



Panorama Estratégico 2023

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA





Panorama Estratégico 2023

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

Enero 2023

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



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



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

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

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2023

NIPO 083-16-243-X (edición impresa)

ISSN 2792-2480 (edición impresa)

Depósito legal M-5318-2023

Fecha de edición: febrero de 2023

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-21-100-6 (edición en línea)

ISSN 2792-2499 (edición en línea)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.

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

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

ÍNDICE

	Página
Introducción	
<i>Felipe Sahagún</i>	
1. Cinco lecciones	9
2. Dos claves del conflicto	13
3. Por qué y para qué.....	16
4. Mensaje del 21 de febrero	18
5. Cronología de 2022	20
6. Tendencias 2023.....	29
7. Previsiones del CFR, el Atlantic Council, Foreign Policy y el FT	32
8. Lo mejor y lo peor del segundo año de Biden	37
9. Panorama Estratégico 2023.....	40
9.1. La invasión de Ucrania y el declive del poder occidental.....	41
9.2. De nuevo guerra en Europa	43
9.3. Panorama económico tras la pandemia y la guerra.....	44
9.4. La transformación de la OTAN tras la cumbre de Madrid	46
9.5. La visión mundial de China y el XX Congreso del PCCH.....	47
9.6. Nuevas oportunidades para América Latina	49
9.7. Magreb y Sahel, una vecindad desafiante.....	51
Capítulo primero	
Tiempos de inflexión histórica. La invasión de Ucrania y el declive del poder occidental.....	
53	
<i>Emilio Lamo de Espinosa</i>	
1. Suicidio, descolonización y colonización de Europa	56
2. La gran transformación	58
3. Divergencia demográfica	59

	Página
4. Más convergencia tecnológica.....	61
5. Y el declive de Occidente. Economía y poder.....	63
6. La debilidad causó la invasión de Ucrania	65
7. ¿Rusia tiene razón?	69
8. Una guerra basada en errores.....	71
9. Con consecuencias contrarias a los objetivos.....	74
10. El vuelco al realismo en la opinión pública europea.....	77
11. Lo más peligroso: se quiebra la lógica de la disuasión nuclear.....	79
12. ¿Qué paz es posible?	82

Capítulo segundo

De nuevo guerra en Europa	85
--	-----------

José Pardo de Santayana

1. Introducción.....	87
2. Antecedentes.....	90
3. Desencadenamiento de la guerra.....	94
4. Fuerzas enfrentadas	96
4.1. Federación Rusa.....	96
4.1.1. Perfil convencional.....	96
4.1.2. Amenaza nuclear	97
4.2. Ucrania	98
5. Operaciones militares: dos derrotas y un <i>impasse</i>	99
5.1. Invasión de Ucrania, 24 de febrero-marzo.....	99
5.2. El Ejército ruso se centra en las conquistas territoriales, abril-agosto.....	102
5.3. Putin moviliza y estabiliza el frente, septiembre 2022-enero 2023.....	104
6. Guerra económico-energética.....	106
7. Dimensión cognitiva	110
8. Dimensión demográfica.....	110
9. Dilemas estratégicos.....	111
10. El caso particular de España	115
11. Conclusiones.....	118
Bibliografía	119

Capítulo tercero

Panorama económico tras la pandemia y la guerra.....	121
---	------------

Pablo Pardo

1. El tamaño de la crisis.....	123
1.1. Crisis para ricos y pobres por igual	124
1.1.1. Una crisis humanitaria global.....	124
1.1.2. Una guerra con impacto global	126

	Página
1.2. Una época de transformaciones.....	129
1.3. El impacto a corto plazo: tres crisis superpuestas	130
1.3.1. Crisis de consecuencias largas.....	131
2. ¿Qué han cambiado estas crisis?	133
2.1. Un golpe real con consecuencias psicológicas	133
2.1.1. La crisis de los 40 de la globalización.....	136
3. El mundo que nos espera	140
3.1. Una vuelta a los setenta	140
3.2. El final de la «paz capitalista»	143
3.2.1. Menos integración regional	145
3.3. La crisis europea y el reforzamiento de Estados Unidos	147
3.4. La incertidumbre de China.....	151
3.5. La crisis del «laissez-faire»	153
3.5.1. El <i>friendshoring</i> : una oportunidad para América Latina	156
4. Conclusiones	157

Capítulo cuarto

La transformación de la OTAN tras la cumbre de Madrid

Carmen Romero

1. OTAN 2030	162
2. El Concepto Estratégico de Madrid.....	163
3. Relaciones OTAN-Rusia.....	165
4. La República Popular China	167
5. Desafíos nuevos y no tan nuevos.....	169
6. Terrorismo.....	170
7. Protegiendo nuestro futuro, juntos.....	171
8. La importancia de comunicar	173

Capítulo quinto

La visión mundial de China y el XX Congreso del PCCH.....

Juan Leña Casas

1. Introducción.....	177
2. El expansionismo revolucionario de Mao Zedong.....	179
3. La visión china del mundo.....	181
4. Influencia, liderazgo y hegemonía	188
5. China y la guerra de Ucrania	190
6. El XX Congreso del PCCH.....	193
Bibliografía	196

Capítulo sexto

Magreb y Sahel: una vecindad desafiante

Jesús A. Núñez Villaverde

	Página
1. Introducción.....	199
2. Visión panorámica.....	200
2.1. Las hipotecas de la historia.....	200
2.1.1. La estabilidad a toda costa	200
2.1.2. El afán por el aprovechamiento de los recursos	200
2.1.3. La opción por gobernantes sumisos.....	202
2.2. Una realidad socioeconómica inquietante.....	203
2.3. Un panorama político de escasa legitimidad.....	203
2.4. Una seguridad seriamente cuestionada	204
2.5. Un impacto medioambiental desmedido.....	206
3. Desafíos y retos inmediatos.....	206
3.1. Empoderamiento local	207
3.2. Buen gobierno.....	207
3.3. Potenciación del sector productivo.....	208
3.4. Desarrollo de infraestructuras básicas	208
3.5. Desarrollo de capital humano cualificado	209
3.6. Resolución de conflictos abiertos	209
3.7. Gestionar adecuadamente el crecimiento demográfico.....	210
3.8. Mejorar las capacidades para hacer frente a las crisis humanitarias	210
4. Estrategias de respuesta.....	211
4.1. Apoyo continental y regional.....	212
4.2. Apoyo internacional.....	214
5. Vía alternativa	219
 Capítulo séptimo	
Nuevas oportunidades para América Latina.....	223
<i>Cristina Manzano</i>	
1. Paisaje después de la pandemia.....	226
2. El contexto geopolítico.....	230
2.1. Estados Unidos.....	231
2.2. China.....	234
2.3. Rusia.....	237
2.4. El amigo europeo.....	239
3. Transiciones cruzadas.....	244
3.1. La transición verde.....	244
3.2. La transición digital.....	246
4. A modo de conclusión. La guerra de Ucrania, el diseño de un nuevo orden global y el lugar que quiere ocupar ALC.	249
Bibliografía	251
Composición del grupo de trabajo	253

Introducción

Felipe Sahagún

1. Cinco lecciones

¿Por qué falló la prevención y la disuasión frente a Rusia en Ucrania? ¿Están los EE. UU. dispuestos y mejor preparados frente a China para defender Taiwán si es invadida? ¿Qué hemos aprendido sobre geopolítica, economía, estrategia y tecnología en 2022? ¿Cómo vamos a hacer frente al resurgimiento de las amenazas nucleares que creíamos superadas? Son solo algunas de las preguntas a las que los principales analistas internacionales tratan de responder desde el 24 de febrero de 2022¹.

Políticos que deciden en contra de los militares. Retorno de las grandes guerras que se suponían superadas. Prioridad de la calidad sobre la cantidad para ganarlas. Importancia del liderazgo y de la sociedad civil en los conflictos y múltiples frentes en los que casi todo vale, empezando por la militarización de la energía y de los alimentos, y la amenaza de recurrir a las armas nucleares.

¹ Lessons for the next war. (Jan 5, 2023). *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2023/01/05/russia-ukraine-next-war-lessons-china-taiwan-strategy-technology-deterrence/>

Estas son algunas de las lecciones del primer año de la nueva fase bélica en Ucrania (la primera empezó en 2014), cuya evolución condicionará en buena medida el panorama estratégico de 2023². Emilio Lamo de Espinosa y José Pardo de Santayana, en los dos primeros capítulos de esta edición de *Panorama Estratégico*, analizan detalladamente los antecedentes, causas y consecuencias de estos y otros muchos errores de la guerra.

Como en la invasión de Afganistán en 1979, Vladimir Putin y los pocos asesores que conocían sus verdaderas intenciones interpretaron mal las señales. «En ambos casos, los militares consideraron un error la decisión, pero fueron ignorados», recuerda el experto en Rusia e historiador Mark Galeotti³. Con el retorno de las grandes guerras —segunda lección—, es imposible vencer sin la capacidad industrial y las reservas suficientes para mantener combates de alta intensidad durante mucho tiempo o el apoyo exterior necesario para compensar sus carencias.

La logística, el número de soldados y las armas son importantes, pero no dan la victoria sin la inteligencia, el liderazgo y la moral necesarias, todo lo que le ha faltado a Rusia en los primeros meses de guerra. Esta sería la tercera lección.

«Gran parte del éxito en el campo de batalla depende de una sociedad civil capaz y decidida a apoyar a sus tropas», advierte el historiador de Yale Timothy Snyder⁴. Según una encuesta de Gallup de octubre, el 70 % de los ucranianos apoyaba seguir combatiendo hasta la victoria total, incluyendo la recuperación de todos los territorios ocupados por Rusia desde 2014. El apoyo popular a la guerra de los rusos, según una encuesta interna no verificada del Kremlin, cayó entre junio y noviembre al 27 %.

La quinta y, posiblemente, la más importante de las lecciones es que, en una guerra total, de múltiples frentes y con toda clase de armas, se pueden ganar muchas batallas militares y perder la contienda. «(La de Putin) es una estrategia política para separar a Ucrania de Occidente», señala Galeotti. «Aunque, exhaustas por los combates, ambas partes acuerden un alto el fuego en 2023, la agresión contra Ucrania puede continuar por otros medios».

² Rathbone, J. P. (26 de diciembre de 2022). Big war is back: 5 lessons from Russia's invasion of Ukraine. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/b01669cb-5be8-4f69-8d18-8eef0c0c2088>

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

Putin sigue confiando en la división de sus adversarios. Tras un año de destrucción, los *esteeuropeos* están decididamente con Ucrania a favor de seguir hasta la derrota definitiva de Rusia y cuentan con apoyos importantes en Alemania, Inglaterra y EE. UU., pero muchos dirigentes occidentales, incluidos Emmanuel Macron, Olaf Scholz y el propio Joe Biden temen que «una presión demasiado fuerte de Kiev sobre las fuerzas del Kremlin pueda provocar una escalada nuclear, una guerra entre Rusia y la OTAN o una brecha irreparable entre la Alianza Atlántica y el sur global»⁵.

Pocos echarán de menos, señala el director del Council on Foreign Relations, Richard Haass⁶, 2022, tercer año de pandemia, los estragos crecientes del cambio climático, la inflación galopante, la caída del crecimiento y, sobre todo, la guerra en Europa y el riesgo de otro gran conflicto militar en Asia. De todo ello extrae diez lecciones: las guerras internacionales, incluso las del viejo imperialismo, siguen vivas; la interdependencia económica no basta para evitarlas; la integración de China y Rusia en el mercado mundial tampoco; las sanciones económicas rara vez cambian el comportamiento de los Estados; no existe la comunidad internacional tal como muchos la han definido; las democracias se enfrentan a graves amenazas, pero los sistemas autoritarios a muchas más; las democracias tienen más posibilidades de utilizar Internet a favor de los ciudadanos que las dictaduras; Occidente, entendido más como valores compartidos que como espacio geográfico, todavía existe y las alianzas son fundamentales para mantener el orden; el liderazgo estadounidense sigue siendo esencial; y toda humildad en nuestros análisis es poca si tenemos en cuenta que casi ninguna de las anteriores lecciones eran previsibles un año antes.

Aunque Ucrania no hubiese monopolizado la atención en 2022, es improbable que la guerra en Tigray (Etiopía), donde el alto el fuego de noviembre se ha roto reiteradamente, las guerras de Siria, Libia o Yemen, la desestabilización en el triángulo Mali-Níger-Burkina Faso, las múltiples guerras civiles de la República Democrática del Congo, el caos en Haití o la tensión creciente

⁵ Stelzenmüller, C. (20 de diciembre de 2022). The west's axis of prudence risks a Kremlin victory by default in Ukraine. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/7ae8433c-c8c3-4e34-b555-9c1548bcd4cb>

⁶ Haass, R. (13 de diciembre de 2022). Ten lessons from the return of History. *CFR*. https://www.cfr.org/article/ten-lessons-return-history?utm_source=twtw&utm_medium=email&utm_campaign=TWTW%202022Dec30&utm_term=TWTW%20and%20All%20Staff%20as%20of%207-9-20

por las migraciones regionales y hacia el norte de América Latina hubiesen recibido más atención internacional.

Si cambiamos de perspectiva y ponemos el foco de los conflictos en los que provocan las crisis humanitarias más graves, como hace el International Rescue Committee en su informe sobre 2023⁷, veríamos que los 20 conflictos más graves del nuevo año (Somalia, Etiopía, Afganistán, Yemen y la RDC en cabeza) «solo reciben un 1 % de la atención mediática» de Occidente. Ucrania, que aparece en el puesto décimo de la lista, es el país que más ayuda ha recibido, por razones geográficas y culturales. Otro dato preocupante: el 80 % de toda la ayuda que llega a Somalia procede de los Estados Unidos, que, en cambio, ha incumplido su promesa, al retirarse en 2021 de Afganistán, de mantener la ayuda económica y humanitaria a pesar del retorno de los talibanes.

«Tres campos de batalla geopolíticos en particular serán más difíciles de ignorar en 2023», advertía el comentarista de internacional del *Guardian* Simon Tisdall en su primer artículo del año. «Las acciones de fuerza de China en Asia Meridional, la pesadilla de Oriente Medio y las tensiones entre Estados Unidos y Europa»⁸. El comportamiento de China llevó a Japón a multiplicar casi por dos sus gastos militares en defensa. Pasará, si cumple lo aprobado (algo que no hizo Alemania en 2022 con lo prometido por su canciller en febrero), del noveno al tercer puesto, tras EE. UU. y China, en gasto militar.

¿Pueden los EE. UU. defender Ucrania y Taiwán al mismo tiempo? Cuando el general Mark Milley, presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor estadounidense, aconsejaba a Ucrania a mediados de noviembre que considerase el diálogo, posiblemente tenía en mente ese escenario de pesadilla y tal vez, como Japón, estuviese pensando en un tercer adversario potencial. Corea del Norte para Japón e Irán para Israel y Arabia Saudí, ambos con arsenales de misiles y drones, el primero ya nuclearizado, el segundo con posibilidades de serlo en poco tiempo, son los principales candidatos.

En un informe del número 2 de la CIA, David Cohen, en septiembre del año pasado, se afirmaba que el presidente Xi Jinping había

⁷ At a glance: 2023 emergency watchlist. (14 de diciembre de 2022). International Rescue Committee. <https://www.rescue.org/uk/report/glance-2023-emergency-watchlist>

⁸ Tisdall S. (1 de enero de 2023). Ukraine is in the headlines now. But a whole new world of conflict is about to erupt. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/jan/01/ukraine-taiwan-north-korea-iran-palestine-flashpoints-2023>

ordenado a su Ejército que se preparase para poder recuperar Taiwán en los cuatro años siguientes. «Todavía no lo ha decidido, pero ha pedido a los militares que le preparen los medios para hacerlo si así lo decidiera antes de 2027», dijo Cohen. «La comunidad internacional sigue opinando, casi sin excepción, que la prioridad de Xi es recuperar Taiwán sin recurrir a la fuerza militar»⁹.

Por si alguien lo había olvidado, Kim Jong-un despidió 2022 lanzando otros 3 misiles de corto alcance, con la promesa de acelerar la producción de cabezas nucleares y el compromiso de construir un misil balístico intercontinental (ICBM) más poderoso¹⁰.

2. Dos claves del conflicto

¿Nos enfrentamos a una guerra interminable e imposible de ganar en Ucrania?, se preguntaba la agencia Associated Press (AP) el 11 de mayo de 2022. «Es lo que temen los dirigentes de la OTAN y para lo que empezaban a prepararse ya en el tercer mes de la invasión rusa de Ucrania, sin victorias decisivas todavía ni solución alguna a la vista», respondía¹¹.

En su portada de ese día, el *Washington Post* destacaba tres testimonios¹²:

- «El presidente ruso, Vladimir Putin, parece preparado para un conflicto prolongado», señala un alto funcionario de los servicios secretos estadounidenses.
- Avril Haines, directora nacional de inteligencia de los EE. UU., advierte en el Senado de «una probable escalada» y da por hecho que Putin no se conformará con el control del este de Ucrania y con establecer un puente terrestre entre Crimea y Rusia por la región de Dombás. Tras los primeros meses de

⁹ Saballa, J. (21 de septiembre de 2022). China to develop ability to seize Taiwan by 2027: US Intel. *The Defense Post*. <https://www.thedefensepost.com/2022/09/21/china-seize-taiwan-us-intel/>

¹⁰ McCurry, J. (1 de enero de 2023). Kim Jong-un vows to 'exponentially' increase nuclear warhead production. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2023/jan/01/kim-jong-un-north-korea-exponentially-increase-nuclear-warhead-production>

¹¹ Lee, M. (11 de mayo de 2022). US, Western Europe fret over uncertain Ukraine war endgame. *AP*. <https://apnews.com/article/russia-ukraine-europe-western-nato-a990adcad47a34764d64b03bdcd69f7b>

¹² Putin prepared for 'prolonged conflict'... (11 de mayo de 2022). *Washington Post*. Informe de 7 redactores del periódico. <https://www.washingtonpost.com/world/2022/05/10/russia-ukraine-war-news-live-updates/>

guerra, después de frenar y luego recuperar parte del territorio ocupado por Rusia, esa opción tampoco la consideraba admisible Ucrania.

- El secretario general de la ONU, Antonio Guterres, declara en Viena:

«Nada dura eternamente y esta guerra tampoco», pero «no veo su final en el horizonte inmediato».

Sobre sus consecuencias, tras las primeras diez semanas, reconocía que «ha desatado una crisis tridimensional —de alimentos, de energía y financiera— con efectos devastadores sobre las economías, los países y las personas más vulnerables».

De confirmarse estos pronósticos, Ucrania seguirá siendo un campo de batalla y una fuente de inestabilidad continental y global durante meses o años¹³.

Depende de dos cuestiones: hasta dónde pueda o esté dispuesto a llegar en su escalada Putin, que ha amenazado en varias ocasiones con el uso de armas nucleares, y hasta dónde lo está Occidente en su defensa de Ucrania y en sus sanciones a Rusia. Al cierre de este Panorama, a comienzos de 2023, a pesar de todos sus reveses, Putin seguía condicionando la negociación a que se acepten sus exigencias de diciembre de 2021¹⁴. Aceptarlas sería el fin de la OTAN y de la seguridad euroatlántica, posiblemente también de la UE.

Con sus amenazas e insinuaciones, el dirigente ruso ha destruido un tabú que, accidentes al margen, solo se había puesto en grave peligro en la crisis de Cuba en 1962 y, de manera menos explícita, en la guerra árabe-israelí del 73, y ha hecho añicos cuarenta años de no proliferación nuclear, que había logrado limitar el duende escapado de la lámpara en Hiroshima a nueve países: los cinco permanentes del Consejo de Seguridad, Pakistán, la India, Israel y Corea del Norte.

Es una de las principales rupturas con el orden de la Guerra Fría y de la posguerra fría, y tanto los Gobiernos como las empresas, la diplomacia y los Estados Mayores tendrán que adaptarse a este

¹³ Understanding the Russo-Ukrainian war: a guide from War on the Rocks. (5 de mayo de 2022). *War on the Rocks*. <https://warontherocks.com/understanding-the-russo-ukrainian-war-a-guide-from-war-on-the-rocks/>

¹⁴ Sahagún, F. (2022). El mundo en el tercer año de pandemia. *Panorama Estratégico 2022*. Introducción. P. 13. <https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PE2022/Introduccion.pdf>

nuevo mundo, en medio de la tercera gran revolución política y económica tras las del Neolítico y la Industrial de los siglos XIX y XX, que se ha acelerado, como explica Emilio Lamo de Espinosa en el primer capítulo de este Panorama Estratégico, por los cambios demográficos, geopolíticos, económicos y tecnológicos de las últimas décadas.

La firmeza y la relativa unidad de Occidente en su respuesta a la agresión rusa durante los primeros meses de la guerra no han sido fáciles y de su mantenimiento dependerá la capacidad de resistencia del país agredido, pero, como advierte Henry Kissinger: «Occidente está obligado a prepararse para lo peor»¹⁵. Difícil mientras no decida qué final del conflicto desea. A comienzos de 2023, los aliados occidentales seguían sin ponerse de acuerdo, ni siquiera dentro de la propia Administración Biden.

En los discursos de los presidentes ruso y ucraniano del 9 de mayo de 2022, 77º aniversario de la rendición nazi en 1945, ninguno mostró voluntad alguna de renunciar a sus posiciones de partida —independencia, integridad y soberanía de Ucrania para Kiev, restablecimiento del control sobre Ucrania para Moscú— o de avanzar hacia un compromiso negociado, que difícilmente se logrará mientras Putin siga al frente de Rusia sin la neutralidad o desaparición de Ucrania como Estado independiente y soberano, lo que daría la puntilla al sistema de seguridad euroatlántico. Diez meses después de la invasión, apenas se habían movido de sus posiciones.

La OSCE y el International Crisis Group, con una metodología rigurosa, cifraban en unos 14.000 los muertos en los ocho años de guerra (2014-2022) entre fuerzas ucranianas y separatistas prorrusos en las regiones de Donetsk y Luhansk¹⁶. A finales de 2022, según el Pentágono, la cifra de bajas (muertos y heridos) se situaba ya entre los 250.000 y los 300.000¹⁷.

La guerra en Dombás desde 2014, ignorada casi por completo por los gobiernos y los medios occidentales, y el incumplimiento de

¹⁵ Declaraciones a Edward Luce, corresponsal del *Financial Times* en Washington, en el foro «Big Ideas for 2022». (9 de mayo de 2022). <https://www.ft.com/content/cd88912d-506a-41d4-b38f-0c37cb7f0e2f>

¹⁶ Conflict in Ukraine's Donbas: A visual explainer. ICG. <https://www.crisisgroup.org/content/conflict-ukraines-donbas-visual-explainer>

¹⁷ Pifer S. (8 de diciembre de 2022). The Russia-Ukraine war and its ramifications for Russia. *Brookings*. <https://www.brookings.edu/articles/the-russia-ukraine-war-and-its-ramifications-for-russia/>

los acuerdos de Minsk aprobados por Kiev y Moscú con la ayuda de París y Berlín entre septiembre de 2014 y febrero de 2015 son dos de las razones esgrimidas por Putin para disfrazarse de víctima, acogerse a la legítima defensa y presentar su agresión como «una operación militar especial» amparada en la defensa de la minoría rusa de Ucrania.

3. Por qué y para qué

No es la única ni, como explican detalladamente los autores de esta edición del Panorama, la más importante.

Kissinger, que se ha reunido con Putin al menos una vez al año durante los últimos 15 años —«conversaciones puramente académicas y de estrategia para conocer su pensamiento y compartir con él el mío», según sus propias palabras—, siempre había visto en él «una persona de firmes creencias, con una fe casi mística, sobre la historia de Rusia tal como él la concebía».

«Se mostraba ofendido no por lo que nosotros hubiéramos hecho al principio (tras la unificación alemana), sino por la enorme brecha que se abrió entre Rusia y Europa», explica en la entrevista con Luce citada anteriormente. «Se sentía ofendido y amenazado porque Rusia veía una amenaza en la absorción de toda Europa oriental por la OTAN» en cinco ampliaciones: a tres (Polonia, Rep. Checa y Hungría) en 1999; a siete más, los tres Bálticos incluidos, en 2004; a Croacia y Albania en 2009; a Montenegro en 2017 y a Macedonia en 2020.

En ese sentimiento Putin no estaba solo. Ignorando conscientemente que han sido estos países los que han presionado para beneficiarse de la protección del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte por miedo a que, como ha sucedido finalmente, despertase el oso herido (Vaclav Havel me lo decía en una entrevista que le hice en el castillo de Praga hace un cuarto de siglo en vísperas de la primera cumbre de la OTAN en Madrid), la mayoría de los dirigentes rusos siempre vio una amenaza para la seguridad de Rusia en esa ampliación.

Prueba de ello fue la cumbre del 97, a la que asistieron nada menos que 44 dirigentes euroasiáticos, aparte de los presidentes de EE. UU. y Canadá, pero no el primer presidente ruso, Boris Yeltsin, quien pocos días antes había firmado en París, siempre más comprensible con la sensibilidad rusa, el Acta fundacional

Rusia-OTAN, que abría supuestamente el camino hacia una cooperación sin límites.

La gran paradoja de la actual invasión de Ucrania es que, pretendiendo debilitar a la OTAN y a la UE tras el fracaso occidental en Irak, Libia, Siria y Afganistán, malinterpretando las debilidades internas y externas de EE. UU. y sus aliados, Putin ha impulsado el ingreso en la Alianza Atlántica de Suecia y Finlandia y ha provocado un aumento sustancial de los gastos en defensa de Alemania, Japón y otros aliados, y el cierre de filas de los principales países europeos (dejando a un lado a la Hungría de Orban) en su apoyo a Ucrania y a los EE. UU. Todo lo contrario, si esta unidad logra mantenerse y Ucrania resiste, de lo que pretendía.

Si Rusia, con Putin o sin Putin, destruye la independencia de Ucrania y el desacoplamiento producido entre Rusia y Occidente se mantiene, la historia probablemente se contará de otra manera.

En el último artículo publicado antes de su muerte, el 23 de marzo de 2022, Madeleine Albright, secretaria de Estado con Bill Clinton, describía su primer encuentro con Putin en el año 2000 con estas palabras: «Es un hombre bajo y pálido, casi reptiliano de lo frío que parece... Se siente humillado por lo que le sucedió a su país y está dispuesto a restablecer su grandeza»¹⁸.

¿Pueden excusar esas creencias su guerra contra Ucrania? «No y nunca habría imaginado un ataque tan brutal sobre un país reconocido internacionalmente», responde Kissinger.

«Creo que leyó mal o erró en sus cálculos sobre la situación internacional, es obvio que midió mal la capacidad de Rusia para una empresa de tal magnitud. Cuando llegue la hora, todos necesitarán tener en cuenta que ya no es posible volver a la relación anterior, sino que nos encontraremos en una posición diferente, y no porque nosotros lo exijamos, sino porque ellos (los dirigentes rusos) la han provocado»¹⁹.

«El origen de lo que estamos viviendo está en 1991», afirmaba el diplomático español y ex jefe de los servicios secretos (CNI) Jorge Dezcallar el 7 de mayo en la emisora española Radio 5.

¹⁸ Porter, T. (25 de marzo de 2022). Madeleine Albright in her final op-ed described Putin as «small and pale»... *Yahoo News*. <https://news.yahoo.com/madeleine-albright-her-final-op-112801005.html>

¹⁹ Declaraciones a Edward Luce, *op. cit.* <https://www.ft.com/content/cd88912d-506a-41d4-b38f-0c37cb7f0e2f>

«Occidente vio la derrota de la URSS en lo que solo fue la derrota del comunismo. Maidán (2014) fue la puntilla. Rusia vio la larga mano de Occidente detrás y actuó: desestabiliza Dombás y se anexiona Crimea. Las revoluciones (da igual el color) siempre han puesto nervioso al Kremlin y esa preocupación llegó al paroxismo con las revoluciones en Bielorrusia y Kazajistán del último año. Intervino con éxito en los dos países y, finalmente, lo hizo de nuevo en Ucrania»²⁰.

Dezcallar no cree que los servicios secretos rusos desconocieran lo que pasaba en Ucrania. «Otra cosa es que su información no llegara a sus jefes o, de llegar, no se haya tenido en cuenta», añadía.

Uno de los internacionalistas rusos más respetados tanto en Occidente como en su país desde los años de la perestroika es Serguei Karaganov: «Durante 25 años hemos venido advirtiéndole que si la OTAN y las alianzas occidentales se expandían más allá de determinadas líneas rojas, sobre todo en Ucrania, habría una guerra», confesaba al profesor Bruno Maçaes el 2 de abril en *The New Statesman*²¹.

Lo dije en 1997 y en 2008 el presidente Putin declaró que, si Ucrania podía entrar en la OTAN, no habría Ucrania. No lo escucharon. El primer objetivo (de la guerra), por lo tanto, es poner fin a la expansión de la OTAN. Al que se han añadido otros dos: la desmilitarización de Ucrania y la desnazificación, porque hay gente en el Gobierno ruso preocupada por el auge del ultranacionalismo en Ucrania, hasta el punto de ver en este país algo parecido a lo sucedido en Alemania en los años treinta. Por último, (Rusia) pretende liberar las repúblicas de Dombás de ocho años de bombardeos continuos»²².

4. Mensaje del 21 de febrero

En su manipulación grosera de la realidad para justificar la invasión, que tan buenos resultados le dio en Georgia en 2008 y

²⁰ Dezcallar, J. (7 de mayo de 2022). Entrevistado en *Radio 5*. Código Crystal. <https://www.rtve.es/play/audios/codigo-crystal/codigo-crystal-jorge-dezcallar-inteligencia-geopolitica/6528746/>

²¹ Entrevista de Bruno Maçaes con Sergey Karaganov. (2 de abril de 2022). Russia cannot afford to lose, so we need a kind of a victory.... *The New Statesman*. <https://www.newstatesman.com/world/europe/ukraine/2022/04/russia-cannot-afford-to-lose-so-we-need-a-kind-of-a-victory-sergey-karaganov-on-what-putin-wants>

²² *Ibid.*

en Crimea en 2014, el Kremlin ha chocado esta vez con una campaña de contrapropaganda muy eficaz en Ucrania y en Occidente, pero las palabras de Karaganov son casi una copia literal del mensaje de Putin para anunciar la invasión, término prohibido por el Gobierno ruso, igual que el de guerra, aunque, por primera vez, el propio Putin se refirió a ella a finales de diciembre como «guerra»²³.

«Ucrania no es solo un vecino —declaraba Putin— [...], es parte inalienable de nuestra historia, cultura y espacio espiritual, y su derecho a ser un Estado soberano e independiente es más que cuestionable»²⁴.

«Su independencia y la del resto de las repúblicas soviéticas son consecuencias trágicas de errores muy graves cometidos por los fundadores de la URSS (Lenin y Stalin), agravados por Krushchev y rematados por Gorbachov, que en 1989 permitió la secesión», añadía.

A pesar de ello, según Putin, la nueva Rusia aceptó y ayudó a las nuevas repúblicas independientes: «Ucrania recibió unos 250.000 millones de dólares en subsidios, ayudas y trato comercial preferencial entre 1991 y 2013».

Buena parte de su mensaje fue una síntesis sesgada e interesada de la nueva estrategia militar de Ucrania, firmada por el presidente Volodimir Zelenski el 17 de septiembre de 2021²⁵.

«Es un texto casi por entero contra Rusia», dijo Putin. «Rechaza la situación en Crimea y Dombás, diseña un camino que desemboca en una confrontación con Rusia, aspira a la nuclearización y es una grave amenaza para Rusia».

A continuación denunciaba el rearme de Ucrania por Occidente durante los últimos años, la multiplicación de maniobras de la OTAN en territorio ucraniano —«para 2022 estaban previstos otros 10 ejercicios», señalaba—, «la reconstrucción de instalaciones portuarias en Borispol, Ivano-Frankovsk, Chuguyev y Odesa,

²³ Putin refers to war in Ukraine as a war for first time. (December 23, 2022). *DW News*. <https://www.youtube.com/watch?v=y4PCTHFo908>

²⁴ Address by the President of the Russian Federation. (21 de febrero de 2022). Texto completo en la página web «President of Russia». <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828>

²⁵ Head of State approves Strategic Defense. (17 de septiembre de 2021). *Bulletin of Ukraine*. Web oficial del presidente de Ucrania. <https://www.president.gov.ua/en/news/glava-derzhavi-zatverdiv-strategichnij-oboronnij-byuleten-uk-70713>

entre otras, para facilitar la llegada de fuerzas de la OTAN y operaciones conjuntas..., y el deseo nunca ocultado de Ucrania de integrarse en la Alianza»²⁶.

¿Tiene derecho, como país soberano, Ucrania a hacerlo?, se preguntaba el dirigente ruso. «Muy bien», se respondía a sí mismo. «Pero la Carta de la OSCE de Estambul (1999) y su Declaración de Astana (2010) prohíben «buscar la seguridad de un miembro a costa de la seguridad de otros Estados» y la entrada de Ucrania en la OTAN «es una amenaza directa para la seguridad de Rusia»²⁷.

«En la negociación de la unificación de Alemania (1990) nos prometieron que la OTAN no se extendería ni un centímetro al Este. Esos compromisos han resultado frases vacías», señalaba. «Después nos prometieron que, con las ampliaciones, mejoraría la relación con Rusia. Ha ocurrido todo lo contrario. En 2000, cuando Clinton me visitó en Moscú, le comenté la posibilidad de que Rusia entrase en la OTAN... Me respondió, por decirlo suavemente, sin gran entusiasmo». «(Occidente) no quiere una Rusia grande e independiente», concluía. «Tanto la OTAN como EE. UU. consideran a Rusia su amenaza número 1 y en sus planes Ucrania es la cabeza de puente».

Una Rusia cada día más democrática y menos hostil hacia todos sus vecinos no hubiera generado la respuesta que Putin utiliza hoy de excusa para destruir el sistema de seguridad euroatlántico de la posguerra fría y restablecer el imperio interior perdido con la ruptura de la URSS. Del resultado de la guerra depende que consiga sus objetivos.

5. Cronología de 2022

En enero, Rusia acelera el despliegue de unos 150.000 soldados en las fronteras de Ucrania, logra el respaldo de sus aliados de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) para sofocar los disturbios, con decenas de muertos, en Kazajistán y rechaza las propuestas de EE. UU. para evitar una nueva guerra en Europa. En respuesta los EE. UU., seguros de que la invasión

²⁶ Address by the President of the Russian Federation, *op. cit.*

²⁷ *Ibid.*

de Ucrania era inminente e inevitable, envía 90 millones de toneladas de armamento a Kiev²⁸.

El primer ministro británico Boris Johnson se disculpa ante el Parlamento por las fiestas en Downing Street en pleno confinamiento, la reina Isabel II retira todos los títulos militares al príncipe Andrés, Sergio Mattarella es reelegido presidente de Italia y el socialista Antonio Costa logra la mayoría absoluta en las legislativas de Portugal.

En febrero, Washington confirma el suicidio del líder del Estado Islámico, Abu Ibrahim al-Hashimi al-Qurayshi, Isabel II nombra reina consorte a Camila Parker Bowles y el Tribunal de Justicia de la UE avala la suspensión de fondos comunitarios a los países que vulneren el Estado de derecho. El día 21, Rusia reconoce la independencia de las regiones separatistas del este de Ucrania, Donetsk y Lugansk, y tres días más tarde invade Ucrania. La UE aprueba el primer paquete de sanciones²⁹, abre sus puertas a millones de refugiados ucranianos y, por primera vez en la historia, el 27 acuerda financiar, con 500 millones de euros, el envío de armas al país invadido. Ese mismo día el canciller alemán Olaf Scholz, en un discurso de menos de media hora, anuncia en el Bundestag un aumento sustancial —del 1,5 % al 2 % del PIB— de los gastos en defensa, la creación de un fondo de cien mil millones para las Fuerzas Armadas, el envío de mil armas antitanque y 500 misiles tierra-aire a Ucrania, y un plan gradual de reducción de las importaciones de energía de Rusia. Tres días antes, nada más iniciarse la invasión, había dado por liquidado el polémico gasoducto Nord Stream 2. En el contenido y en el lenguaje, el discurso de Scholtz se recibió como un *Zeitenwende* (punto de inflexión, momento decisivo o cambio de época) en Alemania³⁰. El día 28, el presidente de Ucrania, Volodímir Zelenski, que había rechazado la propuesta estadounidense de evacuación, pide a la UE la adhesión inmediata de su país.

²⁸ Para la selección de noticias en esta cronología de 2022 se han utilizado, sobre todo, el balance mensual publicado por la agencia EFE en los primeros días de diciembre y el resume semanal del *Economist* durante las 48 semanas del año.

²⁹ Entre el 23 de febrero y el 16 de diciembre de 2022 el Consejo Europeo aprobó nueve paquetes de sanciones. El noveno, el 16 de diciembre, incluía la prohibición de exportar a Rusia motores de drones, la restricción de las exportaciones de tecnologías de doble uso y de las inversiones en el sector minero de Rusia, la prohibición de las transacciones con el Banco de Desarrollo Regional ruso y la suspensión de los permisos de emisión en el territorio comunitario de otras cuatro emisoras rusas. Ver en <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/>

³⁰ Ploughshares to swords. (19 de marzo de 2022). *The Economist*. Pp. 19-21.

Desde marzo, la invasión de Ucrania por Rusia ensombrece y condiciona la vida internacional de 2022 con igual o más intensidad que la pandemia ensombreció el panorama mundial en 2020 y 2021. Noticias tan importantes para España como el apoyo del Gobierno al plan de autonomía marroquí para el Sahara Occidental, la toma de posesión de Gabriel Boris en Chile o el atentado terrorista en una mezquita chií de Pakistán, con al menos 56 muertos, quedan marginadas ante la invasión de Ucrania. El día 3, Moscú, con unidades de su ejército a pocos kilómetros de Kiev, acepta negociar corredores humanitarios para la salida de civiles, el 4 ocupa la central nuclear de Zaporíyia horas antes de que la OTAN descarte la imposición de una zona de exclusión aérea, miles de rusos contrarios a la invasión son detenidos y la guerra provoca una espiral inflacionista, disparando el precio del crudo Brent a casi 140 \$/barril. El 8, los EE. UU. prohíben la importación de gas y petróleo rusos, y aceleran el envío de armas a Ucrania. El 9 Rusia bombardea un hospital infantil de Mariúpol, en la costa del mar de Azov, el 13 una base ucraniana a 25 km de la frontera polaca y en los días siguientes numerosos objetivos civiles y militares desde Leópolis, en el oeste, a Chernihiv, en el norte de Ucrania. La promesa rusa del día 29 en las negociaciones entre Rusia y Ucrania en Estambul de reducir al mínimo los ataques a las grandes ciudades nunca se respetó. Al contrario, cuando Rusia perdió la iniciativa terrestre, en el verano, se intensificó y se convirtió en rutina diaria. El 24, Corea del Norte lanza, supuestamente, su primer misil intercontinental en más de cuatro años, coincidiendo con una cumbre de los dirigentes occidentales en Bruselas. Antes de concluir 2022 el régimen de Kim Jong-un había lanzado cerca de cien misiles, entre ellos varios intercontinentales, más que nunca en el pasado, en un desafío claro de la ONU y de las potencias occidentales.

El 2 de abril, tras la retirada rusa de Bucha y de otras ciudades del norte de Ucrania, se publican las imágenes de una matanza, con al menos 412 muertos. El 7 Rusia es suspendida en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y como observador permanente de la OEA, y la UE prohíbe la importación de carbón ruso y la exportación de armas a Rusia. El 9, Ucrania cumple la solicitud de ingreso en la UE, el 14, hunde el crucero Moskva, buque insignia ruso, en el mar Negro y, el 18, la ONU confirma 2.072 civiles muertos (169 niños) en las primeras siete semanas de guerra³¹.

³¹ Una de las investigaciones más exhaustivas sobre los diez primeros meses de la guerra, del *New York Times*, cifraba, a partir de fuentes oficiales como el Pentágono,

El 19, el FMI calcula erróneamente en un 8,5 % el desplome de la economía rusa por la guerra³². El 20, Rusia prueba el misil intercontinental Sarmat y amenaza con un despliegue nuclear en el Báltico si Suecia y Finlandia entran en la OTAN. No habían pasado 2 meses de la invasión y ACNUR estimaba ya en 5 millones los refugiados ucranianos y en 12 millones las personas obligadas a abandonar sus hogares. El 24, Zelenski denuncia la existencia de campos de concentración rusos y deportaciones masivas de ucranianos a Siberia. En los últimos días de abril se suceden varios ataques en la república moldava de Transnistria. España, Portugal y la Comisión Europea acuerdan un sistema especial para reducir el precio de la luz, Rusia corta el gas a Bulgaria y Polonia por no aceptar el pago en rublos y la ONU reconoce disponer de «pruebas recientes» de crímenes de guerra por parte de Rusia mientras se intensifican las investigaciones sobre el terreno.

Al menos en tres ocasiones en 2022 —el 2 de marzo, el 7 de abril y el 12 de octubre— la Asamblea General se pronunció. En marzo (por 141 votos favor, 5 en contra, 35 abstenciones y 12 ausentes) deploró en los términos más firmes la agresión rusa en Ucrania y exigió su retirada completa e incondicional³³. En abril, la resolución, que pidió la suspensión de Rusia en el Consejo de Derecho Humanos, fue aprobada por 93 países, rechazada por 24 y 58 se abstuvieron³⁴. El 12 de octubre, 143 países votaron

el ministerio de Defensa británico y los servicios secretos occidentales, en unas 300.000 las bajas (muertos y heridos) hasta ese momento. Dos de cada tres de esas bajas eran combatientes y el resto civiles. Véase *Putin's War*. (16 de diciembre de 2022). <https://www.nytimes.com/interactive/2022/12/16/world/europe/russia-putin-war-failures-ukraine.html> Un mes antes el general Mark Milley cifraba en unos 100.000 soldados rusos, otros tantos ucranianos y unos 40.000 civiles las bajas en el conflicto hasta primeros de noviembre. Véase Samantha Lock and agencies. (10 de noviembre de 2022). US estimates 200,000 military casualties on all sides in Ukraine war. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2022/nov/10/us-estimates-200000-military-casualties-all-sides-ukraine-war>

³² Diez meses después, esa previsión ha resultado muy desviada y hubo que reducirla a la mitad. Sobre el impacto económico en Rusia de la guerra ya disponemos de abundante bibliografía, pero será obligado revisarla una y otra vez de acuerdo con la evolución del conflicto. Véase el análisis de Prokopenko, A. (19 de diciembre de 2022). *The Cost of war: Russian Economy Faces a Decade of Regress. Carnegie Endowment for International Peace*. <https://carnegieendowment.org/politika/88664>

³³ UN General Assembly resolution ES-11/1. (2 de marzo de 2022). https://en.wikisource.org/wiki/United_Nations_General_Assembly_resolution_ES-11/1#:~:text=The%20UN%20General%20Assembly%20Resolution,2022%20Russian%20invasion%20of%20Ukraine

³⁴ UN General Assembly votes to suspend Russia from the Human Rights Council. (7 de abril de 2022). *UN News*. <https://news.un.org/en/story/2022/04/1115782>

contra los referéndums de anexión de Rusia en territorio de Ucrania, solo 5 a favor (Bielorrusia, Corea del Norte, Nicaragua, Siria y Rusia) y 35 se abstuvieron³⁵. El relativo aislamiento de Occidente en sus sanciones a Rusia y el voto del llamado «resto» o Sur global, como escribía Pascal Boniface en el primer dossier de *La Vanguardia* de 2023, demuestran que estamos en otro caso de *Occidente versus el resto*, un mundo que «ya no soporta ser considerado menor de edad carente de derechos ante unas grandes potencias que se arrojan el derecho de determinar qué reglas hay que respetar...»³⁶.

La guerra apenas dejó espacio para las victorias de Viktor Orbán en Hungría (por cuarta vez) y de Aleksandar Vucic en Serbia, el cierre del caso Jamal Khashoggi, asesinado por agentes saudíes en 2018 en Estambul, la reelección de Emmanuel Macron, el 24, en Francia y la adquisición de Twitter por 44.000 millones de dólares por el empresario Elon Musk.

A primeros de mayo el avance ruso se había frenado en Jarkov y Ucrania solo había perdido el control de una capital de provincia, Jersón. El 9 de mayo pasa sin ningún anuncio sustancial —de victorias, movilizaciones o escaladas— de Putin. El 18 Suecia y Finlandia solicitan su ingreso en la OTAN. El 27 la Iglesia Ortodoxa de Ucrania rompe con la moscovita y el 31 Osetia del Sur suspende el referéndum previsto para junio sobre su incorporación a Rusia.

El jueves 19 el Senado estadounidense aprueba, con el apoyo de demócratas y republicanos, una partida de 40.000 millones de dólares en ayuda económica y militar para Ucrania, coincidiendo con la visita de los dirigentes sueco y finlandés a la Casa Blanca para reafirmar y acelerar su ingreso en la Alianza Atlántica³⁷. Ante las advertencias de algunos congresistas republicanos, antes y después de recuperar la mayoría en la Cámara de Representantes en noviembre, de revisar lo que consideran «un cheque en blanco» a Ucrania, la mayoría demócrata saliente aprobó una segunda partida de otros 45.000 millones de dólares (20.000

³⁵ Ukraine: UN General Assembly demands Russia reverse course on attempted illegal annexation. (12 de octubre de 2022). *UN News*. <https://news.un.org/en/story/2022/10/1129492>

³⁶ Boniface P. (Enero-marzo 2023). Desorden mundial, fin de la pax americana y mundo multipolar. *Vanguardia Dossier*. N.º 86. Pp. 6-15.

³⁷ US Congress approves new \$40 billion Ukraine package. (19 de mayo de 2022). *France 24*. <https://www.france24.com/en/europe/20220519-live-g7-ministers-to-discuss-war-s-impact-on-global-economy>

millones para armas y equipos militares) el 23 de diciembre, que incluía la primera batería de misiles Patriot³⁸ y, sobre todo, aseguraba la continuación de la ayuda hasta el verano de 2023.

En el Úlster, el 6 de mayo, el Sinn Féin gana las elecciones por primera vez desde 1921, el 8 el hijo del dictador Ferdinand Marcos es elegido nuevo presidente de Filipinas, el 10 Carlos de Inglaterra sustituye, también por primera vez, a la reina Isabel II en la apertura del Parlamento y el 15 Hizbulá pierde la mayoría en el Parlamento libanés en las elecciones generales.

En junio la UE concede a Ucrania y Moldavia el estatus de países candidatos y la OTAN, en su segunda cumbre en Madrid desde el ingreso de España en la Alianza a comienzos de los ochenta, desbloquea el veto turco a la entrada de Suecia y Finlandia, aprueba un Nuevo Concepto Estratégico (el octavo en la historia de la Alianza), reafirma su política de puertas abiertas a nuevos miembros que lo deseen y que reúnan las condiciones para entrar, señala a Rusia como la amenaza principal y se compromete a reforzar su presencia en el frente oriental y la ayuda a Ucrania frente a Moscú.

Un día antes, el 27, por primera vez desde la revolución bolchevique, Rusia incumple sus obligaciones de pago de la deuda exterior.

La guerra y la enfermedad de Isabel II arrinconaron en los medios la crisis de gobierno y el Jubileo de Platino a primeros de junio en el Reino Unido, la suspensión del Tratado de Amistad entre Argelia y España, el avance de la izquierda y la ultraderecha en las legislativas francesas, la enésima disolución del Parlamento y el adelanto de elecciones en Israel, y cuatro de las noticias más importantes del año, aparte de las elecciones de noviembre, en los EE. UU.: las continuas matanzas de inocentes en tiroteos indiscriminados, la anulación por su Tribunal Supremo del derecho al aborto vigente desde 1973, la identificación de Donald

³⁸ US approves Patriot missiles, new \$45b aid package for Ukraine. (23 de diciembre de 2022). Voa. <https://www.voanews.com/a/us-patriot-missiles-new-45b-aid-package-for-ukraine/6889446.html> Para una información más detallada de la ayuda estadounidense a Ucrania desde 2014, ver la nota publicada por el Pentágono el 21 de diciembre de 2022 en <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3138602/us-announces-298-billion-in-aid-to-ukraine/> también el Informe del Congressional Research Service del 7 de diciembre de 2022: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12040> y el trabajo de Cancian, M. F. (18 de noviembre de 2022) para el CSIS de Washington: <https://www.csis.org/analysis/aid-ukraine-explained-six-charts>

Trump por el Comité del 6J como instigador del asalto al Capitolio y la creciente presión migratoria en su frontera con México por el deterioro de las condiciones de vida en muchos vecinos del sur.

En julio dimite el primer ministro británico, Boris Johnson, es asesinado el ex primer ministro japonés Shinzo Abe y Rusia anuncia su retirada de la Estación Espacial Internacional a partir de 2024, uno de los pocos mecanismos de cooperación con Moscú que aún sobreviven. El Parlamento Europeo declara «verdes» el gas y la energía nuclear, y Rusia suspende los suministros por el gasoducto Nord Stream todavía operativo por «problemas de mantenimiento», mientras su ejército entra en Lisichansk (Lugansk) y siguen descubriéndose fosas comunes con centenares de cadáveres en Mariúpol y otras ciudades de las que se ve obligado a retirarse. La noticia más positiva de julio fue, sin duda, el acuerdo alcanzado en Estambul por Rusia y Ucrania el día 22, con ayuda de Turquía y la ONU, para desbloquear las exportaciones de grano por corredores seguros desde tres puertos ucranianos en el mar Negro. Firmado tres días más tarde y renovado en noviembre, el acuerdo ayudó a mitigar el hambre y la inflación que el bloqueo estaba provocando en docenas de países.

En agosto, Rusia suspende las inspecciones de sus instalaciones nucleares por los EE. UU. en el marco del tratado START III, el presidente francés y la ONU logran que Putin permita el envío de una misión de la OIEA a la central nuclear de Zaporizhzhia y es asesinada en Moscú la hija del líder del movimiento neoeuroasianista Alexander Dugin. Tras diez años de tensiones, el 17, Israel y Turquía restablecen relaciones diplomáticas. Frenado el avance ruso en el norte y en el sur de Ucrania, la atención se desvía durante unos días a la tensión provocada por la visita de la *speaker* de la Cámara Baja estadounidense Nancy Pelosi a Taiwán, los 44 muertos palestinos en tres días de enfrentamientos en Gaza, el registro de la mansión de Trump en Florida por el FBI, el fallido intento de asesinato contra Salman Rushdie 34 años después de la fetua del ayatola Jomeini y la mal llamada Ley de Reducción de la Inflación, en vigor desde el 16 de agosto, uno de los principales éxitos legislativos de Joe Biden desde que llegó a la Casa Blanca³⁹.

³⁹ By the numbers: the Inflation Reduction Act. (15 de agosto de 2022). *The White House*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/15/by-the-numbers-the-inflation-reduction-act/>

China respondió a la visita de Pelosi, desaconsejada siempre por la Casa Blanca, con el lanzamiento de misiles y las maniobras aeronavales más intensas (con más de cien aviones, más de diez destructores y fragatas, y sus dos portaaviones) en los espacios limítrofes⁴⁰. Si pretendía, con ello, intimidar a Washington y sus aliados, provocó el efecto contrario: un reforzamiento de la cooperación entre Washington y Tokio, y de ambos con Taipéi, una mayor presencia militar de ambas potencias en la región, un aumento de los gastos en defensa de Japón en más de 7.000 millones de dólares para el año fiscal 2023⁴¹ y un endurecimiento de la posición ante China en las nueva Estrategia de Seguridad Nacional de los EE. UU., publicada en octubre, y de Japón, publicada a mediados de diciembre.

En septiembre, Rusia corta indefinidamente el flujo de gas a Europa por el Nord Stream, fuerzas ucranianas liberan la mayor parte de la región de Jarkov, principal derrota rusa en cinco meses, y descubren en Izium más de 400 tumbas sin identificar. El 21, Putin anuncia la «movilización parcial» de 300.000 reservistas para la guerra, el 22, realiza con Ucrania el mayor intercambio de prisioneros hasta entonces y el 24, pone en marcha los referéndum de anexión de las regiones ocupadas de Lugansk, Donetsk, Jersón y Zaporíyia. El 28 la UE aprueba el octavo paquete de sanciones, entre ellas un tope al precio del petróleo, el 27, Dinamarca denuncia tres fugas en el Nord Stream, el 29, Suecia detecta otra (al cierre de esta edición nadie había podido probar autoría y/o sabotaje) y el 30, Putin preside la ceremonia de anexión de los territorios ocupados. En el Reino Unido el 6, Liz Truss sustituye a Boris Johnson al frente del Gobierno y dos días después fallece la reina Isabel II tras 70 años de reinado. En Italia una coalición dirigida por la ultraderecha gana las elecciones y Georgia Meloni, líder de los Hermanos de Italia, se convierte en la primera mujer al frente de un gobierno de Italia tras jurar su cargo el 22 de octubre. En Irán la muerte, el 16, de Mahsa Amini, de 22 años, en una comisaría tras ser detenida por no llevar bien puesto el velo desencadena una oleada de protestas contra el régimen y de represión policial durante los meses siguientes con centenares de muertos y miles de detenidos.

⁴⁰ Sahagún, F. (6 de agosto de 2022). Taiwan, entre el águila y el dragón. *El Mundo*. P. 13.

⁴¹ Yamaguchi, T. y Takemoto, Y. (9 de diciembre de 2022). Japan to increase defense budget... *Reuters*. <https://www.reuters.com/markets/asia/japan-increase-defence-budget-by-73-bln-fiscal-2023-sources-2022-12-09/>

El 7 de octubre, la Administración Biden anuncia limitaciones estrictas a la venta de tecnología para la producción de semiconductores a China, imprescindibles para numerosos sectores, desde las supercomputadoras a las armas guiadas⁴². El mismo día, un crítico bielorruso, Ales Bialatski, y dos organizaciones —la rusa Memorial y el Centro de Libertades Civiles de Ucrania— reciben el Nobel de la Paz. El 8, Ucrania destruye parte del puente ruso sobre el estrecho de Kerch el único que une Rusia y Crimea, interrumpiendo el tráfico durante días, y Rusia intensifica su campaña de ataques con misiles, drones y bombas contra las ciudades y las infraestructuras ucranianas. El 19, Putin declara la ley marcial en las regiones anexionadas de Ucrania. El 20, apenas mes y medio después de tomar posesión, se ve obligada a dimitir Liz Truss como primera ministra británica tras el varapalo de los mercados y de sus principales aliados a sus propuestas económicas y el 30, Lula da Silva es elegido presidente de Brasil por un estrecho margen (50,9 %) sobre Jail Bolsonaro, confirmando casi dos años de derrotas de los principales gobernantes, en su mayoría conservadores, de América Latina.

En la primera semana de noviembre, Ucrania recupera la capital de Jersón. El 8, los demócratas obtienen unos resultados mucho mejores de los previstos en las elecciones de medio mandato, aunque pierden la mayoría en la Cámara Baja. Catorce años después de su refundación en respuesta a la crisis financiera de 2008, el 16, el G20 concluye su cumbre de 2022 en Bali con un comunicado de 34 puntos que puede leerse como la respuesta principal de la comunidad internacional a las «crisis multidimensionales sin precedentes» (pandemia, cambio climático y guerra de Ucrania) que afronta el sistema internacional en 2023⁴³. El 20, con dos días de retraso, se cierra en Sharm el Sheikh (Egipto) la COP27 sobre el clima sin resultados relevantes, pues el acuerdo principal —el llamado fondo para la justicia climática contra los grandes desastres— está vacío de contenido y la mayor parte de los países están lejos de cumplir sus compromisos nacionales de reducción de emisiones de acuerdo con los objetivos del Acuerdo

⁴² Swanson, A. (7 de octubre de 2022). Biden Administration Clamps down on China's access to chip technology. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2022/10/07/business/economy/biden-chip-technology.html>

⁴³ G20 Bali Leaders' Declaration. (15-16 de noviembre 2022). *White House*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/16/g20-bali-leaders-declaration/>

de París de 2015⁴⁴. En un mensaje de audio el Estado Islámico confirma el día 30 la muerte de su máximo líder, Abu al Hassan al Hishami, y la elección de Abu al Husain al Husaini al Quraishi como nuevo jefe.

6. Tendencias 2023

En sus previsiones para este año, Stratfor (Rane)⁴⁵, como la mayor parte de los analistas internacionales, consideraba improbable un alto el fuego en Ucrania y el levantamiento de las sanciones a Rusia, aunque anticipaba un aumento de las presiones occidentales sobre Kiev para que haga concesiones a Moscú si, con ellas, se puede aliviar la escasez de gas en los mercados para el invierno 2023-24. «El tope del precio impuesto al petróleo ruso tendrá un impacto limitado en los primeros meses a causa de la recesión», añadía. La UE concentrará sus esfuerzos en blindarse frente a las crisis de la inflación y de la energía, y en reforzar su autonomía en los ámbitos tecnológico y de las materias primas. El crecimiento económico de China se recuperará lentamente a medida que se levanten las restricciones de la COVID-19, pero «el aumento previsto de las infecciones puede frenar temporalmente la recuperación y obligar a las autoridades a reactivar algunas restricciones si el número de muertos se dispara». Rane preveía también para 2023 un aumento de la represión china en Hong Kong, escasas probabilidades de invasión de Taiwán y una intensificación de la guerra comercial con los EE. UU. y algunos de sus principales aliados en tecnologías como los semiconductores, la inteligencia artificial y la computación cuántica.

Daba por hecho el fracaso definitivo de las negociaciones entre los EE. UU. e Irán sobre el programa nuclear, una escalada de la guerra encubierta de Israel y la continuación de las protestas dentro de Irán.

«Es improbable que las protestas lleven a los dirigentes iraníes a introducir reformas sociales sustanciales..., lo que agravará la brecha entre Irán y las potencias occidentales... La caducidad en octubre de 2023 del embargo de la ONU

⁴⁴ KeytakeawaysfromtheCOP27climatesummitinEgypt. (21 denoviembrede2022). Reuters. <https://www.reuters.com/business/cop/key-takeaways-cop27-climate-summit-egypt-2022-11-20/>

⁴⁵ 2023 Annual Forecast: a global overview. (18 de diciembre 2022). Rane. <https://worldview.stratfor.com/article/2023-annual-forecast-global-overview>

sobre la tecnología de misiles a Irán puede multiplicar las exportaciones de estas armas iraníes a Rusia... La tensión creciente entre Irán y Occidente paralizará los planes estadounidenses de reducción de su presencia militar en Oriente Medio⁴⁶».

Tras muchos años en el Consejo Nacional de Inteligencia, Matthew Burrows y Robert A. Manning identificaban a finales de diciembre diez riesgos globales destacados para 2023⁴⁷:

- **Policrisis por la guerra de Ucrania**, que puede degenerar en fatiga y poner en peligro apoyos vitales a medida que Putin intensifique su estrategia de atrición (probabilidad media-alta).
- **Creciente inseguridad alimentaria**, aunque termine la guerra de Ucrania y continúen sus envíos de grano. Desde 2019 el número de habitantes del planeta, que en 2022 superó oficialmente los 8.000 millones, con inseguridad alimentaria severa, pasó de 139 millones a 345 millones (probabilidad alta).
- **Tensiones y confrontación con Irán**, que está acelerando la producción de uranio enriquecido (ya ha llegado al 60 % y en semanas puede llegar al 90 % para producir las primeras bombas nucleares en dos años o menos). Su apoyo a Rusia, el nuevo gobierno de extrema derecha en Israel y una Cámara de Representantes estadounidense con mayoría republicana aumentan la presión para bombardear o sabotear la planta de enriquecimiento de Fordow y las instalaciones de drones y misiles iraníes (probabilidad alta).
- **Agravamiento de las crisis de deuda** en el mundo en desarrollo. El Programa de Desarrollo de la ONU ha advertido que 54 países de ingresos bajos y/o medios «tiene problemas de deuda graves». Representan el 18 % de la población global, más de la mitad de los habitantes del planeta en extrema pobreza y el 28 % de los cincuenta países del mundo más vulnerables al cambio climático. Su situación, agravada por la pandemia y la guerra de Ucrania, complica el cumplimiento de los objetivos de desarrollo de la ONU en 2030 (probabilidad media-alta).
- **Deuda global sin control**. Tanto la privada como la pública (unos 300 billones de dólares a finales de 2022) es mucho más

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ The top ten global risks of 2023. (19 de diciembre de 2022). *The National Interest*.

elevada que en la crisis financiera de 2007-08, las condiciones financieras de los principales países de la OCDE son peores, la cooperación internacional se ha degradado y el G-20, decisivo en la respuesta a la crisis de hace 15 años, tiene más dificultades para responder con eficacia (probabilidad media).

- **Deterioro de la cooperación global.** Los riesgos globales —desde el cambio climático a la deuda, pasando por la basura en el espacio exterior y la creciente competencia entre las grandes potencias— coinciden con un deterioro acelerado de los mecanismos de cooperación y el encuentro en Bali de Joe Biden y Xi Jinping no parece suficiente para revertir el proceso. Asistimos a una ruptura gradual del sistema multilateral que aumenta los riesgos de mayor pobreza, nacionalismo más agresivo y conflictos (probabilidad alta).
- **Un sistema fragmentado y tecnopolarizado.** Si las grandes potencias se empeñan, como están haciendo los EE. UU., en buscar la autosuficiencia en semiconductores, se necesitarán inversiones de 1 billón de dólares y los chips costarán entre un 35 % y un 65 % más. Según un estudio del McKinsey Global Institute, de las 81 tecnologías más avanzadas que produce China, se siguen las normas globales en más del 90 % y en muchas de ellas entre el 20 y el 40 % de los *inputs* procede de multinacionales extranjeras. A largo plazo, el desacoplamiento de la economía mundial en dos bloques, uno chino y otro occidental, «reducirá el PIB global en al menos un 5 %, más que la crisis financiera de 2007-08 según la OMC» (probabilidad media-alta).
- **El empeoramiento del cambio climático.** La COP27 terminó con más frustración que otra cosa, en buena medida por la oposición de los productores de petróleo a la desaparición de los combustibles fósiles, y la mayor parte de los científicos cree que el mundo superará pronto el límite de grado y medio sobre niveles preindustriales fijado en 2015. Esto nos condena a «temperaturas más elevadas y cambios más peligrosos en las precipitaciones que reducirán las cosechas» (probabilidad alta).
- **Aumento de la tensión entre China y los EE. UU.** La reanudación del diálogo sobre comercio, clima, cooperación militar y espacios marítimos tras la cumbre Biden-Xi de noviembre se ha visto amenazada desde el primer día por el nacionalismo volátil en ambos países. «Aunque consideramos muy baja la

probabilidad de que China busque la unificación por la fuerza con Taiwán en 2023 o en varios años, la nueva Taiwan Policy Act reactivará las demostraciones de fuerza y la demonización mutua» (probabilidad media-alta).

- **Deterioro de la situación en la península de Corea.** La multiplicación de pruebas misilísticas de Corea del Norte para poder sobrevivir a una respuesta nuclear y reforzar su capacidad de chantaje y presión en 2022 continuará y, seguramente, coincidirá con su séptima prueba nuclear en 2023. No se ha producido aún, seguramente, gracias a China, que no desea otro encontronazo con los EE. UU. en el Consejo de Seguridad de la ONU. «El arsenal de Pyongyang ya es más que suficiente para la disuasión... y el presidente Kim Jung-un podría verse tentado a provocaciones que pueden desatar nuevas crisis o un choque Norte-Sur» (probabilidad media-alta).

7. Previsiones del CFR, el Atlantic Council, Foreign Policy y el FT

En sus previsiones para 2023, el Council on Foreign Relations destaca la persistencia de la inseguridad alimentaria, el rearme militar en Asia, las fuertes presiones para una revisión de las relaciones entre India y Rusia, la alarmante fuga de los jóvenes mejor formados de Nigeria y la creciente polarización política en los EE. UU.⁴⁸.

En su informe anual de previsiones globales, los principales investigadores del Atlantic Council destacan 12 riesgos y 11 oportunidades en 2023⁴⁹. Los riesgos son la superación del grado y medio en el calentamiento global (alto); la nuclearización de Irán (alto); la ruptura de la Colombia gobernada por Gustavo Petro con los EE. UU. (medio); la fragmentación completa e irrevocable de Internet (bajo); la fatiga de la ayuda a Ucrania (bajo); la consolidación del terrorismo yihadista desde el mar Rojo al Atlán-

⁴⁸ Visualizing 2023... (9 de diciembre de 2022). CFR. https://www.cfr.org/article/visualizing-2023-trends-watch?utm_source=twtw&utm_medium=email&utm_campaign=TWWTW%202022Dec30&utm_term=TWWTW%20and%20All%20Staff%20as%20of%207-9-20

⁴⁹ The top 23 risks and opportunities for 2023. *The Atlantic Council*. https://www.atlanticcouncil.org/content-series/atlantic-council-strategy-paper-series/risks-opportunities-2023/?mkt_tok=NjU5LVdaWC0wNzUAAAGI3rAHmmJb6Vz-xRZ-KTLzI2u__6mthmTSD07B0gqUJ2_mQkcTnJ7euid6RR99vU5ynyDfNXSVP7IxHtyfxt-PvwptnG02k6F6NT6FQOjGdrL5M

tico (medio); una grave crisis, sin llegar a la guerra abierta, en Taiwán (bajo-medio); el alejamiento, si no abandono, del dólar no solo de adversarios como China, sino también de aliados o socios como India, Indonesia, Malasia y Sudáfrica (bajo-medio); desafíos y tensiones que pueden acelerar la tantas veces anunciada retirada estadounidense de Oriente Medio (bajo-medio); una cadena de quiebras en los países en desarrollo por la recesión global (medio); déficit de confianza en las instituciones que desestabilizan interiormente muchas democracias (medio); y una grave crisis en las relaciones trasatlánticas por la guerra tecnológica entre China y los EE. UU.

En la lista de oportunidades o procesos positivos, recojo las tres principales:

1. 2023 podría ser, si se hacen las cosas bien, un año decisivo para la transición energética.
2. La UE, aunque sigue careciendo de los instrumentos necesarios para ser una potencia dura, puede empezar a actuar como una gran potencia ante la hostilidad de Rusia y la ascendencia de China. El Groupe d'études géopolitiques resumía en diez «tendencias cruciales» los cambios en la seguridad y defensa de la UE para 2023 tras la ruptura del equilibrio provocado por la guerra de Ucrania⁵⁰.
3. Aunque en 2022 solo se comprometieron 230 millones de dólares para ayudar a las zonas más vulnerables al cambio climático, en el nuevo año se pueden multiplicar las ayudas gracias a la aportación de inversores privados.

La lista de los diez conflictos más graves en 2023 del presidente y vicepresidente del International Crisis Group para Foreign Policy se abre con Ucrania, sin final previsible, y se cierra con Taiwán «cada vez más inestable, con Washington tratando de mantener su primacía en la región y Pekín firme en su objetivo de unificación con la isla»⁵¹.

⁵⁰ Weber, G. (3 de enero de 2023). 10 points sur la défense européenne en 2023. *Le Grand Continent* <https://legrandcontinent.eu/fr/2023/01/03/10-points-sur-la-defense-europeenne-en-2023/>

⁵¹ Ero, C. y Atwood, R. (1 de enero de 2023). 10 conflicts to watch in 2023. *Foreign Policy*. https://foreignpolicy.com/2023/01/01/ukraine-yemen-armenia-congo-iran-ethiopia-haiti-10-conflicts-2023/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=Flashpoints%20OC&utm_term=63640&tpcc=Flashpoints%20OC#full-list

Entre Ucrania y Taiwán incluyen, por este orden, Armenia-Azerbaiyán, Irán, Yemen, Etiopía, la República Democrática del Congo y Grandes Lagos, el Sahel, Haití y Pakistán.

Dos años después de la última guerra, con más de 7.000 soldados muertos, por Nagorno-Karabaj, «Armenia y Azerbaiyán parecen condenadas a otra confrontación, previsiblemente más corta, pero no menos dramática que la anterior».

Yemen, a pesar de la tregua de abril de 2022, sigue en el limbo y ambas partes se preparaban a comienzos de año para volver a los combates. En el este de la RDC los rebeldes del M23, apoyados por Ruanda (uno de los numerosos grupos armados activos en el país con apoyo de vecinos o potencias externas), seguían sitiando varias ciudades y poniendo en jaque tanto al Ejército nacional como a los cascos azules de la ONU en un año electoral. En el Sahel, Burkina Faso, Malí y Níger no ofrecían indicio alguno de poder acabar con las insurgencias islamistas o impedir al menos que extiendan su guerra al sur, al golfo de Guinea.

Las interrogantes principales que hacía el *Financial Times* a sus principales corresponsales y columnistas para anticiparse al 2023 eran si se lograría un alto el fuego en Ucrania, el riesgo de apagones por los problemas de energía en Europa, la superación del límite del grado y medio centígrados en las temperaturas globales, si la Reserva Federal empezaría a recortar de nuevo los tipos de interés, si Rishi Sunak acabaría el año en el 10 de Downing Street, si el Banco Central Europeo pondrá fin a las subidas de tipos, si Joe Biden se presentará a la reelección en 2024, si Donald Trump será juzgado y condenado, si China recuperará el crecimiento por encima del 5 %, si Pekín invadirá o bloqueará Taiwán, si se pondrá fin a la era de Erdogan en las elecciones de junio en Turquía y a las protestas en Irán, si asistiremos a una espiral de quiebras o bancarrotas en África, si sobrevivirá Twitter y si habrá nuevas fusiones o ventas de las grandes plataformas de comunicación digital.

Estas son sus respuestas:

- No se daban a primeros de año las condiciones para un alto el fuego en Ucrania (Tony Barber).
- Los apagones en Europa dependerán de las temperaturas del invierno. Hay reservas suficientes para los próximos meses, pero no se pueden descartar tras 18 meses de tensiones en el sistema energético mundial (David Shepard).

- No es probable que se sobrepase el techo del grado y medio de aumento de la temperatura global en 2023, pero sí en 2024 (Pilita Clark).
- Los mercados esperan que los tipos de interés de la Reserva Federal lleguen al 4,9 % en el primer semestre de 2023 y luego se reduzcan hasta el 4,4 % en los meses siguientes (Martin Wolf).
- Se espera que Sunak se mantenga al frente del Gobierno británico hasta bien entrado 2024, aunque cada vez más acosado desde sus propias filas (Miranda Green).
- No es probable que el Banco Central Europeo active el mecanismo anunciado en julio de 2022 para defender a los miembros que se vean sometidos a fuertes subidas de la prima de riesgo en sus emisiones de bonos (Tej Parikh).
- Biden tendrá 81 años en noviembre de 2024 y 82 cuando jure su cargo el vencedor de las próximas presidenciales, pero no se puede descartar aún que se presente (Courtney Weaver).
- Por lo que ya sabemos, Donald Trump será acusado en al menos una de las cuatro investigaciones principales abiertas contra él, aunque seguirá negándolo todo y rechazándolas como «una caza de brujas» (Edward Luce).
- China recuperará, una vez aprenda a vivir con la COVID-19, un crecimiento de más del 5 % (James Kynge) y no es probable que invada Taiwán en 2023 (Gideon Rachman).
- Erdogan utilizará todo tipo de medios (ya lo está haciendo), para seguir en el poder a pesar de su pérdida de popularidad (Laura Pitel).
- La resiliencia mostrada por los manifestantes en Irán indica que, de una u otra forma, las protestas seguirán (Andrew England).
- Ghana se salvó de la quiebra en 2022 con ayuda del FMI y al menos tres países africanos —Chad, Etiopía y Zambia— se han acogido al programa del G20 para los países en desarrollo más endeudados. No serán los últimos (David Pilling).
- Twitter sobrevivirá a Elon Musk (Elaine Moore), otras criptomonedas se hundirán (Robin Wigglesworth) y seguirán las fusiones y/o ventas de grandes plataformas digitales, empezando

por la Warner, pero probablemente no antes de 2024 (Alex Barker).

Siete grandes cumbres alumbrarán el futuro de las relaciones entre las grandes potencias y el llamado Sur global, y entre este Sur global o «resto» del planeta y las potencias medias: la Conferencia del Agua en Nueva York (22-24 de marzo), el G7 en Hiroshima (19-21 de mayo), la cumbre de la OTAN en Vilnius (11-12 de julio), la del G20 en Nueva Delhi (9-10 de septiembre), la Asamblea General de la ONU (12-30 de septiembre), la COP28 sobre el cambio climático en Dubai (30 de noviembre-12 de diciembre) y la cumbre de ASEAN en Indonesia en fecha por determinar al cierre de este texto⁵².

A pesar del languideciente estado de la democracia en el planeta, millones de ciudadanos volverán a las urnas en el nuevo año. Las que más preocupan a los observadores por su impacto en la seguridad regional o global son las de Nigeria, el país más poblado de África, a finales de febrero; las turcas a mediados de junio; las pakistaníes y argentinas en octubre, y las de Bangladés en diciembre⁵³. Por razones obvias, los europeos seguramente estaremos más pendientes de las elecciones en Grecia, Polonia, Estonia, República Checa y España.

Damos por hecho casi siempre que las guerras, antes o después, terminan en negociaciones, pero con frecuencia acaban o se paralizan en las urnas. Así ocurrió con Vietnam, Argelia y la Serbia de Milosevic en 2000. «Hoy la guerra de Ucrania tiene lugar a la sombra de elecciones decisivas previstas para 2024. Los comicios en dos años en Rusia, Ucrania Taiwán y los EE. UU. serán cruciales en los cálculos de unos y otros sobre la marcha del conflicto»⁵⁴.

Aunque Rusia y China entraban en 2023 debilitadas, «siguen siendo una grave amenaza para la democracia» y, «cuanto más

⁵² Mullan, T. (19 de diciembre de 2022). Global summits in 2023... CFR. https://www.cfr.org/councilofcouncils/global-memos/global-summits-2023-test-rise-rest?utm_source=twtw&utm_medium=email&utm_campaign=TWTW%202022Dec30&utm_term=TWTW%20and%20All%20Staff%20as%20of%207-9-20

⁵³ Lindsay, J. M. (12 de diciembre de 2022). Five elections to watch in 2023. CFR. https://www.cfr.org/blog/five-elections-watch-2023-0?utm_source=twtw&utm_medium=email&utm_campaign=TWTW%202022Dec30&utm_term=TWTW%20and%20All%20Staff%20as%20of%207-9-20

⁵⁴ Krastev, I. (5 de enero de 2023). World elections will shape the outcome of the war in Ukraine. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/c6972372-a02a-4b42-abba-3d98296e08f3>

desesperados sean sus problemas internos, más necesitarán desacreditar los sistemas alternativos de gobierno y denigrar a sus adversarios democráticos»⁵⁵. Determina, entre otras muchas causas, su intensa guerra de desinformación, la intervención china en Hong Kong y, desde febrero, la invasión rusa de Ucrania. Se trata de instalar gobernantes leales o sumisos y, finalmente, «un sistema internacional nuevo y fragmentado que privilegie la soberanía nacional sobre los derechos humanos»⁵⁶.

8. Lo mejor y lo peor del segundo año de Biden

«Para quienes han dado por liquidada la era americana, 2022 fue una gran sorpresa», recordaba uno de los columnistas más veteranos del *Washington Post*, Sebastian Mallaby, a primeros de enero⁵⁷. Citaba, como argumentos en su defensa, la respuesta a Rusia en Ucrania y contra el desafío militar-industrial chino, la ampliación de la OTAN y el reforzamiento de las alianzas con Japón, Australia y la India.

Impresionante, sin duda, pero en sus dos primeros años de mandato compartió con Donald Trump su oposición a un comercio más libre y «ahora, por razones económicas y de política exterior, tiene que cambiar de dirección» y «recurrir al libre comercio para aislar a los enemigos y consolidar la relación con los amigos».

Como cada año, Marc Thiessen selecciona para el *Washington Post* lo mejor y lo peor de la Administración estadounidense. Empezamos por su lista de lo peor:

- Los EE. UU. de Joe Biden, en el segundo año de su presidencia, sufrieron la inflación más elevada en 40 años, la caída más importante de los salarios reales en casi medio siglo, los precios más altos del gas que se han conocido en el país, el aumento más pronunciado de los precios de los alimentos desde 1979, escasez de mano de obra que puede calificarse de crítica en algunos sectores y el índice más alto de criminalidad en muchas ciudades desde los años noventa. «Desde Jimmy Carter

⁵⁵ Carter, E. B.; Carter, B. L. y Diamond, L. (Jan 6, 2023). American Democracy Is Still in Danger. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/american-democracy-still-danger>

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Mallaby, S. (5 de enero de 2023). Biden needs allies to keep China and Russia in check... *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/01/05/biden-foreign-policy-china-russia-free-trade/>

ningún presidente había hecho frente a tantas calamidades al mismo tiempo», escribe Thiessen⁵⁸.

- Aparte de esta plétora de desastres, se resistió durante meses a entregar misiles Stinger y Javelin a Ucrania para poder responder a la agresión rusa. De hecho, su primera reacción a la invasión fue ofrecer al presidente Zelenski y a su familia un medio de evacuación, a lo que el dirigente ucraniano respondió: «Lo que necesito es municiones, no un viaje». Durante meses dejó que Ucrania se defendiera con armas obsoletas de la época soviética e impidió que Polonia entregara a Kiev aviones Mig-29. «¿Qué hace la OTAN?», dijo Zelenski. «¿Sigue órdenes de Rusia?». Más de nueve meses tardó Biden en autorizar el envío a Ucrania de una batería Patriot, lo que ha permitido a Putin destruir con relativa impunidad escuelas, casas, hospitales e infraestructuras críticas. Cuando, finalmente, permitió el envío de los Himars, los modificó para que no puedan lanzar cohetes de largo alcance. A comienzos de 2023 Biden autorizó la entrega de blindados Bradley, pero seguía vetando la entrega de los misiles ATACMS porque, en teoría, podrían alcanzar territorio ruso o los tanques M1 Abrams.
- En el año fiscal 2022, casi 2,4 millones de personas fueron detenidas en la frontera con México, más de 600.000 captados por las cámaras consiguieron entrar y 98 personas incluidas en la lista de sospechosos de terrorismo fueron interceptadas cerca de la frontera. Más de 800 emigrantes murieron al intentar entrar ilegalmente. A pesar de las cifras, cuando se le preguntó por qué, en dos años, no había pisado la frontera, Biden contestó: «Porque tengo cosas más importantes que hacer». El pasado 8 de enero, por fin, se detuvo en la frontera de El Paso, Texas, camino de una cumbre con los presidentes de México y Canadá en la capital mexicana, dominada por la crisis migratoria y el narcotráfico⁵⁹.
- La Ley de Reducción de la Inflación «no reducirá la inflación ni el cambio climático», señala Thiessen. «Su efecto en la infla-

⁵⁸ Thiessen, M. (28 de diciembre de 2022). The ten worst things Joe Biden did in 2022. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/12/29/worst-things-biden-did-2022/>

⁵⁹ EFE. (7 de enero de 2023). Biden lleva a la cumbre con México y Canadá su plan migratorio bajo el brazo. *The San Diego Union-Tribune*. <https://www.sandiegouniontribune.com/en-espanol/noticias/estados-unidos/articulo/2023-01-07/biden-lleva-a-la-cumbre-con-mexico-y-canada-su-plan-migratorio-bajo-el-brazo>

ción será cero y la temperatura global se reducirá en 0,0009 grados, casi nada», añade⁶⁰.

- Aunque advirtió en agosto de 2021 que los autores del atentado con bomba en el aeropuerto de Kabul (183 muertos, entre ellos 13 estadounidenses) «serían detenidos y pagarían por ello», año y medio después, apenas había habido ataques contra los responsables del Estado Islámico afgano.
- La condonación de préstamos a estudiantes por 1 billón de dólares, frenada en los tribunales.
- Sus coqueteos con déspotas extranjeros, como Maduro y la Casa Real saudí, para que aumenten la producción de petróleo, al tiempo que reducía las posibilidades de nuevas prospecciones de gas y petróleo en los EE. UU.
- Su plan de reclutamiento se quedó corto en unos 15.000 soldados en 2022 (el 25 %), la crisis más grave del servicio militar en casi medio siglo, desde la introducción de la mili voluntaria o profesional⁶¹.
- Los demócratas invirtieron decenas de millones de dólares en candidatos republicanos trumpistas (MAGA) en las primarias, confiando, como sucedió, en que serían derrotados en noviembre.

Aunque Biden denunció la ley electoral de Georgia como «Jim Crow 2.0» (discriminatoria de los negros), su voto anticipado batió récords en la historia del estado.

Sus diez mejores decisiones, según Thiessen, fueron⁶²:

- Movilizar a los aliados y apoyar a Ucrania con los medios suficientes, a pesar de todas las reticencias y temores, para preservar su independencia.
- En cuatro ocasiones desde su toma de posesión (la última en septiembre de 2022), afirmó que los EE. UU. defenderán militarmente a Taiwán si es atacada por China. Las cuatro fueron matizadas por sus asesores para limar tensiones con Pekín.

⁶⁰ Thiessen, M., *op. cit.*

⁶¹ Tiron, R. (21 de septiembre de 2022). US Military Faces Biggest Recruitment Hurdles... *Bloomberg*. <https://about.bgov.com/news/us-military-services-face-biggest-recruiting-hurdles-in-50-years/>

⁶² Thiessen, M. (27 de diciembre de 2022). The 10 best things Joe Biden did in 2022. *The Washington Post*. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/12/27/best-things-biden-did-2022/>

- Once años después de oponerse a la intervención para matar a Osama Bin Laden, ordenó un ataque con drones para eliminar a su sucesor al frente de Al Qaeda, Ayman al Zawahiri, que vivía en Kabul desde la retirada estadounidense. También logró acabar con el líder del Estado Islámico en el norte de Siria y reanudó el apoyo a los socios kurdos, las Fuerzas Democráticas Sirias, para frenar la recuperación del EI.
- Aunque a comienzos de año Erdogan mantenía su veto, Biden logró una mayoría aplastante en la OTAN a favor del ingreso de Suecia y Finlandia en la Alianza y el apoyo de 95 senadores en el Capitolio.
- Mantuvo a la Guardia Revolucionaria Islámica en la lista estadounidense de organizaciones terroristas extranjeras.
- Logró la extradición del terrorista acusado del atentado contra el vuelo de la Pan Am 103 en 1988, en el que murieron 190 estadounidenses.
- Firmó la primera ley bipartidista en décadas para limitar la venta de armas de fuego.
- Bloqueó la venta de chips o semiconductores por compañías estadounidenses a China e impuso fuertes restricciones al programa «Mil Talentos» de reclutamiento de expertos estadounidenses en ciencia y tecnología por China en los EE. UU.
- Reforzó el acuerdo trilateral de seguridad de 2021 con Australia y el Reino Unido (AUKUS) para la construcción de submarinos de propulsión nuclear en Australia con el envío de bombarderos B-52 a una base en el norte de Australia en respuesta al rearme y a la expansión de China en la región.
- Aunque mucho más moderado que Reagan contra los controladores aéreos, Biden logró la aprobación por el Congreso de legislación bipartidista para poner fin a la huelga de ferrocarriles.

9. Panorama Estratégico 2023

El año 2022 ha estado dominado de principio a fin por la guerra de Ucrania, que ha oscurecido casi por completo los demás asuntos que podían afectar a cualquier panorama estratégico. Bajo la dirección del general Francisco J. Dacoba, el Instituto Español de Estudios Estratégicos IEEE), como los principales *think tanks* internacionales, adaptó sus investigaciones al nuevo desafío glo-

bal y ha ido haciendo calas en cada una de las principales derivas de la guerra, la más destructiva que se libra en Europa desde la segunda guerra mundial, en unos veinticinco documentos sobre el conflicto, sus causas y sus consecuencias en los primeros ocho meses de la contienda⁶³.

En la edición de 2023 del Panorama Estratégico, que viene publicando cada año el IEEE desde mediados de los noventa, contamos con especialistas tan destacados como Emilio Lamo de Espinosa, catedrático de Sociología y expresidente del Real Instituto Elcano; José María Pardo de Santayana, coordinador de investigación e investigador principal del IEEE; Pablo Pardo, corresponsal jefe de *El Mundo* en Estados Unidos; Carmen Romero, vicesecretaria general adjunta para diplomacia pública de la OTAN; Juan Leña, diplomático de carrera y exembajador en China, Japón, Argelia y Corea del Sur; Cristina Manzano, periodista, directora de *Esglobal* y coordinadora editorial de Pensamiento Iberoamericano, y Jesús A. Núñez Villaverde, codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).

9.1. La invasión de Ucrania y el declive del poder occidental

Por graves y trascendentes que sean o nos parezcan la pandemia más reciente y la guerra de Ucrania, su verdadera dimensión se percibe mejor desde una mirada larga, como la que nos ofrece Emilio Lamo de Espinosa en el primer capítulo, situando los desafíos actuales más graves en el contexto de la «gran transformación del mundo» iniciada con la globalización en los años noventa y que «tardará no más de cuarenta o cincuenta años en completarse».

La triplicación de la población del planeta entre 1950 y 2050, el desequilibrio demográfico entre el Este y el Oeste, y la pérdida del monopolio de la tecnociencia por Occidente, con efectos inevitables sobre la productividad y la riqueza de los países están erosionando rápidamente la superioridad económica de Occidente, base de su superioridad militar y geopolítica.

«Del 11 S del 2001 al 24 de febrero del 2022, lo que fue un mero aviso a la hegemonía ha pasado a ser un claro indicio de declive,

⁶³ Documentos del IEEE sobre Ucrania. <https://www.ieee.es/publicaciones-new/Ucrania/>

más el fin del comienzo que el comienzo del fin», advierte el autor.

La guerra/invasión de Ucrania es «un catalizador de las tensiones acumuladas en las tres últimas décadas: entre Rusia y la UE; entre Rusia y la OTAN; de Occidente con China; de las autocracias con las democracias; de los hombres fuertes con las instituciones; del multilateralismo con potencias westfalianas. En última instancia, de Kant con Hobbes. Y marca el final de la posguerra fría y el nítido inicio de una era de tensiones entre grandes potencias en un mundo claramente neowestfaliano».

Tras un detallado análisis de las razones, causas y errores de la invasión, Lamo de Espinosa se detiene en los objetivos implícitos y explícitos de Putin: «En última instancia pretende forzar una nueva arquitectura de seguridad europea con áreas de influencia, regresando a 1991», escribe. «Pero la verdadera razón es el nacionalismo ruso, que retorna al viejo imperialismo zarista encarnado por Pedro el Grande».

A largo plazo, le preocupan cuatro consecuencias peligrosas —una profunda crisis energética, una grave crisis económica, el riesgo serio de una crisis alimentaria y una crisis de la seguridad global—, «pero sin duda lo más preocupante es que se ha roto el tabú que envolvía la guerra nuclear».

«Si se gana la guerra —y ganar es liquidar políticamente a Putin—, podremos aspirar a una paz por equilibrio entre China y USA, la única realista hoy», concluye. «Pero si se pierde, fortalecería a las autocracias de todo el mundo y en primer lugar a China, y lo que es un declive inevitable pasará a ser una decadencia en toda regla, pues la libertad estará a la defensiva en todo el mundo».

A quienes todavía piensan que Rusia no puede perder, Lamo de Espinosa les invita a repasar la historia: la URSS en Afganistán, los EE. UU. en Vietnam y de nuevo en Afganistán, Francia en Argelia... En contra de lo que muchos creen, señala que «será más fácil derrotar a Putin en el campo de batalla que con sanciones, que se han revelado inútiles en Irán y en Venezuela».

China, gane o pierda Putin, sale ganando. «Si vence Rusia, porque debilita a Occidente y obliga a los EE. UU. a mantener dos frentes; si pierde, porque Rusia pasa a ser la profundidad estratégica de China y su brazo armado en la misma Europa».

9.2. De nuevo guerra en Europa

¿Qué precedentes históricos arrojan más luz sobre la guerra de Ucrania? ¿Cuáles son los antecedentes y las causas inmediatas? ¿Hasta dónde está dispuesta a llegar Rusia? ¿Cuáles son las fuerzas y los intereses en juego?

¿Cómo se han utilizado esas fuerzas a nivel operativo en los primeros diez meses de guerra y con qué resultados? ¿Cuáles son los riesgos asumibles y las posibles respuestas? ¿Cómo han evolucionado las sanciones y qué efectos reales han tenido hasta ahora en Rusia?

«Ucrania, al igual que España con motivo de la invasión napoleónica, está siendo víctima de los designios estratégicos de su poderoso vecino del noreste en una guerra que presenta grandes paralelismos con la *francesada*», señala José Pardo de Santayana en su capítulo sobre el conflicto antes de responder a las principales interrogantes planteadas.

Lamenta el autor, haciéndose eco de politólogos de referencia como Kennan, Kissinger o Brzezinski, la falta de realismo con que Occidente respondió al final de la Guerra Fría y sus respuestas inadecuadas, desde la segunda mitad de los noventa, a la aproximación estratégica entre Moscú y Pekín contra la hegemonía de Washington, a las advertencias de Putin en Bucarest y Georgia en 2008, a su arriesgada apuesta en Siria y, finalmente, a su invasión de Crimea y el Dombás hace ocho años.

Con esos antecedentes y la imagen de debilidad o desinterés mostrados por Occidente en Oriente Medio, Libia y Afganistán en las dos primeras décadas del siglo XXI, al invadir Ucrania en 2022 «Putin, como el emperador de los franceses (a comienzos del siglo XIX en España), ha minusvalorado a su rival y... ha perdido el sentido de la realidad». En cada fase de su intervención, resumidas en dos derrotas (Kiev y Jersón) y el impasse de otoño-invierno, «como hiciera Napoleón en España, Putin empleó la estrategia que le habría dado la victoria en la anterior».

«Apostó demasiado alto y le salió mal», añade, pero, tras los reveses iniciales, «ahora podríamos caer en la trampa de sobreestimar su debilidad». Coincide Pardo de Santayana con el profesor de Harvard, Stephen Walt, quien, en su balance de 2022 para *Foreign Policy*, advierte que en el primer año de guerra se puede haber subestimado la posibilidad de que Ucrania acabe perdiendo por la reducción del apoyo exterior, el cansancio de la población

o como consecuencia de una escalada que degenera en una confrontación directa Rusia-OTAN⁶⁴.

Sobre las sanciones, ofrece un dato que resume perfectamente la situación: «Hasta agosto de 2022 Moscú ingresó de la UE un 89 % más que en el año anterior, a pesar de venderle un 15 % menos de combustible». En cuanto al tope de los precios del petróleo y los obstáculos a los seguros de transporte, advierte que Rusia, para compensarlo, está aumentando sus exportaciones a China y alejándose del dólar estadounidense.

«La continuación de la guerra solo magnificará la destrucción que Rusia está provocando en Ucrania», concluye tras un pormenorizado análisis de los dilemas estratégicos. «No se puede descartar un final coreano con algún tipo de partición ni hay garantías de que, con el paso del tiempo, Ucrania vaya a recibir la atención necesaria», pero «a Moscú tampoco le interesa que la guerra se alargue demasiado».

La estrategia más adecuada, por ello, podría tener «un sabor más agrio que dulce y no dejaría de ser un mal menor» para «detener la escalada bélica e ir buscando fórmulas que vayan enfriando y conteniendo el conflicto armado».

Si ya ha sido difícil equilibrar la atención de la OTAN entre el Este y el Sur, «en adelante la prioridad española encontrará menos eco», pero «la misión de España en la OTAN y en la UE debe ser respaldar a los aliados del Este, manteniendo nuestras propias capacidades militares dirigidas al flanco sur».

9.3. Panorama económico tras la pandemia y la guerra

En su análisis de la economía mundial a partir de la pandemia y de la guerra en Ucrania, Pablo Pardo señala que, aunque han generado pocas grandes tendencias nuevas, han acelerado sobremanera las que ya existían: «Han acentuado de manera dramática el intervencionismo de los Estados en las economías y han acelerado el proceso de digitalización», escribe. «Con la COVID-19 y la guerra, los factores geopolíticos y de seguridad nacional han pasado a jugar un papel preponderante en la gestión de la economía».

⁶⁴ Agrawal, R. (28 diciembre de 2022). Stephen Walt on the underweighted risks of 2023. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2022/12/28/stephen-walt-foreign-policy-2023-risk-elections-china-protests/>

La búsqueda de socios comerciales fiables, la resiliencia de los sistemas de producción y de las cadenas de suministros y el control nacional de un número creciente de industrias consideradas estratégicas serán elementos definitorios en todos los sectores de la economía mundial, muy especialmente en el energético, y la transición hacia las energías renovables probablemente se acelerará.

Algunos de los efectos más destacados, añade, son el cuestionamiento del papel preponderante de Occidente en la economía mundial y del modelo de crecimiento chino, y serias dudas sobre el modelo económico de la UE, en especial de Alemania.

La integración regional ha quedado prácticamente paralizada en todo el mundo —advierte— y, en el caso de la solicitud de adhesión de Ucrania a la UE, «se ha supeditado a las urgencias estratégicas ineludibles causadas por la invasión». La UE está teniendo que replantearse su sistema económico, mientras que los EE. UU. han salido reforzados: «Indirectamente, la guerra en Ucrania ha favorecido a EE. UU., al permitirle aumentar en un 60 % sus exportaciones de LNG».

«El gran vencedor de la COVID-19 y de la guerra de Ucrania es el Estado nación y su capacidad para intervenir en la economía», subraya. «Ambas crisis han puesto de manifiesto que, aunque la cooperación internacional es absolutamente clave en la gobernanza de la economía mundial, los Estados van a jugar un papel más activo, especialmente en previsión de crisis como estas».

Para llegar a estas conclusiones sobre lo que nos espera en 2023, Pardo analiza minuciosamente las dos últimas crisis y las anteriores («por primera vez crisis para ricos y pobres por igual»), los cinco factores de transformación del sistema en que están teniendo lugar, el impacto a corto y largo plazo, lo que ha cambiado en los últimos tres años y sus consecuencias sobre la globalización.

Los cinco factores que definen el siglo XXI y que se han visto acelerados y/o agravados por la pandemia y la guerra son la pérdida de peso relativo de las economías industrializadas, la reducción de la influencia de las instituciones financieras y de desarrollo, el inicio del reemplazo de los combustibles fósiles, el cuestionamiento del paradigma de la globalización y la ralentización de China.

«El efecto de la combinación de la COVID-19 y la guerra sobre el ciclo económico ha sido una concatenación de tres crisis: una de demanda y dos de oferta, en parte superpuestas», concluye. «En general todas las economías mundiales —con la excepción de Asia, que se ha librado de la hiperinflación— van a salir de la crisis bordeando la estanflación».

En su versión más dura, la estanflación se ha evitado, pero la pandemia y la guerra causarán problemas durante años y en 2023 un tercio de la economía mundial probablemente estará en recesión.

9.4. La transformación de la OTAN tras la cumbre de Madrid

Un nuevo concepto estratégico, el octavo en la vida de la organización y el cuarto desde la unificación alemana, en respuesta al nuevo entorno de seguridad. Adaptación, mediante acciones concretas, a las nuevas amenazas. Un reforzamiento de los partenariados, un nuevo modelo de fuerza en línea con su enfoque de 360 grados en todos los dominios frente a cualquier clase de desafíos y una cooperación más estrecha con la UE, con la que comparte 23 de sus 30 miembros y, tras la entrada de Suecia y Finlandia, el 96 % de su población.

Estos son los apartados principales del análisis de Carmen Romero, en el tercer capítulo del Panorama Estratégico de este año, sobre las razones que impulsaron las profundas reformas de la Alianza Atlántica que culminaron en la cumbre de Madrid a finales de junio de 2022.

«La anexión ilegal e ilegítima de Crimea por parte de Rusia en 2014 y su apoyo a los separatistas en el Dombás, su patrón agresivo de comportamiento contra sus vecinos y contra los aliados de la OTAN, y la invasión de Ucrania en 2022 han destruido por completo la relación OTAN-Rusia», escribe, y han convertido a Rusia en «la amenaza más significativa y directa para los aliados».

Entre sus respuestas concretas, destaca los 40.000 soldados de países miembros puestos bajo el mando directo de la OTAN, además de los 100.000 estadounidenses en Europa, el aumento de cuatro a ocho grupos de combate multinacionales en el frente oriental con posibilidades de ampliarlos a nivel de brigada y el nuevo modelo de Fuerza para poder reaccionar mejor en el futuro.

Aunque va quedando atrás la prioridad casi exclusiva de los primeros años del siglo a la lucha contra el terrorismo, en el nuevo Concepto Estratégico se reconoce aún que «el terrorismo, en todas sus formas, es la amenaza asimétrica más directa para la seguridad de nuestros ciudadanos y para la estabilidad y la prosperidad internacionales».

La respuesta de la OTAN a la invasión de Ucrania por Rusia, escribe la vicesecretaria general adjunta para diplomacia pública de la Alianza, se ha basado en tres líneas de acción: la protección de los más de mil millones de ciudadanos que viven en los países miembros, conteniendo el conflicto; la ayuda a Ucrania para que pueda defenderse; y apoyo a las sanciones contra Rusia tanto a nivel bilateral como global.

Romero analiza el proceso de elaboración del nuevo Concepto Estratégico desde la cumbre de diciembre de 2019, su impulso en la cumbre de Bruselas de 2021 con la Agenda 2030 y su aprobación final en Madrid.

De la disuasión y la defensa que primaban en los cuatro conceptos aprobados durante la Guerra Fría y los tres primeros documentos desde 1991, impregnados del espíritu de los dividendos de la paz, una China amable y una Rusia con la que, hasta el concepto de Lisboa en 2010, se creía poder desarrollar una asociación estratégica en un orden internacional predecible sin graves desafíos internos, hemos pasado a un contexto internacional nuevo, más inestable y peligroso.

«La zona euroatlántica ya no está en paz», escribe Romero. «Las normas y principios que nos brindaron previsibilidad... están siendo pisoteados por regímenes autocráticos y, por ello, el nuevo Concepto pone mucho más énfasis en nuestra seguridad y en nuestra defensa» con un nuevo tono y alcance, aunque «se mantienen las tres tareas principales de la OTAN: defensa colectiva, prevención y gestión de crisis, y seguridad cooperativa».

9.5. La visión mundial de China y el XX Congreso del PCCH

Por importante que sea la sacudida de Ucrania, China, su estabilidad interna y su guerra comercial con los EE. UU. seguramente tendrán más impacto en el mundo en 2023 y en los años

siguientes⁶⁵. Abandonar la política de la covid cero sin un plan B, como hizo Pekín en el otoño ante las protestas ciudadanas en plena transición entre el XX Congreso del PCCH de octubre de 2022 y el Congreso Nacional del Pueblo de marzo de 2023, que confirmará a Xi Jinping por tercera vez como presidente y ratificará los últimos cambios constitucionales, aumentan la incertidumbre.

Aunque se detecta un cierto apaciguamiento en la amplia y compleja agenda bilateral (entre China y EE. UU.) tras la reunión de Biden con Xi en Bali, «las espadas seguirán en alto por largo tiempo», advierte el embajador Juan Leña en su capítulo sobre China.

Para comprender «el sueño de Xi», su mensaje universalista de raíz confuciana que desea proyectar en una nueva gobernanza mundial de raíces chinas, Leña sitúa los desafíos y las tensiones geopolíticas y territoriales de la China actual en la historia y la civilización milenarias del país.

De dos de los principales discursos de Xi —el del 18 de octubre de 2017 ante el XIX Congreso del PCCH y el del 16 de octubre de 2022 ante el XX Congreso— extrae el autor los objetivos de China en esta etapa de globalización, cuando se postula como líder global.

Destacan, entre esos objetivos, unas Fuerzas Armadas en condiciones de combatir y ganar, una sociedad moderadamente próspera en el horizonte de 2035, un nuevo modelo de desarrollo con énfasis en la demanda interna y la innovación tecnológica, un sistema internacional multipolar y una globalización equilibrada.

«El nuevo orden global al que aspira el presidente Xi es una especie de nueva *Tianxia* (relación armónica y equilibrada), donde no habrá un centro rector, como sucedía en la China imperial», añade el autor. «La nueva *Tianxia* trasciende las concepciones sinocéntricas y eurocéntricas, lo que es una manera de dejar de lado a Occidente y sus valores».

«La República Popular aspira al liderazgo global, pero de la influencia y el liderazgo a la hegemonía va un trecho que

⁶⁵ Calibasanu, A. (3 de enero de 2023). Trends that will define the coming years. *Geopolitical Futures*. https://geopoliticalfutures.com/trends-that-will-define-the-coming-years/?utm_source=GPF+Free+Newsletter&utm_campaign=19558449f8-20230103_FL_ReadersChoice&utm_medium=email&utm_term=0_f716b3bf65-19558449f8-265046085&mc_cid=19558449f8&mc_eid=332fcb82db

China tardará en recorrer, si es que alguna vez lo hace», subraya.

Para lograrlo, China necesitaría mantener la unidad, la estabilidad y el desarrollo durante bastante tiempo. «Su diplomacia deberá estar a la altura..., buscando más la cooperación que la confrontación y algunos de sus comportamientos resultan hoy bastante inquietantes, especialmente en un tema tan sensible como el mar de China Meridional».

A pesar de la incomodidad que produce en Pekín la guerra de Ucrania, donde Putin está pisoteando los principios fundamentales de la coexistencia pacífica que vertebran la política exterior china desde los años cincuenta del siglo XX, Leña ve difícil que China deje de apoyar a Rusia porque pondría en peligro una relación estratégica claramente favorable a Pekín que Xi necesita para avanzar en su sueño global frente a los Estados Unidos. En su discurso ante el XX Congreso, no mencionó la guerra de Ucrania y en las principales votaciones en la ONU sobre el conflicto se ha abstenido.

9.6. Nuevas oportunidades para América Latina

La pregunta decisiva en 2023 sobre América Latina y el Caribe (ALC), tras la recesión provocada por la caída de los precios de las materias primas, el impacto de la pandemia y las repercusiones de la guerra de Ucrania —señala Cristina Manzano en su capítulo sobre el hemisferio occidental— «es si será posible evitar una nueva década perdida».

La suma acumulada de crisis —añade— ha elevado la pobreza al 22 % (118 millones), niveles que no se veían desde hace una década, ha agudizado la situación de los más vulnerables, en especial de los jóvenes y las mujeres, y ha aumentado el empleo informal: una de cada dos personas ocupadas en la región está en esa situación, según la OIT.

«América Latina sale debilitada... con una profundización de brechas estructurales», agrega Manzano. «Sufre, además, el efecto de políticas como el aumento de tipos de interés de Estados Unidos».

No todo es negativo: los mercados financieros regionales han mostrado una enorme resiliencia y, a pesar de la apreciación del dólar, la mayoría de los países ha logrado controlar el valor de sus monedas. Su gran desafío este año será contener la inflación

sin comprometer el crecimiento. «En ese objetivo, la geopolítica y las relaciones con las principales potencias globales tendrán un papel decisivo», subraya.

Aunque esté sufriendo también las consecuencias inflacionarias, sobre todo en los alimentos y los fertilizantes, y un menor crecimiento a causa de la guerra de Ucrania, su posición ante el conflicto, como el de muchos países de África y Asia, difiere claramente de la europea y estadounidense.

Con Biden, se ha recuperado la confianza de los latinoamericanos en el Gobierno estadounidense tras el acusado declive durante la presidencia Trump, pero América Latina sigue lejos de las prioridades de Washington en política exterior, como se demostró en la Cumbre de las Américas de junio de 2022 en Los Ángeles, que la autora califica de «otra ocasión perdida».

Sin embargo, la necesidad de buscar nuevas fuentes de petróleo, los cambios políticos de los últimos meses —con el giro a la izquierda en Colombia, Chile, Perú y Brasil— y, sobre todo, la presencia creciente de China en la región «abren una nueva etapa a la que Estados Unidos no quiere permanecer ajena». Un ejemplo de ello es la recuperación de «cierto diálogo» con la Venezuela de Maduro, pero «el gran tema... en la agenda de Biden... es la creciente presencia de China en la región».

Sin una sola cumbre UE-CELAC desde 2015, con la ratificación del acuerdo con Mercosur parada desde 2019, la actualización del acuerdo con México pendiente de completarse desde 2020 y el acuerdo con Chile alcanzado en diciembre y pendiente de ratificación, España, que preside la UE en el segundo semestre de 2023, intentará recuperar parte del terreno perdido y, sin duda, la presencia de un ex ministro español de Exteriores como Josep Borrell al frente de la política exterior y de seguridad de la UE ayudará.

El impulso de los modelos verde y digital de crecimiento —concluye Manzano— «puede contribuir a reducir las enormes brechas de todo tipo que caracterizan ALC y que alimentan, en buena medida, la inseguridad. El relanzamiento de la relación con la UE puede contribuir a hacerlo posible. Los recursos naturales y, sobre todo, humanos están ahí. Está por ver si la voluntad y las circunstancias políticas permiten avanzar firmemente en esa dirección».

9.7. Magreb y Sahel, una vecindad desafiante

La percepción de estas dos regiones como sinónimos de amenaza y de riesgo desde hace años es el resultado del enfoque securitario que hoy domina la agenda internacional y que identifica a los flujos migratorios con un problema de seguridad y al terrorismo yihadista como una amenaza que se puede eliminar por vía militar.

Desde esta premisa, Jesús A. Núñez Villaverde atribuye los problemas actuales en la zona tanto a la herencia colonial como al modelo de relaciones instaurado desde su independencia, pero advierte que «no existe una fórmula mágica para superar a corto plazo todos los retos y desafíos que ambas zonas concentran».

Las causas de las principales tensiones actuales en Magreb y Sahel son, según el autor, las hipotecas de la historia, la obsesión por la estabilidad a toda costa sin tener en cuenta los intereses de la población, el creciente interés de viejos y nuevos actores por sus recursos, la prioridad de esos actores a asegurarse gobernantes locales sumisos independientemente de su legitimidad y calidad democrática, la grave situación económica que la pandemia y la guerra de Ucrania han empeorado, la deriva autoritaria de los últimos años, de la que no se libra ni Túnez, una seguridad seriamente cuestionada y un impacto medioambiental desmedido.

«En términos generales, como resultado de las sequías, las inundaciones y el abandono de las tierras de cultivo (en muchas ocasiones forzado por la violencia que asola al Sahel, donde más del 80 % de la población depende de la agricultura para sobrevivir), la Organización Mundial de la Salud estima que a finales de 2022 había más de 33 millones de personas que necesitaban ayuda alimentaria urgente», recuerda el autor.

Entre los desafíos y riesgos inmediatos, destaca las graves carencias de empoderamiento local y de buen gobierno, la necesidad de potenciar el sector productivo, transformando sus economías de monocultivo, y de desarrollar sus infraestructuras básicas (desde la electrificación, que en países como Burkina Faso no llega ni al 20 % de la población, a la digitalización), la retención de sus jóvenes más cualificados, la resolución de los conflictos armados y una mejor gestión del crecimiento demográfico y de la prevención de las crisis humanitarias.

Concluye su análisis con las respuestas a estos desafíos de la ONU, los EE. UU., la UE, China y Rusia, y la propuesta de una vía alternativa. «Cada uno de ellos, más allá de discursos aparentemente bienintencionados, juega con lo que tiene a mano (dinero, armas, mercenarios...) para intentar influir en sus socios, aliados y clientes africanos en defensa de sus propios intereses, sin demasiado esfuerzo por disimular su desinterés por la suerte de la población local», escribe.

A la espera de lo que dé de sí la cumbre de diciembre en Washington de Biden con la mayor parte de los dirigentes africanos, «no parece que vaya a cambiar ni el enfoque —predominantemente securitario— ni los volúmenes de ayuda —unos 55.000 millones de dólares para los próximos tres años— que puedan provocar un verdadero cambio de paradigma».

«La estabilización de Magreb y Sahel es necesaria, pero solo si se entiende como un proceso dinámico», señala, «un proceso que, en lugar de inclinarse por consideraciones geopolíticas y geoeconómicas en las que prima el enfoque securitario, opte por la seguridad humana, el imperio de la ley y el pleno respeto de los derechos humanos como guías de actuación».

Capítulo primero

Tiempos de inflexión histórica. La invasión de Ucrania y el declive del poder occidental

Emilio Lamo de Espinosa¹

Resumen

Estamos siendo testigos de una transformación social sin parangón desde la Revolución Industrial que nos aboca a un punto de inflexión histórico (post-Europa, sí, pero ¿también post-Occidente?) causado por dos variables claves: una demografía desequilibrada entre Occidente y el resto del mundo y que afecta sobre todo a Europa. Pero que se ha acoplado con una convergencia tecnológica pues Occidente ha perdido el monopolio de la tecnociencia de la que disfrutó desde hace al menos tres siglos y que fue la causa de su poder.

La economía es un juego de suma positiva; todos podemos ganar (o perder). Pero el poder es un juego de suma cero, agónico, y la emergencia de nuevos poderes en el mundo reduce el poder relativo de Occidente en la misma medida. No estamos ante una decadencia absoluta y Occidente tiene muchos activos, y aunque tenga también serios problemas internos, seguirá siendo un actor sin rival durante muchas décadas.

¹ Catedrático emérito de sociología (UCM), expresidente del Real Instituto Elcano. De la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Autor de *Entre águilas y dragones. El declive de Occidente*, Premio Espasa de Ensayo 2021 y premio Know Square 2022.

Pero la invasión de Ucrania preludia un periodo de turbulencias en el escenario internacional marcado por la «trampa de Tucídides»: la tensión entre una potencia emergente (China) y otra declinante (USA), tensión que articula, no solo la política exterior de esos dos gigantes, sino el orden internacional todo.

No obstante, en la coyuntura actual se puede atisbar también la posibilidad de una nueva paz, paz por equilibrio de poderes e interdependencia, paz liberal, «paz caliente» repleta de tensiones, más que una «guerra fría». Pues, a diferencia de la vieja URSS, China no pretende exportar su modelo sociopolítico y le es indiferente la forma política de los demás países.

Palabras clave

Estados Unidos, China, grandes potencias, sistema internacional, futuro, transformación social, inflexión histórica.

Times of historical turning . The invasion of Ukraine and the decline of Western power

Abstract

We are witnessing an unparalleled social transformation since the Industrial Revolution that leads us to a historical turning point (post-Europe, yes, but also post-Western?) caused by two key variables: an unbalanced demography between the West and the rest of the world, affecting Europe in particular. But that has been coupled with a technological convergence because the West has lost the monopoly of technoscience that it enjoyed for at least three centuries and that was the cause of its power.

Economics is a positive-sum game; we can all win (or lose). But power is a zero-sum game, agonizing, and the emergence of new powers in the world reduces the relative power of the West in equal measure. We are not facing absolute decline and the West has many assets, and although it also has serious internal problems, it will remain an unrivalled actor for many decades.

But the invasion of Ukraine preludes a period of turbulence on the international stage marked by the "trap of Thucydides": the tension between an emerging power (China) and a declining one

(USA), a tension that articulates, not only the foreign policy of these two giants, but the entire international order.

At the present juncture, however, the possibility of a new peace can also be glimpsed, peace by balance of powers and interdependence, liberal peace, «hot peace» full of tensions, rather than a «cold war». For, unlike the old USSR, China does not intend to export its socio-political model and is not aware of the political form of the other countries.

Keywords

United States, China, great powers, international system, future, social transformation, historical inflection.

«Ha sido el realismo histórico quien me ha enseñado a ver que la unidad de Europa como sociedad no es un ideal sino un hecho de muy vieja cotidianeidad. Ahora bien, una vez que se ha visto esto, la probabilidad de un Estado general europeo se impone necesariamente. La ocasión que lleve súbitamente a término el proceso puede ser cualquiera: por ejemplo, la coleta de un chino que asome por los Urales o bien una sacudida del gran magma islámico».

José Ortega y Gasset²,

1. Suicidio, descolonización y colonización de Europa

Durante al menos doscientos años la historia del mundo se ha escrito en Europa. Ya sea en El Escorial, en Lisboa, en París, Londres o Berlín, el destino del mundo entero, de América, Asia o África, dependía de decisiones tomadas en este pequeño (y mal denominado) «continente» europeo; más bien una península en el extremo occidental de Eurasia. Un ejemplo brutal: en la Conferencia de Berlín de 1884 un grupo de potencias europeas (entre las que no estaba España) se repartieron África trazando fronteras arbitrarias que son las actuales fronteras entre los Estados de ese continente. Dejaron solo dos Estados independientes: Liberia y Etiopía. El resto, colonias de Inglaterra, Francia, Italia, Bélgica o Alemania. Era lo que los historiadores han llamado la «Era de Europa», que fue al mismo tiempo la era del imperialismo y del colonialismo.

Sin embargo Europa se suicidó en dos brutales guerras mundiales y, tras la segunda, quedó literalmente devastada y destruida. Ciudades bombardeadas, industrias, comunicaciones, todo había sido pasto del fuego y la destrucción. Y eso tuvo dos enormes consecuencias, que aún siguen vivas.

Por una parte, la descolonización del mundo del poder europeo. En 1945, cuando se ponen en marcha las Naciones Unidas, firman la carta poco más de cincuenta países. Pronto comenzará la descolonización y, tras la caída de la URSS, son ahora 193 los Estados soberanos representados en esa organización. Nuevos Estados que nacen con resentimientos y reclamaciones históricas sobre los viejos imperios y que buscan un lugar en el sol y una

² Ortega y Gasset, J. *La rebelión de las masas*. Obras Completas. V. IV. Madrid, Taurus, 2005. P. 355.

voz que hacer oír en el concierto mundial. Europa, Occidente, pierde presencia y poder; otros lo ganan.

Pero tan importante, si no más (sobre todo porque es rara vez explicitado) es el hecho de que Europa, descolonizada, será ella a su vez colonizada por dos potencias extraeuropeas: los Estados Unidos y la URSS. No es solo que Europa perdiera el control del destino del mundo, es que perdió el control de su propio destino que, desde 1945 pasó a depender de otras potencias extraeuropeas. Y si (cumpliendo la profecía de Alexis de Tocqueville) media Europa vivió bajo condiciones de libertad y la otra media bajo condiciones de servidumbre, así continua, aunque las fronteras entre ambas hayan variado. Y si la guerra de Ucrania —de la que hablaremos más tarde— ha explicitado algo, es que la libertad en Europa sigue dependiendo del paraguas de seguridad que ofrecen los Estados Unidos, paraguas que a su vez depende de la voluntad del *taxpayer* americano, y no podemos olvidar que fue un presidente de ese país (Trump) —que podría volver a serlo próximamente—, quien declaró a la OTAN «obsoleta». Es cierto que la UE ha sido el artillero mediante el que Europa trata de recobrar el control de su destino (como nos interpelaba Angela Merkel) pero, aunque está reaccionando bien a las más recientes crisis (Brexit, COVID, Ucrania), está muy lejos aún de poder responsabilizarse de su propia seguridad.

Pero el suicidio de Europa y su dependencia de potencias extraeuropeas durante la Guerra Fría solo fue la primera parte de la primera parte pues, tras ello, tenemos que asumir la emergencia del resto, la emergencia de los colonizados, de lo que hasta hace poco llamábamos el «tercer mundo», para diferenciarlo del mundo «libre» y del mundo del «socialismo real».

Entre 1945 y 1991 el mundo todo se organizó en tres tercios: el mundo libre bajo el paraguas de la OTAN y el liderazgo de los Estados Unidos; el mundo del socialismo/comunismo bajo el paraguas del Pacto de Varsovia y el liderazgo de la URSS; y finalmente, el llamado «tercer mundo», frecuentemente de países «no alineados» o con vinculaciones cambiantes con unos u otros. Pero los mundos primero y segundo se fusionaron tras la caída de la URSS y el telón de acero que escindía el mundo, y esa fusión (la globalización) ha impulsado y arrastrado el tercer mundo, de países «subdesarrollados», casi siempre excolonias, que ahora aflora como países «emergentes» cuando no ya plenamente emergidos.

2. La gran transformación

El 30 de abril del 2014, el *Financial Times* pudo publicar una singular noticia en portada, a cinco columnas, que no era la noticia del día o de la semana, ni siquiera del año, sino más bien del siglo: en ella anunciaba que ese mismo año la económica china, medida en paridad de poder adquisitivo (PPA), superaría la de Estados Unidos. Como así fue. Y recordaba el FT que fue en 1872 cuando la economía norteamericana superó a la del Reino Unido, aunque tardaría todavía varias décadas en adquirir el rango de potencia hegemónica mundial. No basta la economía; esta debe transformarse en poder. Es la historia de China en este comienzo de siglo XXI.

Por supuesto, no estamos ante una casualidad cíclica o volátil, sino ante el resultado de una tendencia clara. El área euro creció al 2,4 %, 2,3 % y 1,2 % en las tres décadas que van de 1980 a 2010. Pero en el mismo periodo, y después de las reformas liberalizadoras de la economía de Deng Xiao Ping, China creció al 9,3 %, 10,5 % y 10,5 %. La India creció a tasas del 3 o 3,5 %, un crecimiento desbordado y absorbido por el de la población, hasta las reformas liberalizadoras de los años noventa, pero desde entonces ha estado creciendo incluso al 10 % posteriormente. Pero son solo dos casos muy destacados, anunciados o seguidos por el crecimiento del sudeste asiático primero y del África subsahariana en las últimas décadas.

Estamos siendo testigos de una transformación social sin parangón desde la Revolución Industrial, testigos de la tercera gran revolución política y económica del mundo tras las dos previas: la mal llamada «Revolución del Neolítico», que trajo la agricultura, la ganadería y las ciudades (mal llamada «revolución» pues fue una evolución que duró milenios), y la Revolución Industrial de los siglos XIX y XX, que proyectó a Europa. Solo que la actual, comparada con esta última, es mucho más extensa, más intensa y más rápida que aquella, los tres parámetros con los que medimos el cambio social: extensión, profundidad y ritmo.

Es más extensa, pues aquella afectó a no más de un tercio de la población mundial, el espacio noratlántico, mientras esta afecta a todo el mundo, África incluida, y algunos de los países que crecen a mayor velocidad en estos últimos lustros son africanos. Es sobre todo mucho más intensa y profunda, pues altera más aspectos de la vida, afecta a más productos, procesos, creencias, hábitos o instituciones. Un dato muy para tener en cuenta: en 2007, la

población urbana del mundo habría sobrepasado a la rural por vez primera en la historia de la humanidad, y el proceso urbanizador continúa acelerado. La ONU estima que para 2030 habrá no menos de cuarenta megaciudades de más de diez millones de habitantes, y hasta el 70 % de la población del mundo será urbana en el 2050. ¿Quién conocía la ciudad de Wuhan, de más de once millones de habitantes, antes de que la COVID-19 la hiciera famosa? Y la urbanización es muy importante pues sabemos que nada hace cambiar más la sociedad y las personas que pasar de vivir en una pequeña aldea o en un grupo de cazadores-recolectores-agricultores de sesenta o cien habitantes (como ha vivido el 99 % de la humanidad el 99 % de la historia) a vivir en una gran urbe. La consecuencia de esa revolución urbana es la llamada «cocacolonización» o «macdonalización» del mundo: una convergencia de hábitos, costumbres, escenarios, modos de vestir, incluso gustos gastronómicos o musicales, etc. La ciudad nos hace libres, decían los clásicos, pero también nos hace iguales. Mismos aeropuertos, oficinas, universidades, discotecas, calles, comercios, vestidos y un larguísimo etcétera de homogeneización.

Finalmente, la actual gran transformación del mundo (si se me permite la expresión, que robo del libro clásico de Karl Polanyi) es mucho más rápida que lo fue la Revolución Industrial: comenzó con la globalización en los años noventa al desaparecer el telón de acero, y tardará no más de cuarenta o cincuenta años en completarse, mientras que la Revolución Industrial tardó siglo o siglo y medio. El Reino Unido creció a tasas del 1 % anual durante el siglo XIX, e incluso Estados Unidos posteriormente crecía al 2 % o poco más. Pero China ha estado creciendo con tasas de dos dígitos casi treinta años, un ritmo desconocido en la historia (luego veremos por qué).

Pues la pregunta inmediata es: ¿qué está causando este brutal cambio del panorama mundial? Por supuesto, se trata de un proceso multicausal, como siempre que ocurre algo importante, aunque podemos resaltar dos causas que lo explican casi todo: una divergencia demográfica entre el Este y el Oeste, sobre la que se superpone una convergencia tecnológica del Oeste sobre el Este. Vale la pena detenerse un momento para analizarlas pues ambas causas continuarán marcando nuestro futuro aun varias décadas.

3. Divergencia demográfica

Aseguran que Augusto Comte dijo que la demografía es el destino. No es cierto; no lo dijo jamás, pero *se non e vero è ben trovato*. Es

una variable que cambia cada día, lentamente, de modo que rara vez es noticia y suele menospreciarse. Pero a largo plazo es fundamental; un país o una región son eso: población, más territorio. Pues bien, en números redondos (para recordarlos) éramos unos 3.000 millones de habitantes en 1950, pero (figura 1) seremos más de 9.000 para el año 2050. En poco más de un siglo la población se habrá triplicado; un crecimiento brutal que pone a prueba los recursos naturales del planeta y nuestro ingenio para gestionarlos.

Pero tan importante o más es que todo ese enorme crecimiento se ha dado en el antes llamado «tercer mundo», fuera del área desarrollada. Y así, si a comienzos del pasado siglo Europa era algo más del 25 % de la población del mundo, y todavía a mediados del siglo pasado representaba una quinta parte, hoy se aproxima al 7 %. Y descende. Asia, con 4.600 millones de habitantes, es ya el 60 % de la población mundial y seguirá siéndolo durante buena parte del siglo XXI, de modo que hay seis asiáticos por cada europeo. Y en las próximas décadas Europa no solo no crecerá, sino que decrecerá; Asia lo hará moderadamente, manteniéndose en el 60 %, mientras África doblará su población. China son 1.400 millones de habitantes, otros tantos la India, y en breve habrá otros tantos en África subsahariana. Y hablamos de cantidad de población, no de calidad, pues la consecuencia del nulo crecimiento es el acelerado envejecimiento, con sus implicaciones sobre el gasto sanitario y las pensiones, pero también sobre vitalidad e innovación. La edad media en Europa está por encima de los cuarenta; en el norte de África está por debajo de los treinta y en el África subsahariana por debajo de los veinte.

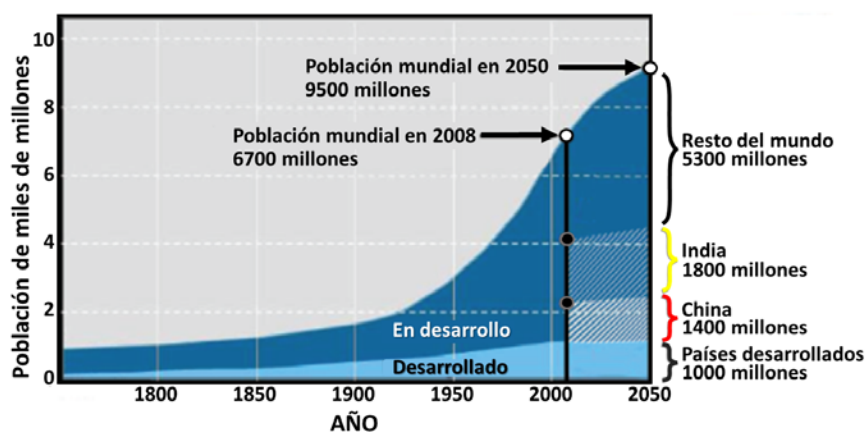


Figura 1. Población mundial en 2050, mundo desarrollado y en desarrollo.
Fuente: Fondo de Población de la ONU

Pero el tamaño poblacional cuenta, vaya si lo hace. Un país «normal» tiene entre diez y cien millones de habitantes; cuando pasamos de los trescientos como en Estados Unidos, hemos roto la «normalidad». Pero si hablamos de más de 1.400 millones estamos literalmente ante «objetos políticos no identificados», «civilizaciones disfrazadas de Estado» o «civilizaciones-Estado», como algunos chinos gustan de referirse a su país, y quizás tendríamos que recuperar una vieja palabra, olvidada y menospreciada: imperios (como nos sugieren Robert Kaplan o Elvira Roca). Pero hablo también de otros países más «pequeños», pero enormes si se comparan con los viejos países europeos: Indonesia (280 millones de habitantes), Pakistán (220), Brasil (212), Nigeria (206), Bangladés (160).

4. Más convergencia tecnológica

Este desequilibrio demográfico entre el Este y el Oeste no tendría excesiva importancia si Occidente conservara el monopolio sobre la tecnociencia del que ha venido disfrutando desde la revolución científica del siglo XVII. Tecnociencia que fue el motor de la Revolución Industrial y de la posterior europeización del mundo. La máquina de vapor y el ferrocarril, el motor de combustión, el telégrafo, por no hablar de los fusiles o las ametralladoras, impulsaron la hegemonía total de Europa de modo que, a finales del siglo XIX más del 75 % del territorio mundial, bien era Occidental o se hallaba bajo soberanía de países occidentales.

Pero ya no es así y, en paralelo con la divergencia demográfica se ha producido una profunda convergencia tecnológica, que es la segunda y principal causa de esta gran transformación.

La razón es muy sencilla: copiar es mucho más fácil que inventar. Lo segundo requiere tiempo, recursos y esfuerzo; lo primero es casi innato. Los humanos llevamos milenios copiándonos pautas de comportamiento más eficaces, ya sea para cazar, pescar, cultivar la tierra, domesticar animales o construir ciudades, ejércitos y Estados. Y seguimos haciéndolo. Los antropólogos tienen un nombre preciso para esa pauta de comportamiento: difusión. Y de eso se trata, de la difusión mundial de tecnologías de todo tipo.

Ya hubo una difusión casi global de tecnologías agrícolas durante la llamada revolución del Neolítico. Y hubo una segunda difusión de tecnologías industriales, aunque limitada al marco occidental. En 1986, y a partir de los datos históricos de Angus Maddison, el economista americano William J. Baumol, en un importante trabajo

publicado en la *American Economic Review*, mostró cómo las economías euroamericanas de la segunda posguerra (las del ya viejo G7) habían convergido hacia la del líder (la americana), hasta casi igualarse entre 1870 y 1970. Estados Unidos y Gran Bretaña, que en 1900 eran los países líderes, habían sido atrapados por Alemania, Francia, Italia e, incluso, Japón, y hacia 1970 las diferencias de renta per cápita entre unos y otros eran mínimas. Todo ello debido a que, después de quince siglos de productividad estable, esta creció en escasas décadas un 1.150 % en los dieciséis países líderes del proceso industrializador. Unos copiaron a los otros, y todos ganaron.

Baumol hablaba ya del peso o dificultad creciente del liderazgo (*penalty of taking the lead*), del coste de inventar, tarea laboriosa, con grandes riesgos, y frecuentes fracasos. Pero también viceversa, de las ventajas de llegar el último a las innovaciones. Pues al último le basta copiar la tecnología del más avanzado, saltando en pocas décadas de la retaguardia a la vanguardia tecnológica, lo que le permite crecer rápido. Es más fácil transferir innovaciones (copiar) que producirlas (inventar). Y Baumol añadía algo muy importante y raramente valorado: por innovaciones entendía no solo la tecnología y sus productos, ya sean el motor de vapor o las TIC, sino también las buenas prácticas o las buenas políticas. Y desde luego lo son casi siempre las prácticas culturales o institucionales: el Estado, la Administración, el *rule of law*, la contabilidad de doble entrada, las hipotecas, etc. No es casualidad que todos los países del mundo dispongan hoy de un boletín oficial que recoge las leyes y normas de obligado cumplimiento, una tecnología —blanda, el derecho— de gestión de sociedades complejas absolutamente imprescindible. Unas y otras innovaciones (de *hardware* o de *software*) son, en buena medida, bienes públicos, disponibles para quien quiera hacer uso de ellos.

El resultado neto de esas transferencias de tecnología es una brusca mejora de la productividad de quienes las reciben. El PIB de un país, su poder económico, es resultado de la productividad per cápita multiplicado por el número de sus trabajadores. Y así, incluso con productividades bajas —muy inferiores a la de los Estados Unidos— China, con más de 1.400 millones de habitantes, es una *low productivity superpower*, un superpoder de baja productividad se ha escrito. Bastaría con que la mitad de los trabajadores chinos alcanzaran la mitad de la productividad del trabajador americano para que el PIB agregado superara el de Estados Unidos. Se puede ser potencia con los pies de barro. Otro tanto ocurre con la India, que ha sobrepasado ya a Inglaterra y a Japón (en PPA).

Pero si la productividad del trabajador crece, y tiende a homogeneizarse con el trabajador más productivo, la riqueza global de un país pasa (tendencialmente) a depender del volumen de la población. Si un país o región es el 7 % de la población mundial, será cada vez más difícil que sea al tiempo el 30 % o el 20 % del PIB global, como eran los Estados Unidos o la UE hace pocas décadas. China ya ha alcanzado casi esa situación de equilibrio pues, siendo el 18 % de la población mundial, es ya el 18 % del PIB. En el extremo opuesto, la Unión Europea de los veintisiete genera actualmente el 15 % del PIB, pero se estima que será menos del 9 % para 2050. Para entonces, solo los Estados Unidos (y quizás China) serán capaces de generar un porcentaje del PIB mundial claramente superior al que representa su población.

De este modo, tras la gran divergencia de productividades y riquezas durante los años de la Revolución Industrial (con la población al Este y la riqueza al Oeste), parece que nos encontramos ante una gran convergencia mundial que las crisis económicas como la Gran Recesión, e incluso la pandemia de la COVID-19, no han hecho sino acelerar. La manifiesta superioridad económica de Occidente, base de su superioridad militar y geopolítica, está siendo rápidamente erosionada por el efecto conjunto de la divergencia poblacional y la convergencia tecnológica.

5. Y el declive de Occidente. Economía y poder

La economía es un juego de suma positivo; todos podemos ganar o perder al tiempo. Y las últimas décadas han presenciado una gran ganancia colectiva pues la globalización, causa de la convergencia, ha permitido el crecimiento de muchos países. Una dinámica positiva que, a pesar de todo, continúa. El final del pasado siglo y el comienzo de este —hasta la Gran Recesión del 2008—, ha habido un notable progreso en el mundo en casi todas las dimensiones, y los datos lo avalan. La esperanza de vida se ha doblado hasta más de setenta años; la democracia y la libertad se han extendido a numerosos países; la pobreza ha descendido; la clase media ha crecido; la educación se ha generalizado. Y aunque la desigualdad dentro de los países (ricos o pobres) ha crecido, ha decrecido cuando se mide en el mundo en su conjunto. Todos hemos ganado aunque, como suele ocurrir, unos más que otros. Un indicador sintético como el Índice de Desarrollo Humano que elabora Naciones Unidas, lo acredita.

Pero el poder es un juego de suma cero, agónico. Es una relación de fuerzas, no un número absoluto, de modo que, si uno

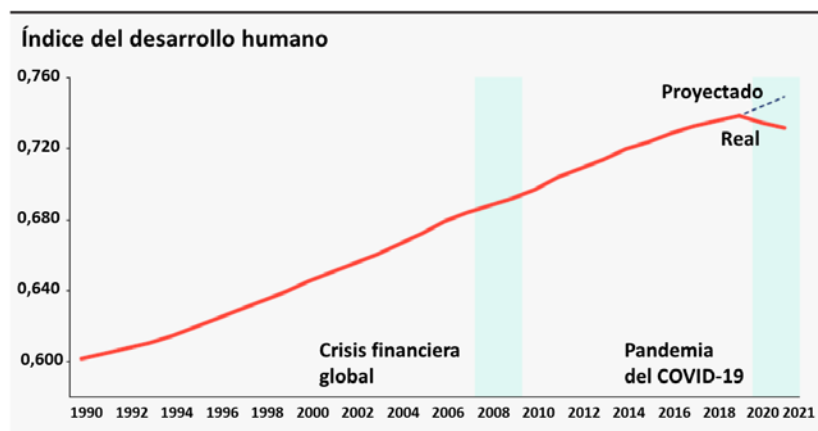


Figura 2. Índice de desarrollo humano global

gana poder, los demás lo pierden relativamente. Y la emergencia de nuevos poderes en el mundo reduce el poder relativo de Occidente en la misma medida. No estamos ante una decadencia absoluta, y menos ante un «hundimiento» de Occidente, como predijo Spengler hace ya más de un siglo. Estados Unidos tiene muchos activos y, aunque tenga también serios problemas internos, seguirá siendo una gran potencia sin rival muchas décadas. Ciertamente ya no se puede decir que «nada se puede hacer sin los Estados Unidos», pero sigue siendo cierto que poco se puede hacer contra ellos y siguen siendo la «nación indispensable» (Madeleine Albright). Y la Unión Europea, que no es un poder geopolítico, sí lo es económico, jurídico (regulador) y «blando» (*soft power*). El atractivo del bloque occidental sigue intacto, y los emigrantes de todo el mundo lo certifican votando «con los pies»: nadie quiere emigrar a Rusia o China, por no mencionar Cuba o Venezuela, pero todos quieren emigrar a la UE o los Estados Unidos. Es más, hay una poderosa occidentalización cultural e institucional del mundo, incluso en el terreno de la sensibilidad, y sigue siendo cierto que modernizarse es, en gran medida, occidentalizarse (Lipovetsky).

Pero sí estamos ante una clara pérdida de su hegemonía, cuyo cénit fue la caída de la URSS en 1991 y los *gloriosos* años 90. China comienza a estar en condiciones de retar a los Estados Unidos, que ha abandonado ya la voluntad de ser policía del mundo, y el vector de sus relaciones recíprocas (geopolíticas, económicas o tecnológicas) articula las relaciones internacionales todas en la llamada «trampa de Tucídides»: el juego agónico entre una potencia ascendente y otra descendente, y la tentación de la última de hacer la guerra antes de ser superada (Graham

Allison). Los historiadores han acreditado más de una docena de casos reales de «trampas de Tucídides»; la mayoría acabaron en guerras. Una enseñanza que no debemos obviar.

Pero fascinados por esa tensión, hemos olvidado otras potencias menores, como Rusia, un país que aprovecha las oportunidades que se le abren para ganar protagonismo. Una potencia *regional* dijo Obama de Rusia, para gran enfado de Putin. Cierto, no es una potencia global, sino regional aunque, desgraciadamente, en nuestra región. Y la invasión de Ucrania es una suerte de Aleph borgiano o analizador a través del que podemos vislumbrar todas las tensiones acumuladas en las dos últimas décadas. Tensiones que, como ocurre siempre, acaban aflorando por su eslabón más débil.

6. La debilidad causó la invasión de Ucrania

La hegemonía liberal empezó a deteriorarse a finales del pasado siglo y se hizo evidente ya el 11S del 2001 con el doble atentado: a las torres gemelas, símbolo de la globalización y el comercio mundial, símbolo del *soft power* occidental; y atentado al Pentágono, símbolo del poder duro occidental. Escribí entonces (con resonancias bíblicas) que habíamos entrado en el siglo XXI «bajo puertas de fuego», las de las dos torres ardiendo, una metáfora que robé a Kofi Annan y que utilicé como título de un libro. Así pues, del 11S del 2001 al 24 de febrero del 2022, lo que fue un mero aviso a la hegemonía ha pasado a ser un claro indicio de declive, más el fin del comienzo que el comienzo del fin.

Hegemonía liberal hoy amenazada por Rusia, apoyada por no pocos países (autocráticos, o no, todos los que se han abstenido en la Asamblea General de la ONU), y sin duda por China, que permanece expectante, aunque no neutral, y que es el verdadero reto. Pues desde una perspectiva global esta es una guerra adelantada, por *proxy*, entre las dos grandes potencias que se disputan la hegemonía de este siglo XXI: China y USA. Y no son pocos quienes la consideran ya como un primer acto o preámbulo de esa confrontación. Una guerra en el escenario europeo pero que no se puede entender sin incorporar —como hemos hecho anteriormente— el escenario principal de tensiones globales. Las cadenas se rompen siempre por su eslabón más débil y este no se halla en el Indopacífico, donde se enfrentan los dos gigantes antes aludidos (contradicción principal), sino entre la UE y Rusia en el territorio de Ucrania, en una contradicción secundaria. Al igual que ocurría en la Guerra Fría, en la que jamás se enfrentaron

directamente la URSS y los Estados Unidos (salvo en la crisis de Cuba), pero sí lo hicieron en muchos otros escenarios, ya fuera en Asia, en África o en América latina.

Dos citas para comenzar a entender la invasión. Una de Putin: tras la Revolución Naranja en Ucrania en el 2005, Putin aseguró que el colapso de la URSS fue «la gran catástrofe geopolítica del siglo XX». Es decir, lo que nosotros percibimos como el gran triunfo del orden liberal él —y muchos rusos— lo percibe como una gran catástrofe. Y dos: la ya mencionada cita de Obama «Rusia es una potencia regional, no global». Pues bien, la invasión de Ucrania pretende resolver las dos cosas: demostrar que Rusia es, de nuevo, una potencia global que habla de tú a tú con EE. UU.; y deshacer la catástrofe geopolítica recobrando al menos cierta área de influencia regional.

Esta guerra/invasión es así un catalizador de las tensiones acumuladas en las tres últimas décadas: entre Rusia y la UE; entre Rusia y la OTAN; de Occidente con China; de las autocracias con las democracias; de los hombres fuertes con las instituciones; del multilateralismo con potencias westfalianas. En última instancia de Kant con Hobbes. Y marca el final de la posguerra fría y el nítido inicio de una era de tensiones entre grandes potencias en un mundo claramente neowestfaliano.

Un declive que se manifiesta claramente en nuestra incapacidad para articular una disuasión creíble frente a la amenaza de Putin, amenaza constatada durante muchos meses con un despliegue de más de 200.000 soldados, y en absoluto imprevista. Una guerra que no hemos sabido parar, una guerra que podíamos y debíamos impedir y que, sin la menor duda, la hubiéramos impedido hace veinte años. Una guerra que se desata tanto por nuestra debilidad como por su (nada notable) fuerza.

Efectivamente, si el presidente Biden hubiera mantenido la incertidumbre sobre el posible uso de la fuerza, en lugar de asegurar —una y otra vez—, que la OTAN no intervendría, lo que era tanto como darle luz verde a la invasión. Y si la UE y EE. UU. hubieran puesto encima de la mesa las duras sanciones que finalmente aprobaron, pero un par de meses antes, ¿habría recapacitado Putin? Las presiones de los oligarcas, de los empresarios rusos, de los mismos militares, ¿habrían cambiado el curso de la historia? Nunca lo sabremos, pero lo evidente es que no fuimos capaces de articular una disuasión creíble y más bien, durante muchas semanas, parecíamos —perdón— *pollos sin cabeza* charloteando

alocadamente sin concretar nada. La paradoja de la disuasión es que solo mostrando la firme voluntad de hacer la guerra esta se consigue evitar. *Si vis pacem para bellum*. Pues bien, hemos hecho más bien lo contrario: mostrar nuestra firme voluntad de no prepararnos para combatir hasta que ese se ha vuelto inevitable.

Pero Occidente no solo pudo parar la guerra sino que, desatada esta, puede e incluso debe intervenir. Puede hacerlo pues, aunque Ucrania no es miembro de la OTAN, esta puede actuar fuera de área (*out of area*), como lo hizo en Afganistán. Y es más, debe intervenir, al menos por tres razones.

Primera: la Federación Rusa, al firmar en 1994 con el Gobierno de Kiev (y con las garantías de americanos y británicos y, más tarde, de franceses y chinos), el llamado Memorándum de Budapest, se comprometía a garantizar la *integridad territorial y la independencia política* del nuevo Estado. A cambio, los ucranianos cedían a Rusia los armamentos y dispositivos nucleares que la URSS había desplegado en el territorio ucraniano (por entonces el tercero del mundo). Ninguno de los firmantes ha cumplido el compromiso —y sin duda Ucrania estará arrepentida de aquella decisión—, incumplimiento que mina la credibilidad de tratados, alianzas y compromisos formales.

Dos: la Revolución Naranja del 2004 y el posterior Euromaidán del 2013 se desataron por la voluntad de los ucranianos de pertenecer a Occidente y la UE, voluntad que nosotros hemos incentivado y animado. Tampoco hemos correspondido a ese compromiso moral.

Y tres: la misma invasión es consecuencia de la (¿irresponsable?) promesa que Bush hizo en 2008 en la Cumbre de Bucarest, de que Ucrania (y Georgia) entrarían en la OTAN, promesa que dejó a ambos países en tierra de nadie; sin el apoyo de la OTAN, pero en el punto de mira de Rusia. Una promesa irresponsable a la que se opuso la comunidad de inteligencia americana (como ha revelado recientemente Fiona Hill, del National Security Council).

Así pues, Ucrania ha confiado y creído en EE. UU., en el Reino Unido, en la UE y en la OTAN. Y les hemos fallado en la disuasión.

Los hitos profundos de ese declive, que ahora aflora en términos geopolíticos, son las guerras de Irak, Libia, Siria, Georgia, Crimea, y claramente el fiasco de la retirada de Afganistán (de nuevo santuario de Al Qaeda). En todas ellas Occidente (es decir,

EE. UU. y/o la UE), no han estado a la altura, abriendo espacios de oportunidad que Putin ha sabido aprovechar.

De hecho la UE lleva ya décadas mostrándose incapaz de estabilizar ninguna de sus dos fronteras: ni la del este (desde los Bálticos a los Balcanes y el Cáucaso) ni siquiera la del sur, la del Mediterráneo, incapaz por sí sola de estabilizar países vecinos como Libia o Siria, por no mencionar Túnez. Mientras la UE se ampliaba, más que países vecinos tenía clientes candidatos a la incorporación, y su frontera del este era blanda y amigable. Pero con la ampliación esto ya no es así y ahora tiene que ser capaz de estabilizar verdaderas fronteras. La UE tenía clientes y era un poder blando productor de seguridad; ahora tiene enemigos del otro lado.

Europa (la UE) apostó por la paz liberal, la paz por interdependencia, no solo de los Estados sino de las sociedades. Se afirmaba —y no sin razón— que los clásicos conflictos interestatales estaban dando paso a amenazas transnacionales, como el cambio climático, las migraciones masivas o la proliferación nuclear y, más adelante, las pandemias. Problemas que requerían la cooperación internacional en lugar de la competencia. Deberíamos dejar atrás una visión del mundo estatocéntrica —que lo percibe a través del filtro cognitivo de los 193 o 200 Estados que, como en un gigantesco puzzle, se distribuyen el territorio del globo—, para descender a la realidad de las sociedades y las personas subyacentes. Además, el «suave comercio» dulcifica las costumbres de los hombres y los vuelve civilizados, decía Montesquieu. Se apostó así por el *soft power* de la economía, el comercio y la cultura, por la *Ostpolitik*, articulando todo tipo de interconexiones energéticas, tecnológicas, financieras o comerciales con Rusia. No solo Alemania, también los Bálticos, Italia, Polonia, Hungría y muchos otros dependen de ese comercio, que hoy tenemos que resetear. Una estrategia, la del *engagement* y la interconexión que, claramente, ha fallado con Rusia (lo que nos pone en preaviso frente a China).

Creo que, siendo sinceros, debemos reconocer (al menos yo lo hago) que era una estrategia razonable que, en todo caso, debía intentarse. Fue la estrategia de construcción de la misma UE: crear solidaridades de hecho, intereses cruzados, de modo que la economía tirará de la política y asegurará la paz. Como lo hizo —con éxito— en Europa occidental, vinculando Francia y Alemania. Podemos criticar hoy aquella estrategia (y a Angela Merkel)

pero, en su momento, parecía la vía adecuada para integrar a la nueva Rusia después de 1991.

Pero no siempre los intereses materiales priman sobre las ideologías y los nacionalismos. Los humanos no somos solo actores racionales que maximizan su bienestar inmediato, una creencia paradójicamente sostenida al tiempo por el liberalismo (*homo oeconomicus*) y el marxismo (primacía de la «infraestructura»), con lenguajes distintos. Pero no es la economía, es la política, estúpido, podríamos decir. El fracaso de la estrategia de incorporación de Rusia pone de nuevo de manifiesto la enorme importancia que tienen las ideologías, una variable ya casi olvidada. Pero ideología, y no intereses, es lo que movilizó a Hitler o a Mussolini, y la hemos visto aflorar en el terrorismo etarra o en el yihadista, como también en el nacionalismo catalán y, de nuevo, en el neonacionalismo paneslavo ruso. Y el nacionalismo, como nos advirtió Mitterrand, es la guerra.

Cabe preguntarse si Europa hubiera podido desarrollar esa estrategia blanda de no ser porque Estados Unidos seguía confiando en el poder duro, y la respuesta es, evidentemente, negativa. Hemos sido —y seguimos siendo— gorriones (*free riders* es el término técnico) de la seguridad que nos ofrece (gratis) el contribuyente americano, gastando en defensa menos de un 2 % de nuestros PIB mientras EE. UU. gasta más de un 4 %. Pero levanta ese paraguas protector que ofrece el «gran hermano» y Putin estaría invadiendo, no Ucrania, sino los Bálticos, Polonia o Hungría.

7. ¿Rusia tiene razón?

No son pocos los occidentales que sostienen que en la invasión rusa tenemos al menos parte de la culpa. Por ello el diplomático George Kennan, el autor del «largo telegrama» que conceptualizó la Guerra Fría, definió la expansión de la OTAN al este como «el error más fatídico de la política exterior de EE. UU. desde el final de la Guerra Fría», para añadir: «No había ninguna razón para hacer esto. Nadie estaba amenazando a nadie». John Mearsheimer, de la Universidad de Chicago, y un referente mundial en relaciones internacionales, también se opuso a la ampliación de la OTAN, al igual que el entonces subsecretario de Estado, Strobe Talbott, y el mismo Henry Kissinger, aunque ambos cambiaron de posición más tarde.

La «empatía» con ese país debería habernos hecho recapacitar sobre su punto de vista. Se alega que Rusia es un país sin fronteras naturales, ni al este ni al oeste, y puede ser fácilmente invadido por la llanura / corredor que va de Normandía a Moscú cruzando Francia, Alemania, Polonia, el norte y sur de las marismas de Pripet, y Bielorrusia. Y efectivamente, ha sido invadida por mongoles, suecos, lituanos, franceses o alemanes. Rusia es la gran potencia continental del mundo (como EE. UU. es la gran potencia naval); doce husos horarios, separando oriente de occidente. Un país que carece de puertos de aguas templadas salvo Crimea, en el mar Negro, pero con salida por el estrecho de los Dardanelos, controlados por Turquía; sus otras salidas al mar son por aguas del Ártico o en el Báltico cruzando ahora los estrechos de Dinamarca. Rusia –se alega–, necesita «profundidad estratégica», un argumento ruso (no de Putin), y ya Catalina la Grande (1729-1796) aseguraba que «la única manera de defender mis fronteras es expandiéndolas». La sensación de estar «cercados» —a pesar de su inmenso tamaño— y de necesitar «profundidad estratégica» para sentirse seguros, es algo propio de la mentalidad rusa, que la Guerra Fría no habría hecho sino acrecentar.

Puede que llevar las fronteras de la OTAN a las mismas fronteras de Rusia no tuviera en cuenta la sensibilidad de ese país, que careciéramos de *empatía*, y quizás podríamos haber buscado fórmulas para garantizar la seguridad de esos países sin necesidad de integrarlos en la OTAN. A mayor abundamiento, puede que hubiera entendimientos verbales (o no) de que la OTAN no se iba a mover «ni una pulgada» hacia el este, como al parecer le dijo el secretario de Estado americano James Baker a Gorbachov el 9 de febrero de 1990.

Pero reconocer el argumento es tanto como aceptar lo que Brezhnev llamaba «soberanía limitada» de los países que ofrecerían esa *profundidad*, para constituir un círculo de vecinos vasallos sometidos a Rusia. Países que son soberanos, que ellos también han sufrido invasiones —pero en este caso de Rusia—, y que han buscado cobijo frente a ese riesgo evidente, riesgo que la invasión de Ucrania no hace sino confirmar.

Cabe también alegar que no hicimos lo suficiente en la tarea de seducción de Rusia, aunque creo que se intentó con tesón, y ahí está la *Ostpolitik* alemana y el Nord Stream 1 y 2 para demostrarlo. Las conexiones energéticas y la dependencia europea del gas y el petróleo ruso eran un gesto claro de confianza, como lo

eran las interconexiones tecnológicas, comerciales o financieras, y la mano tendida a Rusia en la misma OTAN. Que nada menos que el exchancellor de Alemania entrara a formar parte del consejo de la petrolera rusa Gazprom era todo un mensaje de apertura y de buena voluntad hacia Rusia.

Pero también puede que, a la postre, Rusia no está interesada en ser una pieza más de Europa, que rechaza esa inclusión en un paraguas mayor que percibe como un abrazo mortal de Occidente que diluye su identidad. Se ha dicho —y hay sondeos que lo acreditan— que, preguntados los rusos si son europeos o asiáticos, la mayoría responde que ni lo uno ni otro: «somos rusos», responden. Y no olvidemos que Rusia es una de las fronteras del occidente europeo, a medio camino entre Europa y Asia, y siempre ha tenido tentaciones eslavófilas y antieuropeas, que son hoy hegemónicas en el discurso oficial de ese país.

En todo caso, son lamentos a destiempo. Puede que Rusia tenga razones pero sin duda no tiene razón. Ha sido Rusia quien ha invadido Ucrania sin provocación alguna. La ampliación de la OTAN tampoco amenaza a Rusia; es defensiva, no ofensiva, y lo que nos une no es tanto el amor sino el espanto (Borges) y el miedo a un vecino claramente agresivo. Recordemos que la URSS cayó por implosión interna, no por agresión. Y recordemos que la llamada «Doctrina Gerasimov», oficial en Rusia, implica el uso de medios no militares con métodos híbridos como forzar la emigración masiva para desestabilizar países, la utilización de ejércitos privados como la Wagner (con fuerte penetración en África), la manipulación informativa, e incluso el asesinato. Doctrina Gerasimov que se usó en la toma de Crimea. Con éxito, por cierto. Y es Rusia quien rompe su compromiso con el Memorándum de Budapest del 1994 en una guerra ideológica, motivada por fantasías, fantasmas, delirios nacionalistas, y carente por completo de racionalidad y justificación. En este sentido la comparación con la invasión de Polonia por Hitler, otra guerra ideológica por nacionalismo, es adecuada.

8. Una guerra basada en errores

La comparación es adecuada también en el sentido de que, como casi todas las guerras provocadas, esta es producto, no solo de la maldad de las intenciones, sino de la ignorancia y torpeza de la ejecución. Pues Putin, a quien se le tiene por un astuto jugador de ajedrez educado en el realismo político maquiavélico, ha

malinterpretado todo, como hizo Hitler al invadir Polonia primero y Rusia después.

Y quizás el primero y principal error es minusvalorar la fortaleza de los países libres, un error común a todas las autocracias del mundo, pasada y presente. Putin ha calculado que tenía ahora una ventana de oportunidad que durará solo un par de lustros. El precio del gas y del petróleo va a ir a menos por las nuevas energías renovables. Rusia tiene unas reservas de más de medio billón de dólares, que ha preparado para la ocasión, y puede pedir prestado el dinero que necesite para la guerra puesto que su deuda pública es muy baja (un 20 % del PIB) y la guerra no costaría más que entre el 5 % y el 6 % del PIB al año.

Al tiempo, Estados Unidos tiene un presidente débil, una sociedad dividida, y está focalizada en China y el Indopacífico. La UE por su parte, sin política exterior y sin autonomía estratégica, está capturada por la necesidad del gas ruso. Macron, contemporizador, propone que la UE «debe llevar su propio diálogo» con Rusia. Italia, capturada por Rusia y por China (Ruta de la Seda), se esconde detrás de Alemania. Sin mencionar a Hungría. Finalmente, la brutal guerra de Chechenia (2000) aupó a Putin en la opinión pública rusa, y las guerras ilegales de Georgia (2008) o Crimea (2014) no encontraron prácticamente respuesta de Occidente. Putin ha pensado que «ahora o nunca».

Pero sus cálculos han sido erróneos. Para comenzar, ha malinterpretado la voluntad de los ucranianos de ser independientes, y el heroico liderazgo de Zelenski, un cómico que ha resultado ser un gigante de la comunicación, ha ganado la guerra del relato. Los ucranianos combaten en casa y no tienen alternativa a hacerlo, y el defensor tiene siempre una notable ventaja (de tres a uno, dicen los expertos) sobre el invasor. Putin ha malinterpretado también la preparación del Ejército ucraniano, que nada tiene que ver con el que Rusia encontró cuando invadió Crimea en el 2014. La variable bélica más difícil de interpretar, la llamada *will to fight*, voluntad de combatir de los ucranianos, fue minusvalorada, no solo por los rusos, también por la inteligencia americana, que esperaba que Kiev cayera en pocas semanas.

Putin ha malinterpretado también la solidaridad de Occidente con Ucrania, rompiendo —al menos de momento— la lógica de Chamberlain: las democracias —decía el político inglés de Checoslovaquia— «encuentran muy difícil ubicarse en una querella en un país lejano entre gentes de las que no saben nada». Chamberlain

tenía razón cuando hablábamos de la guerra civil en Irak, en Siria o en Libia, pero las imágenes de los millones de ucranianos huyendo de las tropas rusas sí han encontrado eco en las poblaciones y la opinión pública europea. «Son como nosotros», ha sido el mensaje, mujeres y niños iguales a ti y a mí. Es injusto y puede que incluso racista, pero comprensible; no es un ajeno y remoto «otro» perteneciente a otra cultura sino, al contrario, alguien como nosotros y que, bruscamente, y sin motivo, se encuentra en un refugio protegiéndose de bombas termobáricas de última generación que le roban el aire para respirar. La solidaridad de muchos países (Polonia en la vanguardia) con los refugiados ucranianos ha sido ejemplar, contrastando con el rechazo a la oleada del 2015 de población oriental que solo encontró un abogado en Angela Merkel.

Y sobre todo, Putin y su Estado Mayor han malinterpretado la preparación del ejército y la fuerza aérea rusas, a la postre un «ejército Potemkin», un ejército más de revista y desfile que de combate, el ejército corrupto que cabe esperar de una sociedad corrupta. Con material de mala calidad, una logística deplorable (pero solo a pocos cientos de kilómetros de su país), con tácticas anticuadas, una moral lamentable y un mando incompetente, que ni siquiera ha sido capaz de controlar el espacio aéreo. Un ejército que solo sabe avanzar devastando el terreno con su superior fuerza de artillería practicando una destrucción total de personas, bienes e infraestructura y, en todo caso, cometiendo innumerables crímenes de guerra, que se aproxima al genocidio. Y que ha fallado por completo en su primera ofensiva para tomar Kiev y ha sido obligado a retroceder en la segunda ofensiva en el este de Ucrania y de nuevo en la tercera abandonando la ribera derecha del Dniéper. Un fracaso bélico que liquida el prestigio de su ejército y que sin duda redundará en las ventas de la potente industria militar rusa.

Lo que confirma la opinión de Obama: Rusia es una potencia regional sobrevalorada, cuyos casi únicos activos son los miles de cabezas nucleares de que aún dispone y, sin duda, su capacidad para chantajear manipulando el gas y el petróleo. Con una demografía desastrosa que pierde casi un millón de habitantes al año pero tiene que ocupar un territorio que es treinta veces España; una economía solo un poco superior a la de Italia, basada casi por completo en el monocultivo del gas y el petróleo, controlada por la élite de los llamados «oligarcas» y con una desigualdad obscena; y un Estado que es una «cleptocracia petrolera» (en

expresión nada menos que de Noam Chomsky) presidido por un asesino, que más parece un sultanato oriental que un verdadero Estado. El mismo Putin, a ojos de un occidental, ofrece el perfil de un villano perfecto, que parece salido de una película de James Bond. Si Rusia gozaba de poco prestigio y nulo *soft power* ese poco lo ha malversado en la torpe invasión de su vecino.

9. Con consecuencias contrarias a los objetivos

Desconocemos los verdaderos objetivos de Putin pues los explicitados (*denatsifikatsia* o desnazificación, y *demilitarizatsia* o desmilitarización), carecen de la mínima credibilidad y más parecen una proyección de sus propios proyectos. Pero podemos intuirlos por otras declaraciones y, sobre todo, por la historia. Desde luego evitar que Ucrania pueda llegar a entrar en la OTAN y, sobre todo, evitar que acabe siendo una democracia próspera incorporada a Occidente. Sin duda también, hablarle de tú a tú a Estados Unidos (como le recordó Putin a Macron; «tú no eres interlocutor») y darle una lección a quienes piensan que Rusia es una «potencia regional». Y en última instancia forzar una nueva arquitectura de seguridad europea con áreas de influencia, regresando a 1991. Pero la verdadera razón es el nacionalismo ruso, que retorna al viejo imperialismo zarista encarnado por Pedro el Grande, su sucesor la Rusia soviética, y su encarnación actual: Vladimir Putin.

En todo caso, lo que está consiguiendo es justo lo contrario de lo que desea. Putin puede ganar la guerra pero, con seguridad, ha perdido ya la paz y, si su objetivo era absorber Ucrania, más bien la ha alienado durante generaciones y no podrá sentarse sobre las bayonetas.

Putin pretende hacer Rusia grande y demostrar que es una gran potencia, pero la ha dividido internamente, ha liquidado su economía, ha liquidado su reputación y la hace caer bajo la órbita de China, que pasa a controlar Eurasia (anunciando tensiones futuras con la India, el gran árbitro geopolítico del siglo XXI). Incluso es dudoso que, después de la guerra, Rusia pueda ser considerada potencia «regional» pues ha externalizado su soberanía estratégica en China de modo que ya no es posible seguir el consejo de Kissinger al final de la Guerra Fría (mantener con China y Rusia una distancia geopolítica menor que la que estos países mantienen entre sí), pues la alianza con China es asimétrica y Rusia ha caído bajo la órbita de Oriente.

Putin pretende expulsar a EE. UU. de Europa, pero consigue justamente lo contrario: trae a EE. UU. de nuevo al escenario europeo, del que pretendía zafarse para centrarse en el Indopacífico. Pretende debilitar la OTAN que estaba «obsoleta» (Trump) o en «muerte cerebral» (Macron), pero la revitaliza, como ha quedado claro en la cumbre de Madrid con la incorporación de Suecia y Finlandia y la entrada de Dinamarca en la política de seguridad y defensa. Pretende debilitar y dividir la UE, pero la une y refuerza cancelando el debate sobre su «autonomía estratégica» al tiempo que incentiva el gasto militar en todos los países con un apoyo inusitado en la opinión pública que, en pocas semanas, ha pasado de ser anti-OTAN y antigasto militar a sostener exactamente lo contrario (lo veremos después).

Pero si de las consecuencias inmediatas pasamos a las mediatas el panorama se ensombrece. Para Europa, una profunda crisis económica generada por el precio de la energía que no tiene fácil sustituto. Para Ucrania, la destrucción y devastación del país y probablemente su partición, con un irredentismo secular del oeste hacia el este, perdido por conquista. Y para Rusia la ruina económica con huida de empresas y ciudadanos más preparados, un total retroceso político desde el iliberalismo al totalitarismo en una segunda estalinización, ya en marcha. Rusia queda aislada del mundo en información, comercio, finanzas y tecnología, como en una burbuja, y sin casi aliados. Y la desoccidentalización implica la paralela «asianización» de Rusia, que se desconecta de Europa para pasar a depender del gigante chino. Finalmente Putin, aprendiz de Pedro el Grande, pasa a ser un paria internacional (y previsiblemente será juzgado por crímenes de guerra). Y no es impensable la emergencia en Europa de un nuevo telón de acero político (democracias/autocracias), económico (con dos mercados separados) y geopolítico, con China como telón de fondo.

Sin embargo un objetivo que Putin sí ha conseguido es reforzar su control del gobierno y la sociedad rusa hasta el punto de que no pocos analistas hablan ya de un nuevo fascismo. Y de nuevo la comparación con Hitler es adecuada. En 1943 Hitler le dijo a Goebbels que «la guerra hizo posible para nosotros la solución de toda una serie de problemas que nunca podrían haberse resuelto en tiempos normales». Y al igual que el dictador alemán Putin ha aprovechado (¿provocado, quizás?) la guerra para imponer una dictadura total cancelando por completo cualquier atisbo de libertad.

Timothy Snyder, de la Universidad de Yale, en un ensayo publicado en el *New York Times* asegura: «Debemos decirlo. Rusia es fascista». Para añadir: «La gente no está de acuerdo, a menudo con vehemencia, sobre lo que constituye el fascismo, pero la Rusia de hoy cumple con la mayoría de los criterios». Boris Nemtsov, opositor al régimen asesinado por Putin junto al Kremlin, advirtió poco antes de su muerte que «Rusia se está convirtiendo rápidamente en un Estado fascista». Y desde luego la media esvástica «Z» con la que se ha marcado los tanques, pero que se ha transformado en un símbolo ubicuo, tiene resonancias siniestras. Como las tienen los honores y elogios oficiales al heroísmo y valor de la brigada militar que llevó a cabo todo tipo de horrores en Bucha.

Una deriva en absoluto encubierta pues es proclamada por los dos pensadores oficiales del actual régimen: Ivan Ilyn y Aleksandr Dugin. Putin ha elogiado un texto del pensador fascista y eslavófilo ruso Ivan Ilyin (1883-1955) «Qué significaría para el mundo el desmembramiento de Rusia», escrito en 1950, así como su libro *Nuestras tareas* (1945), en el que consideraba el fascismo como un «fenómeno necesario e inevitable... basado en un sano sentido de patriotismo nacional». *Nuestras tareas* fue recomendado por el Kremlin para los funcionarios estatales en 2013.

El neofascismo ruso se percibe aún más claramente si analizamos las ideas del otro oscuro (y casi ocultista) pensador que anima al actual dictador de ese país: Aleksandr Dugin. En su libro *Fundamentos de geopolítica. El futuro geopolítico de Rusia* (1997) —de lectura obligada en la escuela de Estado Mayor de Rusia— y en el posterior *Proyecto Eurasia* (2014), Dugin propone un «imperio euroasiático» impulsado por «una alianza turco-eslava en la esfera euroasiática», opuesto al *atlantismo* y *globalismo* occidental que debe generar un orden mundial *multipolar*. El imperio continental ruso no puede sino oponerse al imperio marítimo americano, con su aliada el Reino Unido. Y ya en 1997, en su artículo «Fascismo: sin fronteras y rojo», proclamó la llegada a Rusia de un «fascismo genuino, verdadero, radicalmente revolucionario y consecuente», tarea que debe realizar Putin: «No hay más opositores al rumbo de Putin —afirma— y, si los hay, son enfermos mentales y hay que enviarlos a un examen clínico. Putin está en todas partes, Putin lo es todo, Putin es absoluto, y Putin es indispensable». En ese marco un Estado ucraniano «no tiene sentido geopolítico», animando a los rusos a «matar, matar, matar» a los ucranianos. Que Dugin haya virado tras la retirada rusa de Jersón para atacar al autócrata Putin recomendando su *sacrificio* es

la lógica consecuencia de su fascismo profundo. Como señalaba *The Economist*, Putin ha «adoptado métodos y pensamientos fascistas». Para concluir: «Hasta ahora, Putin no ha logrado derrotar a Ucrania. Pero ha logrado derrotar a Rusia».

10. El vuelco al realismo en la opinión pública europea

Como señalaba anteriormente, después de 1991 y la caída de la URSS, los analistas (especialmente europeos) estimaron que el realismo ya no era relevante. «Totalmente absurdo hoy en día» le dijo el profesor de Harvard, Stanley Hoffmann, a Thomas Friedman del *New York Times* en 1993. Bill Clinton, entonces candidato a la presidencia, había rechazado un año antes «el cálculo cínico de la política pura del poder». Fueron los «rugientes noventa» (Stiglitz), en los que se cobraba el dividendo de la paz y la democracia política y su correlato, la economía de mercado, se extendían por el mundo como una mancha de aceite, incluso en Rusia y China. Estábamos en el fin de la historia (Fukuyama).

Robert Cooper ha identificado recientemente tres tipos de paz posibles. Una es la paz por equilibrio de poderes, como la que tuvimos en el siglo XIX tras el Congreso de Viena de 1814 o durante las largas décadas de la Guerra Fría. Una paz tensa, y notablemente caliente en no pocas zonas, pero paz al fin.

La segunda es la paz por hegemonía de un poder, de la que disfrutamos tras la caída por implosión de la URSS y el triunfo de Occidente, entonces considerado definitivo. La larga historia de imperios mundiales o regionales acredita la capacidad de estos para garantizar la seguridad en amplios espacios terrestres y durante periodos considerables.

La tercera es la paz liberal, por entrelazamiento de intereses, que había sido el modelo para pacificar Europa occidental y podía también servir para Europa oriental, Rusia incluida. Un modelo que marcaba las relaciones internacionales de la UE y se ajustaba al natural pacifismo europeo heredado de los horrores bélicos del siglo XX. Pero un modelo que ya fracasó en la Gran Guerra —liquidando la globalización de finales del XIX—, y cuyo fracaso certifica de nuevo la invasión de Ucrania, obligándonos a regresar al realismo. Y vaya si lo hemos hecho.

El vuelco que ha sufrido la opinión pública europea es destacable, y sin duda una de las (escasas) consecuencias positivas de la guerra. El *Zeitenwende* alemán, el vuelco al gasto militar

y de defensa, es el más paradigmático de todos por su notable importancia. País pacifista por antonomasia (junto a Japón, que también despierta), introvertido, y siempre supeditado a Inglaterra o Francia, parece asumir un nuevo protagonismo con cuatro grandes medidas: rechaza el Nord Stream2; se rearma; contribuye al I+D en defensa; y envía armas a Ucrania con capacidades ofensivas y no solo defensivas. Los Verdes, que controlan el Ministerio de Exteriores, son claramente duros con Rusia pero el SPD, que alberga a numerosos *Russlandversteher* próximos a Rusia, está virando a toda velocidad.

Pero quizás el más sorprendente es el vuelvo de la opinión pública española, tradicionalmente pacifista y antiamericana.

Efectivamente, en la serie de barómetros sobre defensa nacional del CIS, el respaldo a la OTAN ha oscilado las últimas dos décadas entre un mínimo de 42 % (2013) y un máximo de 52 % (2009) de apoyo. Pero según una encuesta de Metroscopia realizada en junio del 2022 la percepción de que la OTAN es beneficiosa se ha disparado veinte puntos hasta un histórico 70 %. Y el barómetro de junio de ese año del Real Instituto Elcano, da cifras incluso superiores: un 83 % apoyaría ahora la permanencia de España en la OTAN. Una opinión generalizada entre los votantes de derecha y centro (90 %), pero también mayoritaria en la izquierda (66 %). El sondeo del Instituto Elcano también muestra el respaldo de los españoles a favor de crear unas Fuerzas Armadas Europeas (73 %).

La segunda tendencia que identifican tanto Metroscopia como Elcano es la predisposición para aumentar el presupuesto en seguridad. El sondeo de Metroscopia muestra que en una década se han invertido los apoyos. Hace diez años, un 31 % lo consideraba excesivo y solo un 14 % lo veía insuficiente. Hoy un 37 % considera insuficiente el presupuesto en defensa frente un 31 % que lo ve adecuado y solo un 14 %, excesivo. El barómetro del Instituto Elcano acredita que un 52 % apoya un aumento del gasto en defensa, frente a un 35 % previo a la invasión de Ucrania.

No sabemos cuánto tiempo pueden durar estos apoyos. Igual que han subido podrían desaparecer. Pero en todo caso son una destacada novedad que debemos celebrar con alegría pues muestran una notable maduración en la tradicionalmente escasa y pobre cultura de defensa europea y española. La UE parece que está empezando, si no a hablar, al menos a balbucear el «lenguaje del poder» que le pedía Jose Borrell. No debemos olvidar lo que

nos enseñó Hegel en la *Fenomenología del Espíritu*: solo es libre quien está dispuesto a arriesgar su vida para defender su libertad; quien no está dispuesto, ya ha dejado de ser libre, aunque no lo sepa aún. Ese es el duro aprendizaje de la opinión pública europea. Que creía haber construido (por fin) un mundo kantiano, de orden jurídico y paz perpetua, pero se encuentra con un mundo hobbesiano de fuerza y poderes en tensión.

11. Lo más peligroso: se quiebra la lógica de la disuasión nuclear

Son muchas las consecuencias a medio y largo plazo de la invasión de Ucrania y al menos podemos mencionar cuatro que se superponen como muñecas rusas reforzándose las unas a las otras. En primer lugar una profunda crisis energética en Europa que afecta al cambio climático y repercute en los precios en todo el mundo, pendientes de encontrar fuentes alternativas, lo que en un ejercicio de puro y casi descarnado realismo político, lleva a Occidente a restablecer relaciones con enemigos como Venezuela o Irán. Ahora sí, los intereses priman sobre las ideologías. En segundo lugar, y como consecuencia directa, una seria crisis económica con una inflación desbordada en países algunos de los cuales —como España— arrastran ya una inmensa deuda pública y tienen serias dificultades para endeudarse. En tercer lugar el serio riesgo de una crisis alimentaria. Rusia y Ucrania suministran el 28 % del trigo mundial, el 29 % de la cebada, el 15 % del maíz y nada menos que el 75 % del aceite de girasol. Y suponen el 100 % de los cereales importados por Somalia, Benín o Laos, los dos tercios de los importados por Sudán, Libia o Egipto y la mitad del importado por Senegal, Líbano o Túnez. Sumado al precio de los fertilizantes y la sequía en la India, el riesgo es una hambruna en África y en la India que podría afectar a entre 400 y 1.600 millones, de los que 250 millones podrían morir de hambre. Y podría ser peor si, como consecuencia de la guerra, no se pudiera sembrar para el año próximo.

Finalmente, una crisis de seguridad global que parece retrotraernos a un mundo de tres tercios, los tres tercios en que se dividió la Asamblea General de Naciones Unidas al votar la condena a la invasión. Pues si es cierto que solo cuatro países apoyaron a Rusia y 141 la condenaron, si tenemos en cuenta la población que representaban unos y otros, un 36 % de la población del mundo condenó la invasión, un 32 % la apoyó y otro 32 % se

abstuvo. De nuevo el mundo de los tres tercios de la vieja Guerra Fría: OTAN, Pacto de Varsovia, No alineados.

Pero la guerra de Ucrania viene a debilitar la confianza básica que sustenta el orden internacional. Para comenzar porque debilita la credibilidad de los tratados de defensa firmados por Occidente. Si no se respetó el Memorándum de Budapest ¿se respetarán los demás tratados? Si EE. UU. abandonó Afganistán y después Ucrania, ¿intervendrá por Taiwán?

Pero sin duda lo más preocupante es que se ha roto el tabú que envolvía la guerra nuclear, de la que no se hablaba desde 1991. Según datos de Google Ngram, que contabiliza las palabras de miles de libros, los términos «guerra nuclear», «bomba atómica» y «armas nucleares» aparecieron en la década de los cuarenta para alcanzar su máximo en los primeros ochenta, pero casi desaparecieron tras la caída de la URSS. Hasta ahora.

Pues al tiempo que anunciaba el inicio de la llamada «operación militar especial» Putin advirtió que cualquier país que intentara interferir se enfrentaría a «consecuencias que nunca ha experimentado en su historia». Durante la guerra otros altos cargos militares rusos, y la misma televisión, se han encargado de ampliar la amenaza hablando irresponsablemente del uso posible de armas nucleares, tácticas o no. Como señalaba *The Economist*, se ha «banalizado» y casi «normalizado» la referencia rompiéndose lo que, por fortuna, era un tabú.

Pero las palabras cuentan, y con esa referencia Putin estaba alterando radicalmente la lógica de la disuasión nuclear. Lógica que hasta ahora se basaba en la Destrucción Mutua Asegurada (MAD), es decir: «como soy potencia nuclear no te atreverás a atacarme pues puedo destruirte en el intento». Era pues una lógica defensiva. Pero ahora Putin amenaza con escalar a la guerra nuclear para que se le permita desarrollar una brutal guerra convencional. Y la lógica es distinta: «como soy potencia nuclear puedo invadir al vecino, y no te atreverás a interferir». Ahora la lógica es ofensiva, no defensiva. Occidente ha aceptado esa lógica al negarse a intervenir directamente con lo que, implícitamente, le está reconociendo a Rusia un área de influencia. Estamos reconociendo, no solo la soberanía limitada de Ucrania y aceptando la lógica rusa de la «profundidad estratégica», sino un cambio radical en la disuasión nuclear.

Es cierto que esa política de contención frente a la agresividad rusa tiene antecedentes. Una de las razones por las que la Guerra

Fría se mantuvo fría fue que los Estados Unidos comprendieron que enfrentarse a un adversario con armas nucleares impone contención, y así, cuando la URSS invadió Hungría (1956) o Praga (1968), Estados Unidos se abstuvo de responder. Joe Biden está pues en la senda de sus predecesores.

Pero en ese escenario ¿por qué Putin va a limitarse a Ucrania? Puede seguir escalando en la guerra convencional, siempre bajo el chantaje de la amenaza nuclear. Puede empezar por la totalidad de Georgia, de la que ya ocupa una parte. Y seguir con Moldavia, de la que ya ocupa Transnistria, países que no están en la OTAN. Y por supuesto los Bálticos, empezando por el corredor de Suwalki para generar un camino hasta el enclave de Kaliningrado, aislando a los países bálticos.

Y ello sin contar el riesgo moral que esa política genera para terceros. Por una parte, es un notable incentivo para nuclearizarse, pues solo así conseguiré blindarme frente a la invasión del vecino, de lo que países como Arabia Saudita (frente a Irán) o Corea del Sur (pero también Brasil, Japón o Australia) habrán tomado buena nota. Pero es también un incentivo para que los ya nuclearizados se aprovechen de su superioridad para agredir a los vecinos, y pensemos de nuevo en Taiwán.

¿Cómo romper esa lógica? Nada fácil. Bien dejando extremadamente claro cuáles son los límites territoriales en los que Rusia puede actuar sin intervención de la OTAN, límites que deben restringirse a Ucrania pues, más allá (el ¿Cáucaso? ¿los tanes?), sería, de nuevo, reconocerle a Rusia un área de influencia. Bien lanzando ya una guerra convencional total en Ucrania (o en otro lugar, por ejemplo: Bielorrusia) bajo el paraguas de nuestra capacidad nuclear. Es decir, «si tú te proteges bajo el paraguas nuclear para hacer una guerra convencional, yo puedo hacer lo mismo». Y a ver quién es el valiente que escala a armas de destrucción masiva. Las dos son malas opciones. La primera le da la razón a Putin. La segunda es extremadamente arriesgada.

No sabemos cuál será el resultado pero si sabemos que todos vamos a perder con esta guerra. Ucrania devastada, Rusia arrinconada como un paria, Occidente debilitado, y todo el mundo más pobre. Pero depende del resultado de la guerra que podamos decir que en el año 2022 se canceló definitivamente la hegemonía occidental y entramos en un mundo posoccidental. O no.

Si se gana la guerra —y ganar la guerra es liquidar políticamente a Putin— podremos aspirar a una paz por equilibrio entre China y

EE. UU., la única realista hoy. Pero si se pierde, si somos derrotados y Putin sale vencedor, eso fortalecerá a las autocracias de todo el mundo, y en primer lugar a China, y lo que es un declive inevitable pasará a ser una decadencia en toda regla pues la libertad estará a la defensiva en todo el mundo.

Muchos piensan que Rusia no puede perder esta guerra. Pero no es eso lo que nos enseña la historia. La Unión Soviética, mucho más fuerte, perdió en Afganistán. Estados Unidos perdió en Vietnam y de nuevo en Afganistán. Francia perdió en Argelia. Será más fácil derrotar a Putin en el campo de batalla que con sanciones, que se han revelado inútiles en Irán o en Venezuela.

12. ¿Qué paz es posible?

Y regresamos al comienzo de este trabajo. La invasión de Ucrania preludia un periodo de turbulencias en el escenario internacional presidido y marcado por la trampa de Tucídides: la tensión entre China y USA es el vector que articula, no solo la política exterior de esos dos gigantes, sino todo el orden internacional. Basta suponer que, de haber habido entendimiento entre esos dos países, la guerra de Ucrania no habría tenido lugar. Y no por nada, Putin tuvo que pedir previo permiso a Xi Jinping, que sin duda lo concedió con facilidad pues China ganaba en todo caso. Si vencía Rusia, porque debilitaba a Occidente obligando a Estados Unidos a mantener dos frentes: el Indopacífico y Europa. Pero si pierde Rusia porque ese país pasa a ser la «profundidad estratégica» de China y su brazo armado en la misma Europa, la vanguardia de la nueva Ruta de la Seda.

El futuro depende de esos dos grandes actores. De sus políticas interiores en primer lugar, y de su plasmación hacia el exterior y sus relaciones mutuas, en segundo lugar. Depende pues de que el elector americano vuelva a confiar en Trump quien, previsiblemente, rompería con la OTAN llevando a USA al aislamiento casi total y a abandonar Europa, momento en el que la preocupación por su «autonomía estratégica» reaparecerá con toda virulencia. Depende también de que Xi Jinping continúe la larga marcha de China de vuelta al totalitarismo maoísta, como parece desear y ha confirmado el magno Congreso del PCCh el otoño del 2022.

Y depende de sus relaciones recíprocas. De que USA pueda elaborar una política clara hacia China, de la que por el momento no dispone, como el agresivo discurso de Biden o el desafortunado

viaje de Nancy Pelosi a Taiwán acreditan. Y de que China suavice su agresividad, para lo que necesita serenar el país y retomar la senda del crecimiento económico interno, que es el principal objetivo de los líderes de ese país. Pero no olvidemos que si uno define al «contrincante» o «rival» como «enemigo» este no podrá comportarse de otro modo, y el juego deviene una profecía autocumplida en escalada de acciones y reacciones. Que es la coyuntura actual.

Pero no tiene por qué ser así. Por fortuna las relaciones entre China y USA se juegan en varios tableros al tiempo, lo que amplía el espacio de sus relaciones. Se juega desde luego en el tablero geopolítico, agónico y de suma cero, donde son ciertamente «rivales sistémicos». Pero se juega también en el espacio tecnológico, donde son «competidores», pero también pueden colaborar, y lo hacen. En tercer lugar, se encuentran en el espacio económico, en el que son «competidores» pero también *partners*, socios comerciales y financieros. Y, finalmente, son colaboradores y socios en la provisión de bienes públicos, ya sea el cambio climático, la salud global o la seguridad de los mares. Son pues, al tiempo, rivales, competidores y socios, dependiendo de los escenarios y los momentos. Sus relaciones van pues más allá de la dicotomía amigo-enemigo en un haz de conexiones que amplían el juego, desagregando el posible conflicto.

Eso permite atisbar la posibilidad de una nueva paz, paz por equilibrio de poderes, una «paz caliente» repleta de tensiones, más que una «guerra fría». Pues, a diferencia de la vieja URSS, China no pretende exportar su modelo sociopolítico y le es indiferente la forma política de los demás países, ante los que, en el fondo, muestra más desprecio que interés, como ha sido tradicional en su cultura. No es pues previsible un nuevo «telón de acero» entre ambos países, y EE. UU. y China pueden establecer áreas de interés en variados territorios, escenarios, mercados y coyunturas, lo que ofrece margen a la negociación y la cooperación, trufada de confrontación y sin olvidar la disuasión. Siempre que la profecía autocumplida en que parece haberse transformado la trampa de Tucídides inicie una desescalada, en primer lugar verbal y retórica, aún por ver.

Por fortuna la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, que define a China como el referente central, es menos belicosa que posiciones anteriores. Y la cumbre del G20 de Bali ha visto dialogar a Biden y Xi Jing Ping. Que hayan incluido la escalada nuclear en una línea roja no es noticia trivial.

La ventaja del futuro es que no está escrito y su desarrollo depende de nuestras acciones. Pero conviene tener mucho cuidado.

En el último tercio del siglo XIX el mundo presenció el rápido ascenso de tres nuevas potencias, que alteraron el equilibrio de poderes pactado en el Congreso de Viena. En primer lugar los Estados Unidos, país que, tras la guerra civil, creció espectacularmente y, tras la guerra hispanoamericana (una de las pocas guerras entre democracias), se proyecta en el Atlántico y el Pacífico. En segundo lugar, Japón que, tras la Restauración Meiji, se moderniza y arma, y vence a Rusia en los estrechos de Tsushima para afianzarse como poder dominante en Asia. Finalmente la misma Alemania que, tras la unificación, vence a Francia y desarrolla una capacidad industrial y militar superior al Reino Unido. Hacer sitio en el orden mundial a estas tres nuevas potencias (EE. UU., Japón y Alemania), que marcaran el destino del siglo XX, costó dos terribles guerras mundiales y un siglo de violencia como no había conocido la historia humana. Esperemos que la humanidad haya aprendido y sepamos hacer sitio en el orden internacional a las nuevas potencias. Este es el gran reto del siglo XXI: preparar un mundo estable y próspero para una población de más de 11.000 millones de habitantes. Los 1.400 millones de chinos, otros tanto indios o sudafricanos no van a desaparecer. Solo desean un nivel de prosperidad y bienestar parecido al nuestro. Y están en su derecho. Hacerles sitio no será tarea fácil. Pero cualquier otra alternativa es peor.

Capítulo segundo

De nuevo guerra en Europa

José Pardo de Santayana

Resumen

La guerra de Ucrania se ha convertido en un polvorín que cualquier día puede hacer saltar Europa por los aires. Ucrania puede ganar la guerra, pero probablemente perderá la paz. De momento, la dialéctica de voluntades entre Washington y Moscú ha llevado a un callejón sin salida, mientras la prioridad estratégica de EE. UU. está en el Indopacífico. Además de en el militar, la contienda se libra en los ámbitos económico-energético, tecnológico y cognitivo.

Escalar el conflicto para expulsar a las tropas rusas de todo el territorio ucraniano sometería a Europa a un alto riesgo nuclear.

Alargar la guerra para que Rusia se desangre, devastaría Ucrania, pondría la unidad de la UE a prueba y dañaría gravemente su economía.

Un cambio interno en Rusia es posible, aunque poco probable, y obligaría a actuar según las circunstancias. Si la Federación Rusa se desestabiliza en el proceso, nos podríamos encontrar con un escenario aún peor.

Otra opción es intentar detener la escalada, para posteriormente contener y enfriar el conflicto, lo que desembocaría en algún tipo de coexistencia tensa con perfiles de guerra fría.

En cualquier caso, se debe proteger la unidad de la UE y España no puede dejar el flanco sur de la OTAN desguarnecido.

Palabras clave

Guerra, estrategia, economía, energía, Ucrania, Rusia, EE. UU., OTAN, UE.

War again in Europe

Abstract

The war in Ukraine has become a tinderbox that any day can blow Europe up. Ukraine may win the war but will probably lose the peace. For now, the dialectic of wills between Washington and Moscow has led to a dead end, while the US strategic priority is in the Indo-Pacific. In addition to the military sphere, the contest is taking place in the economic, energy, technological and cognitive ones.

Escalating the conflict to expel Russian troops from all Ukrainian territory would put Europe at high nuclear risk.

To drag out the war so that Russia bleeds to death would devastate Ukraine, put the unity of the EU to the test and severely damage its economy.

An internal change in Russia is possible, although unlikely, and would force to act according to the circumstances. If the Russian Federation destabilizes in the process, we could find ourselves with an even worse scenario.

Another option is to try to stop the escalation, to later contain and cool down the conflict, which would lead to tense coexistence with cold war profiles.

In any case, the unity of the EU must be protected, and Spain cannot leave NATO's southern flank unguarded.

Keywords

War, strategy, economy, energy, Ukraine, Russia, USA, NATO, EU.

«Para que su respuesta sea eficaz, Europa debe tener en cuenta los riesgos que asume y las capacidades de las que dispone. En este caso, sus riesgos son considerables y sus capacidades estratégicas, limitadas»¹.

Víctor Pérez-Díaz

1. Introducción

La ambición de poder no se justifica a sí misma, pero, en mayor o menor medida, siempre está presente en las relaciones internacionales. Hay, pues, que contar con ella para mitigar sus efectos, más aún, en un momento de inflexión histórica en que la «trampa de Tucídides» está llevando a las grandes potencias a una intensa confrontación, siendo el recurso a las armas la expresión última de dicha dialéctica de voluntades.

Aunque no había ningún indicador que lo confirmara, en las sociedades occidentales —especialmente en las europeas— se pensaba que la guerra había quedado superada por la lógica de la historia. Así, la de Ucrania nos ha hecho despertar a la realidad contradictoria de la condición humana y lo ha hecho con tal crudeza que no se ve una salida clara a los dilemas estratégicos que esta presenta y se corre el riesgo de una escalada de dimensiones impredecibles.

Ucrania, al igual que España con motivo de la invasión napoleónica, está siendo víctima de los designios estratégicos de su poderoso vecino del noreste, en una guerra que presenta grandes paralelismos con la «francesada» (figura 1). Entonces, la reacción patriótica humilló a las orgullosas águilas imperiales, propiciando así la intervención de Inglaterra, la gran potencia rival. El presidente Putin, como entonces Napoleón, está arrasando todo lo que se interpone al paso de su carro de fuego, dejando tras de sí un panorama de barbarie y desolación.

Poner el énfasis en que la responsabilidad moral recae en el agresor no resuelve el problema de que los perjudicados somos todos, que el bien más importante a proteger es la paz y que las estrategias de seguridad se evalúan fundamentalmente por sus resultados. Muchas personalidades relevantes piensan que se erró en la

¹ Pérez-Díaz, V. (6 de diciembre de 2022). El riesgo de prolongar la guerra. *El Mundo*.

estrategia para evitar una guerra previsible y pronosticada². Así, Emma Ashford ha reconocido en *Foreign Affairs* que «muchos prominentes teóricos realistas de las relaciones internacionales predijeron correctamente la guerra en Ucrania»³.



Figura 1. Ucrania 2022-España 1808. Fuente: elaboración propia con imagen publicada en *El Mundo*. 11/12/2022

Si la Guerra Fría, tras cuatro décadas de intensa rivalidad estratégica, acabó con una victoria inapelable de EE. UU. frente a la poderosa URSS, el periodo de hegemonía norteamericana, que le sucedió y que empezó con tan espléndidos augurios, ha obtenido el resultado opuesto contra la Federación Rusa, un rival de menos talla y menor antagonismo.

La decisión de expandir la OTAN a Ucrania ha sido la manzana de la discordia que ha terminado tensando la relación entre las poten-

² Mearsheimer, J. (Junio de 2015). The causes and Consequences of the Ukraine Crisis, conferencia pronunciada en la Universidad de Chicago. Disponible en: The causes and consequences of the Ukraine war A lecture by John J. Mearsheimer - YouTube.

³ Ashford, E. (Septiembre/octubre de 2022). In Praise of Lesser Evils: Can Realism Repair Foreign Policy? *Foreign Affairs*.

cias anglosajonas y Rusia y que, finalmente, ha extinguido todo espacio de un entendimiento que no había dejado de menguar. Temeroso de perder definitivamente el control sobre el destino de Ucrania y llevado de un exceso de confianza, Putin tomó la decisión de invadir el país vecino para propiciar un cambio de gobierno que le fuera favorable y anexionarse una cierta porción de territorio que sumar a Crimea y el Dombás, ya bajo control ruso.

Contra todo pronóstico y con la inestimable ayuda de EE. UU. y sus aliados, Ucrania ha obtenido grandes éxitos militares. La guerra se está prolongando y, en el momento de finalizar la redacción de este documento (enero de 2023), la Federación Rusa intenta aprovechar el invierno y utilizar su dominio energético para debilitar a su rival, dividir a los europeos y forzar una paz que le sea lo menos desfavorable posible.

Occidente ha respondido con unas sanciones económicas sin precedentes, dirigidas principalmente al poderoso sector energético ruso. Al ser la Federación Rusa, al iniciarse la guerra, el mayor exportador energético del mundo con un 16 % de dicho comercio internacional⁴ y, además, compartir con Ucrania una posición dominante en las exportaciones de cereales, con, en conjunto, el 29 % de las exportaciones globales de trigo y 19 % de las de maíz, el daño sobre la economía y el bienestar globales está siendo considerable.

Moscú está intentando redirigir sus flujos y vínculos comerciales, tecnológicos y financieros, anteriormente centrados en Europa, hacia China y el Sur global. En consonancia con Pekín, pretende desdolarizar sus relaciones comerciales, fracturar el sistema económico global y ganar resiliencia frente las sanciones occidentales⁵.

La Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de los EE. UU. (octubre de 2022) define a Rusia como una amenaza inmediata pero secundaria y como potencia peligrosa a la que se debe constreñir, reconociendo a China como su prioridad estratégica y el único competidor con la intención y, cada vez más, con la capacidad de reconfigurar el orden internacional.

Washington pretende dar una lección contundente al Kremlin, dejar a Rusia fuera de combate y reforzar con ello su liderazgo

⁴ *BRICS Russia 2020 Energy Report*. BRICS Energy Research Cooperation Platform.

⁵ Hill, F. y Stent, A. (Septiembre/octubre 2022). The World Putin Wants. How Distortions About the Past Feed Delusions About the Future. *Foreign Affairs*.

para conformar una potente coalición que le permita confrontar las ambiciones de Pekín. La UE ha cerrado filas contra Rusia, aunque se perciben distintas sensibilidades y se empiezan a oír voces en favor de algún tipo de diálogo o negociación.

Son muchos los factores de la ecuación bélica y diversas e importantes las consecuencias de su resolución. De momento, no se vislumbra una solución aceptable a las partes que permita pensar en un final cercano de esta guerra. La UE puede salir reforzada, pero también se puede fracturar. España se puede ver arrastrada al Este, cuando su prioridad estratégica está en el Sur.

Surgen las cuestiones: ¿Hasta dónde está dispuesta a llegar Rusia? ¿Cuáles son los intereses en juegos? ¿Cuáles son los riesgos asumibles? ¿Cuáles son las posibles respuestas?

2. Antecedentes

En el Panorama Estratégico 2022 y en el capítulo anterior de Emilio Lamo de Espinosa se presentan de forma extensa los antecedentes de esta guerra. Recapitulemos aquí únicamente unos trazos generales.

El final de la Guerra Fría abrió una etapa de gran optimismo. Había razones para ello. Se acababa de superar un prolongado enfrentamiento de bloques sometido a una intensa rivalidad ideológica bajo la espada de Damocles nuclear. No obstante, se consideró con excesiva ligereza que ciertos principios geopolíticos habían quedado superados por la consolidación de una fértil asociación de democracia, libre mercado y globalización. La guerra de los Balcanes supuso un serio contratiempo, pero no modificó en lo esencial la convicción que apuntaba hacia un mundo pretendidamente cada vez más kantiano.

Algunos politólogos de referencia, como Kennan, Kissinger o Brzezinski, advirtieron de la vigencia del equilibrio de poder entre grandes potencias como medio para afianzar la paz global y preservar, en lo posible, el liderazgo norteamericano del sistema internacional. A esto se respondía afirmando que eran planteamientos correctos para unos tiempos ya superados, pero que habían perdido vigencia en el siglo XXI con el triunfo definitivo de la democracia y de su sistema asociado de valores.

Sin embargo, un abandono tan radical de las premisas del realismo político ha hecho que este haya vuelto con más fuerza,

siendo realismo e idealismo dos caras de la misma moneda que se necesitan para encontrar en cada momento el equilibrio adecuado. Además, las premisas realistas ganan fuerza en tiempos de confrontación y se ajustan como un guante a la concepción que el liderazgo ruso —muy en particular Putin— tiene del mundo internacional.

No es una cuestión de determinismo, el ser humano es libre y el futuro siempre estará abierto. Se trata de configurar las estrategias de seguridad en función de los comportamientos más previsibles del rival, sin olvidar los más peligrosos, partiendo de un conocimiento profundo de su cosmovisión y, en definitiva, de su cultura estratégica. George Kennan lo hizo magistralmente en su famoso artículo «The Sources of the Soviet Conduct». De ahí también se derivó el éxito de la paciente estrategia de la Contención que supo compaginar aspectos realistas e idealistas. La OTAN se forjó en dicho contexto.

Hasta la doctrina Primakov en 1996, la Federación Rusa cifró su prioridad en abrazar el modelo liberal y dejar atrás las rémoras del periodo soviético. A partir de entonces, Moscú recobró su ambición geopolítica, aunque la relación Este-Oeste no se resintiera en lo esencial porque Rusia necesitaba a Europa y tenía confianza en poder gestionar sus principales intereses estratégicos. No obstante, Brzezinski (1997) nos recordó que Rusia tiene grandes ambiciones geopolíticas y sigue siendo un actor de primer orden, que Ucrania es un pivote geopolítico y su independencia modifica la naturaleza misma del Estado ruso y que sin ella Rusia deja de ser un imperio en Eurasia.

Aquel mismo año, Moscú y Pekín acordaron crear una asociación estratégica que tenía como objetivo oponerse tanto al orden internacional hegemónico presidido por Washington como a la injerencia en asuntos internos. Si el rechazo de un orden unipolar respondía a la lógica geopolítica tradicional, ambos Estados interpretaban la injerencia en asuntos internos como una amenaza a su integridad territorial y a la legitimidad de los respectivos regímenes políticos.

Por entonces, todavía prevalecía la desconfianza entre ambos vecinos fruto de la intensa rivalidad histórica. El principal fruto de la entente estratégica fue la firma en 2004 del acuerdo fronterizo que eliminó el mayor motivo de fricción.

En 2008, tras considerar la Alianza Atlántica en la cumbre de Bucarest la incorporación de Ucrania y Georgia, Rusia respondió

con la intervención militar en Georgia y el giro a Asia. La asociación estratégica chino-rusa se reforzó con relevantes avances en los ámbitos energéticos y armamentístico. No obstante, la rápida distensión en las relaciones de Moscú con las capitales occidentales hizo que hasta la crisis ucraniana de 2014 la entente estratégica no adquiriera un carácter de primer orden, alcanzando cotas de colaboración hasta aquellas fechas poco previsibles. A partir de entonces, ambas potencias se sintieron suficientemente respaldadas para retar abiertamente el orden internacional vigente.

La potencial incorporación de Ucrania a la OTAN despertó, además, a Rusia del letargo militar. Putin impulsó una profunda reforma de las Fuerzas Armadas que daría importantes frutos en los años siguientes⁶ que indujeron, a su vez, en el líder ruso un exceso de confianza.

«El Kremlin era muy consciente (Galeotti, 2022) de que, aunque se rearmase, el poder militar ruso no estaba a la altura del de la OTAN y de que un conflicto abierto sería un desastre autodestructivo. De esto se deriva el surgimiento de nuevas formas de hacer la guerra, muchas de ellas encubiertas e indirectas: ciberataques, desinformación, asesinatos selectivos y empleo de mercenarios. Estos métodos se han utilizado, en mayor o menor medida, en toda la serie de conflictos en los que se ha involucrado Rusia».

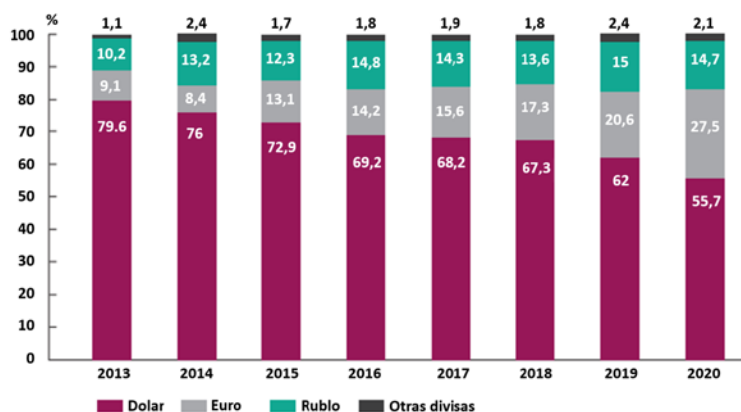


Figura 2. Composición por divisas de las exportaciones rusas. Fuente: FIIA

⁶ Pardo de Santayana, J. (25 de julio de 2018). Consideraciones estratégicas de la reforma militar rusa. Documento de Análisis IEEE 28/2018. Disponible en: Consideraciones estratégicas de la reforma militar rusa (ieee.es)

En 2015, el Kremlin hizo una apuesta arriesgada en la guerra de Siria. Gracias a los éxitos militares, a la diplomacia energética y a las exportaciones de armamento consiguió posicionarse con solidez y determinación en Oriente Medio, rompiendo el percibido cerco de la OTAN y proyectando desde allí su poder y ambición más allá de su esfera de influencia cercana, reivindicando con ello el rango de potencia global.

Por otra parte, Moscú había iniciado un plan de desdolarización de la economía rusa para mejorar su resiliencia económica en caso de una crisis grave. Así (figura 2), entre 2013 y 2020, la participación del dólar en las exportaciones rusas cayó del 80 % al 56 %⁷.

«Después de la crisis de 2014-15, el gobierno controló sus gastos y se adaptó a los precios más bajos del petróleo, creando superávits presupuestarios y una creciente reserva de guerra. Según estimaciones de agosto de 2021, el valor del Fondo Nacional de Riqueza de Rusia era de unos 185.000 millones de dólares y sus reservas de divisas se elevan a 615.000 millones de dólares⁸».

Hasta 2017, la prioridad de los EE. UU. había sido el combate contra el terrorismo radical islámico y había prevalecido la idea de que las potencias autoritarias terminarían cediendo a las presiones democratizadoras. La ESN de aquel año, hecha pública en diciembre, supuso un cambio decidido en defensa del orden internacional liberal, contrario a hacer concesiones a Rusia.

Washington —con la sintonía de Londres, Varsovia y las repúblicas bálticas— y las principales capitales de la UE mantenían un enfoque diferente sobre cómo abordar la relación con Rusia. EE. UU. había decidido no permitir que el Kremlin se adjudicara una esfera de influencia, apoyando firmemente la ampliación de la OTAN a Ucrania. Berlín seguía apostando por la *Ostpolitik*, con la que esperaba moderar la actitud de Moscú sobre la base de intereses comunes: Rusia exportaba materias primas, principalmente petróleo y gas natural y, a cambio, recibía apoyo tecnológico y financiero.

⁷ Shagina, M. (Mayo de 2022). Western Financial Warfare and Russia's De-dollarization Strategy. How Sanctions on Russia Might Reshape the Global Financial System. *FIIA Briefing Paper* 339. Disponible en: Western financial warfare and Russian de-dollarization | FIIA

⁸ Kofman, M. y Kendall-Taylor, A. (Noviembre/diciembre 2021). The Myth of Russian Decadence. Why Moscow Will Be a Persistent Power. *Foreign Affairs*.

«El enfoque elegido fue una combinación de presión política y económica que combinó medidas restrictivas sobre Rusia con diálogo. Junto con Francia, Alemania participó en el llamado Formato de Normandía que condujo a los acuerdos de Minsk y al correspondiente proceso de Minsk, que exigía que Rusia y Ucrania se comprometieran a un alto el fuego y tomaran otras medidas⁹».

Ambos planteamientos tenían sus razones, pero en lo esencial eran incompatibles: la ampliación de la OTAN más allá de la línea alcanzada en 2004 —cuando se incorporaron las repúblicas bálticas— hacía la *Ostpolitik* imposible, puesto que convertiría a Rusia en un vecino hostil. Por otra parte, la excesiva dependencia de la UE, y de Alemania en particular, de los combustibles fósiles rusos —circunstancia opuesta a los principios de la seguridad energética— hacía a Europa muy vulnerable en caso de un serio encontronazo.

De igual modo, si se quería incorporar Ucrania a la OTAN, había que respaldarlo con medidas disuasorias creíbles, muy costosas en términos políticos y militares, que nos devolverían, en parte, a los tiempos de la Guerra Fría. EE. UU. no se lo podía permitir. Había abandonado Afganistán para desplazar su atención al Indopacífico, no a Europa. Washington había estado presionando a Berlín para que redujera sus compromisos energéticos con Moscú sin obtener resultados. Las tensiones OTAN-Rusia se intensificaban sin que los aliados dispusieran de una estrategia concertada que defendiera con garantías suficientes la paz en Europa.

3. Desencadenamiento de la guerra

A partir de la cumbre de Bruselas de junio de 2021, en la que se reiteró en lo esencial lo acordado en Bucarest, Washington y Londres redoblaron su apoyo militar y diplomático a Ucrania con la intención de incorporar dicho país al bloque occidental por la vía de los hechos consumados. El Kremlin que, en julio, acababa de publicar su propia ESN, que expresaba confianza en poder gestionar a su favor los tiempos tormentosos que se avecinaban¹⁰, empezó a considerar la posibilidad de emplear la fuerza

⁹ Scholz, O. (Enero/febrero de 2023). The Global Zeitenwende: How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era. *Foreign Affairs*.

¹⁰ Trenin, D. (6 de julio de 2021). Russia's National Security Strategy: A Manifesto for a New Era. *Carnegie Moscow Center*. Disponible en: <https://carnegie.ru/commentary/84893>

y a acumular tropas en la frontera con Ucrania bajo pretexto de maniobras militares. Hacia principios de noviembre, la inteligencia estadounidense descubrió que Rusia estaba comenzando a planificar una posible invasión de Ucrania¹¹. En diciembre Moscú lanzó un ultimátum que Washington rechazó.

EE. UU. —como el trazado de la línea Dean Acheson (enero de 1950) que dejó a Corea del Sur fuera del territorio que Washington declaraba estar dispuesto a defender y que fue lo que decidió a Pyongyang a invadir el Sur— afirmó que respondería con las más duras sanciones económicas a una invasión rusa pero que no utilizaría la fuerza para impedirlo. Dmitri Trenin advirtió entonces en *Foreign Affairs*:

«Existe una asimetría significativa en la importancia que Occidente y Rusia atribuyen a Ucrania [...]. Washington carga con una promesa a Kiev que ambas partes saben que no puede cumplir. Rusia, por el contrario, trata a Ucrania como un interés de seguridad nacional vital y ha declarado que está dispuesta a usar la fuerza militar si ese interés se ve amenazado. Esta apertura para enviar tropas y la proximidad geográfica a Ucrania da a Moscú una ventaja sobre EE. UU. y sus aliados¹²».

Putin acudió a los juegos olímpicos de invierno de Pekín a concertar su decisión con Xi Jinping. EE. UU. tenía claro lo que iba a ocurrir e incluso dio una fecha para la ofensiva rusa que solo erró por 8 días. Una vez iniciada la guerra, Liana Fix y Michael Kimmage afirmaron en la misma revista:

«Aunque el Ejército ruso había ganado sus batallas de 2014 y 2015, el Kremlin estaba perdiendo la guerra por el futuro de Ucrania. Putin creía que derrocar rápidamente al gobierno en Kiev transformaría este estado de cosas y haría que Ucrania volviera al redil ruso, castigando a los socios europeos y estadounidenses de Kiev¹³».

Putin apostó demasiado alto y le salió mal. Según Galeotti (2022), el líder ruso ha evolucionado con el tiempo, se ha convertido en

¹¹ Adeyemo, W. (16 de diciembre de 2022). America's New Sanctions Strategy: How Washington Can Stop the Russian War Machine and Strengthen the International Economic Order. *Foreign Affairs*.

¹² Trenin, D. (28 de diciembre de 2021). What Putin Really Wants in Ukraine: Russia Seeks to Stop NATO's Expansion, Not to Annex More Territory. *Foreign Affairs*.

¹³ Fix, L. y Kimmage, M. (23 de marzo de 2022). What If Russia makes a Deal? How to End a War No One Is Likely to Win. *Foreign Affairs*.

un hombre obsesionado con cómo pasará a la historia, se ha rodeado de sus leales —que no se atreven a contradecirle— y se ha aislado del exterior —algo que la pandemia ha favorecido—, convirtiéndose en una caricatura de sí mismo. Al igual que el Emperador de los franceses, Putin ha sido el artífice de la estrategia tanto política como militar, ha minusvalorado a su rival y sufre de embriaguez de poder, lo que le ha hecho perder el sentido de la realidad.

4. Fuerzas enfrentadas

4.1. Federación Rusa

Rusia, como se suele decir, «no es tan fuerte como parece cuando parece fuerte, ni tan débil como parece cuando parece débil». La primera parte se ha cumplido en relación con lo que se esperaba de su poder militar, podríamos ahora caer en la trampa opuesta de sobreestimar su debilidad.

4.1.1. Perfil convencional

«La capacidad táctica del ejército ruso resultó significativamente inferior en comparación con las expectativas de muchos observadores dentro y fuera de Ucrania y Rusia. Sin embargo, los sistemas de armas rusos demostraron ser en gran medida efectivos, y aquellas unidades con un mayor nivel de experiencia demostraron que las Fuerzas Armadas rusas tienen un potencial militar considerable, incluso si las deficiencias en el entrenamiento y el contexto en el que se emplearon significaron que el ejército ruso no logró alcanzar ese potencial¹⁴».

En 2021, la Federación Rusa gastó en Defensa un 4,1 % de su PIB¹⁵. Para hacer una evaluación de su capacidad militar es más conveniente considerarlo según la paridad de poder adquisitivo, lo que (figura 3) la sitúa en la 6.ª posición mundial, ya que sostiene sus Fuerzas Armadas en rublos y no en dólares. Esto mul-

¹⁴ Zabrodskyi, M. *et al.* (30 de noviembre de 2022). Preliminary Lessons in Conventional Warfighting from Russia's Invasion of Ukraine: February–July 2022. *RUSI Special report*. Disponible en: [359-SR-Ukraine-Preliminary-Lessons-Feb-July-2022-web-final.pdf](#)

¹⁵ Armed Forces of Russia - statistics & facts. (1 de noviembre de 2022). *Statista*. Disponible en: [Armed Forces of Russia - statistics & facts | Statista](#)

tipificaría por tres su poder militar si no fuera por la corrupción. Cuenta además con una potente industria militar, la 2.^a por ventas de armamento en el mundo y exporta en dólares la mitad que toda la UE junta¹⁶. Después de EE. UU. y China, es el único país capaz de sostener una guerra de alta intensidad con sus propios medios por un periodo de tiempo prolongado.

Posición	País	PIB PPA (millones de USD)	%
	Mundo	144.477.269	
1	China	27.071.959	18,7 %
2	EE. UU.	22.939.580	15,9 %
	UE	21.533.320	
3	La India	10.181.166	7 %
4	Japón	5.633.505	3,9 %
5	Alemania	4.843.389	3,4 %
6	Rusia	4.447.477	3,1 %

Figura 3. Listado de países según PIB PPA. Fuente: FMI, oct. 2021

Ciertamente, su doctrina de impronta soviética le infiere un cierto perfil de paquidermo que combate por aplastamiento. No obstante, su punto más débil es que los grandes recursos que Rusia dedica a defensa y el importante capital científico de que dispone son insuficientes para su desproporcionada ambición geopolítica. Además de unas voluminosas fuerzas convencionales desplegadas por su extenso territorio, tiene que sostener una fuerza nuclear de primer orden —que supone el 13 % de su presupuesto militar— equiparable a la de EE. UU. —que dedica a ello únicamente el 5,5 %— y un sector espacial que detrae mucho capital humano de alta calidad. Como resultado, tiene muchos eslabones de la cadena inadecuadamente provistos.

Su punto fuerte es la determinación y falta de escrúpulos para emplear la fuerza. Esto le ha dado ventaja durante un tiempo, hasta que ha cruzado un cierto umbral y EE. UU. ha reaccionado.

4.1.2. Amenaza nuclear

Con todo, la capacidad militar determinante de la Federación Rusa es la nuclear. Sin ella EE. UU. ya habría destruido sus Fuerzas

¹⁶ *World Military Expenditures and Arms Transfers 2021*. (diciembre de 2021). Departamento de Estado de EE. UU. Disponible en: [World Military Expenditures and Arms Transfers 2021 Edition - United States Department of State](#)

Armadas. Cualquier conflicto con Rusia es implícitamente de naturaleza nuclear. Si no se gestiona, la lógica es la escalada hacia su utilización¹⁷. Al final, la decisión es política y se mueve en la nebulosa de lo especulativo, lo que le confiere ese carácter de «ruleta rusa» con un grado de probabilidad incierto y un riesgo difícil de evaluar.

Según el director de la CIA, William Burns: «Ninguno de nosotros puede tomar a la ligera la amenaza que representa un recurso potencial a las armas nucleares tácticas»¹⁸. Durante la Guerra Fría, sabemos que al menos en tres ocasiones se estuvo muy cerca del empleo del arma nuclear. Al final, fueron decisiones de personas concretas las que lo evitaron. La espada de Damocles estará en alto mientras dure la guerra.

«En su estrategia de “control de escalada”, el Ejército ruso cree poco probable que un conflicto siga siendo convencional a medida que va escalando y prevé que una guerra de grandes potencias entre pares nucleares eventualmente involucre armas nucleares y, a diferencia de los estrategas estadounidenses, acepta esta realidad. Sin embargo, dicho ejército no piensa que el uso limitado del arma nuclear conduzca necesariamente a una escalada descontrolada y considera que el uso medido de la capacidad convencional y nuclear no solo es posible, sino que puede tener efectos disuasorios decisivos¹⁹».

Además, los ejercicios «Запад» (Oeste), en los que el Ejército ruso se prepara para una confrontación con la OTAN, suelen incluir el empleo de armas nucleares mal llamadas tácticas.

4.2. Ucrania

Desde 2014, sus Fuerzas Armadas han recibido entrenamiento y ayuda militar de EE. UU., Gran Bretaña y la OTAN y se han transformado en una fuerza moderna de corte occidental. Entre 2014 y el inicio de la guerra, EE. UU. entregó a Ucrania 2.500 millones de dólares en ayuda militar²⁰.

¹⁷ Kofman, M. y Fink, A. (19 de septiembre de 2022). Escalation Management and Nuclear Employment in Russian Military Strategy. *War on The Rocks*.

¹⁸ Mearsheimer, J. (17 de agosto de 2022). Playing With Fire in Ukraine. The Underappreciated Risks of Catastrophic Escalation. *Foreign Affairs*.

¹⁹ Kofman, M. y Fink, A., *op. cit.*

²⁰ Hennis, A. (11 de agosto de 2022). The U.S. Has Sent Billions of Dollars in Aid to Ukraine — Breaking It All Down. *Market Realist*. Disponible en: How Much Money Has the U.S. Sent to Ukraine? Billions in Aid (marketrealist.com)

En la segunda mitad de 2021, empezó a recibir grandes cantidades de modernas armas portátiles anticarro y antiaéreas, así como drones, de enorme eficacia. En el otoño, cuando la guerra ya se veía inminente, empresas norteamericanas limpiaron las infraestructuras ucranianas de programas malignos rusos y las reforzaron con las más modernas capacidades anticibernéticas. Gracias a sistemas de reconocimiento facial e inteligencia artificial estadounidenses, se pudo dismantelar una buena parte de la quinta columna rusa en Ucrania.

Como pudimos ver por televisión, la población se empezó a preparar para una guerra de resistencia. Los ánimos de la nación estaban exaltados. En previsión de un ataque próximo, las fuerzas ucranianas dispersaron sus arsenales, aviones y defensas aéreas para reducir el impacto de la ola inicial de ataques en profundidad que no se dejaría de producir.

No se trataba de unas Fuerzas Armadas equiparables a las rusas, pero con la experiencia adquirida en el frente de Dombás y la estrecha ayuda exterior, estaban dispuestas a vender caro cualquier intento del Kremlin de imponerse por la fuerza, movilizando todos los recursos disponibles.

5. Operaciones militares: dos derrotas y un *impasse*

En cada fase, como hiciera Napoleón en España²¹, Putin empleó la estrategia que le habría dado la victoria en la anterior.

5.1. Invasión de Ucrania, 24 de febrero-marzo

Rusia disponía junto a la frontera ucraniana (mapa 4) de una fuerza que no excedía los 150.000 hombres, a la que se sumaban unos 40.000 combatientes de las repúblicas separatistas del Dombás, dispuesta a penetrar en el país vecino por unos 16 ejes muy separados entre sí a lo largo de un frente de unos 2.000 km.

La consigna era hacer el mínimo empleo de violencia y destrucción con el fin de limitar el rechazo de la población ucraniana, lo que redujo el volumen de la artillería rusa. Las tropas no sabían que se dirigían al combate y las unidades estaban constituidas

²¹ Pardo de Santayana, J. (2012). Lecciones aprendidas de la guerra de la Independencia sobre guerra antiinsurreccional. Premio Hernán Pérez del Pulgar 2011.

con sus dotaciones de paz, insuficientes para el manejo adecuado de toda la maquinaria militar disponible. Esto obligó a utilizar soldados de infantería para completar las filas de la logística y de las otras armas.



Mapa 4. Plan de operaciones ruso. Fuente: elaboración propia

El 24 de febrero las operaciones militares se iniciaron con más de un centenar de ataques en profundidad a lo largo y ancho del país contra objetivos militares seguidos de la ofensiva terrestre.

«Rusia planeó invadir Ucrania en una campaña de 10 días [...] que suponía que la velocidad y el uso del engaño para mantener a las fuerzas ucranianas alejadas de Kiev podrían permitir la rápida toma de la capital. El plan de engaño ruso tuvo éxito en gran medida y los rusos lograron una ventaja de relación de fuerza de 12 a 1 al norte de la capital. Sin embargo, la misma seguridad operativa que permitió el engaño también hizo que las fuerzas rusas no estuvieran preparadas a nivel táctico para ejecutar el plan de manera efectiva [...]. Como resultado, cuando la velocidad no produjo los resultados deseados, las fuerzas rusas encontraron que

sus posiciones se iban degradando a medida que Ucrania se movilizaba²²».

A los dos días del inicio de la guerra, ante lo que parecía una derrota inminente, EE. UU. ofreció al presidente Zelenski la posibilidad de abandonar su capital. Este —en lo que fue el Dos de Mayo ucraniano— decidió permanecer y con ello levantó la moral de la nación y la dispuso para resistir la acometida rusa.

La táctica ucraniana (mapa 5) consistió en concentrar sus fuerzas en la defensa de los principales núcleos urbanos y atacar en profundidad las columnas rusas que habían quedado muy expuestas a lo largo de las líneas de comunicaciones.



Mapa 5. Operaciones hasta mediados de marzo. Fuente: elaboración propia

Cuando las tropas rusas se encontraron con más resistencia de la esperada, la diferencia entre la artillería rusa y ucraniana no era tan significativa, con una ventaja de poco más de 2 a 1²³. La ofensiva rusa se detuvo antes o después en todos los frentes.

²² Zabrodskyi, M. et al. (30 de noviembre de 2022). Preliminary Lessons in Conventional Warfighting from Russia's Invasion of Ukraine: February–July 2022. *RUSI Special report*. Disponible en: 359-SR-Ukraine-Preliminary-Lessons-Feb-July-2022-web-final.pdf

²³ *Ibid.*

La única ciudad importante que los rusos consiguieron ocupar fue Jersón (1). Mariúpol (2) emuló a Zaragoza en su sitio, detrayendo fuerzas y reforzando la moral de resistencia. La fuerza aérea rusa defraudó por completo sus expectativas²⁴.

A las tres semanas de iniciada la guerra, las fuerzas ucranianas empezaron a recuperar terreno. Las pérdidas rusas eran cuantiosas, la situación se hizo insostenible y, a finales de marzo, las tropas invasoras empezaron a replegarse de los tres frentes del norte.

5.2. El Ejército ruso se centra en las conquistas territoriales, abril-agosto

El nuevo objetivo del Kremlin (mapa 6) era arrebatarse a su vecino una importante franja de territorio, en primer lugar, la totalidad del Dombás (1), con la vista puesta en Odesa. Rusia todavía disponía de tiempo y de recursos para salir victoriosa. Las guerras suelen durar unos pocos meses, pero si se alargan más allá de



Mapa 6. Operaciones de abril a agosto. Fuente: elaboración propia

²⁴ Para más información ver: Fernández, J. (4 de septiembre de 2022). La gran sorpresa de la guerra: por qué la aviación rusa sigue inoperativa medio año después. *El Confidencial*.

cinco, tienden a prolongarse²⁵. Si el Kremlin le daba tiempo a Ucrania, esta recibiría abundante apoyo de EE. UU. y sus aliados, como ya estaba ocurriendo. La situación exigía pues una movilización considerable de tropas que asegurara al Ejército ruso, primero, el impulso ofensivo y, después, la capacidad para defender el territorio conquistado. Por razones de política interna, Putin volvió a tomar la decisión equivocada.

El Ejército ruso optó por la táctica de preparaciones artilleras masivas y posterior avance de la infantería, así como ataques en profundidad dirigidos a obstaculizar la llegada de recursos militares desde el este del país hasta el frente de combate. Ucrania mantuvo la paridad de artillería durante el primer mes y medio y luego comenzó a quedarse sin municiones, mientras que el Ejército ruso empezó a recibir más artillería, de modo que, en junio, tenía una ventaja de 10 a 1 en volumen de fuego²⁶.

Las unidades regulares rusas y las milicias del Dombás mostraron un rendimiento operativo bajo, lo que dejó el protagonismo en las operaciones ofensivas a las unidades más aguerridas como las tropas chechenas o cosacas y muy en particular a los pseudo-mercenarios de Wagner²⁷.

Ucrania consiguió ralentizar, hasta posteriormente detener, el avance ruso, más por la determinación que por la capacidad de sus tropas, con una contribución determinante de la inteligencia militar estadounidense, que practica un modelo de «guerra *online*». No obstante, Kiev, que no tenía ni medios militares ni económicos para sostener la guerra, los empezó a recibir de forma masiva de los países de la OTAN. De ese modo, los aliados tienen la llave para modular el esfuerzo bélico ucraniano.

La contienda degeneró en una guerra de desgaste. El Ejército ucraniano, más improvisado, pero también más motivado, era más numeroso —con muchos voluntarios de medio mundo— y, a diferencia de su oponente, reponía fácilmente las unidades desgastadas. La superioridad militar rusa se veía contrarrestada por la ventaja tecnológica ucraniana derivada del apoyo exterior.

²⁵ Blattman, C. (29 de noviembre de 2022). The Hard Truth About Long Wars: Why the Conflict in Ukraine Won't End Anytime Soon. *Foreign Affairs*.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Para conocer más sobre el Grupo Wagner, De la Corte, L. (23 de abril de 2022). ¿Qué sabemos sobre el Grupo Wagner? Documento de Investigación IEEE 4/2022. Disponible en: ¿Qué sabemos sobre el Grupo Wagner? (ieee.es)



Las tropas ucranianas sufrieron muchas bajas. El tiempo ganado fue suficiente para permitir la llegada en agosto de armamento más potente, en particular, la artillería de largo alcance y alta precisión, que atacó en profundidad y con gran eficacia objetivos rusos sensibles.

Kiev consiguió cambiar el signo de la guerra. Había reservado, entrenado y armado un núcleo de contraataque a cada lado del río Dniéper. Anunció con antelación que lanzaría una contraofensiva en la región de Jersón. La ejecutó (mapa 7) a finales de agosto (1), para fijar al enemigo y atraer hacia allí las reservas rusas. Una semana después, el 6 de septiembre (2) lanzó un ataque exitoso contra el flanco oriental del despliegue ruso que rompió el frente, avanzó rápidamente y tomó por sorpresa a su oponente (3).

5.3. Putin moviliza y estabiliza el frente, septiembre 2022-enero 2023

Rusia sufrió una segunda derrota que ha dañado seriamente el liderazgo de Putin. Por primera vez en el transcurso de la guerra, el Kremlin se vio confrontado con la posibilidad de perder la gue-

rra²⁸. Como respuesta, el Kremlin organizó unos referendos locales para incorporar las provincias ocupadas a Rusia, ordenó una movilización parcial de 300.000 reservistas, amenazó de nuevo con utilizar «todos los medios al alcance», incluido el nuclear, para defender su país y empezó a atacar de forma sistemática la infraestructura energética ucraniana. Ucrania respondió golpeando objetivos cada vez en mayor profundidad, incluso en territorio ruso. Las operaciones militares siguieron escalando.

En el noreste, las fuerzas ucranianas continuaron su presión sobre el ejército ruso, ganando algo de terreno. A mediados de noviembre, las tropas rusas se vieron obligadas a abandonar el territorio de la provincia de Jersón al norte del Dniéper, para establecerse tras el río en una sólida línea defensiva y transferir fuerzas al Dombás, en el extremo opuesto del despliegue. El Ejército ruso consiguió estabilizar el frente (mapa 8) y las operaciones volvieron a adquirir un carácter estático y de desgaste. Está por ver qué nos deparará el invierno y qué cambios traerá en el Ejército



Mapa 8. Territorio ocupado por Rusia a finales de enero.
Fuente: elaboración propia

²⁸ Fix, L. y Kimmage, M. (22 de septiembre de 2022). Putin's Next Move in Ukraine. Mobilize, Retreat, or Something in Between? *Foreign Affairs*.

ruso, así como si Ucrania recibirá los recursos militares suficiente para pasar de nuevo a la ofensiva.

6. Guerra económico-energética

Las sanciones económico-energéticas y tecnológicas —que se han ido intensificando con el paso del tiempo— fueron inicialmente la respuesta de EE. UU. a la invasión rusa de Ucrania. A las tres semanas, más de 30 socios, incluidos Australia, Singapur, Corea del Sur, Taiwán y los miembros de la Unión Europea y el G-7, se le unieron para oponerse a la agresión de Rusia. Sin embargo, ni China ni el Sur global se han sumado, lo que reduce el impacto global de las sanciones. Las tecnológicas están siendo las más eficaces.

«Estas han frenado el acceso de Rusia a la microelectrónica, los chips y los semiconductores, lo que ha hecho que la producción de automóviles y aviones sea casi imposible. De marzo a agosto de 2022, la fabricación de automóviles en Rusia cayó un asombroso 90 %, y la caída en la producción de aviones fue similar. Algo parecido se aplica a la producción de armamento²⁹».

En contraposición, el efecto de las sanciones económico-energéticas está siendo mucho menor de lo esperado. Las previsiones de contracción económica de Rusia del FMI para 2022 han pasado del 8,5 % al inicio de la guerra, al 6 % en julio y al 3,4 % en octubre. Esto se ha debido a las hábiles políticas tecnocráticas rusas y a los ajustados mercados mundiales de energía que han mantenido altos los precios del petróleo y el gas³⁰. La OPEP+ también ha contribuido a ello, a pesar de las presiones de Washington a Riad.

Antes de la guerra el comercio energético representaba el 60 % de las exportaciones totales rusas, el 40 % de sus ingresos presupuestarios y el 25 % de su PIB³¹. Aunque las exportaciones de combustibles fósiles a Europa han disminuido sensiblemente, especialmente en el caso del gas —las dirigidas por gasoducto

²⁹ Sonin, K. (Noviembre de 2022). Russia's Road to Economic Ruin: The Long-Term Costs of the Ukraine War Will Be Staggering. *Foreign Affairs*.

³⁰ Miller, C. (2 de septiembre de 2022). Is Russia's Economy on the Brink? Moscow's Struggle to Sustain its War in Ukraine. *Foreign Affairs*.

³¹ Alarcón, Nacho. (16 de junio de 2021). Borrell advierte del riesgo de una «espiral negativa» entre la UE y una Rusia impredecible. *El Confidencial*.

(figura 9) cayeron un 80 % entre mayo y octubre de 2022—, los ingresos globales por exportaciones de recursos energéticos han crecido significativamente. Así, en agosto de 2022, Moscú ingresó de la UE un 89 % más que en el año anterior, pese a venderle un 15 % menos de combustible³².

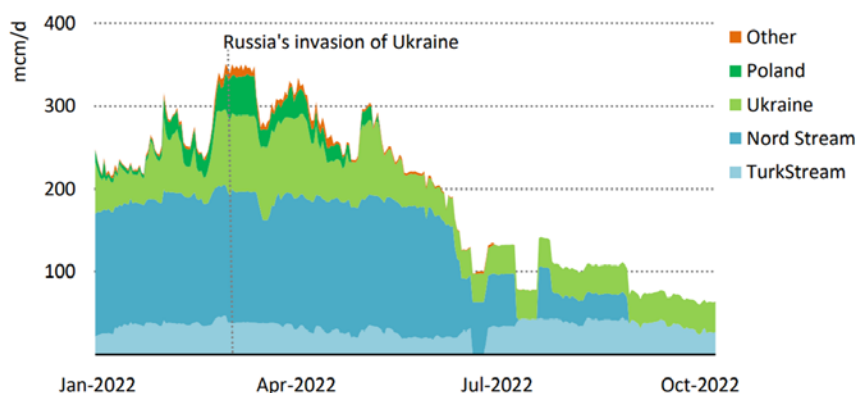


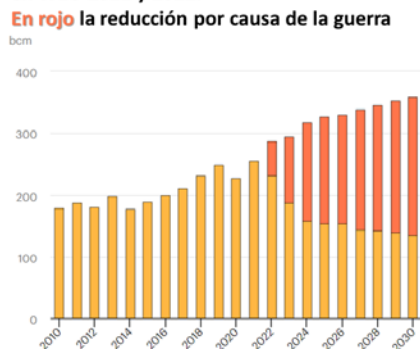
Figura 9. Evolución de las exportaciones de gas natural ruso a Europa y Turquía por gasoducto, mayo-octubre de 2022. Fuente: AIE

Para reducir los ingresos rusos por las exportaciones de petróleo Occidente ha topado los precios y está poniendo obstáculos a los seguros de transporte. Según la AIE (figura 10), las exportaciones de gas y petróleo rusos van a seguir sufriendo una merma muy importante en el futuro. Para compensarlo, entre otras medidas, Moscú tiene previsto construir tres nuevos gasoductos con China que, en el mejor de los casos, aportarían 79 bcm de aquí a 2030 (figura 11). A medio y largo plazo la economía rusa que, sin duda, pasará por un periodo de estancamiento, depende en gran medida de cómo se libre la batalla energética y su impacto en los precios.

Desde febrero de 2022, el Kremlin ha redoblado sus esfuerzos para proteger la economía del país, alejarla del dólar estadounidense y promover el rublo en el comercio internacional. El esfuerzo de desdolarización de la Federación Rusa coincide con la estrategia de China para debilitar el dominio del dólar estadounidense e internacionalizar su moneda. Este es otro importante frente de la guerra entre Occidente y las potencias autocráticas

³² Putin presume del aumento de los ingresos por petróleo y gas. (25 de agosto de 2022). EFE. Moscú.

Comparación de las exportaciones de gas en WEO 2021 y 2022.
En rojo la reducción por causa de la guerra



Comparación de las exportaciones de petróleo en WEO 2021 y 2022.
En rojo la reducción por causa de la guerra

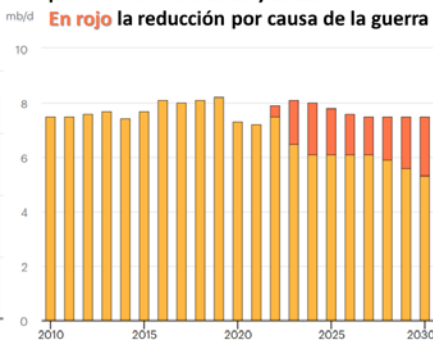


Figura 10. Variación en las previsiones de la AIE en 2021 y 2022 sobre las exportaciones rusas de gas y petróleo

que puede tener gran incidencia en la supervivencia de la Rusia de Putin y que no dejará de afectar negativamente al sistema económico global.

Por su parte, como consecuencia del efecto de las sanciones tanto en el alza de los precios energéticos como en la escasez de suministro, las economías de la UE —que antes de la guerra importaban el 40 % del gas y el 26 % del petróleo de Rusia³³— están

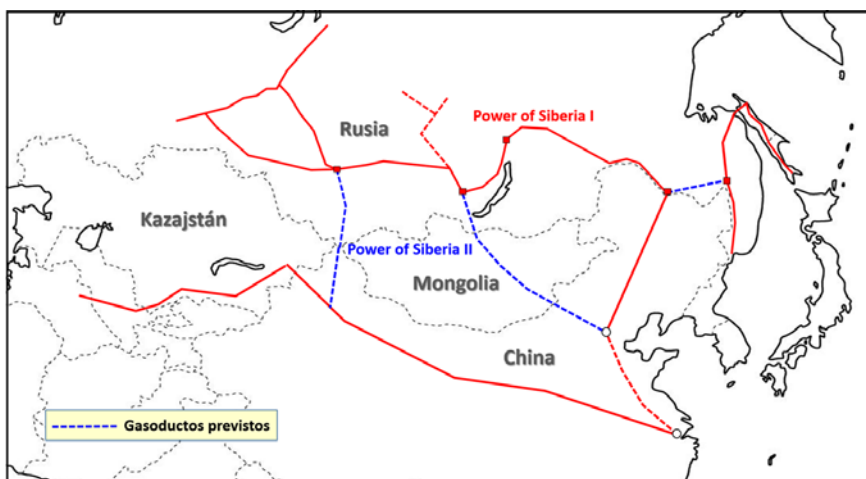


Figura 11. Mapa de los gasoductos rusos que se dirigen a Asia. Fuente: elaboración propia

³³ Alarcón, N. (16 de junio de 2021). Borrell advierte del riesgo de una «espiral negativa» entre la UE y una Rusia impredecible. *El Confidencial*. Disponible en: Borrell advierte del riesgo de una “espiral negativa” entre la UE y una Rusia impredecible (elconfidencial.com)

pasando momentos difíciles con crecimientos menores (figura 12), alta inflación e incluso Alemania, el motor económico de la UE, apuntando a la recesión en 2023.

País	Crecimiento previsto para 2022 en octubre 2021	Crecimiento previsto para 2022 en octubre 2022	Crecimiento previsto para 2023
Zona euro	4,3	3,1	0,5
EE. UU.	5,2	1,6	1,0
Alemania	4,6	1,5	-0,3
Francia	3,9	2,5	0,7
Italia	4,2	3,2	-0,2
España	6,4	4,3	1,2
Rusia	2,9	-3,4	-2,3
Ucrania		-35,0	

Figura 12. Comparación de las previsiones crecimientos del PIB para 2022 y previsión para 2023. Fuente: FMI

Este invierno, si no es demasiado frío, puede que las reservas de gas natural basten, pero en el siguiente, partiendo con los depósitos vacíos en primavera, la situación se presenta muy delicada. Todo ello puede afectar a la cohesión europea en la respuesta frente a Rusia.

«(Además), si bien Washington y las capitales europeas han mantenido un frente unido sobre las sanciones contra Rusia y la ayuda militar a Ucrania, Europa está pagando un coste económico mucho más alto por el conflicto. Los precios del gas natural en la mayoría de los países europeos se han disparado hasta 10 veces los niveles de EE. UU., poniendo a la industria europea en una gran desventaja competitiva, mientras que EE. UU. le vende el gas natural licuado a unos precios de mercado que están muy inflados³⁴».

Esto se suma a las tensiones que están creando entre los socios las amplias subvenciones estadounidenses para la industria del automóvil, las energías limpias y los semiconductores³⁵.

³⁴ Alden, E. (5 de diciembre de 2022). Biden's 'America First' Economic Policy Threatens Rift with Europe. *Foreign Policy Analysis*. Disponible en: Biden's 'America First' Economic Policy Threatens Rift With Europe (foreignpolicy.com)

³⁵ *Ibid.*

7. Dimensión cognitiva

Bismarck decía que «no se mentía más que antes de unas elecciones, durante una guerra o después de una cacería». Cuando la lógica de la guerra se impone sobre la de la paz, lo importante es ganarla.

La «voluntad de vencer» es uno de los principios de arte de la guerra, todo lo que la refuerza debe ser impulsado y lo que la debilita, obstaculizado. La dimensión cognitiva es clave en todo ello.

No solo resulta difícil saber qué es verdad y qué no, la misma instrumentalización de la verdad o su más burdo pisoteo son armas de guerra.

El control de la población alcanza pues una gran relevancia estratégica. Los sistemas autoritarios lo hacen con mucho más descaro y sin los límites propios de un Estado de derecho construido sobre fundamentos democráticos.

8. Dimensión demográfica

Rusia es un país enorme, infrapoblado y con un ligero decrecimiento antes de la guerra, cuya situación demográfica presenta muchos interrogantes y retos de futuro. De momento, parece que cerca de un millón de rusos han abandonado su país por rechazo a la guerra, al régimen político o para evitar la movilización, mientras que casi tres millones de ucranianos han sido desplazados a Rusia desde los territorios ocupados a causa de los estragos de la guerra. Restando los muertos que se produzcan, el resultado final puede suponer un cierto crecimiento global de población, dependiendo también del territorio ucraniano que Moscú retenga.

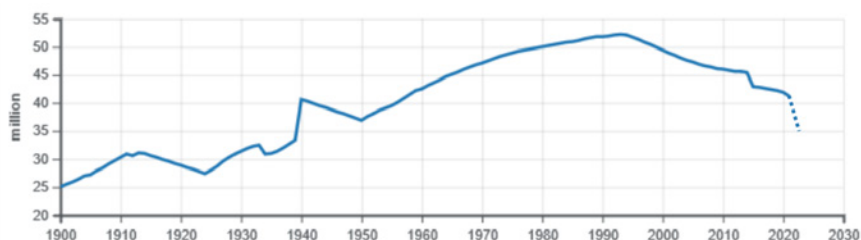


Figura 13. Evolución de la población en Ucrania. Fuente: elaboración propia

En Ucrania, el panorama es muy preocupante (figura 13). Su tasa de natalidad antes de la guerra era de 1,2 hijos por mujer, su edad

media de 42 años, la emigración redujo la población en 7,5 millones entre 1990 y 2022, las estimaciones eran que la población de 43 millones y medio quedara reducida en 2050 a 35 millones y medio³⁶. Buena parte de los casi 8 millones de refugiados —especialmente mujeres y niños— que han abandonado el país por la guerra no volverá, sobre todo cuanto más dure esta. Surgen las preguntas: ¿cómo puede soportar una nación tan envejecida que una parte significativa de sus jóvenes muera en la guerra o se vaya del país? ¿Con qué moral se reconstruye un país después de la guerra, si no hay una nueva generación por la que sacrificarse?

9. Dilemas estratégicos

Hay mucha incertidumbre sobre el desenlace y duración de la guerra, lo que pueda ocurrir en Rusia, la evolución global de la economía —en particular la europea—, la posibilidad de que haya un cambio de timón estratégico en la Casa Blanca después de las próximas elecciones de noviembre de 2024 y la evolución y consecuencias del enfrentamiento entre Washington y Pekín en el Indopacífico. La misma estabilidad interna de EE. UU. también está en entredicho. Así, Richard Haass ha llegado a afirmar:

«Mientras problemas nuevos y viejos chocan y se combinan para retar al orden liderado por Washington, quizás los cambios más preocupantes tengan lugar en los mismos Estados Unidos. El país retiene muchos puntos fuertes. Pero algunas de sus ventajas [...] están ahora menos aseguradas que antes y problemas como la violencia con armas, el crimen en áreas urbanas, el abuso de las drogas y la inmigración ilegal se han hecho más pronunciados. Además, el país se ve atezado por la división política»³⁷.

El conflicto de Ucrania está desviando la atención de EE. UU. de Asia a Europa. Pekín, aunque preocupado por el desenlace de la guerra, se beneficia de ella, al hacerse Moscú más dependiente y dividir Washington su esfuerzo estratégico, mientras Teherán se sigue acercando a ambas potencias revisionistas en una coalición antiestadounidense.

La estrategia de cruzada democrática que EE. UU. impulsa en su ESN, convocando a todos contra las potencias autoritarias, tiene

³⁶ Populationof.net

³⁷ Haass, R. (septiembre/octubre). The Dangerous Decade: A foreign Policy for a World in Crisis. *Foreign Affairs*.

el inconveniente de que produce una polarización binaria sobre la base de un credo de valores que refuerza la percepción de amenaza recíproca, dejando muy pocos resquicios a la distensión y la coexistencia.

«En muchos sentidos, la confrontación entre EE. UU. y China es solo eso: una rivalidad entre dos países poderosos. Pero es mucho más que eso, es una competición no solo entre dos Estados rivales sino también entre dos jerarquías rivales. A medida que EE. UU. y China se enfrentan, también compiten por la lealtad de países de todo el mundo, lo que aumenta el número de posibles puntos de fricción y la probabilidad de que los países que deseen permanecer fuera de la competición se vean arrastrados a ella³⁸».

El Sur global, con sus buenas razones, no parece dispuesto a que se le arrastre a una confrontación entre grandes potencias —ya fue víctima de ello durante la Guerra Fría—, ni parece aceptar que Occidente le imponga su sistema de valores como universal³⁹. El nuevo acuerdo de asociación estratégica entre China y Arabia Saudita abre el interrogante si la contundente retórica de democracia versus autocracia de Biden no estará empujando a los socios no democráticos de Washington hacia Pekín⁴⁰.

En un momento donde la extrema polarización política en los EE. UU. —presente en menor medida también en Europa— encubre con los populismos una fractura precisamente de valores⁴¹ —los cuales, además, han cambiado en las últimas décadas—, el resto del mundo se pregunta: ¿cuáles son exactamente los valores que Occidente defiende?, ¿en qué se fundamentan?, ¿quién los determina? El distinto trato dado a los refugiados y víctimas ucranianos frente a los de piel más oscura, así como la intervención militar en Irak en 2003, se interpretan como distintas varas de medir.

Un orden internacional necesita unos mínimos consensos de los que participen los principales actores. Desgraciadamente, eso ya

³⁸ Colgan, J. y Miller, N. (Noviembre /diciembre de 2022). The Rewards of Rivalry: U.S.-Chinese Competition can Spur Climate Progress. *Foreign Affairs*.

³⁹ Sing, M. (7 de diciembre de 2022). The Middle East in a Multipolar Era: Why America's Allies Are Flirting with Russia and China. *Foreign Affairs*.

⁴⁰ Tucker, P. (16 de diciembre de 2022). The Saudi-China Deal Tells Us What Autocracies Want From Each Other. *Defense One*. Disponible en: The Saudi-China Deal Tells Us What Autocracies Want From Each Other - Defense One.

⁴¹ El propio Fukuyama (2022) ha tenido que salir en defensa del pluralismo ideológico y del respeto a las otras opciones como esencia de la democracia liberal.

no existe y es difícil que se pueda imponer. Además, Occidente debe ser más empático; cuanto más enarbole su supremacía moral, más rechazo producirá en el resto del mundo, lo que favorecerá a las potencias revisionistas.

El mismo Haass reconoce «Washington tendrá que priorizar el establecimiento del orden sobre el fomento de la democracia en el extranjero, al mismo tiempo que trabaja para apuntalar la democracia en casa»⁴². El *Strategic Survey 2022* del IISS añade:

«En este momento de competencia geopolítica intensificada e incertidumbre, es poco probable que agregar una batalla político-ideológica adicional ocasione una ventaja estratégica [...]. Sería un error montar una nueva competición bipolar entre los llamados Estados autocráticos y democráticos. Occidente no está en la mejor posición para lanzar una nueva misión democrática global. La democracia, en todo caso, no es un producto exportable [...]. El ejemplo occidental sigue siendo exitoso, y muchos en otros países querrán seguirlo, pero a su manera y por sus propios medios⁴³».

No obstante, el dilema estratégico por excelencia es que, por primera vez, desde que, hace más de un siglo, EE. UU. alcanzó la primacía global, el tiempo y la apabullante ventaja material han dejado de jugar a su favor. Dejar correr el reloj favorecería probablemente a China, por lo que en Washington se escucha cada vez más: ¡si no pasamos pronto a la acción, más tarde será peor! Esta lógica, como afirma el profesor australiano Hugh White, puede arrastrarnos sonámbulos al abismo⁴⁴.

Lo principal en una estrategia de seguridad no son las razones que la asisten, sino el *endstate*, el desenlace. Ahí están las intervenciones de Afganistán (2001), Irak (2003) y Libia (2011), que han dejado panoramas contraproducentes.

En el caso actual de Ucrania, parece poco probable que el Kremlin vaya a aceptar la derrota y se retire del territorio ocupado⁴⁵. No, en cualquier caso, con Putin en el poder. Si tal cosa se intentara por la fuerza, el riesgo de una respuesta nuclear sería inasumible.

⁴² Haass, R., *op. cit.*

⁴³ *Strategic Survey* (diciembre de 2022). IISS. P. 29.

⁴⁴ White, H. (Junio de 2022). *Sleepwalk to War: Australia's unthinking Alliance with América. Quarterly Essay.*

⁴⁵ Inbar, E. (6 de diciembre de 2022). *It is in America's Interest to End the War in Ukraine. Jerusalem Institute for Strategy and Security.* Disponible en: *It is in America's Interest to End the War in Ukraine - JISS*

Si se produce un cambio interno en la Federación Rusa, habrá que actuar según las circunstancias y la naturaleza de aquel.

Washington parece decidido a alargar la guerra y desangrar a Rusia sin que se produzca un giro brusco que encienda las alarmas y propicie una decisión desesperada. Una guerra larga es más asumible para EE. UU., exportador neto de recursos energéticos, que para los países europeos, mucho más amenazados por la escalada de la guerra y con una situación económico-energética muy vulnerable que podría dividir a los europeos⁴⁶.

De momento, la UE y la OTAN han salido reforzadas y se ha logrado el objetivo estratégico de debilitar a Rusia, haciendo más seguro el flanco oriental de la Alianza e impidiendo que Moscú se pueda anexionar toda Ucrania. Alemania está reforzando significativamente su política de defensa y sus capacidades militares y, progresivamente, irá tomando el liderazgo de la UE en el conflicto ucraniano.

Al final, la resiliencia de las sociedades puede ser determinante. No está claro quién va a resistir más y mejor según la guerra se vaya alargando. Si Europa aguanta y Rusia sufre una crisis, de esta última circunstancia, según Robert Kaplan, se podría derivar ser una amenaza aún mayor⁴⁷.

La guerra está consumiendo considerables activos militares y grandes cantidades de costosas municiones, cuyas existencias se están vaciando. En palabras de Borrell: «Nos damos cuenta de que nuestros arsenales militares se han agotado rápidamente debido a años de inversiones insuficientes»⁴⁸. No está claro cuánto tiempo Occidente puede continuar suministrando a las tropas ucranianas. Las líneas de producción no pueden reponer oportunamente el material militar enviado a Ucrania. Por otra parte, la contribución occidental a dicho país reduce considerablemente la capacidad de los Estados europeos para librar una guerra en otro lugar⁴⁹.

⁴⁶ Bordof, J. y O'Sullivan, M. (Julio/agosto). The New Energy Order: How Governments Will Transform Energy Markets. *Foreign Affairs*.

⁴⁷ Kaplan, R. (4 de octubre de 2022). The Downside of Imperial Collapse: When Empires or Great Powers Fall, Chaos and War Rise. Laruelle, M. (9 de diciembre de 2022). *Foreign Affairs*.

⁴⁸ Martín Martínez, S. (9 de diciembre de 2022). Josep Borrell afirma que la guerra en Ucrania ha agotado los arsenales armamentísticos de la UE. *Euronews español*. Disponible en: Josep Borrell afirma que la guerra en Ucrania ha agotado los arsenales armamentísticos de la UE (msn.com).

⁴⁹ Inbar, E. *Op. cit.*

La continuación de la guerra solo magnificará la destrucción que Rusia está provocando en Ucrania. Por admirable que resulte la heroica lucha ucraniana, a todo lo que probablemente pueda aspirar Kiev es a una victoria pírrica con la esperanza de que sus aliados reconstruyan el país cuando las armas callen. No se puede descartar un final coreano con algún tipo de partición. Tampoco hay garantías de que, con el paso del tiempo, Ucrania vaya a recibir la atención necesaria. La historia demuestra que las promesas de amistad y compromiso que se realizan antes y durante las guerras se suelen desvanecer rápidamente cuando estas acaban. Ahí están los ejemplos de Afganistán en 1988, tras la guerra soviético-afgana y, de nuevo, en 2021, o el Congreso de Viena (1814-15) donde la silla de España —el país aliado que más sangre había derramado— fue ocupada por Francia, el enemigo común.

Al Kremlin le preocupa tanto la resistencia de una parte de la población rusa frente a la movilización forzosa como el comportamiento de algunas de las antiguas repúblicas soviéticas, que, al percibir la debilidad de la Federación Rusa, empiezan a desafiar su dictado. «Las escaramuzas fronterizas entre Armenia y Azerbaiyán en el Cáucaso y entre Kirguistán y Tayikistán en Asia Central han dejado en evidencia el vacío de poder creado por la guerra en Ucrania en la periferia rusa, donde hasta hace poco no se movía una hoja sin el consentimiento del Kremlin»⁵⁰. Esto hace que a Moscú tampoco le convenga que la guerra se alargue demasiado.

La estrategia más adecuada podría tener un sabor más agrio que dulce y no dejaría de ser un mal menor. El objetivo podría ser detener inicialmente la escalada bélica, para ir buscando fórmulas que vayan enfriando y conteniendo el conflicto armado. El tiempo dirá los pasos sucesivos que se deban dar.

No se deben asumir riesgos mayores que el beneficio que se espera alcanzar, siendo la protección de la población —también la de Ucrania—, su vida y su bienestar lo que debe guiar a los gobiernos para superar con el menor daño posible esta «década decisiva» a la que, de momento, le bastan sus propios afanes.

10. El caso particular de España

No se debe tomar a la ligera la amenaza nuclear rusa. España, al menos, no debe hacerlo: no dispone de armas nucleares propias

⁵⁰ Rusia pierde el control de su periferia. (3 de octubre de 2022). Informe Semanal de Política Exterior. N.º 1293.

y no se enfrenta a un riesgo existencial como consecuencia de la guerra de Ucrania, pero sí en caso de escalada militar del conflicto a territorio de la OTAN.

La tiranía de la geografía ha situado a la península ibérica lejos de Ucrania y a la vista de la costa noroccidental africana. Además del grave deterioro de las relaciones argelino-marroquíes, el *Strategic Survey 2022* nos recuerda que «el extremismo islámico continúa extendiéndose en África (figura 14), especialmente en el Sahel y en Mozambique»⁵¹. La demografía regional se multiplicará por dos en poco más de tres décadas. «La joven África va a huir hacia el Viejo Continente; esto se inscribe en el orden de las cosas» (Smith, 2019). Sin paz y desarrollo en el continente vecino, el fenómeno puede volverse incontrolable. España, como indica el III Plan África, «es el país que más se juega en África [...]. El interés nacional inmediato está en África, casi tanto como lo está en Europa [...]. España debe aspirar a desempeñar un papel en África equiparable al que tuvimos en Iberoamérica en los años 80 y 90 del siglo pasado»⁵².

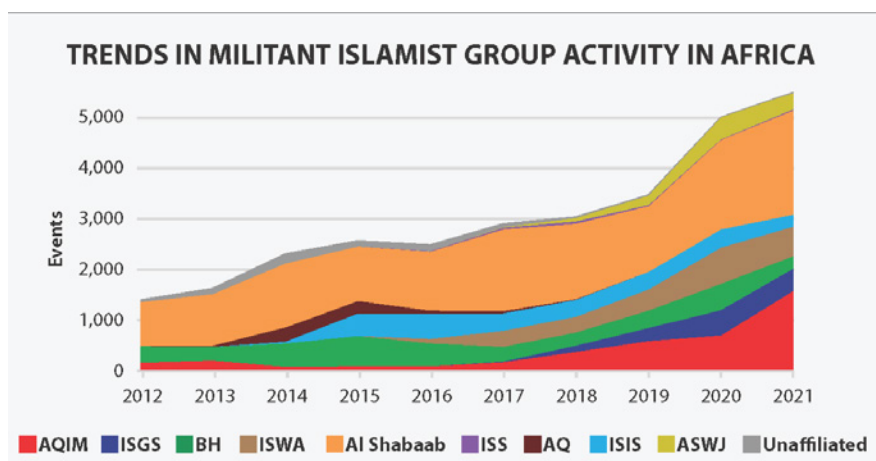


Figura 14. Evolución de los ataques terroristas de grupos militantes islámicos en África. Fuente: African Center for Strategic Studies

Rusia (figura 15) y China han llegado al continente africano para quedarse. Los problemas de la región no se podrán resolver en abierta confrontación con estas potencias. Lo peor sería que en

⁵¹ *Strategic Survey*. (Diciembre de 2022). IISS. P. 6.

⁵² Borrell, J. (2019). Prólogo al III Plan África. Gobierno de España.

África se abiera un nuevo teatro de enfrentamiento militar entre Occidente y la Federación Rusa.

El gobierno español lleva años predicando la necesidad de prestar más atención al Sur tanto en la OTAN como en la UE. En adelante, la prioridad española encontrará aún menos eco. La misión de España en ambas organizaciones debe ser pues respaldar a los aliados en el Este, pero mantener sus propias capacidades militares dirigidas al flanco Sur. No hay recursos militares para más y, aun así, el Estado español tendrá que hacer importantes esfuerzos para que sus Fuerzas Armadas respondan a los grandes retos estratégicos que ya son una realidad innegable.



Figura 15. Presencia de la Federación Rusa en África. Fuente: Rusi

11. Conclusiones

Rusia es un socio difícil y un enemigo peligroso. EE. UU. que contuvo a la URSS en la Guerra Fría, no ha sabido asegurar la paz en Europa frente a la Rusia de Putin. A ello ha contribuido una mezcla de exceso de idealismo y haber minusvalorado la amenaza que Rusia representaba. Europa, que ha externalizado su seguridad en la gran potencia trasatlántica, ha jugado hasta el presente un papel menor.

La guerra de Ucrania se ha convertido en un polvorín que cualquier día puede hacer saltar Europa por los aires. Ucrania podría ganar la guerra, pero perderá la paz, como le ocurrió a España en la guerra de la Independencia. De momento, la dialéctica de voluntades entre Washington y Moscú ha llevado a un callejón sin salida, mientras la prioridad estratégica de la gran potencia norteamericana está en el Indopacífico.

Las incertidumbres son numerosas: ¿cuánto durará la guerra?, ¿qué hará Rusia?, ¿qué pasará con la economía?, ¿qué ocurrirá en las próximas elecciones en EE. UU.?, ¿cuál debe ser la respuesta a la invasión rusa?

Escalar el conflicto para expulsar a las tropas rusas de todo el territorio ocupado, incluido Crimea, sometería a Europa a un alto riesgo nuclear. No es previsible que el Kremlin acepte semejante derrota o se deje aplastar sin sentirse tentado de utilizar el último recurso.

Alargar la guerra para que Rusia se consuma poco a poco en su propio jugo, devastaría Ucrania por completo y pondría a la UE a prueba. No está claro que la vaya a superar y, en cualquier caso, el daño económico y social sería desproporcionado.

Un cambio interno en Rusia es posible, aunque ahora parece poco probable, y obligaría a actuar según las circunstancias. Si la Federación Rusa se desestabilizara en el proceso, nos podríamos encontrar ante un escenario aún peor.

Queda la opción, a modo de mal menor, de intentar detener la escalada, para posteriormente contener y enfriar el conflicto, lo que daría lugar a un panorama de seguridad europeo que recordaría a la Guerra Fría.

No es fácil acertar en la decisión que se adopte. En cualquier caso, se debe proteger la unidad de la UE y actuar según se crea vaya a quedar después el panorama de seguridad europeo. Se

tendrán que dedicar muchos más recursos y compromiso político a la defensa. España debe medir cuidadosamente los riesgos que asuma y no puede dejar el flanco sur de la OTAN desguarnecido. Nos queda por delante una década decisiva en la que, como afirma Kevin Rudd, viviremos peligrosamente⁵³.

Bibliografía

- Brzezinski, Z. (1997). *The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. Basic Books.
- Fukuyama, F. (2022). *Liberalism and Its Discontents*. Farrar, Straus and Giroux.
- Rudd, K. (2022). *The Avoidable War: The Dangers of a Catastrophic Conflict Between the US and Xi Jinping's China*. PublicAffairs.
- Smith, S. (2019). *La huida hacia Europa*. Arpa.

⁵³ Rudd, K. (Marzo/abril de 2021). Short of War: How to Keep U.S.-Chinese Confrontation from Ending in Calamity. *Foreign Affairs*.

Capítulo tercero

Panorama económico tras la pandemia y la guerra

Pablo Pardo

Resumen

La COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania van a dejar una huella indeleble en la economía mundial, dando entrada a la geoestrategia en la política económica mundial.

Estas crisis no han creado grandes tendencias nuevas, pero han acelerado sobremanera las que ya estaban apareciendo, acentuando de manera dramática el aumento del intervencionismo de los Estados en las economías e incentivando el proceso de digitalización.

Esto supone una modificación, acaso irreversible, de la globalización iniciada tras el final de la Guerra Fría, quedando la integración regional prácticamente paralizada en todo el mundo. También plantea un mundo con más pezones inflacionarios en el medio y largo plazo.

Se han abierto nuevos interrogantes sobre el papel preponderante de Occidente en la economía mundial, la viabilidad del modelo económico de la Unión Europea y, en especial, de Alemania; así como sobre la eficacia del modelo económico chino, algo que antes de la llegada de la COVID-19 era impensable.

Así, la economía mundial, afronta un periodo de más incertidumbre, marcado por la geopolítica, con los líderes siendo menos

líderes y las mismas —o mayores— disrupciones causadas por la tecnología que antes de 2019.

Palabras clave

Economía mundial, geopolítica, globalización, tendencias, COVID-19, invasión de Ucrania, intervencionismo económico, digitalización, inflación.

Economic Panorama after the Pandemic and the War

Abstract

Covid-19 and the Russian invasion of Ukraine are going to leave an indelible mark on the world economy, giving rise to geostrategy in world economic policy.

These crises have not created new major trends, but they have greatly accelerated those that were already appearing, dramatically accentuating the increase in State intervention in economies and encouraging the digitization process.

This supposes a modification, perhaps irreversible, of the globalization that began after the end of the Cold War, leaving regional integration practically paralyzed throughout the world. It also poses a world with more inflationary nipples in the medium and long term.

New questions have been raised about the preponderant role of the West in the world economy, the viability of the economic model of the European Union and, especially, of Germany; as well as on the effectiveness of the Chinese economic model, something that was unthinkable before the arrival of Covid-19.

Thus, the world economy is facing a period of more uncertainty, marked by geopolitics, with leaders being less leaders and the same —or greater— disruptions caused by technology than before 2019 world economy, geopolitics, globalization, trends, Covid-19, invasion of Ukraine, economic interventionism, digitization, inflation.

Keywords

World economy, geopolitics, globalization, trends, Covid-19, invasion of Ukraine, economic interventionism, digitization, inflation.

La COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania han sido dos acontecimientos de una dimensión histórica y, como tales, van a dejar una huella indeleble en la economía mundial. El factor subyacente a todas esas transformaciones es que ambas crisis significan la entrada de la geoestrategia en la política económica mundial, en lo que se ha dado en llamar economía, definida por Stephanie Sanders y Michael Sasso, de *Bloomberg*, como «una nueva Guerra Fría», dominada por la confrontación entre China y Occidente, en la que «diplomacia, geopolítica, y economía se han fusionado en un complejo campo de batalla¹». Eso supone la modificación, acaso hasta el punto de hacerla irreversible, de la globalización iniciada desde la desintegración de la Unión Soviética y el final de la Guerra Fría, y también plantea un mundo con más pezones inflacionarios en el medio y largo plazo. La capacidad del Estado de intervenir en la economía se ha incrementado, pero la gran potencia que representa el capitalismo de Estado en el siglo XXI, China, ha visto su modelo puesto en cuestión, sobre todo por la pandemia.

1. El tamaño de la crisis

A nivel económico, la COVID-19 y la invasión de Ucrania son dos acontecimientos de una categoría desconocida, literalmente, en un siglo. La última pandemia de dimensiones equiparables a las de Esta —por países afectados, personas infectadas, y fallecimientos— fue la gripe (mal llamada «gripe española») de 1918 a 1920². Encontrar un parangón del cierre de la economía mundial que desencadenó la COVID-19, sin embargo, es imposible. La parálisis económica, además, ha sido mayor en los países más desarrollados, amplificando así su efecto en la economía global. El país en el que los confinamientos han sido más extensos, China, no solo es la segunda mayor economía del mundo, sino que es también, con diferencia, el que más crecimiento aporta al PIB global.

¹ Flanders, S. y Sasso, M. (24 de diciembre de 2022). The Era of Geoeconomics Has Arrived. *Boomerberg*. Disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-12-22/podcast-the-geoeconomics-era-has-arrived-and-it-s-going-to-be-complicated#xj4y7vzkg?#xj4y7vzkg=true&sref=O4n99ZFS>. Todos los enlaces se encuentran disponibles a fecha de 4 de enero de 2022.

² Roser, M. (4 de marzo de 2020). The Spanish Flu (1918-1920): The Global Impact of the Largest Influenza pandemic in history. *Our World in Data*. Disponible en: <https://ourworldindata.org/spanish-flu-largest-influenza-pandemic-in-history>

La invasión rusa de Ucrania es el primer conflicto desde la Segunda Guerra Mundial en el que todos los combatientes son economías desarrolladas (aunque de ingresos medios), con la salvedad de las guerras de la antigua Yugoslavia en la década de los noventa, si bien en aquel caso se trataba de países con unos PIB que, combinados, eran solo aproximadamente la vigésima parte de los de la suma de Rusia y Ucrania³. También es el primer conflicto desde 1945 en que el mayor productor de materias primas del mundo, Rusia, está envuelto en una guerra que impacta directamente en su capacidad de extraer, producir, y exportar esos materiales.

En términos del ciclo económico, las consecuencias de las dos crisis han sido una crisis de demanda breve (en los primeros momentos la COVID-19) y dos largas y profundas crisis de oferta (la COVID-19 y Ucrania) en parte superpuestas, que han golpeado algunos de los puntales de la economía internacional, como la deslocalización de empresas (*offshoring*), las técnicas *just-in-time*, la creciente complejidad de las cadenas de suministros, la dependencia energética que las democracias tienen de diferentes autocracias, la imagen de eficacia de los países no democráticos para gestionar sus economías mejor que los democráticos y, a un nivel regional, el modelo económico de la Unión Europea.

1.1. Crisis para ricos y pobres por igual

Como se ha señalado más arriba, desde la Segunda Guerra Mundial, las grandes guerras y crisis humanitarias —y la crisis sanitaria la COVID-19 puede ser considerada una crisis humanitaria a escala global— habían afectado casi exclusivamente a Estados en la periferia del sistema económico mundial. Esto ha cambiado en el caso de estas dos crisis.

1.1.1. Una crisis humanitaria global

La COVID-19 ha sido la primera vez en la historia de la humanidad en la que se ha producido un cierre simultáneo a gran escala de la actividad económica en la inmensa mayoría de los países industrializados y en vías de desarrollo. Las consecuencias de ello han sido considerables, aunque menores de lo que hubiera cabido esperar en un primer momento, debido a la masiva intervención

³ World Economic Outlook. (Octubre 2022). IMF. Disponible en: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>

de los Estados por medio de sus políticas fiscales, monetarias y por la suspensión de parte del marco legal (por ejemplo, en declaraciones de quiebras, suspensiones de pagos y despidos).

Con todo, y pese a esa masiva intervención —acompañada de los organismos multilaterales—, el PIB mundial experimentó en 2020 un declive del 3,1 %, su mayor caída desde la Segunda Guerra Mundial^{4,5} y, también, la más generalizada, dado que alrededor del 90 % de las economías nacionales experimentaron una contracción de su PIB per cápita⁶. A eso hay que añadir que la segunda mayor economía del mundo por PIB nominal (o la primera por PIB medido en paridad de poder adquisitivo, o PPA⁷), China, continuó profundamente sumida en la crisis de la COVID-19 hasta 2023.

Los confinamientos no afectaron a todos por igual. Fueron mucho más intensos en los países que podían asumir su coste, es decir, en el mundo industrializado, reduciendo así el coste en vidas del virus⁸ pero, a cambio, expandiendo el efecto económico, dado que esos países que se vieron más afectados por los cierres de la actividad son «economías sistémicas», cuya influencia en la actividad económica mundial es mucho mayor que las que no lo son.

El hecho de que sea China donde el cierre parcial de la economía se haya prolongado más —tres años, hasta principios de 2023— ha supuesto un golpe adicional, al limitar la actividad de un país tan clave para la economía mundial que ha aportado nada menos que «entre el 35 % y el 40 % del crecimiento global», según la directora gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) Kristalina Georgieva⁹, es decir, tanto como todas las economías

⁴ Korotayev, A. y Tsirel, S. (January 2010). *A Spectral Analysis of World GDP Dynamics: Kondratieff Waves, Kuznets Swings, Juglar and Kitchin Cycles in Global Economic Development, and the 2008-2009 Economic Crisis*. Disponible en: https://www.researchgate.net/figure/Dynamics-of-the-Annual-World-GDP-Growth-Rates-1945-2007-1945-point-corresponds-to_fig4_41026025.

⁵ GDP Growth (annual %) - world. *The World Bank*. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=1W>

⁶ *Global Economic Effects of Covid-19*. (10 de noviembre de 2021). Congressional Research Service. Disponible en: <https://sgp.fas.org/crs/row/R46270.pdf>

⁷ Al medir el PIB en PPA se corrigen las distorsiones causadas por los niveles de precios y el tipo de cambio, lo que da una idea más precisa de lo que se puede comprar con la misma cantidad de dólares en economías con niveles de desarrollo muy diferentes.

⁸ Giuglielmi, G. (28 de junio de 2022). COVID was twice as deadly in poorer countries. *Nature*. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/d41586-022-01767-z>

⁹ Shalal, A. (1 de diciembre de 2022). IMF's Georgieva to press for quicker action on debt relief with China. *Reuters*. Disponible en: <https://www.reuters.com/markets/imfs-georgieva-discuss-economy-covid-with-chinese-authorities-2022-12-01/>

industrializadas juntas (EE. UU., Europa, Canadá, Japón y los demás países desarrollados de Asia como Corea o Taiwán, y Oceanía).

Todo eso ha saltado por los aires con la COVID-19. En 2020, China tuvo su crecimiento más bajo en la serie de estadísticas que el FMI publica sobre ese país: el 2,2 %. Tras un repunte en 2021, en 2022, estuvo cerca de batir esa marca. Este año podría ser todavía peor. El Fondo Monetario Internacional (FMI) teme que en 2023 la economía china crezca menos que la media mundial, una situación «que no ha ocurrido» en más de cuatro décadas, como ha declarado Georgieva¹⁰. La debilidad china tuvo un efecto negativo en los precios de las materias primas pero, a la vez, causó una subida de los de los bienes elaborados, de los que ese país es un gran productor y, como Georgieva remarcó en sus declaraciones, contribuyó así a frenar todo el crecimiento mundial. De hecho, todavía en las Navidades pasadas, la mayor empresa del mundo por su valor en Bolsa, Apple, estaba teniendo serios problemas para satisfacer la demanda de su principal producto, el iPhone, debido al efecto de los confinamientos en China sobre su producción en ese país¹¹.

1.1.2. Una guerra con impacto global

Aunque no tan vasta como la COVID-19, la dimensión económica de la guerra en Ucrania ha sido muy significativa. Eso se debe, de nuevo, a que el conflicto ha afectado directa —y, sobre todo, indirectamente— a algunas de las mayores potencias económicas del mundo, por lo que sus efectos se han notado en la totalidad de la economía mundial. Si la COVID-19 no dejó un vencedor claro en el escenario mundial, por razones que se describirán más adelante, algunas economías han salido claramente beneficiadas (EE. UU., China, los grandes productores de petróleo y gas, y también los exportadores de materias primas, como América Latina), mientras otras han sido más perjudicadas (la UE, Japón, Corea del Sur, los países importadores de cereal ruso y ucraniano, y, evidentemente, los dos contendientes). No obstante, ningún periodo de gran inestabilidad mundial favorece de manera absoluta a un país, y todos experimentaron dificultades

¹⁰ Temple-West, P. y Fedor, L. (1 de enero de 2023). Recession will hit a third of the world this year, IMF chief warns. *Financial Times*. P. 1.

¹¹ Gallagher, D. (21 de diciembre de 2022). Apple May Face Greatest Loyalty Test Yet. *The Wall Street Journal*. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/apple-may-face-greatest-loyalty-test-yet-11671595466>

derivadas de la guerra, aunque en diferente grado (por ejemplo, los altos precios de la energía impactaron en prácticamente todos los importadores).

Para entender el impacto económico de la invasión de Ucrania basta con una frase: desde el final de la Segunda Guerra Mundial, las guerras ocurrían en países en vías de desarrollo, usualmente excolonias. EE. UU., la URSS, Francia o Gran Bretaña eran potencias económicas, pero intervenían en Corea, Argelia, Indochina, Vietnam, Centroamérica, Cuba, Etiopía, Angola, Irak, o Afganistán (tanto en su invasión por la URSS como por EE. UU.), o sea, en países que no lo eran. Tampoco lo era la Argentina de 1982, que se vio envuelta en una guerra muy localizada con el Reino Unido por las Malvinas, o Líbano, que vivió varias guerras y ocupaciones desde 1975 hasta 2006.

Es más: no solo eran economías con un grado de desarrollo bajo sino que, además, estaban poco integradas en el sistema productivo mundial. Eso hacía que su capacidad de contagio a otros países fuera escasa, salvo que exportaran materias primas críticas para la economía mundial, de modo que la paralización de la extracción de esta ocasionara problemas de abastecimiento. Ese fue el caso del embargo parcial petrolero de 1973, y el segundo *shock* del petróleo causado por la revolución islámica de Irán en 1979.

Con la globalización desatada tras la caída del comunismo en 1991 y la consiguiente integración de la economía mundial, esa tendencia se exacerbó y los conflictos armados quedaron totalmente circunscritos a áreas económicamente irrelevantes. En la década de los noventa, los Balcanes no eran una región significativa desde el punto de vista económico, como tampoco lo eran, por poner algunos ejemplos, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, la República Democrática del Congo o Ruanda, mientras que la guerra en Angola nunca afectó a los yacimientos de petróleo del país. En 2003, Irak llevaba más de una década sometido a un durísimo régimen de sanciones que lo había separado del resto del mundo, y el tradicional aislamiento de Afganistán se había hecho total tras la guerra civil que siguió al colapso de la URSS en 1991 y a la llegada de los talibanes al poder en 1996 cuando EE. UU. lo invadió en 2001 tras los atentados del 11 S.

Como se verá más adelante, esta situación había reforzado la creencia de un mundo liberal en el que la integración económica haría obsoletos la mayor parte de los conflictos. Aunque la idea

llevaba más de una década cuestionada, aún gozaba de un considerable respaldo en Occidente —y, de manera especial, en la Unión Europea— el 24 de febrero de 2022, cuando los primeros misiles rusos empezaron a caer en Ucrania, demostrando así que dos países desarrollados integrados en la economía mundial pueden verse envueltos en una guerra convencional a gran escala.

Los dos beligerantes eran económicamente relevantes a nivel mundial por su capacidad para producir y exportar materias primas, especialmente energéticas. Eso era especialmente visible en el caso de Rusia, cuyo PIB nominal era, antes del inicio de la guerra, unas nueve veces el de Ucrania. El fallecido senador estadounidense y candidato a la presidencia John McCain había resumido el poder económico de ese país con efectivo sarcasmo cuando calificó a Rusia en 2015 como «una gasolinera disfrazada de país»¹². En realidad, se quedó corto. Rusia es la gasolinera, la huerta, la mina y la fábrica de fertilizantes de gran parte del mundo y, muy especialmente, de Europa. Cuando se suma Ucrania a la ecuación, el impacto es todavía mayor.

En 2020, Rusia era el mayor exportador de gas natural del mundo, el segundo de petróleo, el tercero de carbón, el cuarto de aluminio, y estaba entre los cinco primeros en acero, níquel, paladio y cobre. Rusia y Ucrania acumulaban el 60 % de las exportaciones mundiales de aceite de girasol, el 29 % de las de trigo, y el 19 % de las de maíz. Además, Rusia era, antes del conflicto, el mayor exportador de fertilizantes del mundo, una industria en la que su aliado, Bielorrusia, que también ha sufrido sanciones comerciales, también sobresale. Así pues, la devastación causada por la guerra, sumada a las sanciones económicas impuestas por las democracias que apoyan a Ucrania, han cerrado en parte el acceso de la producción rusa y ucraniana de materias primas —especialmente energéticas y alimenticias— al resto del mundo, hasta el punto de obligar al racionamiento de energía en algunos países. Varios países en vías de desarrollo de Oriente Medio, África y Asia, que dependen de Rusia y Ucrania para la importación de alimentos —como Túnez, Líbano, o Egipto— han tenido que adoptar medidas extraordinarias o pedir ayuda a instituciones internacionales para evitar hambrunas.

¹² Terbush, John. (8 de enero de 2015). John McCain: «Russia is a gas station masquerading as a country». *The Week*. Disponible en: <https://theweek.com/speedreads/456437/john-mccain-russia-gas-station-masquerading-country>

Así es como la invasión de Ucrania ha ocasionado la mayor crisis energética global en más de 40 años, desde el segundo choque del petróleo, en 1979, y en una crisis de distribución de alimentos prácticamente sin precedentes en tiempo de paz en la historia moderna. Al igual que con la COVID-19, el mayor impacto económico lo han sufrido los países ricos, pero el coste humanitario de más envergadura ha recaído sobre los países más pobres.

1.2. Una época de transformaciones

Los grandes acontecimientos históricos no ocurren en un vacío. Esto es también válido para analizar el efecto económico de la COVID-19 y de la guerra de Ucrania. Ambos han ocurrido en un contexto histórico de transformación profunda del sistema económico mundial, en el que se configura un siglo XXI muy diferente de su predecesor debido a cinco factores:

- a) La continuada pérdida de peso relativo de las economías industrializadas que llevaban liderando el mundo desde prácticamente la Primera Revolución Industrial, es decir, desde hacía casi dos siglos y medio. En PIB nominal, las economías avanzadas todavía suponían el 59,3 % del PIB mundial en 2019, aunque, si se usa el PPA, su cuota caía a poco más del 40 %. De hecho, ya desde 2007, de acuerdo con las estadísticas del FMI, el mundo en desarrollo tiene una cuota del PIB mundial superior a la de los países industrializados. Para explicarlo más claramente: las excolonias, juntas, tienen más poder que las antiguas metrópolis. La clave de ese reequilibrio es, sobre todo, Asia y, dentro de ella, China, ya que Oriente Medio, aunque importante, es comparativamente pequeño, mientras que África parte de un nivel muy bajo, y América Latina parece atrapada en la «trampa de los ingresos medios». Se trata, así pues, del resurgir de Asia —capitaneada por China— más que del mundo en desarrollo.
- b) La reducción de la influencia de las instituciones financieras y de desarrollo internacionales, como el FMI, el Banco Mundial, la OCDE y los diferentes bancos de desarrollo regionales, debido a tres elementos. Uno: el relativo declive antes mencionado de las economías industrializadas que las han dominado. Dos: el aumento imparable de los flujos de capital privado que juegan un papel cada día más relevante en la financiación de los países. Y tres: la actividad de las potencias emergentes, en la inversión en países en desarrollo, tanto

directamente (mecanismos de swaps de divisas entre naciones en vías de desarrollo de Asia y Oriente Medio), como a través de nuevas organizaciones fundadas y controladas por China (Banco Asiático de Infraestructuras, Iniciativa Chiang Mai, Belt and Road, grupo de los BRICS, etcétera) o por otros países (Petrocaribe).

- c) Los comienzos del reemplazo de los combustibles fósiles, que han sido la gran fuente de energía desde, de nuevo, la Primera Revolución Industrial, en el siglo XVIII, hacia las renovables, y que, aunque está comenzando, transformará el reparto de poder en la economía mundial.
- d) El cuestionamiento del paradigma de la globalización, fundamentado en el libre comercio, la competencia sin trabas —o con unas limitadas regulaciones del Estado— y la separación entre Gobierno y actividad económica que llevaba siendo, con diferentes grados de adhesión, dominante desde finales de la década de 1970. Este cuestionamiento se ha dado en las áreas donde se originó y en la que se encuentran sus mayores valedores, EE. UU. y Europa. Entretanto, América Latina, tras abrazar esa ideología en las décadas de los ochenta y noventa, parece haberla abandonado en pro de tesis más intervencionistas como parte de la «marea rosada» que domina la región desde 2022. Finalmente, las economías emergentes de Asia y el golfo Pérsico tienden al dirigismo del Estado más que las potencias industriales.
- e) La ralentización china, que comenzó antes de la COVID-19, aunque ha sido agravada por esta. El crecimiento del PIB de ese país no alcanza los dos dígitos desde hace más de una década, y ha caído a niveles de entre el 4 % y el 6 % anual, a medida que la economía madura y realiza una transición —normal en una nación que está alcanzando un nivel de ingresos medios—, de un modelo de crecimiento basado en la exportación y en la industrialización a otro centrado en el consumo y en el sector servicios.

1.3. El impacto a corto plazo: tres crisis superpuestas

El efecto de la combinación de la COVID-19 y la guerra sobre el ciclo económico ha sido una concatenación de tres crisis: una de demanda y dos de oferta, en parte superpuestas. La primera, causada por la pandemia, fue provocada por los confinamien-

tos, que hundieron la demanda de bienes de consumo duraderos, como automóviles o electrodomésticos, y de ciertos servicios como la hostelería y el turismo. Si el parón económico provocado por la COVID-19 no tiene precedente histórico en tiempo de paz, como se explicó antes, la respuesta de los Estados tampoco. La masiva intervención monetaria y fiscal de los Estados, frecuentemente con transferencias de rentas directas a los consumidores y a las empresas y con la suspensión temporal de la legislación en materia de despidos, suspensiones de pagos y quiebras, evitó el colapso total de la economía global.

Las crisis de oferta fueron dos. La primera, también causada por la COVID-19, se debió al cierre de los centros de producción, en especial del sector secundario, más intensivo en trabajo y, por consiguiente, más vulnerable a los confinamientos, mientras que la mayor parte de los servicios pudieron seguir operando mal que bien, debido a los avances tecnológicos, como el comercio electrónico, el teletrabajo o el fintech.

La segunda crisis de oferta fue causada por la invasión de Ucrania, y llegó cuando la COVID-19 aún no había sido totalmente superada, con la economía mundial reabriéndose aún. Su mayor golpe fue en lo que los anglosajones denominan el «complejo de las commodities», es decir, en las materias primas. En el caso del petróleo fue espectacular. La llegada de la COVID-19 no solo hundió la demanda, sino que coincidió con una guerra de precios entre Arabia Saudí y Rusia que llevó en el nodo de almacenamiento de Cushing, en Oklahoma (EE. UU.), a hacer necesario pagar para entregar petróleo¹³.

1.3.1. Crisis de consecuencias largas

El problema no es solo que haya crisis; también lo es de qué tipos sean esas crisis. La escasez de demanda puede corregirse —al menos en teoría— con políticas expansivas monetarias y fiscales, como se demostró en la que sobrevino con la COVID-19. La escasez de oferta es más problemática. Sea porque las fábricas están cerradas, porque abrirlas lleva tiempo, porque Rusia no exporta gas y otras materias primas —o no permite exportar cereal a

¹³ McGrath Goodman, L. (19 de noviembre de 2020). The Secretive Town and the Center of the World 's Oil Market. *Institutional Investor*. Disponible en: <https://www.institutionalinvestor.com/article/b1pb0kmg67rymb/The-Secretive-Town-at-the-Center-of-the-World-s-Oil-Market>

Ucrania—, o, simplemente, porque el mercado teme disrupciones y hace que los precios suban, esta crisis de oferta —como todas las crisis de oferta— conlleva escasez y, con ella, subidas de precios. Eso no solo significa que se crezca menos y que los precios sean más altos —como sucedió en EE. UU. y Europa en 2021 y 2022— sino que el crecimiento futuro será menor.

Ese va a ser uno de los legados más perdurables de esta crisis, como se analizará más adelante. La última ocasión en la que el mundo se tuvo que enfrentar a *shocks* de oferta fue en los setenta, cuando las crisis del petróleo de 1973 y 1979 generaron una oleada de estanflación —hiperinflación y recesión— que marcó la década. Ahora, ha sufrido dos *shocks* de oferta en dos años consecutivos y, en cierta medida, superpuestos.

Esa oleada de inflación también ha puesto de manifiesto los límites de las expansiones fiscales y monetarias de los Estados, sobre todo en lo que se refiere a la inflación. La subida de los precios en EE. UU. es un efecto indirecto de la COVID-19, agravado por las tensiones en los precios de las *commodities* y de la energía causados por Ucrania. En la UE es, por el contrario, consecuencia sobre todo de la crisis de la energía desatada por la invasión. Esas divergencias no son más que un reflejo de cómo se afrontan las crisis a cada lado del Atlántico. En Estados Unidos, pese a su habitual énfasis en el no intervencionismo del Estado en la economía, el Gobierno tiende a actuar sobre esta en caso de crisis con políticas fiscales y monetarias expansivas, como quedó de manifiesto de manera dramática en 2008 durante la crisis de las «hipotecas basura».

El resultado es que Washington lanzó, tanto con Donald Trump como con Joe Biden, 5 billones de dólares (4,66 millones de euros, o el equivalente a aproximadamente el 20 % de su PIB) para contrarrestar el golpe económico de la pandemia¹⁴ que luego se sumaron en 2021 y 2022 a una serie de iniciativas de más gasto de Biden para aumentar la inversión en infraestructuras y acelerar la transición energética¹⁵. Cuando esa inyección fiscal se sumó a la de la Reserva Federal, y a una coyuntura marcada por la reaper-

¹⁴ Parlapiano, A. *et al.* (11 de marzo de 2022). Where \$5 Trillion in Pandemic Stimulus Went. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/interactive/2022/03/11/us/how-covid-stimulus-money-was-spent.html>

¹⁵ Williams, J. (20 de marzo de 2021). Larry Summers Blasts \$1.9T stimulus as 'least responsible' economic policy in 40 years. *The Hill*. Disponible en: <https://thehill.com/policy/finance/544188-larry-summers-blasts-least-responsible-economic-policy-in-40-years/>

tura de la actividad y los cuellos de botella en las cadenas de suministros, y las tensiones en el precio de la energía por la invasión de Ucrania, se produjo una tormenta perfecta sobre los precios.

En Europa, donde se propugna un modelo «social de mercado» en el que los poderes públicos juegan un papel más relevante en la actividad económica, los Estados y las instituciones comunitarias son mucho más lentas a la hora de responder a las crisis, como ya quedó de manifiesto en la crisis del euro de 2010 a 2014. La ayuda extraordinaria de la UE para la recuperación tras la COVID-19 asciende tan solo a 750.000 millones de euros, es decir, el 5 % del PIB del bloque, y, aunque los diferentes Gobiernos han lanzado todo tipo de iniciativas para limitar el efecto de la COVID-19, primero, y de la guerra de Ucrania —que ha tenido un impacto mucho más directo en la UE que en EE. UU.—, después, la intervención de los Estados ha sido, en general, mucho menor. Los problemas de inflación en Europa son más profundos, porque revelan una falla fundamental en su modelo económico, en especial del de Alemania, basado en la importación de gas natural de Rusia.

Pero, en general, todas las economías mundiales —con la excepción de Asia, que se ha librado de la hiperinflación— van a salir de la crisis bordeando la estanflación. Los países en vías de desarrollo están teniendo que pagar más por todo y están sufriendo problemas de financiación a medida que los tipos de interés en EE. UU. suben. El peor escenario —la estanflación pura y dura— se ha evitado. Pero, aun así, la COVID-19 más Ucrania van a causar problemas durante años. Estados Unidos y la Unión Europea han tenido que aceptar un trato al que no se habían sometido desde hacía cinco décadas y media: asumir más paro y menos crecimiento —acaso, recesión— a cambio de controlar los precios. Y los países en vías de desarrollo han visto su capacidad de financiarse pulverizada por el efecto combinado de las subidas de precios y de los tipos de interés de EE. UU. El resultado es que este año un tercio de la economía mundial estará en recesión¹⁶.

2. ¿Qué han cambiado estas crisis?

2.1. Un golpe real con consecuencias psicológicas

El principal impacto de la guerra de Ucrania y de la COVID-19 ha sido sobre la idea dominante en la economía política en las últimas

¹⁶ Temple-West, P. y Fedor, L. (2023).

tres décadas: la globalización. Es un cambio trascendental. La idea de la globalización lleva dominando el debate económico y político desde el colapso de la Unión Soviética hace 31 años. Aunque su validez había sido cuestionada en la última década, primero a raíz de la crisis de las «hipotecas basura» en EE. UU. y del euro en la UE, y después por el surgimiento de diferentes Gobiernos, partidos y movimientos políticos en Europa, Norteamérica y América Latina que la rechazan en mayor o menor grado, no había una alternativa a la globalización.

Paradójicamente, la COVID-19 y la guerra de Ucrania tampoco han creado esa alternativa. Nadie defiende hoy el cierre de las fronteras, o el final del comercio o de las inversiones internacionales. Pero lo que sí es dominante hoy es la idea de que esas tendencias comerciales, financieras, económicas y hasta culturales que forman parte de la globalización deben ser supervisadas por los Estados. No se trata, en absoluto, de un regreso a la autarquía, sino de admitir la necesidad de que los Estados nación —a veces, en combinación con organizaciones internacionales que presten un apoyo auxiliar— ejerzan un control efectivo sobre la globalización. Eso conlleva someter la actividad económica mundial a la geopolítica, de modo que la deslocalización industrial, el libre tránsito de personas, y los flujos de inversión —tanto directa como indirecta— deberán llevarse a cabo conforme a las regulaciones —sean éstas firmes e inamovibles o *ad hoc*— de los Gobiernos, porque afectan a los intereses vitales de los países.

Es, como se ha expresado más arriba, un cambio trascendental. Hasta que la COVID-19 prorrumpió con toda su fuerza, era casi un axioma proclamar que la integración económica internacional constituía un factor crítico de paz y estabilidad mundiales. Ciertamente: cada vez había más voces que se oponían a esa tesis, amparándose en todo tipo de argumentos, desde su supuesto papel en las desigualdades de ingresos en las economías desarrolladas hasta su fracaso en conseguir la democratización de China y Rusia (precisamente, los países protagonistas de las crisis que nos ocupan), pasando por su supuesta insostenibilidad medioambiental. Pero esas críticas, aunque vigorosas, distaban de ser el consenso de las élites.

Así, el periodo 2020-2023 ha sido, debido a la COVID-19 y a la invasión rusa de Ucrania, el momento en el que el discurso dominante sobre la economía política internacional ha cambiado, al reconocer que la globalización de la economía debe someterse a los Estados y a sus realidades geopolíticas. Prácticamente por

primera vez en tres décadas, se ha admitido públicamente que la eficiencia económica y la seguridad nacional no van de la mano, y que la primera está supeditada a la segunda, y por razones de fuerza mayor. Estas crisis han generado la idea de la globalización no es útil para gobernar el mundo global, e incluso puede agravar los problemas en caso de crisis.

La COVID-19 y la invasión de Ucrania han dejado claro que la globalización es frágil y, acaso, también peligrosa. Su flexibilidad no es tan grande como se suponía. El sistema de abastecimiento energético mundial, la oferta de alimentos, o la cadena de suministros —todos ellos parte crítica de las *arterias* por las que circula el crecimiento y la riqueza en el siglo XXI pueden ser muy vulnerables a las fracturas catastróficas. Así pues, el cuestionamiento de la globalización no obedece, como antes, a factores ideológicos (extensión del capitalismo por todo el mundo), políticos (transferencia de tecnología y riqueza de EE. UU. a competidores como la UE y China) o éticos (sostenibilidad), sino más bien pragmáticos.

Es un cambio fundamental, que tardará años en aplicarse de manera plena, en lo que constituirá un proceso cuya profundidad y ramificaciones son imposibles siquiera de adivinar hoy. Pero es un cambio que ya ha empezado. Con la COVID-19 y la guerra en Ucrania los Estados han impuesto medidas de control de las economías nacionales —y también de la economía internacional que antes de esas crisis hubieran sido inimaginables.

Las exportaciones de petróleo de Rusia han sido sometidas a un control de precios por parte del G7 y la UE; varios bancos de ese país han sido expulsados del sistema de pagos SWIFT; los Gobiernos han competido activamente, utilizando todo tipo de estratagemas, para conseguir productos de primera necesidad que en ocasiones eran bienes tan básicos como mascarillas quirúrgicas con las que frenar la propagación del virus, o han bloqueado la exportación de material médico; el libre tránsito de personas ha sido suspendido a nivel mundial por la COVID-19¹⁷ y, finalmente, han aparecido una serie de estrategias a largo plazo de política económica —entre las que destaca el *friendshoring*—

¹⁷ Las limitaciones a la entrada de ciudadanos rusos en la UE, aunque existentes, no se pueden considerar excepcionales. Para más detalles, ver Borogan, I. y Soldatov, A. (2022). Europe's Disastrous Ban on Russians. *Foreign Affairs*. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/russian-federation/europe-disastrous-ban-russians?check_logged_in=1

destinadas a reforzar la seguridad nacional a costa de la eficiencia económica.

No se trata solo de las grandes tendencias macroeconómicas. También la gestión de empresas está cambiando en sus niveles más básicos. La idea de que había que mantener el mínimo de *stocks* posibles o de que era necesario tener grandes y complejas cadenas de suministros dispersas por el mundo para abaratar costes y mejorar la eficiencia, que habían adquirido carácter de actos de fe en sectores tan diversos como la automoción, el farmacéutico o el de productos electrónicos de consumo, está ahora vista como excesivamente peligrosa. Hoy es preciso tener cadenas de suministros cortas, en países aliados e incluso amistosos —el *friendshoring* antes citado— o, directamente, en el mercado final, y mantener almacenados stocks en previsión de periodos de escasez.

En el terreno de las realidades prácticas, eso tiene un triple efecto. El primero es sobre la política económica; el segundo, sobre el mercado de la energía; y el tercero, sobre el comercio mundial, aunque hay otros componentes difíciles de evaluar por el momento, como, por ejemplo, el futuro papel del dólar como moneda de reserva, sobre el que se ha basado toda la economía mundial en las últimas ocho décadas. Finalmente, queda la cuestión de a quién ha favorecido y a quién han perjudicado estos tres convulsos años. Las próximas páginas tratarán de analizar todos estos elementos. Pero, antes de entrar a analizarlos, es necesario un somero examen de lo que es la *globalización*, un término que no por manido es menos vago.

2.1.1. La crisis de los 40 de la globalización

Hace justo cuatro décadas, en mayo de 1983, el profesor de Harvard Business School Theodore Levitt popularizó la palabra *globalización* en un artículo en la *Harvard Business Review*¹⁸. Era una visión mucho más modesta del término que la que luego este iba a adquirir, ya que se limitaba a definir la tendencia a la estandarización de los bienes y servicios producidos por las empresas, que hacía que cada vez más artículos idénticos fueran consumidos sin ninguna modificación en cualquier país del mundo.

¹⁸ Levitt, T. (Mayo de 1983). The Globalization of Markets. *Harvard Business Review*. Disponible en: <https://hbr.org/1983/05/the-globalization-of-markets>

Poco después, el dinamismo de los llamados «tigres asiáticos», la extensión de las políticas de estabilización económica en América Latina y, sobre todo, la caída del comunismo y la apertura de la antigua Unión Soviética y sus satélites al libre mercado y a la democracia (aunque con notables dificultades y excepciones), transformaron el concepto de globalización en una dinámica totalmente diferente y mucho más ambicioso que fue resumido por el FMI en 2000 en función de cuatro elementos¹⁹:

- a) Comercio.
- b) Movimientos de capital e inversiones.
- c) Movimientos de personas y migraciones.
- d) Diseminación del conocimiento.

Desde que el 31 de diciembre de 2019 las autoridades de Wuhan, en China, admitieron oficialmente la existencia de un virus respiratorio, estos rasgos se han revelado no solo como insuficientemente eficaces para combatir los problemas económicos causados por la COVID-19, primero, y por el conflicto de Ucrania, después, sino incluso como un factor multiplicador de estos. Es más: en el caso de la COVID-19, la integración de la economía mundial ha jugado un papel crítico en la mera existencia del problema: menos de tres meses después del reconocimiento oficial del virus, este se había extendido por todo el mundo gracias al tráfico aéreo.

En un sistema interrelacionado, los *shocks* se han extendido rápidamente. En la primera mitad de 2020, el comercio mundial (el primer elemento en la taxonomía del FMI) sufrió un súbito colapso seguido luego de una rapidísima subida aunque con «cuellos de botella», dificultades logísticas y distorsiones de otro tipo debidas a las sanciones a Rusia y, en menor medida, a su aliada Bielorrusia (curiosamente, la recuperación del comercio de servicios ha sido mucho más lenta)²⁰. Esas mismas sanciones han impactado también en los movimientos de capital e inversión —tanto de cartera como directa—, que están siendo golpeados además por la legislación de EE. UU. (leyes CHIPS e IRA) y la Unión Europea (Reglamento de Chips de 2022, que deberá ser continuado en 2023) para retener en sus territorios a las grandes empresas tecnológicas

¹⁹ IMF Staff. *Globalization: Threat or Opportunity*. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200to.htm>

²⁰ UNCTAD. (9 de diciembre de 2021). *Handbook of Statistics, 2021*. Disponible en: <https://unctad.org/webflyer/handbook-statistics-2021>

fabricantes de microprocesadores avanzados y para impedir que China desarrolle una industria independiente en ese sector, en unas decisiones cuyas bases teóricas son anteriores a la guerra de Ucrania y a la pandemia, pero que se han visto aceleradas por el contexto de competición estratégica que esas crisis ha reforzado.

Esa situación de debilidad ha llegado al extremo de hacer que pequeños incidentes que en circunstancias normales se hubieran tomado a un nivel anecdótico sean ahora vistos como señales de la proclividad al desastre de los actuales modelos de relación comercial. Eso quedó de manifiesto en marzo de 2021, cuando, en un entorno de extrema debilidad de la cadena de suministros mundial debido a la lentitud de la reapertura de la actividad tras los peores momentos del confinamiento, el portacontenedores *Even Given* se atravesó en el canal de Suez, cerrando esa vía de tráfico marítimo y causando un atasco de decenas de navíos con miles de millones de dólares de carga. «El *Even Given* ha dado una lección para todos aquellos que dependen del transporte marítimo: No tomen el suministro de bienes por garantizado», escribió entonces Elizabeth Braw, del *think tank* American Enterprise Institute en la revista *Foreign Policy*²¹. El corolario de todo ello es que, si un solo barco puede detener una parte significativa del flujo de mercancías en el mundo, es lógico cuestionar las razones por las que hay que confiar en un sistema tan vulnerable.

Pero, de los cuatro puntos definitorios de la globalización propugnados por el FMI, no solo comercio e inversión han sido puestos en cuestión por estas dos crisis. Lo mismo cabe decir de los otros dos: movimientos de personas y diseminación de conocimientos.

Los movimientos de personas y migraciones, que ya eran un aspecto clave en el debate sobre la globalización, han continuado, esta vez con la llegada de millones de ucranianos a otros países europeos, si bien las reacciones de rechazo han sido menores debido a la proximidad cultural, religiosa y racial de los recién llegados. China, entretanto, ha cerrado durante tres años sus fronteras a prácticamente todos los extranjeros, logrando así algo que en 2019 hubiera parecido un imposible: que fuera virtualmente imposible viajar —por negocios o por turismo— a la segunda mayor economía del planeta y al país más poblado de la Tierra.

²¹ Braw, E. (10 de noviembre de 2021). What the *Even Given* Taught the World. *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/11/10/what-the-ever-given-taught-the-world/>

Por último, la diseminación del conocimiento, aunque es un concepto más ambiguo, también ha sufrido. La COVID-19, en particular, ha planteado cuestiones incómodas, como si es posible tener un intercambio de ideas y conocimientos con países autocráticos que controlan la información de manera sistemática, como es el caso de China, que ha sido acusada de ocultar información sobre la gravedad de la COVID-19 en los primeros meses de la crisis, e incluso de mentir al no reconocer que el coronavirus salió de un laboratorio militar de ese país. Es una tesis que ningún Gobierno defiende, pero que no por ello ha dejado de circular en redes sociales y ciertos medios de comunicación. Igualmente, Rusia achacó a problemas técnicos el progresivo recorte de gas natural a Europa iniciado a finales de 2021, cuya finalidad era crear una crisis energética en el *Viejo Continente* en caso de que —como acabó sucediendo— este apoyara de manera inequívoca a Ucrania.

Así es como en estos tres años, ha quedado en evidencia la tremenda fragilidad del sistema económico internacional, desde las cadenas de suministros hasta, por supuesto, el flujo de materias primas energética, mineral y de alimentación, o de vacunas y material sanitario. La crisis de las «hipotecas basura» de 2008 en EE. UU. y la del euro de 2010 a 2014 en la UE pusieron de manifiesto la fragilidad de los sistemas financieros de los países más avanzados del mundo e hicieron que la ciudadanía viera como una posibilidad muy real una nueva gran depresión o un colapso económico.

De hecho, la crisis de 2008 marcó el inicio del declive de la globalización. Si se sigue de nuevo el esquema del FMI y se analiza el comercio mundial, se constata cómo este había pasado de crecer del 1,2 % anual en el periodo 1978-1992, a hacerlo al 3 % en el 1993-2007 y, a continuación, a desplomarse a un mínimo 0,04 % de 2008 a 2021. El cuestionamiento de la globalización no es, así pues, un mero fenómeno político representado por el *trumpismo*, el Brexit, los movimientos bolivarianos o Georgia Meloni, sino una realidad económica que comenzó antes de que las dos grandes crisis de la tercera década del siglo XXI —la COVID-19 y Ucrania— lo pusieran en la primera página de los periódicos o en las *home* de las webs de noticias.

Porque, además, no es que el comercio —y su pariente cercano, la inversión extranjera directa— esté en declive; es que se ha convertido, de cara a una parte de la opinión pública, en un elemento de vulnerabilidad a través del cual se importan crisis

económicas y de salud, y se exportan puestos de trabajo y salarios altos. Es una crisis de confianza diferente de la de 2008 en EE. UU. (o de 2010 a 2014 en la UE) porque atañe a cosas *reales*, como barcos, fábricas, contenedores o automóviles, no *fungibles* o *abstractas* como derivados financieros. Ha quedado claro que la llamada «economía real», como contraposición a la «economía financiera», también es vulnerable a los *shocks* externos, y la globalización se ha mostrado incapaz de garantizar el suministro de bienes públicos tan básicos como la salud o el suministro de energía en algunas de las economías más avanzadas del mundo.

Todo esto marca el inicio de un proceso que parece irreversible. La globalización cumple 40 años bajo el signo de la crisis. Tras cuatro décadas, ha quedado claro que no se gobierna ella sola, sino que necesita que los Estados la gobiernen. Es un cambio que podría considerarse como el equivalente a nivel mundial de la crisis de las «hipotecas basura» de 2008 en Estados Unidos, cuando quedó claro que los mercados financieros necesitaban un marco regulatorio e instituciones públicas que los regulasen y, llegado el caso, que los salvaran del colapso.

La gran diferencia es que esas instituciones ya existían en Estados Unidos, donde, además, tenían la capacidad técnica y jurídica para ejercer sus funciones. A nivel mundial no existe nada parecido, más allá del embrionario y poco eficaz multilateral articulado en torno al FMI, los bancos de desarrollo, el Banco Internacional de Pagos de Basilea (BIS, por sus siglas en inglés), la OMC —sometida a una virtual parálisis desde hace años—, los organismos de integración regional y los foros de cooperación global, como el G-7 o el G-20. Ninguna de esas organizaciones es un ejemplo de efectividad y, además, sus acciones se encuentran limitadas por el hecho de que están formadas por Estados que los controlan y deciden sus actuaciones, de modo que siempre están supeditadas a los intereses de los Gobiernos que las controlan.

3. El mundo que nos espera

3.1. Una vuelta a los setenta

La COVID-19 y la guerra de Ucrania van a dejar un entorno macroeconómico radicalmente diferente del que existía antes de que llegaran. Durante dos décadas, el mundo ha temido a la deflación, es decir, a la caída de los precios. Ahora, eso es cosa del pasado. La deuda pública de los países ha crecido de manera

dramática, las materias primas de todo tipo son más caras, la transición energética va a tener un coste enorme, la seguridad nacional va a mandar sobre la economía y, por encima de todo, la globalización, que había permitido recortar los costes al deslocalizar industrias a países con bajos costes de producción, está siendo limitada por todos los factores anteriores.

Eso solo significa una cosa: más inflación. A mayor inflación, menor productividad, y a menor productividad, menos crecimiento económico. Es, en buena medida, un retorno al paradigma económico de la década de los setenta, aunque en esta ocasión no se debe exclusivamente a la subida del petróleo, sino a una combinación de factores muy diversos. Sea como sea, el gran reto de política económica en este 2023 para Estados Unidos y la Unión Europea es que la inflación se reduzca —en especial la subyacente, que tiende a ser más persistente— sin provocar una recesión. La última vez que EE. UU. sufrió una recesión por el esfuerzo de la Reserva Federal de controlar la inflación fue nada menos que en 1990, y coincidió con la crisis del petróleo desencadenada por la invasión de Kuwait por Irak.

Estamos, así pues, en una situación como no se veía desde hacía más de tres décadas. Si se examinan las últimas recesiones de EE. UU., todas se debieron a correcciones en los mercados financieros: en 2001 por el estallido de la *burbuja* de las *puntocom* del NASDAQ, o en 2008, por la de la burbuja del *ladrillo*. La de la COVID-19 fue tan breve —apenas tres meses²²— que no entra dentro de la definición más aceptada de recesión como «caída de la producción durante dos trimestres consecutivos».

Incluso aunque la guerra terminara ahora mismo, se levantarán todas las sanciones económicas sobre Rusia y la COVID-19 desapareciera milagrosamente, sería imposible revertir la situación a su estado de 2019. La pandemia y el conflicto han alterado la política económica y la geoestrategia, de modo que los nuevos criterios de seguridad van a seguir siendo operativos en el futuro, mientras que la idea de la transición energética va a continuar ganando impulso.

Eso, además, se suma a los problemas que derivados de dos décadas de infrainversión en materias primas y, en especial, en energías fósiles, ha quedado claro que la economía global necesita más inversión en esos terrenos. El problema es que eso lleva

²² NBER. U.S. Business Cycle Expansions and Contractions. [Consulta: 28 de noviembre de 2022]. <https://www.nber.org/research/data/us-business-cycle-expansions-and-contractions>

tiempo y, en un momento en el que los principios ESG (*Environmental, Social, and Corporate Governance*) se están extendiendo a la hora de valorar inversiones, la oferta de *commodities* de todo tipo parece destinada a crecer por debajo de la demanda.

Finalmente, parece improbable que se produzca un *shock* de oferta que permita compensar los problemas generados por esta nueva situación. Durante la mayor parte de las cinco últimas décadas, los avances tecnológicos han generado resultados decepcionantes en términos de productividad, en una situación resumida por el célebre «aforismo de Solow», que toma su nombre de su creador, el premio Nobel de Economía Robert Solow, quien ya en 1987 afirmó que «la era de las computadoras está visible en todas partes menos en las estadísticas de la productividad»²³.

El crecimiento de la productividad en Occidente empezó a declinar en términos generales a principios de la década de los setenta, coincidiendo con el primer *shock* del petróleo y, con la excepción del periodo 1995-2005, marcado por la llegada y la extensión de Internet, se ha mantenido en niveles bajos —y, en el caso de algunos países, como EE. UU., incluso decrecientes—. Si eso se debe a problemas para medir de manera fiable la productividad o, por el contrario, es un reflejo de la realidad, permanece abierto para el debate. Pero lo cierto es que en la revolución tecnológica no parece haber una relación clara entre tecnología y eficiencia en términos macroeconómicos. La COVID-19, además, no parece haber abierto nuevas avenidas de avance científico y tecnológico que den resultados en el corto plazo²⁴ y algunas de sus innovaciones más celebradas —como el teletrabajo— podrían actuar incluso en contra del aumento de la productividad, al reducir el intercambio de ideas que se da de manera casi espontánea en los centros de trabajo²⁵. Finalmente, gran parte del I+D se está desviando del descubrimiento de nuevos productos al desarrollo de redes de resiliencia y a la reestructuración de las cadenas de suministros.

²³ Triplett, J. E. (1999). The Solow Productivity Paradox. What Do Computers Do to Productivity? *Brookings Institution*. [Consulta: 10 de noviembre de 2022]. <https://www.brookings.edu/articles/the-solow-productivity-paradox-what-do-computers-do-to-productivity/>

²⁴ *The Economist*. (2022). The Missing Pandemic Innovation Boom. [Consulta: 8 de septiembre de 2022]. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2022/08/28/the-missing-pandemic-innovation-boom>

²⁵ Tspurski, G. (2022). Workers Are Less Productive Working Remotely (At Least That's What Their Bosses Think). *Forbes*. [Consulta: 28 de noviembre de 2022]. <https://www.forbes.com/sites/glebtsipursky/2022/11/03/workers-are-less-productive-working-remotely-at-least-thats-what-their-bosses-think/?sh=692b02af286a>

Zoom, WebEx, Skype y las demás apps que nos permitieron conectarnos durante la crisis, y Amazon, Uber Eats, GrubHub y las otras empresas que nos permitieron seguir llevando a cabo una vida lo más normal posible en aquellas dramáticas circunstancias no han tenido un efecto importante sobre la actividad económica, aunque nos permitan trabajar desde casa u ordenar cualquier tipo de comida a domicilio. Paradójicamente, su efecto beneficioso en el corto plazo no parece haberse traducido, al menos por el momento, en un *shock* de oferta, pese a que parecen contar con las características necesarias para ello. Entretanto, el teletrabajo se ha extendido, pero dista de ser una fórmula aceptada, en primer lugar y, en segundo, que aparte de un beneficio económico significativo a las empresas y trabajadores, aparte de la comodidad de trabajar desde casa o el ahorro en alquiler de oficinas, el «boom post-COVID» nunca se ha producido.

3.2. El final de la «paz capitalista»

La guerra de Ucrania ha sido la sentencia de muerte de la frase —mitad humorada, mitad aforismo— de Thomas Friedman de que «dos países que tienen McDonald nunca han ido a la guerra uno contra otro»²⁶. La idea, todo hay que decirlo, había hecho agua nada más ser formulada. No habían pasado tres años y medio desde que fue formulada cuando la OTAN (formada por 19 países, la mayoría de ellos con presencia de McDonald, y liderada por el país en el que esa empresa tiene su sede social, EE. UU.) bombardeara Serbia, donde esa cadena de restaurantes de comida rápida también tenía locales. En 1999, India y Pakistán fueron a la guerra de Kargill; en 2006, Israel invadió Líbano; en 2008, Rusia hizo lo propio con Georgia, y en 2014 con Ucrania, a la que volvió a invadir en 2022. Todos esos países tenían McDonald en el momento en el que comenzaron las hostilidades. Paradójicamente, Rusia ahora no los tiene, como consecuencia de la reacción internacional desatada tras su segunda invasión de Ucrania.

Con todo, la idea general de Friedman seguía considerándose válida en términos generales. No era que los McDonald fueran una fuerza de paz, sino que el capitalismo liberal lo era. Era la tesis de una «paz liberal» o «paz capitalista», como algunos la

²⁶ Friedman, T. (8 de diciembre de 1996). Foreign Affairs Big Mac I. *New York Times*. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20130106132459/http://www.nytimes.com/1996/12/08/opinion/foreign-affairs-big-mac-i.html>

definieron, y que viene resumida acaso con menos elocuencia pero con más precisión que en el artículo de Friedman en el archifamoso *El final de la historia*²⁷, de Francis Fukuyama, que concluía proclamando que el triunfo del capitalismo liberal de Occidente «será un periodo muy triste. La lucha por el reconocimiento, la voluntad de arriesgar la vida de uno por un objetivo puramente abstracto, la lucha ideológica mundial que convocó la audacia, el coraje, la imaginación y el idealismo, será reemplazado por el cálculo económico, la resolución interminable de problemas técnicos, la preocupación por el medio ambiente, y la satisfacción de sofisticadas demandas de los consumidores». La guerra, venía a decir Fukuyama en 1989, se iba a convertir en una cosa del pasado gracias a la extensión de la democracia liberal y del modelo de libre mercado a todo el mundo. Era, de otra manera, el paradigma de la globalización.

Eso ha desaparecido con la invasión de Ucrania y, en cierto modo, ha sido puesta en cuestión por la COVID-19. Hasta ahora, se daba por hecho que la interconexión de la economía mundial no solo era beneficiosa desde el punto de vista material sino que era un factor de paz, progreso y estabilidad. Esta suerte de paz kantiana iba en consonancia con las ideas del liberalismo en las relaciones internacionales y su teoría de la paz democrática. La idea de que la convergencia económica llevará a la paz y la paz llevará a más convergencia económica se ha desacreditado. China no se ha democratizado por abrir su economía. Más bien al contrario.

En los últimos ocho años, a medida que su poder económico se expandía, el control político y social de Pekín se endurecía. Algo parecido cabe decir de Rusia, cuya adopción del libre mercado no ha dado lugar a una democracia. Ambos países, además, han demostrado no compartir en sus relaciones internacionales los valores de las sociedades abiertas liberales por las que Fukuyama profesa admiración. Rusia negó que fuera a invadir Ucrania hasta el mismo momento en el que lanzó los primeros misiles contra Kiev. Y, como se ha comentado antes, China minimizó la importancia de la COVID-19, y hoy en día aún no está claro el origen del virus. Ha quedado claro que comerciar y tener relaciones de inversión con autocracias no garantiza la paz.

Eso no quiere decir que la integración económica no conlleve una reducción del riesgo de guerra, como han propuesto Mearsheimer

²⁷ Fukuyama, F. (Verano de 1989). *The End of History? The National Interest*. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/24027184?read-now=1&seq=16#page_scan_tab_contents

(1990)²⁸, y Waltz (2000)²⁹. De hecho, una de las razones de la invasión de Ucrania por Rusia fue el acercamiento de ese país a la Unión Europea. Pero, para ello, esta debe estar basada en acuerdos entre Estados soberanos. Y, como se ha comentado más arriba, ninguno de ellos defiende ya la liberalización comercial *per se*, ni la deslocalización sistemática de plantas productivas, alegando que los beneficios de esas medidas exceden con mucho los costes. Las tensiones hoy son entre países con modelos económicos similares, aunque las potencias *revisionistas* —otros dirán *emergentes*— como sobre todo China, pero, también, Rusia, Arabia Saudí, e Irán, tienden a seguir un modelo más de «capitalismo de Estado» que el de las potencias *establecidas*, sobre todo las occidentales. Con todo, todos los países profesan sistemas económicos relativamente parecidos y las diferencias entre sus modelos de sociedad son menores que durante la Guerra Fría o durante la llamada guerra contra el terrorismo. Los McDonald no han traído la paz que preveía Thomas Friedman ni, tampoco, el aburrimiento que tanto preocupaba a Francis Fukuyama.

3.2.1. Menos integración regional

La integración regional había sido una de las claves tanto de esta «paz capitalista» como de la globalización económica. Su lógica no solo se basaba en el concepto de la *gravedad* en la economía (que postula que la proximidad geográfica, junto con otros factores, determina la intensidad de las relaciones comerciales entre los países), sino también en el efecto que la integración económica europea tuvo en la paz del continente, tanto en la resolución del permanente conflicto entre Alemania y Francia como en la transición hacia la democracia y el libre mercado tras el colapso del Muro de Berlín. La UE y el euro fueron, de hecho, el modelo de integración para el mundo en desarrollo, hasta que la crisis de 2010-2014 hizo que su atractivo se desplomara en favor de otros tipos de acuerdos, como asociaciones informales de *swaps* de divisas³⁰, o pactos comerciales con China. Esos *swaps* de divisas se han convertido en lo que podría ser el inicio de la caída del

²⁸ Mearhseimer, J. (1990). Why We Will Soon Miss the Cold War. *Atlantic Monthly*. 266(2). Pp. 35-50.

²⁹ Waltz, K. (2000). Globalization and American Power. *National Interest*. 59 (Spring). Pp. 46-56.

³⁰ Douglas, J. (1 de diciembre de 2022). China Props Up Belt-and-Road Borrowers Via Unusual Channel. *The Wall Street Journal*. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/china-props-up-belt-and-road-borrowers-via-unusual-channel-11670727153>

papel del dólar estadounidense en el sistema financiero internacional, un peligro para Estados Unidos agravado por el hecho de que Rusia está vendiendo a países como India y China petróleo denominado en las divisas de esos países, y no en dólares. Aunque se trata de operaciones limitadas y excepcionales, indican una caída del poder del billete verde, que puede tener también su impacto en la efectividad de las sanciones que Estados Unidos ha impuesto a países a los que considera hostiles en las últimas dos décadas³¹.

Paradójicamente, la guerra de Ucrania se desató en gran medida por el temor de Rusia al éxito del modelo de integración de la Unión Europea, que era cada día que pasaba más atractivo para Kiev, en un momento en el que la UE aún está recuperándose del trauma del Brexit y, en general, existe una frialdad creciente en el mundo hacia los acuerdos de integración económica y comercial. La idea de que un político gaste capital político hasta el punto de poner en peligro su presidencia y destruir su mayoría en el Legislativo por un tratado de libre comercio, como hizo Bill Clinton en 1993 cuando envió a su vicepresidente, Al Gore, al Senado a deshacer el empate entre partidarios y detractores del NAFTA (el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre Estados Unidos, Canadá, y México) se antoja inconcebible.

La continuación del progreso en la integración regional ha quedado prácticamente paralizada en todo el mundo, y cuando se ha hecho —fundamentalmente en el caso de la adhesión de Ucrania a la Unión Europea— ha sido supeditada a las urgencias estratégicas ineludibles causadas por la invasión de ese país. El Acuerdo de Asociación Transpacífica (TTP) que había sido negociado por el Gobierno de Barack Obama, y liquidado por su sucesor, Donald Trump, antes de tener siquiera la posibilidad de ser votado en el Senado de Estados Unidos (donde su ratificación distaba de estar garantizada), ha sido sucedido por el equipo de Joe Biden por una iniciativa mucho más modesta, el Marco para la Prosperidad en el Indopacífico, en el que prácticamente lo único que se discute es la armonización de reglas y estándares para así reforzar los vínculos de los aliados de EE. UU. y crear un muro de contención contra China mucho más modesto que el TTP.

Finalmente, la Unión Económica Euroasiática, dominada por Moscú, ha vivido un cierto éxito debido a la entrada de Irán. Pero

³¹ Demarais, A. (2022). *Backfire: How Sanctions Reshape the World Against U.S. Interests*. Columbia University Press.

ese triunfo se debe más al pragmatismo político y estratégico que a los éxitos de ese grupo, y además se ha visto empañado por las crecientes tensiones entre los países miembros y Moscú debido a la invasión de Ucrania y a las amenazas rusas de controlar el flujo del petróleo de Kazajistán hacia Europa. Todas esas iniciativas son un pálido reflejo de las que se estaban dando hasta hace apenas cinco o seis años. Y no deja de ser notable que la guerra de Ucrania, desatada en parte, tal y como se ha explicado antes, por el temor de Moscú a que Kiev se sumara al proceso de integración europeo, no haya alterado esta dinámica.

3.3. La crisis europea y el reforzamiento de Estados Unidos

Lo mismo ocurrirá con el mercado internacional de la energía, se tenderá a la integración regional con países aliados —el *friendshoring* antes citado—, y se reducirá la dependencia de las autocracias.

La COVID-19 y, sobre todo, la guerra de Ucrania ha cuestionado el modelo económico de la Unión Europea y han reforzado el de Estados Unidos. Es algo que se debe tanto a la posición geográfica de ambos territorios, como a sus políticas industriales, tecnológicas y energéticas. El resultado es que la UE está teniendo que replantearse su sistema económico, mientras que EE. UU. ha visto la suya reforzada, como un activo estratégico que ha aumentado su resiliencia a estas crisis, en especial a la de Ucrania.

Los problemas de Europa podrían resumirse en una palabra: *outsourcing*. La UE ha practicado *outsourcing* de tecnología a Estados Unidos, *outsourcing* de energía a Rusia, y *outsourcing* de exportaciones a China. El primero de esos apartados es menos acuciante. El segundo, afecta especialmente a Alemania, la locomotora de la UE, que lleva, ya desde principios de los setenta una política de *engagement* de la Unión Soviética, primero, y de Rusia, después, a través de la compra de gas natural a ese país. El resultado de esa estrategia, que siempre tuvo la oposición de Washington, es que Alemania ha sido capaz de basar su potencia industrial sobre la base de los suministros de gas natural ruso a bajo precio, que en 2022, a consecuencia de la invasión de Ucrania, dejó de fluir. Finalmente, la política de *outsourcing* de exportaciones a China —en la que la Francia de Emmanuel Macron apoya a Alemania— es un nuevo punto débil de la economía europea, ya que el gigante asiático crece menos y, además, está llevando a cabo una expansión de sus empresas tecnológicas

en Europa que ha levantado las alarmas del *Viejo Continente* que, sin embargo, se ve atrapado en sus propias contradicciones cuando trata de articular una política común al respecto.

El problema energético es el más acuciante. Europa pudo sobrellevar el invierno de 2022-2023 con un limitado aporte de gas ruso debido a lo benévolo del clima, a la propia torpeza de Putin al suspender las exportaciones de gas a la UE cuando esta ya había hecho acopio de reservas, y a la adquisición acelerada de gas natural licuado (LNG, según sus siglas en inglés), que se ha visto acompañada de la construcción de terminales de descarga de esa fuente de energía en tiempo récord en Alemania. Con todo, la industria alemana ha sufrido la escasez de gas ruso y, lo que es más preocupante, tal y como ha señalado la Agencia Internacional de la Energía (IEA, según sus siglas en inglés), persiste la incógnita de si en el invierno de 2023-2024 la UE podrá, de nuevo, salvar la situación.

El problema se agrava por las decisiones políticas. Ni tan siquiera en medio de su mayor crisis energética en cuatro décadas, la UE ha sido capaz de coordinar un plan de acción energético unificado, como ha quedado de manifiesto en el rechazo francés —para proteger a sus centrales nucleares— a la construcción de un gasoducto desde España que permita transportar gas de los puertos de la península ibérica a Centroeuropa. En otras áreas, sin embargo, sí ha dado muestras de cierto pragmatismo. A lo largo del continente existe un creciente consenso en que la energía nuclear es, hoy en día, irremplazable, y esto se aplica incluso a Alemania, un país que hasta que estalló la guerra de Ucrania estaba firmemente comprometido con el abandono de esa tecnología. Asimismo, la actitud con relación al gas natural se ha flexibilizado considerablemente.

Con todo, Europa afronta una encrucijada en los próximos años: cómo lograr sus objetivos de descarbonización. Aunque nadie duda de que estos van a ser alcanzados, es probable que los objetivos no se alcancen en las fechas previstas, al menos mientras la transición energética se profundiza, porque ni la economía ni la opinión pública están en condiciones de pagar unos *inputs* energéticos incosteables. La política energética europea es voluntarista, pero la crisis de Ucrania le ha puesto bajo los focos del realismo. No se trata solo de las limitaciones al consumo de combustibles fósiles, es, también, las trabas a la extracción de esos combustibles, manifestadas en la virtual prohibición en numerosos países europeos del *fracking*, un método de extracción de

hidrocarburos que EE. UU. empezó a expandir en torno a 2005 y al que debe desde hace casi una década su total independencia petrolera y su posición como primer exportador mundial de gas natural.

Mientras el consenso político y de la opinión pública coincide en ese rechazo a esas tecnologías y fuentes de energía, la UE deberá seguir buscando alternativas energéticas en las renovables, que están todavía en fase de desarrollo y, además, tampoco garantizan plena autonomía energética.

Las renovables reducen la dependencia de los combustibles fósiles. Pero eso no significa que faciliten una autarquía energética. Minerales como el litio y materiales como las «tierras raras» serán aún más demandados, porque juegan un papel fundamental en esas nuevas tecnologías. Eso abre una ventana de oportunidad para países africanos y latinoamericanos (Bolivia, por ejemplo, tiene las mayores reservas de litio del mundo) para desarrollarse. Pero también presenta peligros bajo la forma del «mal holandés», o sea, la tendencia de un sector de actividad de éxito que requiere poca inversión nacional a fagocitar el resto de la actividad económica de un país. Todo ello sin dejar de lado todos los problemas que ya han experimentado los grandes productores de crudo y gas natural y que llevaron al ministro venezolano del Petróleo y cofundador de la OPEP, Juan Pablo Pérez Alfonzo, a calificar a esa fuente de energía como «el excremento del diablo»³². Por de pronto, en lo que podría considerarse una humorada de pésimo gusto, Elon Musk ya alardeó en abril de 2020 de que «daremos todos los golpes [de Estado] que queramos. Haceos a la idea»³³ para controlar el mercado mundial del litio, clave en la fabricación de baterías empleadas por, entre otros, los vehículos eléctricos.

Todos estos problemas no son los de Estados Unidos. La primera economía mundial tiene recursos naturales en abundancia y, aunque está desarrollando las renovables, mantiene una masiva industria de combustibles fósiles que la hace la primera productora de petróleo y gas natural del mundo. Indirectamente, la guerra en Ucrania ha favorecido a EE. UU., al permitirle aumentar en un 60 % sus exportaciones de LNG, y ha obligado al Gobierno de Joe Biden a dar marcha atrás en parte de sus políticas destinadas

³² Pérez Alfonzo, J. P. (1976). *Hundiéndonos en el excremento del diablo*. Caracas, Editorial Lisbona.

³³ Musk, E. (25 de julio de 2020). Twitter. Disponible en: <https://twitter.com/panoparker/status/1318157559266762752?lang=en>

a fomentar el desarrollo de las renovables a costa de las energías fósiles.

EE. UU. también tiene ventaja en la segunda debilidad de la UE: la digitalización. De hecho, en ese apartado, la UE compite por la segunda posición no con su socio transatlántico, sino con China. Esto ha quedado de manifiesto durante la pandemia, cuando las app que ayudaron a mitigar los efectos económicos del confinamiento fueron, en su inmensa mayoría, estadounidenses. La UE, pese a su retórica, ha sido incapaz de generar un entorno de innovación lo suficientemente dinámico como para generar su propia industria tecnológica. Al contrario, la sucesión de casos legales contra las «Big Tech» estadounidenses, culminados en la Digital Millenium Act (DMA), amenazan con alejar a las grandes tecnológicas de ese país de Europa.

Y, sin Apple, Meta, Alphabet o Amazon ¿quién liderará la tecnología en la UE? Los gigantes de Silicon Valley tienen una respuesta a esa pregunta: las empresas chinas. Y citan la penetración de la red social TikTok como un ejemplo de los posibles futuros líderes de Internet en Europa. Si ese es el caso, la UE podría estar abriendo sus mercados y sus sociedades a unas empresas que tienen conexiones directas con un Estado autocrático —China— que no comparte los valores de Occidente. A ello se suman, además, las tensiones entre Francia y Alemania, por un lado, y Estados Unidos, por otro, acerca de la limitación de las transferencias tecnológicas a China, un sector en el que, de nuevo, Washington lleva ventaja, pero en el que los europeos no quieren perder un mercado clave y, además, ceder ante unos Estados Unidos que, como quedó de manifiesto en la visita de Emmanuel Macron a Washington en diciembre de 2022, también usan la competición estratégica con China para tratar de lograr el liderazgo en toda una serie de industrias que marcarán el futuro del siglo XXI, como las de las energías renovables y los coches eléctricos.

Y ahí está la tercera gran desventaja de la UE en relación con EE. UU.: ambas dependen del mercado chino, porque Europa ha decidido darle prioridad. Eso se ha producido en un momento en el que, por primera vez en cuatro décadas, el PIB chino podría crecer menos que el mundial, en el que Pekín está, además, empleando su creciente músculo económico como una herramienta de política exterior (incluyendo a países de la UE, como Lituania, al que ha sometido a un bloqueo comercial de facto³⁴)

³⁴ Rohac, D. (2022). *Governing the EU in an Age of Division*. Cheltenham, Edward Elgar.

para extender su influencia política o rechazar lo que considera intromisiones en sus asuntos internos.

Los problemas de la UE tienen una última derivada: Bruselas ha sido el mayor defensor de la «paz capitalista» o, si se prefiere, «paz liberal» en la última década. Los países europeos han sostenido firmemente que la cooperación económica y la apertura de fronteras eran la mejor vía para lograr un mundo pacífico y próspero. Es la filosofía que estaba tras la paz perpetua con Rusia, y que ha quedado destruida con la invasión de Ucrania. La Europa posterior a la invasión de Ucrania deberá asumir que el comercio internacional y la economía en el siglo XXI estarán sometidos necesariamente a consideraciones estratégicas. Como afirma Rohac (2022):

«En un entorno global benigno, la idea de un naciente siglo europeo dirigido por el poder blando, el progreso, y la extensión mundial de los valores liberales y democráticos podría parecer plausible. Sin embargo, con la invasión rusa de Ucrania en 2014 y 2022, los conflictos en Oriente Medio y en el Norte de África que desataron oleadas caóticas de inmigración a Europa, la emergencia de China como un poder revisionista y las tensiones en la relación trasatlántica, el idilio se ha terminado³⁵».

3.4. La incertidumbre de China

Más que la guerra de Ucrania, la pandemia de la COVID-19 ha cuestionado gran parte de las ideas dominantes sobre la economía mundial a todos los niveles. Una de las más importantes es la idea del crecimiento imparable de China. Si bien es cierto que Pekín ha seguido manteniendo altos niveles de expansión económica, su modelo económico no se ha revelado necesariamente mejor que el de los países occidentales. La crisis de la COVID-19 ha durado más en China que en ningún otro país, debido a la obstinación del Gobierno de Xi Jinping en rechazar las vacunas extranjeras. Su sistema, que siempre destacaba por su eficiencia frente a Occidente, ha pinchado. Si hay una víctima de la COVID-19, es la capacidad china de gestionar su economía.

Y, por paradójico que pueda resultar, la expansión del poder del Gobierno que tanto la pandemia como la guerra han causado no

³⁵ Rohac, D. (2022).

ha supuesto la vindicación del capitalismo de Estado chino ni de su modelo de gestión de la economía «de arriba a abajo». La segunda potencia mundial entró en 2023 con una nueva oleada de casos debido a su obstinación en rechazar las vacunas occidentales. Con el crecimiento más bajo en 43 años, China afronta este año por primera vez de forma clara lo que el presidente de ese país, Xi Jinping, declaró a la entonces vicepresidenta del Gobierno español, Soraya Sáez de Santamaría, en 2016, como uno de sus mayores miedos: caer en la «trampa de los ingresos medios»³⁶.

Los problemas económicos chinos previos a la pandemia —en particular, exceso de inversión, sobre todo en el sector inmobiliario, y envejecimiento de la población— siguen después de esta. Lo mismo cabe decir de sus tensiones comerciales con EE. UU., lo que está teniendo consecuencias de inversión directa. Apple ya ha anunciado³⁷ el traslado de parte de la cadena de producción del iPhone al gran rival continental de China, India, y a Vietnam, aunque esa tarea tardará años en llevarse a cabo³⁸. El trasvase del poder económico relativo de China a India y al sudeste de Asia —en particular Vietnam— ya ha comenzado. Será lento, porque ningún país ofrece las ventajas demográficas y políticas de China —un sistema «de arriba a abajo» en el que os interlocutores políticos siempre están muy claros para los inversores extranjeros—, pero todo apunta a que el monopolio de Pekín como potencia económica de Asia está empezando a sufrir algún tipo de erosión que será visible en unos años.

La COVID-19 ha creado, además, una serie de incertidumbres a las que China no hubiera tenido que enfrentarse de no haberse convertido en una superpotencia. El caso más claro es el de las suspensiones de pagos y crisis financieras derivadas, primero, de la pandemia y, después, de las subidas de tipos posteriores a ella, que han afectado a países como Yibuti, Sri Lanka, Zambia, Chad o Etiopía en los que Pekín tiene un interés estratégico tanto

³⁶ Pardo, P. (2019). La trampa de Tucídides: por qué EE. UU. y China están más cerca que nunca de la guerra total. *El Mundo*. 3 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.elmundo.es/papel/historias/2019/06/03/5cf3a02021efa074678b4592.html>

³⁷ Jie, Y. y Tilley, A. (3 de diciembre de 2022). Apple Makes Plans to Move Production Out of China. *The Wall Street Journal*. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/apple-china-factory-protests-foxconn-manufacturing-production-supply-chain-11670023099?clickid=b2c92172-8cad-11ed-b69d-126fc020f1bb>

³⁸ Gang, D. (7 de diciembre de 2022). In global supply chain restructuring, China's advantage is manpower. *Global Times*. Disponible en: <https://www.globaltimes.cn/page/202212/1281338.shtml>

desde el punto de vista económico como militar. Eso ha puesto a Pekín en una situación nueva, ya que le obligan a balancear sus intereses estratégicos —en Yibuti, por ejemplo, tiene una de sus únicas dos bases militares fuera de su territorio— con los económicos, una disyuntiva propia de una gran potencia de la que China hasta ahora se había librado al ser una permanente economía en desarrollo.

Eso también plantea problemas a Pekín como «potencia revisionista» —es decir, que no acepta el *statu quo* del mundo liderado por EE. UU.— ya que le obliga a tener como *partners* a organizaciones a las que mira con suspicacia por su sometimiento a Washington, como el FMI³⁹, o de las que ni siquiera es miembro, como el Club de París, que agrupa a los Gobiernos acreedores de deuda soberana del mundo. Son inconsistencias que Pekín ha podido permitirse hasta la fecha —ser el mayor financiador del mundo en desarrollo sin estar en el Club de París— pero que en el nuevo contexto internacional cada día van a ser más difíciles de mantener y en las que Pekín está, de hecho, dando marcha atrás⁴⁰. Finalmente, la nueva situación va a obligar a China a hacer lo que siempre rehuyó en su política de créditos a países en vías de desarrollo: aceptar riesgos financieros. De otro modo, corre el peligro de que sus grandes proyectos de infraestructuras sean rechazados por los países que supuestamente se iban a beneficiar de ellos⁴¹. El capitalismo de Estado chino, así pues, no puede ser considerado uno de los vencedores de estas crisis, a pesar de que el poder de los Estados sobre las economías ha salido reforzado de ellas.

3.5. La crisis del «laissez-faire»

Todo esto revela al gran vencedor de la COVID-19 y de la guerra de Ucrania: el Estado nación y su capacidad para intervenir en la economía. Ambas crisis han puesto de manifiesto que, aunque la cooperación internacional es absolutamente clave en la

³⁹ Shalal, A. (2020). IMF Chief Georgieva cites 'fruitful exchange' with China on debt issues. *Reuters*. 9 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/china/imf-chief-georgieva-cites-fruitful-exchange-with-china-debt-issues-2022-12-10/>

⁴⁰ Douglas, J. (2022). China's Lending Strategy in Emerging Markets Risks Prolonging Borrowers' Pain. *The Wall Street Journal*. 8 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/chinas-lending-strategy-in-emerging-markets-risks-prolonging-borrowers-pain-11662629962?clickid=5dd7d585-8d66-11ed-b6df-0acb1f7b7e95>

⁴¹ Douglas, J. (2020). *Op. cit.*

gobernanza de la economía mundial, los Estados van a jugar un papel más activo, especialmente en previsión de crisis como estas. La era que comenzó con el discurso de jura del cargo de Ronald Reagan, el 20 de enero de 1981, y su frase: «El Estado nunca es la solución al problema, siempre es el problema»⁴², empezó a hacer agua tras la crisis de las «hipotecas basura» en EE. UU., y con la pandemia y la crisis energética derivada de la invasión de Ucrania se ha hundido.

La época del *laissez-faire* —real o retórico— que comenzó en la década de los ochenta —o de los setenta, si nos remontamos a Margaret Thatcher o a las últimas medidas liberalizadoras de Jimmy Carter— ha terminado. Hoy vivimos en una época de política industrial. Según el *think tank* de Washington Center for Strategic and International Studies (CSIS), en el periodo que va de 2019 a 2023, Estados Unidos habrá casi duplicado el porcentaje de su PIB que destina a política industrial, situándolo a un nivel similar al de Corea del Sur y claramente superior al de países tradicionalmente dirigistas, como Francia, Japón, Alemania, Taiwán, o Brasil⁴³.

Si la globalización económica conoció sus años de más éxito entre 1990 y 2020 fue, precisamente, por el dominio mundial de Estados Unidos, al fin y al cabo un Estado nación, que fue capaz de proveer bienes públicos a nivel global (un sistema internacional estable y basado en normas, instituciones internacionales como el FMI que intervienen en casos de crisis para estabilizar países, rutas de navegación seguras, un sistema internacional basado en el respeto de los derechos de propiedad intelectual). Bien sea porque el poder relativo estadounidense ha disminuido debido a su menor peso económico, bien por el auge de China, bien porque Washington está haciéndose más introspectivo y menos preocupado por el resto del mundo, lo cierto es que EE. UU. ya no provee todos los bienes públicos internacionales.

Eso supone una fractura de la globalización que ya está en curso, por ejemplo, en el ámbito tecnológico, donde se están empezando a perfilar dos Internet. Una, abierta, se basa en los principios de las democracias liberales, y está controlada por Estados

⁴² Reagan Foundation. *Inaugural Address*. Disponible en: <https://www.reaganfoundation.org/media/128614/inaguration.pdf>

⁴³ Joe Biden attempts the biggest overhaul of America's economy in decades. *The Economist*. (27 de octubre de 2022). Disponible en: <https://www.economist.com/briefing/2022/10/27/joe-biden-attempts-the-biggest-overhaul-of-americas-economy-in-decades>

Unidos; la otra, cerrada, «es un Internet que mantiene el control del Estado soberano [sobre la sociedad]»⁴⁴. Por ahora, el grado de compatibilidad e interoperabilidad entre esas dos redes es muy alto. Pero si ambas empiezan a evolucionar conforme a sus propios criterios técnicos, es posible que esas diferencias crezcan en el futuro. De hecho, la masiva importancia del componente económico y tecnológico es la gran diferencia en esta Segunda Guerra Fría que enfrenta a Estados Unidos con China.

La recuperación del poder del Estado en la economía ya se está manifestando de forma visible. Cada día son más los sectores de actividad considerados estratégicos y, por tanto, sometidos a la supervisión directa de las autoridades o a regímenes que limitan o excluyen a competidores extranjeros. Volviendo a Ronald Reagan, es el final de otra de sus frases, esta vez para criticar los principios de la acción estatal sobre la economía: «Si se mueve, ponerle impuestos. Si se sigue moviendo, ponerle regulaciones. Y, si deja de moverse, subvencionarlo»⁴⁵.

Subvencionar a determinadas industrias —desde la sanitaria hasta la energética— ha sido la pauta durante esta crisis. E imponer regulaciones en aras del interés nacional es, también, una práctica cada vez más común, como ha quedado de manifiesto en EE. UU. con la expulsión de las empresas chinas ZTE y Huawei, las regulaciones destinadas a impedir la exportación de chips avanzados y tecnología de inteligencia artificial y de computación cuántica a China, y las limitaciones a la red social también china TikTok.

Todas esas medidas han venido con el consenso de los dos grandes partidos de un país que se precia de la no injerencia del Estado en la economía. Y han logrado ese consenso porque están basadas en el gran principio condicionador de la política económica en esta tercera década del siglo XXI: la seguridad nacional. Es la misma seguridad nacional que ha hecho que un enorme número de empresas tecnológicas —incluyendo las Big Tech de Silicon Valley— hayan puesto —gratuitamente o a precios muy bajos— sus activos materiales y humanos al servicio de las Fuerzas

⁴⁴ Morgus, R. y Sherman, J. (26 de octubre de 2018). *A tale of two Internets*. New America Foundation. Disponible en: <https://www.newamerica.org/weekly/tale-two-internets/>

⁴⁵ White House. (15 de agosto de 1986). *Remarks to State Chairpersons of the National White House Conference on Small Business*. Disponible en: <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/remarks-state-chairpersons-national-white-house-conference-small-business#:~:text=Back%20then%2C%20government's%20view%20of,ve%20turned%20all%20that%20around.>

Armadas de Estados Unidos para ayudar a Ucrania contra Rusia. Desde Microsoft⁴⁶ hasta Palantir⁴⁷, pasando por SpaceX⁴⁸ o una infinidad de compañías de imágenes por satélite, todas han olvidado las discrepancias que mantienen con el Gobierno de Joe Biden —en algunos casos, como el de Microsoft⁴⁹ o el dueño de SpaceX, Elon Musk⁵⁰, muy notorias— para cooperar en la acción exterior del Gobierno estadounidense.

3.5.1. El *friendshoring*: una oportunidad para América Latina

El renovado poder de los Estados ya ha creado un nuevo término: *friendshoring*, que consiste en fomentar la deslocalización solo a países aliados, y que tiene entre sus mayores defensores a la secretaria del Tesoro y expresidenta de la Reserva Federal de Estados Unidos, Janet Yellen. El *friendshoring* es la respuesta que ya se ha activado a los problemas de la cadena de suministros ocasionados por la COVID-19, y puede reordenar la economía mundial. El Gobierno de Japón y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ya han lanzado programas para financiar el traslado de fábricas de China a Japón y a América Latina, respectivamente⁵¹.

El *friendshoring* —o, si se prefiere un término más tradicional, el *nearshoring*— debería beneficiar a América Latina. México, en especial, gracias a su posición geográfica, junto a los Estados

⁴⁶ Sanger, D. E.; Barnes, J. E. y Conger, K. (28 de febrero de 2022). As Tanks Rolled into Ukraine, So Did Malware. Then Microsoft Entered the War. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2022/02/28/us/politics/ukraine-russia-microsoft.html>

⁴⁷ Ignatius, D. (19 de enero de 2022). How the algorithm tipped the balance in Ukraine. *The Washington Post*. Disponible en: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/12/19/palantir-algorithm-data-ukraine-war/>

⁴⁸ Iyengar, R. (22 de noviembre de 2022). Why Is Ukraine Stuck (for now) With Elon? *Foreign Policy*. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2022/11/22/ukraine-internet-starlink-elon-musk-russia-war/>

⁴⁹ Needleman, S. E. (22 de diciembre de 2022). Microsoft Responds to FTC Suit Over Activision Deal. *The Wall Street Journal*. [Consulta: 1 de enero de 2022]. Disponible en: https://www.wsj.com/articles/microsoft-responds-to-ftc-suit-over-activision-deal-11671758536?mod=Searchresults_pos2&page=1

⁵⁰ Mangan, D. Elon Musk blasts Biden administration, Democrats on Twitter over 'hate,' sidelining of Tesla. *CNBC*. Disponible en: <https://www.cnn.com/2022/05/20/tesla-boss-elon-musk-blasts-biden-democrats-on-twitter-.html>

⁵¹ Pardo, P. (27 de diciembre de 2021). Si hay empresas españolas que quieran irse de Asia a América Latina, el BID les financia el traslado. *El Mundo*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/economia/empresas/2021/12/27/61c341b0fdddf6b5e8b457d.html>

Unidos, su base industrial y su tratado comercial (USMCA) parece estar listo para ser el mayor ganador como proveedor de bienes a los EE. UU. Esto sucede al mismo tiempo que China mantiene su demanda de productos latinoamericanos (especialmente *commodities*), que no muestra signos de disminuir.

Sin embargo, para capitalizar al máximo esa tendencia, la región necesitará mejorar su capital humano, tecnología, institucionalidad, estabilidad política y apertura a la inversión extranjera para explotar al máximo su ventaja geográfica y poder exportar bienes y servicios de alto margen. Ese desafío se aplica especialmente a países como México, Argentina, Ecuador, El Salvador, Perú, Venezuela o Nicaragua (los dos últimos están prácticamente aislados del resto de la economía mundial). Otro problema adicional es la integración económica regional, que también se encuentra estancada en parte por la tendencia de ciertos países a ver las relaciones económicas como una herramienta para lograr objetivos ideológicos.

4. Conclusiones

Todo análisis de prospectiva es un ejercicio arriesgado y, antes de iniciarlo, siempre es conveniente recordar tanto el famoso «aún es pronto para saberlo» que supuestamente respondió Zhou Enlai cuando le preguntaron sobre el impacto de la Revolución francesa como el hecho de que, según algunas interpretaciones, el *premier* chino se refería con esa frase no al derrocamiento de la Monarquía francesa que tuvo lugar en 1789, sino a las revueltas estudiantiles de mayo de 1968⁵². En otras palabras: el riesgo de equivocarse de manera clamorosa acecha siempre y en los sitios más insospechados.

En todo caso, no cabe duda de que la COVID-19 y la invasión rusa de Ucrania son dos acontecimientos de una dimensión verdaderamente histórica que dejarán una huella indeleble en la economía mundial. Han creado pocas grandes tendencias nuevas, pero han acelerado sobremanera las que ya estaban apareciendo antes. Ambos fenómenos han acentuado de manera dramática el aumento del intervencionismo de los Estados en las economías, y han acelerado el proceso de digitalización. Con la COVID-19 y la guerra en Ucrania, los factores geopolíticos y de

⁵² McGregor, R. (10 junio 2011). Zhou's cryptic caution lost in translation. *Financial Times*. P. 1.

seguridad nacional han pasado a jugar un papel preponderante en la gestión de la economía. La búsqueda de socios comerciales fiables, la resiliencia de los sistemas de producción y de las cadenas de suministros, y el control nacional de un número creciente de industrias consideradas estratégicas van a ser elementos definitorios en todos los sectores de la economía mundial, y muy especialmente en el energético, en el que la transición hacia las energías renovables probablemente se acelerará. Eso se va a producir en un contexto de inflación más alta de la que estamos acostumbrados y, paradójicamente, con los márgenes fiscales de muchos Estados mucho más reducidos que antes de la pandemia y la guerra.

Ambas crisis han abierto nuevos interrogantes, han aumentado, si cabe, el cuestionamiento del papel preponderante de Occidente en la economía mundial, y han puesto una enorme señal de interrogación sobre la viabilidad del modelo económico de la Unión Europea y, en especial, de Alemania. Sin embargo, no han ofrecido ninguna respuesta a esas cuestiones. La digitalización, aunque continúa avanzando, no ha supuesto un cambio económico o social. La eficacia del modelo económico chino se ha puesto en cuestión, algo que antes de la llegada de la COVID-19 era, lisa y llanamente, impensable. La economía mundial, así, afronta un periodo de más incertidumbre, marcado por la geopolítica, con los líderes siendo menos líderes y las mismas —o mayores— disrupciones causadas por la tecnología que antes de 2019.

Capítulo cuarto

La transformación de la OTAN tras la cumbre de Madrid

Carmen Romero

Resumen

En junio de 2022, España acogió una de las cumbres más importantes de la historia de la OTAN, tanto por el peso y la importancia de las decisiones que se tomaron, como por el contexto político en el que tuvo lugar. La reunión de los líderes de la Alianza se celebró en un momento crucial para la seguridad del área Euro-Atlántica. La brutal invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa, además de crear un sufrimiento humano y una destrucción indescriptibles en Ucrania, ha aumentado la inseguridad y la inestabilidad a nivel mundial, desafiando abiertamente los principios que sustentan la seguridad europea y socavando gravemente el orden internacional basado en normas. Pero los aliados demostraron estar a la altura. El concepto estratégico aprobado en la cumbre de Madrid presenta una Alianza transformada, con prioridades muy claras y que lucha más que nunca por la defensa de nuestros valores y de nuestro estilo de vida, porque ya no podemos darlos por ciertos en este nuevo espacio de seguridad.

Palabras clave

OTAN, cumbre de Madrid, Concepto Estratégico, visión global, invasión de Ucrania.

The transformation of NATO after the Madrid summit

Abstract

In June 2022, Spain hosted one of the most important Summits in NATO's history, not only because of the weight and importance of the decisions that were taken, but also because of the political context in which the Summit took place. The meeting of the leaders of the Alliance was held at a crucial moment for the security of the Euro-Atlantic area. The brutal invasion of Ukraine by the Russian Federation, in addition to creating unspeakable human suffering and destruction in Ukraine, has increased global insecurity and instability, openly defying the principles that underpin European security and seriously undermining the rules-based international order. However, Allies proved to be up to the task – the strategic concept approved at the Madrid summit shows a transformed Alliance, one with clear priorities and ready to defend our values and our way of life, because we can no longer take them for granted in this new security environment.

Keywords

NATO, Madrid summit, Strategic Concept, global vision, invasion of Ukraine.

En junio de 2022, España acogió una de las cumbres más importantes de la historia de la OTAN. La reunión de los líderes de la Alianza Atlántica tuvo lugar en un momento crucial para nuestra seguridad y los países aliados demostraron estar a la altura. Con sus acciones y declaraciones, demostraron unidad y determinación para preparar a la Alianza frente a los desafíos y amenazas de seguridad actuales y futuros, a la vez que abrieron las puertas de la Alianza a dos nuevos países, Finlandia y Suecia, que ayudarán a reforzar nuestra seguridad y fortalecerán a la Alianza.

Además, la cumbre de Madrid tuvo lugar en el contexto de la brutal invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa. Esta agresión, además de crear un sufrimiento humano y una destrucción indescriptibles en Ucrania, ha aumentado la inseguridad y la inestabilidad a nivel mundial, desafiando abiertamente los principios mutuamente acordados que sustentan la seguridad europea y socavando gravemente el orden internacional basado en normas.

La respuesta de la OTAN a esta invasión ilegal e ilegítima por parte de Rusia se ha basado en tres pilares de acción. Primero: proteger la seguridad de los más de 1.000 millones de personas que viven en los 30 países miembros de la OTAN, ya que nuestro principal objetivo y nuestra principal responsabilidad es contener el conflicto y evitar que la guerra en Ucrania se extienda a la Alianza, en línea con el carácter defensivo que tiene la OTAN. Para ello, hemos fortalecido nuestra disuasión en el flanco este de un modo sin precedentes, mandando un mensaje muy claro a Rusia. Con la disuasión reforzada, la OTAN trata de evitar un conflicto, no de provocarlo.

Segundo: apoyar a Ucrania para que pueda ejercer su derecho legítimo a la autodefensa, un derecho que está consagrado en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Los países aliados están suministrando material militar ofensivo y defensivo, apoyo financiero y ayuda humanitaria, tanto a los ciudadanos que se encuentran todavía en Ucrania como a los que han huido del país. Y nuestras sociedades también se han unido a este esfuerzo de una forma ejemplar: han acogido refugiados ucranianos en sus casas, han creado o contribuido a campañas de *crowdfunding* para Ucrania y han brindado el apoyo moral que tanto necesita el país en estos momentos, con banderas colgando de sus ventanas, campañas en las redes sociales y manifestaciones en nuestras capitales en apoyo a Ucrania.

Y finalmente, la OTAN se ha sumado a la campaña internacional de solidaridad para imponer un alto coste a Rusia y para acabar con este conflicto lo antes posible. Obviamente, los países aliados lideran este esfuerzo de forma bilateral o en la Unión Europea imponiendo sanciones.

Durante la cumbre de Madrid, los líderes condenaron duramente la agresión rusa y dejaron claro que tanto la OTAN como los países aliados continuarán apoyando a Ucrania, reafirmando su apoyo a la independencia, a la soberanía y la integridad territorial de Ucrania. Al reforzar el Paquete de Asistencia Integral para Ucrania (CAP por sus siglas en inglés), que proporciona al país asistencia militar no letal a corto plazo, los aliados reafirmaron que su compromiso con Ucrania es inquebrantable.

Y este apoyo a Ucrania también se manifestó de forma global, ya que la presencia de jefes de Estado y de Gobierno y de ministros de Asuntos de Exteriores de un número de países socios de la OTAN envió un mensaje muy fuerte de unidad de la comunidad internacional en apoyo a Ucrania y de condena a Rusia, en claro reconocimiento de las implicaciones globales del conflicto.

Además, durante la Cumbre y en el Concepto Estratégico, los aliados reafirman la decisión que se tomó en 2008 en la cumbre de Bucarest con respecto a Georgia y a Ucrania y su compromiso con la política de puertas abiertas (Open Door Policy) de la OTAN en línea con el artículo 10 del Tratado De Washington, dejando muy claro que las decisiones que atañen a la membresía de la OTAN incumben solo a los miembros de la OTAN y al Estado en cuestión, sin que haya ningún otro tercer país que pueda tener poderes de veto al respecto.

La OTAN tras la cumbre de Madrid es una Alianza transformada, una Alianza que lucha más que nunca por la defensa de nuestros valores y de nuestro estilo de vida, porque ya no podemos darlos por ciertos en este nuevo espacio de seguridad.

1. OTAN 2030

Antes de que comenzara el proceso de elaboración, negociación y adopción del concepto estratégico, los líderes de la OTAN, reunidos en Londres en diciembre de 2019, pidieron al secretario general de la OTAN Jens Stoltenberg que dirigiera un proceso de reflexión para fortalecer a la organización y prepararla para el futuro. A lo largo de 2020, el secretario general consultó de

forma exhaustiva con los países aliados y recibió valiosos aportes de un grupo independiente de expertos constituido por la OTAN. Este proceso también incorporó a la sociedad civil, jóvenes, parlamentarios y al sector privado para ayudar a dar forma a lo que se conoce como Agenda OTAN 2030. Sobre esta base, el secretario general desarrolló propuestas concretas para fortalecer a la OTAN y prepararla para el futuro.

En la Cumbre de Bruselas de 2021, los jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza adoptaron la Agenda OTAN 2030, un conjunto de medidas concretas para impulsar su adaptación y garantizar que la Alianza pueda ajustarse a una nueva realidad que se caracteriza por una mayor competencia global.

La iniciativa del secretario general sobre la OTAN 2030 gira en torno a tres pilares conceptuales: el primero es asegurar que la Alianza se mantuviera fuerte militarmente; en segundo lugar, hacer que la Alianza sea más eficaz y esté más unida políticamente; y finalmente, adoptar una mentalidad más global y captar todo el espectro de desafíos y amenazas, muchos de los cuales son de carácter transnacional.

Una de las decisiones clave que adoptaron los líderes de los países aliados bajo el proceso de reflexión OTAN 2030 fue invitar al secretario general a liderar el proceso de desarrollo del Concepto Estratégico 2022. El secretario general inició consultas y actividades internas y externas en las que participaron representantes de los países aliados, países socios, y otras organizaciones internacionales, y también jóvenes, la sociedad civil y el sector privado. Partiendo de esa base, los aliados negociaron un texto basado en las propuestas del secretario general, que sería más tarde adoptado en Madrid en junio de 2022.

2. El Concepto Estratégico de Madrid

El Concepto Estratégico es el segundo documento más importante en la jerarquía de la OTAN después del Tratado del Atlántico Norte. Si hay un documento que conceptualiza la gran estrategia de la OTAN e impulsa la adaptación estratégica de la Alianza, este es el Concepto Estratégico. Este documento, marca las nuevas prioridades de la Alianza, reafirma sus valores, su propósito y sus tareas principales. Además, el Concepto Estratégico describe el entorno estratégico en el que vivimos hoy y cómo la OTAN planea adaptarse y responder a los desafíos de seguridad de hoy y de

mañana, al igual que las tareas políticas y militares que llevará a cabo la organización para abordarlos, sirviendo de guía para la modernización de la Alianza.

Volviendo atrás en la historia, durante la Guerra Fría, la OTAN tuvo cuatro conceptos estratégicos que se centraban en la disuasión y la defensa. Además de ser predominantemente militares, eran documentos clasificados a los que el público no tenía acceso. Después de la caída del muro de Berlín, la OTAN desarrolló tres conceptos basados en los dividendos de paz del periodo posterior a la Guerra Fría, y estos documentos se hicieron públicos. Sirva como ejemplo el concepto Estratégico de 2010, que se concibió para un periodo en el que el área euroatlántica estaba en paz, el riesgo de una guerra convencional era bajo, las amenazas y los desafíos procedían del exterior, no del interior del área euroatlántica.

Obviamente, el concepto de Lisboa de 2010 surge en un entorno de seguridad muy distinto del que nos encontramos hoy. Uno de los objetivos de la Alianza Atlántica en ese momento era desarrollar una asociación estratégica con la Federación Rusa. También existía la creencia de que el orden de seguridad internacional era, en general, más predecible y que la mayoría de los desafíos de seguridad provendrían del exterior del área de responsabilidad de la OTAN. Y China, como actor geopolítico, aún no había aparecido en la agenda de seguridad transatlántica. Todo esto llevó a un enfoque que se centraba mucho más en la gestión de crisis y en desarrollar partenariados con terceros países.

A medida que nos adentramos en la década de 2020, los aliados son conscientes de los cambios en el entorno de seguridad, que se vuelve más inestable e impredecible, y lleva a los países aliados a adoptar un concepto estratégico que les ayuda a prepararse para este entorno de seguridad más volátil y peligroso.

El nuevo Concepto Estratégico refleja cómo ha cambiado nuestro entorno de seguridad y nos sirve como hoja de ruta de la OTAN para la próxima década. El Concepto de Madrid reconoce que la zona euroatlántica ya no está en paz, y que no se pueden descartar amenazas convencionales. Las normas y principios que nos brindaron previsibilidad en la era posterior a la Guerra Fría están siendo pisoteados por regímenes autocráticos. Por ello, en este nuevo Concepto, se pone mucho más énfasis en nuestra seguridad y en nuestra defensa. Si bien en el Concepto de 2022 se mantienen las tres tareas principales de la OTAN (defensa colec-

tiva, prevención y gestión de crisis, y seguridad cooperativa), este nuevo Concepto es muy diferente en alcance y tono en comparación con su predecesor de 2010.

A la luz de este cambio en el entorno de seguridad, el Concepto de Madrid se centra en la trayectoria futura de las relaciones OTAN-Rusia, el fortalecimiento de nuestra postura colectiva de disuasión y defensa, y en el marco de nuestra relación con la República Popular China. También hace una referencia pronunciada al espacio, la resiliencia y la cibernética como elementos integrales de nuestra postura colectiva de disuasión y defensa, y cubre el enfoque en evolución de la OTAN para una serie de otras amenazas y desafíos, incluidas las actividades híbridas y el terrorismo, al que nombra la amenaza asimétrica más grave para la Alianza.

Como he señalado antes, también observamos un mayor énfasis en la defensa colectiva sobre la gestión de crisis y la seguridad cooperativa. Sin embargo, las tres tareas centrales persisten, reconociendo que la OTAN es la única organización internacional que puede montar y sostener operaciones multinacionales complejas; y porque trabajar con socios sigue siendo clave para nuestra seguridad y la de ellos, incluso a través de esfuerzos destinados a mejorar su resiliencia.

Junto con el Concepto Estratégico, las decisiones tomadas en la cumbre han establecido la dirección estratégica de la OTAN para el futuro, asegurando que la Alianza continuará adaptándose a un mundo cambiante y manteniendo seguras a sus mil millones de personas.

3. Relaciones OTAN-Rusia

Quizás la diferencia más notable entre los conceptos estratégicos de Lisboa y de Madrid se ve en el cambio en las relaciones de la OTAN con la Federación Rusa. La anexión ilegal e ilegítima de Crimea por parte de Rusia en 2014 y su apoyo a los separatistas en el Dombás, su patrón agresivo de comportamiento contra sus vecinos y contra los aliados de la OTAN, y la invasión de Ucrania en 2022 han destruido por completo la relación OTAN-Rusia, y han hecho que dicha relación cambie fundamentalmente. En este contexto, ya no es posible un diálogo sustantivo con la Federación de Rusia, precisamente por su flagrante violación del derecho internacional y por el uso ilegal e ilegítimo de la fuerza militar contra una nación independiente y soberana.

Desde el final de la Guerra Fría, y durante más de 30 años, la OTAN ha hecho todo lo posible para construir y mantener una relación con Rusia que fuera beneficiosa para ambas partes. Antes de que Rusia anexionara ilegalmente Crimea en 2014, la OTAN y Rusia cooperaban en muchas áreas, incluyendo temas relacionados con el terrorismo o la gestión de crisis. Pero a raíz de la guerra de Georgia primero, y de la anexión ilegal e ilegítima de Crimea más tarde, la OTAN decidió suspender la cooperación práctica con Rusia, adoptando lo que se conoció como política de disuasión y diálogo. Al adoptar esta política, la OTAN también tenía en cuenta la creciente hostilidad rusa y su comportamiento agresivo, tanto con sus vecinos, como con países miembros de la Alianza Atlántica. Bajo esta política, la OTAN fortaleció su disuasión y defensa en el flanco este mandando una señal clara a Rusia, a la vez que dejaba abierta la puerta al diálogo político en el Consejo OTAN-Rusia para poder evitar malentendidos.

Sin embargo, la agresión rusa contra Ucrania en febrero de 2022 supone un cambio fundamental en la relación OTAN-Rusia y el Concepto Estratégico así lo refleja en términos muy claros: el nuevo Concepto Estratégico considera a la Federación Rusa la amenaza más significativa y directa para la seguridad de los Aliados. La OTAN busca estabilidad y previsibilidad en el área euroatlántica y en las relaciones OTAN-Rusia, pero los aliados han dejado claro que cualquier cambio en la relación dependerá de que la Federación Rusa ponga fin a su comportamiento agresivo y cumpla con el derecho internacional. No obstante, la Alianza seguirá abierta a mantener canales de comunicación con Moscú para gestionar y mitigar riesgos, evitar cualquier escalada militar y aumentar la transparencia.

Este importante cambio va acompañado de acciones concretas. La OTAN ha emprendido el mayor refuerzo de su disuasión y defensa desde el final de la Guerra Fría. Tras la guerra de agresión de la Federación Rusa en Ucrania, la Alianza ha puesto bajo el mando directo de la OTAN a 40.000 soldados de diferentes países aliados, además de los 100.000 soldados estadounidenses desplegados en Europa. La OTAN ha duplicado el número de grupos de combate multinacionales a lo largo de su frente oriental: de los cuatro establecidos tras la anexión de Crimea por parte de la Federación Rusa en 2014 en Polonia, Lituania, Letonia y Estonia, a ocho en la actualidad con nuevos grupos de combate multinacionales en Eslovaquia, Hungría, Rumanía y Bulgaria.

En la Cumbre de Madrid, los líderes de la OTAN acordaron fortalecer aún más la disuasión y las defensas avanzadas de la Alianza, y esto implica por supuesto tener más fuerzas con mayor preparación. Los ocho grupos de batalla en el flanco podrán ampliarse a nivel de brigada, y habrá más equipos y arsenales de armas posicionados previamente, para permitir que la OTAN sea capaz de reaccionar aún más rápido en tiempos de crisis o conflicto. Los aliados también acordaron un nuevo modelo de Fuerza, que fortalecerá y modernizará la estructura de Fuerza de la OTAN, y que aportará recursos a la nueva generación de planes militares de la Alianza, en línea con su enfoque de 360 grados, en los dominios terrestre, aéreo, marítimo, cibernético y espacial, así como contra todas las amenazas y desafíos. Específicamente, el nuevo modelo de Fuerza prevé que cerca de 100.000 soldados puedan estar disponibles en tan solo diez días, alrededor de 200.000 soldados entre 10 y 30 días y al menos 500.000 entre 30 y 180 días. Estas fuerzas se destinarán a defender países específicos de la OTAN previamente asignados, garantizando así nuestra seguridad a largo plazo.

La contribución de España para poder llevar a cabo estos cambios en la política de disuasión y defensa de la OTAN es muy importante. Además de las tropas desplegadas en Letonia en el marco de la Presencia Avanzada Reforzada dentro del batallón multinacional liderado por Canadá, el Ejército del Aire español contribuye con alrededor de 150 efectivos y 6 aviones en Bulgaria, desplegados bajo la misión de Vigilancia Aérea Mejorada de la OTAN. España contribuye activamente a la seguridad compartida de la Alianza.

4. La República Popular China

Si leemos el Concepto Estratégico de 2010 teniendo en cuenta el contexto geopolítico actual, notaremos, quizás con sorpresa, que no se menciona a la República Popular China, como si no tuviera nada que ver con la seguridad del área euroatlántica. En el contexto actual, no se puede negar que la relevancia a nivel geopolítico que ha adquirido la República Popular China afecta a nuestra seguridad: Pekín tiene el segundo presupuesto de defensa más elevado del mundo y está invirtiendo fuertemente en capacidades militares de punta. Está reforzando sustancialmente sus fuerzas militares, incluida la expansión de su arsenal nuclear y el desarrollo de sistemas de lanzamiento cada vez más sofisticados.

Al mismo tiempo, China no forma parte de ningún tratado de control de armas existente. Dichos tratados son herramientas cruciales para aumentar la transparencia y reducir el riesgo de malentendidos o errores de cálculo en torno a estas capacidades.

La República Popular China también es cada vez más asertiva a nivel global y, junto con la Federación Rusa, está utilizando foros multilaterales, como las Naciones Unidas, para impulsar su agenda autocrática y socavar el orden internacional basado en reglas, a la vez que pone en cuestión constantemente valores como la democracia o los derechos humanos. Al mismo tiempo, la República Popular China continúa amplificando las actividades de información hostiles de la Federación Rusa contra la OTAN. Esta cooperación es algo que estamos observando con mayor intensidad a raíz de la invasión rusa de Ucrania.

La inversión de la República Popular China en infraestructura crítica en terceros países y en países miembros de la OTAN es un riesgo del que debemos ser conscientes. También es muy preocupante que el uso que hace China de la tecnología y de la inteligencia artificial para monitorear y controlar a sus propios ciudadanos. Todo esto puede tener y tiene consecuencias para nuestra seguridad, para nuestros intereses y para nuestros valores.

No obstante, es importante señalar que la República Popular China no es nuestro adversario, y es por eso por lo que continuaremos analizando los desafíos, pero también las oportunidades que nos presenta. En este contexto, si bien tenemos en cuenta las posibles consecuencias para nuestra seguridad, también es relevante mantener el diálogo político para discutir con China sobre cuestiones como el control de armas o el cambio climático.

Nuestros socios en la región de Asia-Pacífico, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda juegan un papel muy importante en este ámbito. La OTAN seguirá trabajando con sus socios en esta región para preservar el orden internacional basado en normas y no en la fuerza. Además, estamos trabajando con ellos en temas relacionados con la defensa cibernética, tecnologías emergentes y disruptivas, seguridad marítima, cambio climático y lucha contra la desinformación con el objetivo de reducir el impacto que tienen las políticas coercitivas de la República Popular China.

Como he mencionado al principio, la presencia de los líderes de Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda en la Cumbre

de Madrid envió un mensaje muy fuerte de unidad y solidaridad internacional con respecto a Ucrania, pero también un reconocimiento de la necesidad de colaborar más estrechamente para tratar de forma conjunta los desafíos globales a los que nos enfrentamos.

5. Desafíos nuevos y no tan nuevos

Si bien la invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa ha devuelto la confrontación militar a Europa a una escala que no habíamos visto en muchas décadas, esta no es la única amenaza a la que se enfrenta la OTAN. Los ataques cibernéticos son cada vez más frecuentes y sofisticados, las amenazas terroristas persisten, las armas nucleares proliferan y el cambio climático genera inestabilidad y alimenta muchas de las crisis que amenazan nuestra seguridad.

Teniendo en cuenta estos nuevos desafíos, una de las prioridades del Concepto Estratégico de Madrid es fortalecer la resiliencia nacional y colectiva de la OTAN. Aunque el uso del término *resiliencia* en el discurso público puede ser relativamente nuevo, el trabajo de la OTAN sobre resiliencia no lo es. El concepto se basa en el artículo 3 del Tratado del Atlántico Norte de 1949. Nuestras sociedades y nuestras instituciones deben poder resistir mejor y recuperarse de los ataques. Esto incluye muchos elementos diferentes para fortalecer nuestras sociedades: nuestra infraestructura debe ser más resistente, debemos diversificar nuestras cadenas de suministro y hacerlas más seguras y, por supuesto, debemos abordar adecuadamente las actividades de información hostiles que buscan dividirnos y debilitar nuestras instituciones democráticas. Como ha dicho en muchas ocasiones el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, la resiliencia de la sociedad es nuestra primera línea de defensa.

Para garantizar esta resiliencia se requiere una base tecnológica sólida. Durante más de 70 años, la OTAN se ha mantenido a la vanguardia del desarrollo tecnológico para garantizar la defensa de sus aliados y el éxito de sus operaciones. Las tecnologías emergentes y disruptivas también están teniendo un profundo impacto en la seguridad. Estas tecnologías brindan nuevas oportunidades para los ejércitos de los países miembros de la OTAN, ayudándolos a ser más efectivos, resistentes, rentables y sostenibles. Sin embargo, también representan nuevas amenazas por parte de actores estatales y no estatales, tanto militarmente

como para la sociedad en general. Para aprovechar estas oportunidades y al mismo tiempo contrarrestar estas amenazas, recientemente establecimos un Acelerador de Innovación de Defensa para el Atlántico Norte (DIANA por sus siglas en inglés), para ayudar a desarrollar soluciones de vanguardia para los desafíos de seguridad trabajando en estrecha colaboración con *start-ups*, la industria y el sector académico.

El cambio climático es un desafío que define nuestro tiempo y actúa como un multiplicador de crisis: las condiciones climáticas extremas devastan comunidades y alimenta tensiones y conflictos por todo el mundo. El cambio climático tiene implicaciones muy claras y potencialmente muy peligrosas para nuestra seguridad y por ello estamos trabajando para incorporarlo en todo lo que hacemos en la Alianza Atlántica, desde la planificación de nuestra defensa hasta el desarrollo de capacidades y ejercicios. Obviamente, esto exige una transformación fundamental del enfoque de la OTAN en materia de defensa y seguridad y nos sitúa como la organización internacional líder en la comprensión y adaptación a las implicaciones del cambio climático para la seguridad. En Madrid, los aliados acordaron reducir las emisiones de los órganos y mandos de la OTAN en al menos en un 45 % para 2030 y avanzar hacia emisiones cero para 2050. No obstante, la OTAN mantendrá su eficacia operativa y su disponibilidad a medida que sigamos adaptándonos.

6. Terrorismo

En materia de terrorismo también hay cambios. La nueva estrategia resalta que el terrorismo sigue siendo la amenaza asimétrica más directa para la seguridad de los ciudadanos de los países miembros de la OTAN. El Concepto Estratégico también reconoce por primera vez la evolución de las tácticas, las capacidades y el alcance de los grupos terroristas. En este contexto, el Concepto también describe los peligros que surgen de los conflictos y de la inestabilidad de ciertas regiones, en particular las regiones de Oriente Medio, el Norte de África y el Sahel, y de cómo esta inestabilidad generalizada provocada por desafíos, a veces comunes, de seguridad, demográficos, económicos y políticos puede generar inseguridad y desafíos humanitarios a gran escala, y puede contribuir a la proliferación de grupos terroristas.

Los aliados de la OTAN, y España en particular, han sido objetivos de grupos terroristas durante muchos años. Estos grupos

continúan ampliando sus redes, mejorando sus capacidades e invirtiendo en nuevas tecnologías. Por ello, el nuevo Concepto Estratégico reconoce que el terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones, es la amenaza asimétrica más directa para la seguridad de nuestros ciudadanos y para la estabilidad y la prosperidad internacionales.

Para apoyar a las autoridades nacionales en su lucha contra el terrorismo, la OTAN coordina y organiza consultas en este tema, facilita el intercambio de inteligencia, entre miembros de la OTAN e incluso con socios, y produce análisis y evaluaciones estratégicos. Un ejemplo muy concreto de cómo la OTAN lucha contra el terrorismo es el Centro de Excelencia para la Defensa contra el Terrorismo en Ankara, que sirve como lugar para reuniones y como catalizador para el diálogo y la discusión internacional sobre el terrorismo y la lucha contra el terrorismo. Algunas misiones de la OTAN también ayudan tangencialmente a la lucha contra el terrorismo, como es el caso de la misión de entrenamiento de la OTAN en Irak, que contribuye a evitar el regreso del Estado Islámico.

En la Cumbre de la OTAN, los aliados repasaron los avances en la batalla contra el terrorismo y reafirmaron su compromiso de continuar esta lucha con determinación y solidaridad. El terrorismo sigue siendo por naturaleza una amenaza mundial. No conoce fronteras, nacionalidades o religiones y, por lo tanto, es un desafío que la comunidad internacional debe abordar en conjunto. La OTAN ha estado contribuyendo a un enfoque más holístico al fortalecer el alcance y la cooperación con los países socios y los actores internacionales.

7. Protegiendo nuestro futuro, juntos

Frente a este impredecible y complejo entorno de seguridad, las relaciones de la OTAN con socios de todo el mundo son fundamentales. Nuestra cooperación práctica incluye desafíos globales transversales como defensa cibernética, seguridad marítima, asistencia humanitaria y socorro en casos de desastre, no proliferación, ciencia y tecnología de defensa y mujeres, paz y seguridad. Algunos socios participan en las operaciones militares de la OTAN, mientras que muchos otros se han beneficiado de la experiencia de la OTAN en áreas como la creación de capacidad de defensa y la formación y educación en materia de defensa.

El nuevo Concepto Estratégico lleva los partenariados de la OTAN a un nuevo nivel, adoptando una perspectiva más global para afrontar conjuntamente estas amenazas. En una era de competencia estratégica y sistémica, es vital que trabajemos aún más estrechamente con las naciones y organizaciones que comparten nuestros valores. Un buen ejemplo de asociación es el trabajo que hacemos con la Unión Europea, con la que compartimos 23 de los 30 miembros. De hecho, la OTAN protege al 93 % de la población de la UE. Una vez que entren a formar parte de la OTAN Finlandia y Suecia, esto aumentaría al 96 %. Es decir que el 96 % de los ciudadanos de la Unión Europea vivirán en un país miembro de la Alianza Atlántica, como ahora lo hacen el 93 %. La cooperación con la UE ha sido mucho más estrecha a raíz de la invasión rusa de Ucrania, y continuaremos trabajando para profundizar nuestra cooperación.

La invasión rusa de Ucrania también ha puesto de manifiesto la necesidad de intensificar el apoyo político y práctico personalizado a los socios vulnerables a las amenazas e interferencias rusas, incluida la República de Moldavia, así como Bosnia y Herzegovina y Georgia. Nuestras medidas de apoyo incluyen fortalecer la resiliencia y reforzar la diplomacia pública y la comunicación estratégica de estos países. Las actividades de información hostiles representan una amenaza particularmente preocupante y generalizada. La experiencia de la OTAN en el combate de la desinformación y la propaganda puede ser especialmente útil para nuestros socios más vulnerables a la interferencia de Rusia.

Además de nuestros socios del Indopacífico, Jordania y Mauritania también participaron en la Cumbre de Madrid, demostrando nuestra determinación a seguir respondiendo a los desafíos del Sur, incluido el Sahel. Los aliados acordaron un paquete de desarrollo de capacidades para Mauritania, apoyo adicional para el desarrollo de capacidades para Túnez y seguir apoyando a Jordania. El apoyo se centrará en una serie de áreas clave, incluidas las operaciones especiales, la seguridad marítima y la inteligencia. Además, la Alianza ayudará a estos socios a abordar problemas de seguridad, tales como la seguridad fronteriza, la migración irregular y el terrorismo.

En resumen, intensificaremos la asistencia a nuestros socios, incluso para ayudar a desarrollar su capacidad para combatir el terrorismo y abordar los desafíos de seguridad compartidos. Ampliaremos el tamaño y el alcance de nuestra ayuda en materia de seguridad y creación de capacidad con el objetivo de forta-

lecer su preparación y resiliencia y aumentar sus capacidades para que puedan contrarrestar injerencias hostiles y prevenir su desestabilización.

Los desafíos de hoy son demasiado grandes para que una sola nación u organización los enfrente solos. Al unirnos a nuestros socios, somos más fuertes y seguros, y podemos proteger mejor a nuestra gente, nuestros valores y nuestra forma de vida. El nuevo Concepto Estratégico de la OTAN nos brinda una hoja de ruta actualizada que nos guiará en un entorno de seguridad cada vez más desafiante y garantizará que la OTAN permanezca lista para abordar diferentes amenazas y desafíos a medida que surjan. Esta hoja de ruta y las decisiones históricas tomadas en Madrid garantizarán que nuestra Alianza esté preparada para el futuro, por incierto e impredecible que sea.

8. La importancia de comunicar

El Concepto Estratégico establece las prioridades para la OTAN en la próxima década y, para llevarlas a cabo con éxito, es muy importante comunicarlas de forma clara y fehaciente, tanto a nuestros ciudadanos como a nuestros potenciales adversarios.

Primero, como países democráticos, los miembros de la OTAN necesitan mantener el apoyo ciudadano a los compromisos que toman en el marco de la Alianza. Nuestros ciudadanos necesitan entender quiénes somos, qué hacemos y por qué lo hacemos para lograr el compromiso político y los recursos financieros necesarios para que la Alianza siga trabajando por nuestra seguridad. Un mejor conocimiento de la OTAN, junto con el apoyo ciudadano, también son elementos cruciales en la lucha contra la desinformación.

En segundo lugar, la comunicación pública también constituye una fundamental contribución a la disuasión. Las políticas y acciones de la OTAN deben explicarse de forma clara a potenciales adversarios para permitir una disuasión eficaz y reducir el riesgo de malentendidos costosos.

Finalmente, la comprensión del espacio de información contribuye a un mejor entendimiento situacional. La OTAN explora el espacio de información las 24 horas del día, los 7 días de la semana y proporciona a los principales responsables de la OTAN un análisis actualizado del espacio informativo para ayudar en la toma de decisiones.

No hay que olvidar que el Concepto Estratégico fue respaldado por los líderes de la OTAN y se hizo público de inmediato el 29 de junio de 2022. Por lo tanto, es, en esencia, una herramienta de comunicación estratégica. Desde el punto de vista de la comunicación pública, el Concepto Estratégico tiene claros objetivos. El más importante es que los ciudadanos comprendan que la OTAN —como organización defensiva— trabaja para mantenerlos a salvo de cualquier amenaza. Y la disuasión es una pieza clave para prevenir un conflicto. A través del Concepto Estratégico, también nos dirigimos a los países socios, enviándoles un mensaje positivo de cooperación y de apoyo, pero también a los posibles adversarios de la OTAN, dejando clara nuestra credibilidad, voluntad y capacidades a largo plazo, al igual que la voluntad inequívoca de defender a todo el territorio de la Alianza Atlántica.

En resumen, el Concepto Estratégico establece una visión audaz para la próxima década. La OTAN, los aliados y el público tendrán un papel que desempeñar para garantizar el éxito duradero de la Alianza en el mantenimiento de la paz y la estabilidad en los años venideros.

Capítulo quinto

La visión mundial de China y el XX Congreso del PCCH

Juan Leña Casas

Resumen

El XX Congreso del PCCH, que se celebró prácticamente a los cien años de su fundación en Shanghái en 1921, ha consolidado la indiscutible concentración de poder en la figura de Xi Jinping, que ejerce cada vez más un liderazgo sin contrapesos, que algunos colocan en la estela del ejercido por Mao Zedong.

El líder chino se ha hecho un traje a la medida con la *elección* de un Comité Central de afines y un Buró Político que son los más fieles a su liderazgo.

Su mensaje universalista de raíz confuciana desea proyectar una nueva gobernanza mundial de raíces chinas. Entre sus objetivos destacan unas Fuerzas Armadas en condiciones de combatir y ganar, una sociedad moderadamente próspera en el horizonte de 2035, un nuevo modelo de desarrollo con énfasis en la demanda interna y la innovación tecnológica, un sistema internacional multipolar y una globalización equilibrada.

Sobre Taiwán, el presidente Xi dijo que China continuará luchando contra el separatismo, cuyo objetivo es la independencia de

Taiwán, y reiteró que China no renunciaba al uso de la fuerza para el logro de la reunificación.

Aunque se detecta un cierto apaciguamiento en la amplia y compleja agenda bilateral chino-estadounidense, las espadas seguirán en alto por largo tiempo.

Palabras clave

República Popular China, Partido Comunista Chino, Xi Jinping, XX congreso del PCCH, Taiwán.

China's World Vision and the 20th PCCH Congress

Abstract

The XX Congress of the CCP, which was held practically one hundred years after its founding in Shanghai in 1921, has consolidated the indisputable concentration of power in the figure of Xi Jinping, who increasingly exercises leadership without counterweights, which some place in the wake of that exercised by Mao Zedong.

The Chinese leader has made a tailor-made suit for himself with the "election" of a like-minded Central Committee and a Political Bureau that are the most loyal to his leadership.

Its Confucian-rooted universalist message wishes to project a new world governance with Chinese roots. Among its objectives are Armed Forces capable of fighting and winning, a moderately prosperous society on the horizon of 2035, a new development model with an emphasis on domestic demand and technological innovation, a multipolar international system, and balanced globalization.

On Taiwan, President Xi said that China would continue to fight separatism, which aims at Taiwan's independence, and reiterated that China would not renounce the use of force to achieve reunification.

Although some appeasement is detected in the broad and complex Sino-US bilateral agenda, the swords will remain high for a long time.

Keywords

People's Republic of China, Chinese Communist Party, Xi Jinping, 20th Congress of the CCP, Taiwan.

1. Introducción

En 2012, Xi Jinping llegó a la cúspide de la nomenclatura de la República Popular China. Sucedió a dos presidentes, como Jiang Zemin y Hu Jintao, más dedicados a consolidar y gestionar las reformas que a convertir a China en un líder global. Más bien, ambos dirigentes se situaban en lo que podemos llamar una dirección colegiada, en la estela de Deng Xiaoping, para evitar la deriva autoritaria y personalista del maoísmo, con errores tan nefastos para la población como el Gran Salto Adelante (1957) y la Revolución Cultural (1966).

Con la política de reformas y de apertura al exterior, a partir de 1978, China sube peldaños de manera acelerada en dirección del mercado y de una cierta liberalización, hasta convertirse en la fábrica del mundo y segunda economía del planeta. En China la reforma y la apertura han estado siempre limitadas al ámbito económico. Ya lo dijo con claridad Zhao Ziyang, el antiguo primer ministro y secretario general del PCCH (1987): «Lo que estamos poniendo en práctica son las zonas económicas especiales, no zonas políticas especiales», donde se cuestionara el camino emprendido por China a partir de 1949.

Después del XVIII Congreso del PCCH (2012), con Xi Jinping como presidente de la República Popular, secretario general del partido y presidente de la Comisión Central Militar del PCCH, el país da un salto cualitativo en términos de personalización del poder y control del partido comunista como no se conocía desde los tiempos de Mao, acorde con el *sueño* que Xi Jinping había diseñado para China, tanto en lo que atañe al modelo de desarrollo interno, como en relación con el papel e influencia de China en el mundo. Un sueño hecho de grandes logros en el interior, con énfasis en un desarrollo de calidad, y de una aspiración no escondida al liderazgo mundial.

La lucha contra la corrupción será, asimismo, central en la hoja de ruta de Xi Jinping, lo mismo que la modernización del Ejército Popular de Liberación, «un ejército capaz de combatir y ganar», y una visión de la historia milenaria de China que Xi Jinping no duda en hacer compatible con el marxismo leninismo. Con Xi Jinping se está lejos de la cautela de Deng Xiaoping al abordar las grandes cuestiones: «Hay que tomarse el tiempo necesario y no revelar las cartas con que uno cuenta», decía con frecuencia el padre de la reforma. Quizás esta prudencia de Deng venía de su

afición a un juego de cartas tan complejo en su desarrollo como el *bridge*, al que Deng era gran aficionado. Los tiempos de Xi Jinping son otros: tiempos de dominio y poder personal, refrendado por los suyos congreso tras congreso, y una visión del mundo que debe no poco a la historia de China.

El «sueño» de Xi Jinping se ha plasmado en la constitución del PCCH como «el pensamiento de Xi Jinping para el socialismo con características chinas en la nueva era». Como es sabido, en la constitución del PCCH figuran los aportes ideológicos y prácticos que han ido construyendo el comunismo chino y la República Popular en el último siglo, a saber: el marxismo leninismo, el pensamiento de Mao Zedong, la teoría de Deng Xiaoping, las tres representaciones, el concepto científico del desarrollo y el pensamiento de Xi Jinping para el socialismo con características chinas en la nueva era. Una lista aparentemente simple, pero que envuelve todo un ritual y, desde luego, una jerarquía. El marxismo leninismo, como ideología de cabecera y legitimación, la igualación de Mao y Xi Jinping, que aportan cada uno su pensamiento, un escalón más abajo la teoría de Deng (sorprendente, siendo el padre de la reforma) y, en último término, las tres representaciones de Jiang Zemin, al que no se nombra, ni tampoco a Hu Jintao, padre del concepto científico del desarrollo. La nueva era de Xi Jinping no podía ser sino global, como prueba su megaproyecto de la Nueva Ruta de la Seda o Iniciativa de la Franja y la Ruta, aunque el presente y el futuro de la globalización hayan sido puestos en entredicho por la pandemia, la guerra de Ucrania y dos de sus consecuencias más inmediatas, como la crisis energética y alimentaria, además de las tensiones globales que el conflicto ha generado.

China tiene desde antiguo una visión del mundo y de la historia, hasta el punto de que determinados debates de los últimos cien años, por fijar un marco temporal, han encontrado raíz y respuesta en acontecimientos acaecidos en las distintas dinastías que se han sucedido a lo largo de la historia milenaria de China o en los pensadores, filósofos y moralistas, que han marcado la política, la cultura o los hábitos sociales del país. Ningún país afronta hoy el día a día de la política con referencias a acontecimientos remotos de su propia historia. Es una especificidad de China, que también se ha dado con frecuencia en la etapa maoísta, de marcado carácter revolucionario y, a priori, más bien dada a hacer tabla rasa del pasado.

Xi Jinping tiene una visión de China y del mundo, como la tuvo el propio Mao, aunque con contenidos y objetivos diferentes. Mao se inclinó del lado de la URSS en plena Guerra Fría y ello se tradujo en la puesta en práctica de políticas revolucionarias dentro y fuera del país. El maoísmo fue una etapa de fuerte impulso revolucionario en la reciente historia de China. Revolución en el interior, colectivismo en el campo y en la industria y movilización permanente de las masas con una enorme carga de violencia y sectarismo, que Mao utilizó como una huida hacia adelante contra sus enemigos en el PCCH, tanto en el Gran Salto Adelante, como en la Revolución Cultural, así como en las frecuentes campañas orquestadas desde el interior del partido contra los enemigos y desafectos a la línea oficial.

2. El expansionismo revolucionario de Mao Zedong

El objetivo de la revolución plasmó también en aventuras en el exterior de corte radical y violento, a través del Departamento de Relación con el Exterior (*Zhonglianbu*) del partido comunista y de los servicios de la inteligencia militar. Con una voz teórica, como la muy radical *Revista de Pekín* y el *Libro Rojo* iluminando a miles de adeptos hasta caer, por la vía de las alabanzas más desmesuradas al *Gran Timonel*, en el mayor de los ridículos. El maoísmo tuvo en aquellos años algo de exótico y magnético, que encandiló, incluso, a sectores de la derecha, el mundo universitario y numerosos grupúsculos de ultraizquierda con nulo o escaso sentido crítico y conocimiento de lo que realmente pasaba en China. En mayo del 68 se gritaba en París: Marx es el profeta, Marcuse su intérprete y Mao su espada.

Al menos en cuatro continentes se materializó el apoyo de China a los movimientos revolucionarios del momento —en Asia, África, Europa y América—, provocando el contagio ideológico, el desencadenamiento de la violencia y constituyendo, a veces, una amenaza real para la estabilidad de algunos países. La expansión del maoísmo en el mundo no es bien conocida. No se ha estudiado con profundidad y rigor académico. A la sinóloga Julia Lovell debemos que se haya avanzado, gracias a su libro *Maoism. A Global History*, en el estudio de ese despliegue revolucionario chino en el mundo. Los archivos chinos han estado escasamente disponibles, a pesar de la desclasificación que se produjo en 2003, y la opacidad permanece en gran medida, principalmente, en lo que se refiere a los años 1950-1970. En Vietnam, Filipinas, Malaya

(hoy Malasia), Indonesia, Nepal, India, Camboya, Birmania (hoy Myanmar), Perú (con el muy radical y violento Sendero Luminoso de Abimael Guzmán) o Zimbabue, entre otros, la actividad, más o menos oculta, del maoísmo revistió gran importancia. Además de la decisiva intervención de los «voluntarios chinos» en la guerra de Corea en el otoño de 1950, que sirvió para evitar la derrota de Kim Il-Sung en los primeros meses de la guerra.

Mao y su entorno quisieron dejar constancia de su visión de la revolución y de su oposición, no solo a los EE. UU., sino también a la URSS, con la que el desencuentro era cada vez mayor. El papel de China en Europa no tuvo el alcance que en Asia o América, ni tampoco las mismas connotaciones violentas y desestabilizadoras. El impacto fue más bien marginal y limitado al mundo universitario e intelectual y a pequeñas organizaciones políticas y sindicales de ultraizquierda. Las Brigadas Rojas en Italia, la Fracción del Ejército Rojo en Alemania o la Izquierda Proletaria en Francia, entre otros, llegaron a cometer atentados y actos violentos.

El mundo intelectual no estuvo a la altura, especialmente en Francia, donde con escaso espíritu crítico se ensalzó sin medida la Revolución Cultural. El cine, la literatura, la prensa y la TV, el ensayo, la cátedra y hasta la moda se dejaron influir por la China del *Gran Timonel*. Es claro que la frivolidad, el desconocimiento y la marejada de mayo del 68 fueron el caldo de cultivo ideal para retorcer unos acontecimientos que los chinos eran los primeros en sufrir. Con un tono bastante sarcástico y sin piedad, el profesor François Hourmant, de la universidad de Angers, en su libro *Les années Mao en France*, fustiga la falta de lucidez de los primeros nombres de la intelectualidad francesa al alabar «la ausencia de sectarismo de Mao, su tolerancia y su rechazo a la represión». Exactamente lo contrario de lo que sucedía en China en aquellos momentos.

Como señala la sinóloga Anne Cheng en la presentación del libro colectivo que ha dirigido, titulado *Penser en Chine*, el ascenso de China como potencia económica, geopolítica y militar valida un tema central de la propaganda china: «el retorno con fuerza de su pasado imperial... aunque la República Popular se haya construido en ruptura radical y revolucionaria con un pasado calificado de feudal y rechazado en bloque, sobre todo, entre la instauración de la República Popular (1949) y el estallido de la revolución cultural (1966)». El pasado ha tenido gran peso en China, ya sea político, filosófico o moral y hoy China utiliza su historia como vehículo de afirmación en el mundo.

3. La visión china del mundo

Si hace medio siglo Confucio podía ser denostado como la suma de todos los males de la vieja sociedad, hoy con la progresiva recuperación de la historia por el gobierno, el partido, las universidades, las empresas y los medios de comunicación, Confucio está de regreso y los cuadros del partido profundizan en su pensamiento y en sus enseñanzas morales y políticas, sin ver asomo de contradicción con el marxismo leninismo, inscrito en primer lugar en la constitución del PCCH. En Asia es frecuente el sincretismo religioso y por eso ahora también se practica en la segunda economía del mundo el sincretismo ideológico. Hasta el punto de que la punta de lanza institucional para la difusión de la lengua y la cultura china en el mundo son los Institutos Confucio, de los que existen alrededor de quinientos instalados en numerosos países.

Es algo que se veía venir, porque los chinos respetan y conocen su historia. Saben, asimismo, que el peso e influencia de un país en un mundo globalizado necesitan de algo más que la simple cuenta de resultados de las empresas, el saldo de los intercambios con el exterior o la salud del sistema financiero, por esenciales que estos sean. Incluso la innovación tecnológica, en la que China ha puesto tanto énfasis, se vende mejor cuando se ve como el resultado del largo camino de una vieja cultura, que desde la división, la ocupación extranjera, la guerra, la miseria y el caos ha subido peldaños hasta convertirse en la segunda economía del mundo.

China, el país del centro, el imperio del medio, con toda su inmensidad geográfica y humana, siempre ha tenido una visión del mundo, enraizada en su historia y civilización. Creo que resulta oportuno interesarse por esta visión de largo alcance en un momento crucial de la historia del mundo y del ascenso imparable de China, por muchos que sean los interrogantes que puedan plantearse en torno a la segunda economía del planeta. La pandemia, la difícil recuperación económica, la guerra de Ucrania, la crisis energética y alimentaria y la inflación que han generado nos colocan ante un escenario lleno de incertidumbres, con la globalización en crisis y los valores de la gobernanza post Segunda Guerra Mundial cuestionados por China y la Federación Rusa, así como por numerosos países emergentes. La decadencia de Occidente es objeto de debate, la praxis política discurre por cauces no democráticos en muchos países y parece llegada la hora de las autocracias.

El primer dato que sorprende y fascina de China es la continuidad de su historia y civilización, desde hace más de tres milenios, así como su inmensidad geográfica y humana. China, Asia nororiental y los países de la cuenca del Pacífico van a configurar y modular más que ningún otro grupo de países el siglo XXI. A finales del siglo XIX algunos analistas ya señalaban que la era del Pacífico estaba en marcha y que el centro del poder, que hasta entonces había radicado en Europa, iba a desplazarse hasta la región Asia-Pacífico en política, economía, ciencia y cultura. Hasta el punto de que el que fuera secretario de Estado norteamericano entre 1898 y 1905, John Hay, escribió a comienzos del siglo XX que el Mediterráneo era el mar del pasado, el Atlántico el del presente y el Pacífico sería el del futuro.

En aquella época, dos potencias emergentes de la región, los EE. UU. y Japón, marchaban en esa dirección. No obstante, las tensiones geopolíticas y territoriales aparcaron ese proceso. La primera y la segunda guerra mundiales, sobre todo, esta última, pusieron en pie un mapa geopolítico distinto, con la Guerra Fría como telón de fondo, expresión de la rivalidad entre EE. UU. y la URSS. Tras la desaparición de la URSS y el bloque de países afines de Europa oriental, la hegemonía norteamericana, acompañada por el ascenso de Japón y el éxito de las reformas en China y en los llamados cuatro tigres, han hecho que la idea de un desplazamiento del eje del poder hacia la región Asia-Pacífico se abriera camino de nuevo. Ahora ya con China como segunda economía del mundo y actor global de primer orden.

En Asia se da la mayor concentración de poder económico y militar de nuestros días. Basta recordar que en Asia nororiental convergen las tres primeras economías del mundo (EE. UU., China y Japón) y que en la misma región cuatro potencias nucleares (EE. UU., China, Rusia y Corea del Norte) ponen de relieve hasta qué punto la paz y la seguridad internacionales, así como la economía global, dependen de la estabilidad de esa parte del mundo, además de India y Pakistán, asimismo potencias nucleares en el sur y el oeste de Asia. Las tensiones geopolíticas y territoriales abundan en Asia nororiental, como la desnuclearización de la península de Corea, el contencioso chino-japonés (también Taiwán las reclama) sobre las islas Diaoyu/Senkaku, la cada vez más preocupante cuestión de Taiwán, la compleja gestión del Hong Kong postcolonial y más al sur el problema del mar de China Meridional, en el que China se muestra intratable en la cuestión de la soberanía y solo parece dispuesta a hablar

de cooperación con los demás países ribereños en lo tocante a la explotación de los recursos. China se ha apropiado de facto el mar de China Meridional con más que dudosos títulos jurídicos. Hasta ahora, los países de la región han privilegiado el diálogo y la cooperación, pero los errores de cálculo o una crisis mal gestionada pueden afectar a la paz y la seguridad internacionales y crear turbulencias en la economía global. La inquietud crece, asimismo, en EE. UU. y Japón al contemplar la diplomacia agresiva de China en un área de tanta relevancia para la libertad de navegación y el tráfico de mercancías.

Es bien sabido que la continuidad es un rasgo fundamental de la historia de China y de su civilización, a pesar de la significativa ruptura que supuso la proclamación de la República Popular en 1949 e, incluso, antes cuando en 1911 se produjo la desaparición del sistema imperial y se proclamó la República. Tan fuerte y anclada está la continuidad que un buen conocedor de China, el historiador francés Bernard Brizay, publicó en 2018 un libro, cuyo título es suficientemente explicativo de esa continuidad: *Los treinta emperadores que han construido China*. Entre ellos, con evidente ironía, cinco que pertenecen a la China posimperial, es decir, posteriores a 1911: Sun Yat Sen, Chiang Kai Shek, Mao Zedong, Deng Xiao Piing y Xi Jinping, que se añaden a los 204 emperadores de las 26 dinastías chinas anteriores a 1911. Al fin y al cabo, en términos temporales, muchas dinastías han durado en el tiempo más que las repúblicas que se han sucedido desde 1911, la República Popular incluida.

China ha sido siempre una potencia continental. Una gran masa de tierras instalada en el corazón de Asia. Sus fronteras históricas son muy parecidas a las de hoy, con un fuerte ritmo expansivo durante la dinastía manchú Qing entre 1644 y 1911. Igualmente, el mismo acervo lingüístico, cultural y civilizacional ha impregnado su historia durante más de tres milenios. Las escasas salidas de China al exterior no han sido demasiado significativas. El mandato del cielo (*Tianming*) legitimaba el ejercicio del poder en la China imperial y también el mal uso de esa legitimidad estaba en el origen de los cambios dinásticos, que con frecuencia se producían por una revuelta campesina, que fue, en suma, lo que hizo Mao, utilizando al máximo el campesinado de un país eminentemente rural como China y dejando de lado el proletariado industrial, como vanguardia de la revolución. De ahí arranca la visión del socialismo con características chinas, manejada desde hace décadas por los dirigentes chinos. El mandato del cielo

como forma de responsabilidad política en la China imperial nos resulta hoy poco vertebrada, institucionalmente hablando, pero conviene señalar que ha resultado muy eficaz a la hora de posibilitar el cambio político, dando así entrada a nuevos actores. Por lo demás, el mandato del cielo no está tan lejos de la expresión latina *vox populi, vox dei*.

El emperador, el hijo del cielo, era la cúspide del sistema conocido como *Tianxia*, es decir, «todos bajo el cielo», dejando fuera a los bárbaros, los Estados tributarios y los pueblos sometidos. Por eso carecía la China imperial de un ministerio de Asuntos Exteriores, que por definición sirve para tratar entre iguales. China era una rígida sociedad armónica de carácter confuciano, en la que el poder se ejercía con benevolencia y humanidad (*ren*, virtud fundamental en el pensamiento chino). La armonía confuciana tenía un carácter universalista y eso sirve hoy a la china de Xi Jinping en sus pretensiones globales, incluso como elemento susceptible de superar el individualismo occidental. Conviene, sin embargo, no olvidar que en las relaciones confucianas la posición de cada uno viene dada por la relación con el que te precede lo mismo que con el que te sigue. Una relación, por tanto, menos armónica e igualitaria de lo que parece. *Tianxia*, es decir, todos bajo el cielo, supone una centralidad en la que no todos participan de la misma manera.

Aunque Xi Jinping hace constantes referencias a la nación china, como elemento vertebrador, resulta interesante constatar que la condición de chino no la daba la raza. El nacionalismo identitario no ha sido determinante en la historia de China. De ahí que numerosos pueblos que no eran han (chinos, étnicamente hablando), situados en los confines de las inmensas fronteras de imperio (los jurchen, los kitan, los liao, los mongoles, los manchúes) hayan fundado dinastías a lo largo de los siglos, para ser absorbidos después por la lengua, la cultura, el pensamiento o las manifestaciones espirituales y artísticas de la civilización china. Entre ellas, la idea de *Tianxia* y la de centralidad, que ya asignaban a China un papel determinante en la historia del mundo. Centralidad que la poderosa China de hoy busca con ahínco, lógicamente sobre bases más modernas.

Ciertamente estas ideas de la China imperial no son trasladables a la sociedad internacional de nuestros días, pero ayudan a Xi Jinping a lanzar su mensaje universalista de raíz confuciana, que el dirigente chino desea proyectar en una nueva gobernanza mundial de raíces chinas. En la cuestión de los valores, la China

de Xi Jinping y la Rusia de Putin (y bastantes países emergentes) hablan de la decadencia de Occidente y también coinciden en el rechazo de valores como la libertad individual, el pluralismo, la diversidad, el Estado de derecho y la democracia representativa. Bien es verdad que China está mejor armada ideológicamente que Rusia y lo hace con mayor grado de sofisticación que el autócrata ruso, tan solo obsesionado por resucitar el imperio de los zares y por el empleo de la fuerza bruta.

Llamativo resulta, además, que China defienda valores específicamente chinos, cuando la primera mención en la constitución del PCCH es al marxismo leninismo, ideología europea donde las haya, que viene del idealismo alemán, los análisis de Marx sobre el funcionamiento del capitalismo y los escritos de Lenin sobre el poder y la revolución. Más europeas no pueden ser estas ideas, a menos que de lo que se trate es de mantener el régimen autoritario imperante a través del partido (96 millones de miembros) y el aparato del Estado. A partir de Deng Xiaoping quedó claro el sí rotundo a las reformas económicas y la negativa a un cambio político de calado, que llegó a esbozarse en los años ochenta, pero que no vio la luz por la masacre de Tiananmen y el hundimiento de la URSS.

En este sentido, antes de analizar el XX Congreso que acaba de concluir, merece la pena recordar el contenido del discurso que pronunció Xi Jinping, el 18 de octubre de 2017, en el XIX Congreso del PCCH. Un discurso de 66 páginas, en el que había mucho de la retórica habitual de los congresos de los partidos comunistas, pero en el que había, asimismo, bastantes claves para entender el papel y los objetivos de China en esta etapa de globalización, cuando China se postula como líder global.

Xi Jinping se presentó, desde su llegada al poder en 2012, como un reformador y un luchador contra la corrupción, pero de un talante bien distinto al padre de las reformas, Deng Xiaoping, menos dado a la visibilidad interna e internacional que el presidente Xi, aunque con más carisma y aprecio entre la población. Xi Jinping es un presidente y secretario general de corte tecnocrático, pero también es un gobernante de signo marcadamente autoritario. Un presidente con un *sueño* para China y la revitalización del país, a modo de un *american dream*, pero asentado sobre valores orientales o, más bien, específicamente chinos. Un modo también de escapar al Estado de derecho y las libertades. El discurso abordó tanto las cuestiones internas como las internacionales, con énfasis en el papel central del partido en el

gobierno, en las Fuerzas Armadas y en la sociedad, cuando se cumplieran los 96 años de su fundación en Shanghái. Xi Jinping quiere colocar las Fuerzas Armadas chinas al más alto nivel de calidad en el mundo. Un Ejército Popular de Liberación, que esté en condiciones de combatir y ganar, como el propio presidente y secretario general ha dicho con claridad.

El gran objetivo expresado por Xi Jinping, en lo que se refiere a la economía, es hacer de China una sociedad moderadamente próspera en el horizonte de 2035, precisando que el socialismo chino había entrado en una nueva era y que en 2049 China sería una sociedad socialista moderna, realmente avanzada y armónica. A partir de ahí, China se convertiría en un líder global, destacando que China, en cuanto al desarrollo económico, había transitado de una fase de crecimiento rápido a otra orientada al logro de un desarrollo de calidad. En suma, pasar del *made in China*, como fábrica del mundo, al «creado y diseñado en China». Una nueva etapa, pues, en su modelo de desarrollo, con énfasis en la demanda interna y la innovación tecnológica.

En las cuestiones que tienen que ver con la comunidad internacional, la paz, la seguridad, la diplomacia y las relaciones internacionales es donde más se reflejó la visión del mundo del presidente chino, con clara y reiterada presencia de conceptos confucianos, como la armonía y su propuesta de una comunidad internacional que pueda vivir en una paz duradera, con seguridad y prosperidad universal compartidas y capaz de crear un mundo limpio e inclusivo.

Como es habitual, Xi Jinping hizo referencia a la reunificación con Taiwán y la puesta en práctica de la fórmula «un país, dos sistemas», cuyo funcionamiento está resultando problemático en Hong Kong, lo que complica, obviamente, su aplicación práctica en Taiwán. Los taiwaneses, acostumbrados al régimen democrático y de libertades de la isla desde hace tres décadas, ven con inquietud que la larga mano de Pekín no se detiene ante nada en Hong Kong y que el mecanismo «un país, dos sistemas» podría acabar convirtiéndose en «un país, un sistema».

El presidente abogó por el diálogo entre iguales, la diversidad y la multipolaridad y defendió una globalización equilibrada, así como la liberalización del comercio. Reiteró los cinco principios de la coexistencia pacífica. Nadie, dijo, puede hacer frente solo a los grandes retos del momento, como la falta de energía, la pobreza, las zonas de conflicto, el terrorismo, la ciberseguridad o las

enfermedades infecciosas. Como sus predecesores, reiteró que China no busca la hegemonía, ni la expansión, expresando también su apoyo a las Naciones Unidas. Aunque reafirmó que China busca una política independiente de paz, no dejó de subrayar que defenderá siempre sus legítimos intereses, como se ha visto en los recientes choques armados con la India, las amenazas a Taiwán, la mano dura en el Hong Kong posbritánico y su intransigencia en la cuestión del mar de China Meridional.

El nuevo orden global al que aspira el presidente Xi Jinping es una especie de nueva *Tianxia*, donde no habrá un centro rector, como sucedía en la China imperial, ya que el orden internacional no puede ser jerárquico. Solo habrá Estados que se respetan y un orden de coexistencia igualitaria, aunque la diplomacia del presidente Xi Jinping con sus vecinos es más bien autoritaria en su formulación y pretensiones. La nueva *Tianxia* trasciende las concepciones sinocéntricas y eurocéntricas, lo que es una manera de dejar de lado Occidente y sus valores, en cuyo centro están el individuo, el Estado de derecho, las libertades y la democracia representativa. Valores que otros países asiáticos, como Japón, la República de Corea o Singapur, entre otros, comparten. Al fin y al cabo, la democracia representativa no es solo cuestión de valores. Es también un mecanismo institucional para la gobernanza y la alternancia en el poder por vía electoral.

Según el filósofo Chen Lai (Renmin Ribao, 2015), los valores de la civilización china presentan cuatro características particulares: la responsabilidad se antepone a la libertad, el deber está por encima de los derechos, el grupo social es antes que el individuo, la armonía se impone al conflicto. Algo que no siempre corrobora la larga y convulsa historia de China, ni las complejas relaciones con alguno de sus vecinos. En todo este esquema es determinante la importancia de un concepto confuciano como la armonía, a menudo invocada por las autoridades chinas. De esa necesaria armonía se deriva el fortalecimiento del papel de China en el mundo y también se justifica el poder y la disciplina dentro del PCCH. Confucio decía que hay que obedecer al poder como se obedece a los padres. Las ideas de Confucio son una ética de proximidad (en las relaciones con la familia y la sociedad), que ahora se amplían en un marco de vigencia universalista. En suma, todo este rearme ideológico de raíces autóctonas (extrañamente compatible con el marxismo leninismo) refuerza las instituciones del país bajo el liderazgo del partido comunista en esta nueva era del socialismo con características chinas.

4. Influencia, liderazgo y hegemonía

Como señaló el presidente Xi Jinping en el XIX Congreso del PCCH (octubre de 2017), la República Popular China aspira al liderazgo global. El ascenso de China desde 1978 ha sido constante, hasta convertirse en un actor global de primer orden, con influencia creciente en todos los ámbitos y en todos los continentes. De todos modos, de la influencia y el liderazgo a la hegemonía va un trecho que China tardará en recorrer, si es que alguna vez lo hace. La cuestión ha interesado a historiadores y analistas de las relaciones internacionales. Paul Kennedy señala los tres factores que resultan fundamentales para el liderazgo: una economía capaz de satisfacer necesidades, una gran capacidad militar y logística y una administración capaz de vertebrar el país.

En China se dan estos tres elementos, pero con grandes vulnerabilidades internas y periféricas, que se derivan tanto de la naturaleza de su sistema político, como de desequilibrios de carácter territorial-identitario (Tíbet, Xinjiang) y otros que tienen que ver con el agotamiento de su modelo de desarrollo o la compleja relación con sus vecinos en la región indopacífica, además de con los EE. UU., la UE y Rusia. Hasta ahora, China ha asentado su poder en el *soft power* con vistas al logro de tres objetivos: mantener un entorno no hostil para el desarrollo económico, reducir la dependencia de EE. UU. y extender cada vez más su influencia en el mundo.

Ante el cortoplacismo y el *América First* del presidente Trump con el abandono del *Trans Pacific Partnership* (TPP), China se ha ido convirtiendo en un defensor del multilateralismo, la libertad de comercio y la lucha contra el cambio climático (las palabras no impiden que siga siendo uno de los grandes contaminantes), además de lanzar la Asociación Económica Integral Regional o el megaproyecto de la Nueva Ruta de la Seda (*Belt and Road Initiative*). Con el presidente Biden la agenda bilateral no ha cambiado y va de las cuestiones arancelarias y comerciales hasta las tecnológicas, humanitarias y estratégicas, a las que se ha añadido la guerra de Ucrania con la crisis energética y alimentaria que ha generado. Las relaciones chino-norteamericanas serán más previsibles con el presidente Biden, pero no sustancialmente diferentes. Como ha dicho el presidente norteamericano, China es un competidor de los EE. UU., pero no necesariamente un país con el que se esté abocado a entrar en un conflicto militar, al que empujaría la llamada trampa de Tucídides, conforme al modelo histórico de la guerra del

Peloponeso (s. V a. C., Esparta contra Atenas), tal como explicita el analista Graham Allison en su libro *Destined for war*.

Es claro también que la relativa normalidad pospandemia y la recuperación económica en curso, alterada por el conflicto ucraniano, va a cambiar algunas prioridades de la globalización, como la interdependencia, la deslocalización, la reindustrialización y la división internacional del trabajo. Particularmente, el debate del desacoplamiento (*decoupling*), al que los chinos llaman *tuo gou*, obligará a que los países presten más atención al riesgo que entraña poner en manos de China no solo los avances tecnológicos (microchips) con mayor incidencia en los mercados e incluso en la industria ligada al sector de la defensa, sino la producción de material sanitario sin mayor sofisticación, como ha ocurrido durante la pandemia con las mascarillas, todas ellas inicialmente fabricadas en China, sin que los países avanzados estuvieran en condición de dar una respuesta sanitaria urgente a algo tan básico como la protección que brindan las mascarillas.

China ha sido siempre una potencia continental, sin una gran experiencia militar reciente (con las excepciones de la lucha contra la ocupación japonesa, la guerra civil con los nacionalistas del Guomindang, la de Corea y otros conflictos de menor alcance con India, Rusia o Vietnam, además de los periódicos choques militares en el estrecho de Taiwán). Cuando se aspira al liderazgo global también son importantes la ideología y los valores, que China presenta como alternativa al mundo surgido después de la Segunda Guerra Mundial. Se ha dicho que la ideología y los valores son los lubricantes del liderazgo global, así como un sistema de alianzas, de los que hay numerosos ejemplos en la historia.

Asia ha sido, sin embargo, un continente refractario a las alianzas, que requieren un cierto grado de homogeneidad y valores compartidos, que no han estado tan presentes en Asia como en Europa. Como señala Henry Kissinger: «The political and economic map of Asia illustrates the region's complex tapestry». Más que por la vía de las alianzas militares, China aprovecha las oportunidades que brinda la conectividad, la innovación y la financiación de proyectos de infraestructuras, que constituyen una pesada carga financiera para los países de África o América Latina y les hacen, de algún modo, dependientes de China. Es lo que se ha dado en llamar la «trampa de la deuda». Además, China ha ido adquiriendo cada vez mayor peso en el sistema de las Naciones Unidas, especialmente en las agencias especializadas que tienen que ver con el desarrollo.

Aunque la visión de China no es rupturista, el objetivo no del todo confesado es reorientar el sesgo de la sociedad internacional más de acuerdo con los valores de su propia historia y civilización. Sin pisar demasiado el acelerador, ya que China, si bien no está satisfecha con el sistema de Naciones Unidas, ni con el funcionamiento de la sociedad internacional tras la Segunda Guerra mundial, no es menos cierto que el éxito de las reformas, su proyección a nivel global y el creciente bienestar de la población han hecho de China, segunda economía del mundo, uno de los principales gestores y beneficiarios de la globalización. La ruptura no ha de ser la carta preferida por los chinos. La competición ideológica y militar de la URSS con el mundo occidental solo produjo momentáneos dividendos. La URSS fracasó y desapareció, porque la economía no funcionó y descuidó el bienestar de la población. Exactamente lo contrario de lo que viene haciendo China desde 1978. China sabe manejar los tiempos y ganar peso y presencia gradualmente, sin más arma (hasta ahora) que el *soft power* y el objetivo del desarrollo económico para el país más poblado del planeta.

Unidad, estabilidad y desarrollo serán necesarios durante bastante tiempo todavía para crear la sociedad próspera a que aspiran los dirigentes chinos. Su diplomacia deberá estar a la altura de los retos del momento y buscar más la cooperación que la confrontación. Algunos comportamientos de China resultan hoy bastante inquietantes, especialmente con sus vecinos en un tema tan sensible como el mar de China Meridional. La alianza estratégica AUKUS, configurada por Australia, Reino Unido y EE. UU. es el resultado de la inquietud producida en la región indopacífica por el ascenso de China, las amenazas a Taiwán, el mar de China Meridional y su acercamiento a los pequeños Estados isleños del Pacífico.

5. China y la guerra de Ucrania

En contra de la idea bastante extendida entre analistas, políticos y medios de comunicación, con Francis Fukuyama a la cabeza, de que la democracia liberal se extendería en el mundo después de la desaparición de la URSS y sus satélites, más bien se observa empíricamente lo contrario, es decir, que estamos ante lo que Larry Diamond denomina una «recesión democrática». Más allá de los países democráticos, el resto del mundo ha experimentado la involución más que otra cosa, con amplio espacio para los regímenes autoritarios y la aparición de los populismos a ambos extremos del espectro político. Dicho esto hay que poner en pers-

pectiva lo que está sucediendo en Ucrania, donde están en juego los valores democráticos y su supervivencia, lo mismo que cuestiones territoriales, geopolíticas y de seguridad, en el entorno de una gran potencia autocrática y agresora, como es la Federación Rusa, acompañada en sus ambiciones globales por la China de Xi Jinping, aunque no sean pocas las diferencias entre los dos países.

China, segunda economía del mundo, es también uno de los máximos beneficiarios de la economía global, mientras Rusia, más allá de sus grandes recursos naturales y su potencial militar convencional (de dudosa eficacia en Ucrania), nuclear y espacial, es una economía lastrada por la ineficiencia y la corrupción. El estancamiento de la economía rusa resulta aún más evidente cuando se comparan los cambios experimentados por el PIB de los dos países. Hace 30 años el PIB de ambos era comparable, mientras hoy el PIB de China es diez veces el de Rusia. Asimismo, China representa el 20 % en el comercio exterior ruso y Rusia solo pesa el 2,5 % en el comercio exterior de China.

Putin, formado en la Guerra Fría, desprecia los valores occidentales, que considera decadentes, y mira en dirección de Asia Central, China, África o América Latina, buscando coincidencias e intereses compartidos. El primero de ellos, un frente geopolítico antioccidental, como se ha visto en su actitud hacia la OTAN, la UE y los EE. UU. Por otro lado, Putin ha jugado desde tiempo atrás con las divisiones en el seno de la UE y con la alta dependencia del gas ruso de países como Alemania o Austria, entre otros, y con lo que considera la debilidad estructural y militar de Europa, que el conflicto ucraniano ha puesto al desnudo. Sin la voluntad de resistir a Putin militarmente que mostraron desde el primer momento EE. UU. y Gran Bretaña, la «operación especial» para acabar con Ucrania habría sido un éxito, como ocurrió con Georgia, Crimea y el Dombás. Cuando se deja hacer a un autócrata la primera vez, siempre hay una segunda parte de consecuencias dramáticas.

Afortunadamente, la cohesión interna de la OTAN y la UE se ha reforzado y el compromiso de asistencia militar y humanitaria de la UE, lo mismo que en la aplicación de las sanciones, es una realidad. Como ha señalado Josep Borrell: «La guerra de Ucrania ha sido el despertar geopolítico de Europa». Quedan lejos las frases del presidente Macron de que «la OTAN estaba en estado de muerte cerebral» y de que «no se debe humillar a Rusia», resucitando una vieja prioridad diplomática de Francia desde el siglo XIX. Europa ha descuidado su defensa y la población se ha dedicado a cobrar «los dividendos de la paz» en la forma

de un Estado de bienestar cada vez con mayor presupuesto. Es el momento de hacer una pedagogía a favor de los gastos de defensa, sin los cuales la sostenibilidad de las democracias puede estar en peligro, como se ha visto.

Al hilo de la guerra de Ucrania, China y Rusia han reforzado su sintonía y sus coincidencias. Su amistad se ha calificado de fuerte como una roca y parecería por ello que su visión de la sociedad internacional es coincidente. La realidad, sin embargo, es más compleja. El rechazo a EE. UU., a la UE y a los valores occidentales ha aproximado a los dos gigantes de Eurasia, que ya vivieron en tiempo de Mao una etapa de gran proximidad y otra, que se tradujo en un profundo desencuentro, que puso a los dos países al borde de la guerra. Dicho esto, la mirada de China a la sociedad internacional es bien diferente. China es un actor fundamental de la economía global, papel del que Rusia está muy lejos.

Hasta ahora, China ha asentado su ascenso en el poder blando y privilegia la unidad en la estabilidad, el desarrollo de calidad, la innovación y una cierta forma de armonía universal de raíz confuciana. Esa es su tarjeta de visita para la gobernanza mundial. Rusia, por el contrario, es cualquier cosa menos un país cuyo ascenso esté ligado al poder blando. Queda patente en su bárbara aproximación a la guerra de Ucrania, en la que se conduce como un Armagedón sin límites ni cortapisas: la destrucción y la aniquilación por sistema, ya sean infraestructuras o personas. En el otro extremo y movida por sus intereses globales, China está abocada a una visión menos agresiva de sus intereses y prioridades, salvo, quizás, en la cuestión de Taiwán. No se ha desligado de Putin, pero se advierte una cierta incomodidad en la toma de posición inicial de China.

En Naciones Unidas, China ha continuado respaldando al presidente Putin, pero de manera algo matizada, optando por la abstención y quedándose fuera, por tanto, de las mayorías que han apoyado las resoluciones de condena de Rusia por la invasión de Ucrania, sobre todo en la Asamblea General. En el Consejo de Seguridad, en el Consejo de Derechos Humanos, en la Organización Mundial de la Salud, en el Tribunal Internacional de Justicia China ha dado su apoyo a Rusia, del mismo modo que el ministro de Asuntos Exteriores, Wang Yi, cuando al inicio de la invasión expuso un plan de cinco puntos para la resolución del conflicto por el diálogo, en el que señalaba que debían ser tomados en consideración los intereses de seguridad de todas las partes y que las cinco ampliaciones de la OTAN hacia el este estaban en la raíz del conflicto. El apoyo de China a Rusia tiene carácter estra-

tégico (energía por armas) y no será fácil que China se desmarque de esa posición, si bien la duración de la guerra, la violencia de las operaciones militares contra toda clase de objetivos, lo mismo que la amenaza de emplear el arma nuclear, los crímenes de guerra cometidos y las violaciones de los derechos humanos están produciendo alguna incomodidad en los dirigentes chinos.

Además, la guerra ha sumido a China en la contradicción: los cinco principios de la coexistencia pacífica, que vertebran la política exterior china desde los años cincuenta del siglo XX, entre ellos el respeto a la soberanía y la integridad territorial y la no injerencia en los asuntos internos han sido pisoteados por Rusia de manera flagrante. Por otro lado, la duración de la guerra, mucho más allá de lo esperado, y el particular desarrollo del escenario bélico, convertido en guerra híbrida, sin duda han dado pie a China para acometer alguna reflexión, que podría ser de utilidad en Taiwán, caso de que Pekín optara por el uso de la fuerza para la reunificación. Los chinos saben que la mejor guerra es la que se gana sin combatir. Taiwán es una isla, una gran economía y una potencia tecnológica (superior a China en el desarrollo de microchips), además de poder contar, en su caso, con el apoyo de países como EE. UU. y Japón. Los errores de cálculo han conducido a lo largo de la historia a resultados inesperados, tanto en el mismo escenario del combate como en las consecuencias políticas de una «operación especial» poco madurada.

6. El XX Congreso del PCCH

En 1956 en Moscú tenía lugar el XX Congreso del PCUS, que ha pasado a la historia como el punto de arranque de la desestalinización, con amplio y duradero impacto en el comunismo chino, y el pasado 16 de octubre iniciaba sus trabajos el XX Congreso del PCCH, que ha supuesto la entronización casi vitalicia de Xi Jinping, elegido para un tercer mandato como secretario general del Partido Comunista y como presidente de su Comisión Central Militar, que proporciona al titular de ese puesto un control absoluto sobre el Ejército Popular de Liberación. Una sólida plataforma de poder, que también subraya la preponderancia del partido sobre el poderoso estamento militar.

Este XX Congreso se celebra prácticamente a los cien años de la fundación del PCCH en Shanghái en 1921. Durante ese periodo se han sucedido veinte congresos, a veces en condiciones muy difíciles a la vista de la convulsa historia de China, sobre todo con anterioridad a 1949, por los enfrentamientos entre nacionalistas

y comunistas, la invasión japonesa a partir de 1937 hasta 1945 y la guerra civil entre 1945 y 1949, que concluye con el triunfo comunista y el establecimiento de más de dos millones de seguidores de Chiang Kai Shek en Taiwán. Siete congresos se celebraron antes de la fundación de la República Popular en 1949, tres durante la etapa de Mao y los diez restantes han desbrozado el camino a la política de reformas y apertura al exterior, a partir del tercer pleno del XI Comité Central que es cuando Deng Xiaoping introduce su paquete de reformas, que ha marcado la trayectoria ascendente de China hasta hoy.

Además de la indiscutible concentración de poder en la figura de Xi Jinping, que ejerce cada vez más un liderazgo sin contrapesos, que algunos colocan en la estela del ejercido por Mao Zedong, el por tercera vez secretario general se ha hecho un traje a la medida con la *elección* de un Comité Central (378 miembros entre titulares y suplentes) de afines y un Buró Político (25), de los que 7 constituyen su Comité Permanente, máximo órgano de poder en China, que son los más fieles a su liderazgo. El próximo marzo se abrirá un nuevo periodo de sesiones de la Asamblea Popular Nacional y en ella Xi Jinping se convertirá en presidente de la República Popular por tercera vez y será también en ese momento cuando el actual primer ministro, Li Keqiang, deje su puesto, para ser ocupado por un próximo entre los próximos.

Xi Jinping recordó que China había recorrido un notable camino en los últimos cien años desde la fundación del partido comunista en 1921, añadiendo que también en el último lustro se habían realizado grandes avances en el marco de la estrategia de revitalización del país. Todo ello en medio de grandes cambios globales. Se ha fortalecido el liderazgo del PCCH y se ha promovido un desarrollo de calidad con énfasis en la demanda interna. De este modo, se ha garantizado la seguridad y la estabilidad social, aunque no pocos nubarrones planeen en el horizonte.

Cierto que en este discurso el presidente Xi ha puesto más énfasis en la estabilidad y en la seguridad que en el desarrollo, mostrando así el difícil momento de la economía china, cuyo crecimiento este año rebasará escasamente el 3 %. Como viene siendo habitual, se ha subrayado la modernización de las Fuerzas Armadas, para dotarlas de eficacia en el combate. También la diplomacia se ha ejercido, dijo Xi Jinping, con características chinas, es decir, con mayor contundencia que en anteriores etapas, para hacer frente a los retos estratégicos de un mundo en cambio. En cuanto la pandemia, que ha tensionado la sociedad y

la economía con la política de cero covid, el presidente Xi subrayó que se había colocado la vida de la gente por encima de todo para evitar los casos importados y el surgimiento de brotes de contagio en el interior. La gestión del covid ha resultado problemática y los riesgos de una deriva política en la extensa protesta social en curso no están excluidos. Todo ello ha forzado al gobierno a suavizar su política de cero covid.

La situación internacional y el funcionamiento del mecanismo de un país, dos sistemas, así como la política de una sola China y la reunificación con Taiwán merecieron los comentarios del presidente, que reiteró, asimismo, las posiciones habituales. El diagnóstico de la situación internacional fue el esperado, reconociendo que el mundo ha entrado en una etapa de transformación y cambio y que la pandemia ha afectado fuertemente a la globalización. Las crisis globales son cada vez más graves, dijo, y la recuperación económica cada vez más lenta, al tiempo que crecen el unilateralismo y el proteccionismo. No hubo ni un asomo de mención a la guerra de Ucrania, tal vez porque no resulta fácil explicar el alineamiento de Pekín con la guerra de agresión llevada a cabo por V. Putin.

A los 25 años de la recuperación de la soberanía sobre Hong Kong (23 en el caso de Macao), China está satisfecha por el modo como está funcionando la fórmula «un país, dos sistemas»: los patriotas, dijo Xi Jinping, gobiernan Hong Kong, China ha ejercido sus competencias, incluso con la aplicación de la ley de Seguridad Nacional, y el orden reina en la región administrativa especial de HK, de acuerdo con la constitución de China y la ley Básica de la RAE. Se ha desarrollado, además, la zona de la Gran Bahía Guangdong-Hong Kong-Macao para mejorar la vida de la población. China, reiteró el presidente, garantizará en el largo plazo el estilo de vida y el sistema socioeconómico en vigor en Hong Kong.

En realidad, la relación de Pekín con HK ha sido compleja desde la recuperación de la soberanía en 1997. Hong Kong es una historia de éxito a nivel mundial, debido a los británicos y a la población china de la colonia. En Hong Kong no había democracia en sentido estricto en la etapa británica, pero sí era una sociedad abierta con libertades y garantías. Contaba con muchos elementos del Estado de derecho: administración profesional, judicatura independiente, un gran *know how* económico y financiero, universidades de alto nivel de excelencia y una prensa libre e independiente. La larga mano de China puede hacer peligrar este estado de cosas y por ello Pekín no debería introducir cambios radicales que alteren en exceso los hábitos de la excolonia y su

peculiar estilo de organizarse y trabajar. Sería beneficioso para China y para todo el mundo.

Sobre Taiwán, el presidente Xi repitió que China continuará luchando contra el separatismo, cuyo objetivo es la independencia de Taiwán y que se habían evitado las provocaciones y las interferencias del exterior. También reiteró que China no renunciaba al uso de la fuerza para el logro de la reunificación, que se lograría sí o sí, y que, en su caso, China valoraría sus opciones. El presidente Xi fue más tajante que otras veces, tal vez por el impacto de la reciente visita de Nancy Pelosi a Taipéi. La reiteración por parte del presidente Biden, durante la reunión que mantuvo en Bali con el presidente Xi, del apoyo de los EE. UU. a la política de una sola China ha sido, sin duda, tranquilizador para las autoridades de Pekín. Aunque se detecta un cierto apaciguamiento en la amplia y compleja agenda bilateral, las espadas seguirán en alto por largo tiempo. Por el momento, desde el punto de vista norteamericano, la relación bilateral se mantiene en el ámbito de una competición vigorosa, que no tiene por qué desembocar ni en una nueva Guerra Fría, ni en un conflicto armado, si bien el mar de China Meridional continúa siendo también un foco de tensión con claro potencial desestabilizador, como se ha visto en los últimos días de noviembre. Junto a ello, dos leyes norteamericanas, como la *Chips and Science Act* y la *Inflation Reduction Act*, dirigidas en buena parte contra China, pueden tensionar aún más la difícil relación bilateral.

Bibliografía

- Brizay, B. (2018). *Les trente empereurs qui ont fait la Chine*. Perrin.
- Cheng, A. (2007). *La pensée en Chine aujourd'hui*. Editions Gallimard.
- (2021). *Penser en Chine*. Editions Gallimard.
- Graham, A. (2017). *Destined for war*. Scribe.
- Hourmant, F. (2018). *Les années Mao en France*. Odile Jacob.
- Kennedy, P. (1988). *The Rise and fall of the great powers*. Unwin Hayman.
- Kissinger, H. (2015). *World order*. Penguin Random House UK.
- Lovell, J. (2019). *Maoism. A global history*. Penguin Random House UK.

Capítulo sexto

Magreb y Sahel: una vecindad desafiante

Jesús A. Núñez Villaverde

Resumen

Desde hace años, la perspectiva occidental europea del Magreb y del Sahel es prioritariamente securitaria. Ambas regiones, estrechamente interrelacionadas, son percibidos, por lo general, como sinónimos de amenaza y de riesgo, identificando a los flujos migratorios con un problema de seguridad y al terrorismo yihadista como una amenaza militar que se puede eliminar por medio del uso de la fuerza.

Además domina también un enfoque que pone el énfasis en consideraciones geopolíticas y geoeconómicas.

No obstante, hay otras alternativas para que el Magreb y el Sahel disfruten de un mayor nivel de desarrollo y de seguridad, y dejen de ser vistos con inquietud por sus vecinos.

Su estabilización es necesaria y demás posible, pero solo si se entiende como un proceso dinámico. Eso se debe traducir en un cambio de prioridades para colocar por encima no tanto la seguridad de los Estados como la seguridad humana de sus habitantes.

Es preciso comprender que la verdadera estabilidad de un territorio es la que deriva del convencimiento de quienes lo habitan

para preservar lo que tienen y para mejorar sus modelos de convivencia y de resolución pacífica de sus diferencias.

De igual modo, el imperio de la ley y el pleno respeto a los derechos humanos deben ser las guías básicas de actuación.

Palabras clave

Magreb, Sahel, geoeconomía, desarrollo, seguridad humana, amenazas, migraciones, yihadismo.

Maghreb and Sahel: a challenging neighbourhood

Abstract

For years, the Western European perspective of the Maghreb and the Sahel has been primarily security. Both regions, closely interrelated, are generally perceived as synonymous with threat and risk, identifying migratory flows as a security problem and jihadist terrorism as a military threat that can be eliminated with force.

In addition, an approach that emphasizes geopolitical and geoeconomic considerations also dominates.

However, there are other alternatives so that the Maghreb and the Sahel enjoy a higher level of development and security, and stop being viewed with concern by their neighbors.

Its stabilization is necessary and possible, but only if it is understood as a dynamic process. This must be translated into a change of priorities to place above not so much the security of the States as the human security of its inhabitants.

It is necessary to understand that the true stability of a territory derives from the conviction of those who inhabit it to preserve what they have and to improve their models of coexistence and peaceful resolution of their differences.

Similarly, the rule of law and full respect for human rights should be the basic guidelines for action.

Keywords

Maghreb, Sahel, geoeconomics, development, human security, threats, migrations, jihadism.

1. Introducción

Por encima de cualquier otra consideración, desde la perspectiva occidental europea, el Magreb y el Sahel —en realidad África entera— son percibidos mayoritariamente como sinónimos de amenaza y de riesgo desde hace años. Ese es el resultado del enfoque securitario que hoy domina la agenda internacional y que lleva a identificar a los flujos migratorios como un problema de seguridad, en lugar de verlo como un fenómeno propio de la globalización, y al terrorismo yihadista como una amenaza que se puede eliminar por vía militar. Un enfoque que tiende a dejar de lado tanto la corresponsabilidad acumulada en la creación de muchos de los problemas que hoy presentan esas dos regiones, no solo como resultado de la experiencia colonial, sino también por el modelo de relaciones instaurado tras su independencia. Un enfoque que, como directamente se deduce de cualquier análisis de la situación sobre el terreno, sencillamente no funciona, en la medida en que ni sirve para mejorar sustancialmente el bienestar y la seguridad de quienes allí habitan ni tampoco para aliviar los temores que despiertan en Europa su inestabilidad y su inseguridad.

Por supuesto, no se trata de obviar la cruda realidad de ambas regiones, tanto en el plano sociopolítico, como en el económico, en el de la seguridad y en el medioambiental. Y, desde luego, también hay que asumir que no existe una fórmula mágica para superar a corto plazo todos los retos y desafíos que ambas zonas concentran. Son muchos ya los diagnósticos realizados tanto sobre el Magreb¹ —con sus más de 105 millones de habitantes repartidos en sus 5,7 millones de kilómetros cuadrados y un PIB total que no supera los 340.000 millones de euros— como sobre el Sahel occidental² —habitado por unos 90 millones de personas en sus más de 5 millones de kilómetros cuadrados y un PIB regional de no más de 75.000 millones de euros.

¹ A los efectos de este texto se entiende por Magreb la región comprendida por Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez, miembros de la Unión del Magreb Árabe; a la que se añade el Sahara Occidental.

² En su máxima extensión la franja saheliana, que identifica a los países ubicados entre el desierto del Sahara y la sabana africana, abarca unos 6.000 km desde el océano Atlántico hasta el mar Rojo. El análisis recogido en estas páginas se centra en los países que componen el G-5 Sahel; es decir, Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger. Mauritania aparece, por tanto, como país magrebí y como saheliano.

2. Visión panorámica

Por eso, sin pretender volver a enumerar lo ya conocido por cualquier persona interesada en este amplio espacio africano, recogido en los informes regulares de diversos organismos internacionales cabe sintetizar lo que se extrae de ellos en los siguientes términos:

2.1. Las hipotecas de la historia

Los efectos del viejo esquema que las potencias europeas diseñaron en su día a partir de la descolonización de África son todavía hoy bien visibles. Desgraciadamente es un modelo que, en sus perfiles principales, aún sigue vigente, con el propósito central de asegurar allí nuestros intereses. Un objetivo al que se ha superpuesto cualquier otro, en un afán innegable de competencia por el control de sus valiosos recursos naturales, hoy reverdecido ante la apuesta que nuevos actores emergentes plantean en ese mismo escenario.

Para ello, cuando la historia forzó la descolonización, las metrópolis europeas apostaron por un esquema basado en tres pilares interrelacionados: a) el mantenimiento de la estabilidad a toda costa, orientada a la preservación de los intereses de dichas metrópolis; b) la explotación de sus ingentes recursos; y c) la preferencia por gobernantes locales que asegurasen los dos pilares anteriores.

2.1.1. La estabilidad a toda costa

Por un lado, lejos de entenderla como un medio al servicio de un fin superior —el bienestar y la seguridad de las poblaciones locales—, pronto se convirtió en un objetivo en sí mismo. Habitualmente se la ha interpretado como un mero mantenimiento del *statu quo*, sin pararse a evaluar si la situación que se pretende conservar es justa y sostenible o si, por el contrario, es el resultado del abuso y en sí misma generadora de exclusión e inseguridad para la mayoría de la población.

2.1.2. El afán por el aprovechamiento de los recursos

La gran diversidad y volumen de recursos naturales africanos, vitales para el desarrollo económico mundial, lleva estimulando

desde hace mucho tiempo la codicia por su posesión. Si primero las principales potencias europeas pudieron hacerlo de manera directa —colonizando esos territorios—, posteriormente hubo que echar mano de otros mecanismos para garantizar su control. Para ello se optó por una estrategia consistente en una división territorial que, sin tener en cuenta los deseos de las poblaciones locales, generó el actual rompecabezas africano, fragmentado y artificial, obligando a vivir juntos a comunidades que no tenían ningún deseo de hacerlo.

Ese comportamiento desembocó en la debilidad estructural de los Estados resultantes. Sus disensiones internas (cuando no la rivalidad frontal) aseguraban un cuasi permanente estado de violencia. Se buscaba asimismo evitar que surgiera un actor lo suficientemente poderoso como para cuestionar las reglas de juego impuestas desde el exterior en el arranque de la independencia, incluyendo una división internacional del trabajo que garantizaba la subordinación de los nuevos Estados a los intereses de potencias extranjeras. Por otro, facilitaba el permanente dominio de las antiguas metrópolis sobre sus antiguas colonias e incluso la injerencia directa cuando se consideraba que era necesaria la intervención directa (incluyendo la militar) para pacificar el territorio y apaciguar o eliminar a los violentos.

En este contexto, no puede extrañar que los intereses y deseos de las poblaciones locales no se hayan tenido en cuenta. Aunque el discurso (tan formalista como vacío de contenido real) ha manoseado constantemente los derechos humanos y la dignidad del individuo, como supuestas premisas básicas de una política exterior fundamentada en valores, principios y reglas, la realidad muestra sin disimulo que por encima de ellos han estado permanentemente la defensa de intereses geoeconómicos y geopolíticos.

En la actualidad, con el añadido del creciente interés mostrado por nuevos actores internacionales (con China, Rusia, India, Turquía o Japón en posiciones destacadas), asistimos a una renovada competencia por el control de esos mercados. Y nada indica que en esta nueva etapa los intereses de la ciudadanía local estén siendo tomados en mayor consideración que hasta ahora. Por el contrario, mientras los tradicionales actores occidentales critican —con razón— a los recién llegados a África por su desatención a los derechos humanos o a la promoción de los valores democráticos, no puede decirse que realmente los primeros estén tomando demasiado en serio sus propios argumentos en este terreno.

2.1.3. La opción por gobernantes sumisos

Dada la evidente dificultad para gestionar desde fuera los asuntos públicos y privados del continente, desde el principio de su independencia se impuso la conveniencia de contar con actores locales intermediarios que garantizaran el control sobre el terreno. A esto se unía, en el marco definido por la confrontación bipolar propia de la Guerra Fría, el interés por asociarse con aliados que neutralizaran los movimientos del adversario (fuera este Estados Unidos o la Unión Soviética).

A partir de estos presupuestos puede entenderse mejor que la vara de medida para identificar a esos aliados locales nunca haya sido su legitimidad, su calidad democrática o su sinceridad a la hora de promover un auténtico Estado de derecho. Lo que realmente ha contado en demasiadas ocasiones ha sido, llanamente, su grado de aceptación de los dictados de sus patrones extranjeros, en prosecución mutuamente beneficiosa del mantenimiento de una estabilidad que garantizase la conservación de sus respectivos privilegios.

Para quienes han venido defendiendo este modelo de relaciones a lo largo de las últimas décadas, incluso los puntuales ejercicios de apertura y reforma liderados por algunos gobernantes locales se han visto con recelo. Quienes se han atrevido a cuestionar el *statu quo* que los identificaba como actores subordinados, o quienes han apostado por reformas profundas de los imperfectos modelos heredados de la colonización, han sido percibidos como desestabilizadores y, por tanto, como un peligro que era necesario neutralizar o eliminar. Por otra parte, aun asumiendo que el desarrollo global es un camino deseable para toda sociedad, su implementación puede resultar indeseable para los que prefieren el *statu quo* vigente, aunque solo sea por el temor a que se desencadenen procesos de cambio que pongan en cuestión sus privilegios. De este modo, se comprende la frecuente inclinación de los gobernantes locales (con el consentimiento de sus aliados internacionales) a abortar verdaderas dinámicas de reforma estructural, en la medida en que ninguno de ellos desea verse expuesto a la incertidumbre que siempre supone controlar el resultado de un proceso que permita la emergencia de nuevos actores, con demandas que quizás no se acomoden a las dominantes hasta ese momento.

Son muchos los ejemplos que en ambas regiones responden a este esquema de dominio por control remoto. Como conse-

cuencia de ello, muchos gobiernos de la zona han acumulado un alto grado de corrupción e ineficiencia, al tiempo que han despilfarrado su legitimidad a los ojos de una población que ha sido crecientemente excluida de los beneficios derivados de la explotación de los ingentes recursos nacionales. Aunque nunca pueden olvidarse las excepciones democratizadoras, esta ha sido la regla general de unos países que, no por casualidad, ocupan los lugares de cola en desarrollo y seguridad a escala planetaria.

2.2. Una realidad socioeconómica inquietante

Salvo excepciones, la situación general de bienestar y desarrollo económico es negativa para la mayoría de la población, de tal modo que, cuando se mira al futuro, por muchas variables que puedan identificarse como potencialidades de desarrollo la triste realidad muestra una situación de empobrecimiento muy acusada.

En el terreno económico la evolución histórica deja pocas dudas sobre la sucesión de «décadas pérdidas», con niveles de crecimiento económico que quedan sistemáticamente por debajo del crecimiento demográfico. Y hoy, todavía bajo el impacto directo de la pandemia que estalló en 2020 y del indirecto que ha provocado la reordenación de la agenda internacional para atender los problemas internos de los principales actores mundiales, nada indica que ni el continente en su conjunto ni las dos regiones analizadas en estas páginas tengan un panorama más optimista a la vuelta de la esquina.

Una simple mirada al Informe de Desarrollo Humano de 2021 echa por tierra el afro-optimismo que *The Economist* propugnaba justo antes del estallido de la pandemia. Así, de un total de 191 países analizados, Chad aparece en el puesto 190, Níger en el 189, Malí en el 186, Burkina Faso en el 184, Mauritania en el 158, Marruecos en el 123, Libia en el 104, Túnez en el 97 y Argelia en el 91.

2.3. Un panorama político de escasa legitimidad

Ambas regiones están experimentando una clara dinámica autoritaria, con sistemáticos retrasos en la celebración de procesos electorales, reformas constitucionales para eliminar la limitación de mandatos, falsificaciones de resultados electorales y hasta golpes de Estado más o menos exitosos. Un dato más que

habla de la resistencia a mejorar la situación en este terreno es que a pesar de que en 2012 entró en vigor la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad (aprobada el 30 de enero de 2007) todavía Libia, Marruecos y Túnez siguen sin ratificarla.

Abundando más en este campo, en el Bertelsmann Transformation Index de 2022³, solo Túnez figura como una democracia deficiente⁴, mientras que Burkina Faso y Níger aparecen como democracias altamente deficientes. Más atrás aún figuran Argelia, Malí y Mauritania como autocracias moderadas y, cerrando el listado de 137 países, Chad, Marruecos y Libia son calificadas como autocracias duras. Esto no quiere decir que el Magreb y el Sahel sufran un colapso democrático irreparable, pero es bien visible el deterioro que las sitúa muy lejos de la verdadera estabilidad política, la democratización y la sostenibilidad económica; todo ello agravado por una crisis económica de la que aún les costará mucho salir.

En términos de corrupción África también ocupa, según los datos que maneja Transparency International, las posiciones de cola a nivel mundial. Así, en su informe sobre 2021⁵, que recoge datos de 180 países, Libia (en el puesto 172) aparece el primero de los Estados aquí analizados, seguido de Chad (164), Mauritania (140), Malí (136), Níger (124), Argelia (117), Marruecos (87), Burkina Faso (78) y Túnez (70).

2.4. Una seguridad seriamente cuestionada

Con respecto a la seguridad, la situación no es mucho más optimista ni en el nivel estatal —referido a la seguridad de los Estados— ni en el personal —entendido como seguridad humana.

En términos cuantitativos, y siguiendo los datos de la Escuela de Cultura de Paz recogidos en su informe Alerta 2022⁶, de los 32 conflictos armados activos que se contabilizaron en el mundo en 2021, África seguía ocupando el primer lugar, con 15 focos. La gravedad de los que se registran en Libia, Malí y Región del Lago

³ <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/transformation-index-bti-2022-all-1>

⁴ Queda por ver cuál será el impacto del giro autoritario impuesto por el presidente Kais Saied en julio de 2021.

⁵ <https://www.transparency.org/en/publications/exporting-corruption-2022>

⁶ <https://escolapau.uab.cat>

Chad hablan por sí solos, sin olvidar que el del Sahara Occidental se ha reactivado desde finales de 2020. Y a estos hay que sumar también los escenarios de tensión internacional que definen a Malí y Níger.

Por otra parte, la amenaza del terrorismo yihadista sigue siendo una trágica realidad violenta desde hace años. En todo caso, como recoge el Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo (OIET)⁷, noviembre terminó con el tercer registro más bajo de 2022 sobre atentados registrados en el Sahel occidental, con un total de 99⁸, de los que Malí (con 36) y Burkina Faso (con 30) acapararon las primeras posiciones. Por otro lado, el número total de bajas producidas en ese mismo mes ascendió a 215, de las que 123 corresponden a civiles y las 92 restantes a personal militar o policial. Si se considerasen los miembros de grupos terroristas muertos durante la perpetración de esos atentados o a lo largo del desarrollo de operaciones de seguridad, la cifra final resultante ascendería a 470. Mientras tanto, en el Magreb, por cuarto mes consecutivo, no se registró ningún atentado yihadista.

Las zonas principalmente afectadas por esta amenaza se localizan en la Triple Frontera (norte de Malí y Liptako-Gourma [entre Burkina Faso y Níger]), la región centro-norte de Burkina Faso, la zona central de Malí, las provincias del sureste y suroeste de Burkina Faso y la zona occidental de Níger. Aun así, lo que demuestran sistemáticamente los datos y las tendencias sobre el terreno (apuntando ya a la expansión hacia el golfo de Guinea) es que, por un lado, el terrorismo no es la principal amenaza a la seguridad de estos países, si se la compara con tantas fallas estructurales que explican la inseguridad humana para la mayoría de sus pobladores. Pero, por otro, también sería un error pensar que no existe o que es una mera creación fantasmal de determinados actores. Por desgracia, como bien demuestra la creciente actividad y expansión territorial de grupos como el Estado Islámico en el Sahel (EIS) y la coalición yihadista conocida como JNIM (Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes o Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin), no solo contra la población civil y las fuerzas locales de seguridad, sino también entre ellos mismos, luchando por la

⁷ *Informe sobre Actividad yihadista en el Magreb y el Sahel*. (Noviembre de 2022). <https://observatorioterrorismo.com/actividades/actividad-yihadista-en-el-magreb-y-el-sahel-noviembre-2022/>

⁸ El informe incluye no solo a Burkina Faso, Chad, Malí y Níger, sino también a Benín, Camerún, Nigeria y Togo.

hegemonía territorial, sigue habiendo individuos y grupos con capacidad y voluntad para seguir sembrando el terror en la zona.

2.5. Un impacto medioambiental desmedido

Es bien sabido que África es el continente que menos contribuye a la crisis climática, identificada como una amenaza existencial para la humanidad. E igualmente es conocido que se trata del territorio que más duramente está sufriendo sus consecuencias⁹. Así se deduce de los datos que apuntan a que inundaciones como las que han afectado en 2022 a buena parte de África occidental son un 80 % más probables por esa misma crisis climática. Y a pesar de ello, África, según Bloomberg NEF, solo atrae menos del 1 % de la financiación internacional en energías renovables.

En términos generales, como resultado de las sequías, las inundaciones y el abandono de las tierras de cultivo (en muchas ocasiones forzado por la violencia que asola al Sahel, donde más del 80 % de la población depende de la agricultura para sobrevivir), la Organización Mundial de la Salud estima que a finales de 2022 había más de 33 millones de personas que necesitaban ayuda alimentaria urgente. Entretanto, más de 35 millones de personas (incluyendo 6,7 millones de menores) pasan hambre en África central y occidental a causa del cambio climático, la inseguridad y la subida de precios de los alimentos. Una cifra que, según la ONU, podría alcanzar un récord histórico de 48 millones en 2023. No puede extrañar que esa situación contribuya decisivamente a aumentar la inestabilidad, la violencia y los flujos migratorios, cuando ya se contabilizan más de 2,7 millones de personas forzosamente desplazadas en todo el Sahel.

3. Desafíos y retos inmediatos

En todo caso, aunque esa inquietante imagen de partida podría hacer pensar lo contrario, sigue habiendo salida al final del túnel en el que ambas regiones están metidas desde hace demasiado tiempo. Una salida que en ningún caso puede pasar por la insistencia en esquemas que han demostrado sobradamente su inadecuación para hacer frente a los problemas que acumulan,

⁹ Según la ONU el aumento de la temperatura ha contribuido a reducir en un 34 % el crecimiento de la productividad agrícola en África desde 1961, más que en cualquier otra región del mundo.

sino que debe basarse en una estrategia multilateral y multidimensional a largo plazo centrada en el binomio desarrollo-seguridad y en la que se impliquen tanto los actores locales como los exteriores. En esa línea, es posible identificar los principales retos y desafíos cuya superación debería servir para poner las bases de otra agenda muy distinta a la actual. Entre ellos, y sin ánimo de exhaustividad ni de prevalencia de unos sobre otros, cabría citar los siguientes:

3.1. Empoderamiento local

Resulta imprescindible que la población magrebí y saheliana se haga dueña de su propio destino. Tras décadas (por no decir siglos) de apropiación por parte de otros, resulta urgente que sean ellos mismos los que lideren las estrategias que se pongan en marcha. Tal vez sea este el problema más relevante de la agenda, aunque no sea aparentemente tan visible como otros. Nada sólido se puede construir si no es protagonizado en primera instancia por los actores locales. Eso no quiere decir que haya que dejarlos solos, sino que hay que acompañarlos de otro modo.

Queda mucho por hacer en este campo para modificar un rumbo que en demasiadas ocasiones ha desembocado en políticas gubernamentales dirigidas específicamente a cercenar la posibilidad de que exista una sociedad civil fuerte y autónoma. Y esa carencia sigue siendo una pesada carga para imaginar un futuro distinto.

3.2. Buen gobierno

La aspiración en este caso no es tanto el reforzamiento de interlocutores válidos a los ojos de los organismos internacionales como el apoyo a líderes y autoridades realmente empeñados en la consecución de niveles de bienestar y seguridad aceptables para el conjunto de sus ciudadanos. El desafío es bien notable si se tiene en cuenta que no pocos de estos países pueden calificarse con propiedad como Estados frágiles y empobrecidos. En ellos el Estado ha perdido el monopolio del uso legítimo de la fuerza, no es capaz de proveer servicios básicos a buena parte de su población y no tiene presencia efectiva en todos los rincones del territorio nacional.

Y la manera de revertir esa fragilidad no puede venir del mercado, sino principalmente del reforzamiento del aparato estatal.

Esto implica luchar decididamente contra una corrupción, estructural en muchos casos, y contra un alto nivel de ineficiencia en la gestión de los asuntos públicos. Para promover más Estado y para hacerlo más responsable ante sus ciudadanos es preciso, asimismo, apostar desde el exterior por la reforma de las reglas de juego que durante mucho tiempo han llevado a preferir el mantenimiento de unos interlocutores escasamente legitimados e insensibles a las preocupaciones y necesidades de sus propias sociedades.

3.3. Potenciación del sector productivo

La necesidad de romper su imagen de meros poseedores de recursos naturales pasa por transformar unas economías de monocultivo, asociadas a la mera explotación de materias primas, en otras más diversificadas. Si lo logran podrán no solamente atender mejor a sus propias necesidades, sin tener que depender en tan alto grado como ocurre actualmente de las importaciones, sino también integrarse en la economía global en condiciones para competir ventajosamente en algunos nichos de mercado.

3.4. Desarrollo de infraestructuras básicas

Una tarea que lleva a pensar no solamente en las clásicas —pero fundamentales— necesidades viarias, sanitarias..., sino también en la relativamente novedosa pero ya muy acusada brecha digital, que está definiendo otra barrera que se añade a las anteriores para configurar un escenario de mayor exclusión. Sin la movilización sostenida de capitales públicos y privados no será posible encarar un esfuerzo de ese calibre. En las condiciones actuales no resulta sencillo activar la voluntad de estos últimos, por lo que es esencial que las instituciones públicas —nacionales y multilaterales— lideren en una primera etapa la tarea.

Sirva a modo de ejemplo el dato de que el 42 % de los africanos carecen aún hoy de suministro eléctrico en sus hogares y en 16 países africanos ese porcentaje supera el 50 %, con Burkina Faso a la cabeza (con el 81 % del total).

Sin estas infraestructuras resulta altamente improbable que se puedan reducir las enormes brechas de desigualdad que hoy existen tanto entre países como en el interior de muchos de ellos. En todo caso, para hacernos una mínima idea del reto que el con-

tinente tiene por delante en este campo baste con recordar que la propia UA calcula que se necesitan al menos 90.000 millones de dólares en inversiones anuales en infraestructuras durante la próxima década para superar las carencias actuales. En términos positivos, el Banco Mundial sostiene por su parte que, si la región alcanza la media del nivel del resto del mundo en desarrollo en cuanto a la calidad de sus infraestructuras, su PIB per cápita podría aumentar un 1,7 % al año.

3.5. Desarrollo de capital humano cualificado

Las evidentes deficiencias de los sistemas de educación en muchos de estos países terminan generando, simultáneamente, una constante fuga de cerebros y una falta de mano de obra suficientemente cualificada para cubrir las demandas del propio tejido productivo. Modificar esa situación solo podrá lograrse a medio plazo con una apuesta múltiple por la alfabetización de amplias capas de la población sin escolarizar y por la mejora de la calidad de la enseñanza profesional y universitaria en todas las ramas del saber.

Este reto es más exigente aún en un entorno sometido a una constante presión migratoria y a movimientos forzados de refugiados y desplazados, originados tanto por desastres naturales como por la crisis climática o por conflictos violentos. Sirva de ejemplo el pronóstico de que, siendo el continente más afectado por el calentamiento global, se prevé que más de 80 millones de personas deberán abandonar sus hogares por el cambio climático en los próximos treinta años.

De especial relevancia en cualquier estrategia dirigida a la potenciación del capital humano es el empoderamiento de las mujeres. Esta apuesta arranca con su plena alfabetización y culmina en su inclusión en los mecanismos formales de toma de decisiones, sin olvidar evidentemente su integración laboral y la eliminación de cualquier tipo de discriminación contra ellas.

3.6. Resolución de conflictos abiertos

Conscientes de la bomba de relojería que suponía la herencia recibida en la descolonización —con el trazado de unas fronteras artificiales y arbitrarias—, solo cabe calificar como sabia la decisión adoptada en su día por la extinta Organización de la Unidad

Africana (OUA) al aceptarlas globalmente como definitivas. Aunque se pretendía con ello evitar que volviera a abrirse la puerta a nuevos focos de violencia, estos no han podido ser sorteados en muchas ocasiones y, por el contrario, como sucede hoy en el caso de Malí o Libia, apuntan a nuevas tensiones secesionistas.

Los problemas provocados por los casos aún por rematar se suman a otras dinámicas de violencia que corren el peligro de hacerse endémicas, lastrando poderosamente la posibilidad de una convivencia pacífica y dificultando aún más cualquier estrategia de desarrollo. Todo ello sin olvidar que buena parte de la violencia desatada en ambas regiones, sobre todo en el Sahel, obedece más a la acción directa de las fuerzas armadas y de seguridad y a grupos mercenarios —como Wagner— que al resto de los actores implicados.

3.7. Gestionar adecuadamente el crecimiento demográfico

Basta con recordar que las previsiones actuales hablan de 2.500 millones de habitantes para 2050 en todo el continente, un volumen que exige una reformulación radical de muchas de las políticas vigentes. La falta de sistemas educativos y sanitarios adecuados, de viviendas dignas y de condiciones para integrar en el mercado laboral a las nuevas oleadas de demandantes de empleo, conforman en gran medida las bases para una explosión generalizada con capacidad para exportar una acusada inestabilidad mucho más allá del contorno geográfico de ambas regiones.

El acusado ritmo de crecimiento demográfico es el resultado, por un lado, del descenso de la mortalidad, pero por el otro, y a diferencia de otras partes del mundo, de la alta tasa de fertilidad que todavía se registra en África occidental. Un ejemplo paradigmático es Níger que, con una tasa de fertilidad de 7,2 hijos (la más alta del mundo), pasará de 20 millones de habitantes a 200 para 2100.

3.8. Mejorar las capacidades para hacer frente a las crisis humanitarias

Sean las derivadas de un desastre natural o de un conflicto violento, las consecuencias de las crisis humanitarias se convierten, si no son tratadas en debida forma, en nuevos elementos belígenos. Ninguna de las dos regiones cuenta hoy con medios sufi-

cientes ya no para resolver los problemas que ocasionan estos fenómenos, sino tan siquiera para paliar sus efectos más perniciosos, tanto en el terreno alimentario como en el cuidado de la salud, la cultura, el medioambiente y la educación.

Por otra parte, según el índice global de habitabilidad (publicado por *The Economist*), entre las diez ciudades menos habitables del mundo se encuentran Trípoli y Argel. Una realidad preocupante que habla de insatisfacción de las necesidades básicas y de graves carencias en materia de seguridad humana.

Como ocurre en el tratamiento de la violencia, también en este terreno el enfoque prioritario debe ser la prevención, potenciando mecanismos de alerta temprana que permitan, con la adecuada voluntad política para ello, una acción igualmente temprana.

4. Estrategias de respuesta

Para hacer frente a tantos retos y desafíos con ciertas posibilidades de éxito solo un esfuerzo multilateral y multidimensional de largo aliento puede modificar sustancialmente el actual rumbo de las dos regiones aquí analizadas, permitiéndoles desarrollar sus enormes potencialidades. No basta, por tanto, con hacer más de lo mismo, aunque se logre incrementar porcentualmente (lo que no siempre ocurre) el nivel actual del esfuerzo; sea en el terreno de la ayuda oficial al desarrollo, en el de las relaciones comerciales, al apoyo a las fuerzas armadas y de seguridad o en cualquier otro. Es imperioso, por el contrario, modificar las bases de un modelo que ha mostrado sobradamente sus limitaciones y que apunta, si no se modifica el rumbo, a un escenario todavía más sombrío. Y para calibrar hasta qué punto esa necesidad ha terminado por calar íntimamente en quienes se supone que tienen un interés principal en los asuntos africanos, conviene repasar los rasgos principales de la agenda intraafricana y de la que los principales actores externos desarrollan con el continente.

Resulta inmediato entender que el desafío que plantea África en su conjunto y las dos regiones aquí examinadas va mucho más allá del terrorismo y de los flujos migratorios. Sin embargo, no parece que así lo hayan entendido ni los actores locales —desde los gobiernos locales hasta organismos como la Unión Africana (UA), la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Unión del Magreb Árabe (UMA)— ni actores externos tan relevantes como Estados Unidos, la Unión Europea,

China o Rusia, interesados por una razón o por otra en lo que allí sucede.

4.1. Apoyo continental y regional

En cuanto a los primeros, cabe concluir que ninguno de los gobiernos de los nueve países incluidos en estas páginas ha demostrado un rendimiento a la altura de los retos. Y a pesar de las carencias estructurales que presentan en diferente grado, ese pésimo balance no es tanto el resultado de su incapacidad como de la ausencia de voluntad política para priorizar el interés general por encima de los particulares. No son países sin recursos naturales —agrícolas, energéticos, minerales...— y sin condiciones que permitan imaginar una vida digna y pacífica para el conjunto de sus pobladores. No son, dicho de otro modo, países pobres, sino países empobrecidos como consecuencia de una determinada forma patrimonialista y clientelar de entender el ejercicio del poder por parte de unas elites interesadas, con apoyo externo, en explotar las riquezas locales en su propio beneficio.

Por el camino se ha desaprovechado el caudal transformador de procesos como la llamada «primavera árabe» —con ejemplos tan trágicos como el que sigue asolando Libia o la involución que experimenta actualmente Túnez— o las insistentes reclamaciones de amplias capas de la población saheliana ante la desatención de sus propios gobernantes a sus demandas y expectativas. Y nada indica que la solución a los numerosos desafíos que enfrentan vaya a llegar de la mano de quienes ahora mismo ocupan las distintas palancas de poder en todos ellos.

No mejora mucho la valoración si se asciende al nivel regional o continental. Por lo que respecta a la Unión Africana, necesariamente hay que partir de la idea de que se trata de un actor imperfecto, muy limitado para cumplir con su propio planteamiento — «soluciones africanas a problemas africanos»—, con una escasa autonomía presupuestaria y en cuyo seno los cálculos nacionalistas y de lucha por la hegemonía continental lastran poderosamente su desarrollo.

En el terreno económico nada ejemplifica mejor esa idea como el Tratado de Libre Comercio Africano, en vigor desde el 30 de mayo de 2019, que pretende crear una de las zonas de intercambios económicos más grandes del mundo, incluyendo una unión aduanera con libre circulación para capitales y viajeros de nego-

cios, un mercado común, una unión monetaria y una comunidad económica. Obviamente un proceso tan complejo y ambicioso necesitará años para poder implementar todas sus propuestas, que incluyen la eliminación de los aranceles en un 90 % para la mayor parte de los bienes de consumo, con la idea de que esa medida provocará un incremento de más del 50 % del comercio intraafricano, acompañado de un mayor estímulo para atraer a la inversión extranjera. Por añadidura, se espera que también aumente sustancialmente la producción africana, su diversificación económica y su industrialización.

En paralelo también se está desarrollando el proceso de ratificación del Protocolo de Libre Circulación de Personas, que ya han refrendado más de treinta países africanos y que busca facilitar que los africanos puedan beneficiarse de la creación de empleo esperada allí donde se produzca. Si se logra completarlo se posibilitaría la libre circulación de personas y la protección del derecho de residencia de los africanos en cualquier país del continente.

A la espera de que esa ambición declarativa se transforme en hechos, la percepción generalizada es que, al menos hasta ahora, la UA no ha servido para mejorar las condiciones de vida del conjunto de la población africana, a pesar de ir creando estructuras potencialmente útiles como el Consejo de Paz y Seguridad, el Sistema Continental de Alerta Temprana, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) o la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad (que incluye la creación de unas Fuerzas Africanas de Estabilización, compuestas por cinco brigadas regionales que nunca han llegado a estar operativas). Queda por comprobar, asimismo, si su Agenda 2063 —aprobada en 2013 con el objetivo de hacer de África un continente autosuficiente y sostenible— tiene mejor suerte.

A escala regional cabría calificar a la Unión del Magreb Árabe, en el mejor de los casos, como una institución hibernada prácticamente desde su creación en 1989. El bien visible desencuentro entre Argelia y Marruecos, implicados en una dinámica armamentística altamente desestabilizadora, al que se suma inevitablemente el conflicto del Sahara Occidental, hace imposible imaginar que a medio plazo la UMA pueda desempeñar algún papel positivo para atender tanto a los problemas de seguridad como a los de desarrollo que aquejan a los cinco países magrebíes. Por su parte, la CEDEAO¹⁰, creada en 1975, apenas ha podido concretar en hechos

¹⁰ Entre sus quince miembros solo figuran Burkina Faso, Malí y Níger.

su intento de sumar fuerzas para hacer frente a problemas comunes, potenciando algunos mecanismos de resolución pacífica de las diferencias y posibilitando la aplicación de economías de escala a proyectos que, de otro modo, no tendrían atractivo ni opciones de éxito. Pero, a la vista de los resultados cosechados hasta ahora, es inmediato concluir que ninguna de ellas ha sido capaz de provocar un salto cualitativo ni a nivel nacional ni regional. Queda por ver en qué se concreta la decisión adoptada por los países miembros el pasado 4 de diciembre para crear una nueva fuerza regional para combatir el yihadismo y los golpes de Estado.

Algo más recorrido ha tenido la iniciativa del denominado G5 Sahel, creada en febrero de 2014 con la intención de implementar un enfoque integral para garantizar las condiciones de paz, desarrollo, seguridad y gobernanza en Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger. Posteriormente, en 2017, se decidió la creación de la Fuerza Conjunta del G5 Sahel (FC-G5S), directamente ligada a la lucha contraterrorista para intentar hacer frente a la expansión de los grupos armados que amenazan gravemente la seguridad regional.

Aunque quepa considerar acertados sus presupuestos de partida, el balance que hoy puede presentar esta iniciativa es muy insatisfactorio. Por un lado, nunca ha contado con la verdadera implicación de los gobiernos participantes, más allá de los proyectos estrictamente securitarios. Tampoco ha logrado movilizar recursos mínimamente relevantes para atender a una tarea multidimensional como la que se formulaba en su arranque. Por otro, desde ningún punto de vista se puede afirmar que la amenaza terrorista sea hoy menor a la que ya había cuando se decidió crearla. Por último, la deriva golpista que ha afectado a algunos de sus integrantes —como Burkina Faso, Chad, Malí y Níger— ha terminado por desbaratar el proyecto, hasta el punto de provocar una crisis institucional de muy difícil salida a corto plazo.

A pesar de todo ello, y desde que se confirmó en junio de 2022 la salida de Malí, tanto del G5 Sahel como de la FC-G5S, los otros países miembros parecen decididos a revitalizar la FC-G5S, con especial atención a los cambios en la situación humanitaria y de seguridad en la región.

4.2. Apoyo internacional

En términos generales, África es vista, sobre todo, como un problema/amenaza (Unión Europea), como un buen negocio (China)

o como un campo de juego en la competencia entre grandes potencias (Estados Unidos-China y Estados Unidos-Rusia; sin olvidar la obvia presencia de la Unión Europea y los intentos de otras potencias regionales por mejorar su posición). Y cada uno de ellos, más allá de discursos aparentemente bienintencionados, juega con lo que tiene a mano (dinero, armas, mercenarios...) para intentar influir en sus socios, aliados y clientes africanos en defensa de sus propios intereses, sin demasiado esfuerzo por disimular su desinterés por la suerte de la población local.

1. En este contexto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través de sus múltiples agencias apenas ha logrado paliar parcialmente los sufrimientos derivados de la acumulación de tantas carencias y situaciones conflictivas. Y si en el ámbito del desarrollo no hay ninguna referencia significativa que haya hecho seguridad tampoco es mejor el balance. Así ocurre con la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de la ONU en Malí (MINUSMA), seriamente incapaz tras los anuncios de retirada de Alemania, Reino Unido y Costa de Marfil. La propia ONU considera, asimismo, que las divergencias políticas entre los Estados del G5 Sahel dificultan el apoyo de la MINUSMA a la FC-G5S. Y algo similar cabe concluir sobre el rendimiento de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL)¹¹, totalmente superada por una situación de conflicto a varias bandas en el que es imposible identificar a algún actor con capacidad real para, al menos, estabilizar la situación de un país que parece avanzar hacia la fragmentación territorial.

De poco sirve ante esa realidad —sin presupuestos adecuados y sin capacidad para sumar voluntades— que la ONU siga subrayando la necesidad de apoyar al G5 Sahel, y de apostar por «una respuesta multidimensional coordinada entre los países vecinos» con apoyo regional e internacional, así como sostener que la FC-G5S debe ser el principal freno al deterioro de la seguridad en el Sahel.

2. En lo que respecta a Estados Unidos, mientras sigue reduciendo sus importaciones de hidrocarburos africanos y no prioriza sus relaciones comerciales e inversoras, sirva la cumbre Estados Unidos-África, celebrada entre el 13 y el 15 de diciembre de 2022, como señal más reciente del interés

¹¹ Autorizada por la Resolución 2009 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas del 16 de septiembre de 2011.

por no perder el paso en un continente en el que otros competidores se están mostrando cada vez más activos¹². En todo caso, a la espera de ver lo que da de sí lo que los 49 jefes de Estado africanos¹³ y un numeroso grupo de empresarios han debatido con Joe Biden, no parece que vaya a cambiar ni el enfoque —predominante securitario— ni los volúmenes de ayuda —unos 55.000 millones de dólares para los próximos tres años— que puedan provocar un verdadero cambio de paradigma.

Así, en el terreno de la seguridad podemos comprobar cómo, de los trece países foráneos con presencia militar en el continente, Estados Unidos (junto a Francia) destaca con unos contingentes desplegados en diferentes países y misiones de unos 7.500 efectivos. Por una parte, Washington cuenta para el continente con un mando estratégico (AFRICOM, desde 2007), mantiene operativas al menos 34 instalaciones dispersas por el continente (once de ellas en el Cuerno de África), a las que ha añadido la Base Aérea 201, en Níger. Pero, por otra, tanto su estrategia para África (presentada en diciembre de 2018) como sus más recientes anuncios apuntan a una inminente reducción de su implicación militar en el continente, ante la necesidad de atender a otros escenarios prioritarios (China, sobre todo). Sea como sea, resulta muy improbable que Washington se desentienda de un territorio en el que la amenaza terrorista sigue creando serios problemas y desde el que puede atender mejor a la defensa de sus intereses en Oriente Medio y el mar Rojo.

3. Respecto a la Unión Europea, a pesar de seguir siendo el principal socio comercial, el primer inversor y donante de ayuda para el desarrollo del continente, su incapacidad para dotarse de una voz única en el escenario internacional debilita su influencia en unas regiones cuya inseguridad repercute muy directamente en la seguridad de los Veintisiete. Eso no ha impedido, en todo caso, la adopción de una Estrategia UE-África, así como de la Estrategia Integrada de la Unión Europea en el Sahel, aprobada por el Consejo Europeo el 16 de abril de 2021, y la celebración de cumbres al más alto

¹² En ese marco cabe también mencionar la creciente presión de Washington sobre Teodoro Obiang Ngema para evitar que China tenga una base naval en el Atlántico.

¹³ No fueron invitados los mandatarios de Burkina Faso, Eritrea, Guinea, Malí y Sudán.

nivel¹⁴, hasta llegar a la celebrada en Bruselas los días 16 y 17 de febrero de 2022. En ella la UE presentó un nuevo plan de ayuda estimado en unos 150.000 millones de euros para los próximos cinco años en una multiplicidad de sectores que van desde la compensación por el impacto que pueda provocar la transición energética, hasta la respuesta a la pandemia y la creación de infraestructuras. Todo ello trufado de críticas africanas por la falta de concreción y por entender que ofrece realmente escaso dinero nuevo (en muchos casos son fondos ya comprometidos anteriormente, presentados en un nuevo envoltorio) y con un trasfondo en el que se hace patente el interés de Bruselas por no verse desplazada por Pekín o Moscú.

Mientras tanto, más allá de las palabras que aparecen en los comunicados finales de dichas cumbres y en otros documentos —que apuntan en la dirección correcta de construir una «asociación renovada para la solidaridad, la seguridad, la paz y el desarrollo económico sostenible»—, los hechos demuestran que los campos en los que más acciones se terminan concretando son el de la lucha contra el terrorismo yihadista y el control de los flujos migratorios, dejando en un plano muy secundario cualquier punto de la agenda.

Y, por añadidura, en ese terreno no siempre se siguen las directrices que emanan de Bruselas, sino más bien las que termina imponiendo París. Así, resulta también inmediato concluir que, más allá de las hipotecas acumuladas por su controvertida *Françafrique*, la defensa de sus intereses geoeconómicos (con el uranio de Níger en primer término) y empresariales auguran una permanencia en la zona de largo plazo. Y en ese empeño, vuelve a sobresalir la apuesta militarista, que incluye la potenciación de las capacidades de unas fuerzas armadas y de seguridad locales que no se distinguen precisamente por su respeto de los derechos humanos.

Ahora, tras el fin de la operación *Barkhane* y el redespliegue francés en Níger, la expulsión de las tropas francesas de Malí y Burkina Faso, el anuncio de retirada de Alemania y República Checa, la suspensión de las actividades de adiestramiento de la Misión de Instrucción de la Unión Europea

¹⁴ La primera Estrategia Conjunta África-UE fue adoptada por los líderes europeos y africanos en la segunda Cumbre UE-África, celebrada en Lisboa en 2007.

en Malí (EUTM Mali)¹⁵ y la indefinición sobre el arranque de la recientemente aprobada Misión de Cooperación Militar de la Unión Europea en Níger (EUMPM Níger), no parece que la UE esté en condiciones de recuperar de inmediato ningún tipo de liderazgo en una zona en la que algunos gobiernos locales están mostrando sus claras preferencias por otros socios. Ni tampoco se vislumbra que los Veintisiete hayan llegado a entender que el enfoque de seguridad, y la insistencia en el protagonismo de los instrumentos militares, no resulta eficaz por sí solo para modificar unas tendencias desestabilizadoras que hunden sus raíces en la falta de bienestar y de derechos de la inmensa mayoría de la población de la región saheliana.

4. La presencia de China en África y particularmente en estas regiones es históricamente más reciente. Pero aun así China ya rivaliza con la UE como primer socio comercial del continente y se ha convertido ya en el primer empleador extranjero y el principal suministrador de armas al África subsahariana, estableciendo acuerdos en materia de defensa con diversos Estados y adelantando así a Rusia que, desde 2014, ha firmado una veintena de acuerdos militares con Estados africanos. Y todo apunta a un mayor nivel de relaciones en el marco del ambicioso proyecto chino de La Franja y la Ruta, tal como se puede constatar en cada nuevo foro de cooperación China-África¹⁶.

A diferencia de lo que otros actores externos plantean en referencia a los derechos humanos o la promoción de la democracia, Pekín define su acercamiento al continente africano como un compromiso sin fines políticos y solo centrado en promover el desarrollo del continente con una cooperación basada en la igualdad y el beneficio mutuo. De ese modo, sin tratar de imponer abiertamente su visión del mundo, su modelo y sus prioridades, parece ajustarse mucho mejor a las prioridades de los gobiernos africanos. En general, en lugar de entretenerse en microyectos e iniciativas abstractas o genéricas, Pekín es más ambicioso y se dedica a resolver problemas concretos, cumpliendo

¹⁵ España figura a finales de 2022 como el primer contribuyente a esa misión, con 316 efectivos, aunque el propio Ministerio de Defensa ya ha anunciado que el contingente experimentará una reducción «importante» en 2023.

¹⁶ El primero se celebró en Pekín en 2000 y el más reciente, el octavo, el 29 de noviembre de 2021.

en gran medida con los plazos de entrega previstos y sin practicar una injerencia en los asuntos internos tan notoria como la que caracteriza a Bruselas o a Washington.

5. Por último, Rusia se esfuerza por recuperar y mejorar los vínculos que Moscú ya tuvo con el continente en la etapa de la Guerra Fría. Eso supuso, por ejemplo, que el comercio entre Rusia y África se incrementara un 185 % en el periodo 2005-2015, con una atención especial en el ámbito energético (incluyendo planes para construir centrales nucleares), en minería y, cada vez más, en venta de armas y despliegue de mercenarios.

Ese creciente nivel de relaciones ha desembocado, en octubre de 2019, en la celebración del I Foro Económico Rusia-África, al que asistieron 43 jefes de Estado y de gobierno, representantes de otros 11 países y más de 10.000 invitados de la sociedad civil (empresarios en su mayoría). Para Moscú se trata de una apuesta que, a semejanza de lo que Pekín está haciendo, trata de asentar una relación que se fundamenta en un pasado compartido —recordando que la URSS jugó un papel destacado en la liberación de los pueblos africanos y se opuso al racismo y al *apartheid*— y en la generosidad rusa —condonando la deuda externa de algunos países africanos—. Es cierto que Rusia supone menos del 1 % de la inversión extranjera directa en el continente y que solo tiene armas, mercenarios y cereales que ofrecer. Pero también lo es que eso le permite ganar puntos a la vista de los intereses de algunos gobernantes locales que, como mínimo, buscan jugar la carta rusa para amortiguar las presiones occidentales en términos de defensa de los derechos humanos o de democratización.

5. Vía alternativa

Dado que nada de lo que se ha hecho hasta ahora por parte de ninguno de los actores mencionados más arriba ha permitido que el Magreb y el Sahel disfruten hoy de un mayor nivel de desarrollo y de seguridad, y dejen de ser vistos con inquietud por sus vecinos, parece obligado buscar otros esquemas alternativos. De hecho, pocas dudas puede haber de que, si se mantiene el rumbo actual, el futuro de ambas regiones está plagado de nubarrones aún más oscuros.

La estabilización del Magreb y del Sahel es necesaria, pero solo si se entiende como un proceso dinámico. Eso debe traducirse, primero, en un cambio de tendencia con respecto a la situación actual. Además, debe suponer un cambio de prioridades para colocar por encima no tanto la seguridad de los Estados como la seguridad humana de sus habitantes, atendiendo a sus necesidades más perentorias y a la neutralización de las amenazas que de manera más directa afectan a sus vidas. Es preciso comprender, en consecuencia, que la verdadera estabilidad de un territorio es la que deriva del convencimiento de quienes lo habitan para preservar lo que tienen y para mejorar sus modelos de convivencia y de resolución pacífica de sus diferencias. Es ésa la estabilidad a la que se debe aspirar, en un proceso que, en lugar de inclinarse por consideraciones geopolíticas y geoeconómicas en las que prima el enfoque securitario, opte por la seguridad humana, el imperio de la ley y el pleno respeto a los derechos humanos como guías de actuación.

Asumir esa visión supone, asimismo, ir más allá de la mera gestión de los problemas para aspirar a su resolución. El primer enfoque, que ha sido el preferido hasta hoy, únicamente se interesa por establecer «cordones sanitarios» que encapsulen los problemas africanos, en un intento (cada vez más baldío) de mantenernos a salvo de lo que allí ocurre. En línea con este planteamiento, de carácter netamente reactivo, solo se actúa ante estallidos de violencia o ante sucesos que puedan poner en cuestión los intereses realmente prioritarios. Una fórmula que solo aspira a volver a una indeseable situación de partida, sin promover verdaderas soluciones estructurales.

Es, por tanto, el segundo enfoque (el de la resolución de los problemas) el que debe orientar la respuesta, entendiendo la necesidad de eliminar las causas profundas que terminan por provocar los estallidos violentos en sociedades sin suficientes mecanismos de mediación, negociación y resolución pacífica de las controversias. Lo prioritario en este terreno, desde una óptica esencialmente preventiva, es reducir drásticamente las brechas de exclusión —sociales, políticas y económicas— que posibilitan el caldo de cultivo en el que germina la violencia y se activan los flujos migratorios. Todo ello sin olvidar, lógicamente, la necesidad de cerrar definitivamente los conflictos violentos que salpican hoy al continente, procurando poner en marcha programas de reconstrucción postbélica que impidan su recaída a corto plazo. Hoy por hoy sigue siendo esta una asignatura pendiente en la mayo-

ría de las sociedades aquí analizadas; pero aun reconociendo la complejidad de su implementación, no puede caber duda alguna sobre su idoneidad para impulsar esfuerzos prolongados y simultáneos en el terreno del desarrollo y de la seguridad.

Y si, como demuestra la historia reciente del continente, no son consideraciones éticas las que movilicen la necesaria voluntad política para modificar de raíz esos esquemas, debería serlo al menos el puro egoísmo inteligente. Aquel que entiende tanto la imposibilidad del sostenimiento de un modelo desigual e injusto como la creciente interdependencia en un mundo globalizado en el que nuestras necesidades (alimentarias, energéticas...) no podrán ser cubiertas durante mucho más tiempo aplicando la misma fórmula. Lo que, en consecuencia, se plantea como camino no ya prioritario sino radicalmente obligatorio es entender que el desarrollo propio no puede asentarse en el subdesarrollo de nuestros vecinos y que, igualmente, nuestra seguridad no puede lograrse a costa de la inseguridad de quienes nos rodean.

Capítulo séptimo

Nuevas oportunidades para América Latina

Cristina Manzano

Resumen

América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones más afectadas por los diferentes impactos de la pandemia causada por la COVID-19, en términos sanitarios, económicos y sociales. Las previsiones económicas para 2023 no son halagüeñas, por las tendencias inflacionarias generalizadas, especialmente en los sectores energético y alimentario, y por el incremento de los endeudamientos públicos para cubrir las necesidades más acuciantes del coronavirus. Sin embargo, las transiciones verde y digital que debe acometer la región para adaptarse a los desafíos climáticos y tecnológicos en marcha ofrecen oportunidades para transformar el sistema productivo y relanzar el contrato social. En ese proceso, las relaciones de los países latinoamericanos entre ellos, con su entorno y con las principales potencias globales determinarán la forma y el éxito de dichas transformaciones.

Palabras clave

América Latina y Caribe, transición verde, transición digital, relaciones regionales.

New opportunities for Latin America

Abstract

Latin America and the Caribbean has been one of the regions most affected by the coronavirus pandemic, posing challenges to public health, social wellbeing, and the economy. Economic forecasts for 2023 are concerning, due to inflationary tensions, especially in the energy and food sectors, and compounded by the increasing public debt generated to cover the immediate needs imposed by the pandemic. The region must accomplish the green and digital transitions to be able to adapt to the current climate and technological challenges. That transition process offers new opportunities to transform the production model and renew the social contract. The relationships between Latin American countries and with the main global powers will determine the trajectory and the success of the transition process.

Keywords

Latin America & the Caribbean, green transition, digital transition, regional relationships.

Michael Reid describió América Latina como «el continente olvidado». La región, decía, no solía ser objeto de la atención global: ni tan pobre como África, ni tan vibrante como Asia, ni tan conflictiva como Oriente Medio... El autor, corresponsal entonces de *The Economist* y gran conocedor de la realidad latinoamericana, observaba sin embargo una serie de tendencias que la situaban como uno de los laboratorios más interesantes del mundo. En aquel momento, 2007, países como Brasil, México o Chile estaban introduciendo políticas para impulsar el crecimiento y reducir la pobreza, la desigualdad y la injusticia social. El principal desafío político era el populismo chavista. Diez años más tarde Reid tuvo que revisar su obra. Tantas y tan diferentes cosas habían pasado en lo político, lo económico, lo social y lo internacional, que requería una actualización (Reid, 2007; 2017).

Hoy la cuestión no es tanto si América Latina está o no en el foco, sino en qué estado logrará salir de la sucesión de crisis más recientes: la caída del precio de las materias primas, el impacto de la pandemia y las repercusiones de una inflación global que la invasión rusa de Ucrania ha acelerado. La pregunta que flota en el aire y en los círculos intelectuales es si será posible evitar una nueva década perdida¹. En la memoria, aquel periodo de los años ochenta marcados por el Consenso de Washington, con elevadísimas deudas externas, una inflación rampante y tipos de cambio enloquecidos, que llevó a la parálisis económica a numerosos países de la región.

Pese a que desde CEPAL ya advierten de que la situación es «peor que en los 80»², este ejercicio no pretende caer en posiciones catastrofistas o deterministas. Su intención, más bien, es presentar un resumen de la realidad económica y geopolítica de América Latina y el Caribe (ALC), así como recoger algunas propuestas sobre las perspectivas de la región, siendo conscientes, eso sí, de que la incertidumbre es hoy la única variable segura en cualquier análisis.

¹ A esa pregunta ha dedicado un número monográfico *Pensamiento Iberoamericano*, la revista editada por la Secretaría General Iberoamericana: «El camino de la recuperación. ¿Cómo evitar una nueva década perdida», 3.ª época/01/2022. Disponible en: <https://www.segib.org/?document=revista-pensamiento-iberoamericano-el-camino-de-la-recuperacion-como-evitar-una-nueva-decada-perdida-3ra-epoca-01-2022>. Todos los enlaces incluidos se encuentran activos a fecha de cierre del presente documento, 30 de noviembre de 2022.

² Stott, M. (2022). Latin America's stagnation 'worse than the 1980s', says UN official. *Financial Times* (27 de noviembre de 2022). Disponible en: <https://www.ft.com/content/5c50cfec-6f07-46ed-8990-3c91fc3a34ad>

1. Paisaje después de la pandemia

Se ha repetido hasta la saciedad que Latinoamérica ha sido, en términos de vidas humanas, la región más afectada por el coronavirus. Aunque las cifras no son estáticas, a mediados de octubre de 2022, según la Organización Mundial de la Salud, habrían fallecido cerca de 1.800.000 personas a causa de la pandemia³, un 27,4 % del total mundial de fallecimientos registrados. Casos como los de Brasil, con cerca de 690.000, México con 330.000, Perú con 217.000 o Argentina, con 130.000 son algunos ejemplos de la magnitud de la tragedia humana, sanitaria y económica. Se mezclan ahí políticas que van desde el negacionismo —como el del entonces presidente brasileño, Jair Bolsonaro— hasta la falta de acceso a las vacunas, que llegaron con retraso en comparación con otras regiones del mundo.

Con todo, a mediados de 2022 casi el 70 % de la población latinoamericana estaba completamente inmunizada⁴, aunque ahí también las cifras varían según los países: entre el 90 % de Chile y más del 80 % de Uruguay, Argentina o Perú, el 50 % de Honduras, Bolivia o Venezuela, y el apenas 36 % de Guatemala. En términos absolutos, 224 millones de personas aún no habían recibido una sola dosis.

Al tremendo coste humano y sanitario se ha sumado la contracción económica causada por los confinamientos, una de las mayores a nivel mundial. En conjunto, América Latina perdió un 6,9 % de su producto interior bruto en 2020, si bien en 2021 logró remontar, casi en la misma proporción, con un crecimiento del 6,6 %⁵. Las previsiones, sin embargo, apuntan a cifras muy tenues tanto en 2022 como en 2023 (un 3 % y un 2 %, respectivamente), lo que supondría que no se recuperarían los niveles de PIB per cápita de 2014 hasta 2025, según las previsiones del FMI⁶. Ese rango de cifras se confirma también en los motores

³ WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. Organización Mundial de la Salud. Disponible en: <https://covid19.who.int/table>. Cifras a 14 de octubre de 2022.

⁴ Harrison *et al.* (2022). Cronología: rastreando el camino hacia la vacunación en América Latina. AS/COA (15 de julio de 2022). Disponible en: <https://www.as-coa.org/articulos/cronologia-rastreando-el-camino-hacia-la-vacunacion-en-america-latina>

⁵ CEPAL, CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas. Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) total anual a precios constantes. Disponible en: https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=2207&area_id=131&lang=es

⁶ Gloomy and More Uncertain. (2022). *World Economic Outlook Update* (July 2022). Fondo Monetario Internacional (FMI). Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022>

regionales, con un cálculo del 2,1 % para México en 2022 y del 1,5 % en 2023, y, para Brasil, de un 2,5 % y un 0,8 %, según la OCDE⁷. Asimismo seguirá cayendo el peso del PIB de la región respecto al PIB global, que pasaría de un 8,4 % en 2014 a un 7 % en 2025⁸.

Junto al bajo crecimiento, otra variable preocupante que persiste en el horizonte es la inflación, que se sitúa en una media del 12,5 %. Es cierto que está lejos de los escandalosos porcentajes de finales de los 80 y principios de los 90, con cifras que superaban los 1.000 puntos porcentuales⁹; también lo es, sin que sirva de consuelo, que el fenómeno afecta a buena parte del planeta, liderado por Turquía con un pico que alcanzó el 83,5 % en septiembre de 2022, frente a un 20 % en el mismo periodo del año anterior¹⁰. Detrás de las tendencias inflacionarias se encuentran factores como los cortes en las cadenas de suministro causados por los cierres de los puertos chinos y la brusca reactivación de la actividad económica tras el frenazo de la pandemia, que se han visto agravados y acelerados por la guerra en Ucrania y sus consecuencias en los mercados de la energía y los alimentos. Las previsiones apuntan a una cierta estabilización a lo largo de 2023, con una media de entre el 6 % y el 10 %, salvo en Argentina y Venezuela donde permanecería por encima del 25 %¹¹.

Como resultado de esa suma acumulada de crisis, la pobreza ha recuperado niveles que no veía desde hace una década.

«El año 2020 vio un aumento generalizado de la pobreza y la pobreza extrema, que alcanzaron el 33,0 % y el

⁷ Paying the price of war. (2022). *OECD Economic Outlook, Interim Report September 2022*. Disponible en: <https://www.oecd.org/economic-outlook/september-2022/>

⁸ Domenech *et al.* (2022). El crecimiento económico de América Latina tras la pandemia y el riesgo de una nueva década perdida. *Pensamiento Iberoamericano*, 3.^a época/01/2022. Pp. 89-99. Disponible en: <https://www.somosiberoamerica.org/wp-content/uploads/2022/10/CAP3-DOMENECH-RUIZ-SICILIA.pdf>

⁹ CEPAL, CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas. Tasa de crecimiento anual del índice de precios al consumidor: diciembre a diciembre. Disponible en: https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=2484&area_id=712&lang=es

¹⁰ Turkey inflation hits new 24-year high of 83 % after rate cuts. (3 de octubre de 2022). *Reuters*. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/middle-east/turkeys-inflation-hits-fresh-24-year-high-83-after-rate-cuts-2022-10-03/>

¹¹ Álvarez, J. y Barrett, P. (2022). Inflation to be Elevated for Longer on War, Demand, Job Markets (27 de abril de 2022). IMF Blog. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/04/27/blog-cotw-inflation-to-be-elevated-for-longer-on-war-demand-job-markets-042722>

13,1 % respectivamente. 204 millones de personas no tuvieron ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas y, de ellas, 81 millones de personas carecieron de los recursos para adquirir una canasta básica de alimentos»¹².

Es obvio que el alza de precios de los alimentos, de la energía y de los fertilizantes, impulsada por la guerra en Ucrania, no hace sino agudizar la situación de los más vulnerables.

Dos colectivos se han visto especialmente afectados por el impacto de la pandemia y el empeoramiento de los indicadores: los jóvenes y las mujeres.

Los jóvenes latinoamericanos sufrieron un periodo más largo de cierre de escuelas que los escolares de otras regiones: entre 50 y 70 semanas, frente a la media global de 40 semanas registrada por Unesco¹³. Ello reduce, sobre el papel, la probabilidad de completar la secundaria en 14 puntos. El repentino vuelco hacia la educación en línea durante los periodos de confinamiento afectó de manera especialmente negativa al 46 % de los niños de entre 5 y 12 años de la región, que vive en hogares que no están conectados a la red. A ello se suma que solo entre el 10 % y el 20 % de los estudiantes de hogares con menores ingresos cuentan con ordenadores portátiles en sus hogares, frente al 70 %-80 % de los estudiantes de los niveles socioeconómicos más altos que sí los tienen¹⁴.

En cuanto a las mujeres, la COVID-19 ha supuesto la tormenta perfecta. El hecho de que hasta un 54 % de ellas trabajara en el sector informal explica en buena medida el impacto en el ámbito laboral: ocupan un 75 % del sector de los cuidados y un 93 % del servicio doméstico. Por cierto, que el empleo informal ha aumentado en estos últimos años, hasta suponer entre un 50 % y un 80 % de la creación neta de puestos de trabajo entre 2020 y 2022; es decir hoy 1 de cada 2 personas ocupadas en la región

¹² CEPAL, CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas. Población en situación de pobreza extrema y pobreza según área geográfica. Disponible en: https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=3328&area_id=930&lang=es

¹³ Total duration of school closures. Education: from disruption to recovery. Unesco. Disponible en: <https://webarchive.unesco.org/web/20210921150247/https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#durationschoolclosures>

¹⁴ Basco, A. (2021). Brechas omnipresentes en América Latina (5 de enero de 2021). *esg/obal*. Disponible en: <https://www.esglobal.org/brechas-omnipresentes-en-america-latina/>

está en situación de informalidad, según la Organización Internacional del Trabajo¹⁵.

Volviendo al impacto sobre las mujeres, a la precariedad intrínseca a la informalidad se añade que un número mayor de ellas tiene un menor acceso y capacitación en tareas que requieran tecnología. Solo un ejemplo: un 49 % de mujeres frente a un 33 % de hombres no sabe cómo utilizar Internet. Una de las consecuencias más visible ha sido el aumento de la tasa de pobreza, hasta alcanzar un 22 %, o lo que es lo mismo, la impresionante cifra de 118 millones de mujeres. También en materia de salud se han visto más afectadas, al representar el 57 % de todo el personal médico y sanitario y haber estado, por tanto, en la primera línea de la batalla contra la enfermedad¹⁶. Una consecuencia colateral de la pandemia ha sido el incremento en la violencia sexual, que han experimentado 1 de cada 4 mujeres en este periodo de confinamiento.

Sirvan los datos anteriores como una somera radiografía del estado de la región después de dos años de crisis causada por la pandemia de coronavirus y que se superponía a una situación ya complicada en el periodo anterior. En resumen, América Latina sale debilitada económica y socialmente, con una profundización de brechas estructurales —pobreza, educación, mujeres, jóvenes—. Sufre también el efecto de políticas como el aumento de tipos de interés en Estados Unidos, para contener la inflación. Por otra parte, países como Venezuela, Argentina o Ecuador tienen problemas con los pagos de sus deudas públicas. La media de endeudamiento latinoamericano es del 77 % del PIB (oscila entre el 307 % de Venezuela y el 30,6 % de Guatemala)¹⁷, inferior a las tasas que vemos en algunos estados europeos (118 % en España; 150,30 % en Italia, en 2021), pero sin contar con el

¹⁵ Maurizio, R. (2022). Un crecimiento débil y crisis global frenan la recuperación del empleo en América Latina y el Caribe (septiembre 2022). *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2022*. Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_854764.pdf

¹⁶ Un amplio repaso al impacto de la pandemia sobre las mujeres en América Latina y Caribe puede encontrarse en: COVID-19 y género. (2021). *Pensamiento Iberoamericano*, 3.ª época/01/2021. Disponible en: <https://www.segib.org/?document=revista-pensamiento-iberoamericano-covid-19-y-genero-3ra-epoca-01-2021>

¹⁷ Toledo-Leyva, C. (2022). ¿Cuáles son los países latinoamericanos más endeudados? (27 de octubre de 2022). *DW*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/cu%C3%A1les-son-los-pa%C3%ADses-latinoamericanos-m%C3%A1s-endeudados/a-63568737>

respaldo de entidades supranacionales compradoras como el Banco Central Europeo.

En el lado positivo del análisis, según el informe Global Latam,

«Los mercados financieros regionales han mostrado una enorme resiliencia en esta crisis respecto a episodios anteriores, lo que es atribuible a las condiciones financieras favorables en todo el mundo, pero también al buen manejo macroeconómico y mayor credibilidad en el comportamiento de bancos centrales en la mayoría de países latinoamericanos»¹⁸.

Además, también en el lado positivo, pese a la fuerte apreciación del dólar —no hay que olvidar la dolarización de varias economías latinoamericanas—, la mayoría de los países ha logrado controlar el valor de sus monedas gracias a una reacción rápida y agresiva de sus bancos centrales¹⁹.

Como respuesta a las presiones inflacionarias, numerosos gobiernos están aplicando políticas de austeridad, incluso aquellos de izquierdas, más proclives tradicionalmente a políticas expansionistas. Encontrar el equilibrio entre contener la inflación sin comprometer el crecimiento hasta el punto de ahogar las economías es el gran desafío del momento —no solo para ALC—. Junto a ello, será necesario fortalecer las instituciones para poder atraer inversores externos que complementen la acción pública.

En ese objetivo, la geopolítica y las relaciones de América Latina con las principales potencias globales tendrán un papel decisivo en la recuperación.

2. El contexto geopolítico

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 y la guerra que asola el país desde entonces ha dado un nuevo impulso a la geopolítica como prisma para analizar el estado del mundo y de las relaciones internacionales. Mientras que en Europa se vive como una amenaza existencial y en Estados Unidos como una agresión directa al orden internacional y el sistema de valores

¹⁸ *Global Latam 2021*. (2022). ICEX-Segib. Disponible en: <https://www.investinspain.org/content/dam/icex-invest/documentos/publicaciones/latam-desk/Global%20LATAM%202021.pdf>

¹⁹ Melzy, R. (2022). *LatAm in Focus: Superpesos? Coldplay Dollars? Inside Latin America's Currency Markets* (10 de noviembre de 2022). AS/COA, podcast. Disponible en: <https://www.as-coa.org/articles/latam-focus-superpesos-coldplay-dollars-inside-latin-americas-currency-markets>

occidental, otras regiones observan el conflicto con perspectivas diferentes, marcadas, eso sí, por consecuencias aceleradas o profundizadas por la guerra como el aumento de la inflación o de los precios de los alimentos.

Pero antes de analizar el impacto del conflicto en Ucrania sobre América Latina, hagamos un repaso a las propias relaciones de la región con las diferentes potencias globales.

2.1. Estados Unidos

Es inevitable empezar este análisis con la siempre compleja relación con el vecino del norte. La llegada a la presidencia de Joe Biden prometía devolver cierta normalidad, más al tono que al fondo, de las relaciones hemisféricas. Es cierto que Donald Trump, con su manejo como armas de coerción de las políticas comercial y migratoria, agudizó tensiones que ya existían. Como dejó bien claro durante su campaña electoral —con tintes marcadamente racistas y xenófobos— una de sus prioridades era poner freno a la inmigración irregular. Para ello endureció la política migratoria, con medidas como la separación de menores de sus padres (que luego tuvo que revertir por la polémica generada) o la construcción del famoso muro en la frontera con México.

En el terreno comercial, se empeñó en revisar el acuerdo de libre comercio de Norte América (NAFTA, en sus siglas en inglés), y en su lugar empujó la firma del USMCA (United States, Mexico, Canada Agreement) (Márquez de la Rubia, 2020), que introduce disposiciones específicas para pequeñas y medianas empresas, y novedades en los campos del comercio digital y la lucha contra la corrupción. Asimismo, aumentó los porcentajes de los componentes que deben ser fabricados en uno de los tres países del acuerdo para poder disfrutar de aranceles cero.

En las antípodas ideológicas y frente a los ataques recibidos en múltiples aspectos, el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador optó por el pragmatismo. No en vano, Estados Unidos sigue siendo un importantísimo socio comercial para la región, con acuerdos de libre comercio con once países. En 2019 sumó un 33 % de las importaciones de mercancías de América Latina y el Caribe, y el 44 % de las exportaciones. México se llevó la mayor parte de ese pastel, con un 77 % de las importaciones estadounidenses de la región y el 61 % de las exportaciones hacia la misma (Aguirre, 2020).

Por otro lado, y pese al alineamiento ideológico con el presidente brasileño Jair Bolsonaro, Brasil obtuvo alguna mejora en su relación comercial con Estados Unidos, con algunas exenciones, pero poco más. Precisamente siguiendo un enfoque ideológico, Trump buscó aliados en su batalla contra el bloque bolivariano, su particular eje del mal: Venezuela, Cuba y Nicaragua. Decisiones erráticas, como la anulación del acercamiento con Cuba que había iniciado su antecesor o el apoyo al opositor Juan Guaidó —para luego dejarlo languidecer—, junto al desprecio por las instituciones multilaterales de la región —como se manifestó con el controvertido nombramiento del presidente del BID— marcaron su mandato.

Habiendo recorrido el continente durante su etapa como vicepresidente, Joe Biden es un buen conocedor de América Latina, lo cual había generado expectativas de un nuevo impulso en las relaciones tras su llegada a la Casa Blanca. La realidad, sin embargo, ha mostrado ser tozuda. Los enormes desafíos internos —lucha contra la pandemia y contra la crisis económica y enorme polarización política— dejaron poco margen en los inicios del mandato demócrata para la política exterior. Es más, la salida atropellada de Afganistán en agosto de 2021 infligió un duro golpe a la imagen global del país. Como se comentaba anteriormente, sí se cambió el tono, Washington volvió a los foros multilaterales de los que se había distanciado Trump y se anunció un cambio —una «rehumanización» se podría considerar— de la política migratoria. De hecho, una de las primeras medidas de la Administración Biden fue anunciar una reforma legislativa que facilitaría el acceso a la ciudadanía estadounidense a 11 millones de inmigrantes irregulares en un plazo de 8 años, reforma que en noviembre de 2022 no ha visto aún la luz. Por otra parte, se han mantenido muchas de las políticas de la etapa anterior. Así, por ejemplo, solo entre enero y septiembre de 2022, más de 1 millón de personas que pretendían solicitar asilo en EE. UU. fueron devueltos a sus países o a México, amparándose en una ley aprobada en 2020 para proteger la salud pública durante la pandemia²⁰. Ya lo había advertido unos meses antes en Guatemala, en su primera gira por la región, la vicepresidenta

²⁰ Barros, A. (2022). Ahead of US Midterms, How Has US Immigration Policy Changed? (21 de septiembre de 2022). *Voa*. Disponible en: <https://www.voanews.com/a/ahead-of-us-midterms-how-has-us-immigration-policy-changed/6757483.html>

Kamala Harris: «No vengáis. Si llegáis a nuestra frontera, seréis devueltos»²¹.

Un momento que podía haber escenificado una nueva etapa en las relaciones hemisféricas fue la Cumbre de las Américas, celebrada en junio de 2022 en Los Ángeles. Fue, sin embargo, una ocasión perdida. Como anfitrión —por el sistema rotatorio de turnos—, Estados Unidos tenía la potestad de elegir a los participantes. Buena parte de la atención del encuentro se centró en quiénes habían sido invitados y en quiénes no; en quiénes asistirían finalmente y quiénes no. Washington dejó fuera de la lista a las dictaduras —Cuba, Venezuela, Nicaragua— y otros como el presidente de México decidieron no acudir en solidaridad, aunque sí lo hizo su ministro de Exteriores.

Dado que las expectativas no eran muy altas, la Cumbre tuvo en su haber el ser el primer encuentro hemisférico presencial tras la pandemia, así como el volver a poner de manifiesto cuáles son los temas más críticos para el continente: las cuestiones sanitarias, la violencia, las migraciones y China.

Un cambio significativo ha sido la recuperación de cierto diálogo con Venezuela en 2022. La guerra en Ucrania y la consiguiente crisis energética han hecho necesaria la búsqueda de nuevas fuentes de suministro de petróleo. Pero más allá de eso no se han visto movimientos significativos en la política estadounidense hacia Venezuela, ni siquiera a raíz de la disolución del Gobierno interino de Juan Guaidó por parte de la opositora Asamblea Nacional venezolana en diciembre. Sí ha calificado de positivas las negociaciones entre la oposición y el gobierno de Nicolás Maduro en México y sí ha reiterado su deseo de apoyar la búsqueda de una solución que permita unas elecciones libres y justas en un futuro próximo. También los cambios políticos —con las victorias de Boric en Chile, Petro en Colombia y, recientemente, Lula en Brasil— abren una nueva etapa en la región a la que Estados Unidos no quiere permanecer ajena, aunque no está claro cuál será su enfoque.

Pero el gran tema, al menos en el plano teórico, en la agenda latinoamericana de la Administración Biden —enmarcado en el contexto de la rivalidad geopolítica entre las dos superpotencias— es la creciente presencia de China en la región. En el plano teórico,

²¹ BBC. (2021). Kamala Harris tells Guatemala migrants: 'Do not come to US' (8 de junio de 2021). Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-57387350>

porque no han sido muchas las iniciativas norteamericanas reseñables para contrarrestar el poder chino. Caben citarse, si acaso, las presiones a algunos países para evitar el despliegue de la red 5G basada en tecnología china²². Las prioridades de la política exterior estadounidense parecen encontrarse en otro lado.

Pese a ello, la confianza de los latinoamericanos en el gobierno de Estados Unidos se ha recuperado, alcanzando casi los niveles de la etapa Obama, tras un acusado declive durante la presidencia Trump: mientras en 2018-2019 apenas un 39 % de los encuestados declaraba confiar en el gobierno estadounidense, en 2021 había aumentado a un 57 %²³.

2.2. China

La presencia china en América Latina ha ido aumentando sin pausa en los últimos 25 años, tanto en comercio, inversiones e infraestructuras como en poder blando. Hoy es el primer socio comercial de la mayoría de los Estados suramericanos. Tiene acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y Perú. Con Ecuador se han concluido las negociaciones en el arranque de 2023; queda pendiente solo la firma oficial. En diciembre, por cierto, se celebró la XV Cumbre Empresarial entre China y América Latina y el Caribe, en Guayaquil, que se saldó con el compromiso de profundizar la cooperación en la interconectividad e innovación y de acelerar el desarrollo de la economía digital.

Asimismo, Pekín ha iniciado negociaciones para un acuerdo de libre comercio con Uruguay, lo que ha generado cierta polémica en el seno de Mercosur.

En 2021, el comercio entre ambos bloques ascendió a 451.000 millones de dólares, un 41 % más que el año anterior²⁴; en 2002

²² Hobbs, C. y Torreblanca, J. I. (2022). La Alianza Digital UE-ALC: Cómo hacer que Europa vuelva a escena (22 de noviembre de 2022). *ECFR, Policy Brief*. Disponible en: <https://ecfr.eu/madrid/publication/la-alianza-digital-ue-alc-como-hacer-que-europa-vuelva-a-escena/>

²³ Lupu, N. et al. (eds.). (2021). El pulso de la democracia. *LAPOP*. Pp. 94-96. Disponible en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2021/2021_LAPOP_AmericasBarometer_2021_Pulse_of_Democracy_SPA.pdf. Un buen repaso a las políticas de la Administración Biden hacia América Latina en: WOLA. Las políticas del primer año de Biden hacia América Latina (18 de enero de 2022). Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/las-politicas-del-primer-ano-de-biden-hacia-america-latina/>

²⁴ SELA. (2022). Comercio entre China y Latinoamérica registra nuevo máximo en 2021, pese a pandemia (27 de enero de 2022). Disponible en: <https://www.sela.>

esa cifra había sido de 18.000 millones. En cuanto a las inversiones chinas en la región, supusieron 140.000 millones entre 2005 y 2021, siendo los principales receptores Brasil y Perú²⁵. En 2020 comenzó a observarse un cambio de tendencia, ya que las instituciones chinas no aprobaron ningún préstamo, al igual que ocurrió en 2021. La razón parece ser la reorientación de la nueva política económica china, más centrada en dinamizar y consolidar la economía interna²⁶.

Se trata, en cualquier caso, de una relación asimétrica en cuanto a los productos intercambiados: mientras que las exportaciones latinoamericanas al país asiático incluyen sobre todo recursos naturales (minerales, soja, carne, cobre...), las importaciones se concentran en maquinaria y equipos eléctricos, aparatos mecánicos y vehículos de motor.

La transformación de las economías hacia sectores productivos de mayor valor añadido ha sido y sigue siendo uno de los principales desafíos de la región para asegurar un futuro más inclusivo, próspero y sostenible —en todos los sentidos—, y la relativamente nueva relación con China se ha convertido en un paradigma de dicho desafío.

ALC está asimismo en el punto de mira chino en su gran estrategia de expansión internacional: la Franja y la Ruta, conocida también como nueva Ruta de la Seda, de la que forman ya parte 20 países latinoamericanos. El último de ellos, en 2022, Argentina, todo un espaldarazo a la iniciativa china, ya que hasta ahora las tres grandes economías de la región —Brasil, México, además de Argentina— se habían resistido a incorporarse²⁷ (Laufer, 2020).

Pero más allá de las relaciones económicas, China también busca extender su poder blandoporel continente. Su principal herramienta

[org/es/prensa/servicio-informativo/20220127/si/77572/comerciochinalc#:~:text=-China%20sigue%20siendo%20el%20segundo,anterior%2C%20seg%C3%BAAn%20el%20organismo%20chino](https://www.elcomercio.com/20220127/si/77572/comerciochinalc#:~:text=-China%20sigue%20siendo%20el%20segundo,anterior%2C%20seg%C3%BAAn%20el%20organismo%20chino)

²⁵ Zapata, S. (2022). Auge chino (y caída rusa) en América Latina (19 de abril de 2022). *Política Exterior*. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/auge-chino-y-caida-rusa-en-america-latina/>

²⁶ Myers, M. (2022). A Belt & Rough Road. China-Latin America Relations. *Wilson Center* (28 de octubre de 2022). Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/belt-rough-road-china-latin-america-relations>

²⁷ Laufer, (2020), ofrece un interesante análisis sobre cómo la iniciativa de la Franja y la Ruta no hace sino profundizar la dependencia de los países latinoamericanos de China, siguiendo el mismo patrón extractivista de otras relaciones en el pasado con Estados Unidos o con Europa.

hasta hace relativamente poco era la expansión de los Institutos Confucio, para la enseñanza de la lengua y la cultura china. Hoy cuenta con 41 centros distribuidos en 23 países de la región. Los Confucio se han visto en los últimos años envueltos en las acusaciones —lanzadas, sobre todo, desde Estados Unidos— de ser un arma propagandística al servicio del Partido Comunista Chino, y de poder llegar a comprometer la libertad de cátedra en las universidades²⁸.

La irrupción del coronavirus ha ofrecido un nuevo campo para el ejercicio del poder blando chino, con la llamada «diplomacia de las vacunas». El gigante asiático se adelantó a cualquier otro actor internacional a la hora de exportar vacunas a terceros países, incluidos los de América Latina. Se calcula que a mediados de mayo de 2021 habría enviado cerca de 165 millones de dosis a la región²⁹. Al igual que ocurrió en otros países —incluido Italia, por ejemplo— se extendió la imagen de la generosidad y la eficacia china frente a la adversidad de la pandemia. Buena parte de dichas dosis fueron vendidas, no donadas, a un precio ventajoso. A partir del segundo semestre de ese año, sin embargo, tanto Estados Unidos como la Unión Europea empezaron a competir en ese mercado. En total, a finales de 2021 Estados Unidos había donado a América Latina 53 millones de dosis, la Unión Europea, 11,5 millones —de los cuales 9 procedían de España—, mientras que China había donado 5 millones.

Por otra parte, la ventaja inicial china en términos de imagen no pareció consolidarse: según datos del Barómetro de las Américas de LAPOP, la confianza en el gobierno chino cayó del 47 % al 38 % en la gran mayoría de los países latinoamericanos, con la excepción de Haití y Perú³⁰.

Hay otros dos campos en los que América Latina es parte del escenario de la batalla geopolítica entre las grandes potencias. El primero, el tecnológico, especialmente lo que atañe al despliegue del 5G. Estados Unidos busca lograr la exclusión de las empresas chinas, ya sea total o parcialmente, de los proyectos de 5G, alegando cuestiones de seguridad ligadas al uso de los datos.

²⁸ Ramírez, E. (2022). Instituto Confucio: ¿una herramienta de poder blando para el expansionismo chino? (9 de noviembre de 2022). *IQLatino*. Disponible en: <https://iqlatino.org/instituto-confucio-una-herramienta-de-poder-blando-para-el-expansionismo-chino/>

²⁹ Nolte, D. (2022). Relativicemos el éxito de la «diplomacia de las vacunas» china (23 de enero de 2022). *Latinoamérica21*. Disponible en: <https://latinoamerica21.com/es/relativicemos-el-exito-de-la-diplomacia-de-las-vacunas-china/>

³⁰ Lupu, N. et al. (eds.). (2021). *Op. cit.*

Washington cuestiona así la ley china de Seguridad Nacional, de 2017, que obliga a sus empresas a transferir información a su gobierno cuando sea relevante para la seguridad del país. Esto podría implicar la cesión de datos de empresas, individuos o Estados, incluida información confidencial y clasificada. Buena parte de los países latinoamericanos han ignorado las advertencias de Estados Unidos, pero algunos de sus despliegues sí se han visto condicionados por esta cuestión, tanto en Brasil como en México³¹.

El otro campo es el del reconocimiento de Taiwán, con la presión china para su retirada. El último país en hacerlo ha sido Nicaragua, a finales de 2021. Aun así, buena parte de los 14 Estados en el mundo que reconocen diplomáticamente a Taipéi son latinoamericanos o caribeños: Honduras, Belice, Guatemala, Haití, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas, y Paraguay³².

2.3. Rusia

Pese a la distancia geográfica, otros actores que buscan su lugar en el orden internacional han tratado de reforzar su presencia y su relación con América Latina.

En el caso de Rusia, es una historia que se remonta a la influencia de la antigua Unión Soviética en la región, su cercanía a los movimientos de izquierda de la época y su muy estrecha y estratégica relación con Cuba. Aunque esta cambió sustancialmente con el paso del tiempo, Rusia ha sido en los últimos años el primer emisor de turistas a la isla; también hacia República Dominicana.

Moscú mantiene asimismo una relación privilegiada con la Venezuela de Maduro, a la que ha otorgado ayuda económica, financiera y militar. Parte de esa colaboración han sido los ejercicios militares entre Rusia, China, Irán y Venezuela, en territorio venezolano, en el marco de la iniciativa International Army Games, celebrados en julio de 2022, en plena ofensiva rusa sobre Ucrania³³.

³¹ Hobbs, C. y Torreblanca, J. I., *op. cit.*

³² BBC News Mundo. China vs. Taiwán: qué países de América Latina y el Caribe reconocen a Taipéi (10 diciembre 2021). [Consulta: 3 agosto 2022]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59608726>

³³ Vinogradoff, L. (2022). Por primera vez, Rusia, Irán y China realizarán maniobras militares en Venezuela (7 de julio de 2022). *Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/primera-vez-rusia-iran-china-realizaran-maniobras-militares-venezuela_0_b3IyoXsEOI.html

Por otra parte, Rusia ha desplegado una estrategia muy exitosa de penetración en las sociedades latinoamericanas a través de sus medios de comunicación: la agencia de noticias *Sputnik* y el canal de televisión *Rusia Today-RT*. Esta última llega a 18 millones de personas en 10 países latinoamericanos, con contenidos en español, y suma más de 1.000 millones de visitas en YouTube. Las visitas a su página web se dispararon tras el inicio de la guerra, con casi 40 millones en febrero de 2022, cuando la media de diciembre del año anterior estaba en 21,5 millones³⁴.

En cualquier caso, el peso de la presencia económica rusa no es significativo, sobre todo en relación con otros actores como China, Estados Unidos o la Unión Europea. Pero su verdadero objetivo es conseguir aliados para desplazar a Occidente —Estados Unidos y Europa— y reivindicar su papel como potencia global. Así, no es de extrañar que justo antes de la invasión de Ucrania se hayan sucedido las visitas de los presidentes argentino, Alberto Fernández, y brasileño, Jair Bolsonaro, a la capital rusa.

Y ante una crisis internacional como la generada por su ataque a Ucrania, la respuesta de la región es ambivalente. En las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas, para condenar el ataque ruso y para adoptar ayuda humanitaria a Ucrania (ambas en marzo de 2022), la mayoría de Estados latinoamericanos aprobaron la condena. Algunos se abstuvieron (Bolivia, Cuba, El Salvador y Nicaragua) y Venezuela se ausentó de la votación. Pese a las alianzas, ningún país quiso utilizar el principal foro multilateral para desmentir su adhesión a los principios de soberanía e integridad territorial violados flagrantemente por Rusia. Sin embargo, pocos días más tarde tanto Brasil como México se abstuvieron en otra votación que aprobó la suspensión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos. Cuba votó en contra³⁵.

³⁴ Hobbs, C. y Torreblanca, J. I., *op. cit.* Los autores analizan también el papel de la desinformación procedente de canales rusos en la pérdida de confianza de las ciudadanías latinoamericanas en sus sistemas democráticos y en la consiguiente desestabilización de las instituciones.

³⁵ La Asamblea General exige a Rusia la retirada inmediata de sus fuerzas militares de Ucrania. (2 de marzo de 2022). *Noticias ONU*. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/03/1504852>; Ucrania: La Asamblea General adopta una resolución humanitaria que exige a Rusia el cese inmediato de hostilidades. (24 de marzo de 2022). *Noticias ONU*. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/03/1506132>; UN General Assembly votes to suspend Russia from the Human Rights Council. (7 de abril de 2022). Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2022/04/1115782>

Al mismo tiempo, es significativo el hecho de que en parte del poder político y de la opinión pública latinoamericana haya calado la idea de que los actuales problemas de la economía global son consecuencia de las sanciones occidentales, más que de la propia invasión.

2.4. El amigo europeo

En los últimos años ha germinado una cierta sensación de distanciamiento entre Europa y América Latina. Dado que es España el país que tradicionalmente ha impulsado la relación entre ambos bloques, dicha percepción se debe en buena medida a la ausencia de una estrategia clara de la política exterior española hacia la región, pero también a la falta de interés, o a la urgencia de otras prioridades por parte comunitaria. Prueba de ello es que no se ha celebrado una cumbre bilateral UE-CELAC desde 2015.

En los años 90, sin embargo, la UE era un socio comercial importante de ALC, ya que compraba cerca del 25 % de los productos exportados por la región; en 2020 esa cifra solo alcanzó el 6 %, mientras que a China y a Estados Unidos llegaron el 26 % y el 13 % de las exportaciones latinoamericanas, respectivamente. De hecho, la Unión tiene acuerdos comerciales que cubren, de un modo u otro, prácticamente todo el continente (Bonilla, Sanahuja, 2022). En el terreno de las inversiones, Europa ocupa el segundo lugar, si bien el avance chino, principalmente en los sectores energético y minero, ha ido desplazando también a las empresas europeas y estadounidenses.

Las sociedades latinoamericanas perciben una primacía clara de Estados Unidos en el liderazgo militar-estratégico, la de China en el liderazgo económico-tecnológico y de la Unión Europea en el ámbito normativo y de los valores, según un interesante estudio de la Fundación Friedrich Ebert y Latinobarómetro³⁶. La duda, en los tiempos actuales, es si los valores son pegamento suficiente para mantener una relación estratégica.

Pero ante la disyuntiva de tener que elegir entre la hegemonía de Estados Unidos o la de China, los expertos creen que la geopolítica ofrece una nueva oportunidad para reforzar la relación entre ALC y la UE, construyendo sobre los valores compartidos, la cultura

³⁶ Romero, C., et al. (2022). Cómo América Latina ve a Europa. *Nueva Sociedad* (abril 2022). Disponible en: <https://nuso.org/articulo/como-AL-ve-a-europa/>

y la democracia. «Las tres formas de diseñar una estrategia de acercamiento bilateral son incrementar los esfuerzos diplomáticos para fortalecer los lazos entre ambas regiones, el aumento de oportunidades comerciales y la potenciación de las inversiones de doble vía», afirma el economista Germán Ríos³⁷.

Desde su nombramiento como alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, el español Josep Borrell ha tratado de revitalizar dicha relación, con resultados limitados. Su ambición inicial se vio frenada por el coronavirus, primero, y por la guerra en Ucrania, después. Un dato significativo fue la escasa contribución inicial, en ayudas económicas, que la UE destinó a la región en las primeras fases de la pandemia: apenas 918 millones de euros de una partida de 15.600 millones³⁸.

Finalmente, en el verano de 2022, el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión incluyó un debate sobre la cuestión, en el que se acordó «intensificar esta 'otra relación transatlántica' e impulsar un salto cualitativo de las relaciones entre la UE y los países de América Latina y el Caribe»³⁹. Aun así, entre las líneas generales presentadas hay más retórica que políticas concretas que permitan realmente avanzar en dicho salto cualitativo⁴⁰.

Las expectativas están ahora puestas en la futura presidencia española del Consejo de la Unión, en el segundo semestre de 2023. Tiene sentido, en cuanto que España ha sido tradicionalmente y sigue siendo el principal valedor de la región en el seno de la UE, si bien en su contra tiene su propia indefinición de una estrategia clara hacia ALC. La presidencia se presenta pues como una oportunidad para escenificar el reacercamiento tanto europeo como de la propia España.

³⁷ Ríos, G. (26 de julio de 2022). Por qué la UE y América Latina deben (ahora más que nunca) aunar fuerzas. *Esglobal*. Disponible en: <https://www.esglobal.org/por-que-la-ue-y-america-latina-deben-ahora-mas-que-nunca-aunar-fuerzas/>

³⁸ Manzano, C. (8 de mayo de 2022). América Latina en su soledad. *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2020-05-07/america-latina-en-su-soledad.html>

³⁹ Consejo de Asuntos Exteriores. (18 de julio de 2022). Comisión Europea. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/fac/2022/07/18/>

⁴⁰ Brian Glynn. Director General para las Américas del Servicio Europeo de Acción Exterior, presentó un resumen de lo tratado en la reunión del Consejo de Asuntos Exteriores durante el seminario organizado por la Fundación Yuste, del 20 al 22 de julio de 2022, bajo el título: El reto de trabajar juntos. Las relaciones Unión Europea-América Latina & el Caribe ante los grandes desafíos globales. La sesión puede verse en: https://www.youtube.com/watch?v=e186w_nxM9M&list=PLavIJsUxU6WO7VqabR5R0MEv2JYrOrYwh&index=11

Si bien la agenda española para el semestre está aún en proceso de elaboración (noviembre de 2022), en relación con la región se perfilan dos temas prioritarios: la celebración de una cumbre bilateral UE-CELAC y el cierre de varios acuerdos comerciales.

La primera tendría un importante mensaje político, dado que, como se ha mencionado, no se celebra desde 2015. Como paso previo, en octubre de 2022 se organizó un encuentro de ministros de Exteriores de ambos bloques en Buenos Aires, con Argentina como anfitrión, en el marco de su presidencia *pro tempore* de la CELAC. Allí se estableció una hoja de ruta hacia la Cumbre⁴¹. Dos campos en los que claramente hay espacio para una colaboración estrecha son el de la transición energética hacia una economía descarbonizada y el de una transición tecnológica inclusiva⁴².

En cuanto a los acuerdos comerciales, el más significativo es el de Mercosur. Cerrar la negociación llevó más de 20 años, pero su ratificación está parada desde 2019, con diferencias internas en ambos bloques. Por parte americana, Argentina y Brasil han mantenido sus reticencias por el impacto sobre las industrias manufactureras nacionales; por parte europea, Francia ha liderado la oposición por el impacto, a su vez, sobre su sector agropecuario —en ese grupo se incluyen asimismo Bélgica, Países Bajos y Austria—, así como por el rechazo a las políticas medioambientales del Brasil de Bolsonaro. Fue sumamente llamativo que en la campaña de la segunda vuelta de las presidenciales francesas, los dos candidatos —Emmanuel Macron y Marine Le Pen— sacaran la cuestión durante uno de los debates televisivos. Le Pen acusó a Macron de querer firmar el acuerdo y este lo negó tajantemente. Está por ver si el cambio en la jefatura del Estado en Brasil y la esperada recuperación de políticas de protección de la Amazonía permiten un nuevo impulso a la ratificación; en privado, sin embargo, fuentes diplomáticas españolas han venido rebajando las expectativas en los últimos meses. Teniendo en cuenta los complejos sistemas de aprobación comunitarios, la parte comercial del acuerdo solo requeriría de la votación favorable en el

⁴¹ Hoja de ruta birregional 2022-2023 «Renovando la asociación birregional para fortalecer la paz y el desarrollo sostenible». Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/59838/hoja-de-ruta-celac-ue-2022-2023-final.pdf>

⁴² Ayuso, A. (2021). Claves para reactivar la asociación UE-CELAC y encauzar la globalización del futuro, 3/2021. Notes internacionales, CIDOB. Disponible en: https://www.cidob.org/ca/publicacions/series_de_publicacio/notes_internacionals/247/claves_para_reactivar_la_asociacion_ue_celac_y_encauzar_la_globalizacion_del_futuro

Parlamento Europeo; la parte política, sin embargo, requiere de la aprobación de cada uno de los 27 parlamentos nacionales.

También está pendiente de cerrarse, desde 2020, la modernización del acuerdo comercial con México. El original, en vigor desde hace más de 20 años, ha facilitado que el comercio bilateral México-Unión Europea se triplique. Se trata ahora de avanzar hacia otro tipo de acuerdos de nueva generación, con la inclusión de cuestiones como el desarrollo sostenible, la lucha contra la corrupción o la normalización de los derechos laborales, sociales y medioambientales, además de las inversiones, la cooperación y el diálogo político.

Parece que el principal escollo para su ratificación, por parte europea, es la reciente reforma energética promovida por el Gobierno mexicano, que perjudicaría a las empresas extranjeras presentes en el país —más de 7.000 españolas, en todos los sectores; España es el segundo inversor extranjero, después de Estados Unidos— y podría poner en cuestión los objetivos de descarbonización comprometidos en el marco de los Acuerdos de París⁴³. Por otro lado, existe la presión de los tiempos electorales —2024, en ambos— para ratificar el acuerdo antes de un cambio de ciclo.

Donde sí se ha avanzado significativamente es en la modernización del acuerdo UE-Chile, cuyas negociaciones concluyeron en diciembre. El Acuerdo de asociación original entró en vigor en 2003, lo que ha impulsado, entre otros aspectos, que la Unión sea hoy el principal inversor en el país andino, con un total del 36 % de la inversión extranjera. Los sectores más favorecidos en este sentido han sido los de los servicios (telefonía, agua, electricidad, financieros), así como la industria manufacturera ligada a la agricultura, la ganadería y la pesca. Las empresas españolas son especialmente activas en el sector de las energías renovables⁴⁴. El acuerdo ha permitido también diversificar las exportaciones y reducir la dependencia chilena del mercado del cobre.

⁴³ Banchón, M. (2022). Entre la UE y México hay un Acuerdo Global que dormita (25 de febrero de 2022). *DW*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/entre-la-ue-y-m%C3%A9xico-hay-un-acuerdo-global-que-dormita/a-60923995>

⁴⁴ Hernández, B. (2022). La modernización del Acuerdo de Asociación UE-Chile: el fortalecimiento de una alianza para la inclusión social y la sustentabilidad ambiental. *Documentos de Trabajo*. N.º especial FC/EU-LAC (5) es, Fundación Carolina/Fundación EU-LAC. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/05/Especial_FC_EULAC_5_ESP.pdf

Entre las principales novedades que incluye la modernización del acuerdo se encuentran los mecanismos de solución de controversias, la mejora del acceso de los productos agropecuarios y pesqueros chilenos al mercado europeo y los servicios digitales.

La ratificación del nuevo texto se vio ralentizada por el proceso constitucional en Chile, y por el deseo del presidente Gabriel Boric de analizarlo, lo que supuso un motivo de preocupación para los responsables de las políticas comercial y exterior de la UE⁴⁵. Tras el reciente fin de las negociaciones del Acuerdo Marco Avanzado UE-Chile, el siguiente paso será su verificación jurídica y su ratificación definitiva⁴⁶.

En esta enumeración de instrumentos para reforzar la relación bilateral, cabe mencionar asimismo el programa de infraestructuras de la UE, Global Gateway. Siguiendo la estela del programa estrella chino, la nueva Ruta de la Seda, pero con menos fondos —planea la movilización de 300.000 millones de euros—, se trata de un intento de incrementar la presencia estratégica de la Unión en otras regiones, incluida América Latina. Entre sus objetivos, el apoyo para el desarrollo de proyectos de conectividad digital, transición energética, transporte, sistemas de salud, que contribuyan a impulsar la competitividad y las cadenas de suministro globales⁴⁷.

Hay que destacar, por otra parte, que se trata en cualquier caso de un proceso de doble vía. En ese sentido apunta el incremento constante de las inversiones latinoamericanas en la UE, especialmente a través de España. Después de un frenazo en 2020 debido a la pandemia, la inversión extranjera latinoamericana total se recuperó en 2021. Con 1.044 millones, nuestro país se ha consolidado como segundo destino mundial de inversión *greenfield*, o de nueva planta, solo por detrás de Estados Unidos, y como principal acceso del capital latinoamericano al mercado europeo⁴⁸.

⁴⁵ Vargas Cárdenas, A. (2022). Hacia la modernización del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea. Proceso de discusión sobre el cierre del texto. Asesoría Técnica Parlamentaria, mayo 2022, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33244/1/Hacia_la_modernizacion_del_Acuerdo_Chile_UE.pdf

⁴⁶ European Commission. EU- Chile Joint Communiqué on the Advanced Framework Agreement. (9 de diciembre de 2022). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_22_7603

⁴⁷ Parra Pérez, A. (2022). Global Gateway, la geopolítica del gasto en infraestructuras (13 de marzo de 2022). *Esglobal*. Disponible en: <https://www.esglobal.org/global-gateway-la-geopolitica-del-gasto-en-infraestructuras/>

⁴⁸ *Global Latam 2021*. (2022). *Op. cit.*

3. Transiciones cruzadas

Se ha convertido en un mantra afirmar que el futuro del mundo pasa, necesariamente, por una doble transición: la verde y la digital. La primera, para acomodar los sistemas de producción a la necesidad de racionalizar el uso de los recursos y luchar contra el principal desafío global: el cambio climático. La segunda, para evolucionar hacia una modernización de la economía y de los sistemas de producción y de trabajo que ya resulta imparable. La actual Comisión Europea ha puesto ambas en el centro de su estrategia. Ambas ofrecen, además, nuevos espacios de colaboración entre Europa y América Latina. Ese escenario de transiciones cruzadas, verde y digital, y a través del Atlántico, podría suponer un nuevo paradigma para el futuro del desarrollo económico, hacia un modelo más sostenible, inclusivo y justo, así como para los equilibrios en el reparto de poder global (Sanahuja, 2022). Si bien era un objetivo teórico, una aspiración para algunos, hasta hace no mucho, el ataque ruso en Ucrania ha dado una nueva dimensión a las posibilidades de esta colaboración.

3.1. La transición verde

Suele repetirse igualmente que ninguna conversación seria sobre la transición verde puede tenerse al margen de ALC: una región rica en recursos naturales, que cuenta con el 33 % de las superficies cultivables del planeta, el 52 % de las reservas de cobre, un tercio del agua potable y un 40 % de las tierras raras. Son dichos recursos uno de los motivos, si no el principal, de que la región se halle en el centro de la batalla geopolítica entre las grandes potencias⁴⁹.

Al mismo tiempo, ALC es una de las regiones más vulnerables del mundo a los impactos del cambio climático, especialmente Centroamérica y Caribe (Bárcena *et al.* 2020). Quince países latinoamericanos (incluyendo Colombia, Perú y Bolivia) se encuentran entre los 50 más afectados por fenómenos meteorológicos extremos entre los años 2000 y 2019, según el índice de riesgo climático de la ONG Germanwatch⁵⁰. Por otro lado, la gran mayo-

⁴⁹ Ríos, G., *op. cit.*; Hobbs, C., Torreblanca, J. I. (2022). *Op. cit.*

⁵⁰ Un buen repaso al estado de la cuestión en: Graham, N. (2022). El crecimiento verde como pilar principal del desarrollo regional. *Pensamiento Iberoamericano*, 3.ª época/01/2022. Pp. 68-78. Disponible en: <https://www.somosiberoamerica.org/wp-content/uploads/2022/10/CAP3-NATE-GRAHAM.pdf>

ría de los Estados no está haciendo lo suficiente para reducir sus emisiones, según el Climate Action Tracker. Solo Costa Rica tiene políticas de mitigación acordes con el objetivo de mantener la temperatura por debajo de los dos grados. Los dos principales emisores de la región, México y Brasil, han visto un retroceso en sus políticas ambientales en los últimos años. Cabe esperar que con el regreso a la presidencia brasileña de Lula revierta esa situación.

Un campo claro para el desarrollo es el de las energías renovables. Según un informe del Banco Interamericano de Desarrollo de 2013⁵¹, la región cuenta con un potencial eléctrico de origen renovable que supone 22 veces más que la demanda esperada para 2050. Esto la coloca en una situación inmejorable para atraer industrias de terceros países demandantes de energías limpias y con objetivos de descarbonización.

Otros dos recursos con enorme potencial de desarrollo son el hidrógeno verde y el litio. Chile y Colombia están especialmente bien colocados con respecto al primero y aspiran a ser exportadores relevantes en los próximos años; con respecto al segundo, el «triángulo del litio» (Argentina, Bolivia y Chile) cuenta con el 58 % de las reservas mundiales de un metal fundamental para las baterías de vehículos eléctricos y otros sistemas de almacenamiento de energía.

Precisamente una de las áreas en las que más se está avanzando es la del uso de vehículos eléctricos en flotas de transporte urbano, que ofrece numerosas posibilidades de desarrollo y de mejora de la calidad del aire en una región sumamente urbanizada. Bogotá cuenta ya con la mayor flota de este tipo fuera de China, con 1.061 vehículos, y le sigue Santiago de Chile con 800⁵².

El BID calcula que la acción climática que necesita la región tendrá un coste de entre el 7 % y el 19 % del PIB anual hasta 2030. Sin embargo, afirma, «el beneficio de este replanteamiento será mucho mayor que el coste, porque evitará los peores impactos del cambio climático y generará beneficios económicos, sociales,

⁵¹ Vergara, W. et al. (2013). Rethinking Our Energy Future A White Paper on Renewable Energy for the 3GLAC Regional Forum. *Discussion Paper*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: [https://www.iadb.org/en/news/latin-america-and-caribbean-could-cover-all-their-electricity-needs-using-renewable-resources#getPage\(2653,,""\)](https://www.iadb.org/en/news/latin-america-and-caribbean-could-cover-all-their-electricity-needs-using-renewable-resources#getPage(2653,,)

⁵² Graham, N., op. cit.

fiscales y medioambientales»⁵³. Es fundamental tener en cuenta las consecuencias positivas y negativas de la transición verde en la sociedad, especialmente en los segmentos más vulnerables. Una economía descarbonizada y una transición energética justa aspira a ofrecer precios de la energía más asequibles, así como a generar toda una nueva oferta de empleos, además de mejorar la vida de aquellas personas que se pueden ver obligadas a abandonar sus hogares por los efectos del cambio climático. Pero llegar ahí tendrá inevitablemente un coste también social.

En su afán por alcanzar la neutralidad de emisiones para 2050, la Unión Europea ha incluido exigentes requisitos también en sus nuevos acuerdos comerciales, lo que ha generado determinadas reticencias⁵⁴. Por otra parte, en ese deseo de trabajar conjuntamente por un objetivo común que beneficie a ambas regiones, la UE debe abordar el desafío de salir del patrón extractivista que caracteriza la economía de la región y que viene lastrando sus posibilidades de avanzar hacia un sistema productivo de mayor valor añadido.

3.2. La transición digital

El balance del escenario pospandemia en el entorno digital en ALC es agridulce. Por una parte, la región sigue adoleciendo de una grave falta de conectividad, con unos 244 millones de personas sin acceso a infraestructura digital básica. Las brechas digitales son profundas en todos los frentes: hogares con mejor situación socioeconómica frente a aquellos con peor situación (81 % vs 38 %); hogares urbanos frente a hogares rurales (67 % vs 23 %); mayores frente a jóvenes (no llega al 20 % entre las personas de 65 a 74 años y es más de un 60 % entre los de 15 a 34 años); hombres frente a mujeres (66,5 % vs 64 %; estas cifras de acceso a Internet o móviles no recogen disparidades en la formación o el uso de dichas tecnologías)⁵⁵. El impacto directo sobre la economía se refleja en el siguiente dato: cada incremento del

⁵³ Galindo, M. L. *et al.* (2022). How Much Will It Cost to Achieve the Climate Goals in Latin America and the Caribbean? *IDB Working Series* n.º IDB WP-01310. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/How-Much-Will-It-Cost-to-Achieve-the-Climate-Goals-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>

⁵⁴ Hernández, B. (2022). *Op. cit.*

⁵⁵ Vaca Trigo, I. y Valenzuela, M. E. (2022). Digitalización de las mujeres en América Latina y el Caribe: acción urgente para una recuperación transformadora y con igualdad. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/79), CEPAL. Disponible en: <https://www.>

10 % en la expansión de la banda ancha fija y móvil supone un aumento del 1,6 % y 1,7 % del PIB, respectivamente⁵⁶.

Dichas brechas se han visto aumentadas durante la pandemia, cuando el acceso, o no, a Internet de calidad ha marcado toda una diferencia tanto en el entorno del trabajo como en el educativo.

Por otra parte, la situación causada por el coronavirus parece haber impulsado la transformación digital en el ámbito empresarial como ningún otro fenómeno con anterioridad, según afirma Ana Basco, directora del INTAL:

«De acuerdo con un estudio del INTAL-BID, el porcentaje de empresas que incorporaron algunas tecnologías como *big data*, realidad virtual e inteligencia artificial en este contexto, es muy similar al porcentaje de firmas que habían adquirido estas tecnologías antes de la crisis sanitaria. Es decir, lo que realizaron las empresas latinoamericanas en varios años, la COVID-19 lo logró en pocos meses»⁵⁷.

A ello se suma el papel de las empresas de base tecnológica (*start-ups*): hoy existen 1.005 *tecnolatinas*, con un valor calculado de 221.000 millones de dólares⁵⁸. Su número se triplicó y un 83 % de su valor se creó en los últimos cuatro años. En cuanto a sectores de actividad, se concentran principalmente en *fintech* y en comercio electrónico. Es cierto, sin embargo, que su reparto geográfico es muy desigual: Brasil alberga 513 de dichas empresas, valoradas en 91.000 millones de dólares, 16 de las cuales tienen un valor de más de 1.000 millones (las famosas unicornios). En Argentina, con 78 *start-ups*, (5 unicornios), suman un valor de 99.000 millones. Les siguen México (170 *start-ups* con un valor de 10.000 millones de dólares), Colombia, Chile y Uruguay.

Otra cifra que da la medida del impacto de estas empresas es la de los 245.000 puestos de trabajo cualificado que han generado. Y es ahí donde reside el objetivo y el desafío para el futuro: seguir alimentando las condiciones para que la combinación de educación, inversiones y políticas públicas permita desarrollar

cepal.org/es/publicaciones/47940-digitalizacion-mujeres-america-latina-caribe-accion-urgente-recuperacion

⁵⁶ Hobbs, C. y Torreblanca, J. I. (2022). *Op. cit.*

⁵⁷ Basco, A., *op. cit.*

⁵⁸ Peña, I. (2021). *Tecnolatinas. The LAC Startup Ecosystem Comes of Age. IDB Lab*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Tecnolatinas-2021-The-LAC-Startup-Ecosystem-Comes-of-Age.pdf>

aún más estas capacidades, así como extenderlas a todos los países de la región.

La transición digital tiene pues implicaciones en todas las facetas de actividad: desde la conectividad física a la ciberseguridad, desde la batalla tecnológica comercial entre las grandes potencias hasta el desarrollo de ecosistemas propios y sólidos, desde la educación en competencias tecnológicas hasta la capacitación de las sociedades para enfrentar los desafíos a sus sistemas democráticos que la tecnología aporta (desinformación, caída de la confianza en las instituciones, supervisión y control, gestión de datos, ética e inteligencia artificial, por citar solo algunos).

También en este terreno existen numerosas oportunidades para reforzar las relaciones UE-América Latina y superar las dinámicas de la batalla geopolítica de las grandes potencias. Un reciente documento de ECFR plantea una Alianza digital entre ambas regiones, en la que la UE apoye la transición digital de los países latinoamericanos con esfuerzos que deberían centrarse en mejorar la conectividad, la ciberseguridad y la defensa de los derechos, anclado, este último punto, sobre la base de valores comunes. Para ello, afirman los autores del informe, «la UE debería asignar una cantidad importante de recursos (entre ellos, ayudas financieras públicas y privadas), comprometerse a aprobar una normativa sólida y eficiente, y celebrar acuerdos bilaterales a largo plazo que aporten seguridad jurídica»⁵⁹.

Como propone Igor Galo⁶⁰, el ámbito digital ofrece también una oportunidad a avanzar en una integración latinoamericana que se ha mostrado tradicionalmente esquiva. Poder coordinar legislaciones, estándares, acuerdos, sobre cuestiones como la propiedad de datos, la regulación de la inteligencia artificial, de los coches autónomos, del Internet de las cosas, etc., justo cuando se están desarrollando, y cuando ya muchas tecnolatinas están presentes en más de un país de la región, en un mercado de 500 millones de personas, supondría una ventaja competitiva de valor y consecuencias incalculables. ¿Utópico?, es posible. ¿Deseable?, sin duda.

⁵⁹ Hobbs, C. y Torreblanca, J. I., *op. cit.*

⁶⁰ Galo, I. (2022). Can Technology Unite Latin America with a Common Market? *IE Insights* (26 de julio de 2022). Disponible en: <https://www.ie.edu/insights/articles/can-technology-unite-latin-america-with-a-common-market/>

4. A modo de conclusión. La guerra de Ucrania, el diseño de un nuevo orden global y el lugar que quiere ocupar ALC

Aunque el impacto sea menor que en otras regiones, ALC está sufriendo las consecuencias de la guerra en Ucrania por el alza de los precios de los alimentos y los fertilizantes, la inflación generalizada y las menores perspectivas de crecimiento, en pleno proceso de recuperación tras el impacto de la pandemia.

En los últimos meses parece haberse renovado el interés por la región, tanto por su capacidad de suministrar materias primas estratégicas como por su papel en la batalla geopolítica global. Se perfilan así nuevas oportunidades que, por otra parte, no están exentas a su vez de riesgos.

La oportunidad de aprovechar la circunstancia histórica para sacar mayor partido a sus recursos naturales no es nueva. Tiene la ventaja del resultado a corto plazo; la desventaja de seguir generando dependencias de terceros y de seguir profundizando en un modelo productivo extractivista de valor añadido limitado.

Otra oportunidad, ampliamente defendida desde España, es la de reforzar la Alianza con la UE-ALC y avanzar juntos en las transiciones necesarias para abordar el futuro verde y digital, con transformaciones que impactarían en la educación, el empleo, el modelo productivo y la sostenibilidad. Como se ha descrito anteriormente, sería un escenario sumamente beneficioso para ambas partes; que también implica riesgos, sin embargo. Uno sería que, pese a la retórica, el interés real de la UE a corto/medio plazo esté más en asegurarse el suministro de materias primas que en desarrollar una alianza más sofisticada. Lo que se escucha a veces en Bruselas o incluso en Madrid parecería en ocasiones apuntar en esa línea. Otro riesgo es que, aplazado por otras prioridades, el intento de relanzar las relaciones vuelva a quedar en un conjunto de buenas intenciones, sin los recursos reales para desplegar todo su potencial. España, que, junto con el alto representante, liderará dicho proceso, va a necesitar unas buenas dosis de determinación e inteligencia política para conjurar dichos riesgos.

En el aire queda el recelo de determinados segmentos de la región, y del Sur Global, en general, hacia Occidente, tanto por la narrativa alimentada por otras potencias (China y Rusia) en su desafío al orden global establecido tras la Segunda Guerra Mundial, como por la renovación de los discursos anticoloniales.

Pero junto a ello queda también la frustración ante la incapacidad de la región de construir un multilateralismo eficaz. Los múltiples intentos a lo largo de la historia se han visto tradicionalmente condicionados por cuestiones ideológicas, sometidos al vaivén de los aires políticos. Una frustración que nace del potencial real y percibido de una mejor coordinación e integración de un conjunto de países que comparten idiomas, tradiciones y cultura (también, por supuesto, el gigante brasileño), con recursos, con un capital humano envidiable, pero con sistemas políticos que no acaban de cumplir con el contrato social ofrecido a sus ciudadanías. Un ejemplo gráfico de este fracaso ha sido la incapacidad de la más antigua de las instituciones regionales, la Organización de Estados Americanos, de condenar los ataques a la democracia nicaragüense por el régimen de Daniel Ortega.

Una consecuencia de ese débil regionalismo es la ausencia o escasa notoriedad de voces latinoamericanas en los debates globales más acuciantes. Otra consecuencia puede tener un impacto aún más profundo. El orden global que se perfila es más fragmentado que el que dejamos atrás: en el comercio, en la seguridad, en las alianzas estratégicas. Las nuevas potencias están creando su propio entorno de organizaciones; África está profundizando sus procesos de integración comercial; el Pacífico busca convertirse en el nuevo motor del mundo. En ese entorno, todavía incipiente, la gestión de la fragmentación va a ser clave y la falta de organizaciones fuertes puede colocar a la región en una situación de desventaja.

En este repaso sucinto a la situación y las perspectivas latinoamericanas, apenas se ha incluido uno de los aspectos que más suelen destacarse: la seguridad y el papel de las organizaciones criminales. Los análisis sobre la región tienden a hacer hincapié en los aspectos más negativos. En este caso, hemos preferido centrarnos en aquellos que ofrecen perspectivas de futuro aleccionadoras. La transformación de los sistemas económicos hacia modelos verdes y digitales puede contribuir sin duda a reducir las enormes brechas de todo tipo que caracterizan ALC y que alimentan, en buena medida, la inseguridad. El relanzamiento de la relación con la Unión Europea podría contribuir decisivamente a hacerlo posible. Los recursos, naturales y, sobre todo humanos, están ahí. Está por ver si la voluntad y las circunstancias políticas permiten avanzar firmemente en esa dirección.

Bibliografía

- Aguirre, M. (2020). Las políticas posimperiales de Donald Trump hacia América Latina. En: Grabendorff, W. y Serbin, A. (eds.). *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*. Icaria Editorial. Pp. 97-113. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2020/11/011-aguirre.pdf>
- Bárcena, A., et al. (2020). *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?* Libros de la CEPAL-Desarrollo sostenible, CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45677>
- Bonilla, A. y Sanahuja, J. A. (eds.) (2022). *Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía de los Acuerdos de Asociación*. Fundación EU-LAC y Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/11/union-europea-america-latina-y-el-caribe-cartografia-los-acuerdos-asociacion.pdf>
- Laufer, R. (2020). El proyecto chino 'La Franja y la Ruta' y América Latina: ¿Otro Norte para el Sur? En: *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales*. N.º 20, julio-diciembre 2019. Colectivo de Estudios e Investigaciones Sociales (CEISO). Pp. 9-52. Disponible en: <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/el-proyecto-chino-la-franja-y-la-ruta-y-america-latina-otro-norte-para-el-sur>
- Márquez de la Rubia, F. (2020). *El nuevo USMCA: el libre comercio a los ojos de Trump*. Documento Informativo IEEE 09/2020. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2020/DIEEEI09_2020FRAMAR_USCMA.pdf
- Reid, M. (2007). *Forgotten Continent. The Battle for Latin America's Soul*. Yale University Press.
- (2017) *Forgotten Continent. A History of the New Latin America*. Yale University Press.
- Sahanhuja, J. A. (ed.) (2022). *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea*. Fundación Carolina.

Composición del grupo de trabajo

Presidente

D. Felipe Sahagún

*Profesor titular de Relaciones Internacionales
en la Universidad Complutense de Madrid.
Periodista*

Vocal y coordinador

D. José Pardo de Santayana

*Coronel de Artillería del ET (DEM).
Analista del Instituto Español de Estudios
Estratégicos (IEEE)*

Vocales

D. Emilio Lamo de Espinosa

*Catedrático emérito de sociología (UCM),
expresidente del Real Instituto Elcano*

D. Pablo Pardo

Periodista

Dña. Carmen Romero

*Vicesecretaria general adjunta para Diplomacia
Pública de la OTAN*

D. Juan Leña Casas

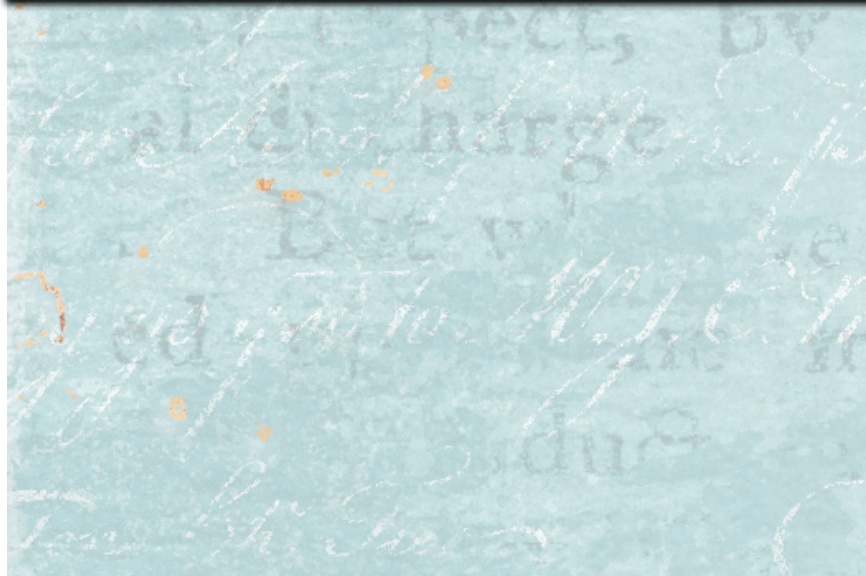
Embajador de España

D. Jesús A. Núñez Villaverde

*Codirector del Instituto de Estudios sobre
Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)*

Dña. Cristina Manzano

Periodista, directora de Esglobal







GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DEFENSA

SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL



9 772792 249004

01023

