelensky ofrecieron a los demócratas el pretexto que necesitaban para iniciar en la Cámara de Representantes un proceso de *impeachment* sin ninguna posibilidad de salir adelante en el Senado.
 4. Sus patinazos, aprobando la invasión soviética de Afganistán en su 40 aniversario y felicitando a China en el 70 aniversario del triunfo comunista. En contra de la versión de Trump, la URSS no invadió Afganistán «porque terroristas (afganos) estuvieran actuando en territorio soviético».
 5. Sus descalificaciones e insultos al fallecido congresista John Dingell en tono parecido a los que lanzó contra el senador John McCain después de su muerte.
 6. Su machacona insistencia en que la presencia militar de los EE. UU. en Irak, Afganistán, Siria y otros países en conflicto es resultado de «la desastrosa estrategia de Obama» y que, ahora esas fuerzas se están retirando y se limitan a armar y entrenar a fuerzas locales para que hagan la guerra por nosotros.
 7. Su utilización de la Ley Nacional de Emergencias para destinar fondos a su muro con México, cuando podía haberlo hecho con fondos del Tesoro y del Pentágono sin invadir competencias constitucionales del Congreso.
 8. En su pulso con el Congreso, Trump provocó un cierre de buena parte de la Administración entre diciembre de 2018 y febrero de 2019, y acabó consiguiendo mucho menos dinero para el muro (1.380 millones) del que habría logrado de aceptar la oferta del Legislativo.

9. Tras criticar a las congresistas demócratas Ilhan Omar y Raghida Tlaib de antisemitas y desleales a los EE. UU., afirmó que «los judíos que voten al partido demócrata» son traidores.
10. Insistir con reiteradas falsedades en que los EE. UU. —con un millón más de ofertas de empleo que parados a finales de 2019— no puede admitir a más inmigrantes. El 20 de enero de 2020 el banco de datos del Washington Post que analiza, jerarquiza y comprueba cada declaración sospechosa del presidente, había contabilizado 16.200 afirmaciones falsas o tendenciosas de Trump desde su llegada a la Casa Blanca, más de 30 diarias en los últimos meses del año pasado¹²².

En la lista de éxitos durante su tercer año de mandato, Thiessen recoge los siguientes:

1. Los datos del paro seguían batiendo records a la baja en medio siglo —3,5 % en noviembre—, los salarios estaban creciendo y un 57 % de los americanos reconocía que desde la elección de Trump habían mejorado económicamente¹²³.
2. La reforma restrictiva de las normas para poder acceder a ayuda alimentaria de programas federales a los adultos capacitados sin dependientes a su cargo, con efecto desde el 1 de abril de 2020. Más de 36 millones se beneficiaban de esos programas el año pasado. Parecería lógico incluir esta medida entre los errores, en vez de los aciertos, pero es obvio que el colaborador del Post no lo cree así.
3. El aumento en unos 130.000 millones de dólares de los gastos en defensa de los aliados de la OTAN desde 2016 por la presión de Washington. Nueve de los 29 miembros de la Alianza ya habían alcanzado el 2 % del PIB en defensa, frente a solo 4 cuando se aprobó el compromiso en 2014 y 16 de ellos estaban dedicando ya el 20 % de su presupues-

¹²² «President Trump has made 15.413 false or misleading claims over 1.055 days». *The Washington Post*. December 16, 2019. <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/12/16/president-trump-has-made-false-or-misleading-claims-over-days/>. *Fact-check W Post*. January 2020. <https://www.washingtonpost.com/video/c/embed/fd0e2190-4fb3-11e8-85c1-9326c4511033>.

¹²³ *Quinnipiac Poll*. December 10, 2019. <https://poll.qu.edu/national/release-detail?ReleaseID=3651>.

to militar a nuevos equipos para la modernización de las FF.AA.¹²⁴

4. La advertencia a China de que no recurra a la violencia para acabar con las protestas a favor de la democracia en Hong Kong y la firma del Hong Kong Human Rights and Democracy Act, aprobada por la Cámara de Representantes por 417 votos a favor y solo 1 en contra. Los manifestantes de la excolonia británica se lo agradecieron cantando el himno nacional de los EE. UU. en algunas de sus marchas y el Gobierno chino calificó la decisión de «grave violación del derecho internacional» e injerencia inadmisible en los asuntos internos de China¹²⁵.
5. En respuesta a violaciones por Rusia, a las fuertes inversiones de China en misiles de alcance medio y al fracaso de las negociaciones con Corea del Norte, los EE. UU. efectuaron el 12 de diciembre su segunda prueba de un nuevo misil balístico con base en tierra desde la firma del acuerdo de 1987 con la URSS que prohibió los misiles de alcance medio en territorio europeo.
Coincidiendo con la prueba, el ministro ruso de Exteriores, Sergei Lavrov, visitó Washington y, en un encuentro con Trump y su secretario de Estado, Mike Pompeo, propuso renovar el tratado START de control de armas estratégicas firmado en 2011, que limita a 1.550 las ojivas nucleares de cada país y caduca en febrero de 2021. La respuesta de Trump fue, de nuevo, que Putin convenciese al dirigente chino, Xi Jinping, para que se uniera al control de armamento y de misiles nucleares¹²⁶.
6. Su campaña de «máxima presión» hundió la economía iraní: contracción prevista de casi un 8 % en el año financiero 2019-2020 según el Banco Mundial, una reducción en casi un 90 % de sus exportaciones de petróleo y recor-

¹²⁴ GRAMER, Robbie y SELIGMA, Lara. «Despite Acrimony Among Leaders, NATO Is Making Strides at 70». *Foreign Policy*. December 3, 2019. <https://foreignpolicy.com/2019/12/03/despite-acrimony-among-leaders-trump-erdogan-macron-nato-is-making-strides-at-70-military-security-russia-china/>.

¹²⁵ «Trump signs legislation designed to support pro-democracy protesters in Hong Kong». *The Washington Post*. November 28, 2019. https://www.washingtonpost.com/politics/trump-signs-legislation-designed-to-support-pro-democracy-protesters-in-hong-kong/2019/11/27/f7090e02-1070-11ea-9cd7-a1becbc82f5e_story.html.

¹²⁶ ALI, Idrees. «U.S. tests ground-launched ballistic missile after INF treaty exit». *Reuters*. December 12, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-usa-military-russia/u-s-tests-ground-launched-ballistic-missile-after-inf-treaty-exit-idUSKB-N1YG287>.

tes de hasta un 28 % en su presupuesto de defensa, que se calculaba en 43.000 millones de dólares en el mercado negro y representaba alrededor del 7 % del presupuesto nacional¹²⁷.

7. La amenaza de aumentar sustancialmente los aranceles a las exportaciones mejicanas forzó al Gobierno de Andrés Manuel López Obrador a militarizar la frontera sur con miles de guardias nacionales para frenar la entrada de caravanas de emigrantes centroamericanos, redujo radicalmente la entrada de emigrantes en EE. UU. por la frontera norte y aceleró la conclusión del nuevo acuerdo de libre comercio.
8. Consolidó el apoyo de los conservadores cristianos con nuevas leyes que prohíben la recepción de fondos federales por las clínicas que practiquen abortos.
9. La orden de matar al líder de Daesh, Baghdadi, número 1 en la lista de terroristas más buscados del mundo desde la eliminación de Osama Bin Laden por Obama. «Murió como un perro», dijo Trump por televisión el 27 de octubre. «Como un cobarde». Acto seguido, reiteró su voluntad de retirar todas las fuerzas del norte de Siria, salvo unos pocos para controlar los yacimientos de petróleo en la zona. «No queremos soldados (estadounidenses) entre Siria y Turquía durante los próximos 200 años», dijo¹²⁸.
10. Para muchos, el mayor éxito de Trump desde su elección ha sido llenar los tribunales de jueces de su cuerda. A primeros de diciembre era confirmado el quincuagésimo juez nombrado por Trump en 3 años, casi tantos como Obama en sus ocho años de presidente.
Para Josh Blackman, profesor de derecho constitucional del South Texas College, «es, probablemente, uno de los éxitos que más le reconocen los conservadores».
Alrededor de una cuarta parte de los jueces en activo hoy en los EE. UU. han sido nombrados por Trump: 133 de 677 jueces de distrito, 50 de 179 jueces de apelación y dos de

¹²⁷ «New Iranian Draft Budget Slashes Military Spending». *FDD*. January 8, 2019. <https://www.fdd.org/analysis/2019/01/08/new-iranian-draft-budget-slashes-military-spending/>.

¹²⁸ «ISIS Leader al-Baghdadi Is Dead, Trump Says». *The New York Times*. October 27, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/10/27/us/politics/isis-leader-al-baghdadi-dead.html>.

los 9 miembros del Supremo¹²⁹. Todo ello mientras los demócratas seguían dando palos al aire con un *impeachment* matemáticamente imposible en el Senado sin un vuelco radical en las elecciones de noviembre.

Panorama estratégico 2020

Según la perspectiva y los autores que uno elija, hay datos y argumentos para el optimismo y para el pesimismo sobre el futuro a corto, medio y largo plazo de la humanidad.

El periodismo, por su propia naturaleza tal como se ha desarrollado en Occidente, tiende a difuminar el progreso al dedicar casi todos sus esfuerzos a los acontecimientos más recientes, no a las tendencias graduales y, como ha demostrado el profesor de Harvard Steven Pinker, «casi todo lo que es noticia urgente —guerra, tiroteo, epidemia, escándalo, catástrofe, atentado, colapso financiero...— es negativo», mientras que la mayor parte de las cosas buenas pasan desapercibidas —un país sin guerras ni hambrunas— o suceden gradualmente, a lo largo de muchos años, como la reducción de la pobreza, el analfabetismo y la enfermedad.

En Panorama Estratégico —esta es la vigésimo cuarta edición—, del Instituto Español de Estudios Estratégicos (CESEDEN), que dirige el general Francisco José Dacova Cerviño desde 2018, explicamos lo sucedido en el último año, adelantamos lo previsible en el año siguiente, contextualizamos los datos más recientes y las tendencias principales y, sin ánimo de predecir un futuro cada vez más incierto, ofrecemos algunas claves para evitar riesgos innecesarios y preparar mejor las respuestas a los grandes desafíos.

Los autores elegidos en la edición de 2020 son el embajador Ricardo López-Aranda Jagu, el catedrático de relaciones internacionales Rafael Calduch Cervera, el general Enrique Silvela Díaz-Criado, el director del Centro de Apoyo a la Innovación Tecnológica (CAIT) de la Universidad Politécnica de Madrid, Gonzalo León Serrano, la profesora de Historia y Relaciones Internacionales María Dolores Algora Weber, investigadora senior del Real Instituto Elcano, y el coronel José María Pardo de Santayana,

¹²⁹ MCCARTHY, Tom. «Trump's dark legacy: a US judiciary remade in his own image». *The Guardian*. December 25, 2019. <https://www.theguardian.com/us-news/2019/dec/25/trump-judiciary-judges-legal-america>.

analista del IEEE y responsable de la edición y coordinación del grupo.

Siguiendo las directrices del IEEE, y coincidiendo con el trigésimo aniversario de la unificación alemana y los 75 años de la ONU, abrimos con una reflexión global sobre la crisis del orden internacional heredado de la Guerra Fría y los retos del multilateralismo en construcción, seguimos con la revolución geoestratégica que supone el ascenso de Asia, nos detenemos en los cambios principales que se están produciendo en Europa y en el Mediterráneo (Oriente Medio y Norte de África) y cerramos con una más que oportuna puesta al día de los avances en las tecnologías más avanzadas y su impacto estratégico en la transformación del sistema internacional en el siglo XXI.

Occidente en el orden global

¿Qué permanece, 30 años después de la desaparición del muro de Berlín, qué ha cambiado en el sistema internacional heredado de la Guerra Fría y cuál es el futuro de Occidente en el nuevo orden global en gestación?

Partiendo de la doble naturaleza de Occidente —como espacio geográfico y grupo de Estados, y como sistema de valores compartidos con vocación universal—, en el primer capítulo de Panorama Estratégico 2020 el embajador Ricardo López-Aranda Jagu responde a estas y otras cuestiones fundamentales.

Destaca tres elementos esenciales del orden internacional actual: el orden jurídico en crisis con raíces en la Carta del Atlántico, la idea de gobernanza global de la que va surgiendo un nuevo derecho y una agenda liberal, representada por el G7, la UE y la OTAN, cada vez más cuestionada.

A pesar de los profundos cambios y su creciente cuestionamiento, señala, esa agenda constituye todavía «el punto de referencia del orden internacional actual, aunque el occidentalismo del pasado «tiende a fundirse en una agenda más amplia en la que se pierden sus contornos occidentales».

Hemos entrado, en su opinión, en «una época en la que Occidente, en su vertiente universalista, se enfrenta al desafío de desarrollar el orden multilateral que contribuyó a engendrar, y en su aspecto cohesivo, a preservar las condiciones para que orga-

nizaciones como la OTAN o la UE continúen respondiendo a sus respectivas necesidades estratégicas».

Tras un pormenorizado análisis del declive relativo, la crisis de valores y la fragmentación de Occidente, se detiene en las fortalezas y debilidades de los llamados emergentes. «Si el modelo económico chino no es, probablemente, exportable, su modelo de autocracia tecnológica sí que podría extenderse en el mundo, poniendo al servicio de regímenes autoritarios sistemas de control social», advierte.

Distingue, a continuación, al menos cinco sub-órdenes internacionales regionales más o menos heterogéneos (asiático, europeo, medio-oriental, latinoamericano y africano) y numerosos subórdenes sectoriales en los que «los Estados y otros actores interactúan para la definición (o disrupción) de normas comunes».

«No hay simetría entre estos subórdenes», subraya. «Si algunos presentan condiciones favorables para el multilateralismo, en otros, especialmente los relacionados con la seguridad, se observa una fuerte resistencia».

«En esta diversidad de espacios geográficos y sectoriales las relaciones entre los Estados occidentales y no occidentales no son solo de conflicto, sino también (y, en algunos ámbitos, principalmente) de cooperación», añade con ejemplos concretos de lo sucedido en los últimos años en las relaciones entre la India, China, los EE. UU., Alemania, Rusia y la UE.

El resultado es «un orden internacional global, pero complejo, poliédrico, caracterizado por la diversidad de espacios funcionales y territoriales, y por la ambigüedad de relaciones entre rivales, pero también entre socios».

«Parecería, pues, que hemos pasado de un mundo de normas y valores a uno marcado por la política de poder en que se bordea la anomia», concluye. «Se habla, así, de retorno a la geopolítica y a la geoeconomía, esto es, a la ley del más fuerte».

En ese retorno, profundiza en las opciones de poderes hegemónicos viejos y nuevos, en el debate tan kissingeriano de recuperación de un sistema westfaliano adaptado al siglo XXI y en los riesgos del resurgimiento nacionalista como principio ordenador de las relaciones internacionales.

«Mientras continúe la interdependencia entre Estados del mundo actual», afirma, «existe un interés compartido entre

potencias emergentes y occidentales en mantener los elementos esenciales del orden internacional liberal, entendidos no como la expresión de la hegemonía estadounidense, sino como un orden abierto y basado en reglas que se plasma en instituciones como las Naciones Unidas y, más generalmente, en la idea del multilateralismo».

Asia, el nuevo centro de gravedad

El ascenso de Asia y su potencia principal, China, «supone una revolución geoestratégica de enormes dimensiones y de consecuencias imprevisibles», señala el coronel José Pardo de Santayana. «En esta gran transición geopolítica global, China se presenta como una superpotencia, pero su ascenso afirma la multipolaridad del mundo, no la reemplaza».

Sobre la apuesta de Pekín por un «Asia para los asiáticos» —Monroe redivivo—, da por seguro que «los EE. UU. no abandonarán el continente y, probablemente, jugarán en él un papel similar al de Gran Bretaña en Europa en el siglo XIX y principios del XX».

A partir de los datos principales sobre crecimiento y comercio de los últimos años, ¿cuándo superará China a los EE. UU. como principal potencia económica? «Según las tendencias actuales, en torno a 2030, si bien este plazo deberá revisarse en función de la recesión global y del impacto de la actual guerra económico-tecnológica», responde.

El progreso tecnológico, señala, podría aliviar el impacto negativo del envejecimiento de la población, pero el declive demográfico de China, Japón y Corea del Sur puede ser, a largo plazo, su principal lastre respecto a la India en el reequilibrio de poder en Asia en el siglo XXI.

«Al final de la próxima década la India ya será el Estado más poblado del mundo con un perfil de nación joven y dinámica. Nueva Delhi aspira además a que la India sea reconocida como una potencia global», aunque sigue «rechazando la tutela de cualquiera de las otras grandes potencias» y mantiene «una política internacional ambigua de acercamiento simultáneo a Washington y Pekín», sin romper su tradicional vínculo con Moscú.

Junto a la expansión de China y el ascenso de la India, el reequilibrio asiático, según Pardo de Santayana, vendrá determinado por la presencia militar estadounidense y su sistema de alianzas, la

reafirmación de Japón, el reforzamiento de la dimensión asiática de Rusia, la evolución de las divisiones de Corea y de China-Taiwán, y del rearme norcoreano, las tensiones entre Tokio y Seúl, el futuro de ASEAN, la erupción de instituciones multilaterales y foros de diálogo en la región, la rivalidad chino-estadounidense, la asociación estratégica ruso-china y «una entente cuadrilateral de EE. UU., Japón, Australia y la India para contener las ambiciones chinas».

La reciente escalada de las tensiones comerciales entre Corea del Sur y Japón, resalta, no es más que una muestra de las tensiones políticas que podrían surgir en el futuro entre una Corea reunificada y Japón.

Llama la atención el autor sobre el rearme, el nacionalismo y el yihadismo violento, los siete conflictos armados todavía activos, las complejas disputas marítimas y, como consecuencia, el giro en la estrategia china, que promete ser la característica definitoria de la geopolítica asiática del siglo XXI. «Pekín prevé alteraciones del *statu quo* por pasos sucesivos en un contexto de tensiones evitando llegar a la guerra», escribe.

«En respuesta a las crecientes ambiciones chinas en su patio trasero», subraya, «la India ha comenzado a invertir mucho, aunque en silencio, en la expansión de su poder naval y aéreo en todo el océano Índico».

Todos estos cambios suponen, concluye, una transformación revolucionaria. «En adelante las civilizaciones asiáticas, con sus propios sistemas de valores, rivalizarán con Occidente en el reordenamiento del orden global... Es probable que China continúe expandiendo su influencia militar y económica en el Indo-Pacífico y Eurasia, pero la crisis demográfica terminará reduciendo el alcance de sus ambiciones».

Dilemas políticos y retos estratégicos de Europa

En su estudio del presente y del futuro previsible de Europa, el catedrático de relaciones internacionales Rafael Calduch Cervera parte de dos tendencias estructurales, el populismo y las vulnerabilidades en la gobernanza regional, que, en su opinión, «facilitan la difusión del terrorismo yihadista y de los ataques cibernéticos», y nos permiten comprender mejor «la división en torno al referéndum británico sobre su retirada de la UE... y el contradictorio proceso de ratificación por el Parlamento Europeo».

Advierte que la combinación del Brexit y la creciente rivalidad con Estados Unidos «ha provocado una reacción del eje franco-alemán..., cuyo resultado es una bicefalia aliancista en Europa que, lejos de fortalecer su dimensión militar, la está perjudicando», al menos a corto plazo, al mermar su capacidad de decisión y de respuesta a la crisis de gobernanza y a las principales amenazas a la seguridad dentro y fuera de la UE.

Considera previsible que la negociación con el Reino Unido se prolongue más allá del periodo transitorio, confía en que lo que se acuerde finalmente sobre Gibraltar dependa de la aprobación de España y reconoce que la visión transaccional de Trump, «más propia de la realidad internacional decimonónica que del mundo global del siglo XXI... está siendo hábilmente aprovechada por Rusia para reforzar su protagonismo diplomático y estratégico».

Las acciones de los EE. UU. han acelerado —advierte— la deriva crítica en la defensa europea y la decadencia de la OTAN. ¿Se podrá revertir ese proceso con las últimas decisiones de la UE a partir de la cooperación estructurada permanente?

Calduch reconoce el esfuerzo que ha conducido a los 13 proyectos nuevos de la PESCO aprobados por la UE el 12 de noviembre y a las 74 actividades concretas (distribuidas en 7 áreas estratégicas) en que se han plasmado las declaraciones conjuntas OTAN-UE desde 2016, pero señala —citando lo ocurrido en Georgia, Crimea, Ucrania oriental y Siria— que «la reiterada incapacidad demostrada (en seguridad y defensa) por ambas organizaciones resulta más elocuente que cualquier argumento político o discurso oficial».

Los resultados de las elecciones europeas y la renovación de las principales instituciones en 2019 permiten, en su opinión, avanzar en el proceso de integración hacia objetivos comunes, pero ese progreso se ve amenazado por el deterioro de la seguridad en la frontera exterior y la necesidad de una revisión urgente de las relaciones con Rusia y Turquía.

«Tras la retirada del Reino Unido de la UE, se abre una ventana de oportunidad para que Francia y Alemania lideren un impulso diplomático dirigido a recuperar la confianza perdida en el Kremlin en los últimos años», escribe. «El entendimiento... es inevitable debido a la interdependencia económica y estratégica que tienen ambas partes, y la necesidad de una respuesta conjunta a amenazas comunes como el terrorismo y la criminalidad organizada transnacional».

El autor repasa los principales contenciosos entre la UE y Rusia, las medidas restrictivas que han provocado en sus relaciones desde 2014, las respuestas divergentes que han dado en los últimos años a Moscú la Alemania de Merkel y la Francia de Macron, y la amenaza que representa para la gobernanza europea «la abierta interferencia de Rusia en la ciberseguridad», que «seguirá alimentando la desconfianza mutua y dificultando cualquier intento de cooperación estratégica continental en los próximos años».

Advierte que, atrapados en la dialéctica entre la rivalidad político-estratégica y la cooperación económica y energética, tanto la UE como Rusia han perdido durante los últimos años la conciencia de que la estabilidad y seguridad continental en Europa solo es posible garantizarla conjuntamente. «Ello exige marcos jurídicos y políticos comunes, como el que se estableció con el Acuerdo de 1997, que permitan definir las prioridades y llevar a cabo las acciones necesarias para alcanzarlas», añade.

En cuanto a Turquía, prevé que «el creciente deterioro de sus relaciones políticas y estratégicas con la UE, si se mantiene, corre el riesgo de afectar a las relaciones comerciales y financieras... Constituiría una fuente importante de inseguridad en los Balcanes, una de las regiones prioritarias en las agendas de la Comisión y del Consejo Europeo, así como del Mediterráneo Oriental. Además podría provocar un catastrófico impacto en la economía turca imposible de compensar por Rusia o Irán, agravaría la presión migratoria en la frontera oriental de la UE y pondría en peligro el abastecimiento energético que llega a Europa por territorio turco».

Aunque la interdependencia económica es un freno importante a la rivalidad política, la deriva islamista del gobierno de Erdogan, sus represalias contra los opositores tras el golpe de Estado y sus acciones militares en Siria dificultan a corto plazo la recuperación del diálogo entre Bruselas y Ankara.

Desorden y desafíos en el Mediterráneo, 10 años después de la sacudida árabe

En su estudio del desorden actual en el Oriente (Próximo y Medio) y en el Norte de África, Dolores Algora destaca, en un recorrido minucioso desde Mauritania a Irak, gobiernos inestables; sociedades civiles que siguen reclamando dignidad, libertad, mejo-

res servicios y menos corrupción; conflictos inacabados; alianzas cambiantes y transitorias; y actores no gubernamentales y milicias al servicio de grandes potencias y de potencias regionales.

«Los conflictos de Siria y Libia siguen pendientes de soluciones complejas, han debilitado la integración regional y han propiciado la presencia de nuevos actores», señala. «Sahel se ha convertido en un escenario de máxima alerta, se ha potenciado la actividad del terrorismo yihadista, se han acelerado los movimientos humanos y, con sus decisiones, los EE. UU. han desencadenado cambios estratégicos con efectos globales».

Para hacer frente a los principales desafíos de la región, Algora propone cambios internos y externos de profundo calado en ámbitos como la gobernanza, la educación, la economía, la diplomacia, el control de fronteras, el movimiento de personas y la lucha contra los tráfico ilegales.

Advierte del peligro de desestabilización de Argelia si no se hace frente con más eficacia a la inseguridad en países como Mali, Níger y Libia, es pesimista sobre la posibilidad de avances en el proceso de negociaciones sobre Libia abierto a finales de 2019 y reconoce graves riesgos en el fortalecimiento del Gran Kurdistán a raíz de la guerra de Siria.

Sobre los crecientes esfuerzos de Turquía en busca de autonomía estratégica, prevé la prolongación de la incertidumbre y de las tensiones mientras se prolongue el régimen autoritario de Erdogan.

«El embrollo político, entreverado en las tensiones de Oriente Próximo», añade, «ha dejado al Líbano al borde de la guerra civil» y las decisiones de la Administración Trump en el último año sobre Irán, Siria y el conflicto palestino-israelí, lejos de ayudar, han agravado la situación.

Irán ha acelerado su programa nuclear, centenares de personas han muerto en las calles de Bagdad y Teherán, y décadas de esfuerzos para encontrar una solución entre Israel y los palestinos basada en las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad parecen condenadas al olvido.

«La imposición de un acuerdo que beneficia solo a Israel no es ninguna garantía de futuro», advierte. «Mucho menos cuando lo hace rompiendo el frágil consenso internacional». Si algún país ha resultado fortalecido por la deficiente gestión de los principales conflic-

tos de la zona, ha sido la Rusia de Putin, que se ha convertido en el actor con más capacidad para promover soluciones diplomáticas.

Tras un pormenorizado repaso de los movimientos migratorios de los últimos años en el Mediterráneo y de las respuestas de la Unión Europea, analiza el deterioro de las relaciones entre España y Marruecos a finales de 2019 por las restricciones marroquíes del tráfico comercial con Ceuta y Melilla, y sus decisiones unilaterales sobre la explotación de yacimientos de hidrocarburos en aguas próximas a las Canarias.

En opinión de Algora, los dos objetivos prioritarios para reconducir la guerra de Libia —la unificación política de la sociedad y la integración de las milicias en unas fuerzas armadas nacionales—, seguían siendo difíciles de alcanzar a comienzos de 2020.

Como balance desde la Primavera Árabe, resaltaba cinco lecciones de los cambios en la región: la necesidad de consenso constitucional antes de embarcarse en elecciones, la importancia decisiva de reforzar los cambios políticos con las necesarias reformas socioeconómicas, la obligación de contar con todos los grupos políticos representativos de la sociedad civil y la dificultad insuperable de consolidar las reformas políticas si no se reforma previamente el Estado de derecho.

Repercusión estratégica del desarrollo tecnológico

¿Vamos hacia un mundo de bloques semiautárquicos e independientes o se mantendrá la actual interdependencia?, se preguntan el GB Enrique Silvela Díaz-Criado y Gonzalo León en su capítulo sobre los principales avances tecnológicos y su impacto estratégico.

Comparten la idea cada vez más extendida de que la superioridad científica y tecnológica de Occidente está terminando y de la relación directa entre relevancia estratégica e inversiones en I+D+i, pero —a partir de los análisis de Waltz, Mearsheimer y Resende-Santos— ven en «la innovación abierta» el factor de reequilibrio más importante del sistema internacional en el siglo XXI. «No existe ninguna organización, pública o privada, que albergue en su seno todos los conocimientos tecnológicos para ser competitivos internacionalmente», advierten.

«La globalización crea mercados de tal dimensión que estimulan grandes inversiones ante la expectativa de comercialización glo-

bal, de volumen similar o superior a la que podían hacer anteriormente los estados más poderosos», añaden.

En el nuevo equilibrio multipolar en ciernes con dos actores principales, EE. UU. y China, y numerosos actores medianos que se acomodarán a ambas potencias manteniendo cierta libertad de acción, «no tiene por qué suceder un conflicto abierto, pero sí se abre una etapa de rivalidad agonal con trasfondo tecnológico».

Tras explicar los cambios en los procesos de maduración tecnológica y su evolución, los autores analizan el origen, los avances y el impacto estratégico en tres campos; la electrónica (semiconductores, computación cuántica e inteligencia artificial); la energía, sobre todo nuclear y fotovoltaica, su almacenamiento en baterías y su empleo como armas de energía dirigida; y las comunicaciones, en particular la tecnología de 5.^a generación (5G) y su aplicación a sistemas complejos autónomos y robóticos, los vectores de hipervelocidad, los nanosatélites y los aplicados al mejoramiento físico y cognitivo individual.

De los numerosos proyectos y tecnologías relacionados con la energía, seleccionan, como ejemplos destacados, «la fusión nuclear controlada, por el gran volumen que puede producir, lo que supondría una ventaja competitiva estratégica vital para el actor que antes lo logre», «la energía fotovoltaica, por su gran portabilidad», clave en situaciones de conflicto, y las baterías portátiles, «esenciales para la movilidad futura».

Explican el impacto de estos y otros avances en el entorno estratégico considerando la innovación en conjunto como un factor de ventaja global desde cada uno de los principales actores (EE. UU., China, Rusia...) y las repercusiones de algunas tecnologías específicas en los ámbitos más relevantes de la seguridad internacional.

«En cuestiones de seguridad y defensa», señalan, «la principal aplicación de la inteligencia artificial está asociada a la toma de decisiones... de forma más rápida y efectiva que un ser humano», pero «el inconveniente es que la máquina no registra el procedimiento empleado».

Tras explicar cómo se puede reducir el ciclo de decisión (observación, orientación, decisión y acción), advierten sobre las oportunidades de disrupción o vulnerabilidades que la IA ofrece a los adversarios si su desarrollo no va acompañado de las necesarias medidas de seguridad.

Las cuestiones éticas planteadas son relevantes para la perspectiva occidental, pero «culturas como la china no tienen la misma consideración de la dignidad humana», concluyen. «De hecho, sus teóricos ya han reclamado una forma de guerra sin restricciones». ¿Cómo participar en un pulso —«combate» lo llaman los autores— con medios y métodos tan desiguales?

Capítulo primero

El futuro de Occidente en el orden global

Ricardo López-Aranda Jagu

Resumen

Históricamente Occidente ha tenido al menos dos dimensiones: una universalista, con vocación de proyectar sus valores internacionalmente, otra cohesiva, como sello distintivo de un grupo de naciones con una historia y una tradición filosófica común. Esta ambivalencia explica el doble papel que juega la idea de Occidente en el orden internacional actual.

En primer lugar, Occidente ha contribuido de forma decisiva a la conformación de este orden. De hecho, a contracorriente del pesimismo ambiente, cabe pensar que la «agenda occidental», aun cuestionada, constituye el punto de referencia del orden internacional actual, es la que define los términos del debate. En ese sentido el occidentalismo tiende a fundirse en una agenda global más amplia en la que pierde sus contornos occidentales y en la que necesariamente deben participar actores extraoccidentales e incluso antioccidentales. Este primer enfoque nos sitúa ante la paradoja de que, en la medida en que los «valores occidentales» triunfan y se universalizan, dejan de ser propiamente occidentales.

EE. UU., impulsor inicial de esta agenda universalista, parece ahora desengancharse de ella, creando desconcierto entre sus

socios y aliados, y colocándolos en el trance de avanzar en dicha agenda sin EE. UU. en un abanico de cuestiones que van desde el comercio internacional hasta la lucha contra el cambio climático, pasando por la propia preservación de un marco institucional multilateral.

En segundo lugar, Occidente designa a un grupo de Estados que se reconocen en raíces comunes y en los valores e intereses que comparten. En este sentido la idea de Occidente opera, o debe operar, como elemento aglutinador de esas naciones, por ejemplo en el marco de la OTAN, o de la UE. Este es un occidentalismo que podríamos llamar militante u organizado. Si el occidentalismo universalista tiende a ampliarse hasta desaparecer, su vertiente organizada requiere de una fuerte dosis de cohesión entre sus integrantes.

Pero el peso relativo, económico, demográfico, tecnológico, de este grupo de países disminuye, mientras que entre ellos se observan fisuras que afectan a su coherencia y por ende a su eficacia a la hora de influir en las grandes líneas de la agenda internacional. En este ámbito pesa particularmente la doble interrogación acerca del estado de salud de la OTAN, a quien se diagnostica incluso «muerte cerebral», y de la capacidad de la UE para adaptarse al nuevo entorno global.

Frente a un pasado primero bipolar y luego, brevemente, de hegemonía estadounidense, nos adentramos en la actualidad en una época de menores certezas, en la que las condiciones de socio o de rival varían en función del escenario, militar, jurídico, económico, tecnológico, y del momento político. Una época en la que Occidente, en su vertiente universalista, se enfrenta al desafío de desarrollar el orden multilateral que contribuyó a engendrar, y en su aspecto cohesivo, al de preservar las condiciones para que organizaciones como la OTAN o la UE continúen respondiendo a sus respectivas necesidades estratégicas.

Palabras clave

Occidente, orden mundial, Unión Europea, Estados Unidos, China, OTAN, valores, derechos humanos, normas internacionales, seguridad europea.

The future of the West in the global order

Abstract

Historically, the concept of the West has had at least two dimensions: a universalist one, aiming at projecting its core values internationally, and a cohesive one, where it functions as the hallmark of a group of nations with a common history and philosophical tradition. This ambivalence explains the double role it plays in the current international order.

Firstly, the West has contributed decisively to the conformation of this international order. In fact, contrary to the current prevailing pessimism, the «western agenda», even if it is under pressure, still constitutes the reference point of the current international order, as it defines the terms of the debate. But in doing so the Western agenda tends to merge into a broader global one where it loses its specific Western contours and in which extra-Western and even anti-Western actors must necessarily participate. This first approach confronts us with the paradox that, to the extent that «Western values» triumph and universalize, they cease to be properly Western.

The US, founder of this universalist agenda, now seems to disengage from it, creating confusion among its partners and allies, who are faced with the quandary of having to advance in that agenda without the US in a range of issues, including international trade regime, the struggle against climate change, or more generally the preservation of a multilateral institutional framework.

Secondly, «the West» refers to a group of countries which share common roots, values and interests. In this sense, it operates, or should operate, as a cohesive force between those nations, for example within the framework of NATO, or the EU. This is a militant or organized West. Whereas the Universalist West tends to expand to disappearance, its organized aspect requires a strong dose of mutual loyalty among its members.

But the relative, economic, demographic, technological weight of this group of countries is decreasing, while among them there are divisions which affect the coherence of the group and therefore its effectiveness in influencing the main lines of the international agenda. In this area both NATO's health and EU's ability to adapt to the new global environment are questioned.

After bipolarity and the American « unipolar moment », we are currently entering a more uncertain time, in which the status of partner or rival vary depending on the different levels of international reality (political, military, economic, technological). It is a time in which the West's universalist dimension faces the challenge of developing the multilateral order it help create, whereas its cohesive aspect should strive to preserve the conditions for organizations such as NATO or the EU to continue to respond to their respective strategic needs.

Keywords

The West, World Order, European Union, United States, China, NATO, values, human rights, international law, European security.

Introducción

Es, de entrada, llamativo que un asunto como «el futuro de Occidente» haya pasado del ámbito de la filosofía de la historia al de la actualidad política. ¿Se está verificando pues ante nuestros propios ojos la profecía spengleriana de la decadencia occidental? Sería desde luego paradójico, pocos años después de haberse proclamado «el fin de la historia» y la definitiva victoria de las idas occidentales¹. En todo caso, hay que empezar por señalar que la cuestión de cuál puede ser la operatividad futura de Occidente en el orden global contiene la cuestión previa de a qué Occidente nos estamos refiriendo.

La doble naturaleza de Occidente

A este respecto resulta tentador limitarse a identificar sus contornos geográficos, esto es, a determinar qué países u organizaciones internacionales pueden identificarse como parte de este conjunto, de acuerdo con consideraciones culturales, para analizar cómo les va ante los desafíos que plantea el mundo actual.

Pero quedarse en este enfoque sería ignorar una dimensión que históricamente ha formado parte de la idea de occidentalidad: que, más allá del espacio geográfico y cultural, se trata de un sistema de valores y de normas de convivencia.

Al abordar el papel actual de Occidente se plantean pues dos problemas distintos. Por un lado, hacia adentro, el de saber si ese grupo de naciones con intereses compartidos y valores comunes pueden actuar en el futuro de forma cohesionada, y en ese caso cuál sería el contorno de ese grupo y cuál su eficacia en el nuevo contexto internacional. Por otro lado, hacia afuera, el de la vigencia global de las normas y valores de origen occidental.

Occidente como grupo de Estados

Para tratar de dilucidar hacia dónde va Occidente conviene preguntarse primero de dónde viene. Y la respuesta es obvia: por contraste, de Oriente, esto es, en la era moderna, de la contraposición del Islam otomano a la Cristiandad. De esta primera aproximación cabe notar que Occidente ha sido desde muy pronto un

¹ FUKUYAMA, Francis. «The End of History and the Last Man». *Free Press*. 1992.

concepto combativo, excluyente, con respecto a otras realidades ideológicas y políticas, y que al mismo tiempo ha tenido siempre una *vis expansiva*, incluyente, que acaba desparramándose primero en Europa, y luego en América de la mano de España y Portugal, que dieron al primer orden global su carácter occidental.

Con la Ilustración, bebiendo de las fuentes iusnaturalistas, Occidente va adquiriendo sus contornos doctrinales y jurídicos contemporáneos, pero este es un universalismo reservado a una parte de la humanidad, del que es heredera la idea de «naciones civilizadas» utilizada durante el siglo XIX por las nuevas potencias europeas y americanas en contraposición a los territorios ultramarinos que apetecen. Si el catolicismo es el primer Occidente, desde esta época los pensadores, sobre todo anglosajones, presentan al protestantismo² como su nueva esencia.

Ser conscientes de esta ramificación identitaria y utilitaria resulta esencial para comprender la resistencia a la idea de un Occidente universal por gran parte del mundo que fue considerado en su momento «por civilizar», que ahora se autodenomina el «sur global», y que continúa sospechando que tras esa agenda supuestamente universalista puede esconderse de nuevo una forma disfrazada de colonialismo, esta vez intelectual y económico. Y así, por ejemplo, no es posible entender la actitud de China hacia Occidente sin la referencia histórica a las guerras del opio.

En todo caso, a partir de la Segunda Guerra Mundial, Occidente se define contra un nuevo Oriente: la Unión Soviética y la ideología que lleva aparejada. Durante los cerca de 50 años de Guerra Fría se fragua lo que podríamos llamar un Occidente militante, que se plasma en una organización política y de defensa, la OTAN, y una de integración política y económica, la UE, que proclaman su fidelidad a los principios de democracia, libertades individuales e imperio de la ley como esencia de su existencia misma³.

En esa época este Occidente en sentido estricto se encarna en Naciones Unidas en el Grupo Europa Occidental y otros (conocido como WEOG por sus siglas en inglés), que es el único grupo de NN.UU. que no es puramente geográfico, sino también cultural. Abarca a todos los miembros de la UE, los escandinavos, Sui-

² Para un ejemplo contemporáneo véase, FERGUSON, Niall. *Civilization: The West and the Rest*. Allen Lane, 2011.

³ Preámbulo del Tratado de Washington: «Decididos a salvaguardar la libertad, la herencia común y la civilización de sus pueblos, fundadas en los principios de democracia, libertades individuales e imperio de la ley».

za, Canadá, Israel, Australia, Nueva Zelanda, Turquía⁴ y EE. UU. (como observador).

Con todo, cabe una interpretación más amplia de la idea de occidentalidad. Así, como ha explicado Emilio Lamo de Espinosa⁵, en contra de los planteamientos de Samuel P. Huntington⁶, Latinoamérica forma parte esencial de Occidente, por religión, por historia, por cultura, pero también por compartir valores y normas fundamentales (separación entre autoridad espiritual y temporal, Estado de derecho, individualismo) por mucho que en ella, como en el resto de Occidente, no hayan faltado excepciones a estos valores y reglas, que palidecen por ejemplo ante las aberraciones ocurridas en la muy occidental Europa, como el nazismo o el fascismo. Además, a partir de mediados de los años 70 del siglo pasado, como parte de la «tercera ola» democratizadora (según formulación acuñada también por Huntington⁷), en Iberoamérica se inicia una etapa en la que, con altibajos, la norma en la región pasa a ser la democracia y la excepción los regímenes autoritarios de uno u otro signo.

Pero es posible incluso ir más allá y llevar a cabo una actualización de la idea de occidentalidad, no en torno a una cultura, sino a esos valores y normas de aplicación al ser humano y a la relación entre Estados (prohibición del uso de la fuerza más allá de la legítima defensa, no agresión, respeto de las fronteras y de la integridad territorial de los Estados, resolución pacífica de las controversias, libre elección por los pueblos de su forma de gobierno, libre comercio y cooperación económica) cuyo origen puede trazarse en Occidente, pero que tienen vocación de universalidad. En ese sentido amplio de espacio de valores compartidos, Occidente tendería a abarcar también a democracias consolidadas en Asia, de distinto tronco cultural, pero que han asumido dichos valores, como Japón o la República de Corea.

⁴ Turquía también está incluida en el grupo asiático, pero a efectos de candidaturas solo en el WEOG.

⁵ LAMO DE ESPINOSA, Emilio. «¿Es América Latina parte de Occidente?». DT 18/2018. Real Instituto Elcano, 2 de octubre de 2018. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/126c117f-c7f0-4f18-930e-c09e4ad-8b0f5/DT18-2018-LamodeEspinosa-Es-America-Latina-parte-de-Occidente.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=126c117f-c7f0-4f18-930e-c09e4ad8b0f5>.

⁶ HUNTINGTON, Samuel. *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Paidós, 1997.

⁷ HUNTINGTON, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press, 1991.

En paralelo, a partir de los años 60 del siglo pasado, la descolonización, en particular de África, plantea la cuestión de la conexión de las nuevas naciones con los valores occidentales. Tras un periodo marcado por la reafirmación en el poder de las nuevas élites, siguiendo a menudo un modelo autoritario, propiciado por el contexto de la Guerra Fría, en las últimas décadas, sobre todo a partir de 2005, hemos asistido aquí también a un movimiento democratizador. Aunque es cierto que en los últimos años este movimiento se ha estancado, e incluso en algunos casos ha retrocedido, hoy la democracia y los derechos humanos son asumidos como valores propios por las organizaciones regionales africanas (en particular UA y CEDEAO), que en ocasiones, como en la reciente crisis post-electoral de Gambia, en 2017, han actuado eficazmente para verlos restablecidos. Por su parte Túnez es muestra de la no incompatibilidad de la democracia con la tradición cultural y religiosa del mundo árabe y musulmán.

En definitiva, aunque existe un núcleo de «países occidentales» de raíz europea, la influencia de las ideas de las que son portadores hace que los valores asociados al concepto de occidentalidad se extiendan más allá de unas fronteras precisas y tengan incluso vocación de universalidad. En la medida en que Occidente se reclame portadora de unos ideales universales más que culturales su frontera se convierte en móvil y difusa.

Sin duda cabe objetar que una concepción tan amplia de «Occidente» vacía de contenido su sentido primero e intuitivo, el que abarca solo a los países de cultura y población europea. Y en efecto es así, pero precisamente lo que se quiere poner de relieve es que en la medida en que Occidente universalice sus ideas, en forma acultural y laica, la occidentalidad como elemento identitario, y por tanto aglutinante, pierde fuerza. Así las cosas, como veremos, la vuelta a lo identitario en Occidente toma como referente en la actualidad, no el espacio de la civilización occidental, sino el del repliegue nacionalista, dificultando con ello la cohesión entre las naciones que se consideran a sí mismas occidentales.

Impronta de Occidente en el orden global (valores y normas)

Además de como espacio geográfico, cabe entender Occidente como un sistema de valores⁸ y de las normas que de estos va-

⁸ BARBER, Lionel y CHAZAN, Guy. «Entrevista a Angela Merkel». *Financial Times*. 16 de enero de 2020. <https://www.ft.com/content/00f9135c-3840-11ea-a6d3-9a26f8c3c4a4>.

lores se desprenden, que se aplican a las relaciones entre seres humanos y entre Estados.

En cuanto a los valores, en su centro se sitúa el concepto de derechos humanos, que se fragua en Occidente, y cuya piedra angular contemporánea es la Declaración de los Derechos Humanos, de 1948, y sus Protocolos adicionales. A pesar de la polémica sobre su contenido de acuerdo con las líneas de fractura Norte/Sur y Occidente/bloque soviético propias de la Guerra Fría (prevalencia de los derechos económicos y sociales o de los civiles y políticos), lo cierto es que se configuran hoy como una referencia, universal, que trasciende su origen occidental. La Conferencia de Viena de 1993 proclama su universalidad, indivisibilidad e interdependencia y sienta las bases para la creación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

El Occidente universalista ha jugado un papel crucial en la creación de un corpus de convenciones y un entramado de instituciones y procedimientos especiales en esta materia en el marco de Naciones Unidas, como el Consejo de Derechos Humanos, cuyas sesiones anuales, con todas sus imperfecciones, constituyen la plasmación visible de que no son una cuestión que concierna a una parte, sino a la sociedad internacional en su conjunto.

De este modo, Occidente se habría adelantado a formular la respuesta a una necesidad humana universal de justicia. Se trata de un punto importante, pues reivindicarlos como esencialmente occidentales sería reconocer implícitamente la existencia de otros sistemas de valores igualmente legítimos, asiáticos, islámicos, tradicionales, etc., y por tanto hurtar a aquellos valores su vocación universal, predicable de la humanidad en su conjunto.

En cuanto a las normas, desde una perspectiva jurídica conviene hacer una distinción entre tres aspectos del orden internacional actual que a veces se confunden, y ver el papel que juega Occidente en cada uno de ellos:

- De un lado, el orden jurídico internacional, formado por el derecho considerado imperativo (por ejemplo el principio de no agresión) y los acuerdos entre Estados. Occidente ha jugado un papel esencial en la configuración de los principios sobre los que se basa ese orden —proveniente del pensamiento ius-naturalista (Vitoria, Suárez, Grocio)— y más recientemente en la configuración de la trama de acuerdos multilaterales que conforman buena parte del orden internacional actual.

Este orden jurídico internacional actual tiene su antecedente histórico inmediato en la Carta del Atlántico, firmada inicialmente por EE. UU. y el Reino Unido, y su desarrollo, en particular en la Conferencia de San Francisco, que aprueba la Carta de Naciones, y la de Bretton Woods, en la que se crean el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Como consecuencia, como han señalado Hedley Bull y Adam Watson⁹ el orden internacional tras la Segunda Guerra Mundial, aún con la participación de la Unión Soviética y el G77, era esencialmente de inspiración occidental. Sin embargo durante largo tiempo se trató de un orden fracturado, percibido como ajeno en algunos de sus elementos por las potencias no occidentales. Así, la China comunista no accede al Consejo de Seguridad hasta 1971, y a la OMC, sucesora del GATT, hasta 2001, y Rusia, sucesora de la Unión Soviética, no accede al FMI y al Banco Mundial hasta 1992.

- Hoy además se trata de un orden que muestra señales de envejecimiento. Un claro ejemplo de ello es la composición del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que refleja el peso relativo de las distintas potencias en 1945, no en la actualidad. Existe por tanto un desfase entre el orden jurídico internacional y la realidad¹⁰. Pero, por definición, también en este aspecto, para ser la base de un derecho internacional que garantice la convivencia pacífica entre las naciones, se requiere la adhesión a este orden de los Estados no occidentales e incluso de los antioccidentales.
- De otro lado, sobre todo tras el fin de la Guerra Fría, cobra importancia la idea de la gobernanza global, que implica una visión menos jerárquica de la forma de abordar nuevos problemas que afectan a bienes colectivos o globales, que adquieren mayor relieve en el marco del desarrollo del fenómeno de la globalización, y en la que, junto con los Estados, participan organizaciones internacionales e incluso la sociedad civil organizada. Así, para hacer frente a cuestiones como el cambio climático y la degradación del medio ambiente, la migración y la situación de los refugiados, los derechos humanos, la población, la situación de la mujer, el desarrollo sostenible, etc., se celebran conferencias internacionales en

⁹ «The Expansion of International Society». OUP. 1984.

¹⁰ Sobre el actual proceso de reforma del Consejo de Seguridad véase «September 2019 Monthly Forecast». *Security Council Report*. Disponible en <https://www.security-councilreport.org/monthly-forecast/2019-09/in-hindsight-security-council-reform.php>.

las que se aprueban declaraciones que vienen a añadirse a convenios internacionales, formando un sustrato que, junto con las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, se configuran como la base de un derecho emergente. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, o el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, serían la culminación de esa gobernanza global que obligan a asumir compromisos de comportamiento, pero no de resultado, con amplio margen para la autoregulación por parte de los Estados, y sin forma jurídica vinculante. Con todo, aun sin ese carácter vinculante, existe una cierta presión en el seno de la sociedad internacional para conformarse a los consensos que se van creando. Se trata de manifestaciones de lo que se ha dado en llamar *soft law*. Estas conferencias en gran medida han puesto de manifiesto hasta ahora la capacidad de los Estados occidentales para fijar los términos del debate. Con todo, como se ha dicho, para tener éxito estos planteamientos deben dejar de ser percibidos —y de hecho dejar de ser— occidentales, para convertirse en globales.

También en el terreno institucional se ha pasado de la preponderancia de las organizaciones internacionales, que conforman al sistema de Naciones Unidas, a lo que cabría llamar una «institucionalidad blanda¹¹», integrada por reuniones de Estados en foros no orgánicos, de los que surgen, no normas, sino «consensos», y que va desde las citadas conferencias universales de NN.UU. hasta foros restringidos como el G-20.

La mayor parte de los debates internacionales actuales se mueven en este terreno difuso ante la dificultad de llegar a acuerdos jurídicos formales sobre materias cada vez más complejas en las que se enfrentan posiciones distintas. De hecho cabe pensar que la época de las grandes convenciones e instituciones internacionales ha pasado¹².

- En tercer lugar, cabe hablar de una «agenda liberal», formada por el conjunto de aspiraciones que los miembros de la sociedad internacional que se reconocen en los valores y normas

¹¹ LÓPEZ-ARANDA JAGU, Ricardo. «El orden mundial en el siglo XXI: una perspectiva de policy planning». DT 9/2018. Real Instituto Elcano, 25 de abril de 2018. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/2977fb56-a22e-4bcb-892d-7f9ad10c4ef1/DT9-2018-LopezAranda-Orden-mundial-siglo-XXI-perspectiva-policy-planning.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2977fb56-a22e-4bcb-892d-7f9ad10c4ef>.

¹² La última institución significativa creada en el sistema de Naciones Unidas fue la Corte Penal Internacional. Su estatuto fue acordado en 1998 y entró en vigor en 2002.

de origen occidental y desean preservarlas y desarrollarlas. Frecuentemente estas aspiraciones son rechazadas por actores que no comparten dichos valores, en el proceso de conformación de la gobernanza global, o en la discusión de acuerdos internacionales formales. Como vehículos para el avance de esta agenda occidental puede citarse al G-7 en lo económico, la UE en la medida en que mantenga su vocación de fuerza transformadora de la realidad internacional, o la OTAN en lo que se refiere a la seguridad europea.

Este orden internacional, de sustrato occidental, ha dado muestras de capacidad de adaptación a una realidad internacional cambiante. Pero ante los importantes cambios que ha vivido la realidad internacional en tiempos recientes, se plantea la cuestión de si ha llegado a su punto de inflexión, y por tanto a un cambio de rumbo.

¿Un mundo post-occidental?

Y es que, en efecto, en el mundo de hoy se han producido cambios que permiten pensar que nos encontramos en un periodo de tránsito de un orden internacional a otro. En 2001 China accede a la OMC, con consecuencias sistémicas para la economía global, y se produce el atentado contra las Torres Gemelas, cuyas consecuencias no necesitan comentarios, en 2003 la guerra de Irak, que resultaría un mazazo a la hegemonía moral estadounidense, en 2004 la gran ampliación de la UE, y sobre todo de la OTAN, que influiría en la actitud rusa hacia Occidente, en 2004 también se funda Facebook, que ahora usan 2.500 millones de personas, en 2008 tiene lugar la quiebra de Lehman Brothers y se inicia una gran recesión cuyas consecuencias sociales y políticas todavía sufrimos.

Como consecuencia de estas mutaciones, tanto el orden internacional surgido tras la Segunda Guerra Mundial, como la «agenda liberal» defendida hasta ahora por el conjunto de países occidentales, se encuentran bajo tensión. En muchos aspectos existe un creciente desfase entre el esquema teórico del orden internacional y una realidad más compleja e incierta. A ello se suma, por un lado, una crisis de confianza interna que parece generalizada entre los miembros del antaño llamado «campo occidental», que se traduce en crecientes desencuentros entre ellos y, por otro lado, la emergencia de Asia, y en particular China, que pugna por que su nueva preeminencia se vea reconocida.

Lo extraño es que el cuestionamiento del orden pasado parece provenir no tanto de las potencias emergentes o emergidas, que lo que buscan es aumentar su peso relativo en el sistema, sino de EE. UU., que ya no parece ver el orden multilateral como un multiplicador de su influencia, sino una rémora a su capacidad de acción.

Crisis de Occidente

Existe en efecto una sensación difusa pero extendida de una crisis occidental, y ello a pesar de que Occidente asistió hace pocos años al colapso de su rival existencial, y de que el orden internacional actual, aun sometido a tensiones, corresponde principalmente a planteamientos occidentales. Lo cierto es que la crisis es también una crisis interna cuyo tratamiento como tal resulta más complicado que la respuesta a una amenaza externa¹³.

Declive relativo

Según los datos del *World Population Index* de Naciones Unidas de 2019¹⁴ los países de raíz occidental (Europa, toda América, Australia, Nueva Zelanda) conocerán en el conjunto en este siglo XXI un «declive demográfico» en términos relativos, en relación con el salto demográfico de África subsahariana y el crecimiento de Oriente Medio y Asia meridional. Las poblaciones de países así definidos como occidentales han pasado del 35 % del total mundial en 1950, al 23 % en la actualidad, y de continuar la tendencia serán probablemente un 16 % en 2100.

Ahora bien, estas proyecciones, en particular el declive de Europa, que tendría lugar incluso en términos absolutos, no son automáticas y requieren de una matización importante: ya en el pasado se ha vaticinado un desplome demográfico en algunos países europeos, que no se ha producido. Por un lado las políticas natalistas han dado frutos (véase el ejemplo de Francia). Por otro

¹³ IKENBERRY, G. John. «The End of Liberal International Order». *International Affairs*, 94: I. 2018. <https://academic.oup.com/ia/article/94/1/7/4762691>.

MUÑIZ, Manuel. «La implosión del orden liberal», en VV.AA. *Gobernanza futura. Hiper-globalización y Estados menguantes*. Cuadernos de Estrategia 199. Madrid: CESEDEN/ Ieee, 2018. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6831583.pdf>.

¹⁴ Ver datos históricos en <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/> y proyecciones en <https://population.un.org/wpp/Download/Probabilistic/Population/>.

lado, la inmigración actúa como un factor corrector que puede resultar decisivo (la evolución demográfica reciente de España es buen ejemplo de ello). En realidad el problema al que se enfrentan algunos países occidentales, que necesitan inmigración para continuar prosperando, no es tanto la inmigración en sí, como la manera de hacer compatible este fenómeno en el contexto de la crisis de valores interna que luego abordaremos.

En paralelo, en las próximas décadas resulta previsible que continúe el declive relativo de Occidente en términos «económicos». El avance de Asia, que ha sido espectacular en las últimas décadas, va a continuar, aunque a un ritmo más lento. Según *The Economist Intelligence Unit*, esta región podría representar el 53 % de la economía mundial para 2050, del 34 % en la actualidad. EE. UU. pasaría del 16 % al 12 % de PIB mundial y la UE del 15 % al 9 %¹⁵.

Pero también aquí conviene hacer una doble matización: por un lado, este declive no es debido a que Occidente decrezca en términos absolutos, sino a que los demás crecen más¹⁶. Por otro lado, si analizamos la evolución previsible de la renta per cápita, lo más probable es que los países de raíz occidental se mantengan en la cabeza de la tabla mundial, y solo rivalicen con ellos economías petrolíferas, caracterizadas por muy fuertes desigualdades. En el horizonte 2050, de los 20 primeros países por renta per cápita en paridad de poder adquisitivo según pwc¹⁷ solo 7 no son occidentales (incluido en el concepto Latinoamérica) y solo 6 no son total o parcialmente democráticos según la clasificación de la EIU. China ocupa el puesto 18 de la lista.

Este declive relativo, ha llevado a hablar de una supuesta superioridad del modelo económico asiático, y en particular chino, con respecto al occidental. En ese sentido, el economista Branko Milanovic ha explicitado la existencia de una competición global entre dos capitalismo, uno meritocrático, que sería el que se practica en Occidente, y otro político (autoritario), del que China sería el ejemplo más notorio. Mientras que la principal vulnerabilidad del primero estaría en la creciente desigualdad interna en los países

¹⁵ «Long-term macroeconomic forecasts. Key trends to 2050». *The Economist Intelligence Unit*. Disponible en https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/Long-termMacroeconomicForecasts_KeyTrends.pdf.

¹⁶ ZAKARIA, Fareed. *The Post-American World*. Norton & Co, 2008.

¹⁷ «The World in 2050. The long view: how will the global economic order change by 2050?». PWC. <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-the-world-in-2050-full-report-feb-2017.pdf>.

occidentales y la consiguiente desconexión entre una población sin expectativas y una élite económica que, en conjunto, tiende a auto-perpetuarse, la legitimidad del segundo dependería de su capacidad para proporcionar a la población tasas de crecimiento que está por ver si se pueden mantener en el futuro¹⁸, en una realidad china caracterizada por la desaceleración del crecimiento económico, el envejecimiento de la población, una difícil transición de una economía intensiva en inversión a una de consumo y un endeudamiento muy elevado.

En el mismo sentido en los años 90 el primer ministro de Malasia Mahathir Mohamad y el presidente de Singapur Lee Kuan Yew acuñaron el concepto de «valores asiáticos», consistentes en la aceptación de la autoridad y la preponderancia de lo colectivo frente al individualismo, pero está por ver si la clase media educada emergente (en 2030 dos tercios de la clase media mundial vivirá en Asia) acepta estos planteamientos. Las prolongadas manifestaciones en Hong Kong sugieren que en China como en cualquier lugar, cuando han probado la autonomía personal, los seres humanos prefieren mantenerla.

Además, cabe pensar que el éxito económico del modelo chino se ha debido en el pasado en gran medida a que ha tenido lugar un proceso de *catch up* de su economía desde posiciones muy retrasadas, mientras que las occidentales han seguido manteniéndose en la cúspide económica. Si hay un «modelo chino» o asiático, este ha funcionado en un contexto económico, demográfico y tecnológico concreto, y no parece que sea universalizable. Parte de la falta de confianza de Occidente en sí mismo estriba en no llegar a interiorizar que el auge de los demás no es equivalente al declive de lo propio, sino un proceso económicamente natural, y moralmente positivo, pues quiere decir que gran parte de la humanidad ha salido de la situación de pobreza en la que se encontraba apenas hace unas décadas.

Crisis de valores

En paralelo al relativo declive demográfico y económico de Occidente hay quien ve actualmente un declive de la democracia en el mundo, y el profesor de Stanford Larry Diamond, con datos

¹⁸ MILANOVIC, Branko. *Capitalism, Alone*. Harvard University Press, 2019.

de *Freedom House*, habla incluso de «recesión democrática¹⁹», mientras que el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA)²⁰ considera que nos encontramos en un periodo de «erosión democrática». Sin embargo, conviene tomar cierta perspectiva histórica: desde que a mediados de los 70 comenzara la mencionada tercera ola democratizadora, en conjunto puede constatarse que su avance ha sido claro.

Algunas de estas democracias se encuentran además entre los países que previsiblemente van a conocer un crecimiento económico más fuerte, en particular la India. Esto no significa ni mucho menos que exista un «bloque económico democrático», pero sí cuestiona la idea de una «marea autoritaria global» tanto en lo político como en lo económico.

En todo caso, aun reconociendo un cierto estancamiento de la democracia en la última década, cabe pensar que esta globalmente se ha convertido en el sistema de gobierno de referencia y, como ha mostrado Moisés Naim, hasta los regímenes autoritarios se presentan a sí mismos como democráticos para cobijarse bajo ese manto, aunque solo sea semántico, de legitimidad²¹. La otra cara de la moneda es la utilización de la etiqueta democrática como tapadera para regímenes que bajo esa apariencia ocultan estructuras económicas y políticas clientelares, que acaban desencantado a los ciudadanos de una democracia que es solo semántica²².

Además, si bien conviene ser prudentes antes de llamar movimiento democrático a toda protesta social, especialmente tras el descarrilamiento de las primaveras árabes, y aunque es cierto que muchas de las manifestaciones que se están produciendo en todo el mundo y en particular en el mundo árabe en la actualidad parecen pedir sobre todo mejores condiciones

¹⁹ DIAMOND, Larry. «Facing Up to the Democratic recession». *Journal of Democracy* 26, no. 1. 2015. https://www.journalofdemocracy.org/wp-content/uploads/2015/01/Diamond-26-1_0.pdf.

²⁰ <https://www.idea.int/our-work/what-we-do/global-state-democracy>. «El estado de la democracia 2019: confrontar los desafíos, revivir la promesa». <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-estado-de-la-democracia-en-el-mundo-y-en-las-americanas-2019.pdf>.

²¹ NAIM, Moisés. «Why Do Dictators like to Appear Democratic?». *El País*. 8 de agosto de 2017. https://elpais.com/elpais/2017/11/08/the_global_observer/1510145829_920511.html.

²² AGUIRRE, Mariano. «Libros: sobre la crisis del orden liberal». *Política Exterior*. Julio-agosto 2018. <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/sobre-la-crisis-del-orden-liberal/>.

de vida, y no ponen necesariamente el acento en más democracia, también lo es que es difícil lograr mejores servicios por parte del Estado y el fin de la corrupción sin mayor rendición de cuentas por los dirigentes políticos a los ciudadanos, mejor Estado de derecho y del funcionamiento de la justicia, elementos que forman parte consustancial de una democracia efectiva. En todo caso, estas manifestaciones expresan un rechazo a lo contrario a la democracia, que es el autoritarismo acompañado de corrupción.

Internamente, tras la gran recesión se ha puesto de manifiesto una «crisis de valores en los países occidentales» bajo la forma de un creciente descontento popular con el funcionamiento de los sistemas democráticos, que se ha traducido en un distanciamiento por parte de los electorados con respecto a las políticas y a los partidos tradicionales y en la búsqueda de alternativas para unas y otros. Esta tendencia va desde el Brexit en el Reino Unido a la elección del presidente Trump en los EE. UU.²³, pasando por las manifestaciones de los *gilets jaunes* en Francia y por el auge de propuestas populistas y nacionalistas en casi toda Europa.

No es posible detenerse a analizar aquí las causas de este fenómeno, baste con citar las incertidumbres que la crisis económica y el menor crecimiento subsiguiente ha generado, la conciencia del estancamiento de las clases medias y populares, su sentimiento de desconexión con las élites económicas y políticas en un contexto generalizado de creciente desigualdad interna, propiciada también por un cambio tecnológico que está comenzando a transformar profundamente el sistema productivo, en particular el papel del factor trabajo²⁴. Se trata, en palabras de Paul Collier²⁵, del motín de los excluidos, un motín que toma a menudo un sesgo sombrío cuando, en la búsqueda de chivos expiatorios para esa insatisfacción, se estigmatiza a quienes son distintos étnica y culturalmente, a la inmigración de origen racial y religiosa

²³ LUCE, Edward. «The Retreat of Western Liberalism». *Atlantic Monthly Press*. 2017.

²⁴ MUÑIZ, Manuel. «Tecnología y orden global». *Política Exterior*, n.º 193. Enero-febrero 2020. <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/tecnologia-orden-global/>.

WRIGHT, Nicholas. «How Artificial Intelligence Will Reshape the Global Order». *Foreign Affairs*. July, 2018. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2018-07-10/how-artificial-intelligence-will-reshape-global-order>.

²⁵ COLLIER, Paul. *The Future of Capitalism: Facing the New Anxieties*. Allen Lane, 2018.

diferente, un sentimiento capitalizado y alimentado por populistas y nacionalistas.

Fragmentación del «campo occidental»

El malestar en las sociedades viene acompañado de un fenómeno de erosión de la cohesión entre los países occidentales, cuyo detonante parece haber sido el acceso a la presidencia de EE. UU. de Donald Trump, pero que tiene raíces más profundas. Como hemos señalado, una de las dimensiones de Occidente es la de operar como *vis* cohesiva entre un grupo de naciones con el sentimiento de compartir valores comunes bajo amenaza. La reducción de la amenaza tras el fin de la Guerra Fría ha significado también una menor intensidad en la cohesión. Al mismo tiempo, Occidente se enfrenta a la desestructuración del mundo de ayer y la necesidad de encontrar una nueva plantilla para su interpretación, que se superponga a una complejidad difícil de aprehender.

Estados Unidos

Indiscutiblemente el centro de ese Occidente organizado tras la Segunda Guerra Mundial ha sido EE. UU. que, como nación occidental más poderosa en términos económicos y militares, ha jugado un papel fundamental en la configuración del orden internacional actual, incluidos el surgimiento de las Naciones Unidas, la OTAN o las Comunidades Europeas, ahora Unión Europea, y también en la seguridad asiática, a través de una red de acuerdos con Japón, Corea o Australia, que han situado a EE. UU. como pieza central de una suerte de sistema de seguridad global de raíz occidental.

Y, sin embargo, EE. UU. es hoy la principal fuente de tensión interna en el campo occidental, hasta el punto de que no está claro que promueva aún el orden que contribuyó a forjar²⁶. Ha pasado de líder indispensable, tanto en el plano de la agenda global como en el occidente organizado, a planteamientos basados eminentemente en un interés nacional entendido en sentido estricto e inmediato.

Este distanciamiento del orden global se observa en su salida de UNESCO, UNRWA, o el Consejo de Derechos Humanos, para lo cual se ha alegado la actitud de estas organizaciones hacia Israel,

²⁶ NYE, Joseph S. «Will the Liberal Order survive?». *Foreign Affairs*. 12/XII/2016. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/will-liberal-order-survive>.

pero que refleja un recelo más profundo hacia lo multilateral. El fenómeno no es nuevo, entronca con una tradición inveterada en la política exterior estadounidense de desconfianza ante los compromisos internacionales, que puede hacerse remontar a su primer presidente y que se plasmó, por ejemplo, en que EE. UU. no ingresara en 1919 en la Sociedad de Naciones, que había sido impulsada precisamente por el presidente Wilson²⁷. Con la llegada del presidente Trump se ha reforzado esta tendencia al abandono de lo multilateral y al repliegue en el nacionalismo («America First») como ideología dominante. Cabe pues preguntarse si el excepcionalismo estadounidense no opera a la postre como una barrera estructural a su adhesión al multilateralismo.

Ese desapego puede observarse en el creciente número de medidas unilaterales tomadas por EE. UU., con independencia de su legalidad internacional, lo que contrasta con la estrategia china, no menos nacionalista, y que sin embargo ha preferido una reforma gradual y desde dentro de los elementos de ese orden que le incomodan. EE. UU., o al menos la actual administración, habría llegado en cambio a la conclusión de que sus intereses ya no se encuentran mejor servidos dentro, sino fuera de ese orden del que fue fundador²⁸.

En cuanto al distanciamiento con Europa, de nuevo frente a la tentación de personalizar este giro en la figura del actual presidente de EE. UU., no hay que olvidar que le precede y obedece a causas objetivas. El pivote o reequilibrio hacia Asia ya propugnado por el presidente Obama refleja la realidad del peso relativo creciente, económico y demográfico, de ese continente y del consiguiente menor peso relativo de Europa. El presidente Obama también inició un viraje hacia el desenganche militar en varios escenarios, que su opinión pública le pedía, pero que las circunstancias no le dejaron realizar²⁹.

²⁷ Para un intento de conectar la concepción de soberanía irrestricta propia de parte del pensamiento estadounidense en política exterior con la conciencia de la necesidad de colaborar en la consecución de bienes globales véase la idea «obligación soberana» en HAASS, Richard. «World Order 2.0». *Foreign Affairs*. January/February 2017. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/world-order-20>. Un debate que desde una perspectiva europea parece bastante superado, pues la noción de soberanía compartida está ya interiorizada.

²⁸ ANTON, Michael. «America and the Liberal International Order». *American Affairs*. Spring 2017. <https://americanaffairsjournal.org/2017/02/america-liberal-international-order/>.

²⁹ KAGAN, Robert. «The twilight of the liberal world order». *Brookings*. January 24, 2017. <https://www.brookings.edu/research/the-twilight-of-the-liberal-world-order/>.

Con todo, tampoco se puede pasar por alto el impacto de los planteamientos del actual presidente estadounidense en política exterior, basados en la negociación competitiva, conflictual, frente a los esquemas diplomáticos a los que están más habituados los europeos, de negociación cooperativa, en la que se busca el equilibrio a base de tener en cuenta el conjunto de la relación, en lugar de cada uno de los aspectos en discusión tomados separadamente.

La brecha entre EE. UU. y sus socios europeos cubre un amplio abanico de cuestiones: OTAN, agenda comercial, cambio climático, denuncia del acuerdo nuclear con Irán, reconocimiento de Jerusalén como capital de Israel, falta de consultas previas en cuestiones que afectan a la seguridad de todos, como la retirada estadounidense de Siria, etc., y refleja la existencia de visiones distintas de la realidad internacional. En estas condiciones resulta complicado identificar los contornos de una agenda transatlántica más allá de la defensa común ante Rusia.

En todo caso, el debate en la sociedad estadounidense sobre cuál debe ser la relación futura de su país con respecto al orden jurídico internacional continuará con independencia de cuál sea el resultado de las elecciones presidenciales de 3 de noviembre de 2020, y por tanto la necesidad de ajuste por parte de sus socios occidentales también.

OTAN

Donde quizá se ha manifestado con mayor claridad la fragmentación occidental ha sido quizá en el seno de la organización que supuestamente mejor representa al Occidente militante y organizado, la OTAN. Con el fin de la Guerra Fría no se pone en cuestión su continuidad, pues precisamente constituye la expresión más clara de la occidentalidad, permitiendo el mantenimiento de un vínculo transatlántico fuerte entre EE. UU. (y Canadá) y los países europeos. Aunque también en algunos casos han jugado consideraciones estratégicas, sus diversas ampliaciones se han llevado a cabo al ritmo de la democratización de Europa, especialmente intensa tras la caída del Muro de Berlín, reafirmando así el carácter central de los valores democráticos como su razón de ser. Tras el ataque del 11/S, la OTAN se redescubre a sí misma un papel en la «guerra contra el terror» en Afganistán, presencia que todavía continúa, aunque con una dimensión y mandato más limitados.

El sobresalto que para la Organización supone la elección del presidente Trump llega pues después de un periodo durante el cual la Organización se busca a sí misma. El nuevo presidente, que como candidato había hablado de abandonar la OTAN, no ayudó a mejorar las cosas, ya que partiendo de su recelo *a priori* hacia los compromisos multi o plurilaterales, primero la tildó de obsoleta, y luego puso como elemento casi exclusivo de la agenda de la Organización la asunción de mayores niveles de gasto de defensa por parte del resto de aliados, con objeto de equilibrar el reparto de la carga (*burden sharing*) y aligerar así la cuota de los EE. UU., una cuestión a debate en la Organización desde prácticamente su fundación, pero que se ha planteado esta vez con especial crudeza. El presidente estadounidense ha exigido en particular que el compromiso asumido por los aliados de que su gasto en defensa tienda hacia el 2 % del PIB en el horizonte de 2024 se materialice inmediatamente³⁰.

Desde entonces, las sucesivas cumbres de la OTAN, en lugar de escenificar la cohesión occidental, han tendido a mostrar de forma muy mediática sus divisiones. En la última, celebrada en Londres el 4 de diciembre de 2019, en su 70 aniversario³¹, se han apuntado a una serie de cuestiones hacia las que la Organización ha de enfocar su atención: Rusia, la amenaza terrorista, el citado reequilibrio en los gastos de defensa, la protección contra ciberataques y amenazas híbridas, la resiliencia de las sociedades occidentales y el mantenimiento de sus capacidades tecnológicas, la seguridad energética, el espacio (satélites) como campo de actuación de la organización y, como novedad, el reconocimiento de que la creciente influencia de China y sus políticas presenta oportunidades y desafíos a los que debe enfrentarse la Alianza. Algunos Estados (Hungría, Grecia) pidieron que entre las preocupaciones de la Alianza se incluyera también la inmigración, que finalmente no se identifica como tal, aunque sí como un producto de los conflictos más allá de las fronteras de la OTAN.

³⁰ El contenido exacto sobre esta cuestión del comunicado final de la Cumbre de Gales de septiembre de 2014 sobre el asunto es el siguiente:

«Allies whose current proportion of GDP spent on defence is below this level [2% of GDP] will:

- halt any decline in defence expenditure;
- aim to increase defence expenditure in real terms as GDP grows;
- aim to move towards the 2% guideline within a decade with a view to meeting their NATO Capability Targets and filling NATO's capability shortfalls».

³¹ Declaración final en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

La declaración final de la Cumbre sin embargo no ha podido apagar los ecos de la entrevista concedida unos días antes por el presidente Macron³² que afirmaba que la OTAN se encuentra en estado de «muerte cerebral» (esto es, sin propósito), al centrarse casi exclusivamente en la cuestión del reparto del gasto, al no compartir la misma noción de lo que es el terrorismo (en particular con Turquía) y al faltar las consultas entre los Aliados sobre asuntos clave para su seguridad (refiriéndose en concreto a la retirada estadounidense de Siria).

Pero quizá la cuestión más crítica la planteó el presidente Macron al responder «no lo sé» a la pregunta si sigue vigente el artículo 5 del Tratado de Washington, que es el que contiene el compromiso de asistencia mutua en caso de ataque armado y constituye la piedra angular de la OTAN. Esta es una cuestión fundamental para el conjunto de la seguridad europea y occidental, que conecta con la de la no proliferación y el desarme nuclear que abordaremos más tarde.

Está previsto que la próxima cumbre de la OTAN se celebre en 2021, lo cual evitará que se escenifiquen de nuevo sus diferencias internas y dará un respiro a la Organización en 2020.

Unión Europea

Por lo que respecta a la Unión Europea, su proceso de integración, que EE. UU. impulsó en su inicio, también descansa sobre una comunidad de valores que trascienden su aspecto económico y comercial. Y de forma coherente con este planteamiento, la UE ha ido ampliando el número de sus miembros a medida que la democracia se ha extendido en el continente, llevando a cabo su gran ampliación unos años después de la caída del Pacto de Varsovia y de la consiguiente ola democratizadora en Europa Oriental y Central.

Pero ese mismo proceso de ampliación, fruto de su éxito, ha reducido la cohesión interna de la Unión, algo que se ha puesto de manifiesto durante el encadenamiento de crisis que ha tenido lugar a partir de 2008 y sobre todo entre 2012 y 2016 (división entre países deudores y acreedores en torno al euro, sentimiento de vulnerabilidad frente al terrorismo, Brexit, etc.).

³² Entrevista el 21 de octubre de 2019 al presidente Macron en la revista *The Economist*, publicada el 7 de noviembre.

En el terreno de los valores es especialmente significativo el alejamiento cada vez mayor de varios países del este y del centro de Europa del consenso ideológico eurooccidental en cuestiones como la inmigración, el Estado de derecho o la reacción ante el cambio climático, en beneficio de agendas nacionalistas e identitarias, alejamiento que ha hecho patente en diversos encuentros internacionales, para empezar en la actitud hacia el compact sobre migraciones de Marrakech.

Ivan Krastev y Stephen Holmes³³ han explicado esta evolución de Europa central y oriental, que va de la esperanza a la decepción, para acabar en el rechazo a una ideas occidentales percibidas a la postre como ajenas e impuestas, y sustituidas por la búsqueda de referencias sentidas como propias y por tanto autoafirmadoras.

La constatación de que la ampliación ha llevado a la Unión a una mayor heterogeneidad y menor cohesión ha tenido en última instancia como resultado la puesta en cuestión del propio proceso de ampliación, latente en el seno de la UE durante largo tiempo, hasta que el presidente Macron lo ha hecho explícito en el Consejo Europeo de octubre de 2019, al oponerse (apoyado por otros) al inicio de negociaciones de adhesión con Albania y Macedonia del Norte, con el argumento de que la UE debe poner primero su casa en orden antes de ampliarse a socios con carencias persistentes en materia de Estado de derecho.

Puede considerarse pues que la UE sufre internamente del proceso que observamos al hablar de las relaciones transatlánticas, de competición interna entre socios propia del Occidente actual. Más que como un destino común, la UE aparece ante las opiniones públicas de sus países miembros como un tira y afloja constante de intereses nacionales contrapuestos. Esto puede ser algo evidente y positivo desde una perspectiva tecnocrática, pero no es una base muy sólida para crear la solidaridad entre ciudadanos que es la argamasa que mantiene unido el proyecto político europeo.

Al margen de medidas internas que no corresponde estudiar aquí (Europa social, avance en la arquitectura del euro, etc.), en todo caso existe la conciencia en Europa de que tanto el cambio del contexto exterior (acciones rusas, en particular en Crimea, auge de China, distanciamiento de EE. UU.) como las líneas de fractura

³³ KRASTEV, Ivan y HOLMES, Stephen. *The Light that Failed*. Penguin Random House, 2019.

interna, suponen una sacudida al proyecto europeo que obliga a plantear soluciones de calado.

Como respuesta a esta situación, la Estrategia global de la UE de 2016 adoptó el concepto de «autonomía estratégica»³⁴, mientras que el presidente Macron habla de riesgo de desaparición geopolítica de Europa y de la necesidad de desarrollar una «soberanía europea»³⁵.

En el mismo sentido, la nueva Comisión Europea ha declarado su voluntad de ser «geopolítica», su presidenta ha afirmado que la UE ya no puede descansar solo en el «poder blando», «tiene que aprender el lenguaje del poder» y fortalecer su aspecto militar³⁶. El desarrollo de la cooperación estructurada permanente (conocida como PESCO) en materia de capacidades de defensa, unida a la creación de un Fondo Europeo de Defensa de la Comisión Europea, constituirían los instrumentos concretos de la UE para avanzar en este terreno, mientras que, a iniciativa de Francia, se crea una Iniciativa Europea de Intervención, suscrita por 13 Estados miembros (también el Reino Unido), que tiene por objeto el diseño de operaciones conjuntas fuera del marco institucional de la UE.

En paralelo, la competición entre dos proyectos europeos para el diseño y construcción de cazabombarderos de nueva generación, pone de manifiesto que si Europa desea ser autónoma con respecto a EE. UU., sus planteamientos políticos e industriales no son europeos sino todavía nacionales.

En todo caso, la necesaria adaptación europea al nuevo contexto estratégico no se limita al terreno de la seguridad. Abarca una amplia panoplia de sectores que incluyen la política de la competencia (fusión frustrada entre Alstom y Siemens para crear un «campeón europeo» capaz de competir con rivales chinos y americanos, pero que fue tumbada por la Comisión por su posición

³⁴ Concepto que implica que la UE debe asumir mayores responsabilidades y ser más eficaz en el terreno de la seguridad, incluido el desarrollo de capacidades, la ciberseguridad, la respuesta a amenazas híbridas, la seguridad energética, la comunicación estratégica y la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. Véase con respecto a la Estrategia global de la UE: LÓPEZ-ARANDA JAGU, Ricardo. «Una nueva estrategia exterior para la Unión Europea», en VV.AA. *Una estrategia global de la Unión Europea para tiempos difíciles*. Cuadernos de Estrategia 184. Madrid: Ieee, 2017. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5919943.pdf>.

³⁵ Discurso de la Sorbona de 26 de septiembre de 2017. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>.

³⁶ Véase resumen en <https://www.german-foreign-policy.com/en/news/detail/8103/>.

monopolística dentro de la UE en algunos mercados), la defensa frente a inversiones extraeuropeas (en particular las chinas en sectores tecnológicos y en infraestructuras críticas), la creación de mecanismos financieros y jurídicos frente a las sanciones extraterritoriales de terceros (esto es, EE. UU.), el desarrollo de mecanismos financieros que permitan competir con la financiación de infraestructuras por parte de China (en particular en África), la utilización del euro como moneda internacional, etc.

Con objeto de abordar todas estas cuestiones se ha anunciado una conferencia sobre el futuro de Europa, que iniciará formalmente sus trabajos en mayo de 2020, e involucrará a las instituciones pero también a los ciudadanos europeos. Los elementos a abordar se encuentran en una propuesta franco-alemana al respecto de noviembre de 2019³⁷. También en 2020 deberán avanzar, y ya veremos si culminar, las negociaciones del acuerdo que regulará las relaciones entre la UE y el Reino Unido.

El G-7

Finalmente, el G-7 supone el intento de establecer una suerte de directorio económico entre las más grandes economías occidentales y Japón. El paréntesis de la presencia rusa, entre 1997 y su suspensión en 2014, marca los límites temporales del «momento unipolar», en el que se pensó poder hacer entrar a Rusia en la órbita occidental. El G-7 es también una metáfora de la suerte de Occidente, al haber sido superado por el G-20, que engloba a las principales economías emergentes³⁸ y es por tanto más útil (fue en el marco del G-20, en 2008 en el que se desarrolló un módico de cooperación internacional ante la crisis global). La próxima cumbre de este grupo tendrá lugar bajo presidencia estadounidense en junio de 2020, en Camp David (al haberse descartado finalmente Mar-a-Lago).

³⁷ Puede consultarse en <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2019/11/Conference-on-the-Future-of-Europe.pdf>. Según el *non-paper* franco-alemán, la Conferencia debería abordar todas las cuestiones en juego para guiar el futuro de Europa con miras a hacer que la UE sea más unida y soberana, como el papel de Europa en el mundo y su seguridad / defensa, vecindad, digitalización, cambio climático, migración, lucha contra las desigualdades, nuestro modelo de «economía social de mercado» (incluidos los derechos sociales, la política industrial y de innovación, el comercio, la UEM, la competitividad), el estado de derecho y los valores europeos.

³⁸ PALACIO, Ana. «El crepúsculo del orden global». *El Comercio*. Perú: septiembre 2019. <https://elcomercio.pe/opinion/crepusculo-orden-global-ana-palacio-noticia-ecpm-673027-noticia/>.

En definitiva, «la idea de Occidente como actor global homogéneo no refleja hoy la realidad», marcada más bien por la diversidad de actores que actúan de forma diferenciada en función de los diversos sectores en los que operan. Ocurre ya entre la UE y EE. UU. y previsiblemente ocurrirá entre la UE y el Reino Unido. Y además junto a esta dinámica de competición intraoccidental, la marea de la emergencia «del resto» continúa subiendo.

«El resto». Emergidos y emergentes

Además de a sus tribulaciones internas, los países occidentales se enfrentan al auge de actores que en muchos aspectos no comparten su visión del mundo. Lo que se ha podido denominar con cierto desprecio «el resto»³⁹ se configura hoy como un elemento esencial del orden internacional. China es la primera o segunda economía del mundo, según cómo se contabilice la riqueza, mientras que India podría situarse pronto en tercer lugar, e Indonesia subir al cuarto puesto. Es decir, el centro de gravedad de la economía mundial ha pasado ya del mundo occidental a Asia⁴⁰. Rusia por su parte, más descolgada económica y demográficamente, conserva un gran peso militar y diplomático. Otros poderes emergentes se muestran cada vez más asertivos a la hora de tratar de influir en las reglas internacionales comunes.

Emergidos

China y Rusia aparecen como los dos principales rivales de Occidente, por la naturaleza de sus regímenes políticos, pero también por su voluntad de independencia política e ideológica. En lo fundamental, ambas son partícipes del orden jurídico internacional actual, que consagra principios esenciales para ellas, como los de soberanía y de no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, así como su estatuto de miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Sin embargo ambas rechazan la existencia de un orden liberal u occidental, que por definición las colocaría en segundo plano⁴¹.

³⁹ FERGUSON, Niall. *Op. cit.*

⁴⁰ RACHMAN, Gideon. *Easternisation*. The Bodley Head, 2016.

⁴¹ Véase por ejemplo discurso del ministro ruso de Exteriores en la conferencia de Múnich de 2017, en la que reivindica un mundo post-occidental y considera a la OTAN como un vestigio de la Guerra Fría. <https://securityconference.org/en/medialibrary/asset/statement-by-sergey-lavrov-1300-18-02-2017/>.

En materia de derechos humanos, ponen el énfasis en los económicos y sociales, y los consideran como cuestiones internas. China se muestra cada vez más defensiva en este terreno a medida que ciertos asuntos que le afectan directamente cobran mayor relieve, como su tratamiento de la población tibetana y uigur, o de las manifestaciones en Hong Kong.

Ambas también coinciden en poner en cuestión sus respectivos órdenes regionales, el del mar del Sur de China y el de Europa oriental (Ucrania, Georgia, papel de la OTAN). Las dos han buscado acuerdos regionales en el ámbito de la seguridad⁴² aunque están lejos de la malla de alianzas trenzada por EE. UU.. A diferencia de Occidente, son «naciones-civilización» que no poseen, como los occidentales, una familia política o ideológica en la que reconocerse, lo cual limita su «poder blando» o capacidad de influencia cultural.

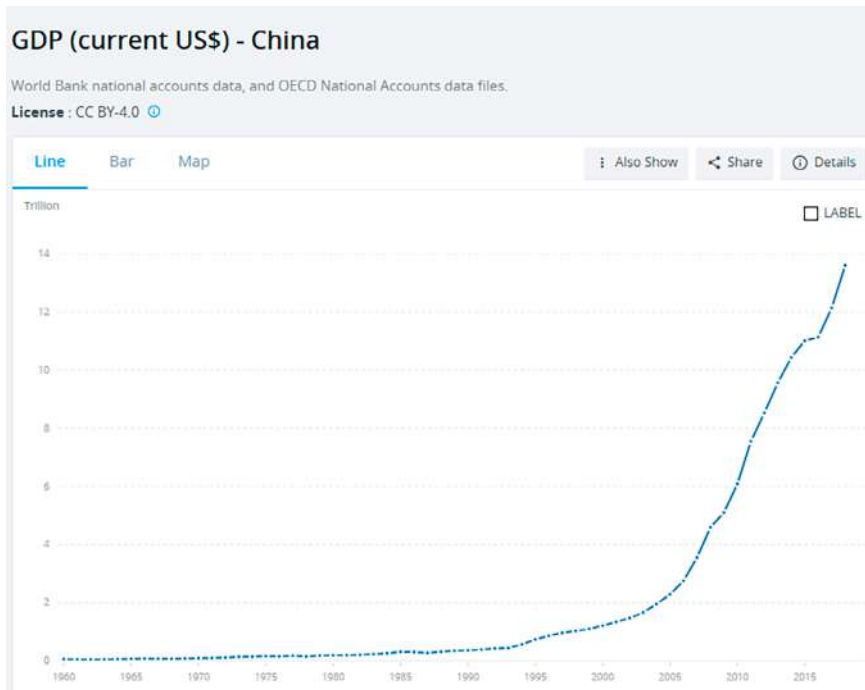
China

El auge de China constituye en sí mismo una mutación del sistema internacional. Exagerando, puede decirse que, junto con la digitalización, casi equivale a la actual globalización, y que la época en que vivimos no empieza con el fin de la Guerra Fría, sino con su ingreso en la OMC.

China muestra una gran capacidad y cada vez mayor voluntad de proyectar internacionalmente su potencia económica y política. Tiene un enfoque hacia el orden internacional esencialmente pragmático, orientado a servir sus intereses en términos de consolidación de su régimen político y de aprovechamiento de las oportunidades económicas⁴³. El éxito del modelo económico chino responde a unas circunstancias históricas económicas y tecnológicas muy concretas. No obstante, el dirigismo económico parece seguir sirviendo a China para estar a la cabeza del desarrollo tecnológico y, por ende, para evitar caer en la trampa de los países de renta media.

⁴² Organización de Cooperación de Shanghái en el caso de China, que comparte con Rusia y cuatro Repúblicas de Asia Central, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán, y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva por lo que respecta a Rusia, que en la actualidad se limita a Bielorrusia, Armenia, Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán.

⁴³ GAUDEMONT, François. «China's promotion of a low-cost international order». *ECFR*. Commentary, 6 May 2015. https://www.ecfr.eu/article/commentary_chinas_promotion_of_a_low_cost_international_order3017.



Crecimiento del PIB chino. Fuente: Banco Mundial

Como ejemplos de su tesón en la modificación desde dentro de situaciones que fueron creadas en el orden internacional occidental sin su participación, cabe citar su ingreso en la OMC en 2001, o el incremento de su cuota en el FMI (aún por debajo de sus expectativas). Al mismo tiempo, no duda en cuestionar los elementos de ese orden que no le convienen (por ejemplo rechazo a la decisión del Tribunal Permanente de Arbitraje de 2016 a instancias de Filipinas sobre la aplicación de la Convención del Derecho del Mar).

Además de ganar espacios en las instituciones ya existentes, China ha creado recientemente entidades financieras alternativas, mejor adaptadas a sus intereses, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB en sus siglas en inglés) o el Nuevo Banco de Desarrollo, en el marco del Grupo de los BRICS, en las que escapa a la preponderancia occidental en las instituciones de Bretton Woods.

Utiliza además su propia capacidad financiera para proyectar su influencia internacional. Su iniciativa de la Franja y de la Ruta (BRI en sus siglas en inglés), de construcción de infraestructuras

para interconectarla a nivel global es una manera de proyectar al exterior las necesidades de estímulo de su economía y de reducir su vulnerabilidad frente al control de sus vías de suministro por parte de terceros (en particular por EE. UU. por vía marítima), pero constituye también un potente instrumento de influencia en países en desarrollo o que atraviesan dificultades económicas, y por tanto necesitados de inversiones. El establecimiento de mecanismos *ad hoc*, bajo jurisdicción china, de resolución de controversias que puedan suscitarse en la aplicación de esta iniciativa no hace sino incrementar su capacidad de influencia.

Otra vía por la que busca emanciparse de la hegemonía estadounidense en el orden económico internacional actual es la promoción de su propia moneda en las transacciones financieras internacionales, una preocupación compartida con la Unión Europea a la vista de la capacidad y voluntad mostrada por EE. UU. de proyectar en la economía global sus sanciones económicas extraterritoriales (secundarias) gracias al dólar y al control de los sistemas de transferencias bancarias.

En el terreno comercial, el ingreso de China en la OMC no significa que su economía sea plenamente abierta y liberal. Al contrario, son recurrentes las acusaciones occidentales de violaciones de la propiedad intelectual, subvenciones encubiertas a través de las empresas estatales y restricciones a las inversiones extranjeras. Por ello no deja de resultar paradójico que, ante el creciente bilateralismo comercial estadounidense y su frecuente uso de los aranceles con fines punitivos, China haya podido presentarse como una campeona del comercio internacional.

Lo mismo cabe decir del cambio climático, terreno en el que el anuncio de retirada de EE. UU. del Acuerdo de París ha podido dar la imagen de China como campeón en este asunto, cuando la realidad es que su posición está muy vinculada a sus prioridades para garantizar el crecimiento de su economía, y un uso todavía masivo del carbón como fuente de energía⁴⁴. En definitiva, China comprende y maneja cada vez mejor el espacio de gobernanza o *soft law* del actual orden internacional, tanto en términos de *lobbying* como de propaganda.

China es el segundo país en gasto militar tras los EE. UU. y lo ha aumentado significativamente en los últimos años (se sitúa

⁴⁴ «How is China's energy footprint changing?» *ChinaPower*. <https://chinapower.csis.org/energy-footprint/>.

en torno al 2 % de su PIB). Este incremento no es solo cuantitativo, sino también cualitativo, con cada vez mayores capacidades tecnológicas (aunque todavía dependiente de Rusia para algunos sistemas)⁴⁵. En 2017 estableció su primera base militar en el extranjero, en Yibuti. Además de sus reivindicaciones en el mar del Sur de China muestra un interés creciente en el control del océano Índico, un espacio de importancia estratégica (40 % de los suministros globales de petróleo transitan por él)⁴⁶.

Se especula acerca de si China y EE. UU. están abocadas a la confrontación militar al ser la primera la gran potencia emergente y la segunda el poder hegemónico actual⁴⁷. Desde luego su rivalidad económica, comercial y política es patente, pero conviene tener en cuenta que un conflicto abierto entre China y EE. UU. resultaría catastrófico para ambos países. Como veremos más adelante, la relación actual entre potencias no se configura de forma binaria entre cooperación y conflicto.

Con todo, donde el auge de China resulta más inquietante, es el de la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación con fines políticos. Si el modelo económico chino no es probablemente exportable, su modelo de «autocracia tecnológica»⁴⁸ sí que podría extenderse en el mundo, poniendo al servicio de regímenes autoritarios sistemas de control social que van desde el reconocimiento facial cruzado con el ADN, a la acumulación de datos sobre todas las facetas de la vida, que, junto con estrategias focalizadas de adoctrinamiento ideológico, nos colocan potencialmente ante un mundo orwelliano.

Rusia

En cuanto a Rusia, si de un lado económicamente está muy por detrás de China o EE. UU. y demográficamente está en declive, de otro lado juega hábilmente sus bazas militares y diplomáticas, que son indudables (dedica alrededor de 4 % del PIB a gastos de defensa).

⁴⁵ «What does China really spend on its military?» *ChinaPower*. <https://chinapower.csis.org/military-spending/>.

⁴⁶ LINTNER, Bertil. *The Costliest Pearl: China's Struggle for India's Ocean*. Hurst & Co, 2019.

⁴⁷ ALLISON, Graham. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

⁴⁸ MUÑIZ, Manuel. *Tecnología y orden global*. Op. cit.

Cualquiera que sea la autopsia que Occidente haga del porqué de la defunción de sus relaciones con Rusia (denuncia de su pulsión imperial, o *mea culpa* por la ampliación de la OTAN) lo cierto es que la idea acariciada en la post Guerra Fría de una Rusia integrada en el mundo occidental no llegó a ser viable, y falleció en 2014 con la anexión de Crimea⁴⁹.

Las intervenciones rusas en Georgia y Crimea contradicen en efecto al ministro Lavrov cuando este afirma que la OTAN es un vestigio de la Guerra Fría y han mostrado que la política de contención no puede arrumbarse sin más reflexión. Al mismo tiempo Occidente necesita cooperar con Rusia en buen número de áreas⁵⁰, desde la lucha contra el terrorismo a la no proliferación nuclear, aunque es verdad que la agenda se va estrechando.

Por efecto de las sanciones económicas occidentales tras la anexión de Crimea, Rusia se acerca cada vez más a China. Ambos países colaboran en materia energética (por ejemplo con la construcción de un gasoducto entre Siberia y el nordeste de China), en transferencia de tecnología y de armamentos y se encuentran ligadas por un tratado bilateral de amistad. Todo ello sin menoscabo del recelo mutuo que caracteriza su relación bilateral desde la Guerra Fría. Así Rusia ve también con aprensión la iniciativa BRI en la medida en que aumenta la influencia china en Asia Central.

En su relación con Occidente, Rusia no deja de utilizar de forma oportunista las vulnerabilidades que observa en el edificio occidental, mediante la utilización de estrategias híbridas o de «zona gris»⁵¹ e incluso mediante técnicas de desinformación, en particular en periodo electoral⁵², jugando sistemáticamente su

⁴⁹ TRENIN, Dmitri. «It's Time to Rethink Russia's Foreign Policy Strategy». *Carnegie Moscow Center*. April 2019. <https://carnegie.ru/commentary/78990>.

⁵⁰ TRENIN, Dmitri. *Should We Fear Russia?* Polity, 2016.

⁵¹ FUENTE COBO, Ignacio. «Un mundo globalizado regido por la geopolítica», en VV.AA. *Globalización e identidades. Dilemas del siglo XXI*. Cuadernos de Estrategia 200. CESEDEN/Ieee, 2019. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7155219>.

⁵² House of Commons. Digital, Culture, Media and Sport Committee. «Disinformation and 'fake news': Final Report Eighth Report of Session 2017-19». Report, together with formal minutes relating to the report. Ordered to be printed 14 February 2019. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcmds/1791/1791.pdf>.

«Assessing Russian Activities and Intentions in Recent US Elections». https://www.dni.gov/files/documents/ICA_2017_01.pdf.

«Les manipulations de l'information». Centre d'analyse, de prévision et de stratégie. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/les_manipulations_de_l_information_2_cle-04b2b6.pdf.

panoplia de instrumentos militares, diplomáticos e híbridos desde Oriente próximo al Magreb (Libia), pasando por los Balcanes y el Cáucaso, y crecientemente en África subsahariana (Sahel). Finalmente, no cabe olvidar los envenenamientos perpetrados en el Reino Unido (casos Litvinenko y Skripal) o el derribo del vuelo NH17.

Por su parte, la actitud hacia Rusia de los países occidentales no es homogénea. Francia promueve la idea de *autonomía estratégica*, esto es, de fortalecer la capacidad de respuesta europea dadas las dudas que plantean unos EE. UU. que parecen en vías de desenganche, y al mismo tiempo aboga por tender puentes hacia Rusia, con quien, según el presidente Macron, habría que reabrir un diálogo estratégico sin depender de terceros que no comparten nuestros intereses (léase EE. UU.). Alemania por su parte defiende la *paciencia estratégica*, la idea de que la OTAN resistirá a los cambios de humor del presidente Trump, ya que responde a necesidades objetivas del conjunto de los Aliados. Y Polonia y los países bálticos, que perciben a Rusia como una amenaza existencial y desean mantener el vínculo transatlántico, es decir, el *compromiso estratégico* de EE. UU., a cualquier precio⁵³. Mientras, la afinidad política del presidente Trump con el presidente Putin se ha topado con los límites que impone el sistema político estadounidense.

Emergentes

Junto a estas grandes potencias, es cada vez mayor el peso económico y la presencia política de una serie de «países emergentes». Estos Estados se agrupan en distintas formaciones diplomáticas (BRICS⁵⁴, MITKA⁵⁵) o son incluidas por consultoras y *think tanks* en diferentes grupos analíticos (EAGLES⁵⁶, Next 11⁵⁷,

⁵³ DONFRIED, Karen. «3 Ways Europe Is Looking at a Fraying NATO». *Defense One*. April 2, 2019. <https://www.defenseone.com/ideas/2019/04/3-ways-europe-looking-fraying-nato/155982/>.

⁵⁴ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

⁵⁵ México, Indonesia, República de Corea, Turquía y Australia.

⁵⁶ Grupo definido por el servicio de estudios del BBVA que incluye a Bangladesh, Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, Irán, Malaysia, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Rusia, Turquía y Vietnam.

⁵⁷ Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Corea, Turquía y Vietnam.

*Global swing states*⁵⁸, TIMBIS⁵⁹), y tienen la característica común de ser economías emergentes, pero muchos de ellos son también democracias, no siempre del todo homologables con el modelo occidental, con quien mantienen una relación ambivalente.

Entre ellos destaca la India que, como se ha indicado, para 2050 estará entre las tres primeras economías del mundo y, con 1.600 millones de habitantes, será el país más poblado y uno de los más jóvenes.

La actitud de la India hacia el orden internacional también está presidida por el pragmatismo. La exclusión del plan inicial la llevó a estar en el origen del movimiento de no alineados, que se presentó como alternativa al orden bipolar. Hoy busca que su nueva estatura internacional sea reconocida con un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Es miembro además de las principales nuevas iniciativas internacionales como el G20, BRICS, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Nuevo Banco de Desarrollo.

Desde el punto de vista regional, su tradicional rivalidad con Pakistán cobra una dimensión más amplia dado el alineamiento de este país con China en el marco de la iniciativa BRI y de la creciente asertividad china en el Índico, sin olvidar que mantiene una disputa territorial semicongelada con China (con un breve repunte en 2017).

Por tanto India ha buscado un acercamiento con EE. UU., siendo un elemento esencial de la estrategia estadounidense en el Índico, pero guardando una cierta distancia, y cuidando también las relaciones con Rusia.

Su concepción de la economía global es eminentemente liberal y su preocupación por la libre circulación, en particular de personal cualificado, le sitúan en trayectoria inversa a la de EE. UU.

Sobre la base de lo anterior, hay quien considera que estos países emergentes estarían tratando de desarrollar un orden internacio-

⁵⁸ Categoría acuñada por el Global Marshall Fund, que se refiere a la India, Turquía, Brasil e Indonesia como «democracias ascendentes». <http://www.gmfus.org/global-swing-states>.

⁵⁹ Turquía, India, México, Brasil e Indonesia, en torno al mismo concepto elaborado por Brookings. <https://www.brookings.edu/articles/rise-of-the-timbis-turkey-india-mexico-brazil-and-indonesia/>.

nal paralelo, complementario del occidental⁶⁰, que se cifraría por ejemplo en el nuevo Banco creado por los BRICS. Sin embargo, como señala el profesor de relaciones internacionales de la Universidad de Princeton G. John Ikenberry, parece más bien que lo que estos poderes emergentes pretenden es beneficiarse del conjunto de reglas del orden internacional actual, que proporcionan cierta igualdad y protección frente a actores más poderosos. Un ejemplo de ello es que estos Estados no cuestionan instituciones como el Consejo de Seguridad o el G20 como tales, sino que procuran reformarlas para reforzar su posición en ellas⁶¹. Ikenberry cita otra razón menos evidente: en un mundo de poderes emergentes, con ambiciones contrapuestas, la existencia de un conjunto de reglas supone una garantía de seguridad frente a las crecientes ambiciones de los demás, aunque este argumento presupone una autocontención por parte de los más poderosos que es precisamente lo que está actualmente a debate.

Dinámicas de cooperación y conflicto

En el orden internacional actual las relaciones entre actores son fluidas. La condición de socio o de rival varía en función del espacio geográfico y del tablero (político, militar, económico, tecnológico, etc.). Se ha aplicado incluso a la sociedad internacional el concepto de *frienemy*⁶², que encapsularía las ambivalencia de las relaciones entre Estados caracterizadas por dinámicas simultáneas de cooperación y conflicto.

Subórdenes

Desde el punto de vista geográfico, cabe hablar de «subórdenes internacionales regionales», entre los que podemos distinguir, al menos: el europeo, el medio-oriental/Golfo, el asiático, el africano y el latinoamericano. Las lógicas de cada uno de ellos son diferenciadas y mientras que, por ejemplo, el orden europeo está

⁶⁰ STUENKEL, Oliver. *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*. 2016.

⁶¹ IKEMBERRY, G. John. «The Future of the Liberal World Order». *Foreign Affairs*, volume 90. May/June 2011. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-05-01/future-liberal-world-order>.

⁶² BELLI, Benoni y NASSER, Filipe, «Coupling Multipolarity with Multilateralism» en: VV.AA. *The Road Ahead - The 21st - Century World Order in the Eyes of Policy Planners*. FUNAG, 2017. http://funag.gov.br/biblioteca/download/the_road_ahead_2a_edicao.pdf.

considerablemente reglado, y guarda rasgos de la Guerra Fría, el medio-oriental se caracteriza por la volatilidad y la anomia, el latinoamericano por una creciente polarización ideológica y social entre modelos más liberales y más redistributivos, y en el africano, en sí heterogéneo, cabe destacar la situación del Sahel, marcada por la fragilidad estatal y el auge del terrorismo, mientras que el orden asiático es el escenario privilegiado de la emergencia de China, pero también de la India.

Puede hablarse además de diferentes «subórdenes internacionales sectoriales» en que los Estados y otros actores interactúan para la definición (o la disrupción) de normas comunes. Podemos subdividir estos subórdenes utilizando las «5 P» en que se agrupan los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030: paz (paz y seguridad internacionales), «people» (derechos humanos, lucha contra la pobreza y el hambre, igualdad de género, acceso a la salud y la educación), prosperidad (crecimiento inclusivo y sostenible), planeta (lucha contra el cambio climático, protección del medio ambiente, agua y saneamiento) y «partnership», que podríamos llamar también gobernanza (aplicación de la Agenda 2030 a través de acuerdos globales).

A un nivel mayor de detalle cabe identificar como subórdenes internacionales sectoriales el comercio, el cambio climático, la no proliferación nuclear, el ciberespacio, y la lucha internacional contra las pandemias⁶³. Otros ámbitos cobran cada vez más relieve, como el de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (cuarta revolución industrial), y el espacio asociado de la comunicación estratégica (acción y reacción frente a la propaganda). En este sentido se habla de un orden internacional multinivel o «multiplex»⁶⁴.

No hay simetría entre estos subórdenes. Si algunos presentan condiciones favorables para el multilateralismo, otros, especialmente los relacionados con la seguridad, se observa una fuerte resistencia hacia él. Del mismo modo, la relación de los distintos actores con los subsectores varía, aunque como regla general se puede estimar que cuanto más poder, menos disponibilidad a que sea sometido a limitaciones.

⁶³ MAULL, Hans W. «The Once and Future Liberal Order». *Survival: Global Politics and Strategy*. April–May 2019. <https://www.iiss.org/publications/survival/2019/survival-global-politics-and-strategy-aprilmay-2019/612-02-maull>.

⁶⁴ ACHARYA, Amitav. *The End of American World Order*. Polity Press, 2014.

En esta diversidad de espacios geográficos y sectoriales las relaciones entre los Estados occidentales y no occidentales no son solo conflictuales, sino que son también (y en algunos planos, principalmente) de cooperación. La India se acerca a EE. UU. en el Índico, y a China en el marco de los BRICS para crear un nuevo banco de desarrollo. Rusia tensa las relaciones con la OTAN y construye al mismo tiempo con Alemania el gasoducto *North Stream II*. Japón recela de las ambiciones marítimas de China, pero desea cooperar con ella en la construcción de infraestructuras en terceros países en el marco de la BRI. Rusia y China todavía dependen en gran medida de los mercados y de la inversión con las economías industriales avanzadas, aunque traten de reducir su dependencia de Occidente. Los países de la UE mantienen importantes diferencias comerciales con China, pero se han sumado al AIIB, a pesar de las objeciones de su aliado, EE. UU.. La mayoría de Estados miembros de la UE son aliados de EE. UU. en el marco de la OTAN, que ha identificado a China como un desafío, pero China y la UE, en su última cumbre declaran trabajar en pos del multilateralismo y de la reforma de la OMC, y al mismo tiempo la UE aprueba un mecanismo de supervisión de la inversiones extranjeras, dirigido principalmente a China, etc.

Contrariamente a la situación de la Guerra Fría, en que la confrontación entre los dos bloques cubría, con excepciones delimitadas, el conjunto de la realidad internacional, hoy en día, potencias en teoría rivales en el terreno ideológico y de la seguridad, como Estados Unidos y China, se caracterizan por la interdependencia económica y comercial, y lo mismo cabe decir de la relación de la Unión Europea con China, en la que las reivindicaciones europeas sobre la economía china lo que pretenden es profundizar la relación, no limitarla.

Al mismo tiempo, en contraste con su política, que data de los años 70 del pasado siglo, de contrapesar a Rusia con China y viceversa, en la actualidad EE. UU. parece tratar de aplicar una política de doble contención hacia ellas⁶⁵, mientras que la UE se debate ente la necesidad de mantener una relación estratégica con EE. UU. y la voluntad de tener relaciones en distintos planos con China y Rusia (energía, comercio, no proliferación, lucha contra el terrorismo,...).

⁶⁵ TRENIN, Dmitri. «China, Russia and the United States contest a new world order». *East Asia Forum*. May 2019. <https://www.eastasiaforum.org/2019/05/05/china-russia-and-the-united-states-contest-a-new-world-order/>.

Con todo, esta interdependencia puede ser instrumentalizada con fines políticos. Así, China ha promovido la creación de un grupo de 17 países de Europa central, del este y suroriental (17+1, antes 16+1), tanto comunitarios como extracomunitarios, con los que traza una línea divisoria dentro de la Unión. Además sigue adquiriendo infraestructuras críticas en Europa (puertos, electricidad, etc.) y aumentando su interés en sectores tecnológicos estratégicos (5G) europeos, poniendo una interrogación sobre la autonomía industrial y securitaria de la UE (desde 2014 las inversiones chinas en Europa son mayores que las que van en sentido inverso, y en 2016 eran ya cuatro veces mayores).

Merece la pena explorar la evolución prevista en 2020 de cuatro subórdenes especialmente representativos de la actual situación de fragmentación occidental.

Comercio

«En materia comercial» la rivalidad entre el Occidente desarrollado y los países emergentes y en desarrollo se ha puesto de relieve durante la frustrada ronda de Doha, pero gana en importancia la rivalidad intra-occidental. En 2020 podría abrirse un paréntesis en las tensiones comerciales entre EE. UU. y China, gracias a un primer acuerdo alcanzado entre ellos, mientras que el panorama es menos halagüeño en lo que se refiere a las relaciones entre la UE y EE. UU.: más allá de los posibles aranceles sobre coches, principalmente de fabricación alemana, alegando motivos de «seguridad nacional» y de los compensatorios por las subvenciones a Airbus, se perfila una situación de permanente amenaza de fijación de aranceles por parte de EE. UU., como mecanismo de presión negociadora en otras áreas, por ejemplo frente la imposición francesa sobre las grandes plataformas digitales (GAFA) y, a más largo plazo, sobre el establecimiento por la Comisión de medidas compensatorias en el marco del Nuevo Pacto Verde a importaciones de países (como EE. UU.) que no cumplan con condiciones de descarbonización (y quizá la fijación de criterios más estrictos en las emisiones de los vehículos que puedan circular, y por tanto ser importados, en Europa).

Con respecto a China, la cumbre con la UE prevista para finales de agosto de 2020 en Leipzig será ocasión para repasar la lista de demandas europeas en materia comercial y de inversiones que hemos visto más arriba. Habrá que ver también hasta qué punto la UE está cohesionada, teniendo en cuenta la mencionada

existencia de líneas de fractura internas, en particular en torno a las inversiones chinas en Europa en sectores estratégicos, y a la forma de reaccionar ante ellas.

En términos generales, la alternativa al actual suborden representado por la OMC, —que en 2019 ha sufrido el duro golpe del colapso de su mecanismo de resolución de disputas de la mano de EE. UU.— es una fragmentación comercial en torno a bloques cuyos centros respectivos podrían ser los EE. UU., China y la UE, con un resultado global de empobrecimiento de todos ellos, al destruir economías de escala y cadenas de valor globales, aunque este escenario no es en la actualidad el más probable.

También cabe el encuentro de un punto intermedio que colme algunas de las demandas de EE. UU., en particular en materia de reforma de la OMC⁶⁶, o bien la emergencia de un modelo plurilateral liderado por la UE que trate de colmar la ausencia de los EE. UU. (ejemplificado en los acuerdos UE-Japón, el CTPP trans-Pacífico, y el RCEP, que agrupa a los países del ASEAN, China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda⁶⁷). En esta estrategia de búsqueda de alternativas, la dinámica de cooperación y conflicto se manifiesta en un apoyo táctico de China e India a los esfuerzos europeos, frente al obstruccionismo estadounidense.

Cambio climático

Otro ejemplo de creciente cooperación y conflicto en el que las líneas de fractura no responden con la división entre Occidente y el resto es del «cambio climático». En un extremo del mundo occidental está la UE, que acaba de aprobar un Pacto Verde Europeo que tiene por objeto convertir a la economía europea en neutral en emisiones de aquí a 2050, mediante la energía renovable, la apuesta por la eficiencia energética y la innovación.

En el otro, la Administración Trump anunció su retirada del Acuerdo de París, que tras los periodos de latencia establecidos en el mismo se hará efectiva el 4 de noviembre de 2020 (un día

⁶⁶ Véase a este respecto el documento de concepto de la UE sobre la reforma de la OMC. https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf.

⁶⁷ FEÁS, Enrique y STEINBERG, Federico. «La política comercial europea ante un entorno internacional cambiante». Real Instituto Elcano. Informe, 26 octubre 2019. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/8dbc6502-38fc-4822-bc86-f8ddf14968d6/Informe-Elcano-26-Politica-Comercial-europea-entorno-internacional-cambiante.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=8dbc6502-38fc-4822-bc86-f8ddf14968d6>.

después de las elecciones presidenciales en EE. UU.). Aunque se trata de la retirada de un solo país, es el segundo más contaminante (tras China). Con Estados Unidos fuera del Acuerdo, el pacto ahora cubrirá solo alrededor del 80 por ciento de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, frente al 97 por ciento si se incluye a EE. UU. En medio de ambos, Polonia evitó suscribir el Pacto Europeo en el Consejo Europeo de diciembre de 2019 atendiendo básicamente a las mismas preocupaciones que China: preservar la generación de energía mediante centrales de carbón, del que sigue siendo productor, y que también percibe como un medio para evitar la dependencia energética de Rusia.

Tras la Conferencia de las Partes de la Convención sobre Cambio Climático, que tuvo lugar en Madrid en diciembre de 2019 (COP 25), que cabe considerar una conferencia de transición, en noviembre de 2020 tendrá lugar en Glasgow la COP 26, que tiene singular importancia, pues en ella deben ponerse al día los compromisos asumidos por los Estados parte en la Conferencia de París.

Digitalización y ciberseguridad

El ámbito de la digitalización, la inteligencia artificial y la ciberseguridad es un suborden internacional emergente que, a pesar de los esfuerzos para avanzar realizados⁶⁸, carece de un marco jurídico global, sin embargo muy necesario. En este terreno vital tanto en términos económicos como de seguridad Europa pierde claramente terreno tanto frente a EE. UU. como a China.

Con todo, también en este ámbito se pone de manifiesto una de las fortalezas de la Unión: la de establecer las bases de una normativa internacional, partiendo de una perspectiva respetuosa con las libertades individuales. El Reglamento europeo de protección de datos es una muestra de la capacidad europea de fijar estándares en beneficio de sus ciudadanos pero también para la protección de los valores de privacidad y libertad en el resto del mundo.

⁶⁸ Recomendación de la OCDE para la gestión responsable de la inteligencia artificial, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>. Principios del G20 sobre el mismo asunto. <https://www.mofa.go.jp/files/000486596.pdf>. Informes de los grupos de expertos gubernamentales sobre los avances en la información y las telecomunicaciones en el contexto de la seguridad internacional A/65/201 de 30 de julio de 2010, A/68/98, de 24 de junio de 2013, y A/70/174, de 22 de julio de 2015.

En este ámbito la UE como tal está bien situada tanto para liderar a los países interesados en evitar una «cibercolonización» por las grandes potencias tecnológicas⁶⁹, como hallar un terreno común con EE. UU. frente a la agenda china en la vertiente ética del uso de las nuevas tecnologías⁷⁰. En efecto, como se ha indicado, la lucha por los derechos civiles se situará cada vez más en el futuro en este plano de las nuevas tecnologías y el *big data*, en el que las amenazas al orden liberal no provienen solo de regímenes autoritarios, sino del manejo de datos en el sector privado⁷¹.

China por su parte, ante las restricciones a la transferencia tecnológica emprendidas por EE. UU., está respondiendo con una política consistente en promover el desarrollo de tecnologías propias, compra de *hardware* fabricado en su propio país, y búsqueda de socios alternativos, en particular en la India⁷².

No proliferación y desarme nuclear

En el régimen internacional de «no proliferación nuclear», plasmado en el Tratado de No Proliferación (TNP), el desencuentro entre europeos y americanos se ha hecho patente con la retirada de EE. UU. del acuerdo nuclear con Irán y los subsiguientes incumplimientos iraníes, y en la ausencia de EE. UU. en la conferencia sobre el establecimiento de un Oriente Medio libre de armas nucleares en noviembre de 2019, pero los desafíos que plantea este régimen van más allá. El TNP sigue sin incorporar a todos los Estados que tienen efectivamente capacidad nuclear, mientras que Corea del Norte se ha retirado de él y no responde a las medidas internacionales para que cese en su permanente amenaza nuclear.

⁶⁹ GOWAN, Richard y DWORKIN, Anthony. «Three Crises and an Opportunity: Europe's Stake in Multilateralism». *ECFR*. Policy Brief. September 2019. https://www.ecfr.eu/page/-/three_crises_and_an_opportunity_europes_stake_in_multilateralism.pdf.

⁷⁰ ORTEGA, Andrés. «The U.S.-China Race and the Fate of Transatlantic Relations». *CISIS*. January 2020. https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200113_USChinaTransatlanticRelations.pdf?wAP_dixs27EiMwZ0E76aP5amt2AVlpAJ.

⁷¹ LÓPEZ-ARANDA JAGU, Ricardo. «El poder punzante, una perspectiva española y europea». Documento de trabajo 1/2019. CESEDEN, julio 2019, pp. 17-46. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2019/DIEEET01-2019Geopoliticacomunicacion.pdf.

⁷² YANG, Yuan. «US tech backlash forces China to be more self-sufficient». *Financial Times*. January 15, 2020. <https://www.ft.com/content/c6993200-1ff3-11ea-b8a1-584213ee7b2b>.

Por otro lado, la denuncia estadounidense del acuerdo INF de fuerzas nucleares intermedias a resultas de los incumplimientos rusos, deja a los distintos actores las manos libres para desarrollar este tipo de armas en Europa y en el resto del mundo, y constituye un mal presagio en la negociación de la prórroga del Nuevo Tratado *Start* entre EE. UU. y Rusia, que expira en 2021. Dado que 2020 es un año electoral en EE. UU. seguramente en el mejor de los casos se producirá su reconducción por cinco años, que permita una negociación en profundidad, incluyendo cuestiones como los nuevos misiles de propulsión nuclear desarrollados por Rusia, o los nuevos misiles hipersónicos y las armas nucleares de baja potencia.

El fin del Tratado INF plantea además la posibilidad de *decoupling* estratégico entre EE. UU. y Europa (ya que hace posible la hipótesis de una guerra nuclear solo en Europa) y suscita algo para lo que ni las opiniones públicas ni los gobiernos europeos están preparados: el posible reestacionamiento de misiles nucleares de alcance intermedio en nuestro continente, o al menos el desarrollo de una defensa antimisiles intermedios en Europa capaz de hacer frente a su despliegue por parte rusa⁷³.

Por si fuera poco, todo parece indicar que este escenario europeo claramente insatisfactorio no se ha planteado por un deseo de mayor asertividad rusa y estadounidense en Europa, sino más bien por la voluntad de Rusia de tener las manos libres para desarrollar este tipo de armas como hace libremente China. Sería pues un nuevo síntoma del giro hacia Asia de los asuntos mundiales.

En este contexto, la incorporación de China a un régimen de control de armas nucleares es algo tan necesario como complicado, dada la distancia en puntos de vista. En particular con la crisis iraní como telón de fondo, las perspectivas para la conferencia quinquenal de revisión del TNP, que está prevista en abril-mayo de 2020, no son halagüeñas.

En definitiva, el orden internacional actual es global pero también complejo, poliédrico, caracterizado por la diversidad de espacios funcionales y territoriales, y por la ambigüedad de relaciones entre rivales pero también entre socios. Con todo, lo característico de esta época no es que ahora haya conflictos in-

⁷³ AUDENAERT, Didier. «The End of the INF-Treaty: Context and Consequences». *Security policy Brief*, 111. Egmont Institute. July 2019. <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2019/07/SPB111.pdf?type=pdf>.

traoccidentales (las guerras comerciales entre la UE y EE. UU. no son un fenómeno nuevo), sino que ya no parece haber aliados o socios que merezcan especial consideración, ni ámbitos, como el de la seguridad, que parezcan estar a resguardo de la utilización cruzada de los diversos planos de interacción. Al contrario, la tecnología, las finanzas internacionales, e incluso las garantías de seguridad, parecen haberse convertido en instrumentos de presión para obtener ventajas económicas y comerciales en lo inmediato y caso por caso, por encima de consideraciones globales o estratégicas.

¿El retorno de la geopolítica?

Parecería pues que hemos pasado de un mundo de normas y valores a uno marcado por la política de poder en que se bordea la anomia. Se habla así de «retorno» a la geopolítica⁷⁴ y a la geoeconomía⁷⁵, esto es, a la ley del más fuerte.

Nueva hegemonía

Así las cosas, dado que el poder, como la naturaleza, tiene horror al vacío, la consecuencia más probable de un retraimiento internacional de EE. UU. sería que «los demás», singularmente China, traten de constituirse en «nuevo poder hegemónico»⁷⁶. Este es el argumento de quienes llaman a una política de neocontención estadounidense⁷⁷, tanto en el campo militar como en el comercial,

⁷⁴ RUSSELL MEAD, Walter. «The Return of Geopolitics». *Foreign Affairs*. May-June 2014. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/return-geopolitics>.

Rebatido en: IKENBERRY, G. John. «The Illusion of Geopolitics. The Enduring Power of the Liberal Order». *Foreign Affairs*. May/June 2014. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/illusion-geopolitics>.

⁷⁵ Definida como «the use of economics as an instrument of state power», en: HUDSON, Walter. «Not Waiting for Sputnik: A Call to Geoeconomics». *The American Interest*. November 2019. <https://www.the-american-interest.com/2019/11/22/not-waiting-for-sputnik-a-call-to-geoeconomics/>.

⁷⁶ POWELL, Charles. «¿Tiene futuro el orden liberal internacional?». ARI 56/2017. Real Instituto Elcano, 29 de junio de 2017. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari56-2017-powell-tiene-futuro-orden-liberal-internacional.

⁷⁷ KAGAN, Robert. *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World*. Knopf, 2018.

WRIGHT, Thomas. «The Return to Great-Power Rivalry Was Inevitable». *The Atlantic*, III. September 12, 2018. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/09/liberal-international-order-free-world-trump-authoritarianism/569881/>.

e incluso a un acercamiento a Rusia para evitar que se alinee con China. Esta es una línea de pensamiento cada vez más presente en EE. UU.⁷⁸ Otros advierten contra el peligro de que durante el periodo de transición en el que EE. UU. abandone sus responsabilidades de liderazgo internacional y estas no sean asumidas todavía por China, se instale la anomia y por tanto el caos⁷⁹.

Orden westfaliano

Por su parte Kissinger⁸⁰ considera que si el actual orden internacional fracasa, lo que cabe esperar no es tanto una nueva guerra como una nueva división de mundo en esferas de influencia, en una puesta al día del «sistema westfaliano». Este reconocería la existencia de una multipolaridad, que involucra a EE. UU., China y Rusia, y a otros Estados con mayor o menor grado de ambición y capacidad de acción. Este orden se diferencia del multilateralismo en que está más dominado por la lógica del puro poder que por las normas que lo limiten. Pero cabe contra-argumentar que la realidad internacional contemporánea es más compleja que la de Westfalia, pues han surgido desde entonces instituciones comunes y desafíos globales, se han diversificado los actores internacionales con la emergencia de poderes intermedios y actores no estatales, y esa misma mayor diversidad parece un obstáculo de primer orden a la creación de nuevas zonas de influencia dominadas cada una de ellas por una sola potencia.

«Internacional nacionalista»

Con todo, pluralidad no equivale a pluralismo. No puede sino constatarse que tanto en EE. UU. como en China, Rusia, la India, Brasil, en varios países europeos, etc., es decir entre un número significativo de actores de la escena global, el que se está perfilando como «nuevo» principio ordenador de las relaciones

COLBY, Elbridge A. y MITCHELL, A. Wess. «The Age of Great-Power Competition». *Foreign Affairs*. January/February 2020. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-12-10/age-great-power-competition>.

⁷⁸ MEARSHEIMER, John J. «Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order». *International Security*, Vol. 43, No. 4. Spring 2019. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00342.

⁷⁹ NYE, Joseph. «The Kindleberger Trap». *Project Syndicate*, January 9th, 2017. <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-china-kindleberger-trap-by-joseph-s--nye-2017-01/spanish?barrier=accesspaylog>.

⁸⁰ KISSINGER, Henry. *World Order*. Penguin, 2014.

internacionales es el «nacionalismo»⁸¹, en lo que el periodista británico Gideon Rachman ha llamado, paradójicamente, «una internacional de nacionalistas»⁸², que acabarían entendiéndose entre sí sobre la base de una concepción común del poder, por encima de diferencias culturales e incluso a pesar de la xenofobia subyacente en su ideología.

Los elementos esenciales de esta «agenda nacionalista» serían, en efecto, la hostilidad hacia la inmigración y la desconfianza hacia los compromisos y las instituciones internacionales, presentadas como el vehículo de una élite cosmopolita internacional, pero en el fondo sobre todo percibidas como una limitación al poder, que no casa con su concepción irrestricta del mismo⁸³. Ya nos hemos referido a las causas del éxito de estas ideas, que en Occidente hay que situar en el contexto de las consecuencias indeseadas del fenómeno de la globalización⁸⁴.

Orden liberal

Sin embargo también cabe una visión más optimista del futuro del orden internacional. En el marco de la teoría de las relaciones internacional se acuñó a finales de los 90 el concepto de «orden liberal internacional»⁸⁵, que se refiere al orden internacional basado en los valores occidentales implantado por EE. UU. tras la Segunda Guerra Mundial.

⁸¹ SANAHUJA, José Antonio. «Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1). 2019. https://www.mitpressjournals.org/doi/pdfplus/10.1162/isec_a_00342.

«Nationalism is the most powerful political ideology on the planet», en: MEARSHEIMER, John J.. *Op. cit.*

⁸² RACHMAN, Gideon. «Donald Trump Leads a Global Revival of Nationalism». *Financial Times*, 25 June 2018. <https://www.ft.com/content/59a37a38-7857-11e8-8e67-1e1a0846c475>.

⁸³ MOUNK, Yascha. *The People vs. Democracy: How our Freedom is in Danger and How to Save it*. Harvard University Press, 2018.

⁸⁴ RODRICK, Dani. *Has Globalization Gone Too Far?* Peterson Institute for International Economics, 1997.

⁸⁵ IKENBERRY, G. y John DEUDNEY, Daniel. «The Nature and Sources of Liberal International Order». *Review of International Studies*, Vol. 25, No. 2. Apr., 1999.

KUNDNANI, Hans. «What is the Liberal International Order?». *Policy Essay*, n.º 17. The German Marshall Fund. May 2017. <http://www.gmfus.org/publications/what-liberal-international-order>.

Frente a esta idea, la doctrina realista ha llamado la atención sobre el hecho de que el «orden liberal internacional» en la Guerra Fría nunca fue verdaderamente liberal (no faltó el apoyo a regímenes dictatoriales, por no hablar del *apartheid*), ni internacional (se refiere solo al campo occidental), ni fue un orden al fin y al cabo (dada la pervivencia de conflictos bélicos «periféricos» que lo caracterizó, desde Vietnam a Afganistán)⁸⁶.

Del mismo modo, se recusa el término de «momento unipolar»⁸⁷ para referirse a la hegemonía estadounidense inmediatamente posterior al fin de la Guerra Fría, pues no describiría adecuadamente un periodo más complejo, en el que si China y Rusia actuaron con contención no fue por la aceptación de un orden liberal, sino por la necesidad de ajustar sus posiciones respectivas en ese periodo transitorio. El colapso de la Unión Soviética no significó el final de *hard power*, como pronto se comprobaría.

Con todo, lo que parece claro es que, mientras que continúe la interdependencia entre Estados propia del mundo actual⁸⁸, existe un interés compartido entre potencias emergentes y occidentales en mantener los elementos esenciales del orden internacional «liberal»⁸⁹, entendidos, no como la expresión de la hegemonía estadounidense, sino como un orden abierto y basado en reglas, que se plasma en instituciones como las Naciones Unidas y más generalmente en la idea del multilateralismo⁹⁰. Hay que recordar que el mundo en que vivimos se caracteriza por unos niveles ex-

⁸⁶ ALLISON, Graham. «The Myth of the Liberal Order, from Historical Accident to Conventional Wisdom». *Foreign Affairs*. July/August 2018. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-06-14/myth-liberal-order>.

HAASS, Richard. *A World in Disarray*. Penguin Press, 2017.

Contra un neo-hegemonismo liberal estadounidense desde una perspectiva realista: WALT, Stephen M. «Why I Didn't Sign Up to Defend the International Order». *Foreign Policy*. August 1, 2018. <https://foreignpolicy.com/2018/08/01/why-i-didnt-sign-up-to-defend-the-international-order/>.

MEARSHEIMER, John J. *Op. cit.*

⁸⁷ KRATUHAMMER, Paul. «The Unipolar Moment». *Foreign Affairs*. America and the World, 1990. <https://www.foreignaffairs.com/articles/1991-02-01/unipolar-moment>.

⁸⁸ DEUDNEY, Daniel y IKENBERRY, G. John. «Liberal World, The Resilient Order». *Foreign Affairs*. July/August 2018. <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2018-06-14/liberal-world>.

⁸⁹ NIBLETT, Robin. «Liberalism in retreat. The demise of a dream». *Foreign Affairs*, January/February 2017. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-12-12/liberalism-retreat>.

⁹⁰ IKENBERRY, G. John. «The future of the Liberal World Order». *Foreign Affairs*. May/June 2011. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-05-01/future-liberal-world-order>.

traordinarios de cooperación internacional, acompañados de una red de acuerdos e instituciones de una densidad pasmosa. Desde ese punto de vista, la lógica profunda del orden liberal sigue vigente⁹¹ o, parafraseando a Churchill: «China, India, Rusia y otras potencias coinciden en que el orden liberal internacional es el peor posible, con excepción de todos los demás»⁹². Cabe pues considerar que el «sistema operativo» del orden internacional actual es esencialmente occidental, y los cambios y evoluciones que se lleven a cabo, y que son necesarios⁹³, deberán hacerse a partir de él.

Pero es necesario hacer una salvedad a este planteamiento: existe una contradicción entre reivindicar la inclusividad y universalidad del orden occidental o liberal, y al mismo tiempo calificarlo ideológica o culturalmente. Como se ha indicado, el orden liberal solo podrá ser considerado como orden global si es asumido más allá de Occidente y por tanto pierde el marchamo de occidental. En este sentido, más que de «orden liberal internacional» convendría hablar de orden internacional basado en el derecho («rules based world order»).

¿Occidente *reloaded*?

La idea de «vuelta a la geopolítica» tiende a venir acompañada de cierto catastrofismo⁹⁴ que tiene algo de paralizante. Por ello conviene hacer dos observaciones: primero, que el orden internacional actual tiene sus problemas, pero tiene el mérito de existir, y la mayor parte de potencias trabajan por preservarlo, al menos allí donde consideran que sus intereses se ven protegidos por él y, segundo, que los problemas a los que se enfrenta ese orden tienen solución, aunque en algunos casos alcanzarla sea cosa compleja.

Por tanto, frente a los catastrofismos y a las soluciones milagro, conviene reivindicar el pragmatismo y los pequeños pasos que

IKENBERRY, G. John. «Why the Liberal World Order Will Survive». *Ethics & International Affairs*, 32, I. 2018. https://scholar.princeton.edu/sites/default/files/gji3/files/why_the_liberal_world_order_will_survive.pdf.

⁹¹ IKENBERRY, G. John. *Liberal Leviathan*. Princeton University Press, 2011.

⁹² DUNCOMBE, Constance y DUNNE, Tim. «After liberal world order». *International Affairs*, Volume 94, Issue 1. January 2018. <https://doi.org/10.1093/ia/iix234>.

⁹³ HAASS, Richard. «How a World Order Ends». *Foreign Affairs*. January/February 2019. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-12-11/how-world-order-ends>.

⁹⁴ Véase como ejemplos: MAALUF, Amin. *Le naufrage des civilisations*. Grasset, 2019. STREECK, Wolfgang. *How will Capitalism End?* Verso Books, 2016.

permiten caminar grandes distancias. Este pragmatismo, enlazando con la idea de las dos facetas de Occidente, universalista y militante, ha de ejercerse tanto en la configuración del orden global como en el marco del suborden europeo.

Orden global

Multilateralismo

En el «plano multilateral», hay que tener en cuenta la existencia de un interés compartido por unos y otros actores internacionales de no ser excluidos de ningún suborden, pero a la vez de que ningún otro alcance una posición hegemónica. El equilibrio de fuerzas trabajaría pues en el sentido del multilateralismo, al hacer emerger un interés común, indivisible, en contraposición con el bilateralismo, presidido por la idea tensión entre dos intereses contrapuestos, divididos. En un mundo globalizado, para la determinación de este interés común resulta crucial la capacidad diplomática para tejer vínculos en los distintos ámbitos (diplomacia verde, diplomacia científica, etc.) más allá de las afinidades regionales o culturales tradicionales.

Por otro lado, en el campo de lo que hemos llamado «gobernanza blanda» cobran relieve cumbres como las del G-20, que permiten vencer el recelo actual a los compromisos jurídicamente vinculantes y ofrecen una plataforma pública a los líderes políticos nacionales, cuya agenda internacional tiene una importante dimensión de política interior, cualquiera que sea el signo, autoritario o no, del gobierno de que se trate (hoy todos los países tienen opinión pública, la cuestión es con qué información, plural o no, es alimentada).

En esta gobernanza no hay que olvidar el papel de las organizaciones regionales, capaces de gestionar mejor los intereses comunes desde una comprensión más cercana de la realidad local y el suplemento de legitimidad que da ser percibido, no como ajeno, externo, sino como propio. Es el caso por ejemplo de la CEDEAO en África occidental. Muchos de los asuntos internacionales, como la lucha contra el terrorismo, los tráficos ilícitos, pero también la cooperación económica, monetaria y comercial, tienen como marco adecuado de discusión el regional más que (o además de) el global. En este ámbito, la UE no es necesariamente un modelo a seguir, pues precisamente el enfoque regional dicta que cada entidad obedezca a su idiosincrasia, pero sí puede ser

una fuente de apoyo en cuestiones en que ya se cuente con una experiencia previa por parte europea, y este apoyo sea solicitado.

«Agenda global»

Junto a esta gobernanza, global y regional, está lo que hemos denominado «agenda liberal», pero que cabría llamar «agenda global» para subrayar su carácter inclusivo, más allá de tradiciones históricas o culturales, y que se refiere a la existencia de valores compartidos como el respeto de los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia. Esta «agenda», para ser operativa externamente, requiere también ser protegida internamente. Es decir, que la salud del orden internacional de inspiración «liberal» depende también de la buena salud de las democracias, sean occidentales o no.

El grupo de democracias a menudo llamado *like minded* probablemente requiere de una actualización, un ensanche más allá del actual esquema informal que engloba a los países occidentales, Japón y Corea, para abarcar otras democracias asentadas, latinoamericanas, asiáticas y africanas. Una «comunidad de democracias»⁹⁵, en suma, con una agenda multilateral positiva y propositiva, y no meramente reactiva y de contención.

En la pasada sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, Alemania y Francia organizaron una reunión de lanzamiento de una «alianza por el multilateralismo», en la que participaron representantes de una cincuentena de países, incluida España, cuya agenda incluye en particular una regulación global de la digitalización, el desarme y la lucha contra el cambio climático.

Existen otros aspectos en que esa agenda de futuro es necesaria: comercio, cooperación financiera internacional y en materia fiscal, bienes públicos globales, continuación de la lucha contra la pobreza, lucha contra el terrorismo, no proliferación y desarme, derechos humanos, migraciones y nuevos temas como la regulación del ciberespacio y la inteligencia artificial, los sistemas de armas autónomos dentro del *ius in bello*, etc.

Desde luego un elemento central de esta agenda está ya sobre la mesa, y cuenta con el plus de inclusividad que le otorga haber sido asumido por la comunidad internacional en su conjunto: se

⁹⁵ Existe ya una organización con este nombre. <https://community-democracies.org/>.

trata de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015, que conforman la Agenda 2030 y representan el consenso global para construir economías y sociedades sostenibles⁹⁶. Otro capítulo fundamental en esta agenda es sin duda la promoción y protección de los derechos humanos, en particular en el marco del Consejo de Derechos Humanos. En este ámbito para Occidente, y en particular para la UE, no se trata solo de promover los derechos actualmente reconocidos, sino de ampliar el catálogo de derechos a los llamados de tercera generación, tales como el derecho al medio ambiente, los derechos al agua y al saneamiento o a la protección de datos personales, etc.

96

1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas.
6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos.
7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
10. Reducir la desigualdad en y entre los países.
11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (tomando nota de los acuerdos celebrados en el foro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).
14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

También se trata de ensanchar el ámbito de la cooperación con terceros para promover esta agenda de derechos humanos. Un ejemplo de cooperación con actores no occidentales y no siempre afines en este ámbito ha sido la estrategia conjunta de la UE con la Organización de la Conferencia Islámica en el marco del Consejo de Derechos Humanos para establecer una comisión de investigación sobre la persecución de los Rohingya en Myanmar. Occidente y Europa en particular tiene que salir de la «zona de confort», de colaborar con sus *like minded*, para tender puentes con los que no lo son tanto.

En el desarrollo de esta agenda global, a la UE, por su naturaleza y por las circunstancias, le toca jugar un papel protagonista: por su naturaleza, dada su vocación como poder transformador de la realidad internacional, que todavía plasma su Estrategia Global de 2016 (aunque con muchas dudas, provocadas por su reciente crisis); y por las circunstancias, dado el repliegue estadounidense hacia la protección de sus intereses nacionales, que obliga a la UE a asumir mayores responsabilidades. De hecho, en las prioridades de la UE para el periodo 2019-2024, aprobadas por el Consejo Europeo en junio de 2019, el apoyo al multilateralismo se configura como la primera prioridad de las enunciadas en ámbito exterior⁹⁷. La cuestión es si Europa, a pesar de las divisiones internas que hemos apuntado entre un occidentalismo universalista y uno de repliegue, será capaz de tomar el testigo y de proporcionar un nuevo modelo de liderazgo global multilateral⁹⁸.

Para ello hacen falta consensos concretos entre países con valores e intereses afines, que pueden unirse en diferentes configuraciones en función del suborden de que se trate. Las cartas con las que la UE cuenta son una cierta percepción de *honest broker* en algunas cuestiones que puede darle cierta capacidad para aglutinar coaliciones multilateralistas y una reconocida capacidad diplomática⁹⁹.

Orden europeo

La agenda global se proyecta en los subórdenes sectoriales, pero también en los diversos subórdenes regionales. En ninguno de

⁹⁷ Una nueva agenda estratégica 2019-2024. <https://www.consilium.europa.eu/media/39964/a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf>.

⁹⁸ MAHBUBANI Kishore. *Has the West Lost It?* Allen Lane, 2018.

⁹⁹ GOWAN, Richard y DWORKIN, Anthony. *Op. cit.*

ellos como en el europeo se plantea con tanta claridad la cuestión de la supervivencia de la occidentalidad organizada, en particular en el seno de la UE y de la OTAN.

Unión Europea

Las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2019 nos recuerdan que «La UE seguirá siendo una fuerza impulsora del multilateralismo y el orden internacional basado en normas, garantizando la transparencia y la equidad y todas las reformas necesarias. Apoyará a las Naciones Unidas y a las principales organizaciones multilaterales». Es un mensaje que repite la doctrina¹⁰⁰, pero no hay que olvidar que en un número significativo de foros internacionales, la UE, o no tiene voz propia, o no existe unanimidad entre Estados miembros en cuanto a lo que esa voz ha de expresar. Es verdad que se han desarrollado mecanismos informales de coordinación de los Estados miembros de la UE en Naciones Unidas («EU8», «EU6»), pero estos no resuelven por sí mismos las deficiencias de la alambicada institucionalidad europea. Su apoyo al multilateralismo no puede pues separarse de la cuestión de cómo puede tener la UE una voz más cohesionada. La UE no acaba de resolver el dilema de cómo ser simultáneamente un actor global con voz propia y el multiplicador de las voces nacionales —a veces contradictorias— de los Estados miembros con mayor voluntad de proyección internacional.

Se constata además que, ante la dificultad o la falta de voluntad de dar acomodo en las instituciones europeas a los mecanismos de respuesta a las sucesivas crisis a las que ha debido enfrentarse la UE, las soluciones han ido sobre todo por el camino intergubernamental y parece que esta tendencia se mantendrá en el futuro: así, por ejemplo, se ha planteado incluso la idea de la creación de un consejo de seguridad europeo que, so capa de mayor eficacia, parece dirigido a consagrar una suerte de directorio en materia de seguridad, en el que participaría la propia Alemania, Francia, el Reino Unido post-Brexit y otros por determinar¹⁰¹.

¹⁰⁰ DWORKIN, Anthon y LEONARD, Marc. «Can Europe Save the World Order?». *ECFR*. Policy Brief. May 2018. https://www.ecfr.eu/page/-/can_europe_save_the_world_order.pdf.

¹⁰¹ SCAZZIERI, Luigi. «Towards a European Security Council?». Centre for European Reform. 27 November 2019. <https://www.cer.eu/insights/towards-european-security-council>.

Sin embargo, hay que tener presente que esta lógica intergubernamental, aunque superficialmente pueda parecer más igualitaria, pues coloca a todos los Estados en el mismo plano, en la práctica deja mucho más margen a los grandes Estados para ejercer su influencia, al sacar de la ecuación política a instituciones como la Comisión Europea o el Parlamento más capaces y proclives a definir y defender un interés común por encima de los intereses nacionales.

En la UE gana también terreno una lógica centro-periferia, en la que los Estados «centrales» marcan la agenda y la «periferia» ha de aceptar unos planteamientos que, como ha mostrado la política de austeridad en respuesta a la Gran Recesión, no son necesariamente acertados. Veremos si la anunciada conferencia sobre el futuro de Europa da a luz un marco decisorio e institucional que permita a la Unión dotarse de una mayor coherencia interna que le permita ser verdaderamente «geopolítica», o si esa idea viene a engrosar la lista de expresiones felices pero no muy consistentes que jalonan el proceso de integración.

Una mayor coherencia institucional debería ser el instrumento para lograr una mayor coherencia de la acción exterior, de tal manera que las políticas de seguridad y defensa, cooperación para el desarrollo, competencia, comercial, financiera, de promoción del euro como moneda global, tributaria, de derechos humanos y de lucha contra el cambio climático funcionen como elementos de una misma estrategia exterior, y no como piezas dislocadas de un rompecabezas administrativo. Este es el desafío al que se enfrenta la nueva Comisión Europea en su deseo de ser más «geopolítica»¹⁰².

Existe otra dimensión en que Europa es portadora de un modelo susceptible de influir en el orden internacional. Se trata del modelo económico. Branko Milanovic, en el análisis citado, reconoce que en el actual capitalismo «liberal» perviven rasgos de lo que llama capitalismo social-demócrata, propio del siglo xx, caracterizado por una fuerza laboral organizada y una prioridad a las prestaciones sociales (Estado de bienestar). Pero más que en el pasado, el debate sobre la vigencia del modelo económico europeo se sitúa en el presente, y ha sido revitalizado por ejemplo por análisis como los del economista francés Thomas

¹⁰² BORRELL, Josep. «La geopolítica empieza en casa». Discurso ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, 7 de octubre de 2019. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/DT_FC_Especial.pdf.

Piketty¹⁰³ que, poniendo el acento en el carácter corrosivo de las desigualdades internas, abogan por un sistema más igualitario y redistributivo y llaman a una reforma interna del capitalismo occidental como condición necesaria para su viabilidad. La supervivencia del «orden liberal» no es pues solo cuestión de valores democráticos y derechos humanos, tiene que ver también con cómo crear las condiciones para el bienestar material de las sociedades en su conjunto.

Finalmente, en el terreno de la seguridad, como se ha indicado, existe un creciente debate interno en la UE sobre su «autonomía estratégica», pero hay que ser conscientes de que, más allá del nombre, lo que se está desarrollando por el momento en el marco de la UE es una mayor cooperación intra-europea en el desarrollo de capacidades militares, y en la proyección de misiones, civiles y militares, de gestión de crisis. Por mucho que sea un debate necesario, que reaparece en cada periodo de crisis¹⁰⁴, la defensa europea no es una cuestión que se plantee en términos reales en el marco de la Unión Europea en la actualidad. Es posible que en la futura conferencia sobre el futuro de Europa se plantee, pero sería un salto cualitativo con respecto a la situación actual. El *locus* de la seguridad colectiva europea es hoy la OTAN, y dentro de ella la relación transatlántica es irremplazable.

OTAN

La OTAN es el epítome de lo que hemos llamado Occidente organizado o militante. Durante la Guerra Fría se ha construido en torno a ella el vínculo transatlántico, que es otra de las señas de la occidentalidad moderna. Es portadora también de una carga ideológica, en la medida en que constituyó un instrumento esencial para la contención de una ideología que amenazaba la libertad de Europa occidental.

La OTAN es por tanto una organización política, pero es también una organización militar extremadamente eficaz, que cuenta con una serie de instrumentos organizativos (estructura de mando integrada, procesos de generación de fuerzas, interoperabilidad, mecanismos de toma de decisiones a parir del Consejo Atlántico) que la hacen muy operativa en la disuasión, pero también en el

¹⁰³ PIKETTY, Thomas. *Capital et idéologie*. Seuil, 2019.

¹⁰⁴ JOHNSTON, Seth A. «Trump, l'Europe et l'OTAN : retour vers le futur». *politique étrangère*, 4. 2019.

despliegue de operaciones de prevención y gestión de crisis y de cooperación en materia de defensa.

Se trata de un instrumento tan potente que resulta difícil no pensar en su aplicación en los diferentes desafíos de seguridad que se plantean y que son crecientes. De hecho, desde el punto de partida de la defensa frente a un potencial ataque soviético, la OTAN ha ido ampliando su radio de acción hacia el flanco sur, en particular a través del Diálogo Mediterráneo y de la Iniciativa de Cooperación de Estambul, y dotándose de un *hub* regional para el sur en el Cuartel General de la OTAN en Nápoles. Hoy, según el secretario general Adjunto de la Organización, Antonio Missiroli, el «sur» de la OTAN va del Mediterráneo al Sahel, el Cuerno de África, y hasta el Indo-Pacífico y Asia del Sur¹⁰⁵, sin olvidar, claro está, Afganistán y Oriente Medio.

Como hemos visto que el presidente Macron insiste en su potencialidad en la lucha contra el terrorismo, Hungría y Grecia en que se convierta en un instrumento de lucha contra la inmigración, mientras que el presidente Trump ha pedido que se articule una «NATO-ME» orientada a Oriente Medio, e incluso se menciona a China¹⁰⁶ en el comunicado de la última cumbre de la Organización. Hay quien llama a que asuma responsabilidades globales, so pena de caer en la irrelevancia¹⁰⁷.

Sin duda la capacidad de la OTAN para proyectarse y para cooperar con socios del sur puede ser aprovechada, y de hecho lo es. Ejemplo de ello son el centro regional de la Iniciativa de Estambul existente en Kuwait o la misión de adiestramiento en Irak, en la que participan 550 efectivos de las Fuerzas Armadas españolas.

Pero todo ello no puede ocultar que la OTAN está hoy atravesada, como hemos indicado más arriba, por las mismas fisuras que el resto de la occidentalidad. Hay que ser conscientes de los distintos puntos de vista de los aliados sobre Oriente Medio, algo

¹⁰⁵ MISSIROLI, Antonio. «NATO and the South». Real Instituto Elcano, April 2019. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/missiroli-nato-and-the-south.

¹⁰⁶ AGUIRRE DE CARCER, Miguel. «Retos políticos de la OTAN en su 70 aniversario». 1ARI108/2019. Real Instituto Elcano, 14/11/2019. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari108-2019-retos-politicos-de-otan-en-su-70-aniversario.

¹⁰⁷ Fundación FAES. «La Alianza Atlántica 70 años después: de la reforma a la refundación». *Papeles FAES*, n.º 229. 18/11/2019. https://fundacionfaes.org/file_upload/news/pdfs/20191118143745.pdf.

que se refiere no solo a Turquía, sino también a los EE. UU. y los países europeos. Una cooperación técnica sobre el terreno en el marco de la OTAN no puede por sí misma resolver las diferencias de fondo, y en momentos de crisis podría agravarlas.

En estas circunstancias, hay que llamar la atención también sobre la necesidad de que la organización, puesto que es política, responda a las prioridades políticas de sus Estados miembros. Y estas, como se ha visto, son variadas. Sin duda caben cooperaciones en cuestiones concretas, pero quizá donde existe mayor coincidencia entre Aliados en cuanto a la utilidad de la Organización, sobre todo post-2014, es en que asegure la defensa colectiva de sus Estados miembro frente a un potencial ataque en lo que se solía denominar «dentro de zona» y, cada vez más, frente a amenazas híbridas o de zona gris. Así, en desarrollo de las decisiones tomadas en las Cumbres de Gales (2014) y Varsovia (2016) que han tomado medidas operativas que mejoran notablemente la capacidad de reacción de la OTAN en el Este de Europa, mecanismos en los que España participa. Este es el corazón de la Alianza, en cuya preservación existe un interés compartido evidente a ambos lados del Atlántico, un interés que debería ser suficiente como para evitar la tentación de utilizar las garantías recíprocas de seguridad como moneda de cambio o instrumento de presión en otros subórdenes internacionales, como el comercial.

Ello no quiere decir que las relaciones con Rusia deban ser únicamente de conflicto, y que no quepa la cooperación que ha pedido recientemente el presidente Macron. Tampoco quiere decir que la OTAN deba renunciar a enfoque de 360 grados. Pero el escenario europeo no es tan benigno como para no centrar la atención del único mecanismo de defensa colectiva del que disponemos en el continente.

Para concluir

Los valores occidentales no son ya patrimonio de occidente como cultura, mientras que como grupo, ni los Estados occidentales en su conjunto, ni ninguno de ellos separadamente, puede por sí solo hacer frente a los desafíos globales actuales.

Como alternativa, resulta sugestiva la idea de hacer operativa en el plano internacional la idea de comunidad de democracias, pero una primera dificultad es la emergencia actual de democracias

«iliberales» que no comparten, y de hecho rechazan, la agenda multilateral.

Occidente debe pues contar con «el resto». La división actualmente operativa en el ámbito internacional es la que separa a los que apuestan por el multilateralismo de los que persiguen una agenda bilateralizada, proteccionista y aislacionista. En ese sentido el impulso europeo a una «Alianza multilateralista» flexible y adaptable va en la buena dirección. De cara al futuro, las líneas de solidaridad a la hora de preservar un orden internacional abierto habrán de basarse no en la pertenencia a una cultura (occidental) sino en el hecho de compartir una agenda multilateral.

Ello no es incompatible, al contrario, con la existencia de una agenda más ambiciosa, en particular en materia de derechos humanos, entre países que con una mayor afinidad en términos de valores. En la definición y ejecución de esta agenda la Unión Europea debe recobrar la confianza en sí misma como poder transformador de la sociedad internacional, confianza que quedó algo alicaída tras las crisis de 2012-2016. Por otro lado, para ser realmente un actor «geopolítico» la UE debería llevar a cabo una reforma interna de calado, para la cual está por ver si sus Estados miembros están preparados.

Finalmente en algunos planos la idea de occidentalidad en sentido organizado y militante en la defensa de intereses concretos sigue plenamente vigente. Es el caso en particular de la OTAN, que sigue siendo indispensable a ambos lados del Atlántico, ya que las preocupaciones sobre las que se basa su existencia subsisten.

Capítulo segundo

Geopolítica de Asia, el nuevo centro de gravedad del mundo

José Pardo de Santayana

Resumen

Progresivamente, durante los últimos cinco siglos, el mundo se ha ido modernizando y globalizando siguiendo patrones occidentales. En la actualidad la demografía, el auge económico, el desarrollo en general y muy especialmente la innovación han devuelto al continente asiático la centralidad perdida. China es el principal agente del reordenamiento geopolítico de Asia; la India, cercana ya a convertirse en la nación más poblada del globo, reclama igualmente un papel de primer orden; Japón ha despertado del letargo y vuelve a recuperar cierta ambición; Rusia refuerza su dimensión asiática, el Sudeste Asiático, y muy en particular Indonesia, esperan su turno; Washington seguirá jugando un papel determinante, su enfrentamiento con Pekín condiciona los asuntos asiáticos y globales, pero las naciones asiáticas ya no aceptarán la tutela de potencias foráneas. El orden global evolucionará en función de lo que suceda en Asia y los grandes referentes que articulan la sociedad internacional incorporarán elementos de las civilizaciones asiáticas en una realidad mucho más fragmentada que no aceptará valores universales.

Palabras clave

Asia, geopolítica, orden mundial, China, EE. UU., la India, Japón, Federación Rusa, Sudeste Asiático, economía, demografía.

Geopolitics of Asia, the new center of gravity in the world

Abstract

Progressively, over the past five centuries, the world has been modernized and globalized following Western patterns. Today, demography, economic growth, development in general and, in particular, innovation, have returned to the Asian continent the lost centrality. China is the main agent of the geopolitical rearrangement of Asia; India, already close to becoming the most populous nation in the world, also claims a leading role; Japan has awakened from lethargy and regains a certain ambition; Russia reinforces its Asian dimension, Southeast Asia, and most notably Indonesia, await their turn; Washington will continue to play a determining role, its confrontation with Beijing conditions both Asian and global affairs, but the Asian nations will no longer accept the tutelage of foreign powers. The global order will evolve according to what happens in Asia and the great referents that articulate the international society will incorporate elements of the Asian civilizations in a much more fragmented reality that will not accept universal values.

Keywords

Asia, geopolitics, world order, China, U.S., India, Japan, Russian Federation, Southeast Asia, economy, demography.

«En este documento, al hablar de la geopolítica de Asia, excluimos a Oriente Medio, una región diferente con sus propias consideraciones y que es tratado en otro de los capítulos».

Introducción, el centro de gravedad del mundo se desplaza a Asia

Cada vez se ve con más claridad que el siglo **xxi** pertenecerá a Asia, el continente que alberga a más de la mitad de la población mundial. El mapamundi ha girado 180 grados para situar la margen occidental del océano Pacífico y no la vertical de Europa en su centro. Después de cinco siglos de liderazgo y dominio occidental, el centro de gravedad de la historia humana vuelve a situarse en el continente asiático. Esto supone por sí mismo un cambio geopolítico de naturaleza revolucionaria porque el mundo que conocemos se ha modernizado y globalizado siguiendo patrones occidentales. En adelante, ya no será necesariamente así.

En el siglo **xvi**, la gran aventura oceánica y la revolución científica llevadas a cabo por las sociedades y los reinos europeos cambiaron el devenir histórico, dando a Europa y posteriormente al mundo occidental en su conjunto el protagonismo en el liderazgo de la historia universal. Hasta entonces, las grandes civilizaciones asiáticas habían disfrutado de la primacía económica y cultural. Ahora, cinco siglos después, Asia reclama de nuevo su posición de privilegio para capitanear el siglo **xxi**. No es solo una cuestión cuantitativa económica, con un ascenso que hoy se nos presenta imparable; es, sobre todo, que en muchos campos de la actividad y del saber humanos las sociedades asiáticas están empezando a despuntar por encima de las naciones occidentales que hasta fechas recientes tenían el monopolio de la innovación más avanzada.

Se discute si el dominio occidental del mundo no empezó realmente hasta la Revolución Industrial¹. Es cierto que hasta entonces la actividad económica global tenía su centro de gravedad en Asia, donde se concentraba el mayor porcentaje de la producción mundial. Pero esto se debía a que era allí también donde se encontraba la mayor parte de la población del planeta, lo que supone una valoración exclusivamente cuantitativa. Sin embargo, considerado en términos cualitativos, vemos que desde el

¹ MORRIS, Ian. *Why the West Rules... For Now?, The Patterns of History, and What They Reveal About the Future*. Farrar, Straus and Giroux, 2010.

siglo xvi, Europa no solo dominaba los procesos de innovación, sino que los sucesos históricos más determinantes, incluidos los económicos, estaban ocurriendo allí. Se podría incluso afirmar que el pensamiento occidental fue el lugar de todas las batallas de los últimos cinco siglos². El vizconde lord Bolingbroke, ilustrado inglés del siglo xviii, ya consideraba que en buena medida el ámbito de las ideas es el principal motor de la historia cuando escribía que «la historia no es más que la filosofía puesta en ejemplos».

Este enfoque que considera que Occidente ha sido el gran protagonista de los últimos cinco siglos coincide además con el punto de vista chino. Según explica el profesor Qiang Shigong de la universidad de Pekín, China, gracias a la profundidad de su tradición cultural, cuestiona la idea de que la civilización occidental representa el final de la historia, lo que significa romper el dominio cultural global de la civilización occidental en los últimos 500 años y, en consecuencia, iniciar una nueva era en la civilización humana³.

Parag Khanna en su libro *The Future is Asian*, defiende además que, hasta la llegada de los europeos en el siglo xvi, Asia había interactuado como un sistema internacional por medio de intercambios económicos y culturales. A partir de entonces, las regiones de Asia empezaron a comerciar y a recibir mayor influencia de Europa que lo que estas regiones interactuaban entre sí. El fin del colonialismo y de la Guerra Fría ha permitido que esta situación se fuera revirtiendo y ahora las regiones asiáticas comercian y se relacionan entre sí más de lo que lo hacen con Occidente. Desde 2016 el volumen de comercio intraasiático supera al del continente con el resto del mundo⁴. Del mismo modo, Asia se está configurando como un escenario estratégico único que integra a todas sus subregiones en el principal teatro geopolítico del panorama global.

Los mismos ingredientes del capitalismo industrial, la estabilidad interna y la búsqueda de mercados globales que impulsaron el ascenso imperial de Europa y después el de EE. UU. al rango

² ZAMBRANA, Justo. *El ciudadano conforme. Mística para la globalización*. Taurus, 2005.

³ KALLIO, Jyrki. «Xi Jinping Thought and China's Future Foreign Policy. Multipolarity with Chinese characteristics». *FIIA Briefing Paper 243*. Agosto de 2018, p. 4.

⁴ KHANNA, Parag. *The Future is Asian: Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century*. Simon & Schuster, 2019.

de superpotencia están convergiendo en Asia. En los últimos años, China ha superado a los EE. UU. tanto como la mayor economía del mundo en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA), como como primera potencia comercial. La India se ha convertido en la gran economía con mayor crecimiento del mundo. El Sudeste Asiático recibe más inversión extranjera que la India y China. Las principales potencias de Asia han mantenido una gran estabilidad entre ellas a pesar de sus tensiones históricas. Se han formado instituciones comunes como el Banco Asiático de Desarrollo, el foro regional de la ASEAN, la Comunidad de Asia Oriental, la Asociación Económica Integral Regional y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, todas las cuales facilitan los flujos de bienes, servicios, capital y personas en toda la región y dirigen billones de dólares de financiación hacia los corredores comerciales transfronterizos. Un cuarto de siglo después de que EE. UU. ganara la Guerra Fría y liderara en exclusiva el orden asiático, ahora está excluido de casi todas estas organizaciones⁵.

Esta combinación de crecimiento económico, estabilidad geopolítica y pragmatismo tecnocrático ha dado lugar a una nueva ambición propiamente asiática en relación con el orden global. Las naciones asiáticas ven su regreso al liderazgo de la historia como un destino natural y ya no aceptan la tutela de Occidente. Al contrario, tienen plena confianza en el potencial de sus pueblos y desean que sus Estados se rijan cada vez más por sus propias referencias civilizacionales, aceptando de Occidente aquello que les conviene. En 2014, el presidente chino, Xi Jinping, declaró ante una reunión de líderes asiáticos en Shanghái: «Corresponde al pueblo de Asia manejar los asuntos de Asia, resolver los problemas de Asia y defender la seguridad de Asia». Sus vecinos temen el ascenso meteórico y las ambiciones de China, pero comparten el sentimiento de Xi. Los asiáticos quieren tener también parte en unas reglas de juego que hasta ahora habían sido dictadas por potencias foráneas.

En paralelo al ascenso de Asia se está produciendo también la emergencia de su principal potencia, China, con la proyección de poder desplazar en un par de décadas a los EE. UU. como primera potencia global. Esto está generando tensiones geoestratégicas entre los dos gigantes de la escena internacional, tal como explica Graham Allison en su famoso artículo, *The Thucydides Trap*:

⁵ *Ibidem*.

*Are the U.S. and China Headed for War?*⁶ De momento, estamos siendo testigos de un enfrentamiento de naturaleza económico-tecnológica entre ambas superpotencias que ya está teniendo graves consecuencia en la economía global y que amenaza con fracturar el proceso de convergencia tecnológica que la globalización propicia. La ventaja de China es que en su proyecto de recobrar la centralidad perdida, no solo está demostrando un impulso asombroso sino también una gran unidad de propósito. Mientras tanto, el enfoque de los EE. UU. cambió con la Administración Trump y probablemente vuelva a cambiar con la siguiente⁷.

Martin Wolf, en un artículo publicado en el Financial Times y titulado *La guerra de los cien años entre China y EE. UU.*, ha llegado incluso a afirmar: «Estamos ante el acontecimiento geopolítico más importante de nuestra era. Es un momento peligroso porque se corre el riesgo de convertir una relación viable, aunque incómoda, en un conflicto que afecte a todos los niveles y que se podría desencadenar sin ningún motivo de peso»⁸.

La coincidencia en el tiempo del ascenso de un continente y de su principal potencia para situarse en lo más alto del olimpo del poder y de la influencia globales supone una revolución geoestratégica de enormes dimensiones y de consecuencias imprevisibles. En esta gran transición geopolítica global China se presenta como una superpotencia, pero su ascenso afirma la multipolaridad del mundo, no la reemplaza. Es importante tener en cuenta que así como el panorama global es multipolar, también lo es Asia⁹. Pekín aspira a reconfigurar el orden asiático expulsando de él a los EE. UU. y recuperando la centralidad. La India, la gran nación en ascenso y pronto el Estado más poblado del mundo, marcará también muchas de las claves del orden asiático. La ambivalente relación entre los dos gigantes asiáticos, China y la India, está condicionada tanto por la rivalidad como por la cooperación. Esto abre muchas opciones, dado que la ambiciosa India espera mantener su autonomía estratégica y evitar la dependencia de las otras grandes potencias. Rusia está flexionando sus músculos y,

⁶ Disponible en: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756>.

⁷ «Strategic Survey 2019». IISS. Octubre de 2019, p. 77.

⁸ WOLF, Martin. «La guerra de los cien años entre China y EE. UU.». *Expansión*, 6 de junio de 2019. Disponible en <http://www.expansion.com/opinion/2019/06/06/5cf826b9e5fdea832d8b45b7.html>.

⁹ KHANNA, Parag. *The Future is Asian: Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century*. Simon & Schuster, 2019.

a pesar de los interrogantes que plantea su futuro, todavía tiene mucho que decir¹⁰. Japón fue una vez la nación más poderosa de Asia, hoy es la tercera potencia económica mundial. EE. UU. no abandonará el continente y probablemente jugará allí un papel similar al de Gran Bretaña respecto a Europa en el siglo XIX y principios del XX.

La Cuarta Revolución Industrial se presenta también como otro factor de cambio disruptivo tanto en la vida de las sociedades como del orden internacional. Asia parece haberlo comprendido y ha apostado por tener en ella un gran protagonismo. Muchas empresas de Asia oriental son ya pioneras en importantes ámbitos de la innovación. La necesidad de contar con grandes empresas para abordar las enormes inversiones que algunas de las nuevas tecnologías exigen, así como el enorme volumen de información que se debe manejar, están llevando a la formación e integración de empresas de enormes proporciones. Con sus poderosísimas empresas y el gran volumen de algunos de sus Estados, la Cuarta Revolución Industrial podría ser pues un factor suplementario que catapulte al continente asiático hacia el futuro.

Crecimiento económico

Asia se ha convertido en el centro de gravedad del comercio mundial y en el principal motor del crecimiento económico global. La transformación estructural de Asia que pasó de ser una región agrícola pobre a un centro manufacturero mundial próspero, fue uno de los procesos de metamorfosis más importante del panorama internacional del siglo XX. En 1980, EE. UU. y Europa Occidental suponían la mitad de la producción mundial, mientras que China y la India representaban únicamente el 5 %. El Fondo Monetario Internacional prevé que en 2021 la economía de los dos gigantes asiáticos, con un 28 % de la producción mundial, superará a la de EE. UU. y Europa Occidental¹¹.

La crisis financiera global de 2008 demostró además la solidez y resiliencia de muchas de las economías asiáticas, especialmente de la china. El rápido crecimiento en comparación con otras re-

¹⁰ PARDO DE SANTAYANA, José. «¿Por qué nos importa Rusia?». Documento de Análisis del IIEE 32/2019. 27 de noviembre de 2019. Disponible en http://www.iece.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA32_2019JOSPAR_Rusia.pdf.

¹¹ GONZÁLEZ, Arancha. «Un comercio global más eficiente, legítimo y justo». *Política Exterior* n.º 184. Julio/agosto de 2018, p. 40.

giones significa que entre 2017 y 2025 la participación de Asia en el PIB PPA global podría aumentar del 37,5 % al 42,5 %. Importantes estudios prevén que para 2050 Asia podría representar aproximadamente la mitad de la producción global, convirtiéndose en la mayor agrupación de consumidores, productores e inversores en los mercados mundiales de bienes, servicios y tecnología. Examinando los cambios probables en el poder económico mundial, PricewaterhouseCoopers proyecta que, para esa fecha, China será la mayor economía del mundo, India superará a EE. UU. para ocupar el segundo lugar, Indonesia llegará al cuarto lugar y Japón caerá al octavo¹².

Hasta finales del siglo pasado, la economía asiática dependía en gran medida del comercio de sus países con las potencia occidentales. Ahora ese protagonismo corresponde a China con quien la mayoría de los Estados de la región han estrechado sus vínculos comerciales en detrimento del papel que anteriormente a nivel regional había jugado Japón. La integración económica regional es uno de los elementos críticos para mantener un fuerte impulso de crecimiento en Asia en medio de tensiones comerciales no resueltas, el debilitamiento de la demanda mundial e incertidumbres políticas. Mientras que el crecimiento del volumen comercial de Asia se redujo al 4 % en 2018 desde el 7,3 % en 2017, los vínculos comerciales regionales siguen siendo sólidos y funcionan como amortiguador contra desafíos externos. Por valor, la participación comercial intrarregional de Asia se situó en casi el 60 % en 2018. Las tensiones comerciales generaron tanto efectos indirectos negativos como reorientaciones positivas del comercio a través de las redes ampliadas de intercambio de producción en toda Asia¹³.

Asia está además inmersa en la cuarta ola de su desarrollo económico. La primera la protagonizó Japón entre los años 50 y 70 del siglo xx. En solo tres décadas, Japón superó a Alemania y se posicionó como la segunda economía del mundo. Después, en los años 70 y 80, inspirada por el ejemplo de Japón, vino la ola de desarrollo de los denominados «tigres asiáticos» (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur). En las dos últimas décadas del siglo pasado, la tercera ola de desarrollo asiático permitió que China diera el gran salto. Ahora, desde principios de este siglo,

¹² WIGNARAJA, Ganeshan; TYSON, Judith. «Asia in 2025, Development prospects and Challenges for middle-income countries». *ODI report*. Septiembre de 2018, p. 9.

¹³ «Asian Economic Integration Report 2019/2020». Banco de Desarrollo Asiático. Noviembre de 2019, p. X. Disponible en <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/536691/aeir-2019-2020.pdf>.

los Estados del sur y sudeste asiáticos, con sus 2.500 millones de habitantes —un tercio de los habitantes del mundo, la población más joven del continente y países con un crecimiento económico muy alto (figura 1)— están inmersos en la cuarta ola de desarrollo¹⁴. Progresivamente, estas últimas regiones de Asia irán ganando protagonismo.

Mundial	China	Bangladesh	Camboya	Vietnam	India
3 %	6,6 %	7,9 %	7,5	7,1	7 %
Laos	Myanmar	Indonesia	Pakistán	Malasia	Tailandia
6,5%	6,2 %	5,2%	5,4 %	4,7 %	4,1%

Figura 1. Crecimiento del PIB en 2018 por países. Fuente: Banco Mundial.

Otra gran cuestión es cuándo superará China a EE. UU. como principal potencia económica, partiendo de que en 2019 su PIB representa el 65 % del de su rival norteamericano. En 2010 China se convirtió en la primera potencia comercial del mundo y en 2014 en el primer Estado por PIB PPA. Además, las economías de los EE. UU. y China están cada vez más interrelacionadas, lo que hace que su relación bilateral sea clave para las perspectivas globales. Ambas potencias representan juntas casi el 40 % de la economía mundial¹⁵. Según las tendencias actuales, la fecha se sitúa en torno a 2030 y, si bien este plazo debe revisarse en función de la recesión global y del impacto de la actual guerra económico-tecnológica, es algo que ya se percibe en un horizonte no lejano. En el tercer trimestre de 2019 el PIB de China ya solo creció a un 6 %, su ritmo más bajo de las tres últimas décadas. Esto se debe, según el portavoz del Buró Nacional Chino de Estadísticas, a las severas condiciones económicas internas e internacionales, a la desaceleración del crecimiento global, y a las crecientes inestabilidades e incertidumbres externas¹⁶. De momento, estas cifras no son alarmantes desde el punto de vista de Pekín, tanto porque en términos relativos sigue siendo un porcentaje mucho mayor que el de EE. UU., cuyo PIB crece en torno al 2 %, como por el actual modelo económico chino, que ya no se basa tanto en la exportación y pone más el énfasis en el consumo interno.

¹⁴ KHANNA, Parag. *The Future is Asian: Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century*. Simon & Schuster, 2019.

¹⁵ SCOTT, Malcolm y SAM, Cedric. «Here's How Fast China's Economy Is Catching Up to the U.S.». *Bloomberg*, actualizado 24/05/2018. Disponible en <https://www.bloomberg.com/graphics/2016-us-vs-china-economy/>.

¹⁶ DÍEZ, Pablo. «La economía china crece un 6 %, el ritmo más bajo desde 1992». *ABC*. 19 de octubre de 2019, p. 36.

En la actualidad estamos siendo testigos de cómo la economía está jugando un papel central en el reacomodo del orden asiático. La Nueva Ruta de la Seda china (Belt and Road Initiative en inglés), la creación del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura, la retirada de Washington del Trans-Pacific Partnership (TPP), el ascenso económico de la India, la guerra económica entre Washington y Pekín y el empleo de medidas de presión económica por parte de la RPCh con fines geopolíticos están contribuyendo a ello. Mientras continúa el cambio en el poder económico global hacia Asia, los flujos financieros y las oportunidades de inversión siguen el mismo curso, y esto tiene también implicaciones geoestratégicas.

China utiliza ampliamente los recursos financieros y las presiones económicas para reforzar su posición estratégica, extender su influencia global y reforzar su control sobre las regiones vecinas, particularmente en el Sudeste Asiático. Desde 2016 en Filipinas el gobierno del presidente Rodrigo Duterte ha firmado una serie de acuerdos con China sobre desarrollo de infraestructuras, de modo que, a pesar de las disputas territoriales, en marzo de 2019, el secretario de Relaciones Exteriores de Filipinas visitó Pekín y dijo que su país no tenía «nada que temer» por el ascenso de China. Los continuos esfuerzos de Vietnam para fortalecer su fuerza naval y aérea y para disuadir el uso de la fuerza por parte de Pekín, muestran que Hanoi no se hace ilusiones sobre los peligros que China representa para sus intereses marítimos. Simultáneamente Vietnam reconoce la creciente importancia del poder económico de China, especialmente después de que la Administración Trump abandonara el TPP, lo que está alentando a Vietnam a responder de manera mesurada a la asertividad marítima de China.

Evolución demográfica

China		India		Indonesia		Japón		Corea del Sur	
menos de 25 años	29,5 %	menos de 25 años	47,8 %	menos de 25 años	41,6 %	menos de 25 años	22,3 %	menos de 25 años	25,2 %
entre 26 y 64 años	59,2 %	entre 26 y 64 años	48,8 %	entre 26 y 64 años	51,2 %	entre 26 y 64 años	49,3 %	entre 26 y 64 años	60,2 %
65 años o más	11,3 %	65 años o más	6,4 %	65 años o más	7,3 %	65 años o más	28,4 %	65 años o más	14,5 %

Figura 2. Fuente: Strategic Survey 2019, IISS.

Asia, con varios países envejeciendo gravemente y otros en plena expansión poblacional (figura 2), está enfrentándose a una rápida transformación demográfica de grandes consecuencias geopolíticas. El cambio en la edad laboral y los perfiles de educación abren múltiples escenarios de futuro. El progreso tecnológico podría ayudar a mitigar el impacto negativo del envejecimiento en la economía. Aunque la transición demográfica podría ser irreversible, su impacto dependerá de la respuesta política y de los comportamientos sociales¹⁷.

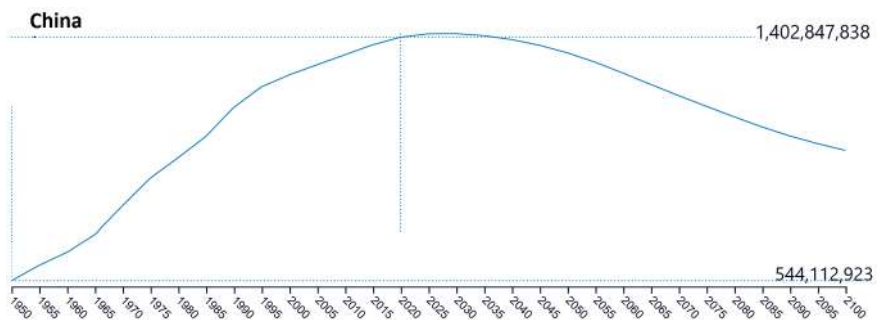


Figura 3. Evolución demográfica de China entre 1950 y 2100.
Fuente: elaboración propia con información de PopulationPyramid.net

Las tres principales potencias asiáticas, China, Japón y la India, tienen perfiles demográficos completamente diferentes: China (figura 3) se enfrenta al estancamiento demográfico con tendencia a declinar a largo plazo, consecuencia de su política de hijo único que, después de haber sido suprimida, ya ha marcado una pauta cultural en la sociedad china. Este es el problema más grave al que se enfrenta China en su proyección de futuro, tanto por el envejecimiento de la población laboral como por el hecho de que EE. UU. reducirá a lo largo de este siglo de un cuarto a dos veces y media la diferencia poblacional entre ambas potencias. La población global de China alcanzará su máximo en 2028, su población en edad laboral ya empezó a decrecer en 2014 y se reducirá en 100 millones entre 2015 y 2040¹⁸.

¹⁷ «Asian Economic Integration Report 2019/2020». Banco de Desarrollo Asiático, noviembre de 2019, p. xviii.

¹⁸ EBERSTADT, Nicholas. «With Great Demographics Comes Great Power. Why Population Will Drive Geopolitics». *Foreign Affairs*. Julio/Agosto de 2019, p. 150.

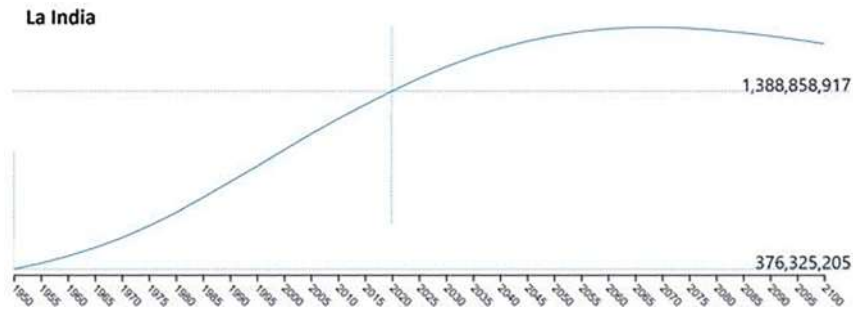


Figura 4: Evolución demográfica de la India entre 1950 y 2100.
Fuente: elaboración propia con información de PopulationPyramid.net

Por el contrario (figura 4), la India presenta un alto grado de crecimiento demográfico y está en el camino de superar a China en la próxima década. En 2040, la población en edad laboral de la India podría superar a la de China en 200 millones. Para esa misma fecha, alrededor del 24 % de la población de China tendrá más de 65 años, en comparación con alrededor del 12 % de la de la India. La India tiene sus propios problemas demográficos y de recursos humanos: sus indicadores de salud pública siguen siendo deficientes, su nivel medio de instrucción es bajo y sus niveles de analfabetismo son notablemente altos. Sin embargo, en 2040, la India puede llegar a tener un mayor número de trabajadores de alto nivel educativo de entre 20 y 49 años que China y su ventaja aumentará cada año¹⁹.

Japón (figura 5) está conociendo un declive demográfico que le sitúa a la cabeza del mundo. Si en la actualidad ya es grave, para 2060 la situación se volverá desesperada: de una población de 125 millones de habitantes caerá a entre 86 y 76 millones, según evolucione la fertilidad²⁰. Los demógrafos japoneses proyectan que una mujer nacida en 1990 tiene cerca de un 40 % de probabilidades de no tener hijos propios y un 50 % de no tener nietos²¹.

A medida que el Japón y Corea del Sur pierdan población, los países emergentes como Indonesia y Filipinas seguirán creciendo. Para 2040, Indonesia podría contar con más de 300 millones de habitantes, frente a los 260 millones actuales, y la población de Filipinas podría alcanzar los 140 millones. Ambos países

¹⁹ *Ibidem*, p. 156.

²⁰ «Japan a 25-year Forecast». *Stratfor Global Intelligence*. Octubre de 2019, p. 20.

²¹ EBERSTADT, Nicholas. «With Great Demographics Comes Great Power. Why Population Will Drive Geopolitics». *Foreign Affairs*. Julio/Agosto de 2019, p. 155.

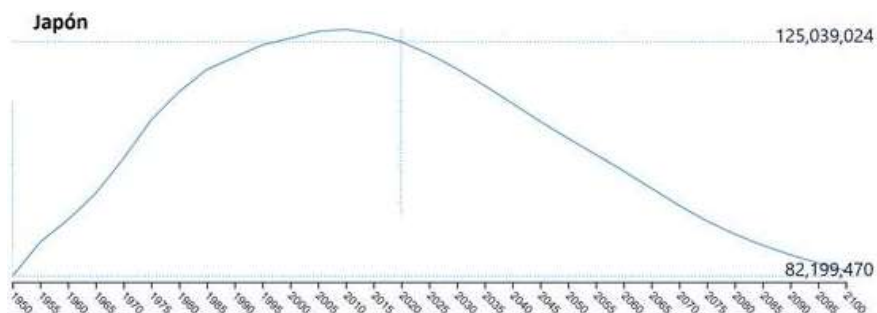


Figura 5. Evolución demográfica de Japón entre 1950 y 2100. Fuente: elaboración propia con información de PopulationPyramid.net

son jóvenes y están cada vez mejor educados. En 2015, China tenía casi cuatro veces más personas de entre 20 y 39 años que Indonesia y Filipinas juntas; para 2040, se proyecta que solo tendrá el doble²².

Subregión	1960	1980	2000	2019	2040	2060
Asia oriental	805.881	1.198.126	1.519.781	1.672.611	1.675.643	1.617.342
Asia meridional	594.746	939.271	1.456.569	1.918.211	2.297.260	2.396.167
Sudeste Asiático	214.014	357.642	525.008	662.012	769.258	794.002

Figura 6. Evolución demográfica por subregiones de Asia de 1960 a 2060. Fuente: World Population Prospects 2019, ONU

En la figura 6 podemos ver cómo ha evolucionado la demografía en las tres principales subregiones de Asia en los últimos 60 años y cuáles son las proyecciones para los próximos 40. En las últimas seis décadas, la población de Asia oriental se ha multiplicado por 2, la de Asia meridional por 3,2 y la del Sudeste Asiático por 3. Para las próximas cuatro, Asia oriental decrece ligeramente, mientras que las otras dos subregiones siguen creciendo significativamente, aunque tienden a ralentizar su expansión demográfica²³. Las proyecciones económicas y demográficas confirman pues el ascenso geopolítico de Asia meridional y del Sudeste Asiático.

Panorama geopolítico de Asia

Asia, a diferencia de Occidente, no es una civilización, sino una realidad mucho más plural y compleja. Las demás regiones del

²² *Ibidem*.

²³ «World Population Prospects 2019». ONU, junio de 2019.

mundo participan de una mayor homogeneidad geográfica, climática, étnica, demográfica, religiosa, cultural, militar y en términos de desarrollo que Asia. Dicho continente se caracteriza además por una amalgama de sistemas políticos diversos, un nacionalismo arraigado y competitivo, separatismo étnico, el ascenso del islam radical, un crecimiento económico dinámico y, en el lado positivo, por unas sociedades cada vez mejor educadas y una fuerza laboral disciplinada. Otra de las características de esta región es que sus subregiones y Estados interactúan cada vez más entre sí, pudiéndose ya hablar de un «sistema internacional» regional asiático. A pesar de ello, la separación geográfica subregional, la coherencia cultural y el distinto grado de desarrollo siguen obstaculizando una identidad panregional asiática²⁴. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre en otras partes del mundo, las fronteras de Asia se están desdibujando cada vez más, propiciando todo tipo de intercambios entre sus diferentes poblaciones.

El orden regional asiático podría perfilarse en grandes trazos de la siguiente manera: presencia militar y en el sistema de alianzas de EE. UU., una China emergente y asertiva, un Japón que se reafirma, una India en ascenso, una Rusia que refuerza su dimensión asiática, las divisiones de Corea y de China-Taiwán, una Corea del Norte amenazante, una recurrente falta de entendimiento entre los dos principales aliados de Washington en la región, Tokio y Seúl, una ASEAN progresivamente más relevante, la erupción de múltiples instituciones multilaterales y foros de diálogo y una carrera de armamentos regional; todo ello presidido por la creciente rivalidad chino-norteamericana, una asociación estratégica chino-rusa cada vez más consolidada y una entente cuadrilateral de EE. UU., Japón, Australia y la India para contener las ambiciones chinas.

Conviene subrayar la importancia que el fenómeno del nacionalismo está adquiriendo en la mayoría de las naciones asiáticas con una violencia creciente vinculada a políticas de identidad, basada en la polarización étnica y/o religiosa. También destaca una mayor actividad de los grupos yihadistas violentos transnacionales, incluida la presencia del Estado Islámico en Afganistán, China, India, Indonesia, Malasia, Pakistán y Filipinas²⁵. El terro-

²⁴ SHAMBAUGH, David; YAHUDA, Michael. *International Relations of Asia*. Rowman & Littlefield, segunda edición, 2014, p. 5.

²⁵ «SIPRI Yearbook 2019 Armaments, disarmament and International Security». Summary, 2019, p. 1.

rismo radical islámico supone un enorme reto, teniendo en cuenta que más de la mitad de los musulmanes del mundo viven en Asia Meridional y el Sudeste Asiático.

Los procesos de modernización impulsaron el avance de la democracia en el continente. Ahora el éxito chino presenta un modelo alternativo que refuerza la opción autoritaria. El *Strategic Survey 2019* afirma que en 2019, con excepción de Malasia, todos los gobiernos del Sudeste Asiático implementaron medidas consideradas *iliberales*. Estos desarrollos han desafiado la fortaleza de las relaciones con muchos gobiernos occidentales. Como resultado, los países del Sudeste Asiático se han acercado a China, disminuyendo la influencia potencial de los gobiernos occidentales en la región²⁶.

Siete países mantienen en Asia conflictos armados activos: Afganistán, India, Indonesia, Myanmar, Pakistán, Filipinas y Tailandia. La guerra en Afganistán fue el conflicto armado más letal del mundo en 2018, matando a más de 43.000 combatientes y civiles.

El incesante avance de Pekín como actor central en la geopolítica asiática está desafiando a la Administración Trump y a pesar de las vulnerabilidades económicas puestas de relieve por la gran disputa comercial bilateral que Washington abrió en junio de 2018, China está resultando un poderoso imán económico para otros Estados asiáticos, incluidos la India y Japón. A pesar de las preocupaciones sobre cuestiones relacionadas con la seguridad nacional y regional, los Estados del continente no han tenido otra opción que aceptar que a largo plazo China como socio comercial tiene una enorme importancia para su propio bienestar económico.

En Asia existen toda una serie de disputas territoriales de enorme impacto geoestratégico. La figura 7 presenta la intrincada complejidad de las disputas marítimas entre los principales Estados del este y sudeste asiáticos. El mar Meridional de China, en el centro de todas ellas y por donde pasa un tercio del comercio marítimo mundial, es el principal foco de conflictividad. Destacan igualmente las reclamaciones de Japón en relación con las islas Kuriles del sur en poder de la Federación Rusa, así como los conflictos fronterizos entre la India y China y entre la India y Pakistán. En el Sudeste Asiático los problemas fronterizos y reclamaciones territoriales son más la norma que la excepción.

²⁶ «Strategic Survey 2019». IISS. Octubre de 2019, p. 107.

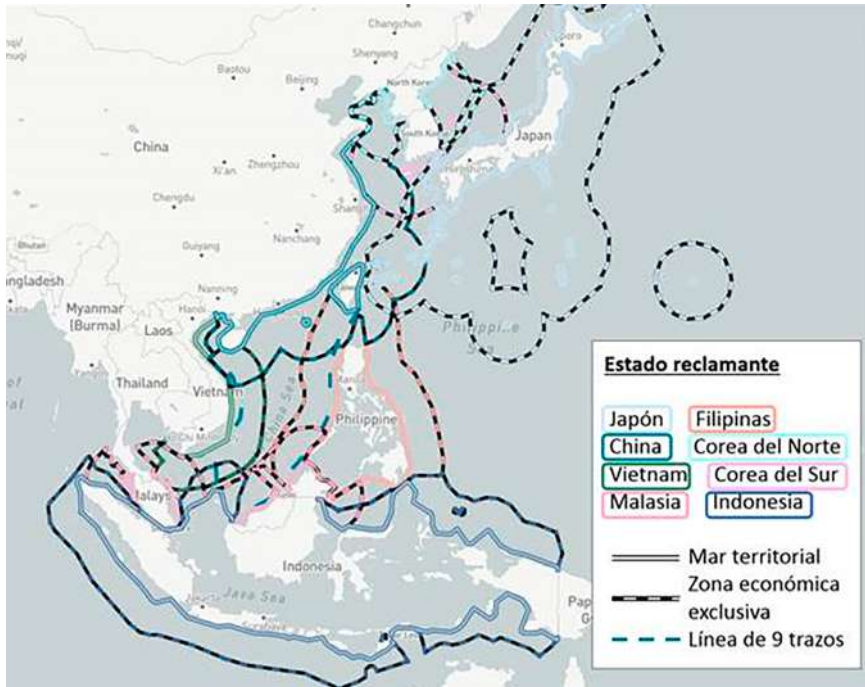


Figura 7. Disputas marítimas en Asia oriental y el Sudeste Asiático.
Fuente: CSIS

En Asia, como indica Kaplan, —a diferencia de lo que ocurría en Europa, donde los enfrentamientos estratégicos se focalizaban en el territorio terrestre— la geopolítica pone su énfasis en el control de los espacios marítimos²⁷. De ahí que se haya adoptado el término «Indo-Pacífico» para referirse a las cuestiones geoestratégicas del continente. El estrecho de Malaca (figura 8), cuello de botella del comercio marítimo, es el punto sobre el que pivota la geoestrategia regional y el principal condicionante del gran proyecto chino de la Nueva Ruta de la Seda. Por dicho estrecho pasan en la actualidad unos 19 mb/d de petróleo y sus derivados. En 2030 podría convertirse en el principal punto de paso obligado del flujo mundial de gas y de petróleo. El crecimiento del tráfico y la estrechez propia del paso suponen un peligro potencial de congestión, colisiones y ataques. El estrecho de Sunda, la alternativa más cercana, es demasiado angosto y poco profundo para acomodar grandes petroleros, el de Lombok es más apto para la navegación, pero le falta infraestructura y

²⁷ KAPLAN, Robert. *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power*. Random House, septiembre de 2011.

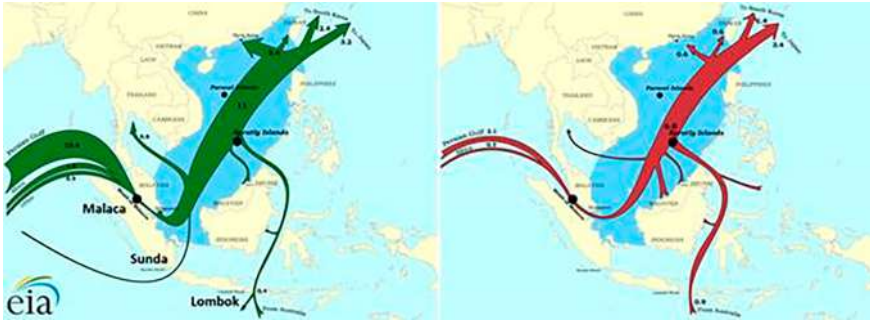


Figura 8. Flujos de petróleo y GNL por el mar Meridional de China en 2011.
Fuente: Agencia Internacional de la Energía

alarga en demasía el tiempo y, en consecuencia, el coste del trayecto²⁸.

El giro marítimo en la estrategia china promete ser la característica definitoria de la geopolítica asiática del siglo XXI. La gran estrategia marítima de China no es el resultado de un revisionismo territorial, sino más bien el propósito de transformar una situación geográfica desfavorable en una en que el Estado chino se pueda mantener como potencia simultáneamente en los dos océanos, el Índico y el Pacífico occidental²⁹. La geografía de la República Popular China (RPC), al igual que la de la Federación Rusa, presentan numerosos obstáculos que dificultan el acceso de dichos Estados a los grandes océanos por los que discurre el 90 % del comercio global a largas distancias. Esta circunstancia ha inspirado la geoestrategia de Rusia desde Pedro el Grande y es igualmente el principal factor que determina la visión china del concepto Indo-Pacífico.

Al desplegar su armada en rápida expansión por las rutas marítimas asiáticas, China está transformando el orden de seguridad marítima unipolar asiático de los últimos 75 años en uno multipolar y, por lo tanto, menos estable. Pekín está empeñado en alejar a las fuerzas navales y aéreas de los EE. UU. de los mares Meridional y Oriental de China, mientras que la fuerza militar estadounidense está decidida a quedarse. Pekín ve el mar Meridional de China como los estrategas estadounidenses, particularmente Mahan, veían el Caribe en el siglo XIX y principios del XX: la

²⁸ «World Energy Outlook 2019». IEA, p. 168.

²⁹ KAUSHAL, Sidharth; MARKIEWITCZ, Magdalena. «Crossing the River by Feeling the Stones. The Trajectory of China's Maritime Transformation». *Occasional Paper*. RUSI, octubre de 2019.

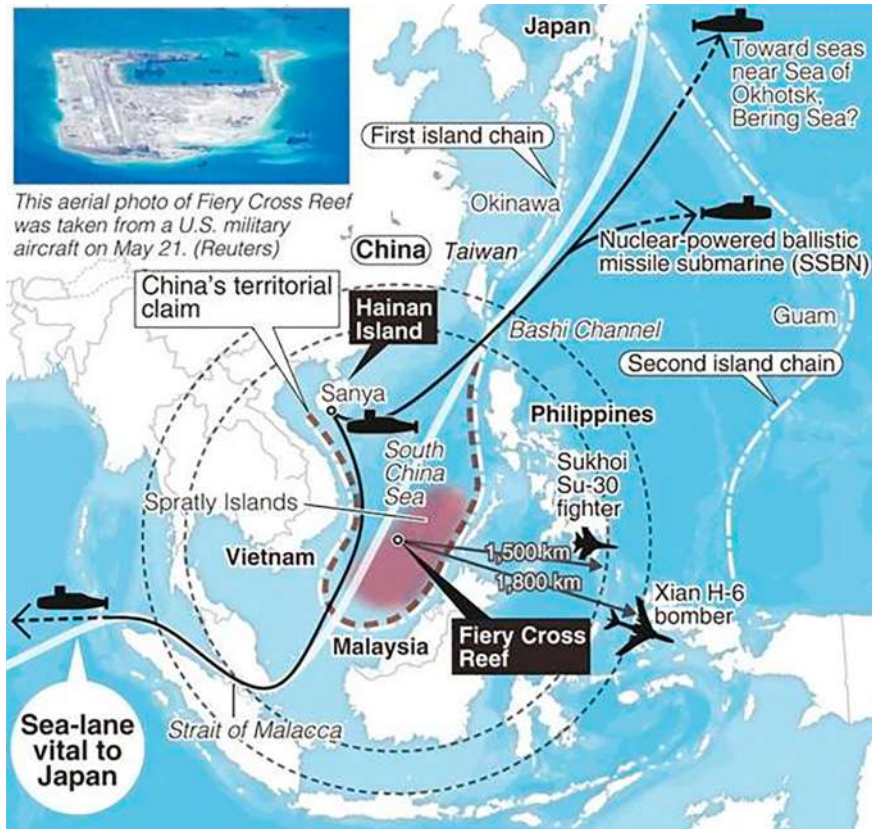


Figura 9. Mapa estratégico del mar Meridional de China. Fuente: Chinamatters

principal extensión de espacio marítimo de su masa continental, cuyo control le permite dirigir su flota naval hacia los océanos Pacífico e Índico, así como ganar ascendente sobre Taiwán. Es similar a la forma en que el dominio sobre el Caribe permitió a los EE. UU. controlar estratégicamente el hemisferio occidental y, por lo tanto, afectar el equilibrio de fuerzas en el hemisferio oriental durante dos guerras mundiales y una guerra fría. Para los EE. UU. su poder global comenzó con el Caribe y, para China, todo está comenzando en el mar Meridional de China³⁰. Pekín tiene además las siguientes razones para militarizar dicho espacio marítimo: proteger el comercio marítimo de China y especialmente sus su-

³⁰ KAPLAN, Robert. «A New Cold War Has Begun. The United States and China will be locked in a contest for decades. But Washington can win if it stays more patient than Beijing». *Foreign Policy*, 7 de enero de 2019. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun>.

ministros de energía; complicar o evitar la intervención militar de EE. UU. en el litoral de China; y dar cobertura a su naciente sistema disuasivo nuclear basado en submarinos.

Para lograr la revisión del sistema internacional sin interrumpir la estabilidad de la que la RPCh se ha beneficiado durante mucho tiempo, Pekín prevé alteraciones del *statu quo* por pasos sucesivos en un contexto de tensiones evitando llegar a la guerra. Gracias a los sistemas de conRAINTervención, que cuentan con gran número de misiles de alta precisión, China ha socavado la capacidad de EE. UU. de proyectar poder en el Indo-Pacífico, aumentando el riesgo de que Pekín pueda usar fuerza limitada para consumir una victoria antes de que Washington pueda responder³¹. De ser necesario, China podría librar guerras periféricas locales para establecerse en la zona crítica que se extiende desde Malaca hasta Taiwán. Recuperar Taiwán y ejercer un control efectivo sobre el mar Meridional de China crearía un bastión marítimo seguro (figura 9) que permitiría el establecimiento de una fuerza naval conjunta, concentrada entre la isla de Hainan y Taiwán, capaz de utilizar su posición central para desplegar rápidamente entre los océanos Pacífico occidental e Índico, con la capacidad para actuar en una dirección o la otra³². Con dicho fin, China ha articulado una estrategia marítima que persigue la gradual finlandización del Sudeste Asiático y la recuperación de Taiwán.

China utiliza métodos coercitivos en relación con las reclamaciones de los países del Sudeste Asiático y con la explotación de recursos en el mar Meridional de China y continúa militarizando atolones e islas, donde además ha probado armas y realizado ejercicios militares. De igual manera, intenta disuadir a las fuerzas navales occidentales de realizar operaciones de libertad de navegación en aguas asiáticas, mientras que su armada trata de normalizar su presencia alrededor de las islas Senkaku de Japón, que Pekín reivindica. Para aumentar su influencia en los Estados del Océano Índico y del Pacífico Sur, Pekín emplea también la palanca económica, en particular préstamos para apoyar la construcción de infraestructura. Inicialmente lo hizo en Sri Lanka, Maldivas, Mauricio y Seychelles, recientemente ha extendido sus

³¹ TOWNSHEND, Ashley; THOMAS-NOONE, Brendan. «Averting Crisis: American Strategy, Military Spending and Collective Defense in the Indo-Pacific». The United States Studies Centre at University of Sydney, agosto de 2019, p. 2.

³² KAUSHAL, Sidharth; MARKIEWITCZ, Magdalena. «Crossing the River by Feeling the Stones. The Trajectory of China's Maritime Transformation». *Occasional Paper*. RUSI, octubre de 2019.

esfuerzos a Fiji, Papúa Nueva Guinea, Samoa, Vanuatu y otros Estados del Pacífico³³.

El océano Índico es el otro gran espacio marítimo de Asia. Su importancia se deriva de que enlaza el continente con África y Oriente Medio, los lugares de los que recibe la mayor parte de los recursos naturales que necesita, así como con el Mediterráneo, a través del que comercia con Europa, su principal cliente comercial. Gracias a la Nueva Ruta de la Seda, China cuenta allí con los importantes puertos comerciales de Gwadar en Pakistán, Hambantota en Sri Lanka, Chittagong en Bangladesh y Kyaoukpyu en Myanmar entre otros. En Yibuti, a la entrada del mar Rojo, dispone además de una base militar.

En respuesta a las crecientes ambiciones chinas en su patio trasero estratégico, la India ha comenzado a invertir mucho, aunque en silencio, en la expansión de su poder naval y aéreo en todo el océano Índico (figura 10). Gran parte de este esfuerzo se ha centrado en el archipiélago de las Laquedivas al oeste y las islas Andamán y Nicobar en el este. La India también ha construido un puesto de vigilancia en Madagascar para hacer un seguimiento del tráfico en el suroeste del océano Índico. En 2018 Nueva Delhi creó el Centro de Fusión de Información de la Armada de la India para la Región del Océano Índico para coordinar y visualizar las actividades de seguridad en dicha región³⁴. Entre las iniciativas de carácter comercial y gran impacto estratégico destacan el puerto iraní de Chabahar controlado por una empresa india y situado a la entrada del golfo Pérsico y, a la entrada del estrecho de Malaca, el puerto indonesio de Sabang, muy visitado por las fuerzas navales indias y que está siendo desarrollado conjuntamente por Indonesia y la India.

Del mismo modo, la India ha reforzado sus lazos con las principales potencias regionales, particularmente por medio del Memorando de Acuerdo de Intercambio Logístico firmado con los EE. UU. en agosto de 2016, que facilita el acceso de ambas partes a las instalaciones militares de la otra para reabastecerse. En 2018, Nueva Delhi firmó acuerdos similares para obtener un mayor acceso a las instalaciones francesas, especialmente a su base naval en Reunión y a la base naval Changi de Singapur.

³³ «Strategic Survey 2019». *IISS*. Octubre de 2019, p. 77.

³⁴ «Ports and Partnerships: Delhi Invests in Indian Ocean Leadership. Asia Maritime Transparency Initiative». *CSIS*. 5 de diciembre de 2019. Disponible en <https://amti.csis.org/ports-and-partnerships-delhi-invests-in-indian-ocean-leadership>.

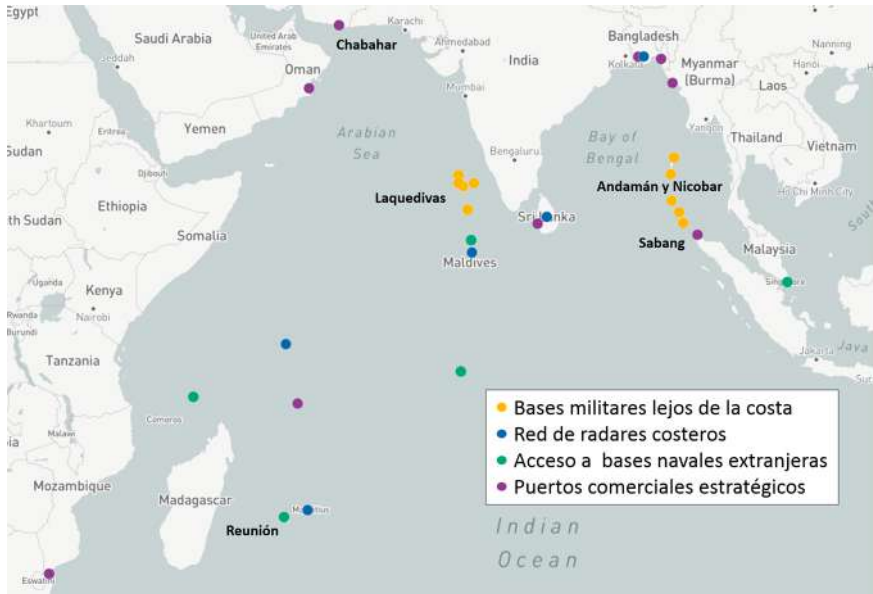


Figura 10. Iniciativas estratégicas de la India en el océano Índico.
Fuente: CSIS

India firmó un cuarto acuerdo logístico con Corea del Sur en septiembre de 2019 y está cerca de finalizar acuerdos similares con Australia, Japón y Rusia³⁵.

Por razones cualitativas, EE. UU. sigue disponiendo de la fuerza militar más poderosa con presencia permanente en el continente (figura 11), respaldada por las Fuerzas Armadas más formidables del mundo. Sin embargo, las circunstancias geoestratégicas se le están complicando seriamente. Además de la gran vulnerabilidad de su despliegue avanzado, el entorno estratégico asiático es extremadamente expansivo y se caracteriza por una variedad de relaciones políticas entre Estados con capacidades muy diferentes. Washington cuenta con aliados de larga y estrecha relación como Japón y Corea del Sur, otros recientemente establecidos como Vietnam y algún adversario recalcitrante como Corea del Norte. Las concepciones estadounidenses en la región deben reconocer además las limitaciones físicas impuestas por la tiranía de la distancia. Desplazar fuerzas hasta la región lleva su tiempo y requiere grandes capacidades de proyección estratégica además de apoyo político. Al mismo tiempo, la compleja naturaleza de las relaciones intraa-

³⁵ *Ibidem*.



Figura 11. Despliegue de fuerzas de EE. UU. en el Indo-Pacífico.
Fuente: CSIS

siáticas, especialmente las cuestiones históricas y territoriales no resueltas, significa que Washington, a diferencia de lo que ocurre en Europa, no puede contar sistemáticamente con el apoyo de todos sus aliados regionales para responder a una contingencia³⁶.

Los gobiernos del Sudeste Asiático se sienten particularmente expuestos a la tensión en las relaciones entre EE. UU. y China y tratan de evitar tomar partido. Sin embargo, a pesar de ello se han hecho pocos progresos para desarrollar la política de seguridad de la ASEAN. La Cumbre de la ASEAN en Bangkok en junio de 2019 adoptó la «Perspectiva de la ASEAN sobre el Indo-Pacífico» que propuso Indonesia para «ayudar a guiar el compromiso y la cooperación de la ASEAN en la región más amplia del Indo-Pacífico». Sin embargo, los líderes de los Estados miembros continuaron poniendo sus esperanzas en el progreso de las negociaciones con Pekín para «un Código de Conducta efectivo y sustantivo en el mar Meridional de China»³⁷.

³⁶ «Assessing the Global Operating Environment, Asia». Heritage.org. Octubre de 2019. Disponible en <https://www.heritage.org/military-strength/assessing-the-global-operating-environment/asia>.

³⁷ «Strategic Survey 2019». IISS. Octubre de 2019, p. 80.

China emergente y asertiva

Pese a mantener oficialmente el discurso del «desarrollo pacífico», la actitud de Pekín empezó a contrastar en 2009-2010 con el pragmatismo que había caracterizado su política exterior desde la década de los 90. El activismo chino en relación con sus reclamaciones territoriales en los mares Oriental y Meridional de China, el mantenimiento de su apoyo a Corea del Norte pese a las repetidas provocaciones de Pyongyang y diversos incidentes militares en la frontera con la India suponían una actitud mucho más agresiva³⁸. En Pekín se fue afianzando la convicción de que el aparente declive de Occidente y el auge de China son producto inexorable de las fuerzas de la historia. La gran potencia asiática ya no se conformaba con participar en un marco político y económico occidental en el que no confiaba para promover sus intereses. La crisis rusa de la guerra de Georgia en 2008 y después la de Ucrania en 2014 le resultaron proverbiales a Pekín para estrechar sus relaciones con Moscú y constituir una sólida entente capaz de clausurar el orden internacional hegemónico norteamericano e inaugurar uno nuevo multipolar.

Desde la llegada de Xi Jinping al poder en noviembre de 2012, la ambición geopolítica del gigante asiático se ha visto claramente reafirmada, endureciendo su posición con respecto a los intereses de soberanía y mostrando su rechazo hacia el *statu quo*. En el XIX congreso del Partido Comunista Chino (PCCh) Xi Jinping trasladó un claro mensaje de determinación a sus vecinos asiáticos anunciando una estrategia a largo plazo con la que China aspira a recuperar en 2049 su posición dominante a nivel global. Dicha estrategia se desarrolla según tres aproximaciones: una económica, una tecnológica y de innovación, y otra militar.

China sigue concibiendo el mundo como un sistema de círculos concéntricos en que la naturaleza e intensidad de la relación con otras regiones del mundo depende de la cercanía de dicha región a su centro de poder. Los objetivos estratégicos se han de conseguir desde los anillos más cercanos hacia los más alejados sobre la base de la consolidación del espacio anterior y el principio de no abrir demasiados frentes a la vez. Así, por ejemplo, para poder establecerse sólidamente en el océano Índico primero ha

³⁸ DELAGE, Fernando. «La estrategia asiática de Xi Jinping». *Revista del IEEE* n.º 5. 2005, p. 3.

de conseguir sus objetivos en el mar Meridional de China y los estrechos del Sudeste Asiático.

El esfuerzo principal descansa en la aproximación económica. Pekín parece tener una preferencia de orden regional basada en la interacción de dos espacios geopolíticos, Eurasia y el Indo-Pacífico, que intenta desarrollar mediante la Nueva Ruta de la Seda, anunciada en 2013. Este ambicioso proyecto, que se ha convertido en el principal factor de transformación del orden asiático, viene acompañado de la creación en 2014 del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras, la internacionalización del Yuan y la negociación de la Asociación Económica Regional Integral (RCEP), medidas que pretenden desplazar de Asia al orden económico vigente y sustituirlo por otro de liderazgo chino³⁹.

El imperativo original de la Nueva Ruta de la Seda fue probablemente económico e interno, impulsado por la necesidad de: asegurarse el acceso a los recursos naturales, facilitar sus propias exportaciones, dar salida al exceso de capacidad industrial y de liquidez financiera, y de reorientar su modelo productivo hacia la innovación y la alta tecnología. Sin embargo, a nadie se le escapa su dimensión geopolítica. Gracias al tamaño de su economía, Pekín confía en crear, a través de las nuevas instituciones y de las redes de interconexión, una relación de interdependencia con los países participantes que conduzca a un nuevo modelo de integración regional y de gobernanza global⁴⁰.

No obstante la importancia de la economía, la clave del «Gran Rejuvenecimiento de la Nación China», tal como Xi titula su proyecto de futuro para la RPCh, es la innovación que ha de permitir transformar la nación en una sociedad tecnológicamente avanzada capaz de incorporarse plenamente a la Cuarta Revolución Industrial. Para ello se ha diseñado el proyecto *Made in China 2025* cuyo objetivo es mejorar la industria con mayor impacto estratégico y tecnológico. El plan apunta a diez sectores en los que Pekín no solo pretende fomentar el desarrollo de grandes campeones industriales nacionales sino que aspira también a ponerse en cabeza a nivel mundial⁴¹.

³⁹ DELAGE, Fernando. «China, Eurasia y el Indo-Pacífico. Claves geoestratégicas. Ascenso del nuevo espacio Indo- Pacífico». Fundación Seminario de Investigación para la Paz, septiembre de 2019, p. 29.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ GLASER, Bonnie S. «Made in China 2025 and the Future of American Industry». Statement before the Senate Small Business and Entrepreneurship Committee, febrero

Las empresas tecnológicas chinas, en estrecha relación con el PCCh, se están convirtiendo en actores cada vez más importantes y dinámicos en el escenario mundial. Están haciendo importantes contribuciones en una variedad de áreas, desde la investigación de vanguardia hasta la conectividad para países en desarrollo. Pekín no ha ocultado sus intenciones de exportar su visión para un Internet global. Los funcionarios de la Administración cibernética de China han escrito sobre la necesidad de desarrollar controles para que «las ideas del Partido siempre se conviertan en la voz más fuerte en el ciberespacio». Esto incluye mejorar la influencia global de compañías de Internet como Alibaba, Tencent, Baidu y Huawei y el esfuerzo por impulsar la propuesta china de gobernanza de Internet para convertirla en un consenso internacional⁴².

La dimensión militar del pensamiento político de Pekín, con la excepción del entorno marítimo cercano, tiene en lo esencial un enfoque defensivo que pretende liberar a China de la interferencia militar de otras potencias. Como muestra la figura 12, desde mediados de la primera década del siglo XXI, la RPCh ha hecho un importante esfuerzo de modernización militar. La visión de Xi Jinping de restaurar la grandeza de China está estrechamente ligada a la construcción de un ejército más moderno, capaz y disciplinado. El desarrollo económico de China, la integridad territorial e incluso la supervivencia del propio PCCh no pueden garantizarse sin unas fuerzas armadas que puedan luchar y prevalecer en la guerra moderna. En palabras de Xi, el «atraso de una nación en asuntos militares tiene una profunda influencia en su seguridad. A menudo leo detenidamente los anales de la historia moderna de China y me siento desconsolado por las trágicas ocasiones en que fuimos golpeados por nuestra ineptitud». En su opinión, tales humillaciones nunca deberían repetirse⁴³.

En enero de 2019, Xi Jinping, en un importante discurso, estableció 2049 como fecha límite para la reunificación de China

de 2019. Disponible en: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/congressional_testimony/190226_Glaser_Testimony.pdf.

⁴² CAVE, Danielle ; HOFFMAN, Samantha. «Mapping China's Tech Giants». Report N.º 15/19. *Australian Strategic Policy Institute*. 18 de abril de 2019. Disponible en <https://www.aspi.org.au/report/mapping-chinas-tech-giants>.

⁴³ WUTHNOW, Joel ; SAUNDERS, Phillip. *Chairman Xi Remakes the PLA. Assessing Chinese Military Reforms*. Washington: National Defense University Press, junio de 2019, p. 1.

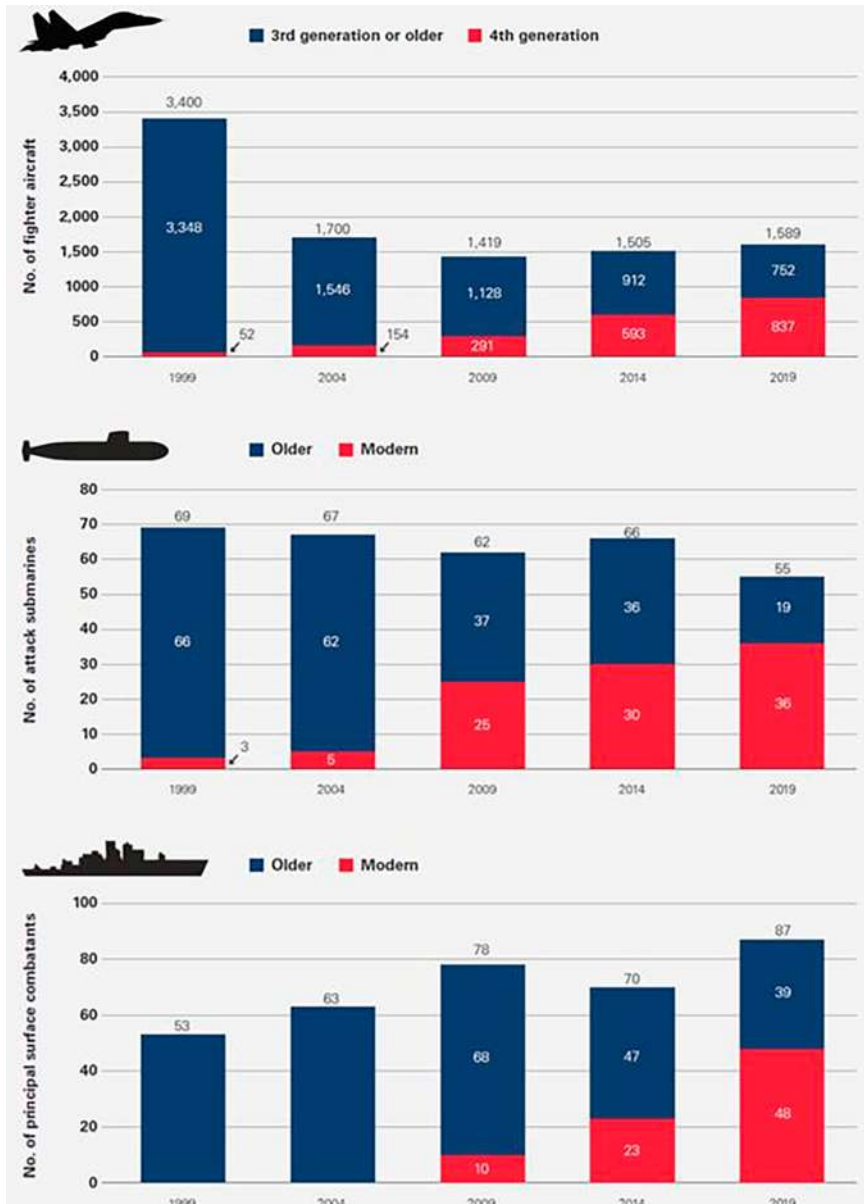


Figura 12. Elementos clave de la modernización militar china.
Fuente: IISS

continental con Taiwán —para Pekín una provincia renegada— dejando claro que no descarta el uso de la fuerza para conseguirlo. Ciertamente, las crecientes capacidades militares chinas han cambiado el equilibrio de fuerzas en el estrecho de Taiwán a favor

de Pekín. Como el empleo de la fuerza sigue siendo una opción muy arriesgada, China ha adoptado un enfoque multidimensional para obligar a la isla a someterse políticamente. Pekín está trabajando para reducir el número de Estados que reconocen a Taipei. Sin embargo, los desarrollos políticos internos en Taiwán no conducen a la reunificación y la credibilidad del modelo de «un país, dos sistemas» se ha visto dañado por la grave crisis que está viviendo Hong Kong.

Las protestas en Hong Kong comenzaron en febrero de 2019 después de que el gobierno del territorio presentara una legislación para establecer un régimen de extradición entre Hong Kong y la RPCh. En junio las protestas se recrudecieron y aproximadamente 2 millones de los 7 millones de habitantes de Hong Kong marcharon pacíficamente para expresar su frustración por las condiciones de vida, por el asalto a la autonomía de Hong Kong y por la falta de responsabilidad de sus autoridades.

La crisis de Hong Kong tiene graves consecuencias para Pekín que quiere evitar que se pueda producir el efecto de contagio al resto de China y que ve con preocupación la influencia que está teniendo en Taiwán. Por otra parte, Pekín está reaccionando con mucha agresividad frente a las interferencias de otros países. Tras la promulgación en diciembre de la ley estadounidense sobre Hong Kong, China replicó con el anuncio de que dejará de permitir que buques militares estadounidenses puedan atracar en el puerto de Hong Kong, como venían haciendo hasta ahora en periodos de descanso. También anunció que tomará medidas contra las ONG estadounidenses en Hong Kong que, según sostiene, han apoyado las protestas en la antigua colonia⁴⁴.

Al mismo tiempo, los acontecimientos en Hong Kong están afectando la forma en que el Sudeste Asiático percibe el debate entre democracia y autoritarismo, produciendo un acercamiento hacia Pekín. A medida que las protestas se intensificaron, las élites regionales expresaron su preocupación de que las manifestaciones pudieran perturbar la economía regional, así como de que pueda producirse un fenómeno de contagio hacia sus propios gobiernos.

Otra preocupación de seguridad primordial para Pekín es todo lo referente a las geopolíticamente sensibles regiones orientales

⁴⁴ https://elpais.com/internacional/2019/12/04/actualidad/1575448116_779528.html.

del Tíbet y Sinkiang. Allí el control de la población es férreo. China considera cualquier injerencia en dichos territorios una grave afrenta internacional y ha reaccionado con furia a la aprobación en la Cámara de Representantes estadounidense de un proyecto de ley que, de promulgarse, permitirá imponer sanciones a los responsables de violaciones de los derechos humanos de la minoría uigur en la región de Sinkiang. El Gobierno en Pekín ha advertido de «consecuencias».

Rusia refuerza su dimensión asiática, Asociación Estratégica chino-rusa

Rusia es una nación con una historia singular y la conciencia de ser una gran potencia que por su desproporción en relación con las demás naciones europeas y su posición geográfica excéntrica tiene un difícil acomodo geopolítico en Europa, lo que se ve aún más dificultado por los sucesos del atormentado siglo xx y la tendencia rusa al victimismo. Sin embargo, sus intereses y su identidad nacional y cultural hacen que desde Pedro el Grande su designio geopolítico prioritario se dirija a Europa. La Guerra Fría fue en ese sentido una anomalía. Tras la caída del muro de Berlín su relación con Europa se normalizó teniendo la Federación Rusa una dependencia esencial de sus vecinos del oeste: dos tercios de sus exportaciones se dirigían allí y los países europeos eran también su principal fuente de financiación internacional y un socio fundamental para la adquisición de tecnología. Las dos últimas cuestiones son esenciales para el desarrollo de su industria energética, clave de su desarrollo económico.

Rusia se interpreta a sí misma mucho más como una nación-imperio que como un Estado-nación. El historiador británico Geoffrey Hosking reflexionaba con gran agudeza en 1995: «Gran Bretaña tuvo un imperio, pero Rusia fue un imperio y quizás lo siga siendo»⁴⁵. De igual modo, Rusia conserva una dimensión asiática por no haber sufrido el proceso de descolonización que las demás naciones europeas conocieron al estar separadas por medio de mares y océanos las metrópolis de los territorios dominados, mientras que el imperio ruso disfrutaba de continuidad territorial.

⁴⁵ HOSKING, Geoffrey. «The Freudian Frontier». *Times Literary Supplement*, 10 de marzo de 1995, p. 27.

Esta dimensión asiática está quedando muy reforzada a causa del «giro a China» dado por Moscú en respuesta a las crecientes tensiones y desavenencias con EE. UU. y sus aliados. Todo ello a pesar de la tradicional rivalidad entre Rusia y China, consecuencia de una historia compleja, su amplia frontera común, las ambiciones geoestratégicas de ambas potencias y la desconfianza mutua. Especial relevancia tiene la preocupación rusa por la presión demográfica china en el Oriente lejano, la cada vez mayor presencia de China en Asia Central y el interés chino por el océano Ártico.

Las desavenencias entre la OTAN y la Federación Rusa, especialmente la continua expansión de la primera hacia el este, terminaron decidiendo al Kremlin a buscar en China tanto una relación comercial, financiera y tecnológica alternativa a la UE, como el reforzamiento del vínculo estratégico para poder hacer frente a las presiones occidentales. Por su parte, Pekín necesitaba el entendimiento con Moscú tanto para poder acceder a los inmensos recursos naturales rusos, como para el desarrollo y modernización de sus Fuerzas Armadas y para ganar profundidad estratégica y evitar un cerco por parte de EE. UU. y sus aliados.

Los líderes políticos rusos y chinos comparten el deseo de debilitar el hegemonismo norteamericano para configurar un mundo más multipolar, así como el rechazo a toda injerencia en asuntos de política interna que es percibida como una amenaza a la supervivencia de sus regímenes políticos y a la integridad territorial de sus Estados. Para ello ambas potencias han impulsado una asociación estratégica, constituida inicialmente en 1996, que con el tiempo ha ido ganando robustez y ampliando sus objetivos. En 2004 Pekín y Moscú resolvieron definitivamente el contencioso fronterizo, principal obstáculo en las relaciones mutuas. En 2008, tras considerar la Alianza Atlántica en la cumbre de Bucarest la posible incorporación de Ucrania y Georgia, el Kremlin respondió con la intervención militar en Georgia y el giro a China. La Asociación Estratégica chino-rusa se reforzó con relevantes avances en los ámbitos energético y armamentístico. No obstante, la rápida distensión en las relaciones de Moscú con las capitales occidentales y la arraigada desconfianza entre chinos y rusos hizo que hubiera que esperar a 2014 y la crisis de Crimea y de Ucrania para que colapsaran las relaciones entre la Federación Rusa y Occidente. Desde entonces la asociación estratégica chino rusa se ha convertido en una realidad geoestratégica de primer orden. No obstan-

te, su relación, presidida por cierta desconfianza, sigue siendo compleja⁴⁶.

En 2015 el Kremlin hizo una apuesta arriesgada en la guerra de Siria y, gracias a los éxitos militares, a la diplomacia energética y a las exportaciones de armamento a los países de la región, consiguió posicionarse con determinación en Oriente Medio, alcanzando el rango de potencia global.

Las sanciones norteamericanas a Rusia y la amenaza de una guerra comercial y tecnológica con China están reforzando aún más los cimientos sobre los que se asienta la «Asociación Estratégica Integral de Coordinación para una Nueva Era», que ha seguido evolucionando a medida que se intensifica la competencia estratégica global. China y Rusia no solo han ampliado la cooperación militar, diplomática y económico-energética, sino que también están llevando a cabo una cooperación tecnológica más amplia, que incluye telecomunicaciones de quinta generación, inteligencia artificial, biotecnología y economía digital⁴⁷.

La India en ascenso

La India está ganando cada vez mayor protagonismo en Asia y en el mundo. En la actualidad es la sexta economía más grande del mundo —tercera por PPA— con un PIB que ha crecido de 270 mil millones de dólares en 1991 a 2,6 billones en 2017, con una tasa de crecimiento del PIB en 2018 de 6,8 %, mientras el país se ha constituido en un motor del crecimiento económico mundial, como hiciera China en la década anterior⁴⁸. Al final de la próxima década la India ya será el Estado más poblado del mundo con un perfil de nación joven y dinámica. Nueva Delhi aspira además a que la India sea reconocida como una potencia global. Sus gobiernos han estado instando a la comunidad internacional a reconocer a la India un papel más importante en las instituciones mundiales como el Consejo de la ONU.

⁴⁶ STRONSKI, Paul; HG, Nicole. «Cooperation and Competition. Russia and China in Central Asia, the Russian Far East and the Arctic». *Carnegie Endowment for International Peace*. Febrero de 2018, p. 1.

⁴⁷ BENDETT, Samuel; KANIA, Elsa. «A new Sino-Russian high-tech partnership. Authoritarian innovation in an era of great-power rivalry». *Australian Strategic Policy Institute*. Report No. 22/2019, 29 de octubre de 2019, p. 3. Disponible en <https://www.aspi.org.au/report/new-sino-russian-high-tech-partnership>.

⁴⁸ MAGRI, Paulo. *India's Global Challenge. Growth and leadership in the 21st Century*. ISPI, junio de 2019, pp. 7 y 8.

Desde la llegada del primer ministro Narendra Modi al poder en 2014, la India ha ganado en ambición geopolítica, modificando su tradicional posición de no alineación. Para mostrar al mundo su determinación ha derribado con un cohete balístico de fabricación y desarrollo propios uno de sus satélites en órbita terrestre. El acontecimiento estableció al país como una potencia espacial militar y colocó a la India en el pequeño club de naciones con tal capacidad, junto con EE. UU., China y Rusia.

En mayo de 2019 Modi ganó de nuevo unas elecciones parlamentarias, esta vez por mayoría absoluta. Muchas expectativas para el segundo mandato se centran en la reforma económica. El primer ministro estableció para cuando finalice su segundo mandato en 2024 el objetivo de alcanzar 5 billones de dólares de PIB. Tal optimismo debe equilibrarse con el hecho de que la economía se ha desacelerado en los últimos años y el gobierno central está seriamente limitado por falta de liquidez como resultado de una disminución en la tasa de crecimiento de los ingresos, en parte debido a la introducción del impuesto a los Bienes y Servicios Nacionales. Con su capacidad fiscal para promover un mayor crecimiento económico limitada, el gobierno espera desencadenar un «ciclo virtuoso» de crecimiento liderado por la inversión privada tanto extranjera como nacional⁴⁹.

En la India abundan los desafíos, viejos y nuevos, internos y externos: desde 1990 ha sacado a cientos de millones de la pobreza extrema, pero incluso ahora uno de cada cinco habitantes es pobre, el país está plagado de desigualdades masivas, y de hecho crecientes, y los Estados de bajos ingresos albergan a casi la mitad de la población. Con 10 a 12 millones de nuevos solicitantes de empleo al año durante la próxima década, el Gobierno se enfrenta a un gran reto en términos de creación de empleo, educación y capacitación. Nueva Delhi también deberá garantizar un futuro saludable y sostenible para las personas, y la inclusión socioeconómica de la India rural en un país donde, a pesar de la rápida urbanización, se espera que en 2030 el 60 % de la población siga viviendo en las zonas rurales⁵⁰. Existe además la preocupación de que el nacionalismo hindú, que el primer ministro parece promover, pueda producir tensiones con las otras comunidades étnicas y religiosas del país.

⁴⁹ «Strategic Survey 2019». *IISS*. Octubre de 2019, p. 123.

⁵⁰ MAGRI, Paulo. *India's Global Challenge. Growth and leadership in the 21st Century*. ISPI, junio de 2019, p. 9.

La India también tiene que enfrentarse a un conjunto de desafíos regionales e internacionales. La tensión siempre presente con el vecino Pakistán sigue condicionada por el conflicto no resuelto en la región de Cachemira. La amenaza terrorista tiene para Nueva Delhi una compleja doble dimensión regional e internacional. Desde la independencia de la India y a pesar de sus muchos intereses y consideraciones internacionales comunes, la relación bilateral con Pekín se ha visto seriamente obstaculizada por el conflicto fronterizo que en 1962 llevó a la guerra y en 2017 tuvo un momento álgido durante la crisis de Doklam. Esto ha dado lugar a una gran desconfianza y a cierto grado de antagonismo entre ambas capitales. El gran proyecto chino de la Nueva Ruta de la Seda supone oportunidades tanto de colaboración como de fricción entre ambos colosos asiáticos. La creciente asertividad de China en la región plantea un problema nuevo y cada vez más complejo para la India a medida que Pekín expande constantemente su influencia en el sur de Asia y el Océano Índico, un área que Nueva Delhi ha considerado tradicionalmente parte de su propia esfera de influencia; Moscú, su principal proveedor de armamento, no ha dejado de estrechar su asociación estratégica con Pekín y de aumentar su hostilidad hacia Washington; la necesaria reforma militar que la India necesita choca con las restricciones de su propia economía, la escasa producción propia y unas adquisiciones de armamento tan diversificadas que crea problemas de compatibilidad e impide las sinergias.

Los retos actuales de la India en relación con China se pueden resumir en los siguientes puntos: una larga frontera indio-china a lo largo de la cual China mantiene la ventaja en capacidad ofensiva terrestre; el continuo apoyo chino a Pakistán; el dominio industrial y económico de China sobre India; el incremento del poder naval chino, que podría desempeñar un papel crucial en el desafío de la India en la región Indo-pacífico y, por último, el Corredor Económico China-Pakistán, una ramal importante de la Nueva Ruta de la Seda que atraviesa la parte de Cachemira controlada por Pakistán y que ha estrechado las relaciones económicas y los intereses geopolíticos que unen a Pekín e Islamabad⁵¹.

La rivalidad con China ha llevado a la India a establecer asociaciones con Japón, Australia, EE. UU. y otros. Esto no impide que

⁵¹ ELBRACHT, Romina y BOLMER, Ann-Margret. «The Between Arms Race and Alliance. How Pakistan and China Are Driving Indian Defense Policy». *Adenauer-Stiftung. International report* 3, 2019, p. 26.

Nueva Delhi aún luce con el legado de su tradicional política de no alineación y se niegue a comprometerse en alianzas. El primer ministro, Narendra Modi, impulsa la posición de la India como potencia global, rechazando la tutela de cualquiera de las otras grandes potencias y jugando una política internacional ambigua de acercamiento simultáneo a Washington y Pekín, manteniendo su tradicional vínculo con Moscú.

La India ha mejorado sus relaciones con China después del punto más bajo de 2017, cuando sus fuerzas armadas se enfrentaron en la meseta Doklam en la triple unión fronteriza India-China-Bután. En una cumbre en Wuhan en abril de 2018, Xi Jinping y Narendra Modi establecieron una relación de trabajo pragmática. En mayo de 2019, China levantó su prolongado veto sobre la incorporación del grupo con sede en Pakistán Jaysh-e-Mohammad (JeM) y su líder Masood Azhar en una lista de grupos terroristas de la ONU. Además, en junio, China se unió a otros 54 Estados del grupo Asia-Pacífico de la ONU para respaldar la candidatura de India por un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU en 2021-2022⁵².

Nueva Delhi equilibró la mejora de las relaciones con Pekín con una cooperación más profunda con Washington. En septiembre de 2018, las dos potencias inauguraron el tan esperado diálogo «2 + 2» entre sus representantes de Defensa y de Asuntos Exteriores. Esto produjo un acuerdo que facilitará el acceso de los indios a los avanzados sistemas de defensa de EE. UU. y permitirá a la India utilizar más plenamente su equipo militar fabricado en los EE. UU. Ambas capitales también acordaron establecer nuevas maniobras militares bilaterales, la primera de las cuales se realizó a fines de 2019⁵³.

Surgen varias preguntas: ¿qué tipo de poder global quiere ser la India?, ¿cómo evolucionarán sus relaciones con China?, ¿está preparada la India para liberar su masivo potencial económico, político y humano?

Los conflictos indo-pakistaní y afgano

La India y Pakistán mantienen el enfrentamiento militar más prolongado y enconado del continente asiático con una triple

⁵² «Strategic Survey 2019». *IISS*. Octubre de 2019, p. 80.

⁵³ *Ibidem*.

dimensión nuclear, convencional y terrorista, además de una explosiva mezcla de rivalidad histórica, religiosa, y volatilidad política de ambas naciones. En el centro del conflicto está la disputa territorial por la región de Cachemira, dividida entre ambos Estados por la que libraron dos guerras convencionales, en 1947-48 y 1965. La guerra de Kargil en 1999 llevó irónicamente a un compromiso diplomático. Se han dado también incontables incidentes de menor perfil. El esfuerzo militar lastra y condiciona la economía y la política tanto de Nueva Delhi como de Islamabad, aunque dada la distinta dimensión de ambos Estados tiene un impacto mucho mayor en Pakistán. Aunque la disputa sigue abierta, desde 2002 las discusiones y las medidas de fomento de la confianza han provocado una disminución de las fricciones.

No obstante, en febrero de 2019 se produjo un aumento de las tensiones entre India y Pakistán, la crisis más aguda en dos décadas, como consecuencia de un ataque suicida en Pulwama, en el estado de Jammu y Cachemira, que mató a 40 paramilitares indios y del que JeM se atribuyó la autoría. El Gobierno pakistaní negó toda responsabilidad en el ataque. En respuesta, la aviación india cruzó la Línea de Control (LoC) para bombardear un supuesto campo de entrenamiento JeM en Balakot, una ciudad en la provincia pakistaní de Khyber Pakhtunkhwa. Pakistán respondió con ataques aéreos contra objetivos en el lado indio de la LoC, derribando un MiG-21 indio. Fue la primera vez que India atacó a Pakistán propiamente dicho desde 1998 y la primera vez que la Fuerza Aérea de la India realizó una operación ofensiva contra Pakistán desde la última guerra total de los dos países en 1971. Las tensiones disminuyeron después del 1 de marzo, cuando Pakistán devolvió al piloto indio derribado⁵⁴.

Sin embargo, en agosto de 2019, Modi anunció la derogación del artículo 370 de la Constitución india y reabrió la cuestión de Cachemira. El artículo 370 había otorgado cierta autonomía a la Cachemira administrada por la India, incluido el derecho a elaborar políticas locales limitadas y a negar a los foráneos el derecho a adquirir tierras allí, lo que muchos musulmanes cachemires veían como protección contra los hindúes del resto de la India que se mudan a la región, cambiando su demografía y socavando

⁵⁴ *Ibidem*, p. 81.

su impulso por la independencia⁵⁵. Este asunto promete tensiones en la relación entre Nueva Delhi e Islamabad.

La rivalidad indo-pakistaní ha sido la principal causa de la implicación de Pakistán en Afganistán. Para conseguir profundidad estratégica, Islamabad siempre ha buscado que hubiera un gobierno aliado en Kabul sobre el cual la India tuviera poca o ninguna influencia. Pakistán fue uno de los tres gobiernos que reconoció a los talibán en la década de 1990 y desde entonces ha sido el poder que más los ha apoyado. Ahora la más que probable retirada de EE. UU. de Afganistán abrirá un nuevo horizonte en la geopolítica regional, probará la durabilidad de algunas coaliciones y pondrá a la India frente a decisiones difíciles. Nueva Delhi ve a los talibán demasiado dependientes de Pakistán y no los desea ver en el gobierno afgano; teme que el país pueda convertirse en un santuario para los grupos armados que actúan en territorio indio.

Dieciocho años después de haber enviado fuerzas al país para derrocar a los talibán y destruir a Al Qaeda, EE. UU. busca negociar su retirada de Afganistán. Washington ha aceptado conversaciones directas con los talibán sin un alto el fuego o la presencia del gobierno afgano, y está buscando garantías de que Afganistán no albergará a Al Qaeda u otros grupos extremistas después de que las fuerzas occidentales se vayan. Pakistán ha colaborado con EE. UU. en las negociaciones. Los talibán también han participado en la diplomacia regional con representantes de Irán, Pakistán y varios países de Asia Central⁵⁶.

Entre octubre de 2018 y agosto de 2019, EE. UU. y los talibán mantuvieron nueve rondas de conversaciones bilaterales sobre los términos para la retirada de las tropas estadounidenses/OTAN de Afganistán, lo que no impidió que durante esos meses el conflicto se intensificara. Desde que entró en negociaciones con los EE. UU., los talibán han aumentado sus ataques contra el Estado Islámico que lleva operando durante varios años en algunas provincias orientales que limitan con Pakistán, en parte para asegurar su monopolio sobre la insurgencia. Desde febrero de 2019 también se han producido conversaciones intraafghanas, las dos

⁵⁵ SALMAN, Kathryn. «If You Think Kashmir Was Turbulent in 2019, Wait for Next Year». *Foreign Policy*, 19 de diciembre de 2019. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2019/12/19/kashmir-autonomy-article-370-india-pakistan>.

⁵⁶ «The Armed Conflict Survey 2019». *IISS*. Publicado por Routledge Taylor& Francis Group, mayo de 2019, p. 225.

primeras en Moscú y la tercera en Doha. Tanto los talibán como el Gobierno aspiran a ser el poder político dominante en el país después de la retirada de EE. UU.

El proceso de paz requerirá un mecanismo multilateral que involucre a los EE. UU., China, India, Irán, Pakistán y Rusia. Dado los numerosos obstáculos, es poco probable que el camino hacia la paz en Afganistán sea fácil o corto. La clara preferencia de Washington es una retirada negociada que deje a Afganistán razonablemente estable. Lo más probable es que esto convierta a los talibán en un actor importante, o incluso dominante, del Gobierno afgano, siendo Pakistán uno de los principales beneficiarios⁵⁷. Lógicamente, Rusia, China e Irán también verán la retirada norteamericana con satisfacción.

Pakistán se juega mucho en el proceso de paz afgano. Si los talibán fueran legitimados al formar parte del gobierno de Kabul, se eliminaría un irritante importante en las relaciones de Islamabad con Washington que acusa a Pakistán de apoyar a los talibán, siendo EE. UU. el principal donante extranjero de Pakistán y uno de sus mayores mercados de exportación. Además el proceso de paz ha brindado al gobierno pakistaní la oportunidad de cooperar con los funcionarios estadounidenses.

Japón se reafirma

El país del sol naciente está despertando. Durante dos décadas la nación insular se había retirado de los asuntos regionales y mundiales. Ahora está en las primeras etapas de un empujón para restablecerse como una potencia regional autónoma, aunque sin desvincularse de la alianza con los EE. UU. Este proceso se está viendo estimulado por cambios en las estructuras internas de Japón y en el entorno geopolítico externo, así como por el liderazgo político de Shinzo Abe que el 20 de noviembre de 2019 se convirtió en el primer ministro que más tiempo ha estado al frente de Japón desde la Segunda Guerra Mundial.

Al final de la Guerra Fría, el orden político que había sostenido al Japón desde la Segunda Guerra Mundial comenzó a colapsar. Con la caída de la URSS, Japón perdió su importancia estratégica clave para los EE. UU. Washington se centró en mantener la estabilidad y el equilibrio de poder a lo largo de las fronteras

⁵⁷ «Strategic Survey 2019». *IJSS*. Octubre de 2019, pp. 118 y 119.

de la exURSS, primero en Europa oriental y luego en el Oriente Medio y Asia meridional. Mientras tanto, Japón comenzó a caer en el estancamiento económico y el desorden político interno. Sin un papel claro en la arquitectura estratégica de EE. UU. y sin un nuevo sistema en el que encajar, Japón se hundió, especialmente en comparación con su sólido éxito económico en los años 60-80. A partir de entonces, la rigidez institucional ha limitado los esfuerzos de los dirigentes japoneses para responder a los cambios sociales y económicos internos que estaban surgiendo, como el envejecimiento y la disminución de la población, así como la deslocalización de las industrias nacionales, impulsados por el hecho de que las empresas han tenido que lidiar con unas políticas laborales rígidas que hizo que muchas compañías japonesas perdieran frente a rivales en Corea del Sur, China, Taiwán y otras naciones⁵⁸.

Este orden de cosas está cambiando en el contexto de un nuevo entorno regional creado, tanto por el ascenso y la mayor agresividad de una China que está presionando para convertirse en una potencia regional y una Corea del Norte cada vez más amenazante, como por unos EE. UU. que están transfiriendo más responsabilidad a manos de sus socios y que parecen menos fiables que en cualquier otro momento desde la Segunda Guerra Mundial⁵⁹. El nuevo Japón que nace de esta transformación pretende: normalizar sus Fuerzas Armadas, impulsar una reforma estructural para reactivar la economía y remodelar su sociedad y su economía para apoyar su nueva posición geopolítica. El objetivo de Abe es tanto optimizar las garantías de seguridad como las ganancias económicas. Las élites estratégicas de Japón continúan considerando la alianza con los EE. UU. la máxima prioridad a corto y medio plazo.

No obstante, la volatilidad en la política de Trump en Asia ha obligado a Abe a reorientar la política de Japón hacia China. Los desarrollos recientes en las relaciones Tokio-Pekín están modulados por cálculos tácticos y no sugieren la disolución del objetivo principal de Abe de apoyar el orden regional liderado por EE. UU. Avanzando como un contribuyente proactivo para la paz, Japón también se compromete con China con la esperanza de confor-

⁵⁸ «Japan a 25-year Forecast». *Stratfor Global Intelligence*. Octubre de 2019, pp. 3 y 4.

⁵⁹ KAPLAN, Robert. «Asia's Coming Era of Unpredictability». *Foreign Policy*. 1 de septiembre de 2019. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2019/09/01/asias-coming-era-of-unpredictability>.

mar al gigante asiático como un poder responsable que respete las normas internacionales⁶⁰.

Japón sigue teniendo una circunstancia excepcional como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. El artículo 9 de su Constitución no le permite tener Fuerzas Armadas y, sin embargo, su Fuerza de Autodefensa es de hecho una fuerza militar en todos los sentidos menos en el nombre, con un personal de 250.000 militares en activo. Su marina con 110 buques y medios muy avanzados puede considerarse la quinta más importante del mundo, solo superada en Asia por EE. UU., Rusia y China. Shinzo Abe está decidido a cambiar la Constitución para normalizar la situación. El momento podría ser propicio porque, por primera vez en mucho tiempo, la dimensión militar de Japón es percibida por las otras naciones asiáticas, excepto China, como una contribución positiva. Sin embargo, Tokio podría verse tentada a desarrollar el arma nuclear si las tensiones en Asia oriental aumentaran, especialmente con Corea del Norte, o si se iniciara una carrera nuclear en el continente. En ese caso, se podría producir un serio reajuste geoestratégico y un grave deterioro de la percepción de Japón por parte de sus vecinos y de EE. UU. Sea lo que fuere, la posición insular y periférica de Japón, con una importante presencia de fuerzas norteamericanas en su territorio le confiere un enorme valor geoestratégico.

Distanciamiento entre Japón y Corea del Sur

Las relaciones bilaterales entre Japón y Corea del Sur han pasado en 2019 por un momento delicado, poniendo en riesgo la alianza de seguridad que mantienen ambos países con EE. UU. Las relaciones entre Tokio y Seúl nunca han sido fáciles como consecuencia de la experiencia colonial surcoreana a manos de Japón entre los años 1910 y 1945. El conflicto sigue latente y en noviembre 2018, Seúl aprobó que las empresas japonesas pagaran reparaciones por utilizar mano de obra esclava durante el periodo en el que Corea formó parte del Imperio japonés⁶¹. Los tribunales japoneses suspendieron la medida alegando que este conflicto se resolvió en 1965 cuando ambos países reanudaron sus relaciones diplomáticas.

⁶⁰ BASU, Titli. «Japan's Strategic Calculations: Constraints and Responses». IDSA Issue Brief, enero de 2019, p. 8.

⁶¹ LLANDRES, Borja. «La tensa relación bilateral entre Japón y Corea». *Análisis en 3 minutos* n.º 240. Diciembre de 2019.

El motivo de la crisis entre ambas potencias asiáticas se centró en la guerra comercial después de que en el verano de 2019 Japón impusiera a Corea del Sur controles de exportación a los materiales químicos para la fabricación de pantallas y de *chips* de memoria, eliminando a Corea del Sur de la lista de socios comerciales fiables. Tokio insistió en que la decisión del control de exportaciones se basaba en preocupaciones de seguridad nacional. No obstante, Seúl consideró que era una represalia por las decisiones de la Corte Suprema y rebajó el estatus de Japón como socio comercial. Por su parte, Corea del Sur decidió cancelar el Acuerdo de Seguridad General de Información Militar con Japón con graves consecuencias por la disminución de los lazos bilaterales de seguridad⁶².

Las tensiones sobre la soberanía territorial también aumentaron en julio de 2019 después de que aviones militares chinos y rusos atravesaran el espacio aéreo sobre los islotes en el mar de Japón reclamado por ambos países. Corea del Sur disparó tiros de advertencia contra los aviones militares rusos por cruzar hacia lo que Corea del Sur consideraba su espacio aéreo soberano. Japón objetó que Corea del Sur no tenía derecho a hacerlo, lo que centró la atención en la discordia por la soberanía territorial japonesa-surcoreana, en lugar de en las implicaciones de seguridad del incidente.

Un deterioro prolongado de los lazos entre Tokio y Seúl podría enviar una señal de debilidad en relación con las alianzas de los EE. UU. en la región y envalentonar a sus rivales, Corea del Norte, Rusia y China, que desearían ver declinar la influencia de Washington⁶³. Washington alentó a sus dos aliados a resolver sus diferencias a través del diálogo y enfatizó la importancia de la cooperación entre EE. UU., Japón y Corea del Sur para abordar los desafíos de seguridad planteados por Corea del Norte y China. Durante la cumbre del G20, celebrada en noviembre de 2019 en la ciudad japonesa de Nagoya, Japón y Corea del Sur tuvieron un importante gesto de acercamiento diplomático. Japón salvó el intercambio de inteligencia militar con Seúl que expiraba en fecha cercana y los ministros de Exteriores de ambos países anunciaron que se estaba preparando una cita bilateral para diciembre entre Shinzo Abe y Moon Jae-in, que sería la primera en

⁶² SZECHENYI, Nicolas. «Mounting Tensions: A Timeline of Japan-South Korea Relations». CSIS. 22 de octubre de 2019. Disponible en <https://www.csis.org/analysis/mounting-tensions-timeline-japan-south-korea-relations>.

⁶³ *Ibidem*.

más de un año y ofrecería otra ocasión para superar sus disputas históricas.

La amenaza de Corea del Norte

En el segundo semestre de 2017 Corea del Norte se posicionó en el primer plano de las preocupaciones geoestratégicas regionales como consecuencia de una secuencia de ensayos de misiles balísticos. La estrategia de EE. UU. fue de máxima presión y la retórica hostil se intensificó por ambas partes. El presidente Trump presionó activamente para imponer sanciones económicas aún más estrictas a Pyongyang por medio de resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.

Posteriormente, el presidente de EE. UU. mantuvo tres reuniones con el dictador norcoreano y expresó reiteradamente su confianza en que Corea del Norte estaba ansiosa por desnuclearizarse. Después de su primera cumbre con Kim, en junio de 2018 en Singapur, Trump tuiteó: «Ya no hay una amenaza nuclear desde Corea del Norte». No obstante, Washington no ha logrado un progreso apreciable en sus esfuerzos por persuadir a Pyongyang para que reduzca y finalmente cierre su programa nuclear.

En noviembre de 2019 Corea del Norte disparó dos misiles de corto alcance hacia el mar de Japón. Fue la decimotercera prueba de misiles de Pyongyang ese año. Además, las primeras conversaciones entre las dos partes en ocho meses en Estocolmo se interrumpieron después de solo ocho horas y media. Los delegados norcoreanos se retiraron, y Pyongyang dijo posteriormente que no reanudarían las «repugnantes» negociaciones con los EE. UU. Corea del Norte representa una amenaza mayor que nunca. Ha continuado expandiendo sus programas nucleares y de misiles, y ha estado probando misiles de corto alcance que colocan a las tropas estadounidenses en Corea del Sur y Japón, así como a las poblaciones civiles de estos países, en un peligro mucho mayor⁶⁴.

La consecuencia involuntaria de las conversaciones de Trump con Kim Jong Un es que ambas Coreas han iniciado un diálogo propio que tendrá su propia lógica y un desarrollo en el tiempo que podría conducir a un tratado de paz entre Pyongyang y Seúl y

⁶⁴ TERRY, Sue Mi. «North Korea's Strong Hand Against the U.S.». *CSIS*. 4 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.csis.org/analysis/north-koreas-strong-hand-against-us>.

a la expulsión de más de 23.000 militares estadounidenses de Corea del Sur. Tal situación no puede descartarse. Los escenarios de países divididos en el siglo xx han tenido una tendencia a conseguir la reunificación: Vietnam del Norte y del Sur, Alemania Occidental y Oriental, Yemen del Norte y del Sur. Si esto llega a suceder en la península de Corea, el principal perdedor será Japón. Tokio ha requerido una península coreana dividida para su propia seguridad, porque, debido a la brutal colonización de Tokio y al legado de la Segunda Guerra Mundial, una Corea unida sería instintivamente antijaponesa. La reciente escalada de las tensiones comerciales entre Corea del Sur y Japón no es más que una muestra de las tensiones políticas que podrían surgir en el futuro entre una Corea reunificada y Japón⁶⁵.

Presencia de EE. UU. en el sistema de alianzas asiático

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, EE. UU. ha sido la potencia dominante del panorama geoestratégico asiático. Al acabar la Guerra Fría los problemas estratégicos perdieron relevancia, pero Washington reforzó su posición y permaneció como árbitro regional. El punto de inflexión fue la intervención militar de EE. UU. en Oriente Medio después del 11 de Septiembre. Las guerras de Afganistán y de Irak resultaron mucho más costosas en medios y tiempo de lo esperado, generando una gran inestabilidad en Oriente Medio y focalizando la atención de Washington en dicha región y en la lucha contra el terrorismo radical islámico. En las capitales asiáticas se empezó a percibir que EE. UU. estaba descuidando su tradicional liderazgo político, económico y de seguridad en Asia Oriental. La crisis financiera global de 2008 contribuyó a debilitar aún más el prestigio y la influencia de la potencia norteamericana en la región. Por el contrario, la economía china había demostrado una gran solidez y había sobrellevado mejor las consecuencias de dicha crisis financiera.

Pekín explotó con entusiasmo el distanciamiento de EE. UU. de los asuntos asiáticos. En menos de una década pudo primero catapultar su influencia económica y luego su influencia política y de seguridad. Para muchas élites políticas asiáticas, en particular dentro de la ASEAN, esta transición se interpretó inicialmente como relativamente benigna, posiblemente inevitable y una cir-

⁶⁵ KAPLAN, Robert. «Asia's Coming Era of Unpredictability». *Foreign Policy*. 1 de septiembre de 2019.

cunstancia que, en parte, fue incluso celebrada. Desde la crisis financiera global y hasta la guerra comercial en curso, la visión asiática de China y de los EE. UU. se ha polarizado cada vez más⁶⁶.

En 2011, en respuesta a la nueva asertividad de China, el presidente Obama devolvió la atención preferente de EE. UU. a Asia con lo que se ha conocido como *Pivot to Asia* y que supuso un refuerzo a las iniciativas del G-20, del TPP y de la asociación estratégica con la India y un aumento de la postura de fuerza del Mando del Pacífico⁶⁷. El TPP, un megaacuerdo de libre comercio que representaba más del 40 % del PIB mundial, fue la pieza clave de su nueva estrategia para el continente. No obstante, al desvincularse de él su sucesor, la iniciativa ha tenido un efecto contraproducente, debilitando la posición de la Administración norteamericana en Asia.

Para obstaculizar el ascenso de China, el presidente Trump ha encontrado en el comercio y la tecnología unos ámbitos para intentar una estrategia de contención del gigante asiático, indicando una tendencia que probablemente se vaya consolidando a lo largo de la próxima década indistintamente de quién ocupe el cargo de presidente. El enfrentamiento es ya sistémico y no coyuntural. Al mismo tiempo, el enfoque de negociaciones comerciales bilaterales exigentes con los distintos países de la región, incluidos sus más estrechos aliados, Japón y Corea del Sur, ha creado una cierta contradicción.

Después del primer viaje de Trump a Asia en noviembre de 2017, el Indo-Pacífico comenzó a tomar forma como la base conceptual de la estrategia de seguridad estadounidense en Asia. El reforzamiento del Dialogo de Seguridad Cuadrilateral (Quad) entre EE. UU., Japón, Australia y la India, fue la consecuencia de ello y es ahora la base de la geoestrategia de Washington en la región. El gran reto de EE. UU. es conseguir darle mayor desarrollo, lo que no va a ser fácil porque los cuatro países difieren parcialmente en sus puntos de vista sobre las tendencias estratégicas de la región, no está claro si las cuatro potencias podrán maximizar las oportunidades de cooperación al tiempo que aseguran que

⁶⁶ ROBERTS, Christopher B. *Beijing Belligerent Revisionism: Reconstituting Asia's «End of History»?* Strategic & Defense Studies Centre, septiembre de 2018, pp. 3 y 4.

⁶⁷ GREEN, Michael. «The Legacy of Obama's "Pivot" to Asia». *Foreign Affairs*, 3 de septiembre de 2016. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2016/09/03/the-legacy-of-obamas-pivot-to-asia>.

las rivalidades geopolíticas más amplias no vuelvan a debilitar el vínculo, además de que esta entente cuadrilateral está limitada por la vaguedad del concepto del Indo-Pacífico y la ausencia de Indonesia⁶⁸.

Ya en diciembre de 2017 la Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU. reconoció que el desafío más importante para los intereses de EE. UU. y sus socios es la creciente competencia entre visiones libres y represivas del futuro orden internacional, donde los poderes revisionistas autoritarios buscan promover sus intereses particulares a expensas de los demás, reconociendo a Asia como su teatro estratégico primordial. Trump ha avanzado su visión para la región a través de la estrategia del Indo-Pacífico libre y abierto (FOIP, por sus siglas en inglés), que se basa en, y tiene como objetivo proteger, principios comunes que han beneficiado a todos los países de la región. Estos principios incluyen «el comercio libre, justo y recíproco, entornos de inversión abiertos, buena gobernanza y libertad de los mares». La estrategia FOIP articula el enfoque de los EE. UU. en el Indo-Pacífico a través de tres pilares: economía, gobernanza y seguridad⁶⁹.

Sin embargo, desde la perspectiva de la mayoría de las élites políticas y académicas asiáticas, el compromiso de Washington con Asia durante el mandato de Trump se está limitando principalmente a la Península de Corea y China, quedando todo lo demás en segundo plano. Al darle la espalda a la construcción de alianzas, ha debilitado el marco de gestión requerido para inhibir la escalada militar en Asia en un momento de complejas interacciones entre los sistemas de armas de alta gama. La confianza mutua y los entendimientos implícitos que unieron a los EE. UU. con sus aliados en Asia se han diluido seriamente⁷⁰.

En Asia, los aliados de EE. UU. buscan un acomodo parcial con China como cobertura contra la posibilidad de distanciamiento de Washington. Por otra parte, los asiáticos ya no ven a los EE. UU. como un hegemon sino como un proveedor de servicios. Las ar-

⁶⁸ ENVALL, David. «The Quadrilateral Security Dialogue: Towards an Indo-Pacific Order?». *RSIS policy report*. Septiembre de 2019. Disponible en https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2019/09/PR190909_The-Quadrilateral-Security-Dialogue.pdf.

⁶⁹ «A Free and Open Indo-Pacific. Advancing a Shared Vision». Departamento de Estado de los EE. UU. 4 de noviembre de 2019. Disponible en <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

⁷⁰ KAPLAN, Robert. «Asia's Coming Era of Unpredictability». *Foreign Policy*, 1 de septiembre de 2019. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2019/09/01/asias-coming-era-of-unpredictability>.

mas, el capital, el petróleo y la tecnología de la gran potencia norteamericana son servicios públicos en un mercado global. EE. UU. es un proveedor, y Asia se ha convertido en su mayor cliente y competidor al mismo tiempo. Hubo un momento en que Washington era la opción predeterminada para la provisión de seguridad, capital y tecnología, pero los propios países asiáticos poseen cada vez más estos servicios. EE. UU. ya no es tan indispensable⁷¹.

Washington no ha dejado de tener una estrategia de seguridad inspirada en ideas y principios, lo que contrasta con su rival chino, que carece de tales consideraciones, pero también con los aliados de EE. UU. en Asia, cuyo enfoque es esencialmente pragmático. Aunque Washington seguirá siendo un actor clave en el continente asiático, su autoridad moral es cosa del pasado y los actores asiáticos evitarán posicionamientos donde lo económico, lo estratégico y lo diplomático queden alineados.

Carrera de armamento en Asia

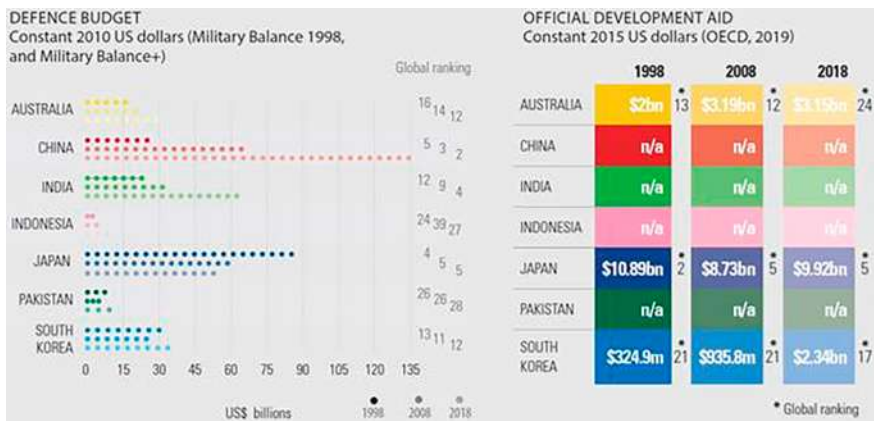


Figura 13. Evolución de los presupuestos de Defensa. Fuente: Strategic Survey 2019

De 2014 a 2018, el 40 % de todas las compras mundiales de armas se destinaron a la región de Asia, un indicador de que el continente se está militarizando cada vez más (figura 13). En 2018 se observaron niveles significativos de rearme nuclear

⁷¹ KHANNA, Parag. *The Future is Asian: Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century*. Simon & Schuster, 2019.

por parte de Pakistán, China e India. Si bien China ha invertido en expandir y diversificar su arsenal nuclear, tanto India como Pakistán han aumentado la cantidad de material de fisión, lo que podría conducir a un aumento relevante del número de armas nucleares en la próxima década. Corea del Norte continúa priorizando su programa nuclear militar como un elemento central de su estrategia de seguridad nacional, así como sus sistemas de lanzamiento de misiles balísticos de medio y largo alcance⁷².

China lideró el gasto militar en 2018 en Asia con 250.000 millones de dólares invertidos, un 5 % más que el año anterior. Estas cifras la convierten en el segundo país del mundo que más gasta en armamento después de EE. UU., que destina 649.000 millones. India incrementó su presupuesto militar en un 3,1 % hasta alcanzar los 66.500 millones; mientras que su gran rival, Pakistán, destinó un 11 % más de dinero a sus Fuerzas Armadas, hasta alcanzar un gasto de 11.400 millones. Corea del Sur y Vietnam completan este *top cinco*. Seúl realizó la subida más importante desde 2005 (un 5,1 %) y gastó 43.100 millones de dólares, mientras que Vietnam destinó 5.500 millones, un 7,4 % más que en el ejercicio anterior. Cuatro países asiáticos están en el *top diez* de importadores mundiales: India (2.^a posición), China (6.^a) Corea del Sur y Vietnam (en 9.^o y 10.^o puesto, respectivamente)⁷³.

La dimensión más preocupante es la nuclear. La dinámica global entre las grandes potencias está llamada a terminar influyendo en el contexto nuclear asiático en sus dos teatros: el oriental y el meridional. Una de las cuestiones más importantes que se ha derivado del advenimiento de un nuevo orden internacional multipolar y de la vuelta de las rivalidades entre las grandes potencias ha sido el retorno del protagonismo de las armas nucleares que el final de la Guerra Fría había hecho olvidar. Después de tres décadas nos encontramos con que el volumen de los diferentes arsenales nucleares responde, en lo esencial, al equilibrio de fuerzas del final de la Guerra Fría y ya no refleja la realidad geoestratégica actual. Según el SIPRI, sobre un total de 14.465 cabezas nucleares, Rusia dispone de 6.850 y EE. UU. de 6.450,

⁷² «Armaments, disarmaments and International Security». *SIPRI Yearbook 2019*. 2019, pp. 10 y 11. Disponible en https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-06/yb19_summary_eng.pdf.

⁷³ GIMENEZ CHUECA, Iván. «La Carrera de armas en Asia, ¿peligro inminente?». *es-global*. 27 de agosto de 2019.

China de 280, la India de 130 a 140⁷⁴, Pakistán de 150 a 160 y Corea del Norte de 20 a 30.

Tanto Washington como Moscú están renovando su arsenal nuclear. En EE. UU., esto incluye armas nucleares mejoradas y modernizadas, una nueva Fuerza Espacial y un programa ampliado de defensa contra misiles balísticos. En Rusia, el camino estratégico no es menos expansivo⁷⁵. En Asia Oriental están actuando dos factores determinantes: el desafío planteado por los agresivos programas de desarrollo nuclear y de misiles de Corea del Norte y el surgimiento de China como potencia regional, a lo que EE. UU. responde con una cada vez mayor participación y presencia militar en la región, magnificando una carrera balística y nuclear regional subyacente entre Washington y Pekín. EE. UU., Japón y Corea del Sur están acumulando un formidable sistema de defensa aérea capaz de interceptar una parte significativa del arsenal de misiles balísticos de Corea del Norte. Por su parte, China mantiene un programa de desarrollo de misiles balísticos activo y diverso, mejorando sus fuerzas de misiles en número, capacidad y tipo. Las inversiones actuales en misiles chinos indican que Pekín está reestructurando sus fuerzas de misiles para restablecer la disuasión y lidiar con un nuevo entorno de amenazas posiblemente más hostil⁷⁶.

Dada su debilidad relativa en el ámbito convencional y sus aspiraciones de ganar el status de potencia global, la India persigue el objetivo de igualar el arsenal nuclear chino. El objetivo principal de las armas nucleares no es el despliegue real, sino más bien una disuasión para mantener el *statu quo* entre India por un lado y China y Pakistán por el otro, porque aunque India es el único país en el mundo que se enfrenta a dos oponentes con armas nucleares en sus fronteras, no necesariamente espera una escalada nuclear por parte china. Al igual que Nueva Delhi, Pekín también aplica una política de no primer uso, lo que implica el empleo de armas nucleares solo en

⁷⁴ «SIPRI, World Nuclear Forces». *SIPRI Yearbook 2018*. Oxford University Press, 2018, p. 235. Disponible en <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIYB18c06.pdf>.

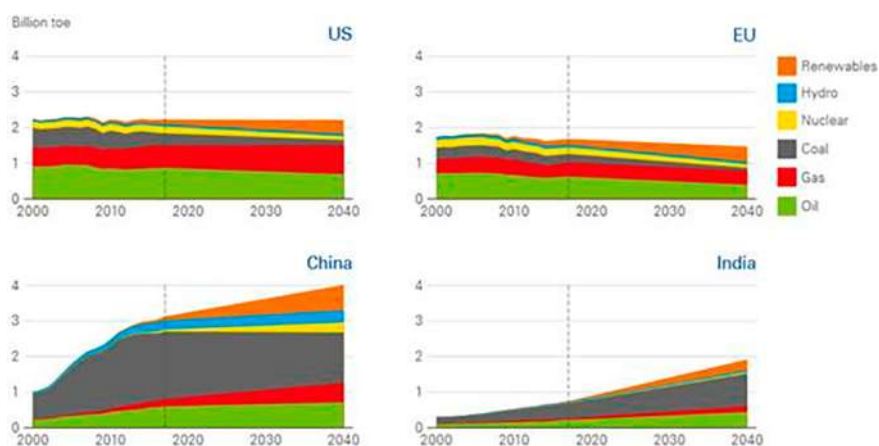
⁷⁵ «Armaments, disarmaments and International Security». *SIPRI Yearbook 2019*. 2019, p. 1.

⁷⁶ SIINGH, Nopur. «A Looming Nuclear Arms Race In East Asia?». *Indian Defense Review*. 25 de septiembre de 2017. Disponible en <http://www.indiandefencereview.com/a-looming-nuclear-arms-race-in-east-asia>.

caso de un ataque nuclear y no como defensa contra fuerzas convencionales⁷⁷.

Lo más probable es que poco a poco, tanto en Asia como a nivel global, el panorama se deslice hacia un rearme nuclear de perfiles similares a los de la Guerra Fría, pero con las particularidades de unos avances tecnológicos muy significativos que modifican muchos de los parámetros del pasado.

El auge de Asia y el orden global



Consumo de energía primaria por región y combustible.
Figura 14. Fuente: BP Energy Outlook 2019

Una consecuencia evidente del ascenso de Asia es que en el futuro los asuntos globales se decidirán principalmente en función de su relación con la realidad asiática. Esto afecta a las cuestiones materiales al igual que a los grandes sistemas de valores. El esfuerzo internacional por combatir los efectos del cambio climático sirve como el ejemplo más esclarecedor. Como muestra la figura 14, tanto en China como en la India la proporción de carbón —el combustible más contaminante de todos— en su mix energético es altísima, reduciéndose muy lentamente en China y creciendo en la India. En ambos países el carbón se ve favorecido por los costes, el empleo y la seguridad energética, suponiendo

⁷⁷ ELBRACHT, Romina y BOLMER, Ann-Margret. «The Between Arms Race and Alliance. How Pakistan and China Are Driving Indian Defense Policy». *Adenauer-Stiftung, International report*3. 2019, p. 28.

el 70 % de la producción de electricidad⁷⁸. Aunque gran parte de las nuevas capacidades vayan a ser energías limpias, por mucho tiempo seguirá existiendo el problema de las capacidades ya instaladas que en el caso de las centrales de carbón tienen una vida útil de entre 40 y 50 años. En los países en vías de desarrollo de Asia las centrales de carbón existentes han operado un promedio de 12 años⁷⁹. Si estas tendencias no se corrigen, los esfuerzos del resto del mundo quedarán en agua de borrajas.

Las potencias asiáticas al expandirse, ahora China pero pronto también la India, están condicionando el desarrollo de otras regiones del mundo. África y Latinoamérica, dos regiones de futuro bastante incierto y gran interés para España, dependen cada vez más de las infraestructuras e inversiones asiáticas. China está aplicando un modelo de relación que impulsa el desarrollo e ignora los aspectos relacionados con los derechos humanos. Está por ver si su presencia en dichas regiones tiene efectos estabilizadores positivos.

Muchos de los grandes desarrollos tecnológicos y aspectos esenciales de las comunicaciones globales, como el 5G, se están llevando a cabo en Asia. Dicho continente va a liderar cada vez más la innovación convirtiéndose en factor de transformación global. Existe el serio peligro de que la guerra económico-tecnológica entre las actuales superpotencias china y norteamericana fragmente el espacio tecnológico y de las comunicaciones, obligando a los Estados a elegir entre sistemas de uno u otro bloque. China tiene la ventaja clara en Asia y esto puede también dársele a nivel global.

El orden internacional liberal basado en normas que hasta fechas recientes servía de referencia al ordenamiento internacional es un constructo occidental en todos sus aspectos. En Occidente costará mucho aceptar otro orden de las cosas porque las sociedades occidentales siguen considerándose el referente moral global y mantienen el empeño de que todas las sociedades del mundo se configuren según unos valores que son la consecuencia de la herencia y la experiencia primero de Europa y después de las naciones occidentales en su conjunto. Las naciones asiáticas,

⁷⁸ «BP Energy Outlook 2019». P. 65. Disponible en <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/energy-outlook/bp-energy-outlook-2019.pdf>.

⁷⁹ «World Energy Outlook 2019». Agencia Internacional de la Energía, resumen ejecutivo, versión en español, pp. 6 y 7.

una vez alcanzada lo que es percibido como la mayoría de edad, ya no van a aceptar que Occidente siga fijando las normas internacionales y estableciendo los códigos de conducta dentro de los Estados. Este es otro teatro estratégico donde se darán las batallas del siglo XXI.

Conclusiones

Asia se ha convertido en el principal teatro estratégico y comercial del mundo. Esta tendencia hacia la centralidad de dicho continente seguirá creciendo en las próximas décadas. Esto supone una transformación revolucionaria de un mundo que se ha modernizado y globalizado siguiendo un proceso de occidentalización. En adelante las civilizaciones asiáticas, con sus propios sistemas de valores, rivalizarán con Occidente en el reordenamiento del orden global. Las naciones asiáticas, alcanzada la mayoría de edad, ya no van a aceptar la tutela de Washington, con quien, sin embargo, se seguirán relacionando como una potencia esencial en los equilibrios regionales. La Cuarta Revolución Industrial es otro teatro en el que se medirán las ambiciones de poder de las potencias asiáticas.

El enfrentamiento chino-norteamericano es el principal factor disruptivo tanto del orden asiático como del global. Washington y Pekín están polarizando el panorama geopolítico regional. Sin embargo, Asia se está configurando como un orden regional multipolar, donde las otras potencias asiáticas se resisten a quedar reducidas a elegir entre un bando o el otro. La asociación estratégica chino-rusa está resultando un importante respaldo para Pekín. La India reclama con insistencia una posición de primer rango con opciones abiertas hacia EE. UU. y China. Tokio, con un perfil militar cada vez más robusto, sigue apostando por la alianza con Washington sin por ello dar la espalda económica a Pekín. El conflicto creado por Corea del Norte y la reacción norteamericana han abierto la posibilidad de un reencuentro coreano. Indonesia pronto tendrá que empezar a desempeñar un papel geoestratégico más determinante. Pekín y Washington aspiran a ganar influencia sobre el Sudeste Asiático en una disputa que quizás se convierta en la clave del futuro geopolítico de Asia.

Es probable que China continúe expandiendo su alcance militar y su designio económico en el Indo-Pacífico y Eurasia, pero la crisis demográfica china terminará reduciendo el alcance de las ambiciones de Pekín. Si la India es capaz de poner en orden su

economía, la demografía disparará su huella geoestratégica. Japón disfruta de una posición geopolítica y de una nueva ambición nacional que le aseguran un asiento a la lumbré. A Washington le costará aceptar que es tiempo de nuevos enfoques estratégicos y que los asiáticos ya no aceptan su supremacía moral, aunque le necesiten más que nunca.

Los mares y océanos que bañan las costas de Asia están acaparando la atención militar de la región Asia-Pacífico. Las tensiones van en ascenso. El fantasma del arma nuclear y una cierta carrera de armamentos han recuperado el protagonismo perdido. No se puede descartar que los enfrentamientos sigan derroteros no deseados por las partes.

Pase lo que pase, las grandes cuestiones que nos preocupan, como el cambio climático o el desarrollo integral de África, así como la paz y la prosperidad de nuestras sociedades dependerán cada vez más de las decisiones políticas y los acontecimientos que ocurran en la hasta hace poco tiempo «lejana Asia».

Capítulo tercero

El desorden regional del Mediterráneo. Desafíos estratégicos una década después de la Primavera Árabe

M.^a Dolores Algora Weber¹

Resumen

A punto de cumplirse una década desde el estallido de la Primavera Árabe, el Mediterráneo se caracteriza por el desorden regional. Un análisis prospectivo de la situación deja un balance incierto del futuro de esta zona estratégica. En Argelia, en el Líbano o en Iraq nuevas movilizaciones sociales se asimilan a las pasadas revoluciones de Túnez y Egipto. Los irresolutos conflictos de Libia en el Magreb y de Siria en Oriente Próximo siguen generando una inestabilidad en la que se definen los riesgos y las amenazas del Mediterráneo en su totalidad. La inseguridad en el Sahel o la implementación del Pacto del Siglo son factores que disparan las alarmas. La independencia estratégica de Turquía, la retirada de Estados Unidos, la reaparición de Rusia o la expansión de Irán son factores que marcan la complejidad de las alianzas internacionales en la región. El Proceso de Barcelona-Unión por el Mediterráneo de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea ofrece un marco de estabilidad.

¹ Investigadora del Proyecto I+D: «Crisis y procesos de cambio regional en el norte de África. Sus implicaciones para España» (CSO2017-84949-C3-3-P). www.mariadoloresalgora.es.

España debe desempeñar un papel clave en la recuperación de este proceso.

Palabras clave

Primavera Árabe; Mediterráneo; desafíos estratégicos; Magreb; Sahel; Oriente Próximo; guerra de Siria; Kurdistán; Turquía; Irán; Estados Unidos; Rusia; Unión Europea; España; Proceso de Barcelona-Unión por el Mediterráneo.

The regional disorder of the Mediterranean. Strategic challenges a decade after the Arab Spring

Abstract

About a decade after the outbreak of the Arab Spring, the Mediterranean is characterized by regional disorder. A prospective analysis of the situation leaves an uncertain balance of the future of this strategic area. In Algeria, Lebanon or Iraq, new social mobilizations are assimilated to the past revolutions of Tunisia and Egypt. The unresolved conflicts of Libya in the Maghreb and Syria in the Middle East continue to generate instability in which the risks and threats of the Mediterranean as a whole are defined. Insecurity in the Sahel or the implementation of the Pact of the Century are factors that trigger alarms. The strategic independence of Turkey, the withdrawal of the United States, the reappearance of Russia or the expansion of Iran are factors that mark the complexity of international alliances in the region. The Barcelona Process-Union for the Mediterranean within the Foreign and Security Policy of the European Union offers a framework of stability. Spain must play a key role in the recovery of this process.

Keywords

Arab Spring; Mediterranean; strategic challenges; Maghreb; Sahel; Middle East; Syrian War; Kurdistan; Turkey; Iran; U.S; Russia; European Union; Spain; Process of Barcelona-Union for the Mediterranean.

Introducción

El Mediterráneo es una región de intercambios humanos, económicos y comerciales o energéticos, así como un espacio de confluencia y trasmisión de culturas y pensamiento político, que lo convierten en un ámbito en el que tienen lugar numerosas ambiciones estratégicas y geopolíticas.

A pesar de lo que señalan muchos analistas, al considerar el desplazamiento del epicentro del orden mundial hacia la zona del oriente asiático, el Mediterráneo sigue ocupando un ámbito de significativa relevancia para el análisis de las tendencias que se observarán en el escenario internacional más inmediato. Un área estratégica de trascendencia extraordinaria tanto para el conjunto de la Unión Europea como para los países ribereños, entre ellos España. Es aquí donde la proyección exterior española adquiere un valor singular por su posición geográfica, pero también por otros muchos factores que superan esta condición. Es el área en la que de forma natural se reúnen las circunstancias que conforman sus intereses vitales como Estado, pero, además de estos, los estratégicos como actor internacional.

En la actualidad asistimos a un área convulsa, que bien se podría describir más por su desorden regional que por cualquier otra realidad. Un desorden que se deriva de la inestabilidad política y económica de los gobiernos y del empoderamiento de una sociedad civil dispuesta a promover los valores democráticos; de la prolongación de conflictos inacabados; de la configuración de alianzas transitorias que no sobreviven a los cambios estratégicos, ni siquiera responden a intereses permanentes capaces de aunar a los mismos actores en diferentes escenarios; de la aparición de actores no gubernamentales, como es el caso de las milicias, que actúan como mercenarios al servicio de los gobiernos locales y las potencias internacionales; de la expansión de los intereses estratégicos de los grandes poderes asiáticos, regidos por el impulso de la globalización. En definitiva, un escenario, que desde que tuvo lugar, no ha dejado de estar marcado por aquella subversión del orden conocida como la Primavera Árabe.

Alcanzada prácticamente una década de las revueltas que cambiaron la evolución regional, en el 2020, se prolongan sus consecuencias con muy diferentes resultados. Lejos del interés

mediático de entonces, en el último año, se podría percibir una renovación del impulso social que removió la política de los países árabes. Mientras que, paralelamente, las situaciones de conflicto se mantienen enconadas, ganando en complejidad las vías conducentes a conseguir la estabilidad interna de dichos Estados y frenar la inseguridad regional.

En 2011 la sucesión de revueltas englobadas en el proceso de la Primavera Árabe supusieron un punto de inflexión a raíz del cual se han trazado las tendencias generales que actualmente definen los desafíos y amenazas que engloba esta área estratégica. Entre los factores, emergentes desde entonces y todavía sin resolver, se encuentran:

- El colapso de los regímenes autoritarios en los países del norte de África y Oriente Próximo, que han generado una inestabilidad política y social generalizada y han afectado a la evolución económica y mercados energéticos.
- La trayectoria de Libia y de Siria permanecen pendientes de perplejas soluciones. Ambas guerras han debilitado la integración entre los Estados árabes y han propiciado contextos para la presencia de nuevos actores estatales en el Mediterráneo, como es el caso de Rusia. Paralelamente la acción de otros no gubernamentales, les ha proporcionado a estos un peso cada vez más relevante.
- La situación del Sahel se ha convertido en un escenario de máxima alerta, que especialmente afecta a países del Magreb y la Unión Europea, pero en ningún caso queda lejos de la penetración de otros actores procedentes de Oriente Próximo y Oriente Medio.
- En estos contextos se ha potenciado la actividad de grupos terroristas yihadistas que actúan en la región como en la Unión Europea.
- La aceleración de movimientos humanos, ya sea por migraciones clandestinas o refugiados, que han alcanzado unas dimensiones sin precedentes en estos años, se definen como de crisis de muy amplio espectro y alcance.
- Como elemento externo, entre las grandes potencias internacionales, la posición de Estados Unidos en Oriente Próximo ha desencadenado cambios estratégicos que atañen no solo al orden regional, sino también al internacional. Igualmente, el estrechamiento de la relación entre Rusia e Irán ha despertado desafíos a la seguridad que entrañan variables geopolíticas que afectan a la región del Mediterráneo. China se muestra

como un poder cada vez menos silencioso, cuya expansión es visible no solo en el orden económico, sino que además se hace cada vez más presente en el ámbito político.

Todos estos factores, bien de manera geográfica o de manera transversal, trazan las tendencias generales que seguirán dominando el panorama estratégico de la región en el curso del devenir más inmediato.

Cambios políticos y sociales en el norte de África

Desde que hace diez años acontecieran las revueltas de la Primavera Árabe se puede hacer balance de las enseñanzas obtenidas como consecuencia de los distintos procesos acontecidos²:

- El cambio de gobierno no es garantía de una estabilidad si no se produce un proceso reformador de los regímenes conforme a un nuevo diseño del Estado de derecho. Es el caso de Egipto.
- En el periodo de transición democrática se deben proyectar sistemas susceptibles de dar cabida a la integración de todos los grupos políticos que representan la diversidad de la sociedad civil, incluidos los de la oposición. Es el caso de Túnez.
- La convocatoria de elecciones debe ir precedida de un orden constitucional consensuado entre la sociedad civil y las fuerzas militares tradicionalmente próximas al poder, para la aceptación de los resultados de los comicios. Es el caso de Argelia.
- Las transformaciones democráticas, más allá de los procesos electorales, deben ir acompañadas de profundos cambios socio-económicos que afecten a toda la región del Mediterráneo, tanto en el Magreb como el Mashreq. Es el caso de El Líbano e Iraq.
- Los países que han atravesado por conflictos armados, en la etapa posterior, tendrán que afrontar enormes dificultades para llegar a acuerdos que propicien la implantación de regímenes democráticos. Es el caso de Libia y Siria.

² FAHMI, Georges. «Five Lessons From the New Arab Uprisings». *Chatham House*, 13/11/2019. https://www.chathamhouse.org/expert/comment/five-lessons-new-arab-uprisings?utm_source=Chatham%20House&utm_medium=email&utm_campaign=11129502_MENA%20November%20Newsletter&dm_i=1S3M,6MJKU,71OYE,QDV0Y,1.

Y más allá del ámbito político, en el ámbito social, uno de los efectos más notorios de las revueltas árabes en el norte de África, es que han impactado negativamente sobre las clases medias. Tras una década, la tendencia en las sociedades árabes ha sido el afianzamiento de unas clases islamistas que aglutinan a sectores muy diversos de distintos niveles económicos y educativos. A la vez que un empobrecimiento de otros sectores cada vez más alejados de las nuevas elites que concentran el poder político y económico. No han desaparecido las alertas concernientes a movilizaciones sociales que puedan afectar a los procesos políticos post-revolucionarios. Las crisis económicas internas encuentran su mayor expresión de protesta en las calles, dando pie a una represión de las fuerzas de seguridad que invita al descrédito de los nuevos gobiernos democráticos árabes.

Las situaciones sobrevenidas con posterioridad a las revueltas han deteriorado las economías de los países, de manera que, a día de hoy, es difícil que sean capaces de generar los miles de puestos de trabajos necesarios para solventar la crisis laboral por la que se caracterizan. Esta circunstancia resulta especialmente compleja teniendo en cuenta los índices de paro³, que afectan significativamente al sector de la juventud y, en especial, al de las mujeres con una tasa del 15,6 %, que triplica a la de los hombres. En los países árabes el 41 % de la población productiva son migrantes y en los países del Golfo la cifra alcanza el 50 %.

La mala gestión de la gobernanza en los países del norte de África pone en evidencia que los ciudadanos son percibidos más como un problema que como un recurso potencial para el desarrollo.

En estas condiciones las sociedades de la orilla sur del Mediterráneo se muestran con notorias dificultades a la hora de generar las transformaciones socio-económicas urgentemente necesarias para afrontar los desafíos políticos a los que tendrán que hacer frente en los próximos años.

Entonces, en un esfuerzo de análisis prospectivo, cabría la siguiente reflexión sobre un ámbito Mediterráneo cada vez más convulso: ¿qué necesitarían estos países del sur para afrontar los

³ OIT. «El gran problema del empleo en el mundo: Las malas condiciones de trabajo» (Tendencias 2019). https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_670577/lang--es/index.htm.

retos que presentará en el futuro su estabilidad?⁴ Al margen de los factores internos de cada Estado, como elementos comunes se deben señalar:

- En lo referido a la gobernanza: facilitar las vías de acceso de los ciudadanos a las esferas de toma de decisiones, administraciones estatales que les ofrezcan servicios eficaces y promover medidas y medios que permitan luchar contra la corrupción.
- En el campo de la educación, promover reformas en la formación de jóvenes a fin de alcanzar no solo conocimientos teóricos, sino además capacidades adecuadas para gestionar los desafíos de sus sociedades.
- En el plano económico: la implementación de nuevos modelos económicos que potencien una mayor inserción laboral, paralelamente a la introducción de medidas que pongan fin a la corrupción endémica de los gobiernos.
- En cuanto a los refugiados y desplazados, reformular los planteamientos de la gestión para garantizar el derecho de retorno a sus lugares de origen.
- Y, en lo relativo a los conflictos, primero el control de las fronteras; y después, considerar que la venta de armamentos y el tráfico de personas requieren el mantenimiento de un esfuerzo internacional, orientado a la delegación de responsabilidades y capacidades en los actores locales. Es necesario mejorar los mecanismos regionales para evitar el fortalecimiento de estas amenazas a la seguridad.

La complejidad de todos estos desafíos, que se pueden englobar de forma general en lo expresado anteriormente, queda manifiesta en el análisis más detenido de las diferentes situaciones que definen la región Mediterránea en la actualidad.

Túnez y Egipto: el legado actual de las revueltas árabes

La evolución de estos dos países que fueron pioneros en las transformaciones de la Primavera Árabe ha sido muy distinta debido a las diferencias de sus factores geopolíticos ya antes de las revueltas.

⁴ CAMMACK, Perry. «Arab Horizons». *Carnegie Endowment*, 24/10/2018. <https://carnegieendowment.org/2018/10/24/arab-horizons-pitfalls-and-pathways-to-reform-pub-77549>.

La comunidad internacional debería persistir en fomentar el crecimiento de la sociedad civil de estos países a través del empoderamiento de los actores locales, la promoción de la transparencia en la gestión pública y la realización de consultas a la ciudadanía a través de la convocatoria de referendos y elecciones.

Túnez es el único país en el que los objetivos de la Primavera Árabe se han consumado de forma ciertamente positiva en su vertiente política. A pesar de ello, el precario avance económico ha favorecido una desafección interna respecto al proceso de cambio. Una virtud que ha caracterizado al proceso tunecino, no sin pocas dificultades en el diálogo político, es la de haber alcanzado un consenso interno respecto al nuevo régimen, previo a la puesta en marcha de la dinámica electoral. Esta circunstancia ha favorecido la admisión de los resultados electorales, dando lugar a una progresiva transparencia en el sistema y participación ciudadana. Esto no significa que se haya consolidado definitivamente la situación, pero se aprecia un progreso en la democratización.

La actual Constitución de Túnez, en vigor desde febrero de 2014, tras ser aprobada en un referéndum nacional, ha permitido la celebración de comicios presidenciales y generales en dos ocasiones, teniendo lugar por última vez entre septiembre y octubre de 2019. Finalmente, el profesor de Derecho Constitucional Kais Said se ha acabado por imponer al empresario Nabil Karoui, tras una accidentada campaña electoral. El nuevo presidente se ha presentado como un político independiente abierto al diálogo con todas las fuerzas políticas. Cuenta con el apoyo de Partido Ennahda de Rachid al Ghannuchi, de los Hermanos Musulmanes tunecino, los cuales aun habiendo perdido peso parlamentario en los últimos comicios se mantienen dominando la cámara, seguidos de los partidarios de Karoui, a través del Partido Qalb Tunis. El principal reto político es la reforma del Poder Legislativo. No obstante, tras los resultados de las urnas, se prevén dificultades para la elección de un primer ministro y la formación de un Gobierno, lo cual tendrá que ser lidiado por Said.

El recorrido de Egipto, desde que fuera derrocado el régimen de Hosni Mubarak en 2011, ha dejado un saldo democrático deficiente. Si igualmente una nueva Constitución vio la luz en enero de 2014, los avatares de la política interna egipcia han trascendido de manera mucho más abrupta, poniendo en serio cuestionamiento la legitimidad democrática del sistema vigente. En junio de 2012, Mohamed Mursi, quien fuera el primer presidente

egipcio ligado a la Hermandad Musulmana, accedió al poder a través de unas elecciones presidenciales basadas en un sufragio universal. Un año más tarde, en el verano de 2013, la progresión política del Gobierno hacia una tendencia islamista provocó su derrocamiento por el jefe de las Fuerzas Armadas, Abdulfatah al Sisi. En junio de 2014, tras la celebración de elecciones, este se convirtió en el presidente constitucional de Egipto, accediendo a su segundo mandato en marzo de 2018. Los resultados de un referéndum nacional, celebrado en abril de 2019, permitirán al presidente prolongar su mandato hasta 2030. En 2020 se convocarán elecciones parlamentarias.

La política de al Sisi ha sido capaz de generar la suficiente estabilidad para atraer la inversión extranjera hacia el país⁵, lo que constituye un elemento de confianza para el progreso, si este clima no es perturbado por el estallido de algún otro conflicto regional.

A pesar de ello, los grandes desafíos de la gobernanza egipcia se mantendrán pendientes de reformas estructurales en los tiempos venideros: la demografía y la economía. El crecimiento demográfico, que en la última década ha superado las estimaciones de Naciones Unidas, siendo actualmente de 104 millones de habitantes. Esto significa la necesidad de crear anualmente 700.000 puestos de trabajo. Esta realidad ha sido calificada por el propio presidente como un desafío comparable al terrorismo⁶. En lo referente a este, en la península del Sinaí se mantiene la lucha muy activa contra la insurrección de grupos yihadistas. Los cristianos coptos y turistas siguen siendo objetivo prioritario en los atentados perpetrados por estas facciones. Los Hermanos Musulmanes, desplazados del poder, han sido incluidos entre los grupos terroristas.

Egipto igualmente tiene que afrontar el desafío de la gestión del agua del Nilo, lo cual requiere una intensa negociación con Etiopía y Sudán. Estados Unidos es el actor mediador en este contencioso. Otra de las preocupaciones exteriores de al Sisi ha sido la presencia reciente de las tropas turcas en Libia. Ha lanzado un llamamiento a la responsabilidad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en este asunto. Se ha sumado a las tensiones

⁵ «Informe PROEXCA». Gobierno de Canarias. 2018. <https://www.proexca.es/publicaciones/post/14257/la-inversi%C3%B3n-extranjera-en-marruecos-es-considerable>.

⁶ BORREGUERO, Eva. «Atención a Egipto», *Diario elpais.com*. 09/01/2019. https://elpais.com/elpais/2019/01/08/opinion/1546957398_453518.html.

que ha ocasionado la relación de Turquía con Grecia, Chipre y Francia.

En el otoño, la represión del terrorismo y la condena o detención de militantes políticos, sumado al resto de los factores egipcios característicos, ha desatado manifestaciones contrarias al régimen, pidiendo la dimisión del presidente.

En el último año, 2019, ambos países han experimentado una mejora limitada de sus condiciones económicas, lo cual no deja de representar un dato positivo que pudiera contribuir a una progresiva estabilidad política. En cualquier caso, especialmente en Egipto, la situación sigue invitando a la prudencia en el análisis.

Argelia: un régimen en emergencia democrática

Las revueltas árabes convulsionaron a la sociedad argelina al igual que lo hicieron en el resto de los países de su entorno. Sin embargo, la consolidación del régimen político, ya superviviente de la violencia interna de los años 90, evitó su descomposición. El presidente Abdelaziz Buteflika fue capaz de gestionar la puesta en marcha de un proceso reformista, que sirvió de freno a una nueva escalada de violencia a la que pudieran haber dado lugar las movilizaciones callejeras, impulsadas por el contexto de protesta que se estaba produciendo en los países vecinos del Magreb.

El empuje reformador emprendido en aquel escenario, insistimos unido al estigma social dejado por el terrorismo yihadista, han permitido al Gobierno del Frente de Liberación Nacional (FLN) prolongar su permanencia en el poder y seguir imponiendo su perfil político, diseñado durante décadas. Sin embargo, esta situación en los últimos años, no ha hecho más que retardar un proceso demandante de un cambio radical que ha permanecido soterrado desde entonces y que explica la situación actual por la que atraviesa el país.

En Argelia, la inestabilidad lastrada desde 2018 se prolongó a lo largo del 2019, agravándose significativamente en primavera como en otoño. Este proceso forma parte de lo que para muchos puede considerarse la segunda oleada de las primaveras árabes, iniciada en Sudán en diciembre de 2018, pero que con posterioridad fueron sumándose a este nuevo impulso además de Argelia, el Líbano e Iraq.

Una movilización callejera en la que se han congregado muy diferentes sectores de la sociedad civil ha mantenido un ritmo de manifestaciones de protesta, repetidas cada viernes, una vez anunciada la voluntad del presidente de presentar su candidatura para un quinto mandato. Inicialmente el apoyo del Frente de Liberación Nacional (FLN) y el partido de la Reagrupación Nacional Democrática (RDN) parecieron presagiar la ausencia de cambios en el poder. Sin embargo, poco después, el respaldo dado a las demandas de los manifestantes por el general Gaid Salah, jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, acabó por resultar decisivo para que este levantamiento popular terminara por dar al traste con el prolongado Gobierno de Abdelaziz Buteflika. El presidente presentó su dimisión a comienzos de abril, poco después de haber pospuesto los comicios para julio. Abdelkader Bensalah fue nombrado presidente interino.

La retirada de Buteflika del escenario político y el aplazamiento electoral tampoco supuso un freno al descontento social. Las jornadas de huelgas de trabajadores se generalizaron en distintos centros neurálgicos del país, intensificándose con ello el clima de violencia en las calles y la represión. Los arrestos por corrupción y abuso de poder de políticos o empresarios vinculados al régimen del FLN se sucedieron, como ya pasara desde el inicio de las protestas. Entre otros cargos relevantes arrestados, los primeros ministros Ahmed Uyahia y Abdelmalek Sellal, así como políticos o periodistas de la oposición. En junio, la Liga Argelina para la Defensa de los Derechos Humanos, junto a siete partidos de la oposición⁷, se comprometieron en una alianza a lanzar una transición democrática con el objetivo de establecer un nuevo orden constitucional. En este contexto de deterioro político fue imposible la celebración de las elecciones presidenciales.

En los meses siguientes la crisis política fue agravándose. La celebración del 65º Aniversario de la independencia de Argelia de Francia, el 1 de noviembre, sirvió para un llamamiento colectivo para «una nueva independencia» en referencia al extendido de-

⁷ El Frente de Fuerzas Socialistas (FFS), la Reagrupación por la Cultura y la Democracia (RCD), el Movimiento Democrático y Social (MDS), la Unión por el Cambio y el Progreso (UPC), el Partido por la Laicidad y la Democracia (PLD), el Partido de Trabajadores (PT) y el Partido Socialista de Trabajadores (PST). <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/siete-partidos-opositores-en-argelia-firman-un-pacto-politico-alternativo/10001-4003802>.

seo social de expulsar del poder a todos aquellos que representan al antiguo régimen, incluido Salah.

El 12 de diciembre, en medio de un clima de rechazo popular masivo, se celebraron las elecciones presidenciales. El resultado de los comicios dio la victoria a quien fuera el colaborador más estrecho del anterior mandatario, el ex primer ministro Abdelmajid Tebun. Un par de semanas más tarde, el diplomático Abdelaziz Djerad asumió el cargo de primer ministro. El nuevo Gobierno ha ofrecido un diálogo a la sociedad civil. Sin embargo, el movimiento *el Hirk*, principal centro de activación de la movilización, más allá de un cambio en la cabeza del Gobierno pretende una enmienda completa que actúe como auténtico revulsivo del régimen anterior. Pareciera con ello que los argelinos se hubieran desengañado de la experiencia egipcia que ha demostrado que no consiste únicamente en una sustitución presidencial. Asimismo, a diferencia de lo que pasara en las revueltas árabes del inicio de la década, la movilización argelina no ha despertado el interés internacional precedente. Los focos mediáticos sí han recogido en diciembre el repentino fallecimiento del general Gaid Salah por el papel que había desempeñado meses antes en el contexto de la agitación argelina.

En los meses venideros la situación interna de Argelia seguirá inestable y caracterizada por la incertidumbre política. Una gran mayoría de la sociedad argelina sigue rechazando el proceso político iniciado tras las elecciones, puesto que se han producido sin que tuviera lugar una previa reforma constitucional que garantizase las libertades y derechos de lo que pretende ser un auténtico nuevo régimen. Las manifestaciones callejeras se mantendrán activas, intentando representar una movilización ciudadana global sin fisuras partidistas, mientras no se cumpla la promesa gubernamental de un referéndum constitucional. El Gobierno de Tebun tendrá que desenvolverse en un clima de hostilidad ciudadana que sin duda dificultará al máximo la gobernanza del país, a lo que se debe sumar el estancamiento económico tras más de diez meses de protesta social y bajada de los precios del petróleo. El contexto regional de inseguridad ligado al terrorismo, especialmente ocasionado por las tensiones y conflictos en Mali, Níger y Libia, podría contribuir a la desestabilización interna de Argelia, a pesar de que sus Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Armadas son las mejor entrenadas y dotadas del Magreb.

Marruecos y Mauritania: los desafíos a la estabilidad

El caso de Marruecos ha sido el más singular, demostrando el arraigo de la tradicional monarquía del Reino alauí. A pesar de que, en los primeros meses de 2011, el país vivió protestas similares a las de Túnez y Egipto. La intervención policial, acompañada de las reformas constitucionales anunciadas por el rey Mohamed VI en marzo de ese mismo año, aplacaron en gran medida la movilización callejera, protagonizada por el Movimiento del 20 de Febrero.

Sin embargo, en este escenario alcanzaron un alto grado de violencia los enfrentamientos ocurridos entre las fuerzas de seguridad marroquíes y la población saharauí a pocos kilómetros de El Aaiún en el Sahara Occidental, a propósito de la dispersión de las más de veinte mil personas concentradas en demanda de vivienda, trabajo y ayudas sociales. Tales sucesos, que tuvieron lugar a partir de noviembre de 2010, terminaron en una auténtica batalla campal, la cual arrojó una cifra difícil de precisar de muertos y decenas de heridos y detenidos.

Se adelantaron a cualquier otro levantamiento de los países del Magreb. Es discutible la opinión acerca de si estos choques supusieron el antecedente de lo que en breve con posterioridad se consideró la Primavera Árabe. En cualquier caso, constituyeron unas circunstancias dramáticas que no habían tenido parangón en la región desde que en 1991 se lograra un alto el fuego en el conflicto saharauí. En poco más de un mes, la coyuntura quedó solventada, procediendo la Unión Europea a la firma de unos acuerdos comerciales con el Gobierno de Marruecos. Como cabía esperar, en este contexto las relaciones hispano-marroquíes experimentaron las habituales tensiones enfocadas especialmente en torno a Ceuta y a Melilla. Mientras que el Gobierno español del presidente Rodríguez Zapatero intentó templar el nivel de hostilidades bilaterales, los distintos grupos políticos del Parlamento expresaron su condena hacia Marruecos y lograron consensuar una resolución en la que se solicitaba al Gobierno que procediera de igual manera.

Argelia tampoco se libró de las acusaciones por parte de las autoridades marroquíes.

Asimismo el contexto saharauí contribuyó al cierre de filas de la población marroquí en torno a la figura del monarca, por lo que tampoco sería de sorprender el eco limitado que tuvieron

las protestas populares un mes después, a pesar de repetirse en Rabat, Casablanca, Tánger y demás centros urbanos. Todas estas circunstancias no hicieron más que añadir elementos de complejidad al despertar de las revueltas en Marruecos, que Mohamed VI supo manejar y aprovechar. Los sectores islamistas, como el Movimiento Justicia y Espiritualidad, sumados a los más radicales de izquierdas, como Vía Democrática, acabaron por hacerse con el proceso que inicialmente había logrado canalizar el Movimiento del 20 de Febrero.

En julio de 2011, ya se sometió a referéndum una nueva Constitución basada en una reforma mediante la cual el rey renunciaba a algunas de sus amplias prerrogativas a favor de la Asamblea y el Gobierno, a la vez que las elecciones parlamentarias fueron adelantadas para finales de ese mismo año en noviembre. Desde aquellos comicios, otro de los partidos islamistas más moderados, el Partido Justicia y Desarrollo, se ha mantenido en la cúpula del poder. En las de octubre de 2016 volvió a vencer más fortalecido. Unos meses después, en abril de 2017, el islamista Saadeddine Othmani, en sustitución de su correligionario antecesor Abdelilah Benkiran, se convirtió en primer ministro. Sobre él delegó el monarca la responsabilidad de formar Gobierno, que se presentó como una coalición de diferentes fuerzas políticas marroquíes, hasta la actualidad.

De estos tiempos, también datan las protestas del Rif, en torno a Alhucemas, que son otra de las constantes de la política marroquí. La persecución de sus representantes ha silenciado su actividad, pero permanece desafiando al Gobierno del Majzén. El respaldo de los seguidores del Movimiento Justicia y Espiritualidad, como ya pasó en 2011, ha vuelto a ser en este caso el eje movilizador de las protestas callejeras.

Marruecos en este panorama de inestabilidad regional ha sabido potenciar su proyección exterior, orientándose de manera primordial hacia el continente africano. Consciente de la amenaza que para sus intereses vitales es la desestabilización del Sahel, se ha involucrado en la Misión Internacional de Apoyo a Mali por África (AFISMA) y en la misión militar de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDAO) para asistir al Gobierno de Bamako en la lucha contra el terrorismo yihadista.

Mauritania, que comparte elementos de la cultura subsahariana y la magrebí, también pasó su propia Primavera Árabe. En comparación con otros países árabes, se distinguió por la participación

más activa de sus sectores islamistas, encauzados a través del Movimiento Tawasul. Asimismo sus protestas estuvieron perfiladas por la presencia de sectores marcados por el componente racial negro-africano, ausente en otros espacios, como fue la Iniciativa para el Resurgimiento de un Movimiento Abolicionista (ARI). Dos características específicas, en un marco en el que la movilización estudiantil y ciudadana en general estuvo motivada por la corrupción gubernamental y la crisis social y económica, esta vez sí compartida por otros levantamientos magrebíes.

En agosto de 2017, un referéndum constitucional dejó paso a una reforma institucional por la que quedó abolido el Senado y se procedió a la implantación de una nueva bandera nacional. En septiembre de 2018, se celebraron las primeras elecciones legislativas y municipales habidas desde la nueva Constitución, estando sujeta a tensiones similares a las otras magrebíes. El Movimiento 25 de Febrero, otra de las fuerzas políticas mauritanas, fue perdiendo identidad y peso en la consecución de las revueltas. Sin embargo, en las últimas elecciones ha vuelto a reaparecer transformado en el Partido Nastatie («Podemos»), precisamente inspirado por sus líderes en su homólogo español, salvando algunas diferencias notables.

Sin embargo, lo más significativo en la transición mauritana ha venido asociado a las presidenciales. Desde la aprobación del referéndum, quedó vetado el presidente Mohamed Uld Abdelaziz para un tercer mandato, haciéndose efectiva su sustitución en los comicios presidenciales de junio de 2019. En una sucesión democrática pacífica quedó constituido presidente Mohamed Uld Ghazuani, del mismo partido que su predecesor, Unión por la República (UPR). Este proceso ha marcado un hito en la evolución de la política mauritana, siendo la primera vez que se produce un traspaso de poder con estas características en un país acostumbrado a los golpes de Estado desde su independencia de Francia en 1960.

Entre los desafíos que tiene que afrontar Mauritania, la lucha contra una esclavitud latente⁸ ocuparía un lugar prioritario en el ámbito social, unido al desarrollo económico y la lucha contra la

⁸ El informe de 2018 recogido en *The Global Slavery Index* señala que en Mauritania alrededor de 90.000 personas viven en situación de esclavitud en la actualidad, estando en niveles muy bajos la respuesta que el Gobierno da a estas circunstancias. SOS Esclavos y la iniciativa por el Resurgimiento del Movimiento Abolicionista (ARI) son las entidades más activas en la lucha contra la esclavitud mauritana. Algunos de sus activistas han sido víctimas de la represión del Gobierno. <https://www.globalslaveryindex.org/2018/data/maps/#prevalence>.

corrupción. Por otro lado, la situación mauritana no deja de sentirse libre de la amenaza que implica la desestabilización de la región del Sahel por la presencia de grupos yihadistas, como por las rutas migratorias clandestinas que atraviesan el continente africano en su lado más occidental.

La desestabilización de Libia y el Sahel y sus efectos sobre el Magreb

La situación en Libia sigue siendo de alto riesgo, a pesar de que el Banco Mundial lo incluyese en el segundo puesto entre los países africanos que habían experimentado un mayor crecimiento de su PIB en 2018, con una cuota del 7,9 %⁹, solo superado por Ruan-da. Sin embargo, la rivalidad abierta entre las diferentes milicias de carácter tribal se mantiene activa, acompañada del tráfico de armas. Este escenario dificulta gravemente cualquier avance en la estabilidad política interna.

Desde que en 2014 estallara la llamada segunda guerra civil de Libia, se produjo la división política en dos centros de poder paralelos: el de Trípoli, reconocido internacionalmente y apoyado por Naciones Unidas y la Unión Europea y el de Tobruk. Esta circunstancia constituyó un obstáculo añadido a la amenaza que ya de por sí representa la acción de las milicias. La Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL), creada en septiembre de 2011, a pesar de sus esfuerzos de mediación internacional ha obtenido resultados que a día de hoy no han alcanzado las expectativas deseadas.

Tras sucesivos intentos, el primer representante del secretario general de las Naciones Unidas, el diplomático español Bernardino León, consiguió un consenso considerable para un acuerdo de gobierno nacional (GNA), recogido en el Acuerdo de Sijrat (Marruecos) de diciembre de 2015. A partir de entonces, los pilares de la estructura de poder libia quedaron fundamentados en la Cámara de Representantes y el Consejo Presidencial. Con ello, en gran medida, quedaba resuelta la causa que había originado la guerra civil y la división geográfica, al negarse al traspaso de poderes los miembros de mayoría islamista del Congreso General Nacional (CGN) a la Cámara, electa en junio de 2014. En marzo

⁹ «Informe del ICEX». Gobierno de España. 2019. <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/relaciones-bilaterales/index.html?idPais=MA#0>.

de 2016, Fayez al Sarraj obtuvo la Presidencia del Consejo, convirtiéndose en jefe de Estado, a la vez que desempeña el cargo de primer ministro por la de la Cámara de los Representantes. No sin pocas dificultades logró su traslado a la capital, Trípoli.

Dos objetivos, avalados por las Naciones Unidas y la Unión Europea, concentran desde entonces su principal cometido: la unificación política de la sociedad libia y la integración de las milicias en unas fuerzas armadas nacionales. En 2019, todavía no se había logrado ninguno de los hitos previstos. El GNA tiene una soberanía efectiva prácticamente reducida a la jurisdicción de Trípoli¹⁰.

A pesar del Acuerdo de Gobierno Nacional se han mantenido activas otras facciones ligadas a las existentes con anterioridad a la situación presente. Sus autoridades no cuentan con el reconocimiento internacional, ni son realmente actores nacionales, más bien representan sus intereses. Por un lado, el Gobierno de Salvación Nacional encabezado por Jalifa al Ghawil, procedente de los partidarios del anterior CGN, y por otro, el Gobierno de Tobruk, liderado por el ex primer ministro Abdulah al-Thani al que se mantiene fiel el general Jalifa Haftar, jefe del Ejército Nacional Libio.

En este escenario se auguran pocos progresos positivos sobre los resultados del colapso de las instituciones y la continuación de la crisis migratoria. De hecho, el final del año se ha cerrado con el levantamiento de Haftar en contra del Gobierno del GNA en Trípoli, avanzando rápidamente por otras plazas del país.

Los esfuerzos diplomáticos internacionales llevaron, en diciembre de 2019, a la celebración de la Cumbre de Berlín, la quinta conferencia de las auspiciadas por las Naciones Unidas para las conversaciones de paz en Libia. Sin embargo, las facciones enfrentadas no aceptaron las condiciones propuestas para el alto el fuego.

Turquía se ha valido de este contexto para firmar un acuerdo con el GNA con el fin de enviar a sus Fuerzas Armadas para su respaldo. Esta decisión ha suscitado los recelos de Egipto, Grecia y Chipre en la región más inmediata, así como las críticas de Estados Unidos. Por otro lado, la facción del general Haftar, aho-

¹⁰ BARAK, Mikail. «Superar la inseguridad en Libia». Memorando Opex n.º 242/2019. <https://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/memorandos/superar-la-inseguridad-en-libia>

ra denominada Fuerzas Armadas Libias Árabes (ALAF), ha sido apoyada por Rusia. Finalmente, ambas potencias internacionales han logrado reunir a Haftar y Sarraj en Moscú, pero sin poder llegar a un acuerdo entre las partes combatientes. Los esfuerzos internacionales han proseguido con otra nueva reunión en Berlín a la que asistieron representantes de doce países, incluidos Rusia, Turquía, Egipto, Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia. No estuvieron los máximos representantes libios, pero sus delegaciones admitieron proseguir las negociaciones.

Los conflictos abiertos en el mundo árabe están tensando las relaciones intermagrebíes conducentes a la integración regional de esta zona. Los países de la Iniciativa 5+5 Defensa se han esforzado por evitar la intervención extranjera en la guerra de Libia¹¹, pues son conscientes de que una falta de cohesión representaría una amenaza inminente tanto para sus propias soberanías como para la estabilidad regional. La reciente presencia de tropas turcas supone un desafío a esta voluntad de unidad que han manifestado durante estos años.

Al contrario de lo ocurrido con la de Libia, en Oriente Próximo, más lejos de sus territorios nacionales, la guerra de Siria ha demostrado que los alineamientos históricos todavía subyacen entre estos países magrebíes. Mientras que la inclinación de Argelia se enfoca hacia el régimen de al Asad y su aliado ruso, Túnez, Marruecos y Mauritania se han aproximado al bando insurgente alentado por Estados Unidos. La división interna de Libia también se ha reflejado en los posicionamientos. Egipto pretende desempeñar un papel de mediador regional, a pesar de su inevitable proclividad hacia las posiciones de Washington.

La exhibición del peso de la presencia china en Libia al estallar el conflicto resultó ser por entonces un factor revelador de la nueva proyección del gigante asiático. Rusia no ha dejado de percibir una oportunidad de cara a su histórica aspiración de penetración en el Mediterráneo.

Si bien la guerra de Siria le ha brindado la ocasión de su recuperación como potencia mundial, su fortalecimiento le ha permitido posicionarse igualmente en la de Libia. No menos activa es la instrumentalización que de esta pretende Turquía, en el enigmá-

¹¹ CANALES, Pedro. «Libia: prueba de fuego para el foro multilateral euro-magrebí 5+5». *Diario atalayar.com*. 08/01/2020. <https://atalayar.com/blog/libia-prueba-de-fuego-para-el-foro-multilateral-euro-magreb%C3%AD-55>.

tico papel que viene desempeñando en Oriente Próximo y Oriente Medio dentro del contexto sirio y más recientemente en el libio.

En resumen, la nueva independencia estratégica del Gobierno de Ankara se expande por todo el Mediterráneo. Está aprovechando unos momentos en los que su valedor norteamericano parece posicionarse con un perfil bajo en Oriente Próximo, lo que no acaba de entenderse como una retirada. Estas circunstancias suponen un notorio desafío a la Unión Europea, que, aunque geográficamente tan cerca, adolece del impulso político y de una política de seguridad y defensa que, a día de hoy, le permitieran postularse como un actor a la altura de los complejos procesos de diálogo que exige el orden mediterráneo en estos momentos.

Planteamiento estratégico de Turquía en torno a la guerra de Siria

En el transcurso de la guerra de Siria se han producido acontecimientos y alianzas que han alterado el equilibrio de los actores internacionales en Oriente Próximo y por extensión en todo el Mediterráneo. Entre ellos, como se ha mencionado ya, la recuperación de la presencia de Rusia y la expansión de la influencia chií, a través de Irán y sus aliados en un ámbito tradicionalmente sunní.

Ya desde que estallara la Primavera Árabe, el posicionamiento de Turquía había sido desconcertante e imprevisible, orientándose progresivamente hacia la defensa de los intereses exclusivamente turcos, a la vez que ha ido distanciándose de los designios norteamericanos. Esta situación vino a alcanzar, una vez más, otra de sus máximas expresiones en el otoño de 2019¹². El anuncio del repliegue regional norteamericano brindó al presidente Recep Tayyip Erdogan la posibilidad de retomar la que siempre ha sido la mayor amenaza a la integridad territorial de Turquía: la situación del Kurdistán.

El desafío del Kurdistán sirio

En los últimos años, las Fuerzas Armadas turcas en Siria han compartido filas con las peshmergas de las kurdo-sirias, inte-

¹² ALGORA WEBER, M.^a Dolores. «Las alianzas de Oriente Medio en el siglo XXI. Un laberinto geopolítico». *Realineamientos estratégicos en Oriente Medio*. Documento de Trabajo 03/2019. Madrid: Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 153-182. <http://www.ieee.es/contenido/noticias/2019/10/DIEEET03-19OrienteMedio.html>.

gradas en las Fuerzas Democráticas Sirias (SDF). Estas, junto al Ejército Libre de Siria (ELS), han sido fieles aliadas en la lucha contra el *Daesh* de la Coalición Internacional (Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania, entre otros).

Sin embargo, en el pasado octubre, Turquía lanzó la Operación Fuente de Paz con la justificación de la defensa de sus intereses vitales y nacionales. Una operación militar que iba más allá de sus fronteras y penetraba en el territorio sirio en pos de la creación de una autodefinida «zona de seguridad». En realidad, con esta intervención, lo que el presidente Erdogan pretendía era pasar a controlar la zona con las fuerzas árabes-sirias, las del ELS, coaligadas directamente con Ankara en contra del régimen de Damasco. Esto lo convertiría en un territorio donde poder asentar refugiados sirios retornados desde Turquía. Para ello, necesitaría deshacerse de la resistencia peshmerga.

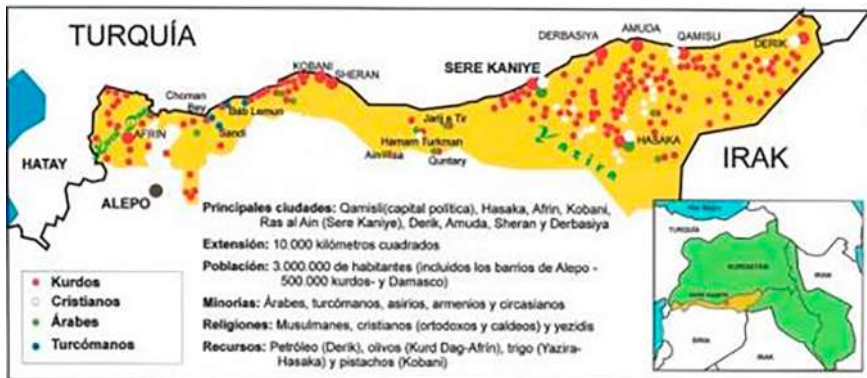
Con esta operación daba cumplimiento a la voluntad ya expresada un año antes, al referirse a su intención de combatir el terrorismo incluidas las milicias kurdo-sirias. En octubre de 2018 Erdogan había firmado un acuerdo para el establecimiento de un Comité Constitucional para Siria¹³, auspiciado por las Naciones Unidas, con el cuarteto formado por Rusia, Francia, Alemania y Turquía. El Comité no se puso en marcha hasta septiembre de 2019, tan solo unas semanas antes de la ocupación turca.

No se puede negar la notable diferencia existente entre la intención de lograr una solución política para Siria, lo cual ha sido reiterado por el Gobierno de Ankara en todos los procesos de negociaciones abiertos y en los contactos bilaterales, y el hecho de considerar la intervención militar del norte del país como un asunto interno turco. No era la primera vez que ocurría desde el estallido del conflicto. Ya en el otoño de 2016 y primavera de 2017, las fuerzas turcas habían intervenido en suelo kurdo con la Operación Escudo del Éufrates para combatir el terrorismo yihadista y, en enero de 2018, la Operación Rama de Olivo en colaboración con las fuerzas árabes-sirias se destinó a frenar a las peshmergas kurdas. Esta vez, la singularidad era el terreno despejado que dejaba la retirada de las tropas estadounidenses. La desprotección en la que Estados Unidos dejó a las fuerzas peshmergas, frente a los ataques turcos, ha favorecido su distan-

¹³ HURTADO, Lluís Miquel. «El cuarteto por Siria acuerda lanzar un comité constitucional». *Diario elmundo.es*. 27/10/2018. <https://www.elmundo.es/internacional/2018/10/27/5bd4abf7268e3ee9278b4629.html>.

ciamiento respecto a quienes habían sido sus más fieles aliados en la lucha contra el *Daesh*.

El Gobierno de Ankara siempre ha percibido como una amenaza terrorista a la administración autónoma kurdo-siria de *Rojava*, la cual está alentada por el Partido de la Unión Democrática (PYD) y, desde 2016, autoproclamada como una autonomía federal en el norte de Siria, sin el reconocimiento del régimen de al Asad. Las circunstancias se agravan teniendo en cuenta que este territorio es limítrofe con el Kurdistán iraquí, únicamente separados por la frontera natural del río Tigris. En este último caso, precisamente como consecuencia de los enfrentamientos de la guerra de Iraq de 2003, en respuesta al respaldo prestado a las fuerzas de la coalición internacional por los iraquíes opositoras al régimen de Sadam Husein, la zona iraquí adquirió su actual estatuto de Federación Autónoma con un Parlamento propio en Erbil. En 2017, el Gobierno de Bagdad tuvo que afrontar el intento de emancipación de esta región a través de la convocatoria de un referéndum independentista, no reconocido ni por aquel Gobierno central, ni por la comunidad internacional. El Gobierno de Ankara recela de una evolución similar para el caso de Siria, que pudiera acabar alentando a los kurdos-turcos en su propio territorio.



Fuente: <https://nabarralde.eus/la-autonomia-kurda-en-siria-toma-forma-pese-al-rechazo-de-gobierno-y-oposicion/>

Además, los límites de la región kurda de Siria en su parte occidental comunican con el Mediterráneo a través de la provincia turca de Hatay. Esta está reclamada por Siria al haber formado parte del mandato francés en aquel país, según lo regido en el Tratado de Sèvres de 1918 y posteriormente en 1921, otorgada

a los turcos por el Tratado de Lausana. En 1939, Francia definitivamente accedió a su integración en la República de Turquía.

Por otra parte, y por encima de todo lo demás, Turquía fundamenta su política contraria a la federación *Rojava* en los vínculos existentes entre sus Unidades de Protección Popular (YPG por sus siglas en idioma original) y el Partido de los Trabajadores del Kurdistán turco (PKK), cuyo brazo armado, considerado terrorista, son las Fuerzas de Defensa Popular (HPG).

A pesar de que no hay indicios de aspiraciones independentistas coordinadas en el marco de esta región, la sombra del fortalecimiento del Gran Kurdistán a raíz de la guerra de Siria, se encuentra entre los desafíos más importantes de la zona. Aunque hasta el momento poco probable, en el futuro esta situación pudiera dar lugar a la extensión de una insurrección en un vasto territorio con una posición estratégica crucial.

En este contexto, la nueva estrategia turca ha provocado un giro inesperado, al empujar a los kurdos-sirios a buscar respaldo en el Gobierno de Damasco. Desde que los kurdos se pasaran a la facción gubernamental, las Fuerzas Armadas sirias han ocupado la región del norte de Siria, sin encontrar la resistencia de quienes habían combatido contra estas en los últimos siete años. Se estima que algunas milicias todavía latentes del *Daesh* podrían aprovechar el nuevo escenario para emprender su recuperación. Asimismo este reposicionamiento kurdo ha disparado las alertas en Iraq, en unos momentos en los que el Gobierno Bagdadí se enfrenta ante un desafío de protestas sociales internas, que se presentan a sí mismas como reflejo de las movilizaciones que acontecen en Beirut.

Cabe añadir a lo anterior que, a finales de octubre, la muerte de quien fuera la cabeza visible del *Daesh*, Abu Bakar al Bagdadi, ha venido a reafirmar el cambio de estrategia turco. Esta posición de fuerza de Erdogan tiene como resultado el incremento de su popularidad de cara a la situación interna de Turquía, pues no deja de formar parte de la defensa de sus intereses nacionales. Este factor no debiera olvidarse en unos momentos en los que el presidente turco empieza a sentir la debilidad política que le ocasiona no haber podido rescatar al país de la crisis económica y los efectos de la gestión de la crisis de los refugiados.

Es innegable que la complejidad de esta cuestión y su imprevisible evolución añaden otro foco de tensión al Mediterráneo oriental, en el que además se dirimen otros intereses internacionales.

Una vez más, este contexto ha propiciado un incremento de la influencia rusa en la región, al quedarse Moscú como el único actor capaz de moderar en el Kurdistán sirio la política intervencionista tanto del presidente turco Erdogan como del sirio al Asad.

Asimismo, el presidente Vladimir Putin se presenta como el mandatario internacional más influyente de cara a los acuerdos del Comité Constitucional para Siria, manteniendo diferencias considerables con el presidente Trump respecto a la definición del futuro régimen para este país. Fue el impulsor de las conversaciones de Sochi y ejerce un papel clave en el progreso del Proceso de Astana. Rusia, Turquía e Irán, tras su encuentro en la capital kazaja, en octubre de 2019¹⁴, mantenían su convencimiento de que la solución a Siria debería llegar por vía política y no militar, basada en el plan de paz que ya estableciera la resolución 2245 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en diciembre de 2015.

Con los antecedentes aquí mencionados, se entiende que la operación militar turca no ha dejado de confundir a la vez que de sorprender a las potencias internacionales. Al presidente Trump lo ha hecho envuelto en los asuntos de política interna que le han llevado a un *impeachment*. A lo que se suma la circunstancia de que una vez desaparecido el objetivo de combatir a *Daesh*, todo apuntaba a la desaparición de los intereses estratégicos comunes en los que convergían estos dos gobiernos en Oriente Próximo y Oriente Medio. De ahí, como ha sucedido, fuese poco previsible una reacción estadounidense.

Las relaciones entre Estados Unidos y Turquía, a raíz de la guerra de Siria, atraviesan los momentos más bajos de los habidos durante décadas. Teniendo de telón de fondo las diferentes sensibilidades sobre el Kurdistán, siguen sin alcanzar la distensión necesaria para estabilizar los escenarios que se solapan en esta zona estratégica. En noviembre de 2019 tuvo lugar la visita del presidente turco a la Casa Blanca, en medio de las tensiones descritas. A estas se sumaban otras controversias bilaterales fruto de los lazos en materia de defensa entre Erdogan y Putin, que habían terminado en la adquisición del sistema S-400 ruso, incompatible con los sistemas F-35 de la OTAN. Este encuentro pareció que

¹⁴ SPUTNIKNEWS. «Reunión de garantes del proceso de Astaná, nueva pauta en la búsqueda del arreglo en Siria». 17/09/2017. https://mundo.sputniknews.com/radio_el_punto/201909171088710559-reunion-de-garantes-del-proceso-de-astana-nueva-pauta-en-la-busqueda-del-arreglo-en-siria/.

abriría una ventana de oportunidad, que no fue tal debido a las divergencias entre el Congreso y la Presidencia norteamericanas. A comienzos de diciembre, estos vínculos se volvieron a enturbiar con motivo de la aprobación de una declaración del Senado estadounidense, previamente admitida por la Cámara de Representantes, por la que se reconocía la responsabilidad de Turquía en el genocidio armenio entre 1915 y 1917. La respuesta de Ankara no se hizo esperar amenazando al presidente Trump con el cierre de las bases norteamericanas en su territorio.

Las relaciones turcas con otros aliados regionales de Estados Unidos, como es el caso de Arabia Saudí, tampoco son buenas. Los Hermanos Musulmanes, a los que pertenece el Partido Justicia y Desarrollo, siempre han padecido la animadversión saudí. Al margen de este contexto, en octubre de 2018, el asesinato de Jamal Kashoggi en el consulado saudí en Estambul empeoró las relaciones entre los dos Estados. Este periodista se había mostrado muy crítico con la política del príncipe heredero saudí Mohamed Bin Salman. El caso llegó a la Corte Penal de la Haya, empañando la imagen internacional de Arabia Saudí. A finales de 2019, el Tribunal Penal saudí emitió la condena de los responsables del crimen, suscitando la crítica de la relatora del tribunal internacional y de Reporteros Sin Fronteras¹⁵. En 2020, Arabia Saudí presidirá la Cumbre del G20.

La seguridad de la Unión Europea

En otro plano, desde Washington se ha acentuado la presión sobre la Unión Europea, a la que correspondería un incremento de su presencia militar en un espacio que bien podría afectar a la seguridad de sus fronteras. La retirada de las tropas norteamericanas del escenario del norte de Siria no ha alterado la política de la Unión Europea sobre el conflicto, pero ha disparado las alarmas sobre las consecuencias ligadas al vacío de seguridad ocasionado por la decisión del presidente norteamericano¹⁶, por cierto, muy criticada por el Pentágono.

¹⁵ ESPINOSA, Ángeles. «Arabia Saudí condena a muerte a cinco hombres por el asesinato de Khashoggi en su consulado en Estambul». *Diario elpais.com*. 23/12/2019. https://elpais.com/internacional/2019/12/23/actualidad/1577094324_064344.html.

¹⁶ BISCOP, Sven. «Turkey and Syria: absent a European strategy, blame Trump». *EGMONT, Royal Institute of International Relations*. 11/10/2019. http://www.egmontinstitute.be/turkey-and-syria-absent-a-european-strategy-blame-trump/?utm_source=the+Egmont+mailing+list&utm_campaign=0b0f9e72a3-Eg

Esta situación está sujeta a factores muy complejos. La estrategia europea ha sido la de mantener un equilibrio sin tomar una posición definida por las partes sirias combatientes. Pero ahora, a raíz de la intervención de las tropas turcas y el posicionamiento estadounidense, a los países europeos se les planteará un dilema poco previsible hasta tiempos recientes. Este respondería a la tesitura de verse en la obligación de no enfrentarse a un Estado aliado en el seno de la OTAN, si las divergencias entre las proyecciones exteriores de Turquía y de Estados Unidos llegasen a ese extremo de hostilidad o si el Gobierno de Ankara se aproximara a aliados internacionales con intereses contrarios a los de la Alianza Atlántica; o bien, verse en la obligación de proceder al respaldo de Turquía en caso de que su enmarañada posición en el Mediterráneo oriental acabase por derivar o involucrarse en un conflicto abierto. Tal pudiera ser igualmente el caso en Libia, donde a comienzos de enero de 2020, ya se ha mencionado, se ha producido el desembarco de las tropas turcas en dicho país. Con ello ha quedado oficializada su participación en la contienda en apoyo al Gobierno de Trípoli, reconocido por la comunidad internacional frente a los ataques del general Jalifa Haftar.

Esta intervención en ayuda del Ejecutivo de Fayed al Sarraj podría desatar una nueva escalada de violencia en la que se vieran implicados Catar o Turquía frente a Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Jordania o Rusia¹⁷. No se puede pasar sin mencionar, la ocasión que supondría para la penetración rusa en el Mediterráneo la reanudación de un conflicto abierto en Libia, después de haber recuperado su peso internacional en el transcurso de la contienda siria. Estas circunstancias, además de una evidente amenaza a la seguridad y estabilidad de la región, representan intereses contrarios a los europeos¹⁸.

La relación de estos escenarios evidencia la urgencia del desarrollo de capacidades militares conducentes a proporcionar la independencia operativa de la Unión Europea. La puesta en mar-

mont-newsletter-May-2019_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_6fda39e199-0b0f9e72a3-219842593.

¹⁷ «El Parlamento de Turquía aprueba el envío de tropas a Libia». *Diario elpais.com*. 02/01/2020. https://elpais.com/internacional/2020/01/02/actualidad/1577978553_651243.html.

¹⁸ ALARCÓN, Nacho. «Que Irán notedistraiga: la guerra que hacete mblara Europaselibra en Libia». *Diario elconfidencial.com*. 10/01/2020. https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2020-01-10/iran-distraccion-guerra-temblar-europa-libia-512_2404471/.

cha de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), desde noviembre de 2017, así como la creación del Fondo Europeo de Defensa (EDF) de la Comisión Europea, en junio de 2018, han sido dos instrumentos esenciales para alcanzar este objetivo. Estos logros a su vez son el resultado de la presión que desde hace décadas viene ejerciendo Estados Unidos sobre la Unión Europea en aras de promover una mayor responsabilidad en su seguridad encaminada a la defensa de sus propios intereses.

Por tanto, los cambios de la estrategia turca podrían provocar tendencias hacia una mayor convergencia en el ámbito europeo de defensa, similares a las que ocasionan las posiciones rusas a las que son especialmente sensibles países como Polonia. Por el contrario, representan una dispersión en la percepción de los riesgos y amenazas comunes que pudieran ralentizar la evolución de la integración europea de defensa.

A pesar de que la Administración estadounidense lleva años advirtiéndolo a las cancillerías europeas acerca de esta tendencia, el clima de tensión que ello generará en el contexto oriental del Mediterráneo no dejará de resultar enormemente controvertido. No solo por la inestabilidad que pudiera conllevar este giro en la política internacional ejercida hasta el momento en la región, sino también por el revés que ello supone a quienes han secundado la defensa de unos intereses estratégicos norteamericanos, inesperadamente alterados con esta retirada.

La Casa Blanca no parece haber hecho un buen cálculo en lo que se refiere a las derivadas que acarrea la retirada de sus tropas en un conflicto inacabado. De entre ellas, el enfriamiento entre Washington y Ankara podría resultar uno de los factores de mayor desequilibrio afectando tanto a los resultados en el teatro de operaciones en el norte de Siria como a los desafectos que puedan surgir contra el aliado turco en el seno de la OTAN o potenciando el ya de por sí distanciamiento entre este país y la Unión Europea. Valga recordar además, el desconcierto ocasionado por la mencionada compra a Rusia del sistema de misiles antiaéreos S-400, hacia lo que se enfocaron las críticas de los aliados de la Alianza Atlántica en la Cumbre de Watford (Reino Unido) de diciembre de 2019.

En cualquier caso, ahora ya es difícil una rectificación de Donald Trump, inmerso ya en su interés por superar el *impeachment* y poner en marcha su campaña para la reelección de su segundo mandato.

Por otra parte, paralelamente, Turquía ha tensado sus relaciones con vecinos como Grecia y Chipre, a la vez que ha endurecido su retórica hacia Israel y Egipto.

Los otros actores internacionales

La intervención turca en el Kurdistán sirio también ha suscitado la alarma del Gobierno de Teherán, que, sin omitir las necesidades de seguridad de Turquía, se ha mostrado contrario a la ocupación militar. Hasan Rohani ha ofrecido su mediación ante Bashar al Asad, a quien ha respaldado durante todo el conflicto. Además, ha aplaudido la nueva inclinación de las fuerzas peshmergas hacia el régimen sirio. Mantiene así una posición similar a la del presidente Putin, lo cual encuentra su lógica en el entendimiento que ambos mantenían con Turquía, a través de las conversaciones de Astana. Queda por ver cómo la nueva estrategia turca afectará a este foro.

Igualmente la tensión en el extremo oriental del Mediterráneo se ha trasladado al occidental poniéndose de manifiesto en otros riesgos para la seguridad regional. A la hostilidad del conflicto sirio hay que sumar los litigios acontecidos por la decidida política del presidente Trump de romper el acuerdo nuclear firmado por su predecesor Obama con su homólogo iraní, Rohani, en 2015.

Muestra de ello fue la crisis desencadenada por la retención por las autoridades británicas de un petrolero iraní en aguas de Gibraltar en el mes de julio de 2019¹⁹. Este hecho fue contestado con una captura de un petrolero británico próximo al estrecho de Ormuz en aguas del Golfo. El asunto logró zanjarse de manera diplomática entre los gobiernos de Londres y Teherán. A pesar de ello, no impidió el abastecimiento de crudo iraní a Siria a través del Puerto de Tartús, saltándose el embargo impuesto por la Unión Europea al inicio del conflicto. Estos hechos se suman a los motivos de distanciamiento entre Estados Unidos y la Unión Europea respecto a la posición de Irán en Oriente Medio, que, además de las diferentes versiones respecto a las relaciones de Teherán con el Organismo Internacional de Energía Atómica

¹⁹ AYESTARAN, Mikel. «Que Irán no te distraiga: la guerra que hace temblar a Europa se libra en Libia». *Diario abc.es*. 08/09/2019. https://www.abc.es/internacional/ab-ci-petrolero-irani-liberado-gibraltar-llega-destino-y-vende-crudo-201909081725_noticia.html.

(OIEA), tienen su más claro exponente en el espaldarazo norteamericano de Israel frente a las posiciones iraníes.

En enero de 2020, un ataque aéreo norteamericano en Iraq ocasionó el asesinato del general iraní Qasem Soleimani, comandante de la Fuerza Quds, una unidad de la Guardia Revolucionaria Islámica. Después del líder supremo iraní, el ayatolá Alí Jamenei, era considerado el político de más peso en el régimen, incluso por delante del presidente de la República, el ayatolá Hasan Rohani.

El contexto de inestabilidad interna en Iraq y la presencia de Irán en Siria y en el Líbano son factores que permiten prever el elevado riesgo al que pudiera estar abocado el Mediterráneo como consecuencia de las respuestas que desde el Gobierno de Teherán se estime dar a este nuevo episodio de las tensas relaciones entre Estados Unidos e Irán.

La tensa gobernanza de Oriente Próximo

La rivalidad de los actores en el Líbano

Como se ha indicado ya, una de las consecuencias más relevantes del conflicto sirio ha sido la oportunidad que ha proporcionado a Irán de expandir su presencia en la región de Oriente Próximo y consolidar sus relaciones con el Gobierno sirio: directamente y por medio de otros actores como la milicia de Hezbollah en el Líbano. De ahí que el objetivo norteamericano haya sido el general Soleimani, como responsable de las operaciones iraníes fuera del país.

El Líbano siempre se ha caracterizado por la inestabilidad de su situación interna, en la que el equilibrio del poder entre las comunidades religiosas, aunque bien definido en su Constitución, no deja de ser un factor de riesgo permanente para el Estado.

En las dos últimas décadas, el sector chií, liderado por Hasan Nasrallah, secretario general del Partido Hezbollah, ha logrado una plena integración en el abanico político. Ha conseguido una posición dominante, no solo sobre el otro sector chií representado por el Partido Amal, sino también en el seno del Gobierno libanés. En el año 2005, tras la retirada de las tropas sirias, entró por primera vez en el Gobierno, conservando su fidelidad a Damasco. Desde entonces, su peso político no ha dejado de crecer. Precisamente, debe su popularidad y robustecimiento a su exitosa resistencia frente a Israel, lo cual adquiere una trascendencia

excepcional en un país que, desde los años setenta del siglo pasado, albergada en su territorio una de las mayores comunidades de refugiados palestinos de la región. Así pues, los lazos transnacionales iraníes se extienden hasta estas comunidades chiíes del Líbano y sobrepasan la frontera hacia los Territorios de la Autoridad Palestina hasta alcanzar al grupo Hamas en Cisjordania. Con este, a pesar de ser sunní, comparte la oposición a Israel, proporcionando respaldo político y financiación económica. Hezbollah cuenta con unas Fuerzas Armadas propias, en virtud de cuyas capacidades, superiores a las nacionales libanesas, se les reconoce el cometido de la defensa del país.

Como el resto de los países árabes, el Líbano padece el terrorismo. En su caso, grupos de militantes islamistas sunníes, como Fatah al Islam, en 2007, atrincherados en el campamento de refugiados de Nahr al Bared protagonizaron un enfrentamiento con las fuerzas libanesas, que llegó a prolongarse cinco meses. Igualmente, miembros del Dáesh han sido detenidos en el Líbano en los últimos años.

A todos estos factores idiosincráticos de la identidad libanesa, la guerra de Siria ha sumado nuevos elementos de riesgo. Por una parte, en lo concerniente a la presencia de nuevos refugiados y, por otra, a la involucración de combatientes libaneses en el conflicto. El Líbano ha tenido que asumir la llegada de refugiados sirios, sumándose estos a los históricamente presentes palestinos y a los iraquíes que fueron asimilados después de la guerra de Iraq de 2003.

Esta circunstancia ha venido a recrudecer los parámetros de la ya endémica crisis económica que padece el país, desde que en 2005, fuera asesinado el magnate Rafik Hariri y, un año después, estallara una guerra israelí-libanesa como respuesta al secuestro de uno de sus soldados por Hezbollah. La profusión de los ataques israelíes ocasionaron al menos 1.200 víctimas mortales y cuantiosos daños materiales. Pero además, desde 2012, combatientes ligados a Hezbollah se han desplegado por el territorio de aquel país en apoyo de las fuerzas del presidente al Asad.

El carácter crónico de la crisis interna libanesa en todos sus aspectos induce a restar atención a las circunstancias actuales, las cuales no pueden ser consideradas baladíes en ningún modo. Lo anteriormente descrito permite deducir las controvertidas influencias internacionales que laten en el sustrato libanés. La presión financiera marcada por la escasez de dólares y la depreciación

de la libra libanesa es una constante en este contexto. Política y economía inevitablemente van muy estrechamente ligadas, al extremo de que, en septiembre de 2019, el gobernador del Banco Central libanés ha aceptado la liquidación del Banco Jammal, por su vinculación con los fondos de Hezbollah. El motivo para ello no ha sido otro que las sanciones impuestas por el Departamento del Tesoro estadounidense, a las que se han añadido las amenazas vertidas sobre sus responsables desde Washington D.C.²⁰, en cuya lista de grupos terroristas se incluye al movimiento libanes. Estas actuaciones no hacen más que ahondar el estancamiento económico y favorecer el déficit presupuestario del Gobierno, que se ha visto durante meses abocado a hacer frente a una movilización ciudadana en las calles de Beirut, que bien podría recordar a otros episodios de la Primavera Árabe.

Las manifestaciones se han sucedido en contra de un Gobierno tachado de sectarista y acusado de corrupción, mientras que la población padece problemas de abastecimiento de necesidades básicas como la electricidad o el agua. Este descontento popular se viene arrastrando desde noviembre de 2017, cuando, en unas circunstancias no aclaradas, fue retenido por la Casa Real saudí en Riad y obligado a dimitir el primer ministro Saad Hariri, cuyo Movimiento de Futuro se integra en la Coalición sunní 14 de Marzo. Su renuncia en ningún caso fue aceptada por el presidente cristiano Michel Aoun, perteneciente al Movimiento Patriótico Libre, que, junto con los chíies de Hezbollah y Amal, forman la Coalición del 8 de Marzo. Sumidos en un acuerdo de Gobierno muy complejo, todas las partes se han visto sujetas a los intereses estratégicos de los grandes poderes fácticos de la región. Todos consideran estas presiones internacionales una intromisión en la política interna libanesa. Las presiones externas sobre Hariri para que rompiera con Hezbollah se prolongaron en el tiempo sin dar resultados. En enero de 2019, la formación de un nuevo Gobierno de coalición mantuvo la presencia chií de este grupo, sin impedir su participación al hacerse cargo de una cartera ministerial.

Ni Arabia Saudí ni Estados Unidos admiten el peso adquirido por Hezbollah en la política libanesa, a pesar de la legitimidad que le corresponde por los sufragios democráticos celebrados en mayo de 2018. Desde entonces este movimiento ha sido reiteradamen-

²⁰ «El banco libanés "favorito" de Hizbulá y sancionado por Estados Unidos anuncia su liquidación». *Atalayar.com*. 26/09/2019. <https://atalayar.com/content/el-banco-liban%C3%A9s-%E2%80%9Cfavorito%E2%80%9D-de-hizbul%C3%A1-y-sancionado-por-estados-unidos-anuncia-su>.

te sancionado por los norteamericanos y sus socios entre las monarquías de los países del Golfo, intensificándose esta posición desde su intervención en Siria. Este panorama ha favorecido la intromisión de la Federación Rusa en apoyo a las autoridades libanesas, fijando como telón de fondo su preocupación por la situación de los refugiados sirios en este país.

Entre diciembre de 2018 y enero de 2019, las Fuerzas de Defensa israelíes emprendieron la Operación Escudo del Norte dentro de la zona que les corresponde por la demarcación de la «línea azul» de Naciones Unidas, trazada en el año 2000. El objetivo era neutralizar los túneles que Hezbollah había construido en la frontera del sur hacia Israel desde 2006. Situación que ya había denunciado la Misión de Naciones Unidas (UNIFIL) allí desplegada, por constituir una violación de la resolución 1701 del Consejo de Seguridad. El Gobierno de Beirut presentó una denuncia argumentando la violación de su soberanía a propósito del muro que Tel Aviv está construyendo para proteger su frontera. Sin embargo, la operación israelí contó con el respaldo de la Unión Europea y de Rusia, a la que se le hizo saber por parte israelí que se mantendría este procedimiento mientras Hezbollah siguiera recibiendo armamento y financiación vía Siria.

Las tensiones entre Israel y el Líbano no han cesado en 2019. Acentuadas de nuevo en la primavera por las críticas que desde el Gobierno libanés se hicieron por el reconocimiento norteamericano de la soberanía israelí sobre los Altos del Golán; por la reactivación del contencioso que mantiene igualmente respecto a las fronteras marítimas con Israel, en una zona en la que subyacen hidrocarburos que permitirían el abastecimiento del Mediterráneo oriental; o por el rechazo a la política estadounidense y del Golfo frente a la política de Irán y sus aliados.

El otoño ha sido especialmente convulso. Las movilizaciones callejeras han derivado en reyertas entre los seguidores de Hezbollah y Amal, que a la postre han sido los defensores del primer ministro, frente a las críticas mayoritarias de una ciudadanía libanesa contraria a una política de austeridad que ha terminado por asfixiar la economía. Estos choques violentos entre la sociedad civil han acarreado la represión de las fuerzas de seguridad. En estas circunstancias, en octubre de 2019, se produjo la inevitable dimisión de Saad Hariri. En diciembre de 2019, el presidente Michel Aoun ha encargado la formación de un nuevo Gobierno de coalición al recién nombrado primer ministro, Hassan Diab.

Este embrollo político libanés, entreverado en las tensiones regionales actuales de Oriente Próximo, ha dejado al país al borde de una guerra civil. A pesar de ello, la atención mediática occidental sobre estas circunstancias es pasajera, cuando la incertidumbre acerca del futuro del Líbano es un factor de muy alto riesgo en una zona en la que la estabilización pareciera destinada a una redefinición de fronteras.

El efecto rebote en Iraq

Por otra parte, simultáneamente el movimiento libanes ha dejado su reflejo en Iraq. En las calles de Bagdad decenas de manifestantes se han movilizado contra el Gobierno, utilizando las mismas proclamas en sus demandas. Las fuerzas de seguridad llevan meses ejerciendo su represión en el mantenimiento del orden público, ocasionando centenares de fallecidos²¹. Tampoco estos sucesos han recibido todo el tratamiento mediático que por su gravedad les correspondería.

En medio de este clima incendiario, en enero de 2020, tuvo lugar el asesinato del general iraní Soleimani, comentado ya anteriormente.

El diseño de la paz del presidente Donald Trump

En mayo de 2017, en el transcurso de su visita a Arabia Saudí, el presidente Donald Trump puso de manifiesto la existencia de un plan diseñado desde su Administración para el desarrollo de las relaciones internacionales en Oriente Próximo y Oriente Medio. Este estaría orientado a frenar la presencia de Rusia y la penetración económica de China en aquella región, ambas coyunturas favorecedoras del fortalecimiento iraní. En torno a estas aspiraciones, el plan garante de la influencia de Estados Unidos en la zona, conocido como la Alianza Estratégica para Oriente Medio (MESA)²², implementaría un sistema de seguridad colectiva regional. En este la seguridad militar estaría ligada a la política y a la económica, lo cual lo asemejaría al sistema de la Alianza Atlántica. Los Estados miembros serían los países del Consejo

²¹ <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20191129/las-protetas-en-irak-suman-ya-400-muertos-7756113>.

²² FAROUK, Yasmine. «The Middle East Strategic Alliance has a long way to go». *Carnegie Endowment for International Peace*. 08/02/2019. <https://carnegieendowment.org/2019/02/08/middle-east-strategic-alliance-has-long-way-to-go-pub-78317>.

de Cooperación del Golfo (CCG) —Bahréin, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos—, además de Egipto, Jordania y Estados Unidos.

Si dicho sistema lograra funcionar con éxito constituiría una de las respuestas más relevantes que se hayan podido promover para la estabilización regional. Sin embargo su consecución debería afrontar dificultades, que arrojan una considerable incertidumbre sobre su viabilidad. Entre estas estaría la crisis interna que arrastran en sus relaciones los países del Golfo desde que estallase la Primavera Árabe y la solución del conflicto palestino-israelí eclipsado por aquella, concretamente por la guerra de Siria.

En este escenario se han movido las alianzas entre las potencias de forma que estas afectan directamente al desenlace del Proceso de Paz de Oriente Próximo (PPOP). La aproximación entre Rusia e Irán propiciada por la guerra siria ha transcurrido paralela a la ruptura de este último con Estados Unidos a partir de la presidencia de Donald Trump. Por otro lado, el fortalecimiento de la posición iraní ha llevado a Arabia Saudí hacia el encuentro con Israel por su oposición al Gobierno de Teherán.

Para la Unión Europea el nuevo posicionamiento norteamericano tiene especial transcendencia de cara al PPOP. Ya que termina con el equilibrio entre las partes que siempre ha procurado la organización europea y además lo hace en un momento en el que su influencia está en pleno declive. Esta progresiva disminución de las capacidades europeas produce la frustración de las aspiraciones palestinas, lo cual podría deteriorar la situación. Por otro lado, como es sabido, la abierta inclinación norteamericana hacia Israel agudiza la hostilidad hacia Irán, lo cual coloca a la UE en una compleja tesitura en todos los asuntos relativos a la paz en la región.

En febrero de 2019, la convocatoria de una Conferencia para la Promoción de la Seguridad y Estabilidad de Oriente Medio en Varsovia evidenció este distanciamiento. La entonces Alta Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Federica Mogherini, canceló su participación. Seguidamente, en la Conferencia de Seguridad de Múnich, a la que asistieron cuarenta jefes de Estado, quedó manifiesta la necesidad de llegar a un consenso entre las grandes potencias ante el reajuste del orden internacional actual, lo cual toma especial urgencia en la situación en la que se encuentra esta zona estratégica. Donald Trump no dudó en solicitar el aislamiento internacional de Irán e

increpar a la UE para que deje de socavar su política de sanciones contra este país.

A finales de mayo, el auge de la tensión en Oriente Medio incitó a Irán a proponer a Arabia Saudí y los demás países del CCG un pacto de no agresión y evitar con ello las acciones unilaterales norteamericanas²³. Un mes después, la Casa Blanca amenazaba con emprender un ataque armado contra la República Islámica, del que finalmente desistió.

Este clima de tensiones americano-iraníes se mantiene invariable, llegando su remate final con el asesinato del general Soleimani en enero de 2020. Este es el contexto en el que Estados Unidos pretende resolver el PPOP. Estas circunstancias, una vez más, sitúan a la región ante la posibilidad de un enfrentamiento a escala global, como ya se ha advertido en los foros internacionales.

Ante este nuevo tablero geopolítico, los principios fundamentales que sostenían la paz que en su día definieron los Acuerdos de Oslo han quedado definitivamente alterados. Esta circunstancia complica la consecución de una paz duradera. En sustitución de aquellos, la nueva Administración norteamericana ha promovido lo que se conoce como el Pacto del Siglo, diseñado por el propio yerno del presidente y asesor para Oriente Próximo, Jared Kushner.

De entrada este plan es rechazado por la parte palestina, al considerar que implica únicamente la defensa de los intereses israelíes. Su contenido contempla la negativa a una paz basada en dos Estados, la capitalidad de Jerusalén en un único Estado judío, además de la retirada del apoyo económico a los refugiados. Igualmente su pilar económico invita al escepticismo, puesto que la propuesta estadounidense se orienta hacia un desarrollo económico global y una integración energética, lo cual requiere inversiones en infraestructuras para la explotación del petróleo, el gas y energía nuclear procedentes del capital chino y ruso.

La línea de acción de la Casa Blanca se resume en una paz impuesta que anula una posible paz justa y negociada. Si bien es cierto que esta lleva más de setenta años de retraso, la imposición de un acuerdo que beneficia a modo unilateral a Israel no

²³ «Irán propone a los países de la región la firma de un pacto de no agresión». 26/09/2019. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-iran-propone-paises-region-firma-pacto-noagresion-20190526111410.html>.

es ninguna garantía de futuro. Mucho menos, si ello significa una ruptura del consenso internacional.

A favor del nuevo proyecto norteamericano se puede esgrimir la propuesta para un desarrollo económico regional, pero es dudoso que esta solución sea capaz de doblegar a la sociedad palestina hasta el extremo de conseguir la renuncia a la soberanía sobre su propio territorio y al regreso de los refugiados.

Por otro lado, la guerra de Siria no solo ha borrado el proceso palestino-israelí de las agendas de los grandes mandatarios, sino que además ha complicado su dinámica política. El futuro de este proceso siempre estuvo ligado a los Estados vecinos, pero ahora mucho más cuando las tensiones territoriales sobre los Altos del Golán se entrelazan con el devenir interno del régimen sirio o cuando la actividad política de Hezbollah remueve al máximo la situación interna en el Líbano.

Con todo lo dicho, la Casa Blanca no ha cedido un ápice en su decisión de imponer su plan para la paz. En mayo de 2018 trasladó la Embajada a Jerusalén y, en septiembre, el Gobierno de Estados Unidos retiró su aportación a la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (UNRWA), que dejó a la organización en una precaria situación económica. Un año después, en septiembre de 2019, el presidente Trump se mostró firme de cara a la consecución de este proyecto en el discurso pronunciado en la sesión inaugural de la Asamblea General de Naciones Unidas. El presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmud Abbas, en el mismo foro se mostró todavía comprometido con la búsqueda de una paz al conflicto con Israel.

Durante todo el año 2019, la firmeza norteamericana en sus decisiones respecto al PPOP ha venido a contrarrestar el contexto de debilidad e incertidumbre por el que atraviesa la política israelí. A lo largo del año, Israel ha pasado por una crisis política, acompañada de una crisis parlamentaria que ha llevado a la convocatoria de elecciones generales en tres ocasiones: en abril, en septiembre y en marzo de 2020. El partido del Likud de Benjamin Netanyahu, en liza electoral por escasos votos con el Partido Blanco y Azul de Benny Gantz, no ha logrado poner en marcha una coalición de Gobierno que permita dar estabilidad a Tel Aviv. En medio de un clima de juicios pendientes por corrupción, el líder del Likud sigue buscando fórmulas que le permitan obtener una clara mayoría en los comicios de marzo.

Desde que, en 2015, Rusia decidiera involucrarse en la guerra de Siria, los contactos entre Netanyahu y Putin se han ido sucediendo con frecuencia. En el momento actual, el Pacto del Siglo de Trump no cuenta con el respaldo abierto de Moscú, pero a petición del primer ministro israelí, la mediación rusa en estas negociaciones de cara a los palestinos sería la mejor opción para convencerlos de su aceptación. Nuevamente, Rusia vuelve a concebirse como el actor internacional con mayores capacidades para el diálogo en la región de Oriente Próximo. Sus relaciones con Irán son un valor al alza bien cotizado en la región.

Como era de esperar, en enero de 2020, el presidente norteamericano ha anunciado la puesta en marcha del Pacto del Siglo. La apertura del proceso de *impeachment* contra el presidente, que en algún momento pareció pudiera hacerle desistir de implicarse en la escalada de tensiones que van a seguir a esta decisión, no ha servido para frenar su objetivo.

La reacción más inmediata ha sido la condena unánime de la Liga Árabe. A pesar de ello, la reacción de Arabia Saudí ha resultado algo ambigua. Hay que recordar que, a excepción de Qatar, el resto de las monarquías del Golfo en estos momentos están próximas a las posiciones de Israel y Estados Unidos²⁴ debido a sus tensiones con el Gobierno de Teherán. Por su parte, Turquía e Irán han llamado a la solidaridad entre los musulmanes para el rechazo del Pacto. Egipto sigue los pasos de los saudíes. El presidente palestino Abbas ha anunciado la ruptura de relaciones con Israel y Estados Unidos, lo que no le ha impedido reiterar, a pesar de su frontal rechazo, su disposición a alcanzar todavía una solución que evite una nueva escalada de violencia regional. La Unión Europea lo ha rechazado, manifestándose contraria al reconocimiento de la soberanía de Israel sobre los territorios palestinos ocupados en 1967. Queda en este momento por ver, la reacción de los restantes actores internacionales.

El equilibrio jordano

Desde el inicio de la Primavera Árabe, en medio de las tensiones, el reino hachemí ha sobrevivido mediante la introducción de reformas políticas y la apertura de su economía a la inversión extranjera.

²⁴ LLOVO, Jacobo. «Israel y Arabia Saudí, una alianza por asumir en Oriente Próximo». 07/08/2018. <https://elordenmundial.com/alianza-israel-arabia-saudi-oriente-proximo/>.

La situación de letargo en la que se ha mantenido el PPOP ha favorecido que Jordania haya podido mantener un equilibrio en su orden interno, aunque no deja de estar amenazado por la inestabilidad regional. Hay que recordar que Jordania y Egipto son los dos únicos Estados que tienen acuerdos firmados con Israel.

Desde que estallara la guerra de Siria, junto con el Líbano, ha sido el país que en mayor medida ha tenido que afrontar la llegada de refugiados procedentes de este conflicto.

Una escalada de violencia en Palestina tendría inevitablemente repercusiones en la situación interna jordana.

El desafío migratorio a las puertas de la Unión Europea

Las consecuencias de la guerra de Siria se han expandido por todo el Mediterráneo de manera transversal. La crisis migratoria generada en los años pasados ha sido uno de sus máximos exponentes.

Desde que, en 2016, la Unión Europea pusiera en marcha el Centro Europeo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes se han salvado alrededor de medio millón de vidas en el mar Mediterráneo. Se ha establecido una colaboración con los países de origen con el fin de desarticular las redes delictivas²⁵.

Las operaciones activadas por la Unión Europea con este fin han sido tres en los años recientes más inmediatos: Sophia, Themis (antes Triton) y Poseidon. Igualmente una misión en Níger se destina al apoyo de las autoridades locales en el freno de la migración irregular²⁶.

La Operación EUNAVFOR MED Sophia, funcionando desde junio de 2015, ha sido prorrogada en septiembre de 2019 hasta marzo de 2020, manteniendo como tarea principal la seguridad marítima en la región central del Mediterráneo con la desarticulación del negocio de traficantes y tratantes de personas, así como el apoyo a las tareas de vigilancia de la guardia costera libia.

Igualmente en el Mediterráneo central seguirá activa la Operación Themis, que, desde febrero de 2018, vino a sustituir a la Opera-

²⁵ CONSEJO EUROPEO. «Salvar vidas en el mar y luchar contra la redes delictivas». Consejo de la Unión Europea, 2019. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/sea-criminal-networks/#>.

²⁶ *Ibíd.*, p. 22.

ción Triton establecida en 2014 por la agencia europea Frontex²⁷. La nueva operación pasó a centrar su actividad en el reforzamiento del control de las fronteras terrestres y marítimas, sin abandonar la misión de rescate de migrantes, pero introdujo como novedad la desaparición de la obligación de las patrullas de salvamento de trasladar a los migrantes y refugiados a los puertos más cercanos. De lo que principalmente se ha visto afectada Italia.

De características similares se mantiene en el Mediterráneo oriental la Operación Poseidón para apoyo a Grecia y, en el extremo opuesto, las operaciones Minerva e Indalo para España.

Con la activación de las anteriores operaciones de la Unión Europea, la tendencia general se ha traducido en una disminución de los flujos en conjunto. De tal manera que si en 2015, la ruta oriental, que afectaba esencialmente a Grecia, además de Turquía, alcanzaba las 885.386 llegadas irregulares, a mediados de 2019, estas se habían reducido a 21.515; mientras que en el Mediterráneo central, afectando a Italia y Malta, han pasado de las 153.895 en 2015 a la desaparición de registros en 2019. Por el contrario, desde las 7.004 contabilizadas en 2015 en el Mediterráneo occidental, la cual afecta a España, pasaron a incrementarse notoriamente a 56.664 en 2018, y posteriormente, se han equilibrado en 2019 con un cálculo de 20.250, según los datos recogidos por Frontex²⁸.

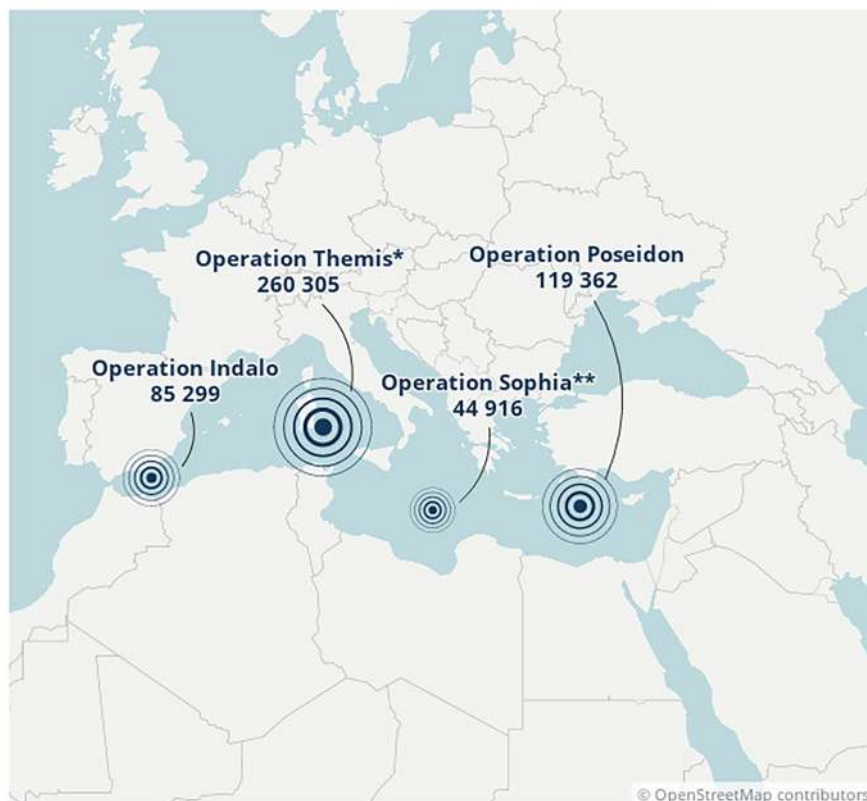
La presión migratoria de la ruta oriental ha añadido complejidad política a las relaciones de Turquía con la Unión Europea, a lo que se ha venido a sumar sus frecuentes cambios de posición en lo relativo a la guerra de Siria. Las tensiones hasta alcanzar un entendimiento fueron constantes. Desde el acuerdo migratorio alcanzado entre Ankara y Bruselas en 2016, la reducción de llegadas a Grecia y la pérdida de vidas en el Mediterráneo oriental han sido significativas. El Plan de Acción Conjunta entre Turquía y la Unión Europea ha permitido el desarrollo de un mecanismo de coordinación de asistencia a los refugiados en aquel país, además de una previsión de fondos, que ha redundado en la mejora de la calidad de vida

²⁷ FRONTEX. «Frontex launching new operation in Central Med». 07/02/2018. <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-launching-new-operation-in-central-med-yKqSc7>.

²⁸ FRONTEX. «Infografía - Flujos migratorios: rutas del Mediterráneo occidental, central y oriental». 2019. <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eastern-and-central-mediterranean-routes-09-2017/>.

509 882 lives saved since 2015

Data as of 12/11/2019 | Dead or missing: 11 671 (as of 13/11/2019)



Starting date of each operation



Operation Sophia:
01/06/2015



Operation Poseidon:
01/01/2016



Operation Indalo:
03/05/2017



Operation Themis:
01/02/2018

**including figures from former Operation Triton since 1 February 2016 ** The deployment of the naval assets of Operation Sophia has temporarily been suspended.*

Source: Frontex and IOM



Fuente: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/saving-lives-sea-february-2018/>

de estas personas²⁹. El tercer informe anual³⁰, de marzo de 2019, evalúa positivamente la respuesta comunitaria a través de los resultados de este mecanismo, cuya financiación se destina tanto a ayuda humanitaria como a ayuda al desarrollo. En 2015 se estimó para este fin la cifra de 3.000 millones de euros, a los que se le sumaron otros tantos a partir de 2018. Sigue previsto su funcionamiento, con la ejecución de proyectos hasta 2025.

En la zona central del Mediterráneo, la acción de la Unión Europea se ha centrado especialmente en la situación de la migración en Libia, con medidas en lo relativo a la formación de guardacostas, protección y asistencia de migrantes y refugiados, apoyo a las comunidades locales y la gestión de fronteras, cuya financiación a finales de 2018 había alcanzado los 237 millones de euros, que se han obtenido del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África, iniciativa puesta en marcha también en 2015.

El incremento de la presión migratoria en la zona occidental ha afectado significativamente a España, en donde se ha experimentado una intensificación de los desembarcos de migrantes que transitan en pateras como de los asaltos sobre las vallas fronterizas de Ceuta y Melilla. Ello es el reflejo de las políticas tampón, que han acabado por blindar los puertos de Italia y Malta³¹. A la vez que los controles sobre Libia han favorecido la extensión de las rutas subsaharianas hacia Marruecos en busca de una salida. Las islas Canarias también han visto crecer los índices de la migración irregular en estos últimos años, pero sin llegar a alcanzar los datos alarmantes que hace más de un década ocasionó la llamada Crisis de los cayucos.

Desde 2018, ante la crisis migratoria, que en España ya desborda los medios y centros de acogida, el Gobierno de Pedro Sánchez viene reclamando un aumento de las partidas de los fondos europeos destinados al apoyo del Gobierno marroquí, para afrontar el control de sus propias fronteras que padecen el deterioro de la región del Sahel y del África subsahariana. En 2019, el esfuerzo

²⁹ COMISIÓN EUROPEA. «The EU facility for refugees in Turkey». 2019. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf.

³⁰ COMISIÓN EUROPEA. «Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo. Tercer informe anual sobre el Mecanismo para los refugiados en Turquía». 10/04/2019. <https://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0174:FIN:ES:PDF>.

³¹ PIETROBON, Emanuel. «La crisi migratoria fra rischi e opportunità per l'Unione Europea». *Geopolitical Report*, Vol. 4/2018. Association of Studies, Research and Internationalization in Eurasia and Africa (ASIRE), 2018, pp. 20-23.

de la Unión Europea ha supuesto una reducción de las llegadas a España del 47 %³². Marruecos ha recibido del Fondo Fiduciario de Emergencia de la UE para África desde 2014, la cantidad de 238 millones de euros destinados a la gestión migratoria, que se suman al billón destinado a recursos propiciadores de una buena gobernanza en el país.

La Unión Europea a través de la Iniciativa Conjunta con la OIM para la Protección y Reintegración de los Migrantes en África, ha conseguido el retorno voluntario desde Marruecos y apoyo por dos años en sus países de 14.500 nigerianos, 14.000 malienses, 11.500 guineanos, más de 4.800 de Costa de Marfil, 4.000 de Senegal y otros tantos de Ghana³³. La Unión Europea proseguirá con estos programas encauzados a la protección de los más vulnerables mediante acuerdos de asilo, acuerdos de readmisión o al desarrollo de oportunidades de empleo para los sectores jóvenes de aquellas sociedades.

A pesar de ello Marruecos ha mantenido la posición habitual sobre las fronteras españolas a través de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Si bien, como es habitual, la estrategia gubernamental marroquí se sigue orientando a alcanzar beneficios comerciales de la Unión Europea a base de ejercer un mayor control o permisividad sobre los flujos migratorios que llegan a la península Ibérica. Desde 2017, se ha añadido a ello una sutil presión financiera, que se ha acentuado en 2019 y que pudiera pergeñar el camino hacia una crisis bilateral de mayores dimensiones.

Lo que ya se hizo anteriormente con Melilla, en diciembre pasado, se ha repetido con Ceuta: las autoridades marroquíes han suspendido el contrabando cerrando la aduana comercial³⁴. Esta medida, tomada de forma unilateral por Rabat, augura una situación económica asfixiante a uno y otro lado de la frontera. A pesar de la evidente necesidad de una recaudación legal de impuestos, que en la situación actual privan a la Hacienda de Marruecos de alrededor de 700 millones de euros anuales, detrás de esta decisión se podría intuir el objetivo de conseguir a medio

³² COMISION EUROPEA. «EU actions along the Western Mediterranean route». 2019. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/western_med_route_102019_final.pdf.

³³ *Ibíd.*, p. 29.

³⁴ CEMBRERO, Ignacio. «Marruecos pone fin al contrabando con Ceuta y asfixia la ciudad». *Diario elconfidencial.com*. 02/12/19. https://www.elconfidencial.com/espana/2019-12-02/marruecos-ceuta-contrabando-asfixia-ciudad_2359167/.

plazo un debilitamiento social y político de dichas comunidades autónomas. No obstante, las circunstancias se presentan extremadamente complejas, puesto que esta medida es tan legítima como complicada en su ejecución. Pone al Gobierno marroquí en la tesitura de tener que dotar de medios de subsistencia a miles de porteadores, personal de seguridad y empresas que hasta el momento vivían de este «comercio atípico». El manejo incorrecto de esta situación pudiera derivar en una crisis interna marroquí que se tradujera en una agitación social considerable, lo cual no dejaría de resultar una contestación popular que pusiera en riesgo las fronteras de Ceuta y Melilla.

La crisis migratoria ha desatado reacciones políticas internas en los países europeos, especialmente en los mediterráneos. El auge experimentado por algunos partidos políticos de carácter populista en Francia, Italia o España se podría asociar en ciertos aspectos a su lógica discursiva en relación con la solución al fenómeno migratorio actual. La tendencia observada es un progresivo afianzamiento de políticas antimigratorias que ocupan un peso creciente en las campañas electorales. No está muy alejada esta inclinación de las líneas políticas que emanan de la presidencia norteamericana de Donald Trump, cuya influencia se expande hasta algunas posiciones europeas.

Es previsible la prolongación de esta crisis ligada a la falta de resolución de los conflictos que la han generado, pero a su vez, de las expectativas que entre muchos migrantes ha despertado la política migratoria de la Unión Europea entre 2011 y 2018.

Este escenario debería llevar al Gobierno español igualmente a la intensificación de una política exterior bilateral, además de la comunitaria³⁵, hacia aquellos países africanos originarios de tales flujos migratorios.

La amenaza del terrorismo yihadista y los retornados a los países europeos

Los conflictos de Siria e Iraq han atraído a más de 10.000 mercenarios que se han desplazado desde la UE. La disminución de la actividad en los conflictos, aun inacabados, convierte el retorno de los terroristas afiliados a las milicias en uno de los desafíos a

³⁵ COMISIÓN EUROPEA. «Ruta del Mediterráneo central». 2019. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/central-mediterranean-route/>.

la seguridad más importantes. A estos hay que añadir, aquellos que igualmente han intervenido en Libia.

Igualmente los países del Magreb están recibiendo elementos procedentes de Oriente Próximo que han estado ligados al *Daesh*. Estos suponen una amenaza todavía mayor a su estabilidad interna. El contexto de inseguridad del Sahel se ha convertido en un terreno abonado para su presencia.

El tema de los retornados ha sido motivo para ahondar nuevamente en las diferencias entre la Unión Europea y Estados Unidos, que acusa a Bruselas de no asumir sus responsabilidades en la solución de este asunto. En diciembre de 2019, la Cumbre de la OTAN en Watford sirvió para escenificar un amargo e irónico rifirrafe público entre el presidente Donald Trump y el presidente francés, Emmanuel Macron³⁶.

Este es un desafío sin precedentes que afectará directamente a la seguridad europea, por su cercanía geográfica, por la existencia de comunidades ligadas a estos grupos en sus países y por el proceso de radicalización que se está produciendo incluso entre ciudadanos de origen europeo. Una de las consecuencias más dramáticas que pueden acarrear estas circunstancias es el incremento de la islamofobia. Esta, traducida al nivel de los Gobiernos, podría acabar por generar un rechazo abierto hacia nuestros vecinos del sur. El deterioro de las relaciones en el Mediterráneo no contribuiría más que a aumentar los riesgos y amenazas en la Unión Europea. Por esta razón, al contrario, se necesita reactivar desde Bruselas las políticas que se habían configurado y puesto en marcha en las décadas anteriores.

La Operación Themis de la Unión Europea, que como se ha comentado anteriormente sigue activa en el Mediterráneo, ha añadido entre sus cometidos el objetivo de rastrear actividades relacionadas con el crimen organizado, tales como el narcotráfico, y la amenaza terrorista, proveniente del regreso a Europa de combatientes procedentes de los focos de tensión y conflictos en la región. Ligado a este cometido están bajo control rutas que parten de Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Turquía y Albania.

Al margen de todas estas medidas, sumadas a las operaciones militares en el terreno, la lucha contra el terrorismo yihadista

³⁶ FRESNEDA, Carlos. «Donald Trump a Emmanuel Macron: "¿Quieres unos cuantos buenos combatientes del IS?"». *Diario elmundo.es*. 12/03/2019. <https://www.elmundo.es/internacional/2019/12/03/5de5f8aafc6c83373f8b4581.html>.

necesita de medidas prácticas a corto plazo, que deberían constituir una prioridad en los presupuestos de los gobiernos. No solo destinados a las fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia, sino también a la acción de la sociedad civil, tales como el respaldo a organizaciones destinadas a la concienciación ciudadana de esta amenaza, al seguimiento y planes de integración de los retornados, etc.

La proyección de España en la región del Mediterráneo

Los desafíos que a España se le presentan en el panorama actual del Mediterráneo afectan a sus intereses vitales, nacionales y estratégicos. Por tanto, requieren ser tratados tanto en el ámbito bilateral como en el comunitario dentro del marco de la Unión Europea. Respecto al conjunto, los dos primeros tipos de intereses necesitan un seguimiento y actuación inmediata.

El capítulo marroquí

Una vez más, el principal reto que el Gobierno español tiene que abordar en su proyección exterior son las relaciones bilaterales con Marruecos, como esencial socio estratégico. No deja de ser significativa la tradición política de ser precisamente el Gobierno del Majzén al primero que visita cualquier ministro de Asuntos Exteriores español, tras la toma de posesión. Como ha venido a suceder, en enero de 2020, tras el nombramiento para esta cartera de Arancha González Laya.

A pesar de las habituales controversias que las definen, estas son relaciones estables fundamentadas en la estrecha cooperación en un amplio abanico de materias de carácter vital para ambos países: migraciones, seguridad y economía.

En el contexto de los cambios acontecidos con la Primavera Árabe, en un primer mandato en 2012 y otro segundo en 2016, el Gobierno de un partido islamista moderado, como el Partido Justicia y Desarrollo (PJD), no ha impedido a España el mantenimiento de sus habituales relaciones con Marruecos. Se han realizado visitas institucionales, no sin pocas vicisitudes. Ya fuese la del rey Juan Carlos I en 2013, las de Felipe VI en 2014 y en febrero de 2019 o la del presidente de Gobierno Pedro Sánchez en noviembre de 2018. Dentro del marco de la Secretaría de Estado de Comercio este Estado magrebí, junto a Argelia, está incluido

en la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027. Marruecos ocupa en la actualidad el primer destino de las exportaciones españolas fuera del marco de la Unión Europea y las de Estados Unidos; además es el principal facilitador del resto de las exportaciones españolas en el continente africano³⁷.

A pesar de lo dicho, como viene a ser una estrategia habitual en la monarquía alauí, son las fases caracterizadas por la mayor incertidumbre en la política interna de España, aquellas en las que se agudizan las situaciones que requieren una cooperación bilateral más estrecha. A lo que además conviene añadir que a Marruecos le ha sucedido lo contrario: ha ganado en estabilidad con el Ejecutivo islamista y actualmente es un país en crecimiento y modernización, siendo el cuarto país árabe entre los que más atraen la inversión extranjera³⁸. En esta destaca el interés de Francia, China y los Emiratos Árabes Unidos³⁹.

En los últimos meses de 2019, estas relaciones, que son además de vecindad, se han distinguido en la proyección exterior española por la tirantez en comparación con las de otros países de la región. Los motivos han sido dos coyunturas en las que los intereses económicos se aúnan con los fronterizos. Una es la referida a las decisiones del Gobierno del Majzén respecto al tráfico comercial de Ceuta y Melilla y otra respecto a la limitación de las aguas territoriales en torno a las islas Canarias a propósito de los yacimientos de hidrocarburos. Ninguna de las dos es nueva.

La primera de ellas implica un estrecho control del tráfico irregular de mercancías que de manera «normalizada» se produce entre Marruecos y las dos ciudades autónomas españolas. La complejidad de este asunto radica en la aplicación de medidas que regulan el tráfico aduanero sujetas a la legalidad internacional, pero detrás de ello subyace la gravedad del aislamiento económico al que quedan expuestas poblaciones ceutíes y melillenses. No se puede admitir más que la legitimidad de este proceder del Gobierno de Rabat, al argumentar en ello el desequilibrio que estas circunstancias ocasionan en perjuicio de otros puntos comercia-

³⁷ 44,28 % de las exportaciones españolas en África en 2018. Seguido de Argelia con un porcentaje del 18,23 % para el mismo año. <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/relaciones-bilaterales/index.html?idPais=MA#0>.

³⁸ HOW2GO. <https://h2gconsulting.com/how2go-marruecos/marruecos-pais-atractivo-para-las-inversiones-extranjeras/>.

³⁹ «Informe PROEXCA». Gobierno de Canarias. 2018. <https://www.proexca.es/publicaciones/post/14257/la-inversio%C3%B3n-extranjera-en-marruecos-es-considerable>.

les en Marruecos como Casablanca o Tánger. Sin embargo, lo que enturbia esta situación es el trasfondo político que ello esconde a través de estrangulamiento de la economía de las ciudades españolas. Forma parte de las presiones marroquíes encaminadas a la expansión de su soberanía nacional, intenciones de la que fácilmente sale reforzada la afectividad interna hacia la Casa Alauí. No se puede olvidar que, además de otras cuestiones que en tiempos recientes han debilitado la imagen del rey Mohamed VI, Marruecos pasa por un momento delicado de reformas internas en el que debe encontrar un equilibrio entre la supremacía del rey y las concesiones en las prerrogativas realizadas desde que se iniciasen las revueltas en los países vecinos.

En cuanto a la delimitación de las aguas en torno al archipiélago canario, la posición del Gobierno español, como primer cometido de la nueva ministra, ha sido la de evitar una crisis diplomática que pueda perjudicar la cooperación en otros sectores. Si Marruecos procediera en el futuro con una política de «hechos consumados» podría hacer estallar un grave conflicto en las relaciones bilaterales, como ya pasara tras la ocupación del islote de Perejil en 2002. No dejaría de ser un conflicto directo con la Unión Europea. En este caso, además, la violación de la soberanía española, podría correr de forma paralela a un conflicto internacional, puesto que la ampliación unilateral que el Gobierno de Rabat ha hecho al extender su jurisdicción unas 200 millas, afecta a aguas vinculadas al Sahara Occidental. Esta circunstancia obligaría a las Naciones Unidas a tomar cartas en el asunto.

Todo indica que las relaciones entre España y Marruecos seguirán sujetas al balanceo habitual que tanto acercan como alejan a Madrid y Rabat. El equilibrio entre los Gobiernos y la habilidad diplomática se mantendrán como una constante. Si bien es cierto que en materia de seguridad, especialmente en la lucha anti-terrorista, desde hace años se ha incrementado la cooperación, también lo es, que cualquier contrariedad que altere la defensa que Marruecos hace de sus intereses, se traducirá en medidas de presión fronteriza, ya sea por el incremento de la migración irregular, del contrabando marítimo y territorial o por la pugna en la explotación de hidrocarburos.

De cara al devenir más inmediato, la experiencia de la trayectoria política española prueba que en mandatos de gobiernos socialistas, las relaciones con nuestro vecino del sur suelen ganar en estabilidad, sin perder nunca su perfil litigante. Sin embargo, en un posible contencioso ocasionado por las aguas de Canarias,

el Ejecutivo del presidente Pedro Sánchez se encontrará frente a un dilema importante para unos intereses que son vitales para España. Por otra parte, no se debe olvidar, que Marruecos es plenamente consciente de la fortaleza que la economía española aporta a la suya propia. Desde 2015, se produjo una fuerte caída de la inversión directa española en este país, sin embargo las cifras actuales indican un repunte que la sitúa entre los cinco primeros socios inversores; en lo relativo a las relaciones comerciales actualmente se encuentra por encima de las de Francia⁴⁰.

Después de Marruecos, el segundo socio estratégico de España es Argelia. Poco afectada inicialmente por las revueltas árabes, han continuado las relaciones estables con fuertes inversiones especialmente enfocadas en los sectores de energía, agua y construcción. También han seguido manteniéndose visitas empresariales y foros económicos. El momento interno por el que atraviesa el país ahora requiere la máxima atención, apoyando en lo bilateral como en lo comunitario todas las medidas destinadas a evitar la desestabilización interna. El resto de los Estados árabes representan un desafío para España que se pudiera enmarcar en el ámbito global de la región del Mediterráneo, sin causar efectos inmediatos sobre las relaciones bilaterales.

Las iniciativas multilaterales

En noviembre de 2020 se cumplirá el 25.º Aniversario de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona⁴¹ (Proceso de Barcelona, en adelante, PB).

El objetivo de este europartenariado era la consecución de una zona de estabilidad y paz, progreso político, crecimiento económico y diálogo entre los pueblos, tomando como herramienta la cooperación internacional. Esta se estructuraba en tres cestos: Diálogo político y de seguridad, Partenariado Económico y Financiero, y Partenariado social, cultural y humano.

En 1995, ya nació como una asociación que reunió a los entonces quince Estados miembros de la Unión Europea con doce

⁴⁰ CANTERO, Pablo & MÉNDEZ, Paco. «Relaciones comerciales España – Marruecos». *Diario muriciaeconomía.com*. 11/09/2019. <https://murciaeconomia.com/art/63539/relaciones-comerciales-espana-marruecos>.

⁴¹ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. Gobierno de España. 2019. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Mediterraneo/Paginas/PartenariadoEuroMediterraneo.aspx>.

de los de la orilla sur y este del Mediterráneo. En 2004 este marco se amplió y completó a través de la Política Europea de Vecindad (PEV)⁴², que hacía compatible un esfuerzo bilateral de la Unión Europea con los socios más próximos de la región. Cuatro años después, Marruecos fue el primer, y único hasta hoy, país del sur al que se le otorgó un estatuto avanzado de cooperación.

A partir de 2008, una cumbre en París aprobó una remodelación por la que pasó a convertirse en la Unión por el Mediterráneo (UpM). Además de instaurar una co-presidencia norte-sur, se concebía la idea de desarrollar nuevos proyectos vertebradores de la cooperación: desarrollo económico y empleo, educación e investigación o energía y cambio climático⁴³ entre otros. En 2010, la creación de un Secretariado Permanente dio lugar a su institucionalización. En la actualidad forman parte de esta iniciativa 41 países⁴⁴, contando con la ampliación europea y la inclusión de otros Estados de Oriente Medio. En cifras de ciudadanos se alcanzan los 750 millones.

El PB-UpM no ha logrado alcanzar los objetivos que de esta pudieran haberse esperado a raíz de las revueltas de la Primavera Árabe. En 2015, la Alta Representante para la Política Exterior Europea, Federica Mogherini, y el comisario europeo de la PEV, Johannes Hahn, advirtieron de la necesidad de hacer una revisión de la política mediterránea ajustándola a la nueva realidad.

La UE, además de los esfuerzos humanos dirigidos a la creación de un servicio de acción exterior, ha invertido ingentes sumas económicas a través de fondos de cooperación y planes de acción destinados a cumplir los objetivos establecidos. El último fondo enunciado para 2014-2020 comprometió 15.000 millones de euros para los vecinos de la UE.

Sin embargo, no todos los países se han implicado por igual en esta oportunidad de desarrollo. Países como Túnez o Marruecos se han podido beneficiar durante años de los mecanismos de cooperación previstos. No parece casual que hayan sobrevivido mejor a los avatares de las revueltas árabes que otros como Libia o Siria, muy al margen de las posibilidades que ha ofre-

⁴² MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. Gobierno de España. 2019. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/politicaeuropeavecindad/Paginas/indicevencidad.aspx>.

⁴³ UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO. 2019. <https://ufmsecretariat.org/>.

⁴⁴ Siria congeló su participación en 2011 y Gran Bretaña ha salido de la UE en 2020.

cido esta iniciativa. Por otro lado, desde su inicio, se apreció un desequilibrio en el avance de los cestos definidos, siendo el destinado a la cooperación económica el más sobresaliente. A partir de 2001, los atentados del 11-S contribuyeron a potenciar el de seguridad, invirtiendo por completo el orden de prioridades de las acciones y contribuyendo a soslayar proyectos que ya se habían emprendido con anterioridad. El cesto destinado al desarrollo humano siempre quedó rezagado del resto. Estos desajustes trataron de ser corregidos con los proyectos de la UpM, que se proponía un nuevo enfoque procurando dar cabida a una mayor participación de las sociedades a fin de conseguir una identificación con el objetivo de desarrollo de la región. Sin embargo, la Primavera Árabe sorprendió a la organización sin la consolidación de los mecanismos de gestión y recursos necesarios para hacer frente a aquellas circunstancias. Es por esto que su respuesta no pudo coordinarse para hacer frente a las exigencias de la nueva gobernanza que demandaban las revueltas.

El Proceso de Barcelona promovió herramientas destinadas al diálogo al más alto nivel, mientras que la UpM favoreció el empoderamiento de la sociedad civil, a pesar de no haber tenido todo el éxito esperado. Instrumentos como la Fundación Anna Lindh, la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, el Secretariado Permanente, los acuerdos de asociación, los planes MEDA, los fondos, etc. deberían ser reactivados y reforzados. Por tanto, actualmente, existen medios y experiencia para reimpulsar esa cooperación fallida en el Mediterráneo.

Con este objetivo habría que reconfigurar las metas a alcanzar y diseñar mecanismos que permitan actuar de manera bilateral con las necesidades reales de los Estados en particular, para lo que ya está la PEV. Asimismo, en sectores transversales, imposibles de abordar de ninguna otra manera, tales como el terrorismo o las migraciones. También en herramientas para conseguir un desarrollo económico a velocidades similares que faciliten la integración sur-sur. Los acontecimientos a los que se asiste en esta zona, descritos con anterioridad en este análisis, dan clara muestra de que no es posible actuar bajo el criterio de la división entre Magreb y Oriente Próximo.

Entre las medidas para afrontar la nueva tesitura del Mediterráneo en una cooperación y diálogo común, que vaya más allá de lo meramente compartido, sería deseable establecer pautas como las que se exponen a continuación:

- En primer lugar, considerando todos los nuevos factores que definen los desafíos más urgentes de la región en la actualidad, pergeñar proyectos más ajustados a la realidad de cada Estado, evitando unas aspiraciones excesivamente ambiciosas. Habría que establecer niveles de acción para proyectos que puedan ser completados a corto plazo, lo que favorecería los mecanismos de control de la Unión Europea y afianzaría su credibilidad como actor internacional de cara a los países vecinos.
- En segundo lugar, se evidencia imprescindible trabajar en herramientas prospectivas que pudieran detectar las situaciones de riesgo y amenaza de manera común. Dado que lo que se ha demostrado es que la UE no estaba preparada para encarar situaciones que han resultado tan imprevisibles como el estallido y consecuencias de la Primavera Árabe.
- En tercer lugar, la UE debería establecer un orden de prioridades, evitando la marginación de las situaciones de conflicto. Si bien las decisiones sobre este compromiso sobrepasan los límites del PB-UpM, al menos, habría que profundizar en las medidas para mejorar las capacidades de los mecanismos para la prevención de conflictos, para la mediación y para la actuación para afrontar las inmediatas crisis humanitarias que siguen a las guerras y la recuperación económica.

La zona Euro-Mediterránea está repleta de retos que podrían dar a la UE la oportunidad de revalorizar su credibilidad como actor internacional. Es importante dejar de percibir estos desafíos como obstáculos, para convertirlos en coyunturas para el reforzamiento de la identidad internacional de la UE. La conmemoración del PB resultaría una ocasión singular para que el Gobierno de España, al igual que hizo hace veinticinco años, recuperase el protagonismo que le corresponde por su posición y por su peso político y económico en la región. En el contexto actual, este llamamiento a la recuperación de lo que en su día fue el «espíritu de Barcelona»⁴⁵, se convierte en una exigencia que se impone de cara a la estabilidad y el diálogo que requiere el orden del Mediterráneo. Este debería ser abordado persiguiendo una integración global, a través de foros de diálogo y planes de acción mucho más eficaces que los que se han diseñado hasta el momento.

⁴⁵ MORAN, James. «Whatever happened to the Spirit of Barcelona?». *IEMed Mediterranean Year Book*. 2018.

El fortalecimiento del papel de la UE como actor internacional en el Mediterráneo, a través de la recuperación del PB-UPM, aun funcionando esta con su propia dinámica, podría propiciar la ocasión para ejercer su influencia en el proceso de paz de Oriente Próximo. Ya se ha comentado, el desafío que representa para la región la implementación del plan concebido por la Administración del presidente Trump.

Por último, no se debe olvidar entre las posibilidades que ofrece el marco multilateral, la Iniciativa 5+5, en la que España también desempeñó un papel destacado en los años 90. Desde el inicio de su andadura hasta el presente, se ha consolidado y diversificado en sus ámbitos de actuación. Precisamente, ante las dificultades de las revueltas árabes, esta iniciativa ha mantenido su funcionamiento, incluso resultando más eficaz que las anteriores, al reunir un número limitado de Estados miembro. En el ámbito de defensa, el 5+5, ha contado de forma continuada con la cooperación de Libia, pese al conflicto abierto en este país.

El deterioro de la confianza y conocimiento mutuo en el que se avanzó durante las décadas anteriores indudablemente afectaría de manera directa a la estabilidad de la UE.

Conclusiones

El panorama estratégico que presenta la región del Mediterráneo en el presente y su probable tendencia en los años venideros no es alentador. Requiere una atención extrema ante los desafíos y amenazas ya existentes o bien latentes que pudieran manifestarse en un futuro no muy lejano. Todo ejercicio de prospectiva queda expuesto al carácter imprevisible con el que cambian las relaciones internacionales de la zona.

El balance de las transformaciones ligadas a la Primavera Árabe, diez años después de que esta aconteciera, es muy incierto. Si bien ha dado lugar a una corriente de cambios radicales o de reformas que han generado un espíritu de contestación y movilización social contrario a la tolerancia de regímenes autoritarios, no han llegado a consolidar estas aspiraciones. Por el contrario, han provocado unos desequilibrios internos en los países y una inestabilidad que se ha traducido en la expansión del desorden regional.

A pesar de lo anterior, la impresión es que todos los Estados árabes del Mediterráneo están predestinados a pasar el «saram-

pión» revolucionario. De hecho, y con todos los factores desestabilizadores que ello implica, podría parecer que, superada la fase de agitación interna, quedara una vía expedita para nuevos regímenes políticos que tardarán todavía años en dar los resultados de democratización deseados.

En este sentido, hay que hacer una distinción nítida entre las revoluciones de Túnez y Egipto, y los conflictos de Libia y Siria. Los primeros podrían infundir un atisbo de optimismo a la situación regional, sin estar exentos de riesgos. Todavía persisten procesos encauzados hacia el objetivo de lograr reformas democráticas sin violencia que quizás conduzcan a una segunda Primavera Árabe en la que se recojan las enseñanzas precedentes. Son el caso de Argelia, el Líbano o Iraq.

Ahora bien, los resquemores se disparan al tener en cuenta que en cada uno de estos procesos será determinante el contexto regional. Si las condiciones de la política interna argelina sufrieran un deterioro, inmersa en la inseguridad que hoy caracteriza a Libia y a la franja del Sahel, el desgobierno y la violencia en este país se convertirían en una amenaza generalizada para todo el Mediterráneo que podría afectar muy rápidamente al resto de los países del Magreb y a la Unión Europea. Lo mismo se puede decir del curso de los acontecimientos libaneses e iraquíes en referencia a Oriente Próximo. Es decir, la dificultad no residiría tanto en el giro de las sociedades árabes en ebullición política, muy similar al de otras posibles de detectar en un análisis global del orden mundial, como en los factores de inseguridad que las rodean en la actualidad.

Por otro lado, se puede concluir que los países del sur del Mediterráneo, además de la estabilidad política, necesitan un impulso económico capaz de generar crecimiento de la riqueza, acompañado de medidas orientadas a la lucha contra la corrupción. Sin ello, existe un alto riesgo de descrédito de los sistemas políticos y un incremento de dificultades en la gobernanza de los Estados. Esto es precisamente lo que ha revelado la realidad de Egipto y el desafío que el Gobierno actual pretende superar. En el ámbito económico, a la vez que hay países que apuntan a una lenta pero cierta recuperación, otros encaran situaciones internas que los orientan a un serio retroceso. Este desequilibrio es un reto para el que hay que buscar fórmulas estabilizadoras desde el interior de los Estados y desde la comunidad internacional.

El contexto de Oriente Próximo y Oriente Medio está plagado de contenciosos y conflictos que se superponen entre sí y generan situaciones de tensión que seguirán marcando el clima de inestabilidad de la región mediterránea en su totalidad. Estas situaciones son de tal gravedad en los riesgos que implican y en la diversidad de actores —estatales y no estatales— a los que afectan que cada una de ellas se rige por coaliciones distintas, sin que estas necesariamente se repitan en otras coyunturas paralelas y simultáneas.

Los conflictos inacabados en Siria y en Libia han dado lugar a la redefinición constante de alianzas entre gobiernos y actores no estatales que responden a intereses estratégicos muy limitados, destinados a la inmediatez de los objetivos. Esta circunstancia favorece la vulnerabilidad de todos los actores. Genera una falta de visión en el horizonte político regional, la cual, más allá de este espacio, se traduce en la incertidumbre del orden internacional.

La autonomía estratégica en la que Turquía pretende definir el perfil de su proyección exterior representa otra de las incertidumbres a la que está sujeta la estabilidad del Mediterráneo. La falta de continuidad en su acción introduce desafíos de peso. No parece que esta situación vaya a evolucionar en otro sentido mientras el actual Gobierno turco se mantenga en la línea de afianzamiento y autoritarismo impuesta por el presidente Erdogan.

Las tensiones entre las grandes potencias, decididas a instrumentalizar los conflictos para consolidar sus zonas de influencia, prolongarán la inestabilidad. La guerra de Siria ha dado lugar a una mayor penetración de Rusia e Irán en la región del Mediterráneo. El presidente Putin ha sido capaz de fortalecer la posición del Gobierno moscovita. Actualmente es el único mandatario capaz de generar algún consenso en la política internacional e influir en actores no gubernamentales transcendentales en la estabilidad de la zona.

Estados Unidos necesitaría recuperar el equilibrio mostrado por la Administración presidencial anterior en su proyección política en esta región. Un segundo mandato de Donald Trump, con mucha probabilidad, inyectaría condiciones de mucho más alto riesgo a la seguridad regional.

El proyecto estadounidense para la solución del proceso de paz de Oriente Medio amenaza con agravar la tensión, que —más allá de enfrentar a los EE. UU., Israel e Irán— podría conducir a una crisis global. En este escenario, paralelamente, la situación de

Iraq es muy preocupante, pero mucho más la del Líbano, pudiendo desencadenar otra guerra civil.

La presidencia iraní de Hasan Rohani representó una oportunidad para la estabilidad regional, una vez superada la época del radicalismo de Ahmedineyad. Las sanciones norteamericanas impuestas a Irán, a propósito de su programa nuclear, han acabado con el clima de entendimiento que se necesita para que prospere la estabilidad. La Unión Europea saldrá muy perjudicada de la falta de distensión, viéndose muy afectada, además de por cuestiones energéticas, en lo referente a sus sistemas de seguridad y defensa.

La proyección de Arabia Saudí y los países del Golfo es otro elemento rodeado de incógnitas, estrechamente ligado a la política norteamericana del presidente Trump. Estos países se debaten entre sus procesos internos de transformación social y económica y el posicionamiento al que invitan los factores regionales. La tensión chií-sunní podría terminar en proyecciones estratégicas de muy difícil gobernanza, como sería una aproximación de la Casa Saud a Israel para frenar la expansión iraní.

En lo referente a los elementos transversales que acontecen en la región del Mediterráneo, la movilidad de personas se ha incrementado notoriamente, bien sea por aquellos que huyen de las guerras como refugiados, por aquellos que se trasladan de un conflicto a otro, o por aquellos que, sumidos en las crisis generadas en los países de la orilla sur, se desplazan como migrantes. Mientras no se alcance la estabilidad política y económica suficiente que permita la prosperidad de los países de la orilla sur, se mantendrá esta tendencia. Igualmente en estos países, la cooperación en materia de seguridad deberá seguir incrementándose, acompañada de otras medidas en todos aquellos ámbitos gubernamentales que favorezcan la confianza e integración regional. Conformando un capítulo aparte, la lucha contra el terrorismo seguirá representando un desafío prioritario.

Para la Unión Europea, el Mediterráneo seguirá siendo el escenario que mayor atención requiera en la Política Exterior y de Seguridad Común de la organización.

La situación migratoria obligará al reforzamiento de las medidas de seguridad destinadas al control de las fronteras de la Unión Europea y a un replanteamiento en esta política, no exento de profundas controversias que puedan acabar dañando el espíritu de integración comunitaria. Este debate es vital para el progreso

interno de la Unión, a pesar de estar plagado de riesgos y amenazas a su propia concepción.

Por los factores expuestos se entiende que la zona del Mediterráneo necesita de políticas que ofrezcan soluciones estabilizadoras globales, que no se hagan esperar en el tiempo. No es posible la dicotomía entre la región oriental y la occidental, puesto que existen factores de riesgo transversales, como las migraciones o el terrorismo, que solo pueden ser abordados con eficacia desde una planificación propicia a la integración de la región.

España, en la década de los noventa del siglo pasado, desempeñó un papel fundamental en los procesos que estimularon la estabilidad y la cooperación en el Mediterráneo. En unos momentos en los que la región necesita soluciones comunes, nuevamente el Gobierno español debería perfilarse como Estado estimulador de la política regional. Mucho más, aprovechando el papel destacado que ocupará en los años venideros en el seno de la Unión Europea, a través del nombramiento de Josep Borrell como Alto Representante para la Política Exterior. Por otra parte, conviene recordar que esta proyección exterior española pudiera contribuir a crear un marco de entendimiento en la necesaria defensa de nuestros intereses en las relaciones bilaterales con Marruecos.

Puesto que este capítulo se dedica al balance de la Primavera Árabe en el Mediterráneo, bien se podría concluir invocando la necesidad de una reacción de la Unión Europea que la haga salir definitivamente del letargo en el que cayó su proyección regional como consecuencia de aquellas revueltas.

Capítulo cuarto

Dilemas políticos y retos estratégicos en Europa

Rafael Calduch Cervera

Resumen

El análisis estratégico de Europa durante 2019 debe considerar el impacto crítico que los movimientos populistas y el radicalismo ideológico, de una parte, y las amenazas del terrorismo yihadista y la ciber-delincuencia, de otra, están provocando en la gobernanza europea.

En este contexto regional se ha llevado a cabo una renovación institucional de la Unión Europea que ha reafirmado el dominio de las fuerzas europeístas sobre las tendencias nacionalistas y euroescépticas. Ello ha facilitado la necesaria continuidad en la integración para hacer frente a los efectos políticos y económicos del Brexit y una errática y conflictiva agenda exterior de la Administración norteamericana respecto de Europa que está contribuyendo a la parálisis de la Alianza Atlántica.

Como respuesta al contexto de crisis regional, la UE ha establecido sus prioridades para el próximo quinquenio que incluye el desarrollo de la PESCO como fundamento de una defensa común europea, la renovación de la política europea de vecindad y el cambio necesario en el constante deterioro que han sufrido las relaciones de la Unión Europea con Rusia y Turquía.

Palabras clave

Unión Europea, crisis, gobernanza, Brexit, relaciones transatlánticas, política europea de vecindad, Rusia, Turquía.

Political dilemmas and strategic challenges in Europe

Abstract

The strategic analysis of Europe during 2019 must consider the critical impact that populist movements and ideological radicalism, on the one hand, with the threats of jihadist terrorism and cyber-crime, on the other, are causing in European governance.

In this regional context, an institutional renewal of the European Union has been carried out, which has reaffirmed the dominance of europeist forces over nationalist and eurosceptic tendencies. This has facilitated the necessary continuity in integration to address the political and economic effects of Brexit and an erratic and conflicting foreign agenda of the US Administration regarding Europe, which is contributing to the paralysis of the Atlantic Alliance.

In response to context of regional crisis, the EU has established its priorities for the next five-year period, which includes the development of PESCO as the basis for a common European defense, the renewal of European Neighborhood Policy and necessary change in the constant deterioration that they have suffered the European Union relations with Russia and Turkey.

Keywords

European Union, crisis, governance, Brexit, transatlantic relations, European neighborhood policy, Russia, Turkey.

La gobernanza europea en crisis: impacto del populismo, el radicalismo ideológico y las amenazas a la seguridad

En la última década, la estabilidad política y la gobernanza europea, tanto a escala continental como estatal, se han visto directamente afectadas por el impacto de un arraigado populismo, acentuado por la crisis económica, que está provocando un grave radicalismo ideológico que fractura las sociedades, deslegitima las instituciones democráticas y dificulta el orden común de convivencia.

En este contexto de crisis política, nacional e internacional, se han abierto brechas para que el impacto de amenazas como el terrorismo yihadista, la presión migratoria y la manipulación de espacio cibernético, acentúen la inseguridad ciudadana tanto real como perceptivamente.

Naturalmente el análisis de la realidad político-estratégica europea durante 2019 debe situarse en este marco estructural para su correcta comprensión. En efecto, no se puede ignorar el protagonismo político de movimientos y/o partidos caracterizados por el discurso populista¹.

El auge de partidos como Podemos y Vox en España, Cinque Stelle y la Liga en Italia, Syriza en Grecia, Alternativa para Alemania, el Partido de la Libertad en Austria, Unión Cívica en Hungría, la Nueva Alianza Flamenca de Bélgica, Ley y Justicia en Polonia o UKIP en el Reino Unido, avalan la difusión de un discurso populista articulado a partir de la agitación mediática de grandes cuestiones como los efectos de la crisis económica; las amenazas o ataques, ya sean reales o imaginarios, a la identidad colectiva de ciertos grupos y minorías o la falta de respuesta del sistema político ante la marginalidad social, los problemas económicos y el deterioro medioambiental².

¹ LIDDIARD, Patrick. «Is Populism Really a Problem for a Democracy». *Wilson Center*. Occasional Paper August 2019, 29 pp. Disponible en <https://www.wilsoncenter.org/article/populism-really-problem-for-democracy>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

JONES, Erik. «Populism in Europe: What Scholarship Tell Us». *Survival: Global Politics and Strategy*. August-September, 2019. Disponible en <https://www.iiss.org/publications/survival/2019/survival-global-politics-and-strategy-augustseptember-2019/614-02-jones>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

² GAUB, Florence. «Global Trends 2030. Challenges and Choices for Europe». *European Strategy and Policy Analysis System*. April, 2019, pp. 31-32. Disponible en <https://ec.europa.eu/assets/epsc/pages/espas>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

Sin duda el variable, aunque siempre significativo, peso electoral del populismo ha condicionado los resultados políticos durante 2019 en países como España, Grecia, Austria, Bélgica o Polonia. También ha resultado apreciable su peso en el Parlamento Europeo tras las últimas elecciones ya que, aproximadamente, un tercio de los eurodiputados está vinculado a partidos y formaciones populistas.

Pero con ser importante el efecto electoral del populismo en Europa, no es su principal consecuencia para la estabilidad política y la seguridad estratégica. El resultado más preocupante se está apreciando en la radicalización ideológica que está provocando en países decisivos para la gobernanza europea como Francia, Italia, Reino Unido o España.

Este radicalismo ideológico es alimentado por discursos y estrategias populistas de muy variadas raíces e intereses. Desde el ultranacionalismo secesionista de algunos partidos en Cataluña; País Vasco; Escocia o Flandes, hasta el extremismo político de partidos derechistas, defensores de regímenes autoritarios, o izquierdistas, restauradores del viejo y fracasado comunismo, pasando por el antieuropeísmo de UKIP en el Reino Unido.

El resultado es siempre el mismo, la polarización política de las sociedades acompañada de una violencia callejera y una inestabilidad institucional, que perjudica especialmente a las clases medias. Durante 2019 hemos asistido a las intervenciones de los CDR en Cataluña, a la violencia social de los *chalecos amarillos* en Francia y a la presión popular contra la inmigración en Italia liderada por el exministro Salvini. Todos ellos son casos significativos, aunque no exclusivos, de una quiebra de la gobernanza que está paralizando la respuesta política de los gobiernos nacionales y las instituciones europeas a las crecientes amenazas a la seguridad de los ciudadanos y países.

Una de estas amenazas que ha estado gravitando sobre la seguridad europea en los últimos años ha sido el terrorismo yihadista. Desde los graves atentados de Madrid, el 11 de marzo de 2004, y Londres, el 7 de julio de 2005, el yihadismo en Europa había mantenido un perfil bajo de atentados hasta 2015. Durante ese año el número de atentados aumentó de 4 a 17 pero el nivel de victimización aumentó considerablemente, con un total de 150 muertos, destacando los ataques en París, en enero (Charlie Hebdo) y noviembre (Saint Denis). A partir de 2016 en la UE se aprecia una tendencia variable

en el número de atentados acompañado de una reducción de víctimas: 13 atentados con 133 muertos en 2016; 33 atentados y 62 muertos en 2017 y 24 atentados con 13 muertos en 2018³.

Esta evolución del terrorismo yihadista en la UE contrasta con las previsiones formuladas por los principales analistas, que temían un auge de atentados vinculado estrechamente a la desaparición del Dáesh y el regreso de los combatientes extranjeros (*foreign fighters*)⁴.

La eficacia de la cooperación antiterrorista a través de Europol y Eurojust se ha traducido en un significativo aumento del número de detenciones de yihadistas, que pasaron de 216 en 2013 a 705 en 2017 para reducirse hasta 511 en 2018. Esta eficaz respuesta antiterrorista europea explica en parte la reducción de víctimas en los atentados yihadistas de los últimos años.

Más importante fue la amenaza a los flujos de comunicación en el espacio cibernético a través de los ciberataques estratégicos (bases de datos oficiales; infraestructuras críticas; empresas sistémicas; etc.), los delitos informáticos y la manipulación propagandística. En 2019 y a nivel mundial el 39,3 % de los ciberataques fueron de *malware*, el 16,7 % fueron secuestros de cuentas y el 10,7 % ataques dirigidos a objetivos muy concretos, además de un 12 % de ataques de naturaleza desconocida⁵.

Un estudio de PandaLabs ha puesto el énfasis en el aumento en un 500 % de los ataques con *ransomware* durante 2019⁶. A su vez el informe sobre amenazas híbridas y la ciberseguridad del sistema financiero de la UE indica que en el primer semestre de ese mismo año, la prensa informó de importantes ataques cibernéticos a 12 instituciones públicas, 20 grandes empresas,

³ EUROPOL. «European Union Terrorism Situation and Trend Report 2019». Disponible en: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat_2019_final.pdf. Fecha de la consulta 25/01/2020.

⁴ OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS SOBRE TERRORISMO. «Informe Semestral de la actividad yihadista». 2019, p. 21. Disponible en <https://observatorio-terrorismo.com/analisis/informe-semestral-de-la-actividad-yihadista-en-2019/>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

⁵ HACKMAGEDDON.COM. «Attack Distribution (Top 2019)». January 23, 2020. Disponible en <https://www.hackmageddon.com/2020/01/23/2019-cyber-attacks-statistics/>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

⁶ PANDASECURITY.COM. «2019: El tsunami del *ransomware*». December 12, 2019. Disponible en <https://www.pandasecurity.com/spain/mediacenter/seguridad/2019-tsunami-del-ransomware/>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

6 universidades, 3 instituciones internacionales, 1 ONG y 6 destinatarios no identificados⁷.

En el seno de la UE, el desarrollo del mercado único digital unido al aumento de los ciberataques y la proliferación de *hackers* obligó a desarrollar una respuesta estratégica por parte de los Estados miembros. En 2004 se constituyó la Agencia de Seguridad de las Redes y de la Información de la Unión Europea (ENISA) European Union Agency for Cybersecurity. Más tarde, en 2013, se aprobó la Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea⁸. En 2016 se constituyó la European Cyber Security Organisation (ECSO) para reforzar la investigación y el desarrollo conjunto de medidas de prevención y protección cibernética entre Estados, empresas e instituciones europeas⁹.

En esta constante dinámica de respuesta estratégica a la seguridad cibernética por parte de la UE, cabe destacar tres importantes medidas adoptadas en 2019: a) el Reglamento del Consejo sobre Ciberseguridad aprobado el 9 de abril¹⁰; b) la Decisión del 17 de mayo por la que se regula un sistema de medidas restrictivas contra los ciberataques a las instituciones europeas y los Estados miembros¹¹, y c) las conclusiones del Consejo de la UE

⁷ DEMERTZIS, María; WOLF, Guntram. «Hybrid and cybersecurity threats and the European Union's financial system». *Policy Contribution*. Issue n.º 10, September, 2019, p. 5. Disponible en https://bruegel.org/wp-content/uploads/2019/09/PC-10_2019.pdf. Fecha de la consulta 25/01/2020.

⁸ ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN EUROPEA PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD. COMISIÓN EUROPEA. «Estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea: un ciberespacio abierto, protegido y seguro». JOIN (2013). Bruselas: 7/2/2013. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0001&from=EN>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

⁹ EUROPEAN COMMISSION. «COMMISSION DECISION of 5/7/2016 on the signing of a contractual arrangement on a public-private partnership for cybersecurity industrial research and innovation between the European Union, represented by the Commission, and the stakeholder organisation». Disponible en https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=16545. Fecha de la consulta 25/01/2020.

¹⁰ «Reglamento (UE) 2019/881 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019 relativo a ENISA (Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad) y a la certificación de la ciberseguridad de las tecnologías de la información y la comunicación y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 526/2013 («Reglamento sobre la Ciberseguridad») DOUE, L151 del 7/6/2019». Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0881&from=EN>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

¹¹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Decisión del Consejo relativa a medidas restrictivas contra los ciberataques que amenacen a la Unión o sus Estados miembros».

sobre la importancia de la tecnología 5G y los riesgos para la seguridad, aprobadas el 3 de diciembre¹².

La renovación institucional de la UE

2019 ha sido el año de la renovación institucional del Parlamento Europeo, de la Comisión y de la Presidencia del Consejo Europeo. Habida cuenta de la estrecha relación entre estas instituciones y que el proceso de renovación se realizaba en vísperas de la aplicación del Brexit, surgieron voces que alertaban sobre el impacto que los partidos radicales y anti-europeístas tendrían en la composición del nuevo Parlamento Europeo y, merced a su intervención, en la composición de la Comisión Europea.

Desde luego la demora en la salida del Reino Unido añadió complejidad al proceso de renovación institucional, obligando a la participación de los británicos en las elecciones al PE a sabiendas de que su intervención iba a ser temporal y limitada.

Las elecciones se celebraron entre el 23 y el 26 de mayo con una participación media del 50,6 %, un 8 % superior a las de 2014. Ello, sin duda, ha influido en el aumento de partidos políticos incorporados al PE pero también ha garantizado la mayoría parlamentaria de los partidos europeístas.

El nuevo PE, cuyo mandato alcanza el período 2019-2024, ha visto reducida la representación de las dos grandes formaciones políticas europeas, el Partido Popular Europeo y la Alianza de los socialistas y demócratas europeos, en un total de 76 escaños de los que 41 fueron recuperados por la alianza de liberales y demócratas. El resultado fue que la combinación de estas tres formaciones garantizaba una mayoría parlamentaria absoluta de 444 escaños sobre un total de 751¹³.

Tras la retirada del Reino Unido la composición del PE se ha reducido hasta 705 eurodiputados. Con este reajuste de escaños, la

Bruselas: 16 de mayo de 2019. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7299-2019-INIT/es/pdf>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

¹² COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «Council Conclusions on the significance of 5G to the European Economy and the need to mitigate security risks linked to 5G». Brussels: 3 December 2019. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/41595/st14517-en19.pdf>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

¹³ PARLAMENTO EUROPEO. «Resultado de las elecciones europeas de 2019». Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/resultados-elecciones/2019-2024/>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

combinación de los tres grupos parlamentarios arroja un total de 432 diputados, una mayoría absoluta mucho más sólida que en la composición previa¹⁴.

El primer resultado significativo de esta renovación del PE ha sido el proceso de aprobación el 27 de noviembre de 2019 de la presidenta, Ursula von der Leyen, y de los restantes 26 miembros de la Comisión Europea. Resulta oportuno destacar que en su nueva composición el cargo de Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad ha sido ocupado por el socialista español José Borrell Fontelles, que sucede así a la italiana Federica Mogherini. No obstante y a pesar de las importantes competencias y funciones que los tratados de Lisboa conceden a este cargo, hasta ahora su contribución a la definición y desarrollo de la PESC ha sido muy modesta. Habrá que esperar a la formulación de las prioridades y objetivos del nuevo Alto Representante para poder evaluar los efectos previsibles de su mandato.

En la agenda política de la actual Comisión, la presidenta von der Leyen ha especificado seis prioridades: a) el pacto verde europeo; b) una economía que funcione en favor de las personas; c) una Europa adaptada a la era digital; d) la promoción de nuestra forma de vida europea; f) una Europa fuerte en el mundo, y g) un nuevo impulso a la democracia europea¹⁵.

El objetivo de fortalecer la proyección europea en el mundo se concreta en tres áreas de acción: 1) un comercio libre y justo; 2) un papel internacional más activo, y 3) una defensa de Europa. Al revisar con mayor detalle cada una de estas áreas prioritarias, observamos que la liberalización del comercio se pretende realizar en el marco de los requerimientos del desarrollo sostenible y propiciando una mejor regulación, incluida la necesaria reforma de la Organización Mundial del Comercio.

También se pretende fortalecer el liderazgo mundial de la UE mediante iniciativas que incluirán la negociación de un nuevo acuerdo de asociación con el Reino Unido; un renovado apoyo a los

¹⁴ PARLAMENTO EUROPEO. «Reparto de Escaños en el Parlamento Europeo tras el Brexit». Disponible en <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20200130I-PR71407/reparto-de-escaños-en-el-parlamento-europeo-tras-el-brexít>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

¹⁵ VON DER LEYEN, Ursula. «A Union that strives for more. My Agenda for Europe. Political Guidelines for the Next European Commission 2019-2024». Disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf. Fecha de la consulta 25/01/2020.

procesos de consolidación de los países balcánicos; una estrategia integral para África; una mayor unidad en la proyección internacional de Europa y la voluntad de incrementar el presupuesto de la acción exterior en un 30 % hasta alcanzar los 120.000 millones para el periodo 2021-2027.

Por último, se apuesta claramente por un relanzamiento de la defensa para alcanzar lo que ha denominado «una genuina Unión de Defensa Europea». Ello implica reforzar en los próximos presupuestos el Fondo de Defensa Europea con la finalidad de consolidar la I+D+i junto con una aproximación estructurada e integral de la seguridad en Europa, lo que implicará a medio plazo una revisión estratégica y doctrinal.

Todo ello debe traducirse en una acción exterior mucho más ambiciosa y sólida, lo que exigirá mayores fortalezas y legitimidad para enfrentar con eficacia las vulnerabilidades y amenazas que ya aquejan a la seguridad, estabilidad y gobernanza de Europa.

Para completar el proceso de renovación institucional el 2 de julio de 2019 el Consejo Europeo eligió al exprimer ministro belga, Charles Michel, como sucesor de Donald Tusk en la Presidencia de este órgano. El nuevo presidente asumió el cargo el 1 de diciembre de 2019 y durante su mandato deberá impulsar la Nueva Agenda Estratégica 2019-2024 aprobada por el Consejo Europeo en su reunión del 20 de junio de 2019. En ella se establecen cuatro prioridades fundamentales: 1) proteger a los ciudadanos y sus libertades; 2) una base económica sólida y dinámica; 3) construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social; 4) promover los intereses y valores europeos en la escena mundial¹⁶.

A la vista de los resultados del proceso de renovación institucional podemos afirmar que la estabilidad funcional de la UE está garantizada para el próximo quinquenio y que la voluntad política para seguir avanzando en la integración, a pesar del impacto del Brexit, es clara y decidida.

Las consecuencias políticas y estratégicas del Brexit

En el contexto de crisis de la gobernanza europea, el 23 de junio de 2016 se llevó a cabo el referéndum sobre la salida del

¹⁶ CONSEJO EUROPEO. «Una Nueva Agenda Estratégica 2019-2024». Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/39964/a-new-strategic-agenda-2019-2024-es.pdf>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

Reino Unido, imponiéndose con una mayoría del 51,9 %. Desde entonces el proceso de separación dominó las relaciones entre Londres y Bruselas hasta la retirada efectiva el 31 de enero de 2020. Primero fue la negociación de un acuerdo que regulase las relaciones bilaterales tras la retirada, así como de una declaración política que incluyese los principales entendimientos políticos que debían fundamentar el contenido del futuro acuerdo de asociación.

Inicialmente se creyó que, durante el proceso negociador, las tendencias euroescépticas de algunos países miembros debilitarían las demandas europeas. Muy pronto se pudo comprobar que la UE pasaba a dominar los tiempos y la estrategia negociadora en perjuicio de los intereses de Londres.

Tras la presentación de la solicitud oficial de retirada por parte de la primera ministra Theresa May el 27 de marzo de 2017, la UE fijó las orientaciones negociadoras en el Consejo Europeo extraordinario del 29 de abril de ese mismo año. Estas orientaciones respondían al principio fundamental de que la UE y los 27 países miembros mantendrían la unidad negociadora y actuarían con una sola voz, representada por un negociador único el sr. Michel Barnier. Además también se especificó, en contra del criterio británico, que todos los temas objeto del proceso negociador solo quedarían definitivamente cerrados cuando toda la negociación concluyese definitivamente. Ello significaba que la aceptación del texto del acuerdo condicionaba la negociación de la declaración política y con ella los términos de la negociación del futuro Acuerdo de Asociación UE-Reino Unido¹⁷.

El Consejo de la UE en su sesión del 22 de mayo de 2017 autorizaba la apertura de negociaciones con el Reino Unido de conformidad con las directrices aprobadas en dicha sesión¹⁸. Ello

¹⁷ CONSEJO EUROPEO. «Orientaciones consecutivas a la notificación del Reino Unido en virtud del art. 50 del TUE». Bruselas: 29 de abril 2017. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/es/pdf>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

¹⁸ CONSEJO DE LA UNION EUROPEA. «Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativas a un acuerdo en el que se establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea». Bruselas: 15 de mayo de 2017. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-INIT/es/pdf>. Fecha de la consulta 25/01/2020. «Anexo de la Decisión (UE, Euratom) 2017/... del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte relativas a un acuerdo en el que se establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea - Directrices de negociación de un acuerdo con el Reino Unido de Gran

implicaba que los 27 países miembros y las instituciones europeas habían logrado acordar una posición negociadora única, con la intención de alcanzar un acuerdo con el Gobierno británico en un plazo máximo de 2 años, prorrogable pero solo a voluntad de la UE.

Es comprensible que a la vista de las circunstancias en que se realizaba la negociación —a) abrumadora desigualdad entre las partes negociadoras (27 países+UE frente a Reino Unido); b) unidad negociadora de la UE y los 27 países frente a la división política interna en el Reino Unido entre partidarios y opositores del Brexit, y c) competencia exclusiva de la UE para autorizar las prórrogas en el plazo negociador—, el resultado fuese un acuerdo de retirada y una declaración política netamente favorables a los intereses europeos¹⁹.

Firmado el acuerdo pero sin ratificación por el Reino Unido el 29 de marzo de 2019, fecha en la que concluía el periodo transitorio de dos años regulado en el art. 50.3 del Tratado de la Unión Europea, se solicitó una prórroga que fue aprobada por la UE.

Se inició así un periodo de incertidumbre política generada por la incapacidad del Parlamento británico para alcanzar una mayoría que ratificase el acuerdo concluido por el Gobierno de Theresa May. Las sucesivas prórrogas, solicitadas y concedidas por la UE, han sido la consecuencia directa de la dificultad de los partidos conservador y laborista para aceptar el contenido del Acuerdo de Retirada y la Declaración Política que lo complementa.

Ambos partidos quedaron atrapados en una seria contradicción política, o bien ratificar un texto que concede transitoriamente el dominio político y jurídico a las instituciones europeas o llevar a cabo una retirada unilateral, provocando una situación de emergencia nacional ante el cierre inmediato de las fronteras con el resto de Europa. Semejante contradicción provocó la caída de la primera ministra Theresa May, su sustitución por Boris John-

Bretaña e Irlanda del Norte en el que se establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea». Bruselas: 22 de mayo de 2017. Disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-ADD-1-REV-2/es/pdf>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

¹⁹ La versión inicial de este Acuerdo se encuentra en CONSEJO, Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de Energía Atómica, (2019/C 66 I/01). *Diario Oficial de la Unión Europea* C66I de 19/2/2019. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2019:066I:FULL&from=EN>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

son, un euroescéptico radical, y la celebración de unas elecciones anticipadas, el 12 de diciembre, que terminaron concediendo al partido conservador una mayoría absoluta en el Parlamento y acelerando la caída del partido laborista con Jeremy Corbyn al frente. Solo tras este difícil proceso político el 29 de enero de 2020 se pudo ratificar el acuerdo de retirada por el Parlamento británico y formalizar dicha retirada el 31 de enero.

Naturalmente la contradictoria complejidad experimentada en la retirada tendrá su continuidad durante el periodo negociador del nuevo marco jurídico internacional de las relaciones entre el Reino Unido y la UE. Es previsible que dicha negociación dure más de lo regulado en el Acuerdo de Retirada que en su art. 126 establece que el periodo transitorio concluirá el 31 de diciembre de 2020. Ello implicará nuevas prórrogas que deberán acordarse por ambas partes.

Sin duda, el desarrollo del proceso para facilitar el Brexit ha sido un factor de la inestabilidad política europea durante 2019 que se verá perpetuado durante 2020 a pesar de la aplicación del Acuerdo de Retirada. Desde luego los efectos de la salida británica han alcanzado también a los ámbitos de la seguridad interior y de la defensa, aunque de manera muy dispar debido a su diferente regulación en el Acuerdo de Retirada.

Mientras los arts. 63 y ss. regulan la continuidad de la cooperación policial y judicial durante el periodo transitorio, el art. 129 restringe sustantivamente la cooperación en la acción exterior a la aplicación de tratados internacionales vigentes o solo a la negociación de nuevos acuerdos internacionales, siempre que se apliquen con posterioridad al periodo transitorio, mientras que excluye la colaboración militar en la PCSD.

Ello ha provocado que ya durante 2019 y con anterioridad a la retirada militar británica, la UE haya tenido que adoptar medidas para mitigar su impacto en el desarrollo de las misiones internacionales en curso, como en el caso de la Operación Atalanta²⁰. Paralelamente y bajo el impulso del eje franco-alemán, durante 2019 se ha avanzado en la implantación de la cooperación estructurada permanente (PESCO), regulada en los arts. 42.6 y 46 del TUE.²¹

²⁰ En marzo de 2019 la base aeronaval de Rota asumió el Cuartel General Operativo de EU NAVFOR que dirige la ejecución de la Operación Atalanta.

²¹ ACOSTA, M. A. «La Cooperación Estructurada Permanente: ¿Un primer paso hacia la integración en la seguridad y defensa europeas?». *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 45. 2018, pp. 58-106.

Resulta oportuno señalar la contradicción que existe entre la restrictiva regulación de la posición militar británica durante el periodo transitorio y la amplia colaboración que se desea establecer en materia de defensa según aparece formulada de un modo muy detallado en la Declaración Política, documento de referencia para la negociación de las futuras relaciones bilaterales.

Se puede afirmar, a la espera de conocer la específica regulación de los temas de defensa en el futuro acuerdo bilateral, que Francia y Alemania no sacrificarán el desarrollo de la PESCO a las posibles ventajas de una futura participación británica. En la práctica significará que tanto las FAS como la industria británica de defensa, cuando colaboren con las misiones o proyectos de la UE, lo harán bajo las condiciones políticas, los procedimientos operativos y los estándares europeos.

Así se puede ya apreciar en el texto de la Declaración Política cuando señala:

«102 Las relaciones futuras se beneficiarán de la cooperación industrial y en investigación entre las entidades de las Partes, en el marco de proyectos de colaboración europeos específicos para facilitar la interoperabilidad y promover la eficacia conjunta de las Fuerzas Armadas. En este sentido, y aunque ambas Partes conservarán su respectiva autonomía estratégica y su libertad de acción, sustentadas en sus sólidas industrias nacionales de defensa, las Partes acuerdan considerar lo siguiente en la medida de lo posible *según las condiciones del Derecho de la Unión*: a) la colaboración del Reino Unido en los proyectos actuales y futuros pertinentes de la Agencia Europea de Defensa (AED) mediante un acuerdo administrativo; b) la participación de entidades candidatas del Reino Unido en proyectos de colaboración en el ámbito de la defensa que reúnan a entidades de la Unión y que reciban financiación del Fondo Europeo de Defensa (EDF), y c) la colaboración del Reino Unido en proyectos de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP), cuando el Consejo de la Unión Europea en su formación de CEP lo invite a participar con carácter excepcional»²².

LÓPEZ-JACOISTE, M. E. «La Nueva Cooperación Estructurada Permanente: ¿impulso definitivo para una verdadera Política Común de Seguridad y Defensa en Europa?». *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º 34. 2018, pp. 1075-1097.

²² Los párrafos 90 a 107 de la Declaración Política recogen los acuerdos en los diversos aspectos de la PESCO, en general, y de la PCSD en particular. Declaración política en

De lo expuesto se puede concluir que el Brexit no solo ha tenido un impacto político directo en la gobernabilidad europea durante 2019 sino que seguirá influyendo en la dimensión estratégica de la UE durante los próximos años, aunque sin poder condicionarla como hasta ahora.

Las consecuencias del Brexit para Gibraltar

La retirada del Reino Unido suscitaba un tema especialmente sensible para la política española: el futuro de las relaciones con Gibraltar. En efecto, el acuerdo había incluido un protocolo para regular específicamente la situación de Gibraltar en sus relaciones con España durante el periodo de negociación de las relaciones futuras UE-Reino Unido.

Sin embargo al referirse a las negociaciones del futuro Acuerdo de Asociación, el art. 184 del Acuerdo de Retirada había excluido la necesaria autorización previa de España de cualquier regulación futura de las relaciones con Gibraltar, incumpliendo así una de las orientaciones para la negociación aprobadas por el Consejo Europeo que establecía:

«24 Una vez que el Reino Unido haya abandonado la Unión, ningún acuerdo entre la UE y el Reino Unido podrá aplicarse al territorio de Gibraltar sin acuerdo entre el Reino de España y el Reino Unido»²³.

Semejante omisión en el texto del Acuerdo de Retirada, una vez ratificado, permitiría la interpretación de que el Reino Unido podía negociar el futuro acuerdo sobre Gibraltar sin considerar previamente la posición de España sobre las posibles consecuencias para las relaciones bilaterales.

Tras la correspondiente reclamación del Gobierno español, presionado por los medios de comunicación y la opinión pública, y ante la amenaza de que no ratificaría el Acuerdo de Retirada si no se rectificaba la omisión, finalmente en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo del 25 de noviembre de 2018, se aceptó realizar una rectificación en la Declaración Política para incluir el derecho de aprobación previa por España de lo que se acuerde sobre Gibraltar, en los siguientes términos:

la que se expone el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido (2019/C 384 I/02). *Diario Oficial de la Unión Europea* CI 384, 12/11/2019.

²³ CONSEJO EUROPEO. Orientaciones consecutivas... *Op. cit.*, p. 9.

«Declaración del Consejo Europeo (art. 50) y de la Comisión Europea sobre el ámbito de aplicación territorial de los futuros acuerdos

Una vez que el Reino Unido haya abandonado la Unión, Gibraltar no estará incluido en el ámbito de aplicación territorial de los acuerdos que se celebren entre la Unión y el Reino Unido. Ello no excluye, sin embargo, la posibilidad de que se celebren acuerdos separados entre la Unión y el Reino Unido respecto de Gibraltar. Sin perjuicio de las competencias de la Unión y en pleno respeto de la integridad territorial de sus Estados miembros garantizada por el artículo 4, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, dichos acuerdos separados requerirán un acuerdo previo del Reino de España»²⁴.

Como se puede apreciar, el texto establece claramente que la regulación futura de las relaciones entre Gibraltar y la UE queda excluida del acuerdo general que se establezca entre el Reino Unido y la UE. Ello no impedirá un acuerdo específico sobre Gibraltar pero en este caso, dicho acuerdo no podrá concluirse si previamente España no ha dado su aprobación.

Sobre el alcance de la inclusión de este texto en la Declaración Política resulta oportuno señalar que, si bien habría sido deseable incluirlo en el art. 184 del Acuerdo de Retirada, su valor jurídicamente obligatorio no es menor por el hecho de figurar como parte de la Declaración Política, en la medida en que tanto la UE como el Reino Unido y los países miembros han aceptado que el texto de esta Declaración tiene validez jurídica para regular las negociaciones sobre las futuras relaciones entre ambas partes.

Europa frente a la agenda de la Administración Trump

Una de las reacciones internacionales más destacables de apoyo político a los partidarios del Brexit fue la del presidente norteamericano Donald Trump. Sus declaraciones y *tuits* en favor de concluir inmediatamente un acuerdo comercial con el Reino Unido, para compensar las pérdidas comerciales y financieras de su salida de la UE, han resultado tan llamativas como falsas.

²⁴ CONSEJO EUROPEO. «Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (art. 50). (25 de noviembre de 2018). Declaraciones para el acta». Bruselas: 25 de noviembre de 2018, p. 3. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/37151/25-special-eu-co-statement-es.pdf>. Fecha de la consulta 25/01/2020.

No hace falta ser un experto para comprender que un acuerdo USA-Reino Unido entraña una complejidad técnica y jurídica que requerirá un periodo negociador superior al actual año electoral en Estados Unidos y, por tanto, su desarrollo dependerá de los resultados no solo de las elecciones a la Presidencia, sino también al Congreso (Cámara de Representantes y Senado). Solo entonces estaremos en condiciones de conocer las posibilidades de negociación de un acuerdo anglo-americano y sus probabilidades de concluir con éxito.

La realidad de ese futuro acuerdo transatlántico todavía se complica más si tenemos en cuenta que Londres estará negociando paralelamente con Bruselas su Acuerdo de Asociación y resulta evidente que Michel Barnier evaluará las consecuencias para el mercado único europeo de las negociaciones alcanzadas entre Washington y Londres.

Resulta evidente la retórica propagandística que se esconde tras la oferta económica de la Administración Trump. Esta narrativa responde a una estrategia política que ha practicado con éxito en su campaña electoral y que está repitiendo desde la Casa Blanca. Se trata de condicionar las decisiones y acciones de los países o instituciones rivales, en este caso europeas, mediante la manipulación de las percepciones populares ofreciendo promesas o lanzando amenazas que luego difícilmente pueden cumplirse.

Semejante estrategia política adolece de dos importantes debilidades a largo plazo. En primer lugar considera a todos los demás actores políticos o bien enemigos o bien rivales y competidores, lo que excluye de la ecuación política a los aliados y socios. Además, al anteponer los intereses a corto plazo sobre los fines y valores duraderos a largo plazo, termina por minar la confianza en las relaciones internacionales y con ella la previsión y seguridad de las reacciones de los otros actores políticos. En definitiva, concibe el mundo político, incluida la política internacional, en términos de independencias estatales y no de interdependencias transnacionales. Sin duda una concepción más propia de la realidad internacional decimonónica que del mundo global del siglo XXI.

La consecuencia inmediata de semejante estrategia política de la Administración Trump ha sido un considerable deterioro en las relaciones con las potencias europeas, decisivas aliadas para la seguridad y defensa de Estados Unidos e imprescindibles para la estabilidad comercial y financiera de la economía norteameri-

cana. Es en este contexto donde deben situarse las contradictorias relaciones mantenidas por Washington con las instituciones comunitarias y el eje franco-alemán durante 2019.

La decisión de retirarse de la negociación del TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership) en 2017 resultaba coherente con la política comercial proteccionista simbolizada en el lema «America First». La reacción de la UE concluyendo el CETA (Comprehensive and Economic Trade Agreement) con Canadá, en septiembre de 2017²⁵, neutralizaba parcialmente la decisión de la Casa Blanca, ya que en la medida en que Canadá participa también en el NAFTA/TLCAN (North American Free Trade Agreement/ Tratado de Libre Comercio de América del Norte)²⁶ con Estados Unidos y México, los flujos comerciales entre europeos y norteamericanos dispondrán de una vía indirecta ajena al control aduanero directo de Washington.

La adopción desde 2018 de importantes incrementos arancelarios por parte de la Administración Trump para restringir el acceso a los mercados norteamericanos de productos europeos (acero y aluminio; productos agrícolas; aviones comerciales; etc.) provocaron las naturales medidas de retorsión por parte de la UE, afectando directamente al crecimiento económico de ambas partes. Hay que considerar que el flujo de bienes entre ambas economías en 2018 alcanzó un total de 673,8 millardos de € a los que habría que añadir el total de intercambio de servicios que alcanzó los 459,9 millardos de €. En otras palabras, la interdependencia comercial entre los mercados de ambas orillas del Atlántico es sistémica. Cualquier guerra comercial, aunque pueda provocar una cierta mejora de los sectores nacionales protegidos a corto plazo, terminará perjudicando estructuralmente ambas economías a medio y largo plazo²⁷.

Tampoco en el ámbito de las relaciones diplomáticas la Agenda de la Casa Blanca ha permitido una mejora durante 2019. La

²⁵ COMISIÓN EUROPEA. «El CETA capítulo a capítulo». Disponible en https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/index_es.htm. Fecha de la consulta 31/01/2020.

²⁶ SECRETARIADO DEL TLCAN. «Tratado de Libre Comercio de América del Norte». Disponible en <https://www.nafta-sec-alena.org/Inicio/Textos-juridicos/Tratado-de-Libre-Comercio-de-América-del-Norte>. Fecha de la consulta 31/01/2020.

²⁷ AKHTAR, Sayerah Ilias. «US-EU Trade and Economic Issues». *Congressional Research Service*. IF 10931. Updated August 28, 2019. Disponible en <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10931.pdf>. Fecha de la consulta 31/01/2020.

denuncia unilateral del Acuerdo nuclear con Irán²⁸ en mayo de 2018 y la imposición de sanciones a este país, ha provocado una escalada de tensión armada en la región durante 2019 cuya última actuación ha sido el asesinato por un dron norteamericano del general Qasem Soleimani.

Las principales cancillerías europeas y la propia UE han cuestionado las decisiones unilaterales de Washington contra Irán, no solo porque están contribuyendo a impulsar su programa nuclear militar sino porque, además, han provocado las represalias iraníes con la consiguiente escalada armada en una región cuya importancia para la estabilidad del mercado energético mundial es decisiva²⁹.

Análogamente, la decisión unilateral de la Casa Blanca de retirar las tropas norteamericanas desplegadas en el Kurdistán sirio para luchar contra el Dáesh, ha sido valorada muy negativamente por dirigentes políticos y altos mandos militares europeos, especialmente de Francia y Alemania, ya que dicha retirada unilateral ha afectado a los planes operativos y a la propia seguridad del resto de países que intervenían militarmente contra el yihadismo, además de facilitar la hegemonía estratégica de Rusia en Siria³⁰.

Tampoco ha facilitado la labor de la diplomacia europea en Oriente Próximo el reciente respaldo oficial del presidente Trump a Benjamín Netanyahu durante las últimas y reñidas elecciones israelíes, ni la propuesta de un acuerdo defensivo o el apoyo público a los planes de expansión de las colonias israelíes en territorios palestinos.

En resumen, la política exterior y de defensa de la Administración Trump caracterizada por la unilateralidad en las decisiones y los hechos consumados en las acciones, ha provocado un conflicto comercial, una creciente tensión diplomática y una quiebra en la cooperación militar entre ambas orillas del Atlántico, que está

²⁸ Joint Comprehensive Plan of Action. Vienna, 14 July 2015. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/122460/full-text-of-the-iran-nuclear-deal.pdf> Fecha de la consulta 31.01.2020

²⁹ DAVENPORT, Kelsey. «EU Moves to Block US Iran sanctions». *Arms Control Today*. June 2018. Disponible en <https://www.armscontrol.org/act/2018-06/news/eu-moves-block-us-iran-sanctions>. Fecha de la consulta 31/01/2020.

³⁰ MCAULEY, James; NOACK, Rick. «Withdrawal of US tropas from northern Syria angers, worries Europeans». *The Washington Post*. October 7, 2019. Disponible en https://www.washingtonpost.com/world/europe/trumps-pullout-of-us-troops-from-northern-syria-angers-worries-europeans/2019/10/07/7a2c89f2-e8fe-11e9-85c0-85a098e47b37_story.html. Fecha de la consulta 31/01/2020.

siendo hábilmente aprovechada por Rusia para reforzar su protagonismo diplomático y estratégico a escala global.

La seguridad y defensa europea: entre el atlantismo y la PESCO

Las consideraciones sobre los efectos estratégicos del Brexit y las discrepancias en las relaciones con Estados Unidos, nos introducen de lleno en el necesario análisis de la evolución que ha experimentado la seguridad y defensa europea durante la última década. Si hubiese que definir esta evolución, se podría afirmar que ha estado dominada por la creciente discrepancia política entre las exigencias norteamericanas para renovar un atlantismo en crisis, del que Washington se está distanciando progresivamente, y las iniciativas franco-alemanas, apoyadas por italianos y españoles, en favor de la implantación de una defensa común europea mediante la cooperación estructurada permanente (PESCO/CEP)³¹.

Esta deriva crítica en la defensa europea se ha debido, en buena parte, al cambio en las prioridades estratégicas de Estados Unidos favorable a sus intereses y rivalidades en el área de Asia-Pacífico y en detrimento del espacio euro-atlántico³². También han contribuido las contradictorias relaciones mantenidas durante la última década entre Washington, Bruselas y Moscú, atrapadas entre la necesidad de una colaboración continental en áreas como el abastecimiento energético, los intercambios comerciales, la no proliferación nuclear o la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada, de una parte, y la creciente rivalidad geopolítica, tecnológica y militar con la finalidad de establecer una hegemonía estratégica internacional, de otra³³.

³¹ La voluntad política para avanzar desde la PCSD hasta una Defensa Común aparece ya claramente regulada en los arts. 24.1 y 42 a 46 del Tratado de la Unión Europea, con una especial referencia a la cláusula aliancista contenida en el art. 42.7 a la cooperación estructurada permanente (PESCO).

³² Un ejemplo significativo aunque no exclusivo lo encontramos en la lucha contra el terrorismo yihadista. Contrasta la importancia que el presidente George W. Bush concedió a la OTAN, tras los atentados del 11 S, en la lucha contra el terrorismo de Al Qaeda en Afganistán y la que le atribuyeron respectivamente las Administraciones Obama y Trump en la lucha contra el Daesh.

³³ Tanto las versiones que interpretan las relaciones entre Estados Unidos y la UE, de una parte, y Rusia, de otra, en términos de creciente confrontación política y militar, como los que minimizan el alcance de las discrepancias de intereses y tensiones impe-

El resultado ha sido la constante decadencia de la OTAN durante la última década, sometida a un proceso de creciente irrelevancia política, progresiva parálisis institucional e inevitable pérdida de credibilidad disuasoria³⁴.

Es en este nuevo contexto histórico caracterizado por un cambio profundo en la arquitectura de seguridad euro-atlántica, donde debemos interpretar los últimos cambios provocados por el Brexit y la articulación de la PESCO.

En efecto, desde que en 2018 se lanzaron los proyectos comunes que materializaban la voluntad política europea de hacer efectiva una defensa común a medio plazo, la tensión diplomática con la Administración Trump ha sido creciente afectando tanto a las relaciones diplomáticas transatlánticas como al propio funcionamiento institucional de la OTAN³⁵.

Más allá de las declaraciones oficiales, las disensiones internas en la OTAN se pudieron apreciar en las críticas públicas del presidente Trump, amenazando con la retirada de Estados Unidos si sus aliados europeos no incrementaban su gasto en defensa hasta alcanzar el 2 % del PIB³⁶. En respuesta a las amenazas

rantes entre estos actores, logran analizar rigurosamente la compleja realidad de las relaciones entre ellos. Para un estudio comparado de las relaciones entre la UE y Rusia: LÓPEZ, F. «La Unión Europea y la Federación de Rusia en sus dinámicas históricas contemporáneas: cooperación institucional y recelos de vecindad». GIL-ROBLES, A. (coord.). *Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global*. Cuadernos de Estrategia n.º 178. Madrid: IEEE, 2015, pp. 79-100.

FERNÁNDEZ, N. «Las relaciones de la Unión Europea y Rusia desde la perspectiva rusa». GIL-ROBLES, A. (coord.). *Rusia bajo el liderazgo de Putin. La nueva estrategia rusa a la búsqueda de su liderazgo regional y el reforzamiento como actor global*. Cuadernos de Estrategia n.º 178. Madrid: IEEE, 2015, pp. 103-151. Disponibles en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_178.pdf. Fecha de la consulta 31/01/2020.

³⁴ LABORIE, Mario. «La OTAN ¿todavía relevante?. La Arquitectura de seguridad internacional: ¿un proyecto en quiebra?». CALDUCH, R. (coord.). Documento de Trabajo 08. Madrid: CESEDEN, 2016, pp. 26-54. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET08-2016_Arquitectura_Seguridad.pdf. Fecha de la consulta 31/01/2020.

³⁵ GONZALEZ, Andrés. «Las nuevas tensiones por el reparto de cargas, compromisos y responsabilidades en la OTAN y la brecha de las culturas estratégicas». GÓMEZ, E. (coord.). *Cuaderno de Estrategia, n.º 191*. Madrid: IEEE, 2018, pp. 159-204. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_191.pdf. Fecha de la consulta 31/01/2020.

³⁶ BARNES, Julian E.; COOPER, Helene. «Trump Discussed Pulling US from NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia». *The New York Times*. January 14, 2019. Dis-

norteamericanas, el presidente francés Macron declaraba el 7 de noviembre de 2019 a *The Economist* que la OTAN estaba en un estado de «muerte cerebral»³⁷, dando a entender claramente la desconfianza francesa sobre la eficacia de la Alianza Atlántica.

Semejante declaración, en vísperas del Consejo Atlántico de Londres de 3-4 de diciembre de 2019, tenía la deliberada intención de compensar las presiones mediáticas utilizadas por la Administración Trump, pero también buscaba demostrar, tanto a Washington como a los socios europeos pro-atlantistas, el firme compromiso francés con la opción de un defensa europea como alternativa real a la tradicional alianza atlántica.

Efectivamente, la UE durante 2019 ha intensificado la articulación de la PCSD utilizando la cooperación estructurada permanente (PESCO/CEP). Gracias a ella se impulsan las inversiones y se potencia la I+D+i realizada por la industria de defensa europea a través de los 47 proyectos comunes aprobados y que afectan a las dimensiones estratégica, táctica, logística y operativa de la defensa común.

El Consejo de la UE en su sesión del 14 de mayo aprobó la evaluación de la PESCO durante su primer año de vigencia, destacando los avances realizados en materia presupuestaria³⁸. Más tarde, en el Consejo de la UE del 12 de noviembre se aprobaron 13 nuevos proyectos de la PESCO: el Centro Conjunto e Integrado Europeo de Simulación y Entrenamiento; la Academia y Centro de Innovación Ciber de la UE; el Centro de Entrenamiento Médico de las Fuerzas de Operaciones Especiales; el rango de entrenamiento de la defensa NBQR; la red de centros de buceo de la UE; el sistema marítimo no tripulado antisubmarino; la corbeta europea de patrullaje; el ataque electrónico aerotransportado; el Centro de Coordinación Ciber y de Información de Dominio; la alerta temprana e intercepción con vigilancia espacial del teatro; los materiales y componentes para la competitividad tecnológica

ponible en <https://www.nytimes.com/2019/01/14/us/politics/nato-president-trump.html>. Fecha de la consulta 31/01/2020.

³⁷ «The Future of the EU». *The Economist*. November 7, 2019. Disponible en <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>. Fecha de la consulta 31/01/2020.

³⁸ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «Council recommendation assign the progress made by the participating Member States to fulfilment commitments undertaken in the framework of permanente structured cooperation (PESCO)». Brussels: 6 May 2019. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/39353/st08795-en19.pdf>. Fecha de la consulta 31/01/2020.

de la UE; la colaboración UE en las capacidades de acción bélica y, por último, la inserción en la arquitectura de sistema del sistema europeo global de aeronaves con pilotaje remoto³⁹.

Es oportuno reflexionar sobre el giro que se ha impuesto a la construcción de la PCSD mediante la PESCO. En efecto, ante el relativo fracaso de construir una defensa común de un modo directo mediante la vertebración de las fuerzas armadas nacionales (grupos de combate), se ha decidido abordar la defensa común con el mismo criterio que dominó los orígenes de la integración europea, es decir, con una integración sectorial y progresiva que llegado el momento haga inevitable la integración institucional y funcional. En este caso se considera que la realización de todos estos proyectos comunes creará las sinergias económicas, tecnológicas y políticas necesarias para dar paso a una defensa común europea.

Enfrentados a la contradictoria deriva de una defensa europea compartida entre una OTAN en declive y una Defensa Común Europea en construcción, los esfuerzos por articular una efectiva cooperación entre la Alianza Atlántica y la UE aunque loables resultan todavía insuficientes⁴⁰.

Las aspiraciones oficiales reflejadas en las Declaraciones Conjuntas OTAN-UE de 2016 y 2018 han terminado plasmándose en un total de 74 actividades concretas de colaboración en 7 áreas estratégicas: a) contrarrestar las amenazas híbridas; b) cooperación operativa marítima y en inmigración; c) ciber-seguridad y defensa; d) capacidades de defensa; e) industria de defensa e investigación; f) ejercicios; g) apoyo a la construcción de capacidades de los socios orientales y del sur⁴¹.

³⁹ «Permanent Structured Cooperation's (PESCO) Projects. Overview». Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/media/41330/pesco-projects-12-nov-2019-rev.pdf>. Fecha de la consulta 31/01/2020.

⁴⁰ HOWORTH, Jolyon. «EU-NATO Cooperation and Strategic Autonomy: Logical contradiction or Ariadne's Thread?». *KFG Working Paper*, n.º 90. August, 2018, pp. 23. Disponible en https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/22767/WP_90_Howorth_WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Fecha de la consulta 03/02/2020.

⁴¹ «Joint Declaration by The President of European Council». The President of European Commission and The Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization. Warsaw: July 08, 2016. Disponible en https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160708_160708-joint-NATO-EU-declaration.pdf. Fecha de la consulta 03/02/2020.

«Joint Declaration on EU-NATO Cooperation by The President of European Council». The President of European Commission and The Secretary General of the North Atlantic

Pero sería poco realista considerar que todas estas actividades pueden fundamentar una estrategia disuasoria y, llegado el caso, intervencionista conjunta que sea creíble para terceros países, especialmente para Rusia. La reiterada incapacidad demostrada por ambas organizaciones para dar una respuesta coordinada y disuasoria ante las intervenciones rusas en Georgia (2008); en Crimea y en las regiones orientales ucranianas (2014) así como en Siria (2015), resulta más elocuente que cualquier argumento político o discurso oficial⁴².

Rivalidad y complementariedad en las relaciones entre la UE y Rusia

En los primeros momentos, tras la desaparición de la Unión Soviética y el fin de la bipolaridad, se impuso el discurso de la unipolaridad norteamericana con una convergencia histórica hacia su modelo de organización política (democracia presidencialista) y económica (capitalismo postindustrial)⁴³.

Semejantes vaticinios muy pronto fracasaron ante la contundente evidencia de que la sociedad internacional seguía fragmentada por nacionalismos independentistas (antigua Yugoslavia; Chechenia) y atenazada por nuevas amenazas, como el terrorismo yihadista de Al Qaeda o el expansionismo agresivo del régimen iraquí de Sadam Hussein.

Simultáneamente, el acelerado crecimiento económico y tecnológico de la R.P. de China contrastaba con la grave recesión y la pérdida de autoridad, nacional e internacional, que experimentaba la Federación de Rusia, sucesora jurídica y políticamente de la antigua URSS. Un riesgo estratégico creciente habida cuenta

Treaty Organization. Brussels: 10 July 2018. Disponible en https://www.consilium.europa.eu/media/36096/nato_eu_final_eng.pdf. Fecha de la consulta 03/02/2020.

⁴² TARAS, Kuzio. «Ukraine between a Constrained EU and assertive Russia». *Journal of Common Market Studies*. 2016, pp. 1-18. Disponible en <http://www.betweeneuropeandrussia.com/wp-content/uploads/2016/09/Ukraine-between-a-Constrained-EU-and-Assertive-Russia.pdf>. Fecha de la consulta 03/02/2020.

PARDO DE SANTAYANA, José. «Rusia y EE. UU. en el laberinto de Oriente Medio». Documento de Análisis 28. Madrid: IIEE, 2017, 15 pp. Disponible en http://www.iecee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEEA28-2017_EEUU-Rusia-Laberinto-OrienteMedio_JMPSGO.pdf. Fecha de la consulta 03/02/2020.

⁴³ FUKUYAMA, Francis. «The End of History?». *The National Interest*, n.º 16. Summer, 1989, pp. 3-18.

del control que sobre los arsenales nucleares de la antigua URSS ostentaba Moscú⁴⁴.

La sucesión en el Kremlin de Boris Yeltsin por Vladimir Putin, representante de la elite de las fuerzas de seguridad y defensa del Estado, marcó el comienzo de una nueva etapa en la historia rusa, caracterizada por la recuperación del poder político y económico en el interior y la proyección de un liderazgo hegemónico hacia el exterior⁴⁵.

La creciente rivalidad internacional provocada por la expansión de la OTAN y la UE a los países de Europa Central y Oriental, de una parte, y las iniciativas de Moscú, incluso militares, para controlar lo que considera su espacio de seguridad estratégica, por otra parte, han generado durante la última década una tensión diplomática y militar en Europa, que dificulta la necesaria gobernanza continental requerida para la seguridad de las fronteras y de los flujos comerciales y energéticos entre Rusia y el resto de los europeos⁴⁶.

Esta constante dialéctica entre la conflictiva dinámica estratégica y la cooperación económica en la que se encuentra sumida Europa desde hace dos décadas constituye el marco en el que se han desarrollado las relaciones mutuas con Rusia durante 2019⁴⁷.

Como ya hemos señalado, los países europeos occidentales están desarrollando sus intervenciones exteriores atrapados entre la creciente debilidad atlantista y la todavía insuficiente defensa común europea. Por su parte Rusia, que ha logrado restaurar su posición hegemónica mundial demostrando unas capacidades militares efectivas y una decidida voluntad política de utilizarlas, ha tenido que asumir el coste económico de sus intervenciones

⁴⁴ BLANC, Antoni. *La herencia soviética. La Comunidad de Estados Independientes y los problemas sucesorios*. Madrid: Tecnos, 2004.

⁴⁵ AA.VV. *Influencia de la nueva Rusia en el actual sistema de seguridad*. Monografías del CESEDEN, n.º 113. Madrid: Ministerio de Defensa, IEEA, 2010. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/548733.pdf>. Fecha de la consulta 05/02/2020.

⁴⁶ En 2018 el comercio de la UE con Rusia ascendió a 253.600 millones de € equivalentes a un 42,8 % del comercio total ruso. Por su parte Rusia constituye el 4.º socio comercial más importante de la UE equivalente al 6,4 % del comercio total comunitario. Datos disponibles en https://eeas.europa.eu/delegations/russia/35939/european-union-and-russian-federation_en. Fecha de la consulta 05/02/2020.

⁴⁷ RUIZ-RAMAS, Rubén; DE ANDRÉS SANZ, Jesús; MORALES, Javier (eds.). *La Unión Europea y Rusia cara a cara. Relaciones, conflictos e interdependencias*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, 322 pp.

exteriores con una recesión económica entre 2010 y 2015, de la que todavía no se ha recuperado plenamente⁴⁸.

Sin duda la cuarta reelección del presidente Putin en 2018, con un 76,6 % de los votos, ha facilitado la continuidad de las directrices estratégicas rusas implantadas durante los últimos años. Ello implica seguir concediendo un papel decisivo a las relaciones militares como instrumento de su proyección internacional, tal y como se recoge expresamente en la Estrategia de Seguridad Nacional Rusa de 2015: «14. The role of force as a factor in international relations is not declining. The aspiration to build up and modernize offensive weaponry and develop and deploy new types of it is weakening the system of global security and also the system of treaties and agreements in the arms control sphere. The principles of equal and indivisible security are not being observed in the Euro-Atlantic, Eurasian, and Asia-Pacific regions. Militarization and arms-race processes are developing in regions adjacent to Russia⁴⁹».

Semejante continuidad en las intervenciones militares exteriores se aprecia tanto en el actual apoyo a los dirigentes independentistas del Donbass como en las decisivas participaciones en la guerra civil de Siria y en la lucha contra el Daesh. Esta dimensión militarista de la política exterior rusa se opone abiertamente a las medidas que sustentan la acción exterior europea con el empleo de una variable combinación de diplomacia, iniciativas económicas y medidas de *soft power*, limitando el empleo de las acciones militares a las situaciones más críticas y, con frecuencia, a través del recurso a las capacidades de los países miembros.

Durante 2019 esta discrepancia en las concepciones estratégicas internacionales de Rusia y la UE se ha conjugado con el proceso de renovación institucional de esta última y también con la contradictoria gestión política del Brexit. Ambas circunstancias han dejado a la UE en una posición reactiva respecto de Moscú, que el presidente Putin ha sabido aprovechar potenciando la intervención rusa en tres áreas fundamentales: a) las relaciones euroat-

⁴⁸ De acuerdo con los datos del Banco Mundial, el crecimiento anual del PIB de Rusia pasó de un 4,5 % en 2010 a -2,3 % en 2015 para recuperarse con posterioridad hasta el 2,2 % de 2018. Disponible en <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=RU>. Fecha de la consulta 05/02/2020.

⁴⁹ Text of 31 December Russian Federation Presidential Edict 683 approving appended text of «The Russian Federation's National Security Strategy». Disponible en <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>. Fecha de la consulta 05/02/2020.

lánticas; b) la gobernanza continental europea y c) la evolución de la seguridad en el Mediterráneo Oriental y Oriente Medio.

En las relaciones euroatlánticas, Moscú ha contribuido a acentuar la brecha política creada por la Administración norteamericana con sus aliados europeos, especialmente Francia y Alemania. Para ello ha utilizado las relaciones bilaterales directas del presidente Putin con el presidente Trump con la intención de abordar cuestiones relativas a la gobernanza y seguridad en Europa sin la participación y/o conocimiento de las potencias europeas⁵⁰.

El tema no es menor, ya que significa que el Kremlin sabe aprovechar la tendencia personal del presidente Trump a realizar gestiones directas y unilaterales, al margen de los cauces institucionales y diplomáticos, con las consiguientes consecuencias políticas para la seguridad de Estados Unidos. El caso de las gestiones realizadas directamente por el presidente Trump con el presidente ucraniano Volodymyr Zelenskyi para perjudicar al exvicepresidente demócrata Joe Biden, constituyen una prueba inequívoca de esta vulnerabilidad política de la actual Administración de la Casa Blanca.

El proceso de *impeachment* del presidente Trump, aunque finalmente no ha prosperado, ha aumentado la profunda división entre demócratas y republicanos en el Congreso así como un enfrentamiento institucional entre el poder legislativo y ejecutivo, cuyas consecuencias para la seguridad de Estados Unidos está todavía por conocerse en su totalidad⁵¹.

En todo caso, las relaciones europeas con Rusia siguen estando afectadas por importantes contenciosos: la situación de Ucra-

⁵⁰ Según el *Washington Post*, durante 2019 ambos presidentes realizaron al menos 16 conversaciones privadas. TAYLOR, Adam. «Trump has spoken privately with Putin at least 16 times. Here's what we know about the conversations». *The Washington Post*. October, 4 2019. Disponible en <https://www.washingtonpost.com/world/2019/10/04/trump-has-spoken-privately-with-putin-least-times-heres-what-we-know-about-conversations/>. Fecha de la consulta 05/02/2020.

Según la CNN, el Congreso intenta conocer el contenido de las conversaciones entre ambos presidentes porque sospecha que el presidente Putin puede estar influyendo en la percepción del presidente Trump sobre la crisis de Ucrania. LIPTAK, Kevin. «Trump's latest call with Putin raises more questions than it answers». *CNN Politics*. December, 30 2019. Disponible en <https://edition.cnn.com/2019/12/30/politics/trump-call-putin-readout-terror-attack/index.html>. Fecha de la consulta 05/02/2020.

⁵¹ ALLIN, Dana. «Impeachment, Trump and US Foreign Policy». *IISS The Survival Editors Blog*. 7th February 2020. Disponible en <https://www.iiss.org/blogs/survival-blog/2020/02/impeachment-trump-and-us-foreign-policy>. Fecha de la consulta 05/02/2020.

nia, la protección de la soberanía de los países bálticos y las injerencias cibernéticas en diversos procesos electorales, incluido el referéndum del Brexit, atribuidas a empresas e instituciones estatales rusas vienen a sumarse a las restricciones legales que se están imponiendo en el interior del país y que afectan principalmente a libertades y derechos civiles de los residentes extranjeros.

Respecto de la crisis ucraniana, la tensión con Rusia en el estrecho de Kerch y en el mar de Azov a principios de 2019 indujo a la UE a mantener su política de apoyo al presidente electo Zelenskyi y renovar hasta 2020 las medidas restrictivas adoptadas contra Rusia desde 2014.

Estas medidas afectan a las relaciones diplomáticas, como la suspensión de negociaciones para la incorporación de Rusia a la OCDE y a la Agencia Internacional de Energía; las restricciones de viaje y la congelación de activos de 170 personas y 44 entidades; las restricciones en los movimientos de personas y mercancías con procedencia de o destino a Crimea y Sebastopol; las sanciones económicas dirigidas a ciertos sectores rusos, como limitaciones al acceso de capitales primarios y secundarios europeos, prohibición del comercio de armas y bienes de doble uso, así como el acceso a ciertas tecnologías y servicios que pueden ser utilizados para la prospección o producción de petróleo y, finalmente, medidas que afectan a la cooperación económica bilateral, como la suspensión de nuevas operaciones de crédito del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) junto con suspensiones o restricciones en los programas de cooperación regional con Rusia⁵².

Aunque la continuidad de estas medidas restrictivas ocasionan también perjuicios económicos a la UE y sus efectos en la política del Kremlin hacia Ucrania son escasos, Bruselas las mantiene como parte de su calculada estrategia de seguridad preventiva ante posibles medidas unilaterales de Moscú hacia países miembros fronterizos como Finlandia o los países bálticos⁵³.

⁵² EUROPEAN COUNCIL. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine». Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/>. Fecha de la consulta 05/02/2020.

⁵³ MESTRE-JORDÁ, Jorge. «Análisis de la eficacia de las sanciones de EE. UU. y la UE a Rusia (2014-2017)». Documento de Opinión 28. Madrid: IEEE, 2018, 18 pp. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE028-2018_Sanciones_EEUU-UE_a_Rusia_JorgeMestre.pdf. Fecha de la consulta 03/02/2020.

En este contexto de rivalidad política y estratégica es comprensible que tanto las instituciones de la UE como las potencias europeas hayan mantenido su desconfianza hacia las verdaderas intenciones y objetivos de Moscú en relación con la gobernanza europea a medio y largo plazo⁵⁴. Sin embargo, la necesidad de revisar la acción exterior de la UE tras el Brexit ha llevado a considerar al presidente Macron y la canciller Merkel la oportunidad de reconsiderar las relaciones con el presidente Putin, recién elegido para un nuevo mandato hasta 2024.

Las reuniones de los primeros ministros de Francia y Rusia en junio de 2019, de los dos presidentes el 19 de agosto con motivo de la cumbre del G7 en Biarritz o la recuperación de las reuniones de ministros de Exteriores y Defensa de ambas potencias en septiembre, ponen de manifiesto la voluntad francesa de capitalizar la recuperación del diálogo político y la negociación con Moscú, necesarios para garantizar la estabilidad y gobernanza continental. Pero estas acciones de la diplomacia francesa también ponen de manifiesto la intención de fundamentar las relaciones con Rusia al margen de las directrices de Washington.

Frente a la iniciativa política francesa, la RF de Alemania permanece atrapada en el dilema entre la firmeza y el diálogo con Moscú. Semejante dilema refleja la profunda fractura que todavía existe en este país respecto de Rusia, fruto de casi medio siglo de división y ocupación soviética de la Alemania Oriental, y a pesar de la reunificación alemana y la creciente vinculación económica y energética alcanzada con Rusia tras la caída del muro de Berlín en 1989.

Esta contradictoria posición alemana respecto de Moscú se está viendo afectada por la sucesión de la canciller Angela Merkel al frente del partido Cristiano-Demócrata (CDU). Una sucesión que se ha revelado más compleja e incierta de lo que se preveía dando paso al auge de la extrema derecha de Alternativa por Alemania, especialmente en los estados orientales del país. En

⁵⁴ En la moción para una Resolución del Parlamento Europeo, aprobada por la Comisión de Asuntos Exteriores el 8 de febrero de 2019, se enumeran las numerosas causas de conflictividad con Rusia, así como las importantes y diversas relaciones de cooperación, concluyendo con la necesidad de revisar las relaciones bilaterales en las áreas de común interés. EUROPEAN PARLIAMENT 2014-2019. Reporto n the state of EU-Russia political relations (2018/2158 (INI)) Committee on Foreign Affairs. Rapporteur: Sandra Kalniete. 8/2/2019. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0073_EN.pdf. Fecha de la consulta 07/02/2020.

este contexto, las críticas declaraciones del ministro de Asuntos Exteriores Heiko Maas sobre Rusia han contribuido a dificultar la necesaria diplomacia de confianza entre Berlín y Moscú.

Como se puede apreciar, el necesario entendimiento franco-alemán que debe fundamentar la efectiva y duradera acción exterior de la UE hacia Rusia, especialmente después del Brexit, se encuentra seriamente debilitado. Ello afectará a la gobernanza europea durante el año 2020 ya que mantendrá la separación entre política y economía que ha imperado en las relaciones con Rusia desde 2014.

En efecto, mientras en las áreas política y estratégica las relaciones entre ambas partes se han desarrollado de forma contradictoria entre la tensión y la diplomacia, en el campo de las relaciones económicas y a pesar de las sanciones, la constante expansión ha sido la realidad dominante. Según la información de la Comisión Europea, las importaciones de bienes rusos por la UE pasaron de 118,9 millardos de € en 2016 a 168 millardos en 2018, mientras que las exportaciones de bienes europeos a Rusia pasaron de los 72 millardos de € en 2016 a los 85 millardos de € en 2018. En cambio el flujo de servicios entre ambas partes tan solo se modificó en 3,3 millardos de € en favor de las exportaciones europeas a Rusia mientras que se mantuvieron prácticamente idénticas las importaciones de servicios rusos por parte de la UE⁵⁵.

Por último, la gobernanza europea se ha visto también seriamente comprometida por la falta de colaboración cuando no por la abierta interferencia de Rusia en la ciberseguridad. En efecto, durante la última década, Rusia ha incorporado la intervención y manipulación de las redes sociales y el espacio cibernético como parte de los instrumentos de su intervención estratégica internacional⁵⁶.

Ello ha generado alarma en los gobiernos europeos no solo por la naturaleza y alcance de la amenaza cibernética rusa, sino también por la falta de voluntad política para cooperar con el resto de países europeos en la articulación de un ciberespacio regional seguro. Este es uno de los objetivos estratégicos de la gobernanza europea, conscientes como son los gobiernos de que solo actuando de

⁵⁵ EUROPEAN COMMISSION. «Russia». Disponible en <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia/>. Fecha de la consulta 07/02/2020.

⁵⁶ Uno de los primeros y más significativos casos de ataques cibernéticos atribuidos a Rusia fue el que se realizó el 27 de abril de 2007 contra centros oficiales y empresas privadas de Estonia mediante la técnica de denegación de servicio.

forma coordinada y conjunta se pueden alcanzar niveles efectivos de protección transnacional de las redes e infraestructuras críticas y resultados reales en la lucha contra la ciberdelincuencia⁵⁷.

Aunque finalmente no hubo constancia de que se llevaran a cabo los temidos ataques de *hackers* rusos para alterar los procesos electorales al Parlamento Europeo, sí que se comprobaron diversos ciberataques procedentes de Rusia durante 2019. Contra funcionarios ucranianos en diciembre y abril de 2019. En octubre se dio a conocer que numerosas embajadas de países europeos habían sido objeto de ataques informáticos rusos desde 2013. En septiembre se descubrió una campaña de *phising* realizada por piratas informáticos rusos contra diplomáticos de países de Europa Oriental. En agosto fue el Gobierno checo el que denunció que su Ministerio de Asuntos Exteriores había sido objeto de un ataque por parte de un Estado extranjero identificado más tarde como Rusia. En julio, el proveedor de servicios de correo electrónico cifrado ProtonMail fue pirateado por un grupo patrocinado por el Estado ruso, buscando acceder a las cuentas de reporteros y ex funcionarios de inteligencia que realizaban investigaciones sobre las actividades de inteligencia rusas. En junio la denuncia se realizó contra los servicios de inteligencia de algunos países occidentales que atacaron la compañía rusa Yandex de búsqueda en Internet. Por último, el 20 de febrero de 2019, Microsoft advertía de los ataques de piratas informáticos rusos a diversos centros de investigación como el German Council on Foreign Relations; las oficinas europeas del Aspen Institute y las del German Marshall Fund of the United States⁵⁸.

En resumen, el déficit de cooperación entre Rusia y el resto de potencias europeas en el campo de la seguridad cibernética constituye un serio obstáculo para la gobernanza europea que, previsiblemente, seguirá alimentando la desconfianza mutua y

⁵⁷ Según el listado de ataques cibernéticos realizado por el Center for Strategic and International Studies, durante 2019 se registraron un total de 105 ataques destacables. «CSIS Significant Cyber Incidents Since 2006». Disponible en <https://www.csis.org/programs/technology-policy-program/significant-cyber-incident>. Fecha de la consulta 07/02/2020.

⁵⁸ Microsoft señala la intervención de grupos cibernéticos como Fancy Bear involucrado en ataques al Comité Nacional Demócrata en 2016 por el que fueron acusados 12 oficiales de los servicios rusos de inteligencia. WEISE, Karen. «Russian Hackers Targeted European Research Groups, Microsoft Says». *The New York Times*. February 20, 2019.

Disponible en <https://www.nytimes.com/2019/02/20/technology/russia-hack-microsoft.html>. Fecha de la consulta 07/02/2020.

dificultando todo intento de cooperación estratégica continental en los próximos años.

La aplicación de la Política Europea de Vecindad revisada

Tras el fin de la bipolaridad y las sucesivas ampliaciones de la UE, se impuso la necesidad de articular una política que garantizase la estabilidad y seguridad de las nuevas fronteras de la Unión, a través de una acción coordinada de las instituciones europeas y los países miembros con los estados vecinos. En 2004 se implantó la Política Europea de Vecindad (PEV) como una de las políticas básicas de la acción exterior de la Unión⁵⁹.

Durante el periodo de aplicación de la PEV, los dieciséis países fronterizos que participan en ella han experimentado evoluciones políticas y económicas diferentes y no siempre pacíficas. Seis países se han visto envueltos en conflictos armados (Israel; Líbano; Georgia; Siria, Libia y Ucrania) mientras que otros dos sufrieron golpes de estado (Egipto y Túnez).

Estos cambios políticos junto con el proceso de elaboración de la Estrategia Global obligaron a una revisión de los criterios y prioridades de la vecindad europea en 2015. Como resultado de esta revisión se aprobaron cinco criterios que debían fundamentar la PEV: a) el trato diferenciado en las relaciones con los países asociados; b) la conjugación de los intereses europeos con los de los países vecinos; c) la concentración de los recursos en un número menor de prioridades; d) un incremento del compromiso de los Estados miembros de la UE con la PEV, y e) el reforzamiento del sentimiento de pertenencia de los países asociados. Además, la revisión de la PEV incluía la concentración en tres ámbitos prioritarios de la cooperación: 1) el desarrollo económico para la estabilización; 2) la seguridad, y 3) la migración y movilidad⁶⁰.

Sin embargo y a pesar de los recursos económicos movilizados por el presupuesto de la PEV⁶¹, sigue estando muy limitada por

⁵⁹ SMITH, Karen E. «The Outsiders: The European Neighbourhood Policy». *International Affairs*, n.º 81, 4. 2005, pp. 757-773.

⁶⁰ HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY. «Review of the European Neighbourhood Policy». Brussels: 18/11/2015. Disponible en http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf. Fecha de la consulta 07/02/2020.

⁶¹ En las perspectivas financieras de 2014-2020 se destinaron un total de 15.400 millones de €.

su falta de coherencia con la PESC como instrumento complementario, tanto para apoyar diplomáticamente los procesos de cambio político y social de los países fronterizos como para intervenir en los casos en los que los conflictos armados y el terrorismo amenazan directamente la seguridad europea.

Las respuestas de la UE a las intervenciones de Rusia en Georgia (2008) y Ucrania (2014), de Israel en el Líbano (2006), de la guerra civil en Siria o la intervención en la guerra civil en Libia, promovida por Francia y el Reino Unido al margen de la UE, demuestran esta falta de coherencia entre ambas políticas contradiciendo el mandato dispuesto en el art. 21.3 del TUE.

De momento, el único impulso político significativo que durante 2019 se dio en el seno de la Asociación Oriental fue la celebración de la Conferencia de Alto Nivel en Bruselas el 14 de mayo para conmemorar su décimo aniversario⁶².

En cuanto a la Unión para el Mediterráneo (UpM), los foros de los ministros de Empleo y Trabajo el 2-3 de abril de 2019 y de los ministros de Asuntos Exteriores del 10 de octubre, se limitaron a constatar los avances realizados en las prioridades recogidas en el *Roadmap for Action*, aprobado por los ministros de Asuntos Exteriores en 2017, y que incluyen: a) el reforzamiento del diálogo político entre los Estados; b) asegurar la contribución de la UpM a la estabilidad regional y el desarrollo humano; c) reforzar la integración regional, y d) reforzar la capacidad de la UpM para la acción⁶³.

Las iniciativas adoptadas en la UpM desde la aprobación del *Roadmap* con ser importantes ocasionalmente, no están logrando modificar las condiciones estructurales de inestabilidad política e inseguridad regional que afectan a los países de la ribera mediterránea. Después de tres lustros de aplicación de la PEV, podemos afirmar que el objetivo prioritario atribuido a esta política en la Estrategia Global europea de 2016 está muy lejos de haberse alcanzado⁶⁴.

⁶² La Asociación Oriental es la agrupación de tres países de Europa Oriental (Bielorrusia; Moldavia y Ucrania) junto con otros tres países del Cáucaso sur (Armenia; Azerbaijón y Georgia) en el marco de la PEV.

⁶³ UNION FOR MEDITERRANEAN. «UfM Roadmap for Action. The Union for Mediterranean: An Action-Driven Organisation with a Common Ambition». Adopted by the UfM Ministers of Foreign Affairs, on 23 January 2017 in Barcelona. Disponible en <https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2017/10/UfM-Roadmap-for-action-2017.pdf>. Fecha de la consulta 07/02/2020.

⁶⁴ «La resiliencia del Estado y la sociedad es nuestra prioridad estratégica con respecto a nuestros vecinos. Muchas personas incluidas en el ámbito de aplicación de la polí-

En estas condiciones la salida del Reino Unido obliga a las instituciones europeas, especialmente al Alto Representante, a reconsiderar los fundamentos, instrumentos y resultados de la PEV, máxime si tenemos en cuenta los riesgos y amenazas que para la UE y sus países miembros representan los conflictos armados fronterizos, los críticos procesos de transición política en Argelia; Túnez o Líbano, así como los recurrentes flujos masivos de poblaciones desplazadas que alcanzan las fronteras exteriores de la UE.

Las contradictorias relaciones entre la UE y Turquía

El caso de las relaciones con Turquía acredita las incoherencias políticas y las debilidades funcionales de la UE con los países vecinos. Las relaciones bilaterales entre Ankara y Bruselas se iniciaron con el Acuerdo de Asociación de 1963. Más tarde, en 1987 Turquía formuló su solicitud oficial para incorporarse a una CE que se acababa de ampliar a 12 países miembros. Sin embargo el proceso de implantación de la UE, tras el fin de la bipolaridad, reorientó las relaciones hacia la formalización de una vinculación preferentemente económica mediante la conclusión de un Acuerdo de Unión Aduanera en 1995⁶⁵.

La nueva solicitud de adhesión, en este caso a la UE, se volvió a presentar en 1999, en esta ocasión con la intención de aprovechar la ampliación que Bruselas estaba negociando con los países de Europa Central y Oriental. Sin embargo, la ampliación a 28 países se concluyó sin que Turquía quedase incluida y además incorporando a Chipre, país en el que existe un importante contencioso territorial entre Atenas y Ankara.

En 2005 se iniciaron las negociaciones para la adhesión turca, que, a pesar de los avances, no logra concretarse en una fecha

tica europea de vecindad (PEV), tanto al este como al sur, desean estrechar relaciones con la Unión». ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA LOS ASUNTOS EXTERIORES Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD. «Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte». Estrategia global para la política exterior y de seguridad común. 2016, p. 19.

Disponible en http://www.eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf. Fecha de la consulta 07/02/2020.

⁶⁵ CONSEJO DE ASOCIACIÓN CE-TURQUÍA. «Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía de 22 de diciembre de 1995 relativa al establecimiento de la fase final de la Unión Aduanera». *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L35. 13/2/96. Disponible en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:21996D0213(01)&from=ES). Fecha de la consulta 10/02/2020.

final. Durante esta fase negociadora le quedó bien patente a las autoridades turcas que la UE, y en particular el eje franco-alemán⁶⁶, no tenía intención de incorporar a corto o medio plazo a un país con más de 80 millones de personas cuya baja renta per cápita, sus importantes diferencias culturales y religiosas, la frágil democracia y la escasa protección de los derechos humanos, lo convertían en una amenaza más que en una oportunidad para una integración europea todavía lastrada por su última ampliación.

Por otro lado, la creciente deriva islamista del Gobierno del presidente Recep Tayyip Erdoğan, las crecientes restricciones en la aplicación de los derechos humanos y una discrepancia política y estratégica con Washington sobre la evolución en Oriente Próximo, han contribuido en los últimos años a su acentuado aislamiento respecto de las potencias occidentales, impulsando al régimen de Ankara a un progresivo alineamiento estratégico con Rusia⁶⁷.

El fracasado golpe de Estado de 2016 desencadenó una represalia política y una depuración de funcionarios gubernamentales que contribuyeron a radicalizar la política interna del país y a medio plazo a una progresiva deslegitimación del presidente Erdoğan, cuyos efectos ya se han dejado sentir en las elecciones municipales celebradas en 2019. La pérdida de las alcaldías de Ankara y Estambul por el partido oficial Justicia y Desarrollo (AK) evidencia una fractura política cuyas consecuencias a medio plazo, es decir en las elecciones presidenciales de 2023, nadie es capaz de predecir todavía.

En semejantes circunstancias, las relaciones bilaterales con la UE de los últimos años se han desarrollado con criterios muy pragmáticos por ambas partes, diferenciando claramente las relacio-

⁶⁶ «Sarkozy et la Turquie. Volontariste, Nicolas Sarkozy est aussi réaliste». *Le Monde*. 28 août 2007. Disponible en https://www.lemonde.fr/idees/article/2007/08/28/sarkozy-et-la-turquie_948334_3232.html. Fecha de la consulta 10/02/2020.

«Sarkozy: La Turquie dans l'UE? Un erreur monumentale». *Europe1*. 02 décembre 2015. Disponible en <https://www.europe1.fr/politique/sarkozy-la-turquie-ne-doit-pas-etre-membre-de-lunion-europeenne-2629425>. Fecha de la consulta 10/02/2020.

PASHA-ROBINSON, Lucy. «Turkey will never become EU member, says Angela Merkel». *Independent*. Sunday 3, September 2017. Disponible en <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/turkey-german-chancellor-angela-merkel-eu-member-president-recep-erdogan-nato-a7927861.html>. Fecha de la consulta 10/02/2020.

⁶⁷ Las relaciones entre Turquía y Rusia han evolucionado desde el abierto conflicto de 2015, tras el derribo de un avión ruso sobre territorio turco, hasta la cooperación militar con la reciente adquisición de las baterías de misiles rusos S-400 en julio de 2019.

nes económicas de las relaciones político-diplomáticas y ambas de las relaciones estratégicas.

En el ámbito económico, la UE sigue siendo el principal socio comercial de Turquía con un intercambio conjunto en 2018 de 153.000 millones de € en bienes y 26.700 millones de € en servicios. Por su parte la economía turca constituye el 5.º socio comercial más importante de la UE, lo que implica que ninguna de las dos partes tiene incentivos para entrar en una ruptura económica con la otra parte. Por el contrario, la dinámica económica bilateral les impulsa a medio y largo plazo a buscar una mayor integración de mercados y capitales manteniendo sus diferencias políticas y culturales⁶⁸. Ello permite comprender por qué algunos dirigentes de la UE han propuesto un acuerdo de asociación ampliado como una alternativa para cerrar una adhesión no deseada.

Sin embargo, la recesión económica en la que está sumido el país en los últimos años, sin ser catastrófica, está lastrando la estabilidad gubernamental y las iniciativas militares, especialmente asociadas a la intervención en Siria y la lucha contra el PKK en el interior.

En cuanto a las relaciones exteriores durante los últimos años se ha apreciado un importante cambio en las prioridades y apoyos. El Gobierno turco y, en menor medida, las fuerzas armadas tras la depuración realizada, ya no considera necesario asociar su hegemonía política y su legitimidad al legado kemalista y a una fuerte vinculación con Estados Unidos y los países europeos.

La reorientación que se viene realizando en los últimos años del papel de Turquía como potencia regional, busca consolidar un liderazgo regional en Oriente Medio y el Cáucaso sur, mediante una variable combinación de poder militar e influencia cultural y religiosa respaldada por nuevos acuerdos con Rusia e Irán⁶⁹.

El Gobierno de Ankara busca con ello compensar la influencia occidental y la dualidad hegemónica de Israel y Arabia Saudí en la región, con una lógica de equilibrio de poder en una zona energéticamente decisiva para la economía mundial. El supuesto apoyo de Washington al clérigo opositor Fetullah Gulen, la ruptura del

⁶⁸ EUROPEAN COMMISSION. «Countries and Regions: Turkey». 22 January 2020. Disponible en <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/turkey/>. Fecha de la consulta 10/02/2020.

⁶⁹ SINKAYA, Bayram. *Turkey-Iran relations after the JDP*. Istanbul: Institut français d'études anatoliennes, 2019. Disponible en <https://books.openedition.org/ifeagd/2934>. Fecha de la consulta 10/02/2020.

pacto nuclear con Irán y el decidido apoyo a la política de dureza del Gobierno israelí de Netanyahu frente a los palestinos, son indicios claros de un cambio significativo en las relaciones diplomáticas de Washington con las potencias regionales que le enfrentan cada vez más con el Gobierno de Erdogan.

Por su parte la UE revisó críticamente sus relaciones con Turquía, incluidas las negociaciones para la adhesión, durante 2019 a la luz de la quiebra del Estado de derecho y las violaciones de derechos humanos que se han producido tras el golpe de Estado, así como por la intervención militar en Siria y la violación de la soberanía de Chipre al iniciar perforaciones ilegales en sus aguas marítimas. El conflicto turco-chipriota viene así a sumarse a las discrepancias entre la UE y Turquía⁷⁰.

No obstante la participación en la OTAN y la cooperación con la UE en el control de los flujos masivos de poblaciones desplazadas, ya procedan de la contienda en Siria o de movimientos migratorios ilegales, permitían mantener abierto un marco de necesario diálogo y cooperación en los temas de seguridad a pesar de las crecientes tensiones con Ankara.

Desde 2013 la OTAN, a petición del Gobierno turco, puso en marcha una misión de protección del espacio aéreo fronterizo con Siria (*Active Fence*) para evitar que la guerra civil en ese país terminase afectando a la soberanía turca. En esta operación participan tropas españolas desde diciembre de 2014 con una batería antimisiles Patriot. A pesar de la retirada de la unidad de defensa antimisiles italiana en octubre de 2019, la misión no se ha dado por concluida ya que España prorrogó por seis meses su despliegue en Adana.

En cuanto a la aplicación del Acuerdo UE-Turquía sobre la devolución de los refugiados sirios y los migrantes ilegales, el pasado 22 de julio de 2019 el Gobierno turco anunció su decisión de suspender la aplicación del Acuerdo alegando el incumplimiento

⁷⁰ El Informe elaborado por la Comisión sobre Turquía en 2019 es especialmente detallado y crítico en lo referente a las condiciones políticas y jurídicas del interior del país, el cambio constitucional para reforzar el presidencialismo de Erdogan y las iniciativas en Siria y Chipre. Además expone la evolución de las negociaciones en cada uno de los 33 capítulos establecidos. EUROPEAN COMMISSION. «Commission Staff Working Document. Turkey 2019 Report». Accompanying the document, Communication from the Commission to the Europe Parliament; the Council; the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels: 29/05/2019. Disponible en <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-turkey-report.pdf>. Fecha de la consulta 10/02/2020.

por la UE del compromiso de retirar la exigencia de visado para los ciudadanos turcos y también como respuesta a las sanciones europeas a Turquía por las perforaciones que realiza en aguas chipriotas⁷¹.

El creciente deterioro en las relaciones políticas y estratégicas entre la UE y Turquía, si se mantiene durante los próximos años, corre el riesgo de afectar a las relaciones comerciales y financieras entre ambas partes. Ese escenario, probable, constituiría una importante fuente de inseguridad en los Balcanes, una de las regiones prioritarias en las agendas de la Comisión y el Consejo Europeo, así como en el Mediterráneo Oriental. Además podría provocar un catastrófico impacto en la economía turca que sería imposible que Rusia o Irán pudieran compensar. Semejante escenario además de agravar la presión migratoria en la frontera oriental de la UE pondría en riesgo el abastecimiento energético que llega atravesando territorio turco.

Si se pretende evitar esta peligrosa deriva en las relaciones bilaterales, Bruselas y Ankara deberían rectificar las últimas decisiones y abrir nuevas vías de diálogo político y negociación diplomática. En caso contrario la frontera turco-europea, concebida hasta ahora como un área de cooperación puede terminar convirtiéndose en una zona de fractura política y cultural.

Conclusiones

El análisis de la evolución estratégica de Europa, durante 2019, debe tomar como marco de referencia la crisis provocada por la concurrencia de dos tendencias estructurales que, como tales, se mantendrán en los próximos años: el populismo, que está provocando un creciente radicalismo ideológico y polarizando la convivencia en las sociedades con la consiguiente inestabilidad política estatal, de una parte, y las vulnerabilidades en la gobernanza regional, que facilitan la difusión de dos importantes amenazas: el terrorismo yihadista y los ataques cibernéticos con sus efectos de inseguridad política continental, de otra.

Este trasfondo crítico de la gobernanza europea nos permite comprender mejor la división en torno al referéndum británico sobre

⁷¹ CONSEJO EUROPEO. «Declaración UE-Turquía, 18 de marzo de 2016». Comunicado de Prensa 18 de marzo de 2016. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>. Fecha de la consulta 10/02/2020.

su retirada de la UE y lo ajustado de su resultado, así como el contradictorio proceso de ratificación por el Parlamento británico del Acuerdo de Retirada y la Declaración Política.

El apoyo público del presidente Donald Trump a los partidarios del Brexit constituyó uno más de los numerosos desencuentros entre Washington y los aliados y socios europeos. Unos desencuentros que están afectando seriamente las relaciones estratégicas y económicas transatlánticas, provocando la adopción de medidas arancelarias y restricciones a los flujos comerciales de ciertos productos y servicios, además de cuestionar la propia efectividad de la OTAN como principal instrumento de la cooperación política y militar euroatlántica.

Es precisamente la combinación del Brexit y la creciente rivalidad con Estados Unidos lo que ha provocado una reacción del eje franco-alemán promoviendo la aplicación de la cooperación estructurada permanente (PESCO) como base de una futura defensa europea común liberada de la supervisión de Washington. El resultado ha sido una bicefalia aliancista en Europa, que lejos de fortalecer su dimensión militar la está perjudicando, al menos a corto plazo, al mermar su capacidad de decisión y respuesta única y unidad ante la crisis de gobernanza y las principales amenazas a la seguridad dentro y fuera de la UE.

Precisamente este contexto crítico que está sufriendo Europa requería que, durante la renovación institucional que debía realizarse en 2019, afectando al Parlamento Europeo, la Comisión y la Presidencia del Consejo Europeo, se garantizase el liderazgo de las fuerzas políticas europeístas, con una mayoría clara y decisiva que alejase cualquier intento de impedir o dificultar las grandes decisiones necesarias para restaurar la estabilidad y seguridad continentales.

La aplastante mayoría alcanzada por el conjunto del Partido Popular Europeo, la Alianza de Socialistas y Demócratas, y los liberales de Renovar Europa, garantiza que durante los próximos cinco años el proceso de integración europea mantendrá su dinámica para alcanzar los objetivos comunes, incluida la aprobación de los presupuestos para el periodo 2021-2027.

Unos objetivos que ya definió en su agenda la presidenta de la Comisión, Úrsula von der Leyen, al presentar su candidatura al Parlamento Europeo y que también han sido completamente asumidos por el presidente del Consejo Europeo, el ex-primer ministro belga Charles Michel. Estos objetivos son: a) el pacto verde

européo; b) una economía que funcione en favor de las personas; c) una Europa adaptada a la era digital; d) la promoción de nuestra forma de vida europea; f) una Europa fuerte en el mundo, y g) un nuevo impulso a la democracia europea.

Disipadas las dudas sobre el inmediato futuro de la integración europea, resulta cada vez más evidente que las acciones conjuntas entre las instituciones europeas y los 27 países miembros tendrán que dirigirse a enfrentar los importantes retos y amenazas que afectan estructuralmente a la gobernanza europea tanto dentro como fuera la Unión.

El deterioro de la seguridad experimentado durante 2019 en la frontera exterior de la UE obliga a impulsar una Política de Vecindad revisada en 2015, pero que la urgente atención al Brexit y la evolución de los conflictos armados de Ucrania, Siria, el Dáesh y Libia, impidieron aplicar de forma coordinada y eficaz. La inestable situación política en Ucrania, Oriente Próximo y la ribera sur del Mediterráneo, unido a las intervenciones hegemónicas de Rusia, Turquía e Irán, así como a la errática actuación de la Administración Trump, hacen tanto más urgente y necesaria una nueva Política de Vecindad, que además de la cooperación económica e institucional y la ayuda humanitaria garantice la seguridad de sus fronteras con una defensa común que sea creíble por su capacidad operativa real.

Junto a la Política de Vecindad, la UE debe revisar también las deterioradas relaciones con otros dos países fronterizos: Rusia y Turquía. Esta revisión es tanto más urgente con Rusia cuanto que, tras la retirada del Reino Unido, se abre una ventana de oportunidad para que Francia y Alemania lideren un impulso diplomático dirigido a recuperar la confianza perdida en el Kremlin durante los últimos años.

El entendimiento entre la UE y sus países miembros con Moscú es inevitable debido a la interdependencia económica y energética que tienen ambas partes, pero también ante la necesidad de una respuesta conjunta a las amenazas comunes como el terrorismo o la criminalidad organizada transnacional. Ello obliga también al Gobierno ruso a abandonar las prácticas de desestabilización política y ciberdelincuencia que ha realizado durante los últimos años en los países de Europa Occidental y Central, en parte como respuesta a las medidas de sanción adoptadas por la UE.

Atrapados en la dialéctica entre la rivalidad político-estratégica y la cooperación económica y energética, tanto la UE como Ru-

sia han perdido durante los últimos años la conciencia de que la estabilidad y seguridad continental en Europa solo es posible garantizarla conjuntamente. Ello exige marcos jurídicos y políticos comunes, como el que se estableció con el Acuerdo de Asociación y Cooperación de 1997, que permitan definir las prioridades y llevar a cabo las acciones necesarias para alcanzarlas.

En cuanto a las relaciones entre la UE y Turquía, se han deteriorado significativamente, tras el fracasado golpe militar de 2016, hasta el punto de suspenderse en 2019 la aplicación del acuerdo sobre la devolución de los refugiados sirios y los migrantes ilegales. De nuevo la interdependencia económica impone límites a la rivalidad política entre ambas partes, pero en el caso turco la deriva islamista del Gobierno de Erdogan junto con las represalias a los sectores opositores tras el golpe de Estado, dificultan a corto plazo la recuperación del diálogo entre Bruselas y Ankara.

Como puede apreciarse tras el análisis general de la evolución política y estratégica de Europa durante 2019, es previsible que la mayor parte de las amenazas y riesgos a la gobernanza y seguridad del continente se mantengan durante 2020. Sin embargo, es razonable esperar que los avances en la integración europea, incluyendo la aprobación de los nuevos presupuestos, la negociación del nuevo acuerdo con el Reino Unido y la continuidad de los proyectos de la PESCO, permitan crear unas condiciones más favorables para garantizar, a medio plazo, la necesaria estabilidad y gobernanza perdidas en los últimos años.

Capítulo quinto

Estrategia y tecnología

Enrique Silvela Criado y Gonzalo León

Resumen

El análisis del panorama estratégico global se ve complementado por un enfoque transversal que presta atención al desarrollo tecnológico. La tecnología es un factor de poder global que, siempre importante, está cobrando relevancia creciente. Se puede concluir que, en los próximos años, es previsible el final de la dominación occidental basada en la superioridad científica y tecnológica para pasar a un mundo multipolar, con dos potencias tecnológicas destacadas —Estados Unidos y China— y un número de potencias medias muy variadas, desde la Unión Europea y Rusia hasta otros países principalmente asiáticos.

Strategy and technology

Abstract

The analysis of the global strategic panorama can be enhanced by a cross-sectional approach focused on technological development. Technology, which has always been a factor of power, is currently receiving a growing relevance. We can conclude that, for the coming years, Western scientific and technological dominance is about to finish; the world will become multipolar, with two major powers as the United States and China, plus a number of other median powers like the European Union, Russia and other mainly Asian countries.

Introducción

Este capítulo va a abordar una visión transversal de todo el panorama estratégico global desde un punto de vista no geográfico, como es la relevancia del desarrollo tecnológico actual en las decisiones estratégicas de los principales actores globales. Para ello se va a iniciar con un repaso de conceptos básicos de estrategia tecnológica; es decir, a los elementos clave para tomar decisiones en materia tecnológica por parte de actores estratégicos. Continuará un análisis específico de algunas tecnologías de relevancia estratégica concretas, sin ánimo de exhaustividad, con el propósito de que sirvan de ejemplo de cómo se conduce la estrategia tecnológica. Finalmente, se realizará un análisis de las repercusiones estratégicas de los desarrollos tecnológicos actuales, del impacto actual de la tecnología en el panorama estratégico global y su proyección al futuro a medio plazo.

La clave de una tecnología en asuntos estratégicos es que proporciona una ventaja —no solo militar, sino de poder en términos generales— a la parte que la dispone frente a la que no. Esta ventaja no tiene por qué ser definitiva; hay otras formas de alcanzar la preeminencia, ya sea basada en la mera superioridad numérica o la habilidad en el liderazgo y el combate. A lo largo de la historia hay ejemplos de todas ellas. La evolución de la humanidad ha llevado a que la influencia de la ciencia y la tecnología haya sido creciente en los últimos siglos¹. Se trata de una evolución que no solo se queda en los métodos de combate frente a frente, sino en la proyección de poder.

La principal protagonista de esta superioridad tecnológica a largo plazo ha sido la cultura occidental en los últimos quinientos años. A raíz del descubrimiento de América, Europa entró en una espiral de mejora de la calidad de vida, recepción de recursos procedentes de todo el mundo y proyección de su poder global, comenzando desde España². Es destacable que alguna de las innovaciones tecnológicas que contribuyeron a este liderazgo global sean anteriores a esa fecha y de origen externo, sobre todo chino, como la pólvora, el papel o la brújula. Esto quiere decir

¹ AZNAR, Federico. «Los militares y la tecnología». Documento Análisis 72/2016. Madrid: IEEE, 30 de noviembre de 2016. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA72-2016_Militares_Tecnologia_FAFM.pdf.

² PARDO DE SANTAYANA, José. «¿Qué mundo es el que se acaba?». Documento Análisis 23/2019. Madrid: IEEE, 4 de septiembre de 2019. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA23_2019JOSPAR_mundo.pdf.

que la innovación por sí sola no alcanza la superioridad, la tecnología debe ir combinada con un desarrollo humano, político, científico y cultural acorde, como el alcanzado en Europa mediante la recopilación y difusión del saber humano en los monasterios y las universidades de la Edad Media que permita integrar desarrollos tecnológicos anteriores y darles un impulso.

Esta superioridad se ha extendido desde Europa al vago concepto de cultura occidental a través del dominio norteamericano en los últimos cien años, con la invención y desarrollo, por ejemplo, de la aviación, la energía nuclear o la digitalización. Con un porcentaje escaso de la población y recursos naturales del mundo, Occidente ha mantenido una notable preponderancia política, económica, cultural y militar, que tiene su origen, en gran parte, en la primacía científica y tecnológica.

La clave del panorama estratégico actual es que esa superioridad está terminando. Como dice Pardo de Santayana, «la emergencia de China a la primacía mundial representa el ocaso de la era eurocéntrica de la historia humana»³. Y, de la misma forma, este ocaso viene de la mano de la paridad tecnológica y científica.

Por tanto, la situación en la primera mitad del siglo **xxi** en que nos encontramos es que la tecnología está teniendo y tendrá un peso notable y creciente entre los factores que dan ventaja y superioridad en la estrategia global, hasta el punto de suponer un cambio radical en el juego de poder mundial. Esta previsión parte tanto de la evolución del desarrollo tecnológico y la innovación en sí como de su influencia estratégica.

Estrategia tecnológica

Evolución del desarrollo tecnológico

Cada vez que aparece un nuevo sistema de armas o un equipo de aplicación a la defensa es la culminación de un complejo proceso de desarrollo tecnológico. Este proceso⁴ comienza desde la investigación fundamental, que es la que obtiene nuevos conocimientos científicos. Esta investigación fundamental se emplea en sistemas concretos, con lo que se denomina investigación apli-

³ Ídem., p. 3.

⁴ Se trata de un proceso que no es necesariamente lineal, como el presentado de forma simplificada aquí; desde un principio se realizan aportaciones mencionadas en las fases siguientes.

cada. La materialización de estos avances es el desarrollo tecnológico. Un desarrollo cuya aplicación a la seguridad y defensa es solo una parte, puesto que la principal está en el desarrollo comercial de un producto que satisface una necesidad humana o resuelve un problema.

Para llegar desde la investigación fundamental, pasando por la aplicada, hasta la obtención de un producto completo y su incorporación al mercado o a las fuerzas armadas, transcurren muchas fases, esfuerzos de investigación, inversión y superación de riesgos. Hay muchas líneas de investigación que fructifican mientras que otras se pierden. Las tecnologías van siguiendo un proceso de madurez hasta convertirse en un producto que accede a un mercado para su adquisición y empleo.

La complejidad de esta cadena requiere de tres esfuerzos complementarios pero distintos⁵, que llamamos coloquialmente investigación, desarrollo e innovación, con su acrónimo «I+D+i». La «investigación» es la adquisición de nuevos conocimientos de forma planificada; esa investigación, cuando se aplica a la fabricación de nuevos materiales o productos o al diseño de nuevos procesos se denomina «desarrollo»; cuando este desarrollo implica un nuevo producto o proceso, o una mejora significativa de uno existente, que se introduce en el mercado, se llama «innovación». Es decir, investigar es invertir recursos para obtener conocimiento, en tanto que innovar es invertir conocimiento para obtener valor⁶.

Este recorrido es más complejo aún en la realidad. Desde los primeros pasos de la investigación fundamental, la ciencia pura, hasta saber si son de aplicación, se asumen fuertes inversiones y no todas producen los resultados deseados. Por ello, en los años setenta, la NASA creó un modelo de evolución de la madurez de una tecnología concreta, para reducir los riesgos derivados de su utilización, los «niveles de madurez tecnológica», conocidos por sus siglas en inglés TRL (Technology Readiness Level). Este modelo tiene nueve niveles, y su empleo se ha extendido a muchos desarrollos tecnológicos, no solamente el espacial, para medir el grado en que un desarrollo se acerca a su mercado potencial.

⁵ El esfuerzo en I+D+i sirve como referencia explicativa, pero no es separable en procesos independientes; están íntimamente ligados con la participación de científicos, inversores y usuarios desde el inicio en su globalidad.

⁶ JADAD, Alejandro y LORCA, Julio. «Innovación no es lo mismo que novedad». *Andalucía Investiga*, n.º 38. Febrero de 2007, p. 44.

Según la Revista de Economía Industrial del Ministerio de Comercio y Turismo⁷ son:

- TRL 1: Principios básicos observados y reportados.
- TRL 2: Concepto y/o aplicación tecnológica formulada.
- TRL 3: Función crítica analítica y experimental y/o prueba de concepto característica.
- TRL 4: Validación de componente y/o disposición de los mismos en entorno de laboratorio.
- TRL 5: Validación de componente y/o disposición de los mismos en un entorno relevante.
- TRL 6: Modelo de sistema o subsistema o demostración de prototipo en un entorno relevante
- TRL 7: Demostración de sistema o prototipo en un entorno real.
- TRL 8: Sistema completo y certificado a través de pruebas y demostraciones.
- TRL 9: Sistema probado con éxito en entorno real.



Figura 1. Niveles de madurez tecnológica (elaboración propia)

Los primeros tres niveles, TRL1 a TRL 3, son propios de la investigación fundamental. Los tres siguientes, TRL4 a TRL6, determinan

⁷ IBAÑEZ DE ALDECOA, Juan Manuel. «Niveles de madurez de la tecnología. Technology Readiness Levels. TRLS». *Economía Industrial* n.º 393. 3.º trimestre 2014. <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/393/NOTAS.pdf>.

si es factible el paso del laboratorio a entornos de uso cercanos a la realidad. Los últimos, TRL7 a TRL9, revelan el grado de inserción en el mercado de la tecnología alcanzada de forma competitiva.

El paso desde TRL1 a TRL9 lleva un tiempo que es muy distinto en cada caso. Desde las primeras fases se siente la necesidad de elaborar una predicción de la probabilidad de que un esfuerzo inversor pueda llegar a su culminación y en cuánto tiempo. No todos llegan, por lo que también es interesante conocer cuanto antes ese potencial fracaso⁸, para no continuar el esfuerzo.

La consultora tecnológica Gartner ha elaborado un gráfico en el que sitúa temporalmente los distintos desarrollos de tecnologías emergentes en un ciclo relativo a sus expectativas. Es habitual que, en sus primeras fases, un proceso de investigación despierte unas grandes expectativas si llega a fructificar, difundiendo sus potenciales resultados en su fase de «lanzamiento». Más adelante se llega a un «pico de expectativas sobredimensionadas» cuando la difusión ha despertado un entusiasmo poco realista. Por ello entran en un «abismo de desilusión» del que se recuperan, si siguen adelante, en una «rampa de consolidación» que conduce a la «meseta de productividad».

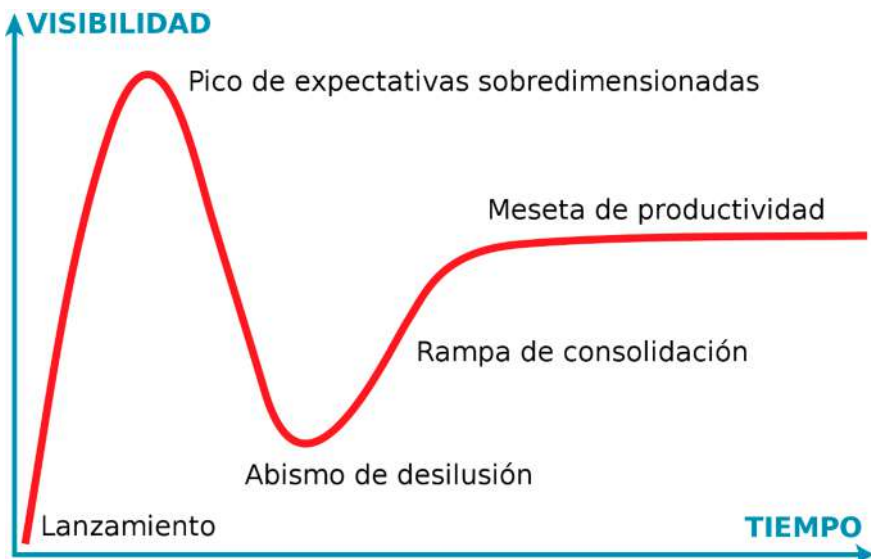


Figura 2. Ciclo de expectativas de Gartner: Fuente Samuel Johnson, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=79553879>

⁸ El fracaso no tiene por qué ser exclusivamente científico, puede faltar inversión, puede fallar la expectativa de tecnologías habilitadoras necesarias o bien problemas regulatorios.

Trasladado a proyectos concretos, en el ciclo de Gartner se refleja además una predicción del tiempo estimado para que una tecnología emergente alcance la meseta de productividad, como se aprecia en la figura 3. Hay algunas cuya estimación entra en dos años, otra entre dos y cinco, de cinco a diez o más allá de los diez años.

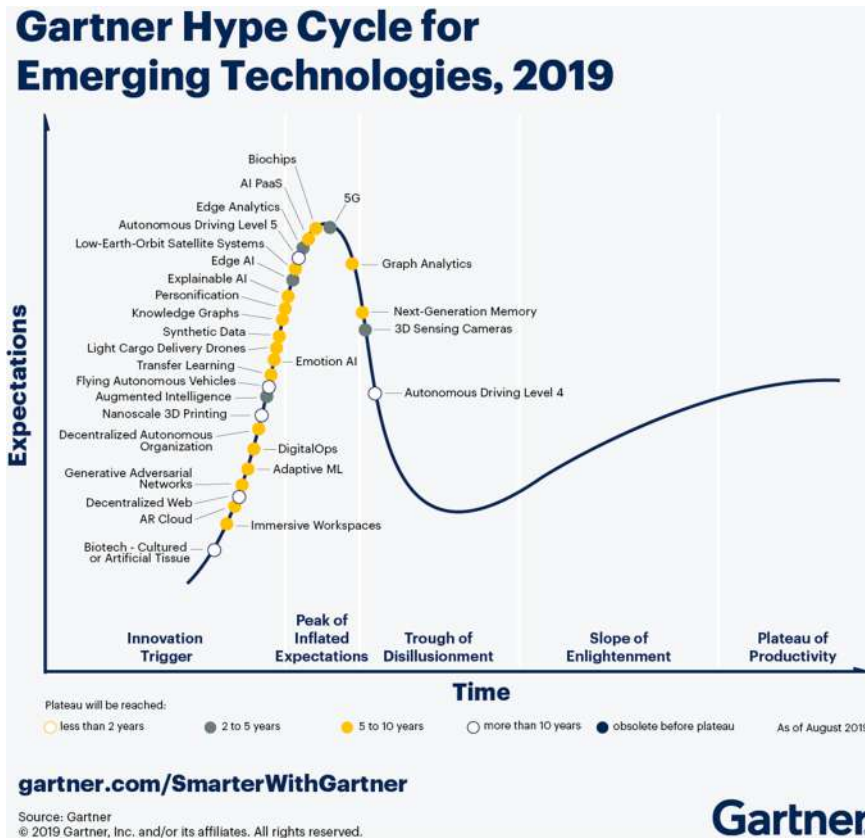


Figura 3. Predicción de la evolución tecnológica. Fuente: Gartner 2019

Estas tecnologías emergentes, a su vez, pueden considerarse disruptivas cuando su resultado reemplaza radicalmente a otras aplicaciones anteriores. En materia de seguridad y defensa, la consecuencia de la disrupción puede ser una clara superioridad por parte de quien disponga de dicho avance frente a quien no lo haya alcanzado.

A su vez, es conveniente hablar también de tecnologías transversales cuando pueden formar parte de muy diversos productos y

procesos, como la inteligencia artificial, mientras que otras serán más específicas, como la fabricación aditiva.

De nuevo atendiendo al transcurso del tiempo, la difusión de una tecnología sigue igualmente una curva que representa la forma en que un conjunto de usuarios las adopta. Hay algunos usuarios que la asumen con prontitud, ayudando a madurarla. Luego alcanza a la mayoría y, finalmente, también lo hacen algunos rezagados. Es decir, la tecnología no va a ser privativa de un solo usuario, en función de su coste y tamaño, como se ve en la curva de adopción de innovaciones debida a Rogers (1962)⁹.

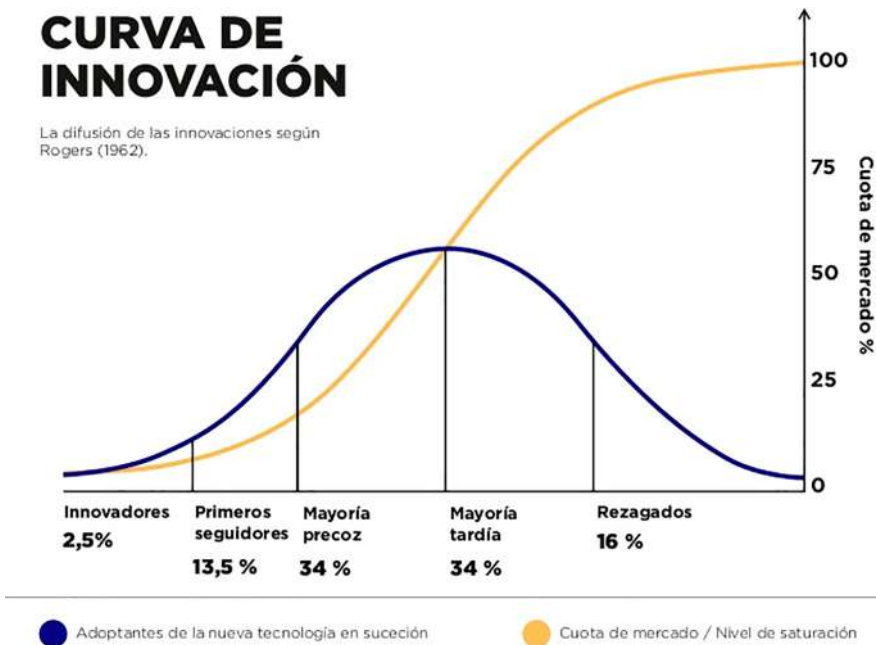


Figura 4. Difusión de una tecnología en la sociedad.
Fuente: Everett Rogers «Diffusion of innovations» 1962

Existe una relación muy estrecha entre las curvas representadas en las figuras 3 y 4. El problema es cómo cruzar el desierto en la fase de adoptadores tempranos cuando las expectativas de la tecnología decrecen.

⁹ ROGERS, E.M. *Diffusion of Innovation*. 4.ª ed. Nueva York: The Free Press, 1995.

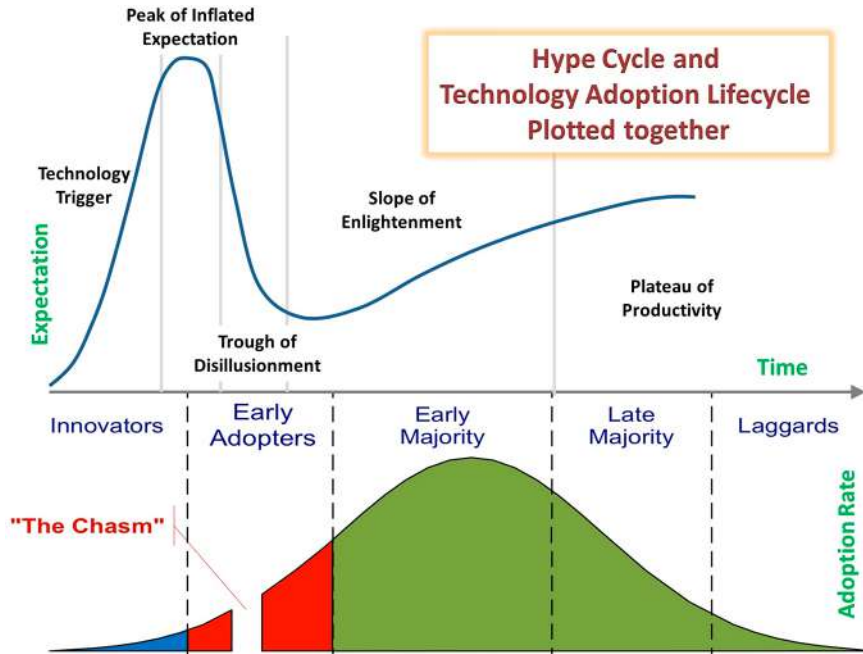


Figura 5. Relación entre la curva de difusión y el ciclo de expectativas

El origen de la inversión en tecnologías emergentes, especialmente en las disruptivas, ha sido a lo largo de la historia frecuentemente militar, luego trasladado a usos civiles en tiempo de paz. Ejemplos del pasado siglo son la aviación¹⁰, la tecnología nuclear o Internet, que son bien conocidos. En estos casos el desarrollo no tenía en cuenta el coste de la inversión ni su rentabilidad económica, sino su empleo en combate para obtener una superioridad sobre un enemigo potencial.

Sin embargo, la situación en el siglo XXI está cambiando notablemente. El fenómeno de la globalización crea mercados de tal dimensión que estimulan grandes inversiones ante la expectativa de comercialización global, de volumen similar o superior a la que podían hacer anteriormente los Estados más poderosos. El desarrollo económico generado por apalancamiento financiero, junto a la disponibilidad de capital humano muy cualificado, han superado las posibilidades de cualquier gobierno. En cambio, sí que está ocurriendo una rápida adaptación de los desarrollos civiles a su uso militar. Son las denominadas tecnologías duales,

¹⁰ Siendo una invención civil, su desarrollo inmediato fue militar.

con uso militar y civil, como es el sistema de posicionamiento global¹¹.

Se podría decir que, en la época en que primaba la iniciativa militar, las tecnologías se adaptaban con posterioridad a su uso civil. Ahora la iniciativa es civil, pero el uso militar se elabora de forma casi simultánea con el comercial. No solo en la fase I+D+i, sino que tecnologías disponibles comercialmente encuentran rápida aplicación militar en función de la necesidad e imaginación de los contendientes, ilustrado en los conflictos más recientes como en Siria y Ucrania¹².

Lógica de la influencia estratégica del desarrollo tecnológico

La superioridad tecnológica occidental se ha forjado en un escenario de confrontación interna, de potencias con nivel de desarrollo similar hasta la Segunda Guerra Mundial. A partir de la Guerra Fría sucede un momento de transición en un enfrentamiento de bloques, uno de ellos puramente occidental y el otro con un pie en cada cultura, Oriente y Occidente. El final de este enfrentamiento, tras el desmembramiento de la Unión Soviética, condujo a un momento de unipolaridad que implicaba un radical desequilibrio de poder.

Según Mearsheimer¹³ este desequilibrio es difícilmente estable, por lo que predice un cambio, ya en marcha, hacia un nuevo equilibrio con dos superpotencias, Estados Unidos y China, en el que la orientalidad juega un papel nuevo de reequilibrio. Por el camino, la unipolaridad de Estados Unidos se está diluyendo en un mundo multipolar complejo lleno de incertidumbre, que es el futuro a corto y medio plazo, con actores simétricos y rivalidades asimétricas.

Los reequilibrios, según Waltz¹⁴, se generan de dos maneras, externa e interna. La externa es mediante alianzas, la interna

¹¹ Cabe destacar, en este caso, que el desarrollo norteamericano GPS fue una iniciativa militar que se extendió a su uso civil, mientras que el Galileo europeo es un desarrollo civil con aplicaciones gubernamentales, militares incluidas, para el mismo servicio.

¹² MARÍN, José Alberto. «El uso de drones comerciales como vectores terroristas». Documento Marco 03/2018. Madrid: IEEE, 29 de enero de 2018. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2018/DIEEEM03-2018_DronesComerciales-VectoresTerroristas_JAMarinDelgado.pdf.

¹³ MEARSHEIMER, John J. «Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order». *International Security*, Vol. 43, No. 4. Spring 2019, pp. 7–50. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00342.

¹⁴ WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw Hill, 1979.

mediante la movilización de todos los recursos sociales de una potencia. Resende-Santos¹⁵ describe tres caminos para el reequilibrio interno: compensación, emulación e innovación. Los tres se están empleando en el reequilibrio actual.

- La compensación consiste en la elección de estrategias o métodos de combate que aprovechen ventajas que no dispone la potencia superior; como ejemplo, las estrategias asimétricas y terroristas que aprovechan la aversión occidental a las bajas.
- La emulación parte del reconocimiento de la superioridad del adversario y trata de copiar tanto su avance material como su doctrina de empleo. El desarrollo tecnológico es difícil de retener en una sola mano, como ocurrió tras la Segunda Guerra Mundial con la tecnología nuclear, conduciendo a una posible carrera de armamentos.
- La innovación es la protagonista del tiempo actual. Es el camino más difícil, ya que requiere de un desarrollo previo de ciencia básica y su generalización a todos los dominios sociales. La innovación en el momento actual, como antes se ha presentado, tiene rasgos propios que van a caracterizar el panorama estratégico de los próximos años.

El primer rasgo de la innovación actual es la reducción del tiempo necesario para la aparición de nuevas tecnologías, es decir, la aceleración de la curva de difusión y el paso de niveles bajos a niveles altos de TRL. La competencia entre tecnologías acelera su curva de desarrollo y reduce los ciclos de vida de los productos. Una consecuencia natural es que la situación de dominio tecnológico de una sola potencia se verá erosionada por la aparición en el mercado de nuevas tecnologías que desplacen a las anteriores. Por ello será muy difícil lograr una supremacía tecnológica durante mucho tiempo, basada en la misma tecnología, al igual que sostener la superioridad que ha disfrutado Estados Unidos en los años recientes.

La clave está en que la superioridad futura se construye hoy. No basta con disponer de conocimientos para fabricar tecnologías maduras a menor precio, como ocurre con la emulación. Es necesario disponer de conocimiento sobre tecnologías emergentes

¹⁵ RESENDE SANTOS, Joao. *Neorealism, states and the modern mass army*. Cambridge: Cambridge University Press 2007, citado por Augusto César Dall'Agnol y Eduardo Tomankiewicz. «Beyond Russia's Development of New Weapons». *Boletim de Conjuntura Nerint*. Porto Alegre: abr-jun 2018, pp. 91-99.

sobre las que las potencias restringirán su difusión. Además, es necesario construir una cadena de valor que combine diferentes tecnologías para alcanzar productos maduros que sean utilizables.

Por otro lado, la diversidad de componentes de los productos completos requiere de una diversidad de rutas de aprovisionamiento de materias primas, componentes y sistemas que circulan de un punto a otro del globo. Esta misma circulación se aplica al talento, a las personas que negocian, investigan o desarrollan trasladándose de lugar en lugar.

Finalmente, cabe destacar que gran parte de la información para alcanzar un grado elevado de madurez circula por rutas de flujo de datos (terrestres o satelitales), que han adquirido una relevancia equivalente a la de las rutas físicas de materiales y personas.

Estas condiciones han generado una gran interdependencia para el desarrollo tecnológico global. Ninguna potencia hoy mismo es capaz de satisfacer por sí misma la cadena de valor completa. Se ha generado una situación en la que se produce un enfoque de innovación abierta: no existe ninguna organización, pública o privada, que albergue en su seno todos los conocimientos tecnológicos para ser competitivos internacionalmente. La autarquía tecnológica se convierte en una quimera.

Eso no quiere decir que no se vaya a intentar. Los Estados conservan todavía la capacidad de intervenir en grandes proyectos donde se produzca una fuerte economía de escala. Esa intervención proteccionista puede tomar la forma de subsidios a sus propias empresas y centros de investigación en competencia directa con los de otros Estados; igualmente, también pueden ser restricciones al acceso a determinadas tecnologías o, incluso, a la formación científica básica, a costa de un deterioro de la competitividad.

Uno de los parámetros principales en los que se jugará el panorama estratégico futuro será precisamente en si el reequilibrio de poder transita por una ruta de bloques semiautárquicos e independientes o bien se mantiene la actual interdependencia. En cualquier caso, quien no realice inversiones fuertes en I+D+i está llamado a la irrelevancia geoestratégica futura.

Tecnologías estratégicas

Para mejor comprender la relevancia de la tecnología en el panorama estratégico actual es imprescindible un repaso a algunos desa-

rrrollos tecnológicos concretos. Estos desarrollos indican por dónde van los esfuerzos, tanto privados como públicos, de Estados, el mundo académico, grandes corporaciones y ciudadanos.

Este repaso tiene el afán de facilitar un entendimiento global del panorama tecnológico más que de ser exhaustivo, por lo que los ejemplos elegidos recorren un amplio espectro, con tecnologías más maduras y otras más emergentes, sin abarcar la totalidad de las posibilidades. Hay algunos desarrollos bien conocidos con más repercusión en la vida diaria de las personas que en las relaciones internacionales, como son el Internet de las cosas, *big data* o computación en la nube. Hay otras que tienen importantes repercusiones, pero ya no son emergentes, como el ciberespacio o la fisión nuclear. No quiere decir que estas tecnologías no sean protagonistas del debate, pero no requieren un apartado específico técnico por haber recibido elevada atención en otros documentos, aunque sí se tendrán en cuenta en el repaso estratégico del siguiente apartado.

Por ello, el análisis se va a centrar en algunas tecnologías que facilitan las principales actuaciones estratégicas. En primer lugar, en el campo de la electrónica, como los avances en semiconductores, computación cuántica e inteligencia artificial. En segundo lugar, en la obtención y empleo de la energía, sobre todo nuclear de fusión y fotovoltaica, así como su almacenamiento en baterías y su empleo como armas de energía dirigida. Por supuesto, en materia de comunicaciones destaca la tecnología de 5.^a generación, de comunicaciones móviles celulares, 5G. Finalmente, estas tecnologías básicas se aplicarán a sistemas complejos, donde se destacan los sistemas autónomos y robóticos —terrestres, aéreos y navales—, los vectores de hipervelocidad, los nanosatélites y los aplicados al mejoramiento físico y cognitivo individual.

Semiconductores

La tecnología de semiconductores no es novedosa, pero está resultando continuamente emergente por el cumplimiento de la Ley de Moore¹⁶. El control y conocimiento de la tecnología de fabrica-

¹⁶ Propuesta por Gordon Moore, cofundador de Intel. En 1965 predijo acertadamente que sería posible duplicar anualmente el número de transistores en un microprocesador. En 1975, Gordon Moore tuvo que reajustar su propia ley para cambiar el factor del tiempo y ajustarlo a 2 años porque la industria no avanzaba tan rápidamente.

ción de circuitos integrados de muy alta resolución, en la escala nanométrica, está al alcance de muy pocos países. Además, tiene un elevado nivel de protección mediante patentes y la aplicación de controles que eviten la ingeniería inversa. En este apartado se incluyen no solo memorias y procesadores, sino también sensores y óptica.

Esta tecnología se está acercando a los límites físicos teóricos, aunque el uso de materiales bidimensionales como el grafeno puede rebajar esos límites¹⁷. Al mismo tiempo, la fabricación en 3D frente a las estructuras bidimensionales actuales puede seguir incrementando la capacidad convencional de proceso.

Frente a otras tecnologías que se verán en este capítulo, la de semiconductores destaca especialmente por el tamaño y desequilibrio global del mercado: en 2018 fue de 469.000 M\$ según World Semiconductor Trade Statistics¹⁸. La mayor parte se fabrican en

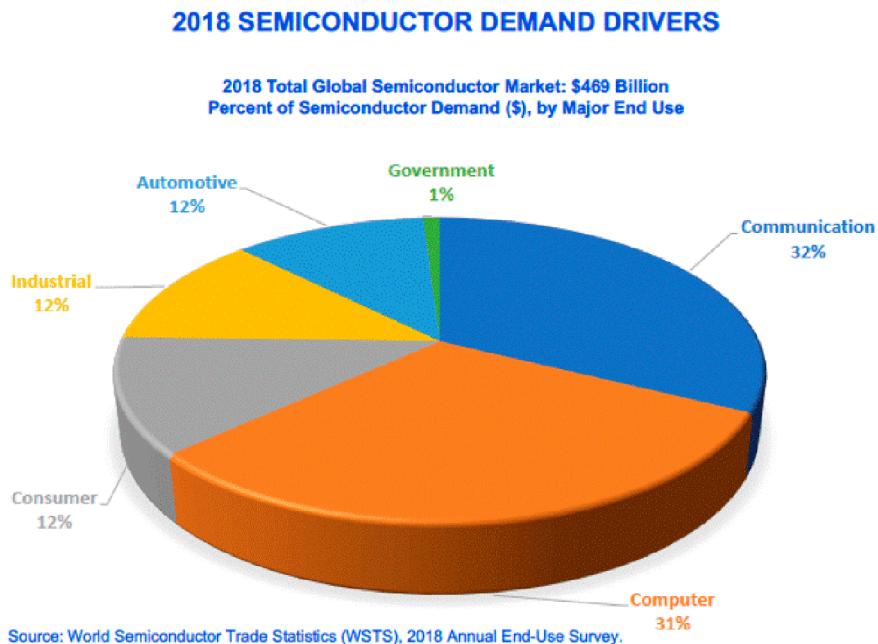


Figura 6. Origen de la demanda de semiconductores. Fuente: World Semiconductor Trade Statistics 2018

¹⁷ Al alcanzar dimensiones de pocos nanómetros, algunos electrones no quedan adecuadamente confinados en el material, pudiendo escapar y disminuyendo el rendimiento.

¹⁸ <https://www.google.es/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fwww.semiconductors.org%2Fpolicies%2Ftax%2Fmarket-data%2F%3Ftype%3Dpost&psig=AOvVaw3uwzJ->

Asia. Los principales productores son: Intel, Micron, Qualcomm, Samsung, SK HYNIX, TSMC y AMD. La industria del automóvil destaca por su rápido crecimiento, en contraste con la parte pública (incluyendo militar), que es cada vez menor, en el 1 % como se ve en la figura 6.

Computación cuántica

La computación actual se basa en la lógica booleana, mediante un sistema binario con dos valores denominados 0 y 1. Para conseguir de forma física estos dos valores de manera que sean medibles se emplean dos estados extremos de un transistor, llamados corte y saturación, que se pueden variar y medir a voluntad. Sin embargo, esto implica el trabajo en lógica binaria, por lo que se necesita un número muy elevado de transistores en cada circuito integrado para realizar operaciones complejas. Los semiconductores han permitido que el tamaño de estos transistores pueda reducirse a escala nanométrica, agrupando millones de ellos en una pequeña pastilla en forma de circuito integrado. Esta reducción de escala está llegando a su límite físico, como antes se ha indicado.

La mecánica cuántica va a permitir una solución alternativa que logra aumentar la capacidad de cálculo con un tamaño aún más reducido. Para ello, en lugar de un sistema físico binario, en dos estados de un dispositivo, se pueden aprovechar sus propiedades para conseguir un número de estados mayor. Estas propiedades son:

- Superposición de estados, es decir, pueden encontrarse en valor 0 y 1 de forma simultánea.
- Entrelazado de partículas que se comportan juntas en un sistema, es decir, una adopta el valor de la otra, aunque estén separadas.
- Interferencia de ondas en fase y contrafase.

La unidad lógica de valor se denomina cúbit (derivado de *quantum* y *bit*, *qbit*). En lugar de dos estados lógicos, 1 y 0, el cúbit puede adoptar una variedad de estados simultáneos. Matemáticamente se puede describir como un vector de módulo unidad en un espacio vectorial complejo.

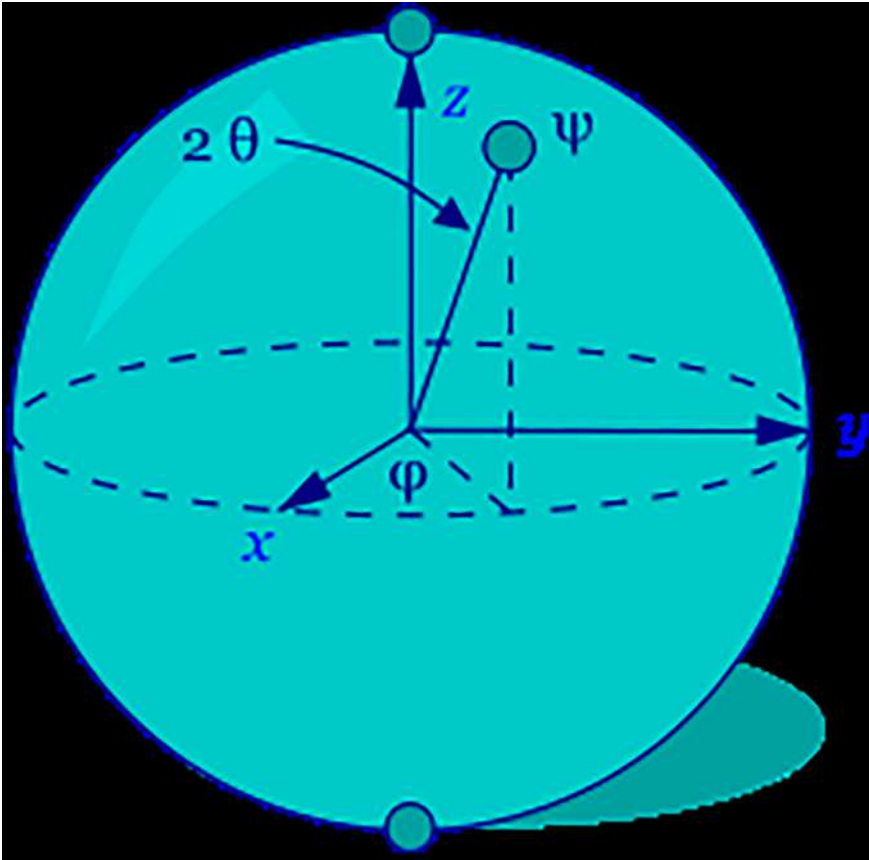


Figura 7. Representación esquemática de un qubit (Qbit) en forma de esfera de Bloch.
www.tecnologiahechapalabra.com/tecnologia/glosario_tecnico/articulo.asp?i=4317

Dado que los números complejos se pueden representar igualmente en un espacio bidimensional se suele hacer así, mediante coordenadas esféricas. Los qubits trabajan de manera combinada: al adoptar simultáneamente todos los valores, un sistema de dos qubits representa un 00, 01, 10 y 11; uno de tres qubits es 000, 001, 010, 100, 011, 101, 110 y 111. Es decir, se puede trabajar de forma lógica con un número de 2^N valores con N qubits. Esto incrementa exponencialmente la capacidad de cálculo complejo para un reducido número de dispositivos físicos que representen un qubit.

El qubit (bit cuántico) lógico no va necesariamente asociado a un sistema físico concreto. En la práctica, se han preparado diferentes sistemas físicos que, en ciertas condiciones, pueden des-

cribirse como cúbits o conjuntos de cúbits. Los sistemas pueden ser de tamaño macroscópico, como un circuito superconductor, o microscópico, como un conjunto de iones suspendidos mediante campos eléctricos.

La dificultad de desarrollo físico de la computación cuántica es extrema, dada la naturaleza de los elementos físicos en los que se basa. La asignación y medición de valores físicos para su traslado al cálculo lógico está sujeta a una elevada tasa de errores por los complejos fenómenos de coherencia y decoherencia. Por ello se necesitan algoritmos correctores de errores que elevan el número de cúbit necesarios para su ejecución práctica.

De momento tan solo se han alcanzado soluciones experimentales en condiciones de laboratorio, no estamos todavía cerca de su empleo generalizado. Aun así, son numerosas las instituciones, con fuerte implicación empresarial, que están profundizando en la investigación, dados los elevados rendimientos esperados. Como ejemplo, la velocidad de cálculo podría suponer un avance radical en la criptografía, pudiendo quien disponga de esta tecnología descifrar en tiempo útil cualquier codificación de 128 bit, e incluso de 256 bit, elaborada con lógica booleana.

Encabeza la investigación Estados Unidos, siendo conocido que IBM y Google ya han alcanzado un desarrollo experimental en laboratorio. Le siguen Japón y China, a gran distancia del resto de potencias.

• Quantum Computing Patent Families by Priority Country

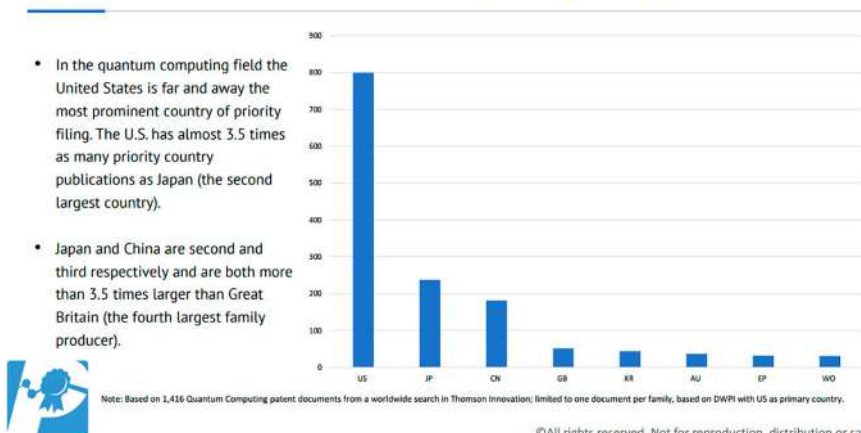


Figura 8. Aplicaciones de patentes de tecnología cuántica por países de origen y por países de prioridad de protección. Fuente: Brachmann, 2017

Inteligencia artificial

El término inteligencia artificial (IA) puede resultar engañoso, puesto que remite a películas comerciales que replican en máquinas la inteligencia humana como un todo, conduciéndonos a un futuro distópico. En realidad, lo que actualmente se denomina IA desarrolla de forma aislada algunas capacidades humanas, permitiendo ejecutar cálculos e inferencias mucho más rápidos en condiciones de incertidumbre.

Es más realista entender la IA partiendo de lo conocido, que es la computación¹⁹ basada en algoritmos que ejecutan funciones o reglas predeterminadas de forma rápida y repetitiva. La IA supone un paso más adelante, en que los programas (el *software*) se modifican y mejoran a sí mismos aprendiendo de los resultados previos. Es decir, se desarrollan de forma automática soluciones alternativas a un problema dado, de entre las que se selecciona la que produce un mejor resultado para unos parámetros dados. Esta programación automejorada se denomina «aprendizaje automático» (machine learning).

Esta evolución, denominada IA «estrecha» o «débil», permite resolver problemas difíciles pero confinados en un solo aspecto muy definido, muy estrecho. Se espera en el futuro una IA «general» o «fuerte» que permita variar el entorno de toma de decisiones y reaccionar de forma más similar al cerebro humano para enfrentarse a problemas cambiantes.

La aplicación de la IA mediante una programación automejorada es un excelente procedimiento para tareas hasta ahora consideradas imposibles de resolver para un ordenador, como el reconocimiento de imágenes, el procesamiento del lenguaje natural o la traducción automática.

El procedimiento para facilitar el aprendizaje automático es la generación de un *software* automodificable que extrae información de un número muy elevado de datos de procesos estocásticos para perfeccionar su resultado²⁰. Para ello compara de forma continua resultados posibles de múltiples algoritmos con un resultado deseado, ya sea inducido mediante etiquetas

¹⁹ DT 06/18 Ranier Granados Rodriguez Baena pag 21 consideran la IA como una rama de las ciencias de la computación.

²⁰ El gran volumen de procesamiento de datos está llevando a que algunas compañías desarrollen procesadores específicos para IA.

o bien evaluable por la propia máquina. De esta forma descarta los algoritmos fallidos y adopta los que generan el resultado deseado.

Un ejemplo de aprendizaje máquina es el reconocimiento de objetos, al analizar múltiples imágenes de un tipo de objeto que se le proporciona etiquetado. El sistema acopiará rasgos que le permiten la identificación de nuevos objetos sin etiquetar²¹. El ejemplo de aprendizaje sin inducción se realiza mediante resultados evaluables, como es la victoria en un juego según la aplicación de sus reglas. Si la máquina realiza infinidad de partidas contra sí misma, aprenderá qué movimientos u opciones producen mejores resultados.

En cuestiones de seguridad y defensa, como en otros muchos sectores, la principal aplicación de la IA está asociada a la toma de decisiones en ambiente de incertidumbre de forma más rápida y más efectiva que un ser humano. El inconveniente es que la máquina no registra el procedimiento que ha empleado. La modificación del programa en lenguaje máquina no es reproducible, por lo que no se conoce el algoritmo; solo se conoce la entrada y la salida, pero no el por qué, con la consiguiente falta ética de atribución de responsabilidad a las decisiones adoptadas, que se abordará en el siguiente apartado.

Igualmente, la IA es —actualmente— de aplicación en un entorno muy determinado sin facilidad de adaptación. Cualquier variación de los parámetros de entorno puede causar una gran variación en el resultado, sin descartar que pudiera ser desacertada e incluso catastrófica²².

Aun así, su evolución actual está produciendo resultados progresivamente útiles. Es un campo en el que se prevén avances notables en el futuro próximo y donde algunos actores internacionales están realizando una notable inversión. Destacan en el liderazgo tanto EE. UU. como China; en cambio la UE manifiesta una escasa inversión en nichos de innovación, en proporción a su tamaño, en comparación por ejemplo con el esfuerzo de Israel —también en proporción al suyo— según el gráfico siguiente.

²¹ O, en lugar de objetos, reconocimiento facial para identificación personal no cooperativa.

²² Un ejemplo de toma automática de decisiones en que supera con mucho a la respuesta humana es en materia de inversiones financieras en tiempo real. Sin embargo, un error —que podría ser fácilmente detectable por un humano— sería reiterado de forma igualmente rápida con el riesgo catastrófico de pérdida consiguiente.

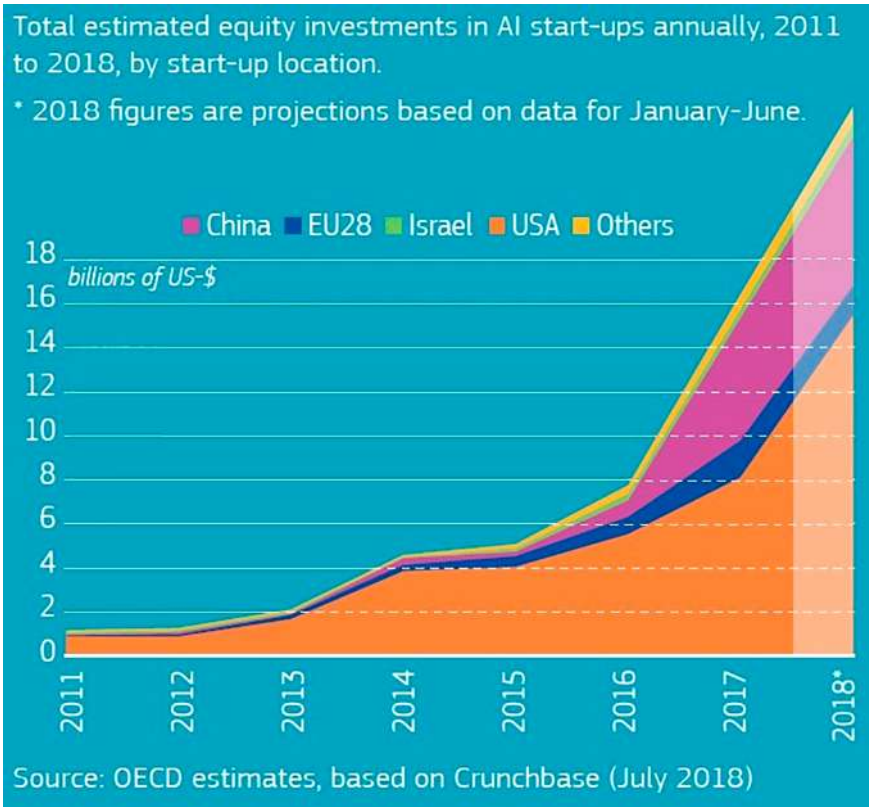


Figura 9. Evolución (2011-2018) de inversiones en nuevas empresas de base tecnológica relacionadas con la IA en diversos países. Fuente: OCDE

Obtención y empleo de la energía

La demanda de energía que continuará existiendo en el futuro no parece que vaya a dejar de aumentar, al mismo tiempo que aumenta la exigencia de que sea menos contaminante y más segura. Hay infinidad de proyectos y tecnologías de obtención, transformación y distribución de energía, de los cuales se traen a estas páginas dos a título de ejemplo: uno, la fusión nuclear controlada, por el gran volumen que puede producir, lo que supondría una ventaja competitiva estratégica vital para el actor que la disponga; otro, la energía fotovoltaica, por su gran portabilidad que la haría de empleo muy eficaz en situaciones de conflicto. Por último, el almacenamiento eléctrico de la energía en forma de baterías portátiles resulta esencial para la movilidad futura, por lo que requiere también una atención específica.

En cambio, no está previsto analizar las tecnologías de fusión, ya que no han progresado de forma disruptiva desde su desarrollo y miniaturización en el siglo xx. Sí lo han hecho los vectores de lanzamiento, lo que tendrá un impacto notable en la estrategia nuclear, pero son tecnologías encuadradas en otros aspectos. El panorama estratégico nuclear de fusión se abordará de manera específica en el siguiente apartado.

Fusión nuclear

Las tecnologías de aprovechamiento controlado de la fusión nuclear tienen todavía un largo camino por recorrer. No se prevé que puedan estar disponibles comercialmente antes de veinte años²³. Actualmente hay dos importantes enfoques tecnológicos para el desarrollo de reactores de fusión nuclear que, además, están facilitando la innovación en otros campos tecnológicos: el confinamiento magnético y el confinamiento inercial.

Un grupo de países formado por la Unión Europea, China, Japón, India, Corea del Sur, Rusia y Estados Unidos está experimentando un reactor de fusión por confinamiento magnético llamado ITER²⁴, instalado en Cadarache, en Francia.

El principio de funcionamiento del reactor sigue un desarrollo soviético de los años 60 llamado «tokamak» (siglas en ruso de «cámara toroidal con bobinas magnéticas»). El principio del tokamak es una cámara toroidal que se calentará por la fusión en su interior de un plasma de átomos de hidrógeno (deuterio y tritio) que estarán suspendidos y confinados (para evitar su expansión natural) por un procedimiento magnético. El calentamiento de la cámara se trasladará a un ciclo de vapor de agua tradicional para producir electricidad.

Para que ocurra la fusión es necesario que el gas hidrógeno se caliente a muy altas temperaturas, similares a las del sol, que exista una elevada densidad de plasma confinado y que el confinamiento se mantenga el tiempo suficiente para iniciar la reacción. Esto requerirá una potencia de entrada de 50MW, con un rendimiento diez veces superior, alcanzando los 500 MW.

²³ Se espera activarlo por primera vez en 2025 y que entre en pleno funcionamiento en 2035.

²⁴ <https://www.iter.org/>.

Por su parte, EE. UU. está experimentando con un procedimiento diferente, denominado de confinamiento inercial mediante láseres de alta potencia. El combustible formado por deuterio y tritio se confina en una pequeña cápsula de oro. Dicha cápsula se ilumina con un conjunto de láseres de alta potencia que producirá rayos X que alcancen sincronizadamente la superficie interna del metal que confinan el combustible además de calentarlo hasta su ignición. La reacción es tan corta que no da tiempo a que se expanda la cápsula, confinada a su propia masa.

Energía fotovoltaica

La energía fotovoltaica no es algo nuevo, es bien conocida la conversión de la luz solar en electricidad mediante una unión de semiconductores. Sin embargo, su campo de expansión es muy considerable en cuanto a su eficiencia mediante nuevos materiales, que es donde se están produciendo los mayores avances. La eficiencia se medirá en dos cuestiones distintas: por un lado, en cuanto a su rendimiento económico para la producción de energía destinada al consumo de masas; por el otro, en cuanto a su rendimiento energético en proporción a la masa y volumen del sistema, para facilitar su portabilidad y la generación de energía en entornos de difícil acceso.

La eficiencia en rendimiento energético tiene en cuenta que cada material solo es capaz de convertir en electricidad un porcentaje determinado de la luz solar que recibe, debido a la diferencia de reacción a las distintas frecuencias del espectro. El material más empleado, el silicio, tiene un rendimiento máximo posible del 29,1 %. Las placas solares comerciales para producción de electricidad en gran volumen alcanzan rendimientos en torno al 16 %, que se considera suficiente para su coste de fabricación.

Las células que requieren un alto rendimiento energético son las que necesitan portabilidad, para reducir al mínimo su masa y volumen, como puede ser en satélites, vehículos aéreos autónomos de gran altura, o para tropas que accedan a puntos remotos con equipos eléctricos y electrónicos. Dada la limitación de una sola unión de semiconductores del mismo material, la investigación está experimentando con células de varias uniones con distintos materiales. Al mismo tiempo, también se experimenta con la concentración de la luz del sol mediante instrumentos ópticos para maximizar la energía recibida por unidad de superficie en una célula solar muy eficiente (y costosa).

Los mayores avances con luz sin concentrar han llegado hasta el 46 % empleando células de cuatro uniones con materiales como arseniuro de galio (AsGa).

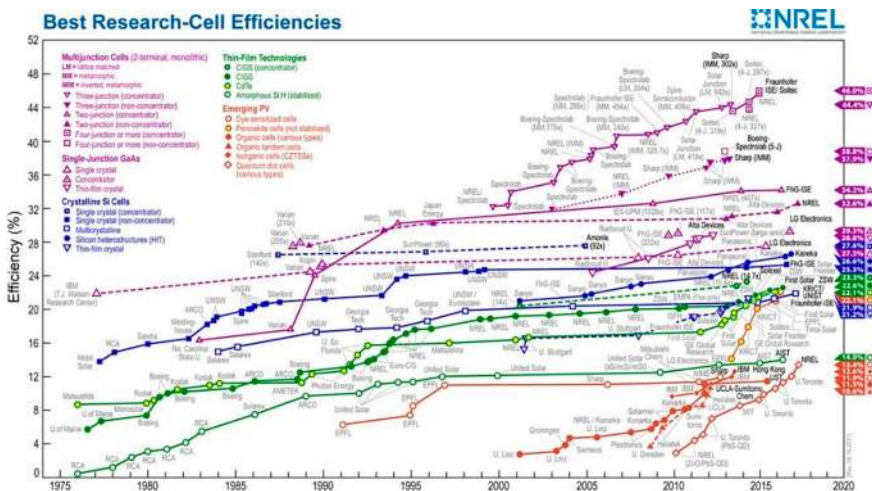


Figura 10. Evolución de la eficiencia de las células solares. <https://www.hisour.com/es/solarcell-efficiency-39504/>

Están apareciendo otras alternativas en el campo de la nanotecnología. Las células solares de película delgada, fabricadas a partir de materiales relativamente baratos, como la «perovskita» sobre sustratos plásticos flexibles, suponen un campo de progreso en cuanto a eficiencia económica.

El análisis del mercado de las placas solares revela que Europa es un gran usuario, que ha puesto en marcha proyectos muy voluminosos apoyados en su política medioambiental, pero sin haber acompañado dicho impulso de uno similar en el campo de su desarrollo y fabricación. Por tanto, es Asia (China Taiwán, Japón, Singapur, Corea del Sur) quién tiene una ventaja significativa debido a que la tecnología de fabricación aprovecha capacidades de la industria de fabricación de circuitos integrados.

Almacenamiento energético

La portabilidad que se está buscando de los nuevos sistemas depende fuertemente de su consumo energético, tanto en electrónica como en el propio movimiento. Para ello se está produciendo una constante migración desde la combustión hacia el almacenamiento de la energía en forma eléctrica. Por ello, uno de los

campos en los que se espera un mayor desarrollo es el del almacenamiento de energía eléctrica.

Ya es una realidad en la tecnología electrónica con las baterías de ion litio que se encuentran en todos nuestros dispositivos, teléfonos, tabletas y ordenadores portátiles. El siguiente salto está en el almacenamiento con fines no puramente electrónicos, sobre todo de movimiento, como los coches eléctricos, aplicable a toda clase de vehículos terrestres, marítimos y aéreos. Esta utilización puede suponer una importante ventaja estratégica en caso de conflicto.

De nuevo, como en el caso anterior, la clave está en la eficiencia de los nuevos materiales, el rendimiento energético que producen en relación a su peso y volumen. Al mismo tiempo, es necesario que su uso sea seguro, ya que en algunos casos pueden funcionar de forma defectuosa y producir averías o sobrecalentamientos, llegando incluso a explotar.

Las baterías que conocemos de nuestros coches funcionan con una solución de ácido con plomo. Desde este punto de partida, se está logrando reducir su peso mediante la utilización de otros materiales más ligeros, como las de níquel-cadmio o níquel con un hidruro metálico. Las baterías de ion-litio alcanzan mejor rendimiento, sobre todo por la diferencia de peso molecular del litio con respecto al plomo²⁵. Los compuestos en los que se está avanzando en la actualidad son los de polímero y litio y, más recientemente, de aire y cinc.

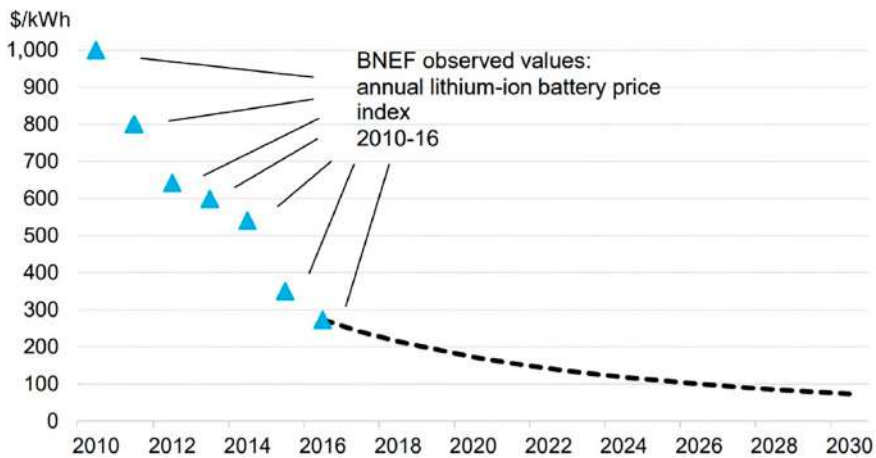


Figura 11. Evolución del precio de baterías de iones de litio.
Fuente: Bloomberg New Energy Finance 2017

²⁵ Li 6,9; Pb 209.

La clave de la producción de baterías se encontrará sobre todo en reducir su coste de producción, lo que requerirá complejos procesos industriales como el que está acometiendo la empresa Tesla, tanto en Estados Unidos como, próximamente, en Europa (Alemania).

Tecnologías láser y de energía dirigida

Estas tecnologías están basadas en los efectos que produce la concentración puntual de energía emitida a distancia sobre un objeto determinado, que pueden ser letales o no. Es un principio bien conocido en la historia, como el intento de Arquímedes de prender las naves enemigas que sitiaban Siracusa concentrando la luz solar mediante espejos.

La energía dirigida se ha convertido en un arma que ha generado tradicionalmente más expectativas que su cumplimiento, debido a su difusión en la literatura y el cine. Un arma que lanza rayos es un sueño desde la antigüedad. Hasta la invención del láser, sin embargo, apenas había ninguna posibilidad operativa. De todas formas, la energía puede proceder de varias fuentes: principalmente, se empleará la radiación electromagnética, que abarca desde frecuencias de radio, microondas y el espectro lumínico (sobre todo en forma de láser); también existen los llamados máser²⁶, partículas con masa; por último, ondas sonoras.

Un láser²⁷ es un dispositivo que emite un haz de luz coherente²⁸ mediante un proceso de amplificación óptica. Un haz láser muy potente puede concentrar en un punto muy pequeño una gran densidad de energía, transferida sobre todo en forma de calor, más algunos efectos complementarios. Es decir, no emplea energía cinética para destruir un objetivo. Por lo tanto, sus blancos deben ser los que se vean afectados por calor intenso, como los explosivos y elementos ópticos o electrónicos de un sistema; lo que pueda ser aislado del calor sufrirá un efecto escaso.

²⁶ Microwave Amplification by Stimulated Emission of Radiation.

²⁷ LASER, es el acrónimo de «light amplification by stimulated emission of radiation» (amplificación de luz por emisión estimulada de radiación).

²⁸ La coherencia espacial se corresponde con la capacidad de un haz para permanecer con un pequeño tamaño al transmitirse por el vacío en largas distancias y la coherencia temporal se relaciona con la capacidad para concentrar la emisión en un rango espectral muy estrecho.

Las armas de energía dirigida, por tanto, tienen ventajas e inconvenientes. A diferencia de un impacto cinético, el efecto del calor puede necesitar varios segundos de exposición a la transferencia de energía. A cambio, su trayectoria es instantánea. Sobre todo, el coste es simplemente el de la producción de energía asociada, que es varios órdenes de magnitud inferior al de un misil con el mismo objetivo. Ocurre lo mismo con los requerimientos logísticos, ya que no es necesaria una cadena de abastecimiento de munición. Otra ventaja potencial es que el largo tiempo de exposición puede convertirlo en un arma escalable, desde efectos no letales a letales en función del comportamiento del blanco a la primera iluminación.

Desde el descubrimiento del láser se ha tratado de investigar y producir armas con esta tecnología, pero nunca llegaron a su etapa de madurez por el alto coste, las dificultades logísticas asociadas y los retrasos en su desarrollo. Es un buen ejemplo de que no todas las innovaciones cumplen las expectativas generadas a pesar de fuertes inversiones²⁹. Sin embargo, la investigación en este campo condujo a muchas otras aplicaciones que hoy son comerciales y habituales, principalmente a baja o media potencia.

Para su empleo estratégico se necesitan láseres de alta potencia o energía, HEL (High Energy Laser). Para producir efectos significativos un láser debe alcanzar los 100kW de potencia, lo que libera una energía de 100kJ por segundo. En comparación, un kg de explosivo (TNT) libera 4.700kJ en una fracción de segundo. Los HEL inicialmente requerían procedimientos químicos, voluminosos y peligrosos, que son los más maduros hoy en día para otras aplicaciones. En el siglo XXI han aparecido láseres de estado sólido que proporcionan potencia suficiente a menor volumen y mayor seguridad; también se está investigando en láseres de electrones libres, de fibra óptica y líquidos.

Aunque los sistemas láser son los más conocidos, existen otras alternativas de energía dirigida basadas en la *concentración de ondas sonoras* en un determinado objeto con efectos de provocar efectos indeseados. Esta es la base de las *armas sónicas, infra-sónicas y ultrasónicas*

Las armas sónicas y ultrasónicas (USW en inglés) son armas de varios tipos que utilizan el sonido para herir, incapacitar o matar

²⁹ PUDO, Dominik y GALUGA, Jake. «High Energy Laser Weapon Systems: Evolution, Analysis and Perspectives». *Canadian Military Journal* Vol. 17, N.º 3. Verano 2017. https://cradpdf.drcd-rddc.gc.ca/PDFS/unc285/p805732_A1b.pdf.

a un oponente. Es un aparato que produce ondas sonoras utilizado como arma afectando a los tímpanos y causando dolor y desorientación.

Telecomunicaciones: 5G

Las transmisiones inalámbricas de voz vía radio del siglo xx ponían en contacto a múltiples usuarios en una frecuencia común facilitando su movilidad. La aparición de los teléfonos móviles implicó que el contacto se establecía únicamente entre dos usuarios, incluso alguno más previa conexión específica. Los primeros teléfonos comercialmente difundidos en los años 80 y 90 ofrecían un contacto de voz de forma analógica (parcialmente digital), que fue pronto complementado por un sistema puramente digital, que añadía la posibilidad de enviar mensajes escritos. Posteriormente se ofreció la posibilidad de enviar datos además de voz, como correo electrónico o acceso a Internet. Este logro se denominó como de tercera generación, 3G, pasando a llamar 2G y 1G los anteriores, digital y analógico para voz. La siguiente generación, 4G³⁰, supuso un aumento importante de la velocidad de transmisión, que facilitaba el empleo de los dispositivos móviles como ordenadores, con acceso a todos los servicios de Internet a una velocidad suficiente para su éxito comercial, que es la que nos encontramos en este momento.

El próximo salto, ya denominado 5G, va a suponer un cambio muy radical en las capacidades de comunicación con implicaciones en muchos campos que es necesario destacar. 5G mejora la velocidad de conexión, la latencia, el número de dispositivos que se pueden conectar simultáneamente por unidad de área y el consumo de energía. Para ello se emplearán frecuencias más elevadas, con mayor ancho de banda.

La velocidad de conexión se mide en *bits* por segundo, bps. La tecnología 4G comenzó con velocidades de 100 Mbps, que han ido aumentando hasta casi 1 Gbps, mientras que 5G espera alcanzar 10 Gbps. La latencia es el tiempo que tarda en transferirse un paquete de datos dentro de la red; es decir, el tiempo desde que se ordena hasta que se ejecuta una acción. En los móviles 4G este tiempo podía llegar a ser de 200 milisegundos

³⁰ A partir de 2G ha habido «generaciones» intermedias, avances en la mejora de velocidad de transmisión de datos con diversos protocolos que han hecho de puente, que no se mencionarán en este estudio.

(ms); 5G promete bajar de los 10 ms, llegando a tiempos de 1 y 2 ms.

La tecnología móvil también es llamada celular porque está basada en células creadas por cada antena a la que se conectan muchos dispositivos móviles. Este número es limitado. En 4G puede ser de centenares de dispositivos, mientras que 5G lo multiplicará al menos por cien, aumentando la densidad de dispositivos conectados por km². De la misma forma, se espera reducir el consumo de energía de cada dispositivo para la transmisión, alargando la duración y la vida de las baterías.

Estos logros se consiguen fundamentalmente por el empleo de frecuencias muy superiores. 4G funciona con frecuencias de radio del orden de los 800 megahercios (MHz). 5G partirá desde la banda de 3,5 GHz pudiendo llegar hasta los 30GHz, permitiendo un mayor ancho de banda. A cambio, el aumento de frecuencia implicará una reducción de alcance y penetración. Por encima de 30 GHz los alcances apenas superarán el centenar de metros, quedando reservados para zonas muy pobladas. Por ello, las redes 5G necesitarán una densidad de antenas muy superior a la actual. Será más fácil su implantación en zonas urbanas que en rurales. Además, será más difícil que traspasen obstáculos como paredes de edificios. Este requerimiento supondrá que la inversión en infraestructura para 5G va a ser muy superior a la que se ha necesitado para la difusión de redes 4G. Igualmente, es probable que 5G tenga un funcionamiento distinto en ciudad y fuera de la ciudad, con redes de distintas prestaciones según su frecuencia portadora.

El salto de capacidades de 5G va a cambiar el uso de la tecnología móvil de forma radical. No solo por la velocidad, cuyas consecuencias son fácilmente entendibles. La reducción de la latencia permitirá una mayor interacción automática entre dispositivos, disminuyendo los tiempos de reacción desde la emisión hasta el cumplimiento de una orden. Por ejemplo, para la conducción de vehículos autónomos, que requieren rapidez en la decisión. También para la robótica, así como en actividades como la telemedicina.

La gran densidad de dispositivos y el bajo consumo van a potenciar el llamado Internet de las cosas IoT (Internet of Things). Multitud de dispositivos de un hogar o un vehículo podrán tener su propia conexión sin necesidad de recarga diaria, facilitando una intercomunicación permanente de datos, ya sean recogidos

por sensores o de mediciones diversas, de gran uso potencial en la domótica.

En resumen, estaremos transitando en un plazo de menos de cincuenta años de la comunicación telefónica por cable entre lugares (casa, oficina) pasando por la comunicación móvil entre personas, hasta la intercomunicación entre dispositivos diversos, usados por personas o cosas.

Las dificultades que presenta la expansión de 5G son notables, se encuentra ahora cerca del pico de expectativas sobredimensionadas. Para llegar a la meseta de productividad se esperan inversiones muy elevadas que deben hacer frente a riesgos notables.

En primer lugar, las promesas de velocidades máximas y latencias mínimas todavía están lejos de llegar a la meseta de productividad, por lo que se están abriendo capacidades intermedias que se encuentran entre un 4G mejorado y el 5G real, que se pretenden comercializar bajo la denominación 5G que ofrece mayor atractivo. Esta comercialización prematura puede llevar a inversiones con rendimiento a corto plazo pero que queden rápidamente obsoletas.

Muchas empresas y países están esperando a ver quién se lanza para aprovechar los aciertos y errores de los otros, por lo que todavía no se ha iniciado la gran inversión en infraestructura necesaria, que se estima del orden de los cientos de miles de millones de euros por región, como EE. UU., Europa³¹, China o Japón. Es una inversión muy elevada cuando todavía no se han terminado de percibir los rendimientos de las inversiones previas en 3G y 4G y para la que todavía no está asegurado el tirón de la demanda ni está claro el proceso de monetización.

Por otro lado, 4G en su momento se convirtió en un estándar casi universal, con una pequeña variedad de protocolos que se comunicaban entre sí. El desarrollo de 5G podría ser similar, técnicamente ya se han desarrollado los estándares principales. El coste de la infraestructura y el desarrollo en niveles parejos de las distintas regiones mundiales podrían permitir ese estándar común; pero el enfrentamiento entre potencias puede fragmentarlo. Se habla de una ficticia carrera por ser el primero en implementar

³¹ BLACKMAN, Colin y FORGE, Simon. «5G Deployment. State of Play in Europe, USA and Asia». In-Depth Analysis. Parlamento Europeo. Abril 2019. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631060/IPOL_IDA\(2019\)631060_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/631060/IPOL_IDA(2019)631060_EN.pdf).

5G, que parece más una técnica de *marketing* que realidad, ya que los desarrollos avanzan a velocidades tecnológicamente similares³², pero sí la hay en cuanto a dominio de mercados.

Aun así, es cierto que Estados Unidos no quiere permitir que una empresa china como Huawei cope el mercado de enrutadores y antenas, bajo la sospecha de inseguridad de la red por facilitar el espionaje del Gobierno chino. Rusia y China están desarrollando alternativas que permitirían un aislamiento en Internet que filtrara la información procedente del exterior, lo que conduciría a la fragmentación citada.

Desde un punto de vista estratégico en un potencial conflicto no parece que ningún actor principal tenga una ventaja decisiva en el empleo de esta tecnología. Será su combinación con otros desarrollos lo que la pueda convertir en relevante, especialmente en cuanto a los siguientes puntos de análisis, que serán los sistemas complejos, algunos de los cuales emplearán comunicaciones basadas en 5G. Será especialmente destacable la capacidad de trasladar una red de alta velocidad a zonas de operaciones donde no exista una red comercial o bien se haya dañado, para conseguir esa superioridad en las comunicaciones, más que el desarrollo de infraestructuras fijas.

Sistemas no tripulados o autónomos

Uno de los sistemas complejos que ya existe y adquirirá mayor relevancia futura es el de los vehículos no tripulados o autónomos. Estamos ya acostumbrados a ver volar «drones», sistemas aéreos no tripulados que cumplen funciones muy diversas, algunos de ellos incluso armados. Esta variedad de vehículos aéreos se irá trasladando al dominio terrestre y al marítimo paulatinamente, es necesario considerar los tres desde un punto de vista común.

Las tecnologías que se combinan para el empleo de vehículos no tripulados y autónomos son varias. En primer lugar, los medios de propulsión y los nuevos materiales más ligeros, la fuente de energía, las telecomunicaciones para el control a distancia, los sistemas de posicionamiento global, pero, sobre todo, la enorme capacidad de computación alcanzada con equipos miniaturiza-

³² Aunque hay algunas empresas que ya han conseguido reducciones importantes de costes y avanzan en economías de escala, como Huawei.

dos, que facilitan el control de los vehículos en cualquier condición, desde el control remoto hasta la plena autonomía.

Esta distinción en los variados niveles de control es un punto muy importante para comprender de forma global este desarrollo tecnológico. La primera distinción está entre los vehículos y sistemas no tripulados pero que son gobernados por control remoto, frente a los sistemas con diversos grados de autonomía. En cuanto a estos últimos, Parasuraman, Sheridan y Wickens³³ propusieron un modelo de autonomía que se ha hecho popular. Se trata de un continuo entre la autonomía completa y el control humano completo, dividido en diez grados orientativos en atención a la intervención humana en los procesos de decisión, como se ve en la siguiente figura:

1	El humano toma todas las decisiones sin asistencia de computadora
2	La computadora proporciona un conjunto completo de alternativas para elección humana
3	La computadora presenta un rango seleccionado de alternativas
4	La computadora sugiere una alternativa
5	La computadora ejecuta una decisión si el humano la aprueba
6	La computadora ejecuta una decisión permitiendo el veto humano en un tiempo restringido
7	La computadora ejecuta una acción e informa de su decisión a un humano
8	La computadora ejecuta una acción e informa de ella si es requerida
9	La computadora ejecuta una acción e informa a un humano si lo considera apropiado
10	La computadora ejecuta sus acciones ignorando al humano

Figura 12. Fuente, elaboración propia según Parasuraman, Sheridan y Wickens.

El conglomerado de decisiones instantáneas que se toma en el control de vehículos como en el funcionamiento de sistemas hace

³³ PARASURAMAN, Raja; SHERIDAN, Thomas y WICKENS, Christopher. «A model for types and levels of human interaction with automation». *IEEE Systems, Man, and Cybernetics Society*, 30. Año 2000, pp, 286-97. https://www.researchgate.net/publication/11596569_A_model_for_types_and_levels_of_human_interaction_with_automation_IEEE_Trans_Syst_Man_Cybern_Part_A_Syst_Hum_303_286-297.

que se produzcan, de forma simultánea, decisiones y acciones en todos los niveles, pero algunas serán más relevantes que otras. Ya hace tiempo que existe el pilotaje y la conducción asistidas, de forma que el piloto introduce una orden imprecisa que el sistema ejecuta interpretando la intención del piloto, pero ajustando los controles para lograr estabilidad. El paso que viene en los próximos años es precisamente la sustitución humana en las intenciones inmediatas, dejando tan solo una misión genérica al vehículo o sistema.

La aplicación de la IA será la que permita una cada vez mayor independencia de la decisión humana de los sistemas autónomos, con los problemas éticos consecuentes que se verán en el siguiente apartado. El otro aspecto que será esencial en esta tecnología es la de sensores que tomen conciencia del entorno en el que se desplaza el vehículo o en el que funciona el sistema. Estos sensores necesitarán de la IA para interpretar correctamente dicho entorno.

Un desarrollo prometedor, también basado en la capacidad de computación y la IA, será la agrupación de sistemas autónomos para formar enjambres que actúen de forma coordinada. Esta coordinación, así como la mera coordinación de vehículos que no forman enjambre, pero comparten zona de circulación, se verá muy potenciada por el 5G, especialmente por el bajo tiempo de latencia, imprescindible para que la reacción al entorno sea inmediata.

Vectores de hipervelocidad

La búsqueda de la velocidad ha sido una constante en el desarrollo tecnológico. El último hito es el empleo de vectores de armamento que vuelan a velocidades hipersónicas, entendiendo como tales las que superan en al menos cinco veces la velocidad del sonido, Mach 5. Los vectores de lanzamiento de armas actuales son capaces de alcanzar velocidades entre Mach 1 y 2 en aviones tripulados y misiles guiados, los proyectiles de artillería tienen velocidades aproximadas de Mach 3 hasta Mach 5; los misiles balísticos sí que alcanzan velocidades superiores, pero con trayectorias balísticas fuera de la atmósfera terrestre fácilmente detectables y predecibles.

La novedad que aportan los sistemas hipersónicos es la posibilidad de guiado de vectores con velocidades desde Mach 5 hasta

casi Mach 30, haciendo más difícil su detección, predicción de trayectoria y combate. Por otro lado, el tiempo en que pueden realizar un recorrido intercontinental se reduce de los 30 minutos previstos para un misil balístico intercontinental hasta un periodo

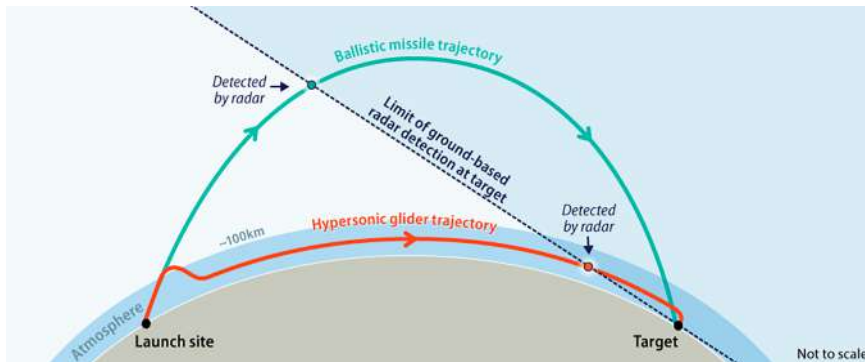


Figura 13. Comparación entre trayectoria balística y de un HCM o HGV. Fuente: «Gliding missiles that fly faster than Mach 5 are coming». The Economist. April 6, 2019

inferior a cinco minutos, disminuyendo drásticamente el tiempo de reacción de la defensa, ya fuera activa o pasiva.

Hay en desarrollo dos tipos de vectores hipersónicos: los sistemas de «deslizamiento» (*glide*) llamados HGV (Hipersonic Glide Vehicle) y los propulsados por motores de alto rendimiento en trayectoria de crucero HCM (Hipersonic Cruise Missile). Los HGV parten de un cohete convencional que lleva el vector fuera de la atmósfera a gran velocidad, para que al liberarlo se produzca su reentrada controlada hacia el objetivo designado. Los sistemas HCM pueden navegar sin abandonar la atmósfera, mediante motores atmosféricos de alto rendimiento.

Estos sistemas integran varios desarrollos tecnológicos, puesto que se enfrentan a grandes retos. Su principal ventaja es la posibilidad de controlar el vuelo para alcanzar una alta precisión. La dificultad de controlar un vector que se desplaza a velocidad tan alta es muy elevada por la velocidad en sí que disminuye la maniobrabilidad, aumentando las fuerzas centrífugas que deben soportar los equipos; también por el calor de rozamiento generado, que puede desintegrar las superficies de control, requiriendo materiales especiales; ese mismo calor también complica la comunicación para el control a distancia. Los HCM necesitan motores de combustibles especiales que los hacen poco seguros,

aunque ya hay algún desarrollo con combustible convencional de tipo *ramjet*³⁴ —que alcanza velocidades próximas a los Mach 5— y *scramjet*³⁵ —para velocidades por encima de Mach 10—. Todavía no se ha alcanzado un verdadero conocimiento de la física del vuelo a tan alta velocidad, que requerirá simulaciones y experimentación intensas.

El reto es aún superior para crear defensas contra estos vectores tan rápidos, ya que deben adquirir una velocidad comparable con precisión superior o bien mediante armas de energía dirigida. Esta tecnología está todavía en fases muy preliminares, no se conocen desarrollos específicos fuera de laboratorio.

En estos momentos tan solo Estados Unidos, Rusia y China están desarrollando este tipo de vectores. Rusia afirma que ya dispone de un HGV, llamado Avangard, que el presidente Putin ha anunciado en repetidas ocasiones y cuya entrada en servicio se anunció el pasado 27 de diciembre de 2019. Se trata de un vector puesto en el espacio por un misil intercontinental que luego planea a más de 20 Mach, eligiendo el punto de impacto con gran precisión, y que puede transportar carga nuclear, lo que dejaría obsoletas las defensas antimisil existentes³⁶.

Estados Unidos tiene varios proyectos, tanto de HGV como de HCM, estos últimos con velocidades menos elevadas, justo en el entorno de 5 Mach³⁷. China afirma estar investigando, ha llegado a mostrar maquetas de potenciales sistemas basados en misiles anteriores, pero no se conocen experimentaciones tan concretas y exitosas como el Avangard ruso.

Nanosatélites

Los satélites son una tecnología en constante evolución. Evidentemente no es algo nuevo, pero todavía son muy pocos los ac-

³⁴ Se denomina estatorreactor o *ramjet* a un motor a reacción sin compresor ni turbina, ya que la compresión se produce por la alta velocidad a la que vuela.

³⁵ Se denomina estatorreactor supersónico o *scramjet* a un estatorreactor diseñado para muy altas velocidades. Para ello es preciso que se encienda con una elevada velocidad de partida, por lo que requiere un modo de lanzamiento auxiliar.

³⁶ <https://www.defensa.com/otan-y-europa/prueba-avangard-renueva-interes-hipervelocidad>.

³⁷ Hay dos proyectos muy avanzados, el Hypersonic conventional Strike Weapon (HCSW) y el Air Launched Rapid Response Weapon (ARRW) con capacidad operacional esperada en 2022. Defensa.com. <https://www.defensa.com/otan-y-europa/fuerza-aerea-ya-tiene-motor-para-misil-hiperveloz>.

tores con capacidad de poner un satélite en órbita mediante un lanzador³⁸, algunos más pueden fabricarlos, pero no lanzarlos, como España.

Los satélites tienen distintas funciones y requieren distintos procesos para ponerlos en órbita según la altura. Se consideran tres bandas de altura, geoestacionaria, media y baja, conforme al cuadro adjunto.

Parámetro	LEO	MEO	GEO
Altura del satélite respecto a la Tierra	<i>500-1.500 km</i>	<i>5.000-12.000 km</i>	<i>35.800 km</i>
Periodo orbital	<i>10-40 minutos</i>	<i>2-8 horas</i>	<i>24 horas</i>
Número de satélites para obtener cobertura global	<i>40-80</i>	<i>8-20</i>	<i>3</i>
Vida media del satélite	<i>Corta</i>	<i>Larga</i>	<i>Larga</i>
Número de cambios de satélite en una posición determinada	<i>Alto</i>	<i>Bajo</i>	<i>Ninguno</i>
Pérdidas de propagación	<i>Mínimas</i>	<i>Altas</i>	<i>Muy altas</i>
Retardos de señal	<i>Bajos</i>	<i>Medios</i>	<i>Altos (500-600ms)</i>
Ejemplos de uso	<i>Iridium (66 satélites) Leo (1.600 satélites) (acceso Internet)</i>	<i>GPS, Galileo (navegación)</i>	<i>Intelsat, Hispasat (comunicaciones)</i>

Figura 14. Bandas satelitales. Elaboración propia.

El desarrollo más reciente está en el campo de los nanosatélites, llamados así por su pequeño tamaño, de entre 1 y 10 kg de peso³⁹. En la siguiente figura se puede ver la referencia de tamaño respecto a una persona.

Los nanosatélites se colocan generalmente en órbitas bajas, entre 400 y 650 km, por lo que llevan altas velocidades en torno a la superficie terrestre con un periodo de 14 a 16 órbitas diarias. La capacidad de miniaturización de la computación ha permitido que en pequeños tamaños se puedan colocar potentes equipos para múltiples funciones, con varias ventajas: están más protegidos de los rayos cósmicos y solares, están más cerca de la Tierra para

³⁸ Estados Unidos, Rusia, China, la Unión Europea en conjunto y la India.

³⁹ Los de peso inferior a 1 kg se denominan picosatélites y los superiores a 10 e inferiores a 100 kg microsátélites. No tiene nada que ver el tamaño con el prefijo científico, lo que puede llevar a engaño.

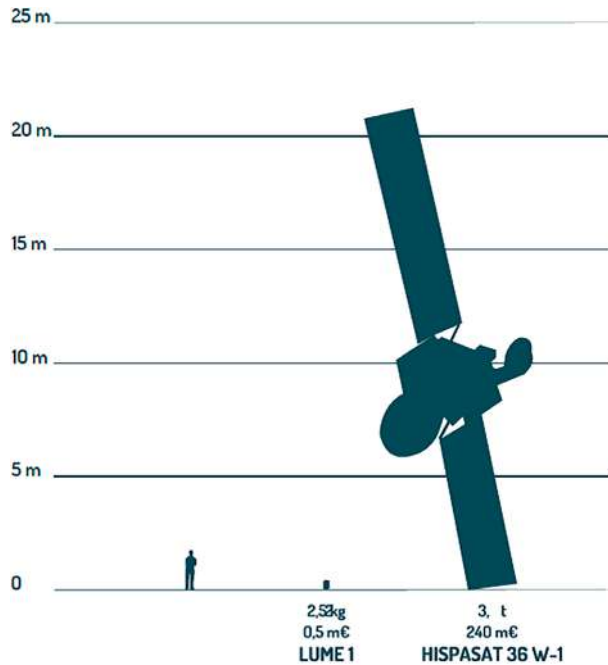


Figura 15. Tamaños relativos de satélites

obtener imágenes en todo el espectro y se pueden comunicar con un bajo retardo de la señal. A cambio, es necesario desplegar un gran número para obtener una cobertura completa de un punto, una región, o incluso de todo el globo.

Para ello la ventaja es la gran disminución de los costes de producción y lanzamiento, que crean una importante economía de escala en la fabricación de una «constelación» de satélites que actúen de forma coordinada. Este despliegue permitiría ventajas estratégicas en comunicaciones de alta velocidad, sustituyendo a redes troncales de fibra⁴⁰, o incluso la provisión de servicios de Internet, como el sistema Starlink de SpaceX que quiere desplegar miles de satélites.

Su empleo para usos militares es muy importante, como tecnología de doble uso. Desde observación de la Tierra para obtener inteligencia y adquisición de objetivos (como la detección del lanzamiento de misiles balísticos) hasta servir de enlace de comunicaciones o para control de vehículos atmosféricos. Sin embargo,

⁴⁰ Como el sistema LeoSat, de Thales Alenia Space, que quiere proporcionar conexión de banda ancha en lugares remotos mediante una constelación de 108 satélites. <http://leosat.com/technology/>.

el inconveniente de estos equipos en su potencial doble uso está en que ya existen y se pueden perfeccionar armas que puedan derribarlos, conduciendo a una militarización del espacio. El eterno debate entre el cañón y la coraza se llevará próximamente a esas alturas.

Sistemas de mejoramiento humano y biotecnología

En las páginas anteriores se han presentado complejos equipos potenciados por los últimos avances tecnológicos. Pero, al final, cualquier enfrentamiento potencial es una cuestión fundamentalmente humana, desde el nivel de decisión, pero también en la actuación y el combate individual. La tecnología lo permite ya hoy día, pero se puede anticipar un importante desarrollo en la incorporación de tecnología directamente sobre el cuerpo humano para mejorar sus capacidades y prestaciones, tanto físicas como cognitivas, a lo que denominamos mejoramiento humano.

En primer lugar, ese mejoramiento de capacidades físicas se podrá alcanzar con dos objetivos y en varias formas: los objetivos serán la protección por un lado y la potenciación física por otro. Hasta la actualidad y a lo largo de la historia la protección física individual, desde las corazas metálicas o de cuero, ha sido una constante, que ahora se mejora con nuevos materiales. Un nuevo campo asimilado a la protección es la colocación de biosensores que proporcionan información sobre las constantes vitales y sobre la capacidad de cada individuo para medir la magnitud de las tareas que pueden afrontar.

El campo donde hay mayor lugar para el avance tecnológico es en la multiplicación mecánica de las capacidades físicas del individuo. Desde el punto de vista mecánico era algo que ya se intuía recientemente, pero que no se adaptaba lo suficiente al tiempo de reacción humano. Los avances en computación e IA son los que, a partir de ahora, facilitarán esa eficaz integración entre hombre y máquina, mediante exoesqueletos que respondan a los estímulos físicos para proporcionar mayor respuesta o mediante equipamiento que multiplique las capacidades de los sentidos, como los cascos de los pilotos de aviones.

España, al igual que otros países, ha trabajado en un proyecto denominado inicialmente «Combatiente Futuro»⁴¹ que dotaría de

⁴¹ Actualmente llamado SISCAP (Sistema Combatiente a Pie).

ese tipo de equipo individual a un soldado, dotándole de una protección balística más ligera y una sensorización asociada a sus armas⁴².

Los últimos progresos conducen a dispositivos y sensores implantables directamente en el cuerpo, que puedan pasar información al cerebro o a otros órganos sensoriales. Son tecnologías todavía inmaduras, con cinco a diez años para alcanzar la meseta de productividad según Gartner. La agencia DARPA ya está financiando varios proyectos de estimulación cerebral, denominado N3 («Next Generation Nonsurgical Neurotechnology»)⁴³.

También se está explorando nuevas formas de mejorar las capacidades puramente cognitivas mediante compuestos químicos —como siempre se ha hecho con la cafeína— que incrementen la alerta e inteligencia⁴⁴.

Finalmente, la biotecnología ofrece muchos más campos de desarrollo, como la identificación biométrica a distancia, o los implantes que midan la actividad neuronal para mover máquinas con el pensamiento. El futuro presenta unas posibilidades de integración de hombre y máquina que todavía apenas podemos imaginar.

Estrategia y tecnología

En el apartado anterior hemos revisado varias tecnologías emergentes en diversos grados de madurez y difusión global. Estos desarrollos van a tener un notable impacto en el entorno estratégico antes apuntado. Este apartado analizará ese impacto desde dos puntos de vista: en primer lugar, considerando la innovación tecnológica en conjunto como un factor de ventaja global, según la postura de los actores más destacados; en segundo lugar, analizando las repercusiones de algunas tecnologías específicas sobre diferentes aspectos relevantes de la agenda de seguridad internacional.

El punto de partida del análisis estratégico es la previsible evolución de un orden unipolar a un equilibrio multipolar con dos

⁴² <https://www.defensa.com/enfoque/ejercito-tierra-espanol-impulsara-combatiente-futuro>.

⁴³ <https://www.darpa.mil/news-events/2019-05-20>.

⁴⁴ SCHARRE, Paul y FISH, Lauren. «Human Performance Enhancement». Super Soldiers, Center for a New American Security (CNAS). 7 de noviembre de 2018. <https://www.cnas.org/publications/reports/human-performance-enhancement-1>.

potencias principales: Estados Unidos y China. Ambas potencias son lo suficientemente distintas y mantienen objetivos diferenciados como para que se mantenga una actitud de competencia agonal. En este texto no se toma en consideración la posibilidad del conflicto polémico; es decir, se presupone que la conflictividad no degenera en un enfrentamiento abierto, ya fuera convencional o, menos aún, nuclear. Por tanto, los factores decisivos del análisis están en el uso potencial de las tecnologías emergentes en la disuasión, la contención o el conflicto de baja intensidad.

Como antes se ha indicado, la importancia de la tecnología procede de que es el factor menos determinado en la competición por el poder de Estados Unidos y China con la presencia de otros actores. Parece evidente que la economía China alcanzará la paridad en valor absoluto de PIB con la norteamericana en la próxima década. Su población es muy superior. Sin embargo, China es consciente de la inferioridad en un potencial enfrentamiento de sus fuerzas armadas, que no se puede compensar solo con tamaño. Le resulta imprescindible reducir la brecha tecnológica.

Estados Unidos a su vez, igualmente consciente de su ventaja tecnológica, quiere mantener esta superioridad de manera prolongada como factor de disuasión y de preeminencia global. Rusia asume que el tamaño de su economía no podrá rivalizar con las dos primeras potencias, pero mantiene unas fuerzas armadas que, en tamaño y calidad, siguen siendo un rival de entidad cercana a la paridad; por tanto, sabe que su competencia se juega en la carta militar, ya sea nuclear o convencional.

La Unión Europea no se orienta al conflicto ni siquiera agonal, por lo que encamina su desarrollo tecnológico por la vía meramente civil, aunque el doble uso de muchas tecnologías y, sobre todo, su capacidad industrial le permite complementar a un aliado como el norteamericano. Otros actores de menor capacidad exploran caminos que minimicen la ventaja tecnológica occidental para lograr influencia regional en sus intereses.

Esta competencia en el plano tecnológico se concretará en algunos puntos de la agenda de seguridad global donde son más notorios. En primer lugar, el factor principal de la disuasión sigue siendo la potencia nuclear clásica; por contra, las nuevas tecnologías traen al frente los cambios previsibles en la forma de tomar decisiones a cada nivel; será necesario también explorar nuevas

fronteras como los ámbitos cognitivo y cibernético, o el espacio ultraterrestre; otro aspecto novedoso va a ser tanto la protección como la potenciación de la actividad humana; igualmente lo será el uso del espacio geográfico, especialmente su denegación de uso o acceso; por último se hará una consideración sobre la perspectiva ética.

Las estrategias de los actores principales ante el desarrollo
tecnológico
Estados Unidos

El momento de partida del fin del orden unipolar es de una superpotencia que quiere seguir siéndolo. Estados Unidos ha evaluado que China conseguirá pronto la paridad económica sin que el desarrollo de la clase media resultante implique una plena democratización de estilo occidental. Su deducción es que el factor competitivo que permitiría una continuación de la superioridad norteamericana será tecnológico. Este aspecto se ha plasmado de forma concreta en la llamada tercera estrategia de compensación, si bien tras la victoria del presidente Trump esta estrategia está en cuestión en su denominación y procedimientos, pero no en sus objetivos.

La tercera estrategia de compensación (Third Offset Strategy en inglés) se denomina así por la consideración de que, a lo largo del siglo xx, han existido dos momentos previos en los que Estados Unidos ha implementado un salto tecnológico sobre sus rivales que le ha otorgado una mayor preeminencia. El término compensación refiere específicamente a que esa ventaja trata de «compensar» otra ventaja de distinto orden por parte del adversario.

La primera vez fue en los años cincuenta, en que el presidente Eisenhower decidió invertir en un fuerte desarrollo nuclear táctico para «compensar» la ventaja convencional soviética, sobre todo en tamaño relativo. La paridad nuclear que siguió en los sesenta y setenta neutralizó esta posible ventaja.

Por ello, en los setenta, el secretario de Defensa Harold Brown impulsó una segunda estrategia de compensación, ejecutada después por Ronald Reagan, para equilibrar la ventaja numérica soviética pero esta vez mediante una superioridad tecnológica convencional. Fue el momento de la llamada Iniciativa de Defensa Estratégica (Strategic Defence Initiative, SDI) conocida

como «guerra de las galaxias», planteando un desafío tecnológico que contribuyó a la caída de la Unión Soviética⁴⁵.

En la estela de este impulso de la era Reagan los analistas de defensa comenzaron a hablar de una supuesta «Revolución de los Asuntos Militares (Revolution in Military Affairs, RMA)» como la confluencia de diversos desarrollos tecnológicos y su traslación al campo de batalla que marcarían una prolongada superioridad militar occidental. Sin embargo, las promesas o las expectativas que creó la RMA nunca llegaron a efecto⁴⁶.

Ante la inminente paridad económica con China, en 2014 el secretario de Defensa norteamericano Chuck Hagel quiso impulsar una nueva estrategia de compensación, en este caso la tercera⁴⁷. Se toma como punto de partida un discurso de 15 de noviembre de dicho año en el Foro Reagan de Defensa Nacional, en el que Hagel anunció una iniciativa de innovación en defensa, especialmente en los campos de robotización, sistemas autónomos, miniaturización, *big data* y fabricación avanzada, incluyendo fabricación aditiva⁴⁸.

Esta iniciativa, dirigida por el entonces subsecretario Robert Work, se tradujo en varias acciones de reclutamiento de mentes brillantes y creación de organismos más ágiles con cambios en los procedimientos de adquisición⁴⁹. Su objetivo comienza, al contrario que en la RMA, no por el desarrollo de programas concretos sino por la investigación básica en tecnologías y su potencial aplicación a sistemas de armas posteriormente; es decir, poniendo mayor incidencia sobre la innovación que sobre el desarrollo. Al mismo tiempo se pone énfasis en que no se trata tan solo de una inversión en desarrollo tecnológico, sino del avance en doctrina y organización que deben acompañarlo.

⁴⁵ La tesis de esta postura es que la URSS no fue capaz económicamente de mantenerse a la par que Estados Unidos en este esfuerzo tecnológico.

⁴⁶ RODRIGUEZ, Stephen. «Top 10 Failed Defense Programs of the RMA Era». *War on the Rocks*. <https://warontherocks.com/2014/12/top-10-failed-defense-programs-of-the-rma-era/>.

⁴⁷ Desde China se ha seguido con interés esta iniciativa, que recibe constante atención de sus analistas. WOOD Peter. «Chinese Perceptions of the 'Third Offset' Strategy». *The Jamestown Foundation*. Volume 16, Issue 15 October 4, 2016. <https://jamestown.org/program/chinese-perceptions-third-offset-strategy/>.

⁴⁸ HAGEL, Chuck. «Secretary of Defense Speech, Reagan National Defense Forum Keynote». 15 de noviembre de 2014. <https://www.defense.gov/Newsroom/Speeches/Speech/Article/606635/>.

⁴⁹ Como la creación de la Unidad de Innovación de la Defensa, (Defense Innovation Unit, DIU). <https://www.diu.mil/>.

Para ello se proponen dos elementos clave de la innovación tecnológica que se pretende: que se permita el desarrollo de múltiples proyectos para ver cuales germinan, contando con que los que fallen lo hagan pronto, de forma que no se pierdan recursos vanamente, como con la RMA; y que asuma el notable cambio que se ha producido en el liderazgo de la innovación tecnológica, siendo ahora el entorno civil el que encabeza los cambios, en lugar de las necesidades militares como fue en el pasado. Esto último requiere un cambio notable en los procesos de adquisición del Pentágono, para ponerlos a la par con el funcionamiento de la industria, mucho más ágil, empleando modelos de innovación abierta.

La Administración Trump ha abandonado la denominación de estrategia de compensación, pero ha continuado con el esfuerzo realizado, incrementando los presupuestos de defensa y exigiendo un esfuerzo similar a los aliados. Es un proyecto a más de diez años vista, que quizá ahora recibe menos atención, pero continúa su marcha.

China

China es el nuevo actor que desafía la superioridad norteamericana. Dentro de una estrategia de crecimiento económico y en influencia política planteada a largo plazo desde las cuatro modernizaciones de Deng Xiaoping⁵⁰, destaca la evolución hacia la necesidad tecnológica en el pensamiento estratégico chino.

Para China el siglo XIX supuso una humillación histórica en su comparación con Occidente. Esa humillación implicó un complejo de inferioridad tecnológica en contraste con su orgullosa historia antigua. Cerrar la brecha tecnológica se ha convertido en el principal motor del restablecimiento de la posición a la que aspira China en el mundo.

A partir del triunfo del Partido Comunista y la fundación de la República Popular en 1949, China comenzó un esfuerzo consciente para recuperar ese puesto de relevancia global. Inicialmente se hizo aprovechando la masa y organización comunista con una doctrina de «guerra popular». La adquisición de armas nucleares y una incipiente modernización cambió su doctrina para denominarse «guerra popular en condiciones modernas», frente a la

⁵⁰ Lo conocido como cuatro modernizaciones de Deng Xiaoping fue un plan puesto en marcha en 1978 tras la muerte de Mao, para modernizar la agricultura, la industria, la defensa y la ciencia y tecnología. El objetivo era un mayor esfuerzo económico civil, reduciendo en defensa, para mejorar tecnológicamente y avanzar en calidad frente a cantidad.

Unión Soviética como principal riesgo. Sin embargo, la costosa derrota ante Vietnam en 1979 obligó a replantear su estrategia. El objetivo pasó a ser la «victoria en guerras regionales», como la de Vietnam, lo que requería una modernización en materiales, doctrina y adiestramiento⁵¹.

La fecha clave para su desarrollo orientado a la tecnología fue la victoria de Estados Unidos en la guerra del Golfo de 1991. Los analistas militares chinos creyeron que los EE. UU. se empanatarían en Iraq como los soviéticos en Afganistán, quedando tremendamente sorprendidos por el éxito militar norteamericano apoyado por una nueva generación de sistemas tecnológicos avanzados. En el curso del mismo año 1991, Jiang Zemin reencominó el propósito hacia la «victoria en guerras regionales bajo condiciones de alta tecnología».

El bombardeo de su Embajada en Belgrado en mayo de 1999, que China jamás creyó accidental, fue un importante aviso en la necesidad de conseguir capacidades de precisión. Esto estimuló un nuevo proyecto, llamado 995 por la fecha del ataque⁵², destinado a perfeccionar el armamento chino y su integración en una red de mando y control propia.

A partir del cambio de siglo la doctrina ha priorizado el contenido de alta tecnología hacia lo que en China se ha denominado, en su propia traducción al inglés, *informationization*, que podemos entender por digitalización. China se propuso liderar la capacidad de combatir en un entorno dominado por las tecnologías de información y comunicaciones.

La llegada de Xi Jinping al poder, con la acumulación de cargos tanto al frente del Partido como de la Comisión Central Militar⁵³, ha supuesto un mayor impulso a la innovación tecnológica. Para ello ha establecido una serie de objetivos progresivos a alcanzar en los próximos años y décadas.

⁵¹ NØDSKOV, Kim. *The long march to power. The new historic mission of the People's Liberation Army*. Copenhagen: Royal Danish Defence College Publishing House, 2009. <http://www.fak.dk/biblioteket/publikationer/Documents/The%20Long%20March%20to%20Power%20net.pdf>. HOWARD, Russell D. *The Chinese People's Liberation Army: «Short Arms and Slow Legs»*. INSS Occasional Paper 28, Regional Security Series. Colorado: USAF Institute for National Security Studies, septiembre 1999. <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a435082.pdf>.

⁵² Muchos planes chinos se denominan con la fecha del mes en que se firmaron o de un acontecimiento de referencia. La notación suele ser en formato año en dos cifras y luego el mes: es decir, 995 sería el mes de mayo de 1999.

⁵³ Lo que supone ser el comandante en jefe del Ejército Popular de Liberación.

En el año 2020 China quiere alcanzar un status de potencia tecnológica equiparable al resto de los más avanzados en el mundo en su funcionamiento y disposición, en todos los campos, no solo en defensa. En 2025 el objetivo es la reducción de la dependencia de tecnología extranjera. Para 2030 se pretende que China proporcione contribuciones destacadas a la comunidad científica global. Finalmente, en 2050, un año después del centenario de la creación de la República Popular, China debe alcanzar la dominancia mundial en el campo de la ciencia y tecnología.

En el libro blanco de la defensa presentado en julio de 2019, estos objetivos se trasladan al Ejército Popular de Liberación chino para lograr: en 2020, su mecanización con una significativa *informationization* (digitalización) y capacidades estratégicas muy mejoradas; en 2035, una significativa modernización integral de la teoría militar, la estructura organizacional, el personal, armamento y equipo en paralelo con la modernización del país; y la completa transformación del ejército popular en fuerzas de clase mundial a mediados del siglo XXI⁵⁴.

Con estos objetivos en mente, China ha puesto en marcha varios proyectos, algunos han cambiado ya de nombre o de ambición. Los más destacables son la iniciativa de infraestructuras de comunicación «Un cinturón, una ruta» (conocido como OBOR, One Belt, One Road en inglés)⁵⁵ y la de autonomía industrial «Made in China 2025»⁵⁶.

A lo largo de estos años, con impulso del Partido Comunista y la implicación personal de Deng Xiaoping y sus sucesores hasta Xi Jinping, en paralelo con el crecimiento económico y el de los presupuestos de Defensa, China ha empleado diversos procedimientos para cerrar la brecha tecnológica⁵⁷. Merece la pena destacar los siguientes:

- Adquisición en el mercado de armas y tecnología extranjera.

⁵⁴ CORDESMAN, Anthony H. «China's New 2019 Defense White Paper». CSIS. Julio 2019. <https://www.csis.org/analysis/chinas-new-2019-defense-white-paper>.

⁵⁵ PARRA, Águeda. «OBOR: las cinco claves de la mayor iniciativa de infraestructuras mundial liderada por China». Documento Opinión. Madrid: IEEE, 14 de noviembre de 2017. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEE0113-2017_OBOR_China_AguedaParra.pdf.

⁵⁶ BREGOLAT, Eugenio. «Made in China 2025». *Política Exterior* n.º 185. Septiembre-octubre 2018.

⁵⁷ BOYD, Dallas. *Advanced Technology Acquisition Strategies of the People's Republic of China*. Defense Threat Reduction Agency, septiembre 2010. <https://fas.org/irp/agency/dod/dtra/strategies.pdf>.

- Adquisición ilícita de tecnología.
- Ingeniería inversa.
- Adquisición y desarrollo de tecnologías de uso dual.
- Investigación y desarrollo propio.

Los principales proveedores de armas para China en el mercado abierto han sido Rusia, Ucrania y Paquistán, incluso algún país europeo antes de Tiananmen. También han realizado alguna compra en Estados Unidos; fuera del mercado abierto, China ha tenido también una privilegiada y furtiva relación con Israel⁵⁸.

La adquisición ilícita de propiedad intelectual ha sido uno de los fundamentos del desarrollo chino, sobre todo en sus inicios, lo que está suficientemente demostrado⁵⁹. Y lo ha hecho simultaneando el espionaje industrial a empresas privadas como a los gobiernos extranjeros, en cuestiones tanto civiles como militares.

Al mismo tiempo está adquiriendo tecnología de forma legal presionando en todos los contratos con empresas occidentales para lograr una transferencia de tecnología a cambio del acceso a su mercado interno. También está invirtiendo o directamente adquiriendo compañías extranjeras tecnológicas, especialmente en el campo de los semiconductores.

Uno de los esfuerzos más característicos es el de la ingeniería inversa. Son conocidos los productos chinos, tanto civiles como militares, que están fabricados con un no tan sorprendente parecido con productos occidentales o rusos similares. De todas formas, los éxitos de la ingeniería inversa han sido limitados. Más aún, el desarrollo tecnológico actual, con un gran predominio de soluciones basadas en programación, hace cada vez menos aprovechable la ingeniería inversa, la imitación y el ciberespionaje⁶⁰.

Otro aspecto destacable y polémico es el impulso político a las tecnologías de uso dual. Más que uso dual, en realidad es un

⁵⁸ BOYD. Ídem.

⁵⁹ COOPER, Zack. «Understanding the Chinese Communist Party's Approach to Cyber-Enabled Economic Warfare». Foundation for Defense of Democracies, september 2018.

https://s3.us-east-2.amazonaws.com/defenddemocracy/uploads/documents/REPORT_China_CEEW.pdf.

⁶⁰ GILLI, Andrea y GILLI, Mauro. «Why China Has Not Caught Up Yet». *International Security*, Vol. 43, N.º 3. Invierno 2018/19, pp. 141-189. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00337.

claro respaldo político a una integración civil y militar en el campo del desarrollo científico, priorizando el uso militar y facilitando la coordinación de conocimientos y desarrollo compartidos entre empresa, universidad y el Ejército Popular bajo la dirección política del partido⁶¹. Esto está produciendo una fecundación cruzada que está permitiendo notables avances como los presentados en el apartado anterior. Y este procedimiento contrasta con la falta de colaboración en Occidente, especialmente destacada en Europa, entre el entorno académico y el empresarial con el de defensa, carente por supuesto de toda dirección política⁶², salvo en los grandes contratos de adquisición de sistemas de armas.

En paralelo con los métodos anteriores, China ha tratado de lograr un desarrollo científico propio. Para ello, inicialmente puso en marcha un ambicioso programa llamado 863 que permitió coordinar los esfuerzos científicos antes dispersos. Este programa se dirigía a desarrollos concretos, apoyándose en los métodos anteriores.

En el año 98 se puso igualmente en marcha otro proyecto, el 985, destinado a mejorar la formación de los jóvenes chinos dotando de recursos a 39 universidades seleccionadas. Con ello se proponía también recuperar a científicos que se habían formado en el exterior y, al mismo tiempo, enviar jóvenes a estudiar en países sobre todo occidentales, pero con idea de regresar luego a China.

Este esfuerzo está proporcionando la deseada independencia tecnológica. Cabe destacar que China está graduando al año muchos más bachilleres en campos científicos que Europa y Estados Unidos, así como está elaborando más publicaciones que Estados Unidos, aunque todavía no supera a Europa. En cambio, todavía está por detrás de ambas en cuanto al número de citas; la calidad todavía marca la diferencia, aunque la distancia se reduce con rapidez, casi alcanzando ya a Estados Unidos.

⁶¹ LASKAI, Lorand. «Civil-Military Fusion and the PLA's Pursuit of Dominance in Emerging Technologies». *The Jamestown Foundation China Brief*, Vol. 18, Issue 6. April 9, 2018. <https://jamestown.org/program/civil-military-fusion-and-the-plas-pursuit-of-dominance-in-emerging-technologies/>.

⁶² NOUWENS, Meia y LEGARDA, Helena. «Emerging technology dominance: what China's pursuit of advanced dual-use technologies means for the future of Europe's economy and defence innovation». *The International Institute for Strategic Studies*. Diciembre 2018. <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2018/12/emerging-technology-dominance>.

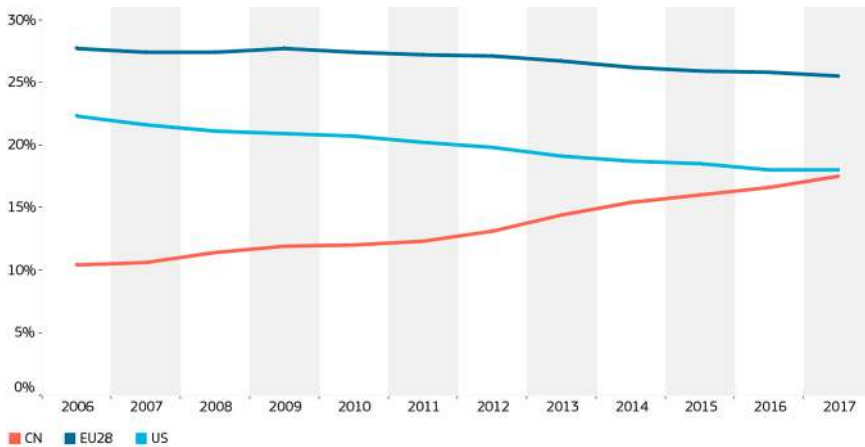


Figura 16. Evolución de la calidad de las publicaciones científicas de China, EU28 y US en el periodo 2006-2017 medida como 10 % más citado. Fuente Preziosi, et al., 2019.

Rusia

Para Rusia el desarrollo tecnológico es igualmente un factor fundamental, como se comprueba por la relevancia adjudicada en los últimos discursos del presidente Putin ante la Asamblea Federal. Sin embargo, el panorama es distinto, ya que no podrá alcanzar el tamaño de China ni de Estados Unidos. Aun así, su capacidad militar todavía es la segunda del mundo, disponiendo de un arsenal nuclear a la par que Estados Unidos y muy superior al de China.

Igualmente, si bien siempre ha ido por detrás de Estados Unidos, su desarrollo tecnológico actual aplicado al armamento convencional es también superior al chino. Por ello, su principal baza es militar, ya que no parece que sea capaz de entrar en una competición económica ni tecnológica global en todos los campos, menos aún demográfica. En el futuro, quizá la falta de una potencia de innovación comparable con la de Occidente y China pueda obligar a Rusia a alinearse con otras potencias para adquirir los sistemas que pueda necesitar. Por ello, la relevancia convencional que hoy todavía mantiene se irá erosionando. Sin embargo, seguirá manteniendo la misma capacidad de disuasión nuclear por destrucción mutua asegurada.

En este contexto, el esfuerzo tecnológico principal de Rusia se dedicará a mejorar las capacidades de sus vectores de lanzamiento nuclear, como más adelante se detallará, de forma que

sean capaces de superar cualquier posible sistema de defensa antimisil por parte de Estados Unidos. Precisamente el presidente Putin hizo de estas capacidades uno de los ejes fundamentales de sus discursos de 2018 y 2019 ante la Asamblea Nacional⁶³.

En los últimos años hay que destacar una renovada cooperación tecnológica entre Rusia y China, especialmente a partir de la visita de Xi Jinping a Moscú en mayo de 2015. Desde entonces, ambos países han firmado varios acuerdos de contenido tecnológico, como un foro sino-ruso de alta tecnología anual desde 2016, un diálogo sino-ruso de innovación desde 2017, varios fondos conjuntos de desarrollo y acuerdos de cooperación académica⁶⁴. Estos encuentros, no sin algunos obstáculos, suponen un cambio notable de actitud por parte de Rusia, que durante un tiempo esquivó la venta de material militar a China por su ingeniería inversa. Ahora ambas naciones descubren puntos de contacto, especialmente a partir del deterioro de las relaciones de Occidente con Rusia en los últimos años.

Otros actores

La Unión Europea tiene un nivel de conocimiento científico comparable al de Estados Unidos en muchos campos, aunque no alcanza su liderazgo en amplitud, en capacidad de producción ni en los recursos destinados a la innovación. Sin embargo, es de destacar la falta de colaboración que se aprecia entre los desarrollos civiles y los de defensa. La propia Unión Europea reconoce que existe un gasto en defensa bajo e ineficiente. Se subsidia de forma más o menos encubierta una industria muchas veces ineficiente para proteger puestos de trabajo y se gasta mucho en adquisiciones fuera de la UE, sobre todo a EE. UU. Pero es que, además, el esfuerzo es sobre todo industrial, insuficiente en innovación, con el problema de que puede generar en el futuro una brecha tecnológica creciente con EE. UU. así como también con China y otros países emergentes. La contribución de otros países de cultura occidental que no son parte de la UE, tanto en la OTAN como fuera de ella, añade oportunidades y diversidad dentro del

⁶³ Transcripción en inglés de los discursos presidenciales de Vladimir Putin a la Asamblea Federal de Rusia, 2018 y 2019. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/56957> y <http://en.kremlin.ru/events/president/news/59863>.

⁶⁴ BENDETT, Samuel y KANIA, Elsa. «A new Sino-Russian high-tech partnership». *Australia Strategic Policy Institute*. 29 de octubre de 2019. <https://www.aspi.org.au/report/new-sino-russian-high-tech-partnership>.

equilibrio de poder, por lo que también tienen un lugar importante añadido al de la UE.

Se puede prever que irán cobrando creciente relevancia países que, sin ser grandes potencias, van a ganar peso internacional. India por tamaño y por su liderazgo en desarrollo de *software*, aunque todavía no tiene un crecimiento equilibrado y coordinado. Japón que, sin crecimiento, sigue siendo uno de los primeros países mundiales en todos los campos. Israel, con su pequeño tamaño relativo, atesora una experiencia de combate permanente que le lleva a una posición de liderazgo en innovación, junto a un imprescindible apoyo norteamericano.

Un gran complemento estratégico del equilibrio de poder en favor de Estados Unidos se espera de sus potenciales aliados asiáticos, como Corea del Sur, Taiwán y Singapur, que también se encuentran en la vanguardia tecnológica. De parecida forma se puede considerar a Filipinas e Indonesia, cuyo tamaño compensa su menor grado de desarrollo.

Al mismo tiempo, en el mundo siguen existiendo muchos actores que no pretenden competir en el escenario tecnológico, pero no por eso renuncian a sus intereses, si bien limitados geográficamente. Estos actores, que pueden ser incluso no estatales, no serán los que configuren el nuevo orden mundial pero sí intervendrán como factor de desgaste empleando estrategias y técnicas asimétricas o híbridas. Es decir, no será un reto a las principales potencias basado en la tecnología, pero tampoco carente de ella.

El cambio ya señalado del liderazgo civil sobre el militar en la innovación está conduciendo a fenómenos relativamente nuevos. La posibilidad de adquirir a un precio razonable armamento y equipo que permita un desafío local en un potencial enfrentamiento es algo que ya está ocurriendo. Además, la reticencia occidental a implicarse en conflictos de baja intensidad y asumir bajas facilita la improvisación de armas que impide o dificulta la actuación occidental, encareciendo cualquier intervención. Por otro lado, el conflicto agonal también se juega en los ámbitos cognitivo y cibernético, en los que se necesita más imaginación que recursos económicos y la base tecnológica está disponible para todos.

El reto de futuro será, por tanto, el de los factores de equilibrio de poder definidos por Kenneth Waltz en 1979 antes mencionados: un reequilibrio externo mediante alianzas o bien un reequilibrio

interno por desarrollo propio. De acuerdo con Resende-Santos, el reequilibrio interno se puede acometer de tres formas principales: una reorganización interna con aumento de recursos; un proceso de emulación a gran escala; y un proceso de innovación genuino. La URSS tras la II Guerra Mundial siguió el procedimiento de emulación, mientras que China está persiguiendo el de innovación, como se ha explicado anteriormente.

La diferencia entre las dos estrategias de innovación confrontadas es que la occidental, junto al reequilibrio externo, sigue un método capitalista de competencia comercial, mientras que China está siguiendo un método de planificación central y coordinación de todos los contribuyentes. En el pasado la planificación central soviética tuvo un primer momento de éxito que no fue duradero. China ha aprendido de ese momento ajeno y su estrategia de planificación central ha dejado mucha libertad a la iniciativa individual en una especie de capitalismo de Estado. Este modelo está sirviendo de referencia a otros países que no acaban de dar el salto a una democracia plena o que incluso abandonan la democracia de corte occidental para abrazar este nuevo sistema intermedio.

Tecnologías emergentes en la agenda de seguridad internacional

Estrategia nuclear

Es necesario detenerse en el impacto concreto de las tecnologías antes revisadas para analizar las posibilidades de este nuevo orden mundial en ciernes. El análisis pasa, en primer lugar, por el factor más relevante de la competencia global desde 1945, el arma nuclear. No son destacables nuevos desarrollos en cuanto a la potencia explosiva de las armas⁶⁵ tanto de fisión como de fusión, pero sí en varios elementos que cuestionan la base de la estrategia nuclear, la destrucción mutua asegurada (Mutual Assured Destruction, MAD).

La MAD es la clave de la disuasión por la imposibilidad de destruir todo el arsenal nuclear enemigo en un primer golpe (denominado ataque contrafuerza), junto a la imposibilidad de defenderse de una reacción que atacaría ciudades adversarias (denominado ataque contravalor). Sin embargo, el desarrollo tecnológico está

⁶⁵ Si bien es cierto que se explora la posibilidad de empleo de armas nucleares de menor potencia para su uso táctico localizado, no es algo novedoso ni que requiera un especial desarrollo tecnológico.

poniendo la MAD en cuestión por las dos vías: en primer lugar, por la posibilidad de la defensa antimisil; en segundo lugar, por la posibilidad de que un primer golpe aniquile todo el arsenal enemigo.

La posibilidad de defensa antimisil llevó a las dos principales potencias nucleares, EE. UU. y la URSS a firmar en 1972 un tratado de limitación de la defensa antimisil balístico (Anti-Ballistic Missile, ABM), que reducía a dos localizaciones el despliegue de medios contramisil. Así se garantizaba un ataque contravalor que disuadiera de un primer golpe contrafuerza.

Estados Unidos decidió abandonar este tratado en 2002 sobre el argumento de que necesitaba extender su defensa antimisil ante posibles lanzamientos nucleares por parte de otros Estados o actores como Irán o Corea del Norte. Sin embargo, Rusia ha considerado que el abandono supone un riesgo vital para su territorio que puede conducir a una nueva carrera de armamentos.

Por tanto, Rusia ha dado una importancia capital a su innovación en los últimos años de vectores de lanzamiento que sobrepasen la capacidad de defensa antimisil norteamericana, reteniendo la disuasión basada en la MAD. En el discurso ante la Asamblea Federal de 2018 el presidente Putin presentó oficialmente varios nuevos desarrollos rusos en esta línea. En esa presentación hizo además extensa referencia al abandono del tratado ABM⁶⁶.

Estos desarrollos se basan en las tecnologías de hipervelocidad presentadas en el apartado anterior y en la instalación de propulsores basados en energía nuclear sobre misiles, lo que les permitiría volar durante tiempos muy prolongados y atacar desde cualquier dirección o recorrido en el globo terrestre.

La defensa antimisil, a su vez, se ha desarrollado en estos años sobre tecnologías llamadas *hit-to-kill*, que implican la destrucción del misil enemigo mediante impacto directo, en lugar de por explosión de proximidad, mejorando los sistemas de guía terminal. Estos sistemas serían ineficaces ante un vector de hipervelocidad. Por tanto, la investigación se está dirigiendo hacia armas de energía dirigida, que podrían ser la única contramedida posible.

A su vez, ese primer ataque contrafuerza ha adquirido mayor probabilidad de éxito ante las mejoras en la precisión del guiado

⁶⁶ Transcripción en inglés del discurso presidencial de Vladimir Putin a la Asamblea Federal de Rusia. 2018. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/56957>.

de misiles, en la mejora de la adquisición de inteligencia y en la hipervelocidad de nuevo. Para destruir todo el arsenal enemigo en un primer y único golpe es imprescindible localizar todos los vectores nucleares enemigos, que suelen estar en tres formatos. Misiles lanzados desde tierra, a su vez en silos protegidos o bien con lanzadores móviles; bombas lanzadas desde aviones; misiles lanzados desde submarinos.

La tecnología hoy día ha mejorado tanto la precisión que asegura el impacto directo sobre un silo; aunque protegido, como poco se imposibilitaría su uso. La mejora en la inteligencia es el punto más difícil, pero donde antes resultaba casi imposible detectar un submarino o un lanzador móvil hoy en día ya no está garantizada la invisibilidad. En cuanto a los lanzamientos desde avión, es el vector más lento y que más difícil tiene llegar a su objetivo.

El ciclo de decisión

Otro avance tecnológico que puede tener un notable impacto en la rivalidad nuclear son los sistemas de ayuda a la decisión, cuyas implicaciones en todos los campos requieren un tratamiento propio.

La clave está en el llamado ciclo de decisión⁶⁷, siguiendo el modelo propuesto en los años cincuenta por el coronel John Boyd de la Fuerza Aérea norteamericana⁶⁸. En una confrontación a cualquier nivel, desde el combate entre dos aviones de caza —para lo que fue propuesto en su día— hasta la decisión de un conflicto nuclear, se sigue un ciclo de decisión que comienza por una observación de la situación, una orientación del actor, la propia decisión y la acción (observación – orientación – decisión – acción, OODA)⁶⁹. Quien realice de forma más rápida este ciclo tendrá superioridad en la decisión.

El desarrollo de la inteligencia artificial puede suponer un impulso de varios órdenes de magnitud en la reducción de este ciclo, proporcionando una gran ventaja a quien sepa aplicarla con mayor eficacia. El campo de aplicación de la IA en el ciclo de decisión

⁶⁷ MOD UK, *Global Strategic Trends—Out to 2045*, y U.S. Army Operating Concept «increased velocity and momentum of human interaction and events». U.S. Army, *The U.S. Army Operating Concept: Win in a Complex World 2020–2040*, p. 11.

⁶⁸ HAMMOND, Grant T. *The Mind of War: John Boyd and American Security*. Washington, DC: Smithsonian Institution Press, 2001.

⁶⁹ Aunque se ha criticado académicamente esta propuesta por su simplicidad, es una útil herramienta para explicar el ciclo de decisión.

es inmenso, puesto que puede ir desde el disparo individual de armas hasta el análisis estratégico, al igual que en el campo civil con la conducción autónoma de vehículos.

Como contrapartida, que más adelante se analizará, se puede eliminar parcialmente o por completo la intervención humana en la toma de decisiones tan trascendentales como las que pueden suponer la muerte de un semejante, no digamos si es sobre un lanzamiento nuclear, por lo que hay una gran controversia.

La intervención de la IA, por ejemplo, descansa en cada una de las fases del ciclo de la decisión, combinada con otras tecnologías emergentes, ilustrando que no se trata solo de desarrollos tecnológicos individuales, sino de su empleo coordinado e integrado.

La primera parte del ciclo de decisión es la observación, donde confluyen todas las tecnologías emergentes. Desde los satélites de observación en todo el espectro hasta el reconocimiento de imágenes mediante IA pasando por cualquier tipo de sensor. Se trata de adquirir la información relevante, la acumulación de datos y el análisis de esos datos para convertir la información en inteligencia.

La fase de orientación supone la selección de la información recibida y su transmisión en el momento oportuno a los órganos de decisión, para centrar su atención en lo más relevante, y de actuación para anticipar la reacción una vez decidida. Aquí juega un papel esencial el desarrollo del 5G con protocolos de seguridad más robustos. Por un lado, reduce el tiempo necesario para las decisiones mecanizadas por su menor latencia, a la vez que amplía el número de posibles sensores y actuadores que pueden ser integrados.

La fase de decisión ha sido tradicionalmente la menos mecanizada. Sin embargo, el desarrollo de la computación ha facilitado esta mecanización, sustituyendo progresivamente a la mente humana en cada vez más pasos de las decisiones. Hoy en día es más rápido y eficaz un algoritmo para decidir sobre qué blanco se debe realizar un disparo si surgen varios de forma simultánea, así como el momento en que se maximiza la probabilidad de impacto. Y esa decisión no requiere de inteligencia artificial, es un sencillo algoritmo introducido en un programa que recibe múltiples datos de sensores.

Sin embargo, conforme sube el nivel de la decisión, se hace más compleja y menos mecanizable, perdiendo relevancia ante las

dos primeras fases. La duda surge cuando es necesario o conveniente tomar una decisión compleja con rapidez. En ese caso sí es posible mecanizar, pero arriesgando una pérdida de calidad en la decisión. La IA permite que, en caso de múltiples decisiones en estos niveles, los sistemas puedan aprender y mejorar la calidad de la decisión, a costa del riesgo de decisiones erróneas al inicio. Para ello se trata de sustituir la decisión primigenia con simulación, que siempre es menos precisa que la realidad.

La clave en esta fase se encuentra en las decisiones participativas o colegiadas, sobre todo en el nivel político. La ventaja de una decisión participada es que implica a varios actores independientes que cooperan voluntariamente. Sin embargo, son mucho más lentas y difíciles de mecanizar. Requieren una cooperación de sistemas distintos con formatos que pueden ser incompatibles. Por eso es esencial un esfuerzo de estandarización de formatos digitales, que sin embargo no se está alcanzando.

Los actores que toman decisiones ellos solos se ahorran este paso, pero obligan a otros órganos a plegarse a su decisión. Pueden disponer de un sistema único e integrado. Las decisiones múltiples en entornos de competencia o coordinación suelen mejorar por selección natural, mientras que las unívocas tienden a deteriorarse en el medio y largo plazo, al no tener contestación.

De igual forma, la tecnología emergente impacta en las acciones que permiten una rotura o disrupción del ciclo de decisión del adversario. Tanto en la denegación o el falseamiento de los datos que van a llegar a los sensores como en la interrupción de sus comunicaciones dificultando la orientación como —y ese es el lugar del ámbito cibernético, por ejemplo— introduciendo alteraciones en los mecanismos de computación de la decisión o de control de las acciones.

Es decir, junto a la mayor potencia que otorga la tecnología en el ciclo de decisión también se abren oportunidades de disrupción —vulnerabilidades— de ese ciclo por parte del adversario. Eso hace imprescindible que cualquier desarrollo tecnológico vaya parejo con la imprescindible seguridad en su funcionamiento, muchas veces más compleja que el desarrollo en sí, para reducir su vulnerabilidad.

Por tanto, es necesario tener presente que, en el ciclo de decisión, la tecnología es un elemento clave para ganar velocidad y precisión, pero la calidad de la decisión va a seguir dependiendo de factores humanos de cooperación y acierto.

El entorno de la información

Merece una atención destacada la actuación en los ámbitos o dominios cognitivo y ciberespacial⁷⁰, ambos creados por el desarrollo tecnológico reciente. El ámbito ciberespacial o virtual se encuentra asociado a las redes de telecomunicaciones por donde circula la información, mientras que el ámbito cognitivo se refiere a la interacción del pensamiento humano en sociedad, interacción que puede discurrir por el espacio físico o por el virtual.

No se puede decir que la tecnología en el ciberespacio sea emergente, está más que madurada⁷¹, pero también es cierto que queda mucho espacio para su progreso. Lo que van a permitir las nuevas tecnologías es mejorar notablemente la velocidad y volumen de procesamiento de información, en un cambio de escala que puede implicar cambios cualitativos aún por descubrir. El ejemplo más claro es el cifrado con computación cuántica, que garantizaría comunicaciones indescifrables.

La difusión actual de la tecnología en el ámbito ciberespacial está muy distribuida horizontal y verticalmente, por lo que no parece que vaya a suponer una ventaja estratégica para ningún actor global o regional.

El ámbito cognitivo es algo que ha existido siempre, pero que ha sufrido una transformación cualitativa por la irrupción de la tecnología. Hay dos novedades radicales en este entorno facilitadas por la tecnología: en primer lugar, la posibilidad de contacto con personas alejadas físicamente, compartir ideas y ejercer o recibir influencias diversas; y, en segundo lugar, que esa influencia sea recíproca. La reciprocidad se debe a que, anteriormente, la tecnología posibilitó que hubiera un número reducido de emisores con capacidad para alcanzar a un gran número de receptores; ahora, la tecnología permite que todos los receptores sean simultáneamente emisores, dispersando el poder de la comunicación.

Al unir esta dispersión de la emisión de información con la potencia comunicativa de las imágenes y los datos, en rapidez como en cantidad, se genera la posibilidad de diseminar información falsa con capacidad de influencia sobre decisiones ajenas. De nuevo

⁷⁰ MINISTERIO DE DEFENSA. *Doctrina para el empleo de las FAS. PDC-01(A)*. 2018. <https://www.defensa.gob.es/ceseden/ccdc/documentos/doctrina/>.

⁷¹ Al estar ya muy abordada en los estudios estratégicos no se ha incluido en el apartado anterior. Por lo demás, el ciberespacio se puede considerar más como una combinación de diversas tecnologías que no una independiente.

contribuyen a esta batalla por la información numerosas tecnologías, desde la IA para elegir los mensajes que más influencia puedan causar hasta la velocidad de computación para el tratamiento de imágenes, que pueden simular de forma creíble acciones que no son reales. Porque uno de los parámetros esenciales en la batalla de la información es que comunica mucho más una acción, por los efectos que produce, que una información o un mensaje.

Nueva interpretación de la globalidad: acceso y denegación de áreas geográficas o funcionales

Dado que la situación de partida es un mundo unipolar, con un actor principal que lo desafía, pero muchos secundarios que quieren también erosionarlo; esto implica que dichos retadores son hoy conscientes de la superioridad norteamericana, precisamente retratada por Barry Posen en el dominio de los espacios comunes globales⁷² que cita la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017⁷³.

Por ello, mientras los nuevos actores buscan la paridad o se acomodan al futuro equilibrio de poder, necesitan una estrategia que facilite su autonomía. Ello ha conducido a las estrategias de antiacceso o denegación de área, llamadas A2/AD por su denominación en inglés (Anti-Access, Area Denial).

Básicamente consiste en impedir la libertad de movimiento de un adversario en un área determinada. De esta forma se impide o restringe la proyección de fuerza para influir sobre los actores en una determinada región del globo. Así, el actor que deniega el acceso puede ejercer su propia influencia en beneficio de sus intereses sin interferencia ajena.

El acrónimo A2/AD se definió inicialmente para el caso del mar de China Meridional, pero el concepto se ha extendido a otros actores y puede, incluso, pasar del ámbito geográfico al funcional refiriendo la restricción a la libertad de acción en los ámbitos cognitivo y virtual antes vistos⁷⁴.

⁷² POSEN, Barry. «Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony». *International Security* n.º 28. 2003, pp. 5-46. <http://web.mit.edu/SSp/people/posen/commandofthecommons.pdf>.

⁷³ PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. «Estrategia de Seguridad Nacional 2017». <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>.

⁷⁴ SIMON, Luis. «Demystifying the A2/AD Buzz». *War on the Rocks, Texas National Security Review*. 2017. <https://warontherocks.com/2017/01/demystifying-the-a2ad-buzz/>.

De nuevo es este un factor de poder que reúne todos los desarrollos tecnológicos. En primer lugar, por la adquisición de inteligencia y la mejora de la precisión en el guiado de armas. Sin embargo, la experiencia actual es que, en una idea extendida del A2/AD, está siendo más eficaz —aunque no definitivo— el antiaceso en la pequeña que en la gran escala geográfica.

La clave en el A2/AD está en la relación coste/eficacia y el riesgo asumido con la proximidad al adversario. Se está poniendo en cuestión la rentabilidad de las grandes plataformas, como los portaaviones, frente al riesgo de que un misil mucho menos costoso pueda deshabilitarlo o incluso destruirlo. En la pequeña escala es el combate del explosivo improvisado frente a vehículos no protegidos, con el gran coste en vidas humanas que ha supuesto.

También se plantean alternativas para evitar el A2/AD. Por un lado, el desarrollo de armas defensivas que puedan derribar a los vectores enemigos antes de que hagan impacto. Por el otro extremo se plantea la renuncia a las grandes plataformas para sustituirlas por una mayor cantidad de plataformas de menor tamaño, que no hagan rentable el A2/AD adversario.

De todas formas, para denegar un área de la magnitud del mar de China Meridional no es suficiente con los desarrollos actuales en manos de las potencias que desafían a EE. UU. La precisión en el guiado de armamento a distancia no es solo una cuestión de digitalización y *software*, sino de fabricación industrial con los estándares de calidad más altos. Este es precisamente el campo donde China se encuentra más atrasada.

Una de las zonas geográficas donde más difícil es el acceso es el espacio ultraterrestre. Sin embargo, cada vez hay más actores con capacidad de poner satélites en órbita e incluso llegar a la Luna. El doble reto económico y tecnológico es el sistema de lanzamiento para salir de la atmósfera terrestre pero también la carga útil que se lleva, que de forma creciente tendrá utilización militar. Inicialmente se contempla y acepta esa utilización para las telecomunicaciones y la observación de la Tierra, pero no es descartable que en un futuro próximo se desplieguen armas en el espacio.

De hecho, ya existen y se han probado armas que pueden alcanzar satélites y destruirlos, todavía basadas en tierra o lanzadas desde aeronaves atmosféricas. Aun así, el desarrollo de los nanosatélites antes presentado disminuirá la vulnerabilidad

de los sistemas espaciales al aumentar su número y potencial redundancia.

Por tanto, se puede anticipar que el espacio se convertirá en un potencial campo de batalla futuro donde los actores tratarán de conseguir: en primer lugar, capacidad de acceso; en segundo lugar, autonomía en los sistemas sin dependencia de otros; por último, capacidad de interrupción de los sistemas de los demás actores, manteniendo la supervivencia de los propios.

Protección individual y colectiva

La evolución de la sociedad actual tiende a otorgar un valor cada vez mayor a cada vida humana. Esto ha implicado un creciente desarrollo de las tecnologías que la protegen en combate. Estas tecnologías van a caminar por dos vías principales muy distintas: la primera es el funcionamiento autónomo, la falta de presencia humana en los sistemas de armas, ya sea por control remoto o de forma autónoma; la segunda es la protección del individuo y la potenciación de sus capacidades individuales para mejorar su supervivencia en un potencial enfrentamiento.

El primer caso implica también todos los desarrollos tecnológicos combinados, en el mismo campo que la robótica. Los sistemas no tripulados más conocidos hasta ahora son aéreos (UAS, Unmanned Air System) pero ya hay proyectos terrestres y navales.

La variedad se ha extendido mucho, con un amplio abanico de capacidades. Desde grandes plataformas hasta microsistemas, desde elementos de vigilancia hasta drones armados. Esta variedad dará lugar a empleos específicos que están por inventar, es un campo en el que hay mucho por delante, con la consiguiente incertidumbre. Se plantea el dilema antes citado de si conviene orientarse a plataformas costosas y de grandes capacidades o bien a pequeños sistemas muy numerosos que actúen de forma coordinada. Los primeros requerirán un notable desarrollo industrial, quedando reservados a un reducido número de potencias; los segundos estarán principalmente basados en *software* y serán baratos de producir en serie, pudiendo ser adquiridos comercialmente.

La contribución a la coordinación de sistemas sencillos, numerosos y enlazados requerirá de una conexión de altas prestaciones, como la que ofrecen las tecnologías de 5G. Como contrapartida, su sencillez puede hacer que sean fácilmente interferidos. Los

sistemas de más capacidad, para asegurar su supervivencia, requerirán una capacidad de computación muy robusta.

En ambos casos la IA facilitará su actuación. Una de las posibilidades que se contemplan es la colaboración de plataformas de altas capacidades, incluso pilotadas, complementadas por una red de pequeños sistemas dirigidos por IA que actúen de forma coordinada con el principal, con la ventaja de la proximidad. En general, ya se está avanzando en la participación coordinada mediante IA de hombres y máquinas en grados diversos de integración⁷⁵.

La protección y potenciación de las capacidades físicas humanas es otro campo que está en sus inicios. Siempre ha existido un desarrollo de materiales de protección, pero la biotecnología supondrá un notable avance en materia de sensores y actuadores biológicos para favorecer la supervivencia. Igualmente se comienza a proponer el empleo de mecanismos de mejora física y cognitiva del rendimiento⁷⁶.

Para ello ya están en desarrollo prototipos de equipamiento que facilitan la información que recibe el combatiente en tiempo real, con ayudas de realidad virtual. También están en desarrollo equipos de mejora mecánica como exoesqueletos y finalmente, diversos tipos de implantes con funciones variadas, tanto biológicas como de interacción con otros sistemas.

Todos estos desarrollos parecen más orientados a un adversario asimétrico, que exija una presencia humana en zonas de riesgo, que a un adversario paritario, donde es previsible un enfrentamiento a mayor distancia. Por ello se ve este esfuerzo más avanzado en países occidentales que en China o Rusia.

La interdependencia tecnológica, industrial y académica

Hay una diferencia muy significativa entre la Guerra Fría y la próxima rivalidad entre China y Estados Unidos: la interdependencia entre los bloques de la Guerra Fría era muy escasa, mientras que la actual es muy intensa, aunque desigual. Y se trata de una in-

⁷⁵ RYAN, Mick. «Human-Machine Teaming for Future Ground Forces». *Center for Strategic and Budgetary Assessments*. 2018. <https://csbaonline.org/research/publications/human-machine-teaming-for-future-ground-forces>.

⁷⁶ SCHARRE, Paul y FISH, Lauren. «Human Performance Enhancement». *Super Soldiers, Center for a New American Security (CNAS)*. 7 de noviembre de 2018. <https://www.cnas.org/publications/reports/human-performance-enhancement-1>.

terdependencia que no solo es industrial, sino también económica en un sentido amplio, académica y social. Existe una gran libertad para el intercambio de estudiantes. De igual forma, también hay libertad de visita turística, la clase media china puede conocer sin limitación el modo de vida occidental. Ello implica que el incentivo para la rivalidad se atenúa apreciablemente, al menos a corto y medio plazo. Un potencial enfrentamiento pudiera llevar a un desabastecimiento de elementos clave de cualquiera de los sistemas que fuera necesario producir, dificultando el paso de una economía de paz a una de conflicto. Igualmente, las poblaciones de cualquier país estarán menos inclinadas a apoyar un conflicto⁷⁷.

Sin embargo, la conciencia de este problema ya está conduciendo a que se busque de forma activa una posible autonomía en todos los sectores, a costa de la eficiencia en la producción. Por parte norteamericana se están intensificando los controles para evitar la pérdida de propiedad intelectual, lo cual es lógico. También se dificulta el intercambio académico, para no formar en tecnologías emergentes a los futuros científicos chinos. China, como antes se ha relatado, tiene un intenso plan para lograr la autonomía tecnológica.

Aun así, la presión económica para lograr una mayor eficiencia empuja a la especialización. Mientras exista un mercado mundial tecnológico, el coste de entrada en determinados nichos se mantendrá elevado. La existencia de múltiples actores occidentales estimulará esa competencia para bajar costes, mientras que China tendrá más difícil la diversificación. Sin embargo, su gran tamaño y el ritmo de desarrollo pueden conseguir que, en un futuro, el mercado chino intente lograr una economía de escala propia sin necesidad de acudir al internacional, como le ocurrió a Estados Unidos a principios del siglo xx. Ese sería, desde luego, el gran punto de inflexión entre la mera rivalidad sistémica y el conflicto agonal. La autarquía es poco probable y difícilmente alcanzable, pero el hecho de intentarlo es lo que puede caracterizar el futuro orden mundial.

Perspectiva ética del uso de las tecnologías emergentes

El cambio tan radical que va a suponer la aparición de las tecnologías emergentes citadas en la forma de gestionar el conflic-

⁷⁷ Sin embargo, en la Primera Guerra Mundial los países europeos, como Francia y Alemania, con un mayor grado de intercambio comercial no dejaron de enfrentarse en el campo de batalla, con el resultado de muerte y destrucción conocido.

to agonal tiene unas enormes implicaciones éticas sin resolver. El actual derecho internacional público, como el derecho internacional de los derechos humanos o el derecho internacional humanitario, no tienen respuestas para los nuevos modos y métodos.

La estrategia nuclear no cambia, de momento, con los nuevos vectores, aunque sí deben hacerlo los tratados. En cualquier caso, no supone un cambio ético distinto a lo conocido. Sin embargo, en la tecnología convencional hay numerosos aspectos que necesitan un estudio detallado. Esos estudios están en marcha, con múltiples opiniones, pero todavía no han cristalizado en la normativa internacional y, además, pueden evolucionar en función del progreso tecnológico.

El principal factor común que emerge es la sustitución del hombre por la máquina en la toma de decisiones que pueden afectar a otros seres humanos, tanto en su integridad como en su propiedad. Esta sustitución se plantea en diversos grados, que merecen análisis propios.

El espectro de decisiones va desde la conducción asistida o autónoma de vehículos hasta el empleo de armamento letal en guerra. En casos de conducción asistida siempre es posible la atribución de responsabilidad ya sea al fabricante o bien al responsable de la conducción. Surgen más dudas con la conducción autónoma ante la gran casuística en que puede encontrarse un accidente.

Sin embargo, en cuanto se pasa a una acción voluntaria de riesgo o bien de letalidad, es imprescindible una responsabilidad humana directa. Se plantea la posibilidad de que la intervención humana sea solamente de veto, para aprovechar la velocidad de proceso computacional. En cualquier caso, se trata de algoritmos cuyo funcionamiento es conocido y al que se puede atribuir el proceso de decisión, que se pueden corregir en caso de detectarse una anomalía.

En este punto surge el dilema de la ausencia del humano en un arma que ataca a humanos, ya sea mediante control remoto o autónoma con posibilidad de veto, como es el caso ya hoy de los drones. Rompe la ecuación del DIH en que el combatiente puede ejercer la fuerza letal a cambio de arriesgar su propia vida⁷⁸.

⁷⁸ Sobre los nuevos aspectos del derecho internacional humanitario consultar SERRANO, Ángel *et al.* *Límites jurídicos de las operaciones actuales: nuevos desafíos*. Cuadernos de Estrategia 201. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2020.

El siguiente salto corresponde a la IA. En este caso, no se conoce el proceso por el que se llega a una resolución. La IA convierte el proceso de decisión en una caja negra de la que no se puede deducir el mecanismo de la decisión, con la consiguiente falta de atribución a un elemento concreto del proceso.

Desde el punto de vista estratégico, la clave está en que las cuestiones éticas planteadas son relevantes para la perspectiva occidental. Sin embargo, culturas como la china no tienen la misma consideración a la dignidad humana. De hecho, sus teóricos ya han reclamado una forma de guerra sin restricciones⁷⁹. ¿Cómo se puede plantear un combate en el que una de las partes restringe sus medios y métodos en mayor medida que la otra?

Conclusiones

A lo largo de las páginas precedentes, apoyado en los conocimientos de estrategia tecnológica presentados, se puede observar cómo se confirma el cambio secular de dominio casi exclusivo occidental en materia de tecnología en todo el mundo. Este cambio no supone un vuelco, pero sí que otra potencia no occidental, como es China, alcance un equilibrio suficiente con Occidente.

La tecnología ya es un factor de gran relevancia en las relaciones internacionales, es de prever que en el futuro a medio plazo va a crecer su influencia. Por ello, los líderes de los principales actores globales demuestran la importancia que otorgan al desarrollo tecnológico, incluso entrando en competición directa con otros actores globales. Esta competición tecnológica, quizá más que una visión clásica de la carrera de armamentos, es la que va a caracterizar los próximos años.

Se perciben varias actitudes distintas ante la competición tecnológica: EE. UU. quiere mantener su superioridad; China busca la paridad a largo plazo; Rusia aprovecha sus nichos de ventaja; la UE como actor principalmente civil y, junto a muchos otros países, aliados bajo el liderazgo innegable de EE. UU. pero queriendo mantener una política propia; otros actores se posicionarán en función de cómo progresa el panorama internacional; finalmente, fuera del desarrollo tecnológico pero con capacidad de adquisi-

Disponible en <https://publicaciones.defensa.gob.es/limites-juridicos-de-las-operaciones-actuales-nuevos-desafios-libros-ebook.html>.

⁷⁹ LIANG, Qiao y XIANGSUI, Wang. *Unrestricted Warfare*. Pekín: PLA Literature and Arts Publishing House, 1999. Disponible en <https://www.c4i.org/unrestricted.pdf>.

ción y empleo de algunas tecnologías asequibles, los actores no estatales o los países menos capaces perseguirán el mantenimiento de una cierta libertad de acción frente a los grandes.

En juego —si se permite esta gran simplificación— habrá dos grandes modelos globales que abarcan todos los factores, tanto políticos como económicos, culturales, sociales y tecnológicos: el occidental y el oriental. La cultura occidental, de raíz cristiana y basada en el capitalismo y la democracia liberal, donde, en el plano tecnológico, se buscará la eficacia mediante la libre competencia y, en el plano político y social, se valora por encima de todo la dignidad humana. Frente a este, el nuevo capitalismo de Estado de raíz china y difusión oriental, donde prima el espíritu colectivo y la economía planificada sin restringir la libertad de empresa, pero en el que la dignidad individual no es el primer valor.

Este juego se realizará en un mundo hiperconectado en el que, a fecha de hoy, no es posible aislar la cadena de producción de ningún producto tecnológico relevante. La eficiencia de las economías de escala y la distribución global del conocimiento científico, así como de la creatividad e innovación, reclaman que continúe esta interdependencia económica y cultural. Sin embargo, no es descartable que se produzca un aislamiento regional parcial, de forma que los principales actores establezcan áreas de influencia con el tamaño suficiente para lograr la citada economía de escala y establecer un desarrollo tecnológico independiente.

El campo de juego también cuenta con que, de momento, no se prevé ninguna innovación exclusiva tan disruptiva como para que un actor obtenga una preeminencia tal sobre el resto, con la suficiente duración temporal, como para sostener un dominio unipolar, como el que dieron las armas nucleares al final de la Segunda Guerra Mundial.

Por ello, la previsión desde el desarrollo tecnológico para el medio plazo es, en la línea anticipada por Mearsheimer, de equilibrio de poder multipolar con dos actores principales, EE. UU. y China, y una multitud de actores medianos que se acomodarán a los intereses de ambas potencias manteniendo cierta libertad de acción. No tiene por qué suceder un conflicto abierto, pero sí se abre una etapa de rivalidad agonal con trasfondo tecnológico.

El desarrollo tecnológico va a jugar un papel capital en esta rivalidad: por ello se han presentado, en estas páginas, algunas herramientas para su mejor comprensión y concienciación de la necesidad de una fuerte inversión en I+D+i de quien pretenda

mantener algo de libertad de acción. De todas formas, siguen existiendo factores de decisión que pueden modificar este equilibrio en cualquier dirección, no está el mañana escrito. España, como potencia media europea, en coordinación con la UE, tiene esa gran responsabilidad de cara al futuro.

Composición del grupo de trabajo

Presidente:

D. Felipe Sahagún

*Profesor titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.
Periodista.*

Coordinador y vocal:

D. José Pardo de Santayana

*Coronel de Artillería del ET (DEM).
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).*

Vocales:

D. Ricardo López-Aranda Jagu

*Diplomático.
Embajador de España en Côte d'Ivoire y Liberia.*

Dña. María Dolores Algora

*Investigadora del Instituto de Política Internacional
Universidad Francisco de Vitoria
Investigadora Senior del Real Instituto Elcano*

D. Rafael Calduch

*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.
Universidad Complutense de Madrid.*

D. Enrique Silvela Silvela Díaz-Criado

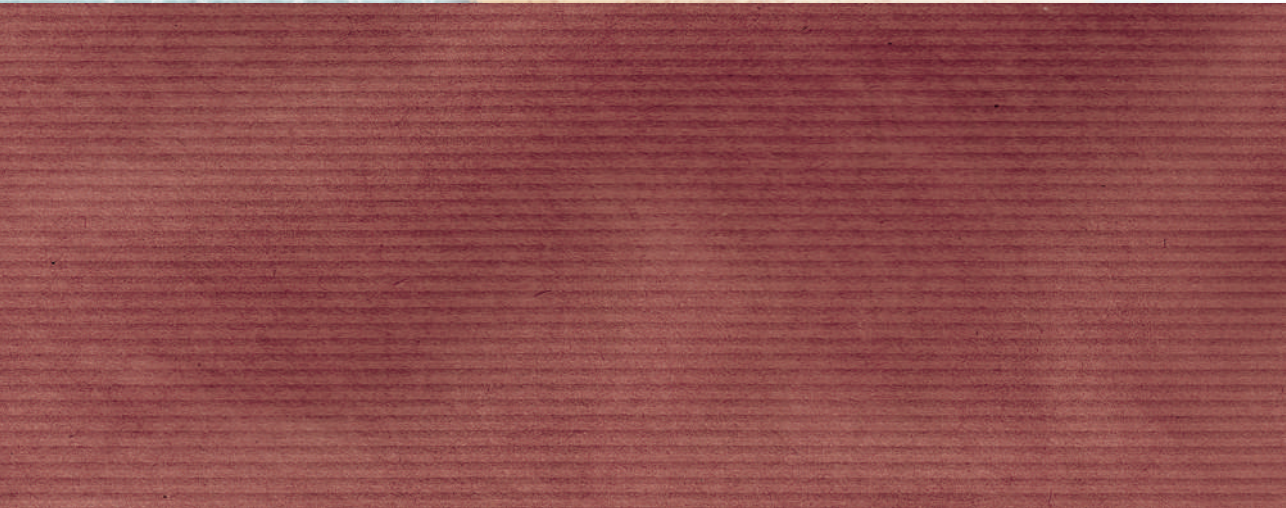
General de brigada de Artillería del ET (DEM).

Jefe del Mando de Artillería Antiaérea.

D. Gonzalo León

Catedrático de Ingeniería Telemática.

Universidad Politécnica de Madrid



SECRETARÍA
GENERAL
TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL

ISBN: 978-8490914786



9 781234 567897