

Índice

<i>Francisco José Dacoba Cerviño</i> Presentación de la Revista del IEEE n.º 20	9
<i>Ana Gallarín López</i> Impacto de la misión de entrenamiento de la Unión Europea sobre la crisis maliense	II
<i>Esteban Vidal Pérez</i> El giro Indo-Pacífico de la política exterior de Estados Unidos: una aproximación geopolítica desde el realismo neoclásico	39
<i>Mario Diez Martínez</i> El tablero del sur del Pacífico: la competición geoestratégica a través del pacto de seguridad entre China y las Islas Salomón.....	69
<i>Asja Fior, Oleg Lukin, Miguel Martín</i> Una aproximación semiótica a los discursos de Putin para una diplomacia eficaz	103
<i>Anass Gouyez Ben Allal</i> La Unión Europea y la OTAN ante el aumento de poder de China en África y en la cuenca del Mediterráneo: análisis a la luz del Concepto Estratégico de la OTAN 2022	135
<i>Guillermo Moya Barba</i> El narcotráfico de metanfetamina en el sudeste asiático	155
<i>José M. Martínez Cortés</i> El nuevo entorno operativo y las operaciones aeroespaciales	185
<i>Eduardo Zamarripa Martínez</i> El factor nuclear en las relaciones internacionales: dimensiones bélicas y pacíficas.....	213

Director de la Revista del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General de brigada del Ejército de Tierra

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Director honorífico

Miguel Ángel Ballesteros Martín

General de brigada del Ejército de Tierra

Director del Departamento de Seguridad Nacional

Consejo editorial

Rogelio Alonso Pascual

Profesor titular de Ciencias Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos

Emilio Casinello Aubán

Centro Internacional Toledo para la Paz (CITpax)

Embajador de carrera

Antonio Fonfría Mesa

Profesor titular de la Facultad de Económicas de la Universidad Complutense de Madrid

Investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Vicente Garrido Rebolledo

Director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE)

Profesor titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Rey Juan Carlos

José Luis González Cussac

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia

Expresidente de la Sección Española de la Asociación Internacional de Derecho Penal

Carlos Jiménez Piernas

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alcalá de Henares

Francisco Llera Ramo

Catedrático de Ciencia Política en la Universidad del País Vasco

Director y fundador del Euskobarómetro

Fernando López Mora

Director del Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba

Profesor titular de Historia Contemporánea de la Universidad de Córdoba

Jorge Ortega Martín

General de división del Ejército de Tierra

Doctor en Historia por la Universidad Rey Juan Carlos

Exdirector editorial del Grupo Atenea

Juan Martín Villalón

Teniente general del Ejército de Tierra

Doctor en Ciencias Políticas por la UNED

Fernando Reinares Nestares

Catedrático de Ciencia Política y Estudios de Seguridad en la Universidad Rey Juan Carlos

Investigador principal de terrorismo internacional del Real Instituto Elcano

Miguel Requena y Díez de Revenga

Catedrático de la UNED

Francisco Rojas Aravena

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht

Exsecretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Francisco de P. Bisbal Pons

Teniente general de la Armada (Infantería de Marina)

Director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)

Felipe Sahagún

Profesor titular de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid

Miembro del consejo editorial del diario *El Mundo*

Eduardo Serra Rexach

Abogado del Estado

Exministro de Defensa

Presidente de la Fundación Transforma España

Pere Vilanova Trías

Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad de Barcelona

Carlos Westendorp Cabeza

Embajador de carrera

Secretario general del Club de Madrid

Exministro de Asuntos Exteriores

Javier Jordán Enamorado

Profesor titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada

Director del Máster *on-line* en Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional

Rafael Calduch Cervera

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid

Director del Departamento de Análisis Político Internacional del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Juan Carlos Pereira Castañeira

Catedrático de Historia Contemporánea e Historia de las Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Presidente de la Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales

Eduardo Ruiz García

Secretario general de la Cour des Comptes Européenne

Alberto R. Coll

DePaul University School of Law

Mariola Urrea

Catedrática de Derecho Internacional Público y directora del Centro de Documentación Europea de la Universidad de La Rioja

Montserrat Abad Castelos

Catedrática de Derecho Internacional Público en la Universidad Carlos III de Madrid

Paloma González Gómez del Miño

Profesora y directora del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid

Alicia Alted Vigil

Directora del Instituto Universitario Gutierrez Mellado

Director de la Revista del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General de brigada del Ejército de Tierra

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Editor

Javier Fernández Aparicio

Analista principal del IEEE

Consejo de redacción

Sonia Alda Mejías

Doctora en Historia. Real Instituto Elcano

María Dolores Algora Weber

Doctora en Historia

Profesora de Relaciones Internacionales e Historia Contemporánea en la Universidad San Pablo CEU

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Capitán de fragata de la Armada

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid

Analista principal del IEEE

Pedro Sánchez Herráez

Coronel del Ejército de Tierra. Doctor en Paz y Seguridad Internacional por la UNED. Analista del IEEE

Luis de la Corte Ibáñez

Doctor en Psicología

Profesor titular en el Departamento de Psicología Social y Metodología de la Universidad Autónoma de Madrid

Miembro del Consejo de Dirección del Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad de la Universidad Autónoma de Madrid

Mario Laborie Iglesias

Coronel del Ejército de Tierra. Asesor político del Eurocuerpo

Francisco J. Ruiz González

Capitán de fragata de la Armada

Doctor en Seguridad Internacional por la UNED

Nuria González Rabanal

Departamento de Economía y Estadística

Directora del Módulo Jean Monet ULE y de la Cátedra Honorífica Almirante Bonifaz en la Universidad de León

Equipo de redacción

Alfonso Méndiz Guerra

Capitán del Ejército de Tierra (CGET-TECAP-TCI)

Secretaría Técnica del IEEE

María Dolores García Gómez

Técnico

Secretaría Técnica del IEEE

Francisco José Dacoba Cerviño

General director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Presentación de la Revista del IEEE n.º 20

Bienvenidos a este número, el 20, de la Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). La guerra en Ucrania y sus consecuencias, inmediatas o de largo recorrido, condicionan las relaciones internacionales y exacerban las dinámicas de poder regionales y globales. No podría faltar, pues, en nuestra revista un artículo con el foco puesto en este conflicto. Un grupo de analistas nos ofrece un interesante trabajo sobre los discursos del presidente Putin a lo largo de 2021, buscando identificar sus ideas fuerza y su estrategia de comunicación en los meses previos a la invasión que, finalmente, se produjo el 24 de febrero de 2022.

La República Popular China es uno de los grandes actores que con más intensidad está contribuyendo a la reconfiguración de los equilibrios de poder a nivel global. Su presencia creciente en África y en la cuenca del Mediterráneo suscita preocupación en la Unión Europea y tensiones en la Alianza Atlántica. Anass Gouyez Allal, de la Universidad Ibn Tofail, de Kenitra, explica cómo la penetración china, tanto por procedimientos de *soft power* como con iniciativas más asertivas, es valorada por los países de la región como una oportunidad, más que como una amenaza. Las ambiciones de Pekín se extienden también al Pacífico sur, espacio en el que se reproduce la competición entre grandes potencias en la que se encuentran inmersos los dos gigantes, chinos y norteamericanos. En este sentido, Mario Díez Martínez se pregunta si el pacto entre China y las islas Salomón será un punto de inflexión en esa pugna. No lejos de allí, en el sudeste asiático se detecta un auge inusitado del tráfico de metanfetaminas, en detrimento de otras drogas más comunes en la región, cuestión que es objeto del análisis de Guillermo Moya Barba.

Estados Unidos, que en apenas un par de décadas se había constituido en potencia hegemónica mundial tras el colapso de la Unión Soviética, no podía ser indiferente a la pujanza china y a la extensión de su presencia a lo largo y ancho del globo, así como a su desafío comercial, tecnológico y geopolítico. Esteban Vidal Pérez nos aporta en este número una explicación del giro norteamericano hacia el Indo-Pacífico, iniciado

ya por la Casa Blanca durante mandatos pretéritos. Lo hace desde la perspectiva del realismo neoclásico y concluye que las élites estadounidenses percibieron el auge chino como una amenaza a la preponderancia y a la hegemonía de su país en el orden internacional.

Completamos esta entrega con otros tres trabajos. Ana Gallarín López valora el impacto que la estrategia de la Unión Europea para el área subsahariana ha tenido en su operación de entrenamiento de las Fuerzas Armadas malienses, EUTM-Mali. José María Martínez Cortés aborda la repercusión que las nuevas tecnologías, entre otros factores, están teniendo en las operaciones militares, más concretamente en las operaciones en el espacio exterior. Finalmente, Eduardo Zamarripa Martínez analiza el papel de las armas nucleares en las relaciones internacionales y se pregunta si su hipotética eliminación favorecería un escenario mundial más pacífico o si, por el contrario, esta circunstancia incrementaría el número de posibles conflictos.

Esperamos que disfruten el contenido de este número.

Ana GALLARÍN LÓPEZ

Capitán C.G.E.A. responsable de R.R.I.I. y profesor titular en la Academia General del Aire y del Espacio

Correo: anagl2144@hotmail.com

Impacto de la misión de entrenamiento de la Unión Europea sobre la crisis maliense

Impact of the European Union training mission on the Malian crisis

Resumen

La Unión Europea, como actor regional que busca incrementar su presencia y posicionamiento en la gestión de crisis internacional, apostó por una reforma en el sector de defensa maliense mediante la instrucción, capacitación y asesoramiento de sus tropas. No obstante, la profunda crisis política, los conflictos internos y la creciente pérdida de confianza de la ciudadanía en sus instituciones, junto con el auge del yihadismo, han supuesto un duro escollo para las tropas europeas que, desde el inicio de las operaciones, han sido testigos del empeoramiento generalizado de la situación en el país. Tras nueve años de intervención es momento de valorar, a través del análisis objetivo de indicadores cuantificables, el impacto de la estrategia escogida por la Unión Europea en su operación EUTM-Mali. Los resultados obtenidos constituirán la base para elaborar respuestas mejor adaptadas a la verdadera realidad del conflicto maliense.

Palabras clave

Mali, crisis de gobernabilidad, terrorismo yihadista, intervención europea, reforma del sistema de defensa.

Abstract

The European Union, as regional actor that seeks to increase its presence and influence in international crisis management, opted for reforming the Malian defense sector through the instruction, training and advice of its troops. However, deep political crisis, internal conflicts, and the growing loss of confidence of citizens in its institutions, together with the rise of jihadism, have been a tough obstacle for European troops since the beginning of the European mission which, have witnessed the general worsening of the situation in the country. After nine years of intervention, it is time to assess, through the analysis of measurable indicators, the impact of the European Union's strategy through EUTM-Mali operation. The results obtained will settled the basis for developing better adapted responses to the reality of the Malian conflict.

Keywords

Mali, governance crisis, jihadist terrorism, European intervention, defense system reform.

Citar este artículo:

Gallarín López, A. (2022). Impacto de la misión de entrenamiento de la Unión Europea sobre la crisis Maliense. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 20. Pp. 11-38.

Introducción

El Estado de Mali, situado en la problemática área del Sahel, continúa inmerso después de diez años en un proceso de búsqueda de la paz que permita la reconstrucción de sus dañadas estructuras económicas, sociales y políticas. Entre los principales obstáculos identificados por la comunidad internacional, en este caso por la Unión Europea, destaca la marcada ausencia de un sistema de seguridad capaz de garantizar la ejecución de los programas de crecimiento económico-social y político que tanto necesita el Estado maliense.

El sistema de seguridad legítimo del país, constituido principalmente por las Fuerzas Armadas malienses (FAMa) debe consolidarse como principal responsable de la protección del pueblo y sus instituciones. Las Fuerzas Armadas estatales, en estrecha cooperación con diferentes organismos civiles y con el apoyo de la Unión Europea, desempeñan un papel fundamental en la estabilización del país y la contribución a una transición democrática pacífica y efectiva.

La finalidad de este artículo es analizar el impacto de la respuesta europea ante la crisis de gobernabilidad y desestructuración del Estado de Mali, llevada a cabo mediante la reforma del sistema de defensa del país. Concretamente, se estudiará la misión EUTM-Mali, cuyo objetivo es la formación, entrenamiento y asesoramiento de las Fuerzas Armadas malienses con el fin de reforzar la seguridad en la región y contribuir a la recuperación de la estabilidad general del país.

Casi una década después del inicio de EUTM-Mali en 2013 cabe cuestionarse ¿han sido efectivas las acciones emprendidas por la Unión Europea a través de la misión EUTM-Mali para lograr una reforma en el sector de la defensa que contribuya a la reestructuración de la gobernabilidad y estabilidad en el país?

A pesar de la longevidad de la misión europea y de la cantidad de información publicada en diferentes medios especializados, fuentes institucionales y organismos oficiales tales como el Consejo Europeo, la página oficial de Naciones Unidas o del Ministerio de Defensa de España sobre el caso maliense, no se han publicado datos cuantificables referentes a los resultados de EUTM-Mali. No existen registros que permitan valorar el grado de consecución de los objetivos estratégicos establecidos por EUTM-Mali en sus diferentes áreas de intervención para poder realizar un verdadero balance del impacto de la misión sobre la reforma del sector de la defensa y sobre la crisis de gobernabilidad del país. Las únicas referencias disponibles se encuentran en la página web oficial de EUTM-Mali, donde se exponen de forma muy genérica los logros y carencias de la intervención europea. Por lo tanto, existe un vacío que se tratará de cubrir mediante los datos aportados en el presente documento.

Además del objetivo principal de determinar el impacto de la estrategia de la Unión Europea en el ámbito de la defensa sobre la crisis maliense, se han planteado tres objetivos específicos que definirán la estructura y marcarán el desarrollo de la investigación. Estos objetivos son los siguientes: conocer el impacto de la misión

EUTM-Mali sobre el desarrollo de las FAMA; valorar el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos sobre los que se construye la misión EUTM-Mali; e identificar posibles vías de actuación alternativas en las que la Unión Europea podría invertir sus esfuerzos de manera más eficaz para contribuir a la reforma del sistema de defensa maliense y a la transición democrática del país.

Para alcanzar los objetivos descritos se han recopilado y analizado datos procedentes de diferentes fuentes oficiales abiertas. Este análisis ha permitido seleccionar una serie de indicadores cuantificables que posibilitan la medición del grado de consecución de los objetivos estratégicos establecidos para la misión.

El conflicto en Mali: dinámicas internas e intervención extranjera

Mali vive una situación de tensión constante debido a la difícil convivencia entre los diversos grupos sociales que coexisten en su territorio. La heterogeneidad de la sociedad maliense, con más de diez grupos étnicos¹ conocidos habitando en el país, puede percibirse en las marcadas diferencias existentes entre sus estilos de vida que, en ocasiones, presentan posturas totalmente opuestas entre sí, que pueden derivar en marcados conflictos de intereses (Expósito Guisado, 2020). Esta diversidad social se vio afectada negativamente por el trazado de fronteras en la Conferencia de Berlín hace más de 130 años, en el que tribus, clanes de la misma etnia y poblaciones quedaron divididas. El trazado de estas fronteras se hizo atendiendo a los intereses de los colonizadores, sin respetar la idiosincrasia de la región y trajo como consecuencia, para estos países del norte de África, la dificultad de controlar su territorio y extensas fronteras que, en ocasiones, comprenden áreas inhóspitas, como el desierto del Sahara en el caso de Mali (Gil-Casares *et al.*, 2015: 18).

Algunas de las forzadas divisiones étnicas derivaron en movimientos nacionalistas como el tuareg², corriente que en los años sucesivos provocaría protestas y levantamientos contra la acción estatal que dificultarían la gobernabilidad del país. El Movimiento Nacional de Liberación del Azawad (MNLA), principal precursor del movimiento tuareg, iniciaba en 2011 las insurrecciones que más tarde se traducirían en enfrentamientos y acciones bélicas extendidas por amplios territorios del país (Ramos, 2020). En los nueve años sucesivos Mali viviría tres golpes de Estado y dos intentos fallidos, poniendo en evidencia una marcada crisis de gobernabilidad y su

¹ Entre los que destacan los bambara y los malinké, que constituyen alrededor de la mitad de la población maliense, seguidos de los peulh o fulani con un 14,7 por ciento, los songhai (11,6 por ciento), los tuareg (7,7 por ciento), maure, soninké (10,8 por ciento), senoufo (10,5 por ciento), minianka, dogon (8,9 por ciento) entre otros. (Minority Rights Group International. 2019).

² Los tuaregs o imuhars son descendientes bereber o amazigh, de raza blanca, tradicionalmente nómadas del desierto del Sahara cuyo origen está en África septentrional. Su población se extiende principalmente por cinco países africanos: Argelia, Libia, Níger, Mali y Burkina Faso, aunque también hay poblaciones de carácter residual en Nigeria y Senegal (Martín-Peñato, 2013: 2).

inestabilidad política ante las dificultades del Gobierno en la gestión de los conflictos internos existentes entre las diferentes sociedades étnicas.

Por otro lado, se produjo un auge y expansión de grupos terroristas de corte yihadista, entre los que cabe destacar Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin (JNIM), filial de Al Qaeda en Mali y África Occidental y del Estado Islámico, en el centro y este del país. Varios de estos grupos yihadistas, como Ansar Ad-Din (defensores de la fe), el Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO) y Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI), apoyaron al MNLA en los inicios de la rebelión ayudando a conquistar la región norte de Mali. Posteriormente, estos grupos aprovecharon las circunstancias de crisis y el caos generados por el secesionismo para fagocitar el movimiento independentista tuareg con el fin de promover una yihad, controlada desde la sombra por Al Qaeda, que permitiera ejercer el control religioso y político del país (Expósito Guisado, 2020: 6).

Del mismo modo, se produjeron enfrentamientos intercomunitarios entre las etnias peulh y dogon que, a través del empleo de sus propias milicias de autodefensa³, se vieron involucradas en distintos conflictos en las regiones más afectadas por la acción terrorista. Estos enfrentamientos contribuyeron a la creciente inestabilidad y constituyeron un duro escollo para las ineficientes Fuerzas Armadas malienses para ejercer el control sobre su territorio.

La insostenibilidad de la situación y la falta de control por parte del Estado llevó a la solicitud del Gobierno maliense de apoyo militar a Francia que, a través de la operación «Serval» logró contener el avance del yihadismo. Posteriormente, otras organizaciones internacionales como Naciones Unidas o la Unión Europea aprobaron la creación de operaciones multilaterales en el área del Sahel y concretamente en Mali.

Actualmente, la misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali (MINUSMA) es la última de las misiones ejecutivas internacionales que se encuentran desplegadas en Mali. La Unión Europea, por su parte, cuenta con dos misiones de política común de seguridad y defensa (PCSD): *European Training Mission Mali* (EUTM-Mali) y *European Union Capacity Building Mission* (EUCAP Sahel Mali)⁴.

En mayo y junio de 2015 llegaría la firma diferida del Acuerdo de Paz y Reconciliación en Mali tras diversas y arduas negociaciones. Este acuerdo, firmado en Bamako el 15 de mayo de 2015 entre el Gobierno de Mali y movimientos rebeldes progubernamentales de la región del Azawad, al norte del país y; posteriormente, por la Coordinadora de

3 Ramos, 2020: 6. «La situación con las milicias de autodefensa se ha transformado en un brutal conflicto cada vez más violento mayormente protagonizado por los fulani y los dogon-donzo, etnias habitantes del centro de Mali».

4 Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (abril de 2022). *Ficha país. República de Mali*. https://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/MALI_FICHA%20PAIS.pdf

Movimientos de Azawad (CMA)⁵, hace referencia a la implementación de un proceso de reconciliación nacional que respete la integridad territorial y tenga en cuenta su diversidad étnica y cultural, así como sus características geográficas y socioeconómicas específicas. Todo ello, a través de la implantación de un sistema de gobernanza coherente con la realidad geohistórica y sociocultural de las regiones del norte, basado en la transparencia de gestión, el respeto por los derechos humanos, la justicia y la lucha contra la impunidad; teniendo en cuenta, a su vez, la importancia de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transnacional y el crimen organizado⁶.

No obstante, tan solo cinco años después, el 18 de agosto de 2020 tendría lugar el cuarto golpe de Estado en la historia de Mali (Cifuentes, 2021: 6-7), tras el cual se daría inicio al periodo de transición, estipulado con una duración máxima de 18 meses a contar desde el 25 de septiembre de 2020 (Cifuentes, 2021: 8). Sin embargo, el 24 de mayo de 2021 la transición se vería truncada de nuevo tras la captura del presidente, dejando en evidencia la inconsistencia del proceso de transición y el futuro de la nación (Proto, 2021, 25 de mayo).

Las propuestas del nuevo Gobierno de transición de postponer la celebración de elecciones, ampliando el periodo transicional a un total de cinco años y medio, chocarían directamente con el acuerdo alcanzado con la CEDEAO el 15 de septiembre de 2020 y el compromiso de la Carta de Transición⁷. Estos acontecimientos desembocaron en sanciones internacionales impuestas por la CEDEAO el 9 de enero de 2022⁸.

Más recientemente, durante la sesión ordinaria de la CEDEAO celebrada el día 3 de julio de 2022 en Acra⁹, los jefes de Estado de los países miembros de la CEDEAO abordaron el camino y avances necesarios para la vuelta al orden constitucional en Mali, Burkina Faso y Guinea tras sus respectivos golpes de Estado. Entre los principales avances resalta el acuerdo de reducción del periodo de transición en Mali a 24 meses, fijado a partir del 1 de julio, así como la aprobación del levantamiento de la mayoría de las sanciones impuestas el citado 9 de enero (Summers, 2022).

⁵ Alianza de grupos armados entre los que se encontraban *Mouvement National pour la Libération de l'Azawad* (MNLA), *Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad* (HCUA), y parte de *Mouvement Arabe de l'Azawad* (MAA-CMA) (Díez Alcalde, 2015: 2).

⁶ Naciones Unidas. (2015). Agreement for peace and reconciliation in Mali resulting from the alger process, preamble Microsoft Word - ML_150620_Accord pour la paix et la reconciliation au Mali _Issu du Processus d'Alger_FR-tr.docx (un.org).

⁷ Consejo de la Unión Europea. (4 de febrero de 2022). Comunicado de prensa 75/22. Mali: la UE adopta sanciones selectivas contra cinco personas. Disponible en: Mali: la UE adopta sanciones selectivas contra cinco personas (europa.eu).

⁸ Consejo de la Unión Europea. (4 de febrero de 2022). Comunicado de prensa 75/22. Mali: la UE adopta sanciones selectivas contra cinco personas. Disponible en: Mali: la UE adopta sanciones selectivas contra cinco personas (europa.eu).

⁹ Departamento de Seguridad Nacional del Gobierno de España (Acra, 3 de julio de 2022). Resumen de la sesión ordinaria de la CEDEAO. Disponible en: CEDEAO – SESIÓN ORDINARIA | DSN

La Unión Europea en Mali. EUTM-Mali

Tras el estallido de la crisis, el presidente de la República de Mali envió, el 24 de diciembre de 2012, una carta al alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en la que solicitaba el despliegue de una misión de capacitación militar de la Unión Europea en Mali. En consecuencia, se adoptó la Decisión 2013/34/PESC¹⁰ del Consejo, de 13 de enero de 2013, que diseñó la estructura y los objetivos de la Misión de Formación de la Unión Europea (EUTM) en Mali. Así, el 8 de febrero de 2013 llegaban los primeros soldados europeos a Bamako y el 18 de febrero se adoptaba la Decisión 2013/87/PESC¹¹ del Consejo, que puso en marcha oficialmente EUTM-Mali, activada inmediatamente desde Bruselas. Finalmente, el 20 de febrero de 2013, la misión comenzó en Bamako¹².

La operación *European Union Training Mission Mali* (EUTM-Mali), es, como su propio nombre indica, una misión de entrenamiento cuyo objetivo es transformar las Fuerzas Armada de Mali, mediante el asesoramiento y la formación de sus efectivos, en un proveedor eficaz y veraz de seguridad para el pueblo maliense. El ámbito de actuación de EUTM-Mali no incluye las operaciones de combate¹³, tal y como se establece en el Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas o Acuerdo sobre el estatuto de la misión¹⁴.

El Estatuto de las Fuerzas constituye el marco legal de la operación y define los aspectos principales sobre los que se regula la actuación, limitaciones y condiciones que afecta a los efectivos desplegados. Este documento define, entre otras cuestiones, el uso de infraestructuras y medios del Estado anfitrión. Así como el régimen de actuación de las fuerzas en territorio maliense, y las limitaciones al uso de la fuerza.

Con casi 700 soldados, EUTM-Mali está compuesta por militares de 25 países europeos, incluidos 22 miembros de la UE y tres Estados no miembros. Entre los

10 Consejo de la Unión Europea. Decisión 2013/34/PESC de 17 de enero de 2013, relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las Fuerzas Armadas de Mali (EUTM Mali). <https://www.boe.es/doue/2013/014/L00019-00021.pdf>

11 Consejo de la Unión Europea. Decisión 2013/87/PESC de 18 de febrero de 2013, sobre el inicio de una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las Fuerzas Armadas de Mali (EUTM Mali). <https://www.boe.es/doue/2013/046/L00027-00027.pdf>

12 Estado Mayor de la Defensa. Operaciones en curso. EUTM MALI, misión militar de la Unión Europea en Mali. Disponible en: <https://emad.defensa.gob.es/operaciones/operaciones-en-el-exterior/43-UE-EUTM-Mali/index.html>

13 La EUTM-Mali no participará en operaciones de combate. Consejo de la Unión Europea. Decisión 2013/178/PESC de 25 de febrero de 2013, artículo primero, ámbito de aplicación y definiciones.

14 Consejo de la Unión Europea. Decisión 2013/178/PESC de 25 de febrero de 2013 relativa a la firma y celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Mali sobre el estatuto de la misión militar de la Unión Europea en la República de Mali destinada a contribuir a la formación de las Fuerzas Armadas de Mali (EUTM Mali). *L00001-00006.pdf (boe.es)

países miembros de la UE se encuentran Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, España y Suecia. En lo que respecta a los tres países europeos no pertenecientes a la UE, se incluyen Georgia, Moldavia y Montenegro¹⁵.

EUTM-Mali ha evolucionado en cuatro áreas principales a lo largo de sus cinco mandatos¹⁶: el número de efectivos, el presupuesto, la responsabilidad geográfica de actuación y la cooperación con otras organizaciones regionales e internacionales. No se incluye mención alguna a la posibilidad de aporte directo de medios materiales.

En 2013 durante el primer mandato de la misión, EUTM-Mali contaba con alrededor de 200 militares desplegados y un presupuesto de 12,3 millones de euros, cifras que se han multiplicado hasta alcanzar los casi 700 soldados europeos y los 133,7 millones de euros aprobados en el quinto y último mandato hasta la fecha¹⁷.

En lo que respecta a la responsabilidad territorial, se ha producido una evolución notable al incrementar el área de actuación de EUTM-Mali desde la zona sur (primer mandato), pasando por la ampliación hasta la orilla sur del río Níger, incluidas las ciudades de Timbuktu y Gao (tercer mandato) hasta englobar todo Mali y otras áreas circundantes (quinto mandato).

Por último, en lo que respecta a la cooperación con otras entidades regionales, a partir de la aprobación del tercer mandato, comenzó el apoyo a la misión G5 Sahel en el marco de actividades con las Fuerzas Armadas de Mali. Cooperación que, tras la revisión estratégica realizada previa aprobación del quinto mandato, se potenció considerablemente, apostando por la formación y la interoperabilidad entre los actores estatales y las fuerzas internacionales.

Con la aprobación del quinto mandato en marzo de 2020, el Consejo de la UE decidió, tras un proceso de examen estratégico, prorrogar el mandato de la Misión de Formación de la Unión Europea en Mali hasta el 18 de mayo de 2024, estableciéndose los siguientes objetivos estratégicos:

- «– Contribuir a la mejora de las capacidades de las Fuerzas Armadas de Mali bajo el control de las autoridades políticas.
- Consolidar las mejoras logradas desde 2013.
- Contribuir a la estabilización política y a la mejora de la situación de la seguridad en Mali mediante el apoyo a la aplicación del Acuerdo de Paz de Argel.

¹⁵ European Union Training Mission (n.d.) Mali. EUTM Mali. Factsheet. Disponible en : <https://eutmmali.eu/factsheet/>

¹⁶ EUTM-Mali (n.d.). Mandates. <https://eutmmali.eu/mandates/>

¹⁷ EUTM-Mali (n.d.). Mandates.

- Apoyar el restablecimiento del control del Estado y el estado de derecho en todo Mali.
- Apoyar al G5 del Sahel, mediante la consolidación y mejora de las capacidades operativas de su Fuerza Conjunta, fortaleciendo la cooperación regional para hacer frente a las amenazas comunes a la seguridad, especialmente el terrorismo y el tráfico ilegal, sobre todo de seres humanos¹⁸».

En términos generales, la misión ha proporcionado entrenamiento a más de 15.000 militares malienses¹⁹ lo que, teniendo en cuenta el tamaño de sus Fuerzas Armadas²⁰, supone un 71 por ciento del total de sus efectivos registrados en 2019²¹, reflejando así la envergadura alcanzada por la misión y su alcance.

Resultados de EUTM-Mali sobre la crisis maliense. Indicadores

A través de un primer análisis general de los mandatos de EUTM-Mali, se corrobora la progresiva necesidad no solo de ampliar la duración en el tiempo de la misión, que suma ya nueve años desde sus inicios en 2013; sino también de incrementar el número de recursos humanos y económicos, responsabilidades y áreas territoriales de actuación. Además, se percibe la necesidad de reforzar la cooperación con otras fuerzas de carácter regional e internacional²², lo que da a entender la ausencia de mejoras en la situación de seguridad, al requerirse una intervención cada vez mayor para acometer los objetivos.

A pesar de haber contribuido, mediante programas de entrenamiento y asesoramiento, a la mejora de las capacidades de las Fuerzas Armadas de Mali, estos avances no han contribuido de forma tangible a la estabilización política de Mali que, como se expuso anteriormente, ha seguido sufriendo golpes al Gobierno y revueltas internas, siendo necesario ampliar las responsabilidades, el personal y el presupuesto

18 Estado Mayor de la Defensa (n.d.). Operaciones en curso. EUTM MALI, misión militar de la Unión Europea en Mali, mandatos. Disponible en: <https://emad.defensa.gob.es/operaciones/operaciones-en-el-exterior/43-UE-EUTM-Mali/index.html>

19 EUTM-Mali (n.d.). Factsheet. Disponible en: [20220113_Fact-Sheet-EUTM-sans-elections-22FEB_ENG.pdf](https://eutmmali.eu/20220113_Fact-Sheet-EUTM-sans-elections-22FEB_ENG.pdf) (eutmmali.eu).

20 21.000 efectivos registrados en 2019. Banco Mundial de Datos. (2019). Información procedente del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IIIEE). Disponible en: Personal de las fuerzas armadas, total | Data (bancomundial.org).

21 Banco Mundial de Datos con información procedente del IIIEE. Disponible en : Personal de las fuerzas armadas, total | Data (bancomundial.org).

22 Consejo de la Unión Europea. (23 de marzo de 2020). Comunicado de prensa 174/20 EUTM Mali: el Consejo prorroga la misión de formación con un mandato ampliado y mayor presupuesto. Documento disponible en: [EUTM Mali: el Consejo prorroga la misión de formación con un mandato ampliado y mayor presupuesto](https://www.consilium.europa.eu/media/174/20/EUTM-Mali-el-Consejo-prorroga-la-mision-de-formacion-con-un-mandato-ampliado-y-mayor-presupuesto) (europa.eu).

destinados a EUTM-Mali. Tampoco se ha logrado mantener el control efectivo del Estado en zonas del norte del país, a pesar de que se reestableciera el control perdido tras las revoluciones de 2012 perpetradas por los tuaregs y el avance del terrorismo con la actuación de Francia y su operación antiterrorista.

Por otro lado, sí que se han podido observar avances considerables en la cooperación con el G5 Sahel, a través del incremento de capacidades y áreas de operación de EUTM-Mali durante los últimos mandatos de la misión, contribuyendo a fortalecer la cooperación regional para hacer frente a las amenazas comunes de carácter transnacional, especialmente el terrorismo²³.

Tras esta visión general, se realizará un análisis más completo y cuantificable del grado de cumplimiento de cada uno de los objetivos propuestos, a través del empleo de los cinco indicadores seleccionados. A partir del análisis de estos datos y, empleando como referencia los cinco objetivos estratégicos establecidos para EUTM-Mali, se podrán abordar cada uno de los objetivos específicos propuestos.

A continuación, se detallan los indicadores seleccionados:

- Evolución de las FAMa. Número de efectivos y gasto en defensa con relación al PIB.
- Situación de seguridad.
- Índice de corrupción.
- Abusos y violaciones a los derechos humanos a manos de las FAMa.
- Situación y evolución del terrorismo en Mali.

Evolución de las FAMa. Número de efectivos y gasto en defensa con relación al PIB

La evaluación de EUTM-Mali, como misión de entrenamiento dirigida a la capacitación y asesoramiento de las FAMa, debe iniciarse a partir de la revisión del estado de las propias FAMa para, de este modo, contrastar el nivel de progreso del primero de los objetivos estratégicos establecidos por sus mandatos: «contribuir a la mejora de las capacidades de las Fuerzas Armadas de Mali bajo el control de las autoridades políticas»²⁴.

Como requisito indispensable para lograr unas Fuerzas Armadas con capacidad real de respuesta es necesario, en primer lugar, contar con personal suficiente al que instruir para llevar a cabo las misiones encomendadas de manera satisfactoria. Por ello,

²³ EUTM-Mali (n.d.). Mandates. <https://eutmmali.eu/mandates/>

²⁴ Estado Mayor de la Defensa (n.d.). Operaciones en curso. EUTM MALI, misión militar de la Unión Europea en Mali, misión de EUTM-Mali.

se revisará la evolución del número de efectivos que han compuesto las FAMA antes y durante el desarrollo de EUTM Mali.

A continuación, se muestra la evolución comparativa en el número de efectivos que forman las FAMA y las FAS españolas para facilitar la comprensión de los datos aportados. Resulta de gran relevancia observar cómo a pesar de haber multiplicado por cuatro el número total de efectivos en las FAMA desde 1985, aún quedan muy por debajo de los números que presenta España (más de nueve veces superior en cómputo total) a pesar de ser un Estado con más del doble de extensión que el Estado europeo. No obstante, se aprecia una clara y sobre todo estable tendencia al alza desde el inicio de EUTM Mali, habiendo incrementado en más de un 160 por ciento el número de efectivos que componían sus Fuerzas Armadas en 2012 con 7.800 efectivos durante el estallido de la crisis a un total de 21.000 en 2019.

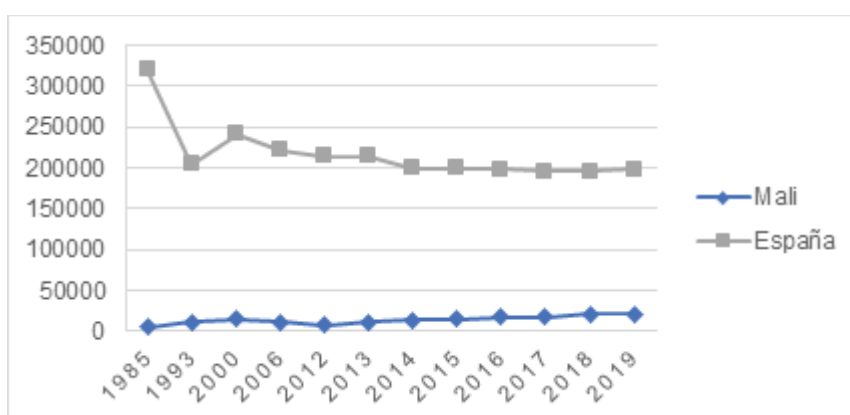


Figura I. Evolución en el número de efectivos de las Fuerzas Armadas España vs Mali²⁵. Fuente: elaboración propia²⁶.

Por otro lado, resulta relevante revisar la tendencia correspondiente al porcentaje de gasto del Gobierno central en materia de defensa (ver figura II), para así verificar, entre otros aspectos, la concienciación del Gobierno en una inversión competitiva en su sistema de seguridad. En el caso de Mali, se observa la tendencia decreciente hasta el estallido de la crisis de 2012, donde la gráfica invierte el sentido del crecimiento para comenzar un marcado ascenso hasta estancarse a partir de 2017.

A su vez, se debe tener en consideración la variación del PIB del Estado. La ausencia de crecimiento económico limitará el desarrollo del resto de áreas que dependan de las arcas estatales debido a la escasez de recursos económicos con los que adquirir medios de carácter social, político y por supuesto militar, así como desarrollar las infraestructuras necesarias para su gestión. En el caso de Mali, el crecimiento del PIB sufre un profundo bache coincidente con la crisis del 2012, del que se recupera rápidamente con la estabilización temporal del Estado y la intervención de los organismos internacionales. No obstante, en los años sucesivos se puede ver cómo la

²⁵ Columna X: Años Comenzando en 1985 hasta 2019; Columna Y: Número de efectivos.

²⁶ Banco Mundial de Datos con información procedente del IIEE. Disponible: Personal de las Fuerzas Armadas, Total | Data (Bancomundial.Org).

tendencia a la baja se mantiene, a pesar del incremento en el gasto militar por parte del Gobierno. Es de destacar que, a pesar del bache sufrido en 2020, presumiblemente a causa de la crisis global derivada de la pandemia causada por la COVID-19²⁷, el gasto militar continúa su tendencia de ascenso sin perturbaciones. Esta evolución puede augurar una futura falta de financiación para el sostenimiento de la marcada tendencia de gasto en materia de defensa. O en su lugar, un descuido de la inversión en otras áreas de la sociedad en favor de la defensa.



Figura II. Evolución del PIB frente al % del PIB invertido en gasto militar del Gobierno maliense²⁸.
Fuente: elaboración propia²⁹.

Figura II. Evolución del PIB frente al % del PIB invertido en gasto militar del Gobierno maliense. Fuente: elaboración propia.

Por todo ello, se puede considerar que hasta el momento y desde el inicio de la misión europea, tanto la inversión económica como humana en defensa han mantenido tendencias en general ascendentes, pero que se podrían encontrar limitadas por el escaso desarrollo general del país, reflejado en su variación anual del PIB. De este modo, las acciones encaminadas a la reforma del sector de seguridad se podrían ver cada vez más mermadas, sin apoyo social o sin presupuestos futuros.

Este crecimiento en el gasto en defensa no será sostenible ni aceptable por parte de la sociedad si el crecimiento económico (PIB) no acompaña, ya que los presupuestos del Estado podrían verse descompensados y otros sectores de la sociedad desatendidos. La descompensación entre desarrollo y gasto en defensa puede provocar un incremento en las revueltas contra el Gobierno, así como promover el rechazo hacia las FAMA,

²⁷ Se comparan datos de varios países en 2020, obteniendo resultados similares de caídas abruptas en los datos referentes al PIB anual: España -11,3 %; Italia -9 %; Francia -7,8 %; India -6,6 %; Estados Unidos -2,8 %. Estos datos reflejan un retroceso global de los datos referentes al PIB, atribuible a los efectos de la crisis global tras la incidencia del COVID-19. Datos disponibles en: <https://datosmacro.expansion.com/pib/>

²⁸ Eje X: Medición temporal, comenzando en 2005 hasta 2020; eje Y: Porcentaje de PIB.

²⁹ Banco Mundial de Datos con información procedente del IIEE y el portal de consulta Expansión. Toda la información disponible en: Gasto militar (% del PIB) - Mali | Data (bancomundial.org) y PIB de Mali 2021 | datosmacro.com (expansion.com).

alejándose así de los objetivos de EUTM-Mali de reforma efectiva del sistema de seguridad del Estado.

Situación de seguridad

Una vez revisado el estado de sus Fuerzas Armadas, es momento de analizar la situación general del país, con el fin de valorar el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos que abordaban la reestructuración del Estado. Concretamente, en este apartado se estudiará cual ha sido el efecto de EUTM-Mali sobre aspectos de percepción de seguridad general en el país, haciendo referencia al objetivo estratégico tercero de la misión: «contribuir a la estabilización política y a la mejora de la situación de la seguridad en Mali mediante el apoyo a la aplicación del Acuerdo de Paz de Argel»³⁰.

Para ello, se valorará el estado de la seguridad percibida que puede asignarse al Estado de Mali, en función de una serie de subindicadores, tales como la militarización del Estado, el acceso a las armas por parte de la sociedad, el número de homicidios y conflictos internos reportados o la apreciación de la sociedad sobre la inseguridad que generan las Fuerzas Armadas. Además, se realizará un análisis comparativo atendiendo a la variación de estos indicadores en el tiempo, revisando el estado de estos en 2013 cuando se inició EUTM Mali y su evolución tras nueve años de misión hasta 2022.

Estos indicadores se valoran del 0 al 5, siendo el 0 valor atribuido a factores considerados como no contribuyentes a la situación de violencia existente y el 5 como de altamente contribuyentes. Así, se puede observar, en primer lugar, cómo en 2013 el cómputo general se situaba en 2,4 puntos mientras que en 2022 este valor alcanzaba los 2,9, suponiendo un empeoramiento global de la situación de seguridad percibida en el país.

Entre los aspectos con mayores aumentos registrados se encuentran el incremento en las actividades terroristas y especialmente la presencia de conflictos internos, seguidos de la criminalidad percibida por la sociedad y el gasto del Gobierno central en actividades militares. En este último aspecto debe destacarse que el gasto en defensa ha sufrido incrementos significativos desde 2013, aumentándose en un 45 por ciento hasta 2020. Sin embargo, la evolución del PIB del país no ha seguido una evolución coherente con este gasto, aspecto que se expuso en apartados anteriores, reduciéndose desde una variación del 7 por ciento hasta llegar incluso a valores del -1,2 por ciento³¹.

En cuanto a los aspectos que han experimentado mejoras en este periodo cabe destacar los fondos destinados a las misiones de mantenimiento de la paz. Este dato se

³⁰ Estado Mayor de la Defensa (n.d.). Operaciones en curso. EUTM MALI, misión militar de la Unión Europea en Mali, misión de EUTM-Mali.

³¹ Consultar figura II.

determina en función de las contribuciones de los países frente a la evaluación anual del presupuesto de las misiones de mantenimiento de la paz en un promedio de tres años³².

Los factores con valoraciones más altas en ambos periodos son la inseguridad percibida por los cuerpos de seguridad y Fuerzas Armadas del Estado³³ junto con la inestabilidad política³⁴. Ambos índices han sido valorados con la máxima puntuación atribuible, denotando los nulos avances percibidos por los expertos analistas en estas áreas. Otros factores que alcanzan valores extremadamente altos en ambos periodos son el número de homicidios y el acceso a armas por parte de la población civil.

Como se observa de forma inequívoca a raíz de estos indicadores, durante estos años de actuación internacional, no se han logrado avances significativos. Por el contrario, se han detectado retrocesos en algunas de las áreas más importantes a la hora de valorar el estado de la seguridad del país. Ante estos datos, se debe reflexionar sobre los verdaderos resultados en materia de percepción de la sociedad maliense de la situación de inseguridad creciente en su Estado, recordando que es a los ciudadanos a quien va dirigido el esfuerzo de la reforma del sistema de seguridad para garantizar la estabilidad real del país.

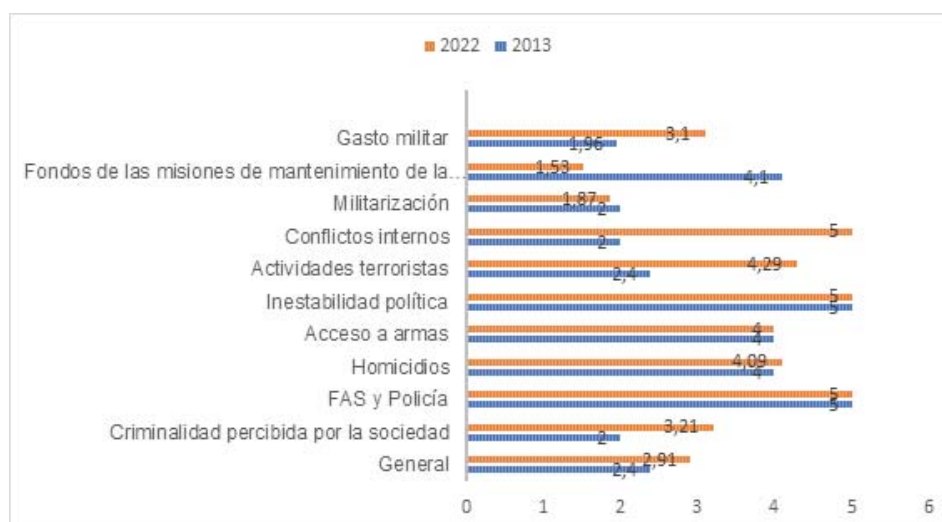


Figura III. Principales indicadores situación de seguridad. Fuente: elaboración propia³⁵.

32 Comité de Estado de las Contribuciones de las Naciones Unidas. Financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Fuente: Instituto de Economía y Paz. Según publicación en la web Vision of Humanity. Mali. Global Peace Index. <https://www.visionofhumanity.org/maps/#/>

33 Referido a la percepción de las fuerzas nacionales de seguridad, a diferencia de milicias locales, como factor contribuyente a la inseguridad en el país, fuente: Naciones Unidas. Tendencias delictivas y el funcionamiento de los sistemas de justicia penal. Según publicación en la web Vision of Humanity Mali. Global Peace Index. <https://www.visionofhumanity.org/maps/#/>

34 Evaluación cualitativa de la inestabilidad política dentro del país, abordando el grado en que las instituciones políticas son lo suficientemente estables para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, empresas e inversores extranjeros. Inestabilidad política. Fuente: Unidad de Inteligencia de *The Economist*. Según publicación en la web Vision of Humanity Mali. Global Peace Index. <https://www.visionofhumanity.org/maps/#/>

35 Vision of Humanity. Global indexes. Consultar en: Global indexes - Vision of Humanity.

Corrupción

Continuando con el análisis de aspectos relacionados con la estabilidad general de Mali y, teniendo en cuenta que la inestabilidad política ha sido valorada con la máxima puntuación atribuible en el índice presentado en el apartado anterior, cabe detenerse en otro indicador de gran relevancia: el estado de la corrupción en el país.

Según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), publicado anualmente por la Organización para la Transparencia Internacional³⁶, el nivel de corrupción atribuido a Mali ha sufrido un ascenso de los niveles de percepción de corrupción en su sector público con respecto a informes emitidos en ejercicios anteriores. Este índice califica a 180 países y territorios en base a la percepción de expertos y empresarios de su nivel de corrupción³⁷ puntuándolos de 0 (altos niveles de corrupción percibida) a 100 (muy bajos niveles de corrupción percibida).

Atendiendo a este índice se observa la caída progresiva de Mali antes del estallido de la crisis desde el puesto 78 del ranking mundial de corrupción registrado en 2003 al puesto 118 en 2011. En años posteriores la caída se acentuaba, llevando al país hasta el puesto 127 en 2013, antes de que se alcanzara la estabilización del país y se firmaran los acuerdos de paz, lo que se tradujo en una mejora considerable que elevó al país hasta el puesto 95 de la tabla. No obstante, la inestabilidad política y la pérdida de confianza en la recuperación del Estado por parte de los dudosos líderes malienses desembocó en una caída progresiva de la que el país no se ha recuperado hasta la fecha, a pesar de las



Figura IV. Índice de percepción de corrupción en Mali³⁸. Fuente: elaboración propia³⁹.

36 Transparency International (TI) es una organización internacional, no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, que desde su fundación en 1993 se dedica a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional a través del análisis y la difusión de datos e informes sobre el nivel de corrupción existente en los países.

37 Transparencia Internacional España. (2021). IPC 2021. Disponible en: Índice de percepción de la corrupción (IPC).

38 Columna X: Demarcación temporal comenzando desde 2003 hasta 2021; columna Y: Puesto en el ranking de corrupción, valorado del 1 al 180.

39 Expansión. (2021). datosmacro.com. Consultar en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/mali/>

acciones internacionales. En el último informe emitido en 2021, Mali se situaba en el puesto 136, siendo el lugar 180 de la tabla el que ocupa el país con mayores niveles de corrupción de entre los evaluados.

Estos registros ensombrecen los resultados de EUTM Mali y auguran unas perspectivas dudosas de la efectividad del enfoque y las acciones empleadas para la consecución del primero y el cuarto de los objetivos estratégicos de la misión respectivamente: «contribuir a la estabilización política» y «apoyar el restablecimiento del control del Estado y el estado de derecho en todo Mali».

Así, puede observarse como a través de la evolución de la misión a lo largo de sus distintos mandatos no se están arrojando resultados que se traduzcan en mejoras directas o indirectas sobre los organismos públicos ni el Gobierno en el ámbito de la corrupción. Lo cual hace mención, del mismo modo, al tercero de los objetivos de EUTM-Mali: «Contribuir a la estabilización política y a la mejora de la situación de la seguridad en Mali mediante el apoyo a la aplicación del Acuerdo de Paz de Argel». Estos resultados constatan que no se estaría logrando alcanzar una consistencia creíble en la lucha contra la corrupción y la impunidad, establecido como uno de los principios incluidos dentro del acuerdo.

La transparencia del Estado en general debe ser una de las bases donde asentar los pilares para la reconstrucción de unas Fuerzas Armadas competentes y capaces de responder ante las distintas amenazas de carácter interno o externo como el terrorismo. La desconfianza en los recursos de seguridad estatales promueve la necesidad de recurrir a otros grupos armados o terroristas de carácter no estatal, cada vez más presentes en todo el territorio como alternativa a la ineficiente acción del Gobierno. Esta descentralización de la seguridad promueve la inestabilidad, los enfrentamientos internos sin regulación y las acciones fuera de los principios que recoge el estado de derecho, dificultando la recuperación del Estado. Por ello, resulta indispensable el apoyo del Gobierno y de un sistema público que sustente, en todos los niveles las actividades de sus ejércitos de forma clara y transparente, permitiendo así devolver la confianza a la población en las Fuerzas Armadas estatales.

Abusos y violaciones a los derechos humanos a manos de las FAMA

Para verificar el grado de consecución del cuarto de los objetivos: «apoyar el restablecimiento del control del Estado y el estado de derecho en todo Mali» se revisará el número de agresiones y violaciones reportados atribuidos a las propias Fuerzas Armadas malienses, al considerarse este tipo de acciones incompatibles con el concepto de estado de derecho.

La precaria situación en la que se encuentran las FAMA, en muchos de los casos, ha derivado en el desarrollo de conductas y comportamientos que distan de los principios de respeto de los derechos humanos promovidos por EUTM-Mali. Entre los factores determinantes destacan la infraestructura, los efectivos y los recursos económicos en general como principales carencias presentes entre las filas malienses. A su vez,

la proliferación de enfrentamientos internos y las luchas étnicas, sumadas a la baja moral de unas tropas que presencian el imparable avance de los grupos armados y del terrorismo yihadista hacia el centro del país, han impulsado otras formas de violencia y la proliferación de actitudes entre los soldados que distan del código de conducta que todo defensor del ordenamiento y el estado de derecho debiera mostrar.

Como consecuencia directa, se ha informado de graves violaciones contra el DIH aplicable durante el desarrollo del conflicto armado de carácter no internacional que se vive en Mali por parte de los componentes de las FAMA. Estos abusos y violaciones han sido detectados y notificados por organismos internacionales como Naciones Unidas a través de MINUSMA, organizaciones que velan por el cumplimiento de los derechos humanos como Amnistía Internacional y otros expertos designados por Naciones Unidas, como su experto independiente⁴⁰.

Según los datos aportados en el informe periódico del secretario general de Naciones Unidas sobre la situación en Mali expuesto ante el Consejo de Seguridad⁴¹, la MINUSMA reportaba en 2016 34 casos de violaciones y abusos de los derechos humanos. Entre los casos se destacan actos de malos tratos cometidos por las FAMA a seis detenidos y se resalta, aunque sin datos concretos, que las fuerzas nacionales aparecían como responsables de un creciente número de casos que atentaban contra los derechos humanos.

En años posteriores la situación se recrudeció, notificándose 129 violaciones y abusos en 2018 con las FAMA como protagonistas en 18 de los casos, lo que supone un 14 por ciento del total. En 2021, esta tendencia sigue al alza, como quedó reflejado en el informe presentado en junio⁴², donde 422 casos de violaciones y abusos de los derechos humanos fueron reportados, 92 a manos de las FAMA, lo que significa un 26 por ciento.

En lo que respecta al último de estos informes, presentado el 2 de junio de 2022⁴³, la MINUSMA documentó 684 violaciones de los derechos humanos y abusos, 218 más que en el periodo anterior. Las FAMA, fueron identificadas como las perpetradoras

40 El Sr. Alioune Tine, experto independiente de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Mali desde el 1 de mayo de 2018. Su principal misión es asistir al Gobierno de Mali en sus acciones de promoción y protección de los derechos humanos y en la aplicación de las recomendaciones formuladas en las resoluciones del Consejo de Naciones Unidas, así como la emisión de informes que reflejen la situación de la observancia de los derechos humanos en el país, Naciones Unidas: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/ie-mali>

41 Secretario general de Naciones Unidas. (28 de marzo de 2016). Informe S/2016/281, situación en Mali.

42 Secretario general de Naciones Unidas. (1 de junio de 2021). Informe S/2021/519, situación en Mali. Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/informes-del-secretario-general-al-consejo-de-seguridad-en-2021>

43 Secretario general de Naciones Unidas. (2 de junio de 2022). Informe S/2022/446, situación en Mali. Disponible en: [N2236097.pdf \(un.org\)](https://www.un.org/News/Press/docs/2022/2206/N2236097.pdf)

de 173 de los casos, lo que supone un 25 por ciento del total y sitúa a las Fuerzas nacionales como la segunda fuerza responsable de estas acciones, solo tras los grupos radicales y extremistas.

Puede afirmarse que, a pesar de las actuaciones de EUTM-Mali en materia de formación y asesoramiento, la preparación y conocimiento en términos generales de las FAMA en materia de derechos humanos no ha sido suficiente o por lo menos efectiva para contribuir a la reducción de las violaciones cometidas por sus componentes.

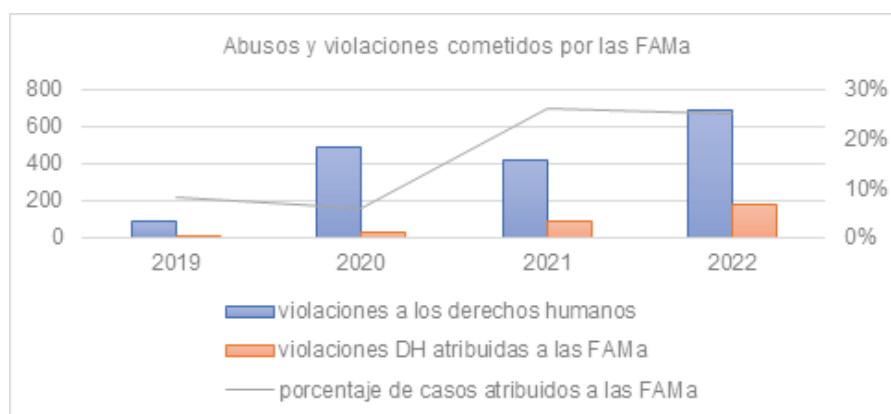


Figura V. Abusos y violaciones cometidos por las FAMA con respecto a los abusos y violaciones totales reportados en Mali junto con la evolución del porcentaje que supone. Fuente: elaboración propia⁴⁴.

Otro de los factores contribuyentes en este incremento en el porcentaje de violaciones o abusos cometidos por fuerzas estatales puede atribuirse a la ineficacia del sistema judicial del país, resultante de un Estado sin organismos públicos consolidados que trabajen en base a los principios del estado de derecho. La definición de estado de derecho incluye como principio fundamental la observancia de las leyes, a las que todas las personas, entidades e instituciones están sujetas, especificando además que debe existir un sistema que garantice el respeto de la ley, la igualdad ante la ley y la rendición de cuentas⁴⁵.

Atendiendo a los datos aportados por el experto independiente de Naciones Unidas, efectivamente, los avances en el plano judicial iniciados con el fin de reestablecer el estado de derecho en Mali han sido escasos. Cabe destacar, que la mayoría de los autores de abusos y violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario permanecen impunes. Esta impunidad observada por el experto independiente responde a la asignación presupuestaria insuficiente, limitada movilización de recursos, falta de personal, falta de garantías de seguridad para celebrar los actos, y la a veces cuestionable independencia del poder judicial.

44 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (2022). Informes del secretario general de Naciones Unidas. Disponible en: Informes del secretario general al Consejo de Seguridad en 2022| CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU (un.org)

45 Secretario general de Naciones Unidas. (3 de agosto de 2004). El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/es/what-is-the-rule-of-law/>

La impunidad, según definición aportada por Naciones Unidas, puede entenderse como «la inexistencia, de hecho, o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación»⁴⁶. Como consecuencia, esta ausencia de responsabilidad penal constituye una infracción de las obligaciones de investigación, enjuiciamiento y sanción que tienen los Estados. A través de la investigación de estas violaciones se procede a la posterior adopción de las medidas apropiadas respecto de sus autores para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, respetando así las premisas recogidas en el mencionado concepto de estado de derecho⁴⁷.

La lucha contra la impunidad resulta, por lo tanto, esencial para que el pueblo maliense recupere la confianza en sus instituciones y en sus Fuerzas Armadas. Esta lucha representa uno de los pilares indispensables para garantizar el establecimiento de un Estado de Derecho creíble sobre el que reconstruir todos los organismos públicos del estado, incluyendo al sector de la defensa. No obstante, según el Experto independiente, varias violaciones graves atribuidas a las Fuerzas de Defensa y de Seguridad malienses se mantienen impunes hasta la fecha, entre las que debe resaltarse, dada su naturaleza, las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de civiles. Esta impunidad, atenta directamente contra lo establecido en los compromisos generales establecidos por el Acuerdo de Argel, donde se reafirma la «falta de amnistía para los autores de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y violaciones graves de los derechos humanos»⁴⁸.

En lo referente a este estudio, la impunidad de las FAMA se relaciona directamente con el tercero de los objetivos de EUTM-Mali: «contribuir a la estabilización política y a la mejora de la situación de la seguridad en Mali mediante el apoyo a la aplicación del Acuerdo de Paz de Argel»⁷⁸. Se constata de este modo que no se están alcanzando mejoras en la lucha contra la impunidad como consecuencia de las acciones emprendidas por EUTM-Mali, cuya labor de asesoramiento y formación en este aspecto no está ofreciendo resultados satisfactorios.

En lo que respecta a EUTM-Mali, la acción sobre el sistema judicial es limitada. Este importante factor con efectos tan acusados sobre la impunidad que afecta a organismos

46 Comisión de derechos humanos de las Naciones Unidas. (8 de febrero de 2005). Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/impu/impuppos.html>

47 Comisión de derechos humanos de las Naciones Unidas. (8 de febrero de 2005). Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad.

48 Naciones Unidas. (2015). Agreement for peace and reconciliation in Mali resulting from the algers process, section 1: principles, commitments and foundations for a sustainable resolution of the conflict, article 1.

estatales no podrá mejorarse sin el apoyo e implicación de otras organizaciones e instituciones nacionales con mayores competencias en este campo. Queda así un claro vacío en las capacidades de la misión de entrenamiento europea de contribuir al restablecimiento del estado de derecho en lo que a rendición de cuentas se refiere. Por todo ello, se puede afirmar que el cuarto objetivo establecido por su quinto mandato «apoyar el restablecimiento del control del Estado y el estado de derecho en todo Mali»⁷⁸, será difícil de alcanzar por esta vía.

Situación del terrorismo

El terrorismo en Mali se ha consolidado como factor altamente contribuyente a la desestabilización del país y ha puesto de manifiesto las carencias del estado para hacerse cargo de forma efectiva de la seguridad de sus ciudadanos. Con el estudio del impacto de esta lacra se podrá determinar el grado de cumplimiento del quinto y último de los objetivos de EUTM-Mali: «apoyar al G5 del Sahel, mediante la consolidación y mejora de las capacidades operativas de su Fuerza Conjunta, fortaleciendo la cooperación regional para hacer frente a las amenazas comunes a la seguridad, especialmente el terrorismo»⁷⁸; así como volver a incidir sobre el primero de estos objetivos: «contribuir a la mejora de las capacidades de las Fuerzas Armadas de Mali bajo el control de las autoridades políticas»⁴⁹.

A pesar de éxitos tácticos puntuales de las fuerzas internacionales y los gobiernos del Sahel, los datos referentes a la situación del terrorismo en el país desde el inicio de la misión en 2013 han registrado las cifras más altas de actividad terrorista desde que se tiene registro, manteniéndose en todo momento una tendencia global al alza (Summers, 2022). Entre estos logros aislados puede destacarse la eliminación selectiva de importantes líderes yihadistas, entre los que destacan Abdelmalek Droukdel (jefe de Al Qaeda en el Magreb Islámico, Abu Walid al-Saharoui (jefe del Estado Islámico en el Gran Sahara, EIGS) o Abu al-Maghrebi (líder religioso del JNIM) (Fuente Cobo, 2022: 8-9).

Si comparamos los datos relativos al número de fallecidos y el total de incidentes catalogados como terroristas desde el inicio de la misión, los datos no son alentadores, pues se aprecia un claro incremento en todos los factores mencionados (ver figura VI). El dato más significativo resulta ser el incremento en el número de bajas registradas (574 en 2021 frente a 42 en 2013), así como el número de incidentes reportados (333 en 2021 frente a 31 en 2013) mostrando como ha escalado el nivel de violencia empleado en los ataques, así como la frecuencia en que se producen⁵⁰.

49 Estado Mayor de la Defensa (n.d.). Operaciones en curso. EUTM MALI, misión militar de la Unión Europea en Mali, misión de EUTM-Mali.

50 Vision of Humanity. (2021). Global Terrorist Index. Disponible en: <https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/>



Figura VI. Comparativa de la evolución del número de ataques y víctimas en el periodo comprendido entre 2011 y 2021.
Fuente: elaboración propia⁵¹.

Los datos anteriormente expuestos forman parte del *Global Terrorism Index* (GTI), índice elaborado a partir de cuatro indicadores: muertes, incidentes, lesiones y daños a la propiedad causados por acciones consideradas de origen terrorista. El GTI es el resultado de un estudio integral realizado por *The Institute for Economics & Peace* (IEP)⁵² que analiza el impacto del terrorismo en 163 países, cubriendo el 99,7 por ciento del total de población mundial. Para su elaboración, el IEP emplea datos de *Terrorism Tracker* y otras fuentes, para asignar un valor compuesto a los países en función del impacto del terrorismo en cada uno de ellos. Posteriormente, se extrae una clasificación ordinal que permite comparar los valores obtenidos en una escala de 0 a 10; donde 0 indica que no existe impacto del terrorismo y 10 representa que se alcanza el mayor valor atribuible al terrorismo para este indicador⁵³.

Según el GTI Mali ocupaba el puesto 19 sobre los 163 países valorados en 2013, no obstante, el marcado incremento en el número de ataques, así como el creciente número de víctimas llevó al país a colocarse en el puesto número siete del ranking en 2021, lo que denota el claro empeoramiento del terrorismo en el país. En lo que respecta a los datos más recientes, recogidos hasta junio de 2022, puede apreciarse que la tendencia creciente se mantiene, reportándose durante el primer semestre de 2022 las peores cifras registradas en los últimos años en el país.

⁵¹ Vision of Humanity. (2021). Global indexes. Disponible en: [Global indexes - Vision of Humanity: Global Terrorism Index | Countries most impacted by terrorism \(visionofhumanity.org\)](https://www.visionofhumanity.org/global-terrorism-index/)

⁵² El IEP está compuesto por un grupo de expertos independiente, no partidista y sin ánimo de lucro cuyo objetivo es cambiar el enfoque del mundo hacia una visión de la paz como una medida positiva, alcanzable y tangible del bienestar humano y del progreso. El IEP desarrolla marcos conceptuales para definir la paz; métricas para cuantificarla, así como estudios de las relaciones entre factores tales como los negocios, la paz y la prosperidad. Institute for Economics & Peace. Global Terrorism Index 2022. Measuring the impact of terrorism. <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/03/GTI-2022-web-09062022.pdf>

⁵³ Vision of Humanity. (2021). Global Terrorist Index. <https://www.visionofhumanity.org/maps/global-terrorism-index/#/>



Figura VII. Evolución semestral de víctimas mortales. Atentados registrados desde enero de 2020 a junio de 2022⁵⁴.
Fuente: elaboración propia⁵⁵.

Tras la revisión de la evolución de la incidencia del terrorismo en el país puede afirmarse que, a pesar de los esfuerzos internacionales, la situación ha empeorado desde el inicio de EUTM-Mali. La heterogeneidad y la conflictividad interna de la sociedad maliense ha supuesto un importante caldo de cultivo para las ramas más radicales del islamismo. Estos grupos extremistas han visto su oportunidad de expandir sus ideas entre la desesperación de una población decidida a promover el cambio en las estructuras de poder a través de insurrecciones populares y todo tipo de acciones violentas (Expósito Guisado, 2020).

Por otro lado, las capacidades del Gobierno de Mali de controlar su propio territorio van perdiendo eficacia a medida que se asciende hacia los inhóspitos territorios del norte, donde el control territorial es suplantado por los distintos grupos armados. Los grupos de carácter yihadista, localizados principalmente en áreas del norte e interior del país, han ejercido una mayor influencia sobre las poblaciones nómadas que desarrollan sus actividades por estas áreas, lo cual ha facilitado su expansión y ha dificultado su control y seguimiento por parte de las fuerzas nacionales.

En función de los datos aportados, en lo que respecta al control del terrorismo no se ha podido paliar la situación. No obstante, a través de la formación y capacitación ofertadas por EUTM, la UE ha contribuido, proporcionando el soporte técnico y logístico necesario para contribuir a la mejora en las capacidades de los componentes de las FAMA, lo que repercute directamente en la transformación del sistema de seguridad, aunque no con los resultados deseados.

Por último, se repasará el segundo de los objetivos planteados para EUTM-Mali, no revisado a través de estos indicadores de forma específica, pero cuyo análisis puede realizarse a partir de los resultados obtenidos tras la revisión de indicadores: «consolidar las mejoras logradas desde 2013»⁵⁶.

⁵⁴ Eje X: demarcación temporal por semestres; eje Y: número de víctimas mortales.

⁵⁵ Summers. (2022). Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo, Actividad yihadista en el Magreb y el Sahel, junio 2022. Disponible en: <https://observatorioterrorismo.com/analisis/actividad-yihadista-en-el-magreb-y-el-sahel-junio-2022/>

⁵⁶ Estado Mayor de la Defensa (n.d.). Operaciones en curso. EUTM MALI, misión militar de la Unión Europea en Mali, misión de EUTM-Mali.

En 2013, la operación *Serval* devolvió la estabilidad al norte de Mali y recuperó el control del Gobierno sobre los territorios tomados por la insurgencia liderada por MNLA y algunos grupos terroristas. Como consecuencia se redujo el número de ataques y bajas entre 2013 y 2014, como puede observarse en la figura VI, a pesar de sufrir un notable ascenso a partir de 2014.

En términos de respeto de estado de derecho en el país, al observar los datos reportados por el IPC reflejados en el gráfico cuatro, se observa la misma tendencia, descenso en 2013 tras la intervención internacional a mínimos históricos desde 2008 que recuperan su régimen de ascenso, incluso incrementándose progresivamente hasta la fecha.

Del mismo modo, se observa una situación similar en lo que respecta al crecimiento económico del país, medido a través de la variación en el PIB, cuyo valor comienza a recuperarse tras la crisis hasta 2014, momento en el cual los registros inician un descenso global continuado hasta alcanzar mínimos históricos en 2020, como puede comprobarse en el gráfico número dos.

Con todo ello, puede afirmarse que no se han logrado mantener las mejoras establecidas en 2013, objetivo marcado por EUTM, sino que se logró una estabilización puntual seguida de un empeoramiento progresivo hasta la actualidad.

Valoración del impacto de EUTM Mali en la crisis

La revisión de los objetivos marcados tras el análisis de los datos aportados permite dar respuesta a la pregunta que abría este análisis: ¿han sido efectivas las acciones emprendidas por la Unión Europea a través de la misión EUTM-Mali para lograr una reforma en el sector de la defensa que contribuya a la reestructuración de la gobernabilidad y estabilidad en el país?

La evolución de los mandatos de EUTM a lo largo de los años, refleja cierta capacidad de adaptación, denotando flexibilidad, aunque lentitud en la respuesta. A pesar de las modificaciones significativas implementadas, estas requieren demasiado tiempo para hacerse efectivas, debiendo esperar a la renovación y ratificación del siguiente mandato (tras una media de 2 años) para aplicar los cambios. Todo ello resume la respuesta europea como adecuadamente adaptable, aunque poco reactiva y limitada.

Asimismo, se han abordado con éxito los dos primeros objetivos marcados para el desarrollo de esta investigación. Con el primero, se buscaba conocer el impacto de EUTM-Mali sobre el desarrollo de las FAMA. Para ello se han revisado los datos aportados por los indicadores referentes a la evolución de las FAMA relativos a su número de efectivos y al gasto en defensa con relación al PIB; y la revisión de la cantidad de abusos y violaciones a los derechos humanos cometidos a manos de las FAMA. Con estos dos indicadores se pretendía conocer al estado general tanto de los recursos humanos disponibles, como de los medios económicos destinados a la defensa, así como el grado de cumplimiento de las normas básicas de conducta que

caracterizan todo estado de derecho, especialmente la observancia de los derechos humanos y el cumplimiento del DIH.

En el caso de las FAMa se constata que, desde el inicio de la misión, tanto el número de efectivos como la inversión en defensa han seguido una tendencia ascendente, significando una mayor implicación del Gobierno maliense a la hora de asignar presupuestos e incrementar la plantilla de personal, ambas importantes carencias detectadas antes del inicio de EUTM. No obstante, este incremento no ha supuesto el aumento significativo de presencia militar en zonas olvidadas del norte, donde los grupos terroristas siguen aumentando sus filas.

Con respecto al incremento del gasto, sigue existiendo la problemática de la escasez de inversión en otros sectores de la sociedad maliense. La priorización de los presupuestos estatales al sector de la defensa afecta directamente a la confianza de los ciudadanos, que perciben cómo el gasto militar de su Gobierno asciende a pesar de que la variación del PIB disminuye, reduciendo la posibilidad de realizar reformas en sectores e infraestructuras sociales cada vez más necesitados.

En lo que respecta a la observancia de los derechos humanos, las importantes carencias detectadas por los expertos de Naciones Unidas han convertido esta área en una de las piedras angulares dentro de los programas de formación propuestos desde el inicio de la misión. Sin embargo, las FAMa desarrollan sus operaciones en una situación precaria, marcada por la escasez de medios tanto humanos como materiales a la que EUTM no puede contribuir, al quedar fuera del alcance tanto de sus mandatos como del estatuto de las fuerzas, donde no aparece alusión a la posibilidad de contribución en esta línea. Como consecuencia, los soldados malienses se ven obligados, en ocasiones, a recurrir a medidas desesperadas, desproporcionadas e injustas como única arma contra el terrorismo y las insubordinaciones. Además, la dificultad y ausencia de formación y medios para detectar, identificar y acometer una amenaza de corte asimétrico que consigue cobijo entre la población civil, promueve las acciones indiscriminadas contra la población civil.

Por otro lado, no se debe obviar que el problema étnico que vive el país influye de forma indiscutible en las acciones violentas que realizan sus militares, en muchos casos potenciadas por los prejuicios étnicos existentes contra ciertas minorías.

Las cifras de abusos a manos de las FAMa registradas son alarmantes, denotando un claro recrudecimiento de las intervenciones de las fuerzas estatales contra una población civil cada vez más desconfiada ante la actuación gubernamental. Como consecuencia directa, muchos ciudadanos se ven forzados a buscar proveedores de seguridad en otros grupos armados no gubernamentales, en muchos casos de corte yihadista.

Continuando con el segundo de los objetivos específicos propuestos, correspondiente al análisis de los resultados de la intervención mediante la revisión de indicadores seleccionados puede establecerse la causa raíz de la crisis maliense. Esta se fundamenta sobre tres pilares: la problemática étnica identitaria causada a partir de la demarcación fronteriza actual; la situación política y de gobernabilidad que vive el país; y la expansión del terrorismo yihadista.

La Unión Europea, a través de la implementación de su estrategia integral de gestión de crisis, ha apostado por una estrategia combinada en dos vías de actuación: la civil a través de EUCAP Sahel Mali y la militar con EUTM-Mali. Lo cual resulta un enfoque acertado a la hora de acometer una crisis profunda y multisectorial como la maliense. No obstante, centrando la respuesta en el aspecto militar, EUTM ha resultado marcadamente insuficiente y limitada para abordar una verdadera reforma en el sistema de seguridad en un estado de las características de Mali.

En primer lugar, como origen del conflicto destaca la crisis iniciada en el norte por la etnia tuareg que, separados por la demarcación de fronteras realizada como consecuencia del reparto de África por occidente, reclamaban autonomía y reconocimiento identitario. El contexto político donde se desarrolló el conflicto enlaza directamente con el problema real que lastra el desarrollo del país africano, su Gobierno. Marcado por la desconfianza e inseguridad y su manifiesta incapacidad de gestión de la crisis del Azawad, el avance tuareg alimentó las revueltas en el sector más elevado de la defensa maliense, que iniciaría una serie de golpes de estado que destruirían la credibilidad de los sucesivos gobiernos ante sus ciudadanos y la comunidad internacional.

La debilidad del sistema político ha resultado en una continua inobservancia de los principios básicos que rigen todo estado de derecho. Entre las violaciones más destacadas resaltan la imparcialidad de la justicia, la observancia de los derechos humanos, como se corroboraba en los datos aportados por las violaciones cometidas por personal de las Fuerzas Armadas estatales, la impunidad ante los crímenes o la corrupción entre las instituciones.

Todos estos factores, según los registros no han experimentado mejoras observables desde el inicio de la misión de entrenamiento, que, entre sus objetivos estratégicos establecía precisamente «contribuir a la estabilización política», cuando se han registrado cinco golpes o intentos de golpe de estado en el país; «el apoyo a la aplicación del Acuerdo de Paz de Argel» cuando no se han respetado los principales fundamentos establecidos por el mismo, o «apoyar el restablecimiento del control del Estado y el estado de derecho en todo Mali» cuando los índices de corrupción siguen ascendiendo y las violaciones a los derechos humanos continúan al alza.

La proliferación del yihadismo se erige como tercer pilar sobre el que se mantiene la crisis en Mali. El incremento en la intensidad y frecuencia de los ataques, cada vez más centrados en áreas de interés para Bamako, y el mimetismo de sus miembros, difícilmente identificables entre la población civil, mantienen la presión creciente sobre un Gobierno sin credibilidad ni medios para hacer frente a la amenaza. Además, los escasos recursos disponibles se emplean en frenar esta lacra, sin atender otros asuntos de importancia, como la restauración del estado de derecho y la recuperación del camino democrático.

Es de resaltar que la Junta Militar que gobierna en Mali, compuesta por militares de alto rango, centra sus esfuerzos en temas de defensa, como si exclusivamente de una guerra se tratase, incidiendo en el factor estratégico por encima de otros aspectos que conciernen al Estado. Esto ha quedado evidenciado a través de los datos tanto de

incremento en el número de efectivos de las FAMa (incremento de un 160 por ciento desde el inicio de la crisis), como en el porcentaje del PIB destinado a gasto militar efectuado por el Gobierno de Mali, que, pese al crecimiento negativo de su PIB, ha seguido incrementándose cada año.

Por otro lado, los avances en materia de justicia, considerada uno de los factores fundamentales para recuperar y garantizar el estado de derecho, según Naciones Unidas, han resultado escasos. Hecho que queda constatado a partir del porcentaje de violaciones cometidas por las FAMa que se eleva de un 8 por ciento a un 25 por ciento en los últimos años, y que, además, según las mismas fuentes, en su mayoría permanecen impunes.

En definitiva, sin un gobierno que sostenga e impulse el desarrollo de todos los sectores que componen una sociedad hacia una misma dirección, esta carecerá de guía y de unidad de decisión y actuación, lo que finalmente, debido a la tensión aplicada en direcciones opuestas acabará por desintegrarlo. En Mali, urge la recuperación de la confianza del pueblo en su guía, en su identidad, en su unidad. Guía que a su vez sea garante legítimo de seguridad, impidiendo la proliferación de alternativas violentas y no controladas que surgen al margen de los principios del estado de derecho. Además, esta guía debe regirse por la aceptación de las diferencias que componen la sociedad maliense, representándolas y velando por sus intereses reales.

Con todo ello, puede afirmarse que EUTM-Mali, no ha conseguido materializar mejoras en el sistema de seguridad maliense, debido en gran medida a la ausencia de un Gobierno que respalde la reforma efectiva, bajo la observancia de los principios fundamentales del estado de derecho, el desarrollo de las infraestructuras de sus ejércitos y la formación de sus soldados. El enfoque europeo, no obstante, es sin duda acertado, ya que la educación y formación de los militares debe ser la base para garantizar un desarrollo efectivo desde la base y de raíz de la milicia en base a unos principios marcados y aprendidos en las academias de formación que luego regirán el comportamiento de las compañías en sus intervenciones.

Futuras estrategias para la acción de la Unión Europea en Mali

Por último, a la vista de los resultados obtenidos, cabe abordar el tercer y último de los objetivos marcados: identificar posibles vías de actuación alternativas en las que la Unión Europea podría invertir sus esfuerzos de manera más eficaz para contribuir a la reforma del sistema de defensa maliense y a la transición democrática del país.

Se han podido observar varias vías de actuación en función de las causas del conflicto que deberían tomar direcciones diferentes para desbloquear la estancada crisis maliense. En el caso de la crisis del Azawad, se debe afrontar el problema tal y como se plantea en los acuerdos de Argel, a través del reconocimiento real y efectivo de esta región con sus características y sus diferencias, pero encuadradas en el territorio de Mali. La presencia del Gobierno central debe ser mucho más clara en estas zonas,

mostrando el apoyo del Gobierno y sobre todo el compromiso con la seguridad de sus ciudadanos. El reclutamiento y la creación de bases de relevancia en el norte ayudarían a mostrar este compromiso y permitiría a los propios pobladores de estas zonas defender sus territorios desde las filas gubernamentales, incrementando así el compromiso del pueblo y su confianza en el apoyo estatal, fortaleciendo al Gobierno central.

La formación de las tropas malienses, como ya se ha resaltado, se considera una estrategia acertada, aunque debería contemplarse la posibilidad de iniciar otro tipo de acciones que vayan más allá del entrenamiento y que repercutan directamente en la mejora de las condiciones de vida de los soldados. Así como facilitar la adquisición de infraestructuras y medios para conducir las acciones combativas con mayores garantías de éxito. Esta escasez de medios identificada en las filas malienses podría mitigarse de forma significativa si la contribución europea no quedara limitada a la instrucción, sino que también formara parte de la intervención, apoyando con personal y material las acciones malienses.

En coordinación con EUCAP Sahel Mali, se debe hacer un mayor seguimiento al problema de la impunidad de la que gozan las FAMA, ya que toda formación y reforma en las estructuras de defensa son insuficientes si no se garantiza un cumplimiento ejemplar y fiable del código penal por parte de los defensores legítimos de la seguridad del estado.

La solución a la crisis de gobernabilidad resulta la meta más difícil de alcanzar, puesto que implica un compromiso por parte de la actual Junta Militar de dar paso al sistema democrático, perdiendo el poder que ostenta. Este problema, desde el punto de vista de la seguridad solo puede abordarse a través del refuerzo de los dispositivos de seguridad que, llegado el momento, permitan celebrar elecciones libres con seguridad. Más allá de esto, la reforma integral del sistema político deberá abordarse desde otros sectores de forma coordinada y conjunta, entre actores civiles y militares. Todo ello en colaboración tanto con los representantes políticos de Mali como de la comunidad internacional, especialmente los Estados con mayor influencia regional, como los miembros de la CEDEAO.

En definitiva, Europa debe redefinir su estrategia, potenciando las acciones que acometan la causa raíz del conflicto desde un enfoque local, haciendo más partícipe al pueblo maliense en cada una de las áreas de intervención y asegurando la representación de las minorías en las instituciones y cuerpos de seguridad gubernamentales. Del mismo modo, las reformas en todos los sectores sociales deben acometerse desde el fomento del apoyo y confianza del conjunto de ciudadanos en sus instituciones.

Referencias bibliográficas

Cifuentes, A. N. (2021). Mali, un nuevo golpe de Estado: entre ausencia de soberanía nacional y competencias por el poder. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 126/2020,6-8.

- Díaz Alcalde, J. (2013). ¿Qué es la CEDEAO? fortalezas y debilidades para enfrentar el conflicto de Mali. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 29/2015, 1-2.
- Expósito Guisado, J. (24 de febrero de 2020). Mali, epicentro del terrorismo yihadista en el Sahel. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 13/2020, 6: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO13_2020JOSEXP_Mali.pdf
- Fuente Cobo, I. (30 de marzo de 2022). El Sahel después de la Operación Barkhane. Situación de seguridad y perspectivas de futuro. Obtenido de Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA23_2022_IGNFUE_Sahel.pdf
- Gil-Casares Satrústegui, R., Salazar de Guerra, A., & Ferrer Ávila, J. (2015). *Monografías 144. África*. Ministerio de Defensa (ed.). Obtenido de Escuela de Altos Estudios de la Defensa. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/Articulo?codigo=6661252>
- Martín-Peñato Moraleda, M. (14 de agosto de 2013). El pueblo tuareg y su papel en el conflicto de Mali. Obtenido de Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 75/2013, 2. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO75-2013_Tuaregs_MMoraleda.pdf
- Rubin, B. R. (2005). *Consolidación de la paz, consolidación del estado: Construir soberanía para la seguridad*. Madrid, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM). Pp. 7-8.
- Summers, M. (10 de agosto de 2022). Actividad yihadista en el Magreb y el Sahel Occidental en julio 2022. Obtenido de Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo. <https://observatorioterrorismo.com/analisis/actividad-yihadista-en-el-magreb-y-el-sahel-julio-2022/>
- (2022). Actividad yihadista en el Magreb y el Sahel, abril 2022. Observatorio Internacional de Estudios sobre Terrorismo. Disponible en: <https://observatorioterrorismo.com/analisis/actividad-yihadista-en-el-magreb-y-el-sahel-abril-2021/>

Artículo recibido: 19 de octubre de 2022.

Artículo aceptado: 29 de noviembre de 2022.

Esteban VIDAL PÉREZ

Doctor en Ciencias Políticas con Premio Extraordinario

Correo: esteban.vidal@mail.ru

El giro Indo-Pacífico de la política exterior de Estados Unidos: una aproximación geopolítica desde el realismo neoclásico

The Indo-Pacific turn in US foreign policy: a neoclassical realist approach to geopolitics

Resumen

Este artículo pretende desarrollar una explicación geopolítica del giro Indo-Pacífico de la política exterior de Estados Unidos. Para ello recurre al marco teórico del realismo neoclásico y sus diferentes niveles de análisis. Se centra en las interacciones entre las presiones sistémicas y la percepción de la élite estadounidense desde un punto de vista espacial. Los mapas geográficos mentales son la herramienta analítica utilizada para este fin porque ayudan a comprender cómo los estadistas estadounidenses perciben el entorno geopolítico internacional y cómo responden a las presiones externas. El artículo se pregunta qué papel han desarrollado estos mapas mentales en la nueva orientación geopolítica de la política exterior estadounidense. La respuesta a esta pregunta es que la élite estadounidense entendió el auge de China a través de sus mapas geográficos mentales, lo que le ha llevado a considerarlo una amenaza para la posición internacional de EE. UU. Por tanto, EE. UU. ha centrado su política exterior en la región del Indo-Pacífico. Para

contrastar esta hipótesis el estudio recurre a una metodología cualitativa mediante la revisión de la literatura disponible en el realismo neoclásico y la geopolítica, así como de las aportaciones de los asesores de política exterior y de las declaraciones oficiales de las instituciones y responsables estadounidenses.

Palabras clave

Mapas geográficos mentales, región Indo-Pacífica, sistema internacional, auge de China, percepción de la realidad.

Abstract

This article aims to develop a geopolitical explanation of the Indo-Pacific turn in U.S. foreign policy. To do so, it resorts to the theoretical framework of neoclassical realism and its different levels of analysis. It focuses on the interactions between the systemic pressures and the perception of the American elite from a spatial standpoint. The geographic mental maps are the analytical tool used for this purpose because it helps understand how U.S. statesmen perceive the international geopolitical environment and respond to external pressures. The article asks what role these mental maps developed in the new geopolitical orientation in U.S. foreign policy. The answer to this question is that the American elite understood the rise of China through their geographic mental maps, which has led them to consider it a threat to the U.S. international position. As a result, the U.S. has focused its foreign policy on the Indo-Pacific region. In order to test this hypothesis, the study resorts to a qualitative methodology by reviewing the literature available in neoclassical realism and geopolitics, as well as the contributions of foreign policy advisors and official statements of U.S. institutions and decision-makers.

Keywords

Geographic mental maps, Indo-Pacific region, International system, The rise of China, Perception of reality

Citar este artículo:

Vidal Pérez, E. (2022). El giro Indo-Pacífico de la política exterior de Estados Unidos: una aproximación geopolítica desde el realismo neoclásico. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 20, pp. 39-68.

Introducción

La creciente importancia de la región del Indo-Pacífico en la política exterior de EE. UU. tiene sus antecedentes más inmediatos al final del primer mandato de la administración del presidente Barack Obama. Sin embargo, durante la presidencia de Donald Trump, y especialmente a lo largo de la presidencia de Joseph Biden, esta región del planeta ha adquirido una importancia estratégica para la política exterior estadounidense. El auge de China es la principal razón de este giro en la acción exterior de EE. UU. al ser percibido como una amenaza estratégica.

Diferentes autores realistas han analizado el futuro de las relaciones sino-americanas desde distintas perspectivas. Así, por ejemplo, Henry Kissinger aborda estas relaciones desde el realismo clásico y presta especial atención al equilibrio de poder entre estos dos países (2016: 230-237). John Mearsheimer, por su parte, estudia estas relaciones desde la perspectiva del neorrealismo ofensivo al analizar el desafío que el auge de China representa para la posición internacional de EE. UU. (2014: 368 y siguientes).

La presente investigación, en cambio, se plantea como objetivo principal desarrollar una explicación geopolítica del giro Indo-Pacífico de la política exterior de EE. UU. a través del estudio de la percepción de la realidad internacional de los estadistas americanos. Para realizar esta tarea es adoptado el realismo neoclásico como marco teórico al brindar el sistema conceptual con el que analizar las interacciones entre las variables del sistema y de la unidad, y más concretamente la relación entre el auge de China y la percepción que los estadistas americanos tienen de este fenómeno. La geopolítica constituye así el instrumento mediante el que examinar desde una perspectiva espacial dichas interacciones.

Así pues, la pregunta que pretende responderse es la siguiente: ¿qué papel han desempeñado los mapas geográficos mentales de la élite estadounidense en la orientación de la política exterior de EE. UU. hacia la región del Indo-Pacífico? La hipótesis que responde a la pregunta anterior plantea que la élite estadounidense ha interpretado el aumento de las capacidades nacionales de China a través de sus propios mapas geográficos mentales. Esto le ha conducido a considerar el auge de China una amenaza estratégica para la posición de EE. UU. en la estructura de poder internacional. Como consecuencia de esto EE. UU. ha orientado su política exterior hacia la región del Indo-Pacífico con el propósito de contener el auge de China.

Para contrastar la hipótesis anterior se recurre a una metodología cualitativa que se basa en la literatura de los autores del realismo neoclásico, especialmente aquellos que prestan atención a la variable interviniente de la percepción de la realidad en su explicación de la política exterior. Esto se combina con el uso de los mapas geográficos mentales como concepto analítico para abordar la dimensión espacial de la percepción de la realidad de los estadistas americanos. Se recurre a la bibliografía disponible en geografía cognitiva y geopolítica para aclarar este concepto y el modo en el que es utilizado para comprobar la hipótesis. Asimismo, para dilucidar los mapas geográficos mentales de los líderes estadounidenses son analizados estudios monográficos de

asesores del gobierno, especialmente los trabajos de aquellos autores que han tenido un mayor impacto sobre la política exterior de EE. UU. en términos estratégicos. Junto a estas obras también se recurre a documentos oficiales de los principales órganos decisorios, y a las declaraciones públicas de los líderes de este país.

La estructura del artículo es la siguiente. En primer lugar se expone el marco teórico del realismo neoclásico con su sistema conceptual. Son abordadas las variables consideradas y las interacciones que se producen entre estas. El siguiente apartado aclara el modo en el que es entendida y utilizada la geopolítica en esta investigación, así como el concepto de mapa geográfico mental que es aplicado y las escalas geográficas utilizadas. Tras esto, se aborda el auge de China. Posteriormente es dilucidado el mapa geográfico mental que configura la visión geopolítica de los estadistas americanos para, así, explicar la forma en que ha sido interpretado el auge de China en términos geopolíticos y la orientación Indo-Pacífica que ha adquirido la política exterior de EE. UU.

Las presiones sistémicas y la percepción de la realidad

La formación y desarrollo del realismo neoclásico no ha estado exenta de cierta polémica intelectual, lo que ha hecho que su estatus en la disciplina de relaciones internacionales sea motivo de discusión. Las críticas que ha recibido son diversas (Rathbun, 2008; Romanova, 2012; Quinn, 2013; Wohlforth, 2015; Narizny, 2017, 2018; Sears, 2017; Streltsov y Lukin, 2017; Smith, 2018; Konyshov, 2020). Sin embargo, esto no ha impedido que se haya consolidado dentro de la disciplina con importantes contribuciones de distintos autores (Ripsman *et al.*, 2016; Gelot y Welz, 2018; Taliaferro *et al.*, 2018; Smith, 2019; Meibauer *et al.*, 2021).

La matriz teórica del realismo neoclásico es el neorrealismo de Kenneth Waltz (1959) y los tres niveles de análisis compuestos por la primera, segunda y tercera imagen, que se corresponden respectivamente con el nivel del individuo, del Estado y del sistema internacional. Así, al igual que el neorrealismo (Waltz, 1979), el realismo neoclásico considera decisivo el nivel del sistema a la hora de explicar el comportamiento de los Estados en la esfera internacional. Sin embargo, a diferencia del neorrealismo, integra en sus análisis factores que pertenecen a la primera y segunda imagen.

La atención del realismo neoclásico se centra en la interacción de los estímulos externos con las variables intervinientes de la primera y segunda imagen para explicar el vínculo entre las limitaciones del sistema y el comportamiento del Estado. Así, las variables intervinientes en el nivel doméstico filtran las variables sistémicas del entorno internacional. En cualquier caso las variables del nivel del sistema son las que ocupan un papel dominante en sus análisis. Esto significa que los complejos procesos de la política doméstica operan como correa de transmisión de las fuerzas externas (Schweller, 2004a: 164). Las condiciones internas de los Estados explican que reaccionen de forma distinta ante oportunidades y presiones sistémicas parecidas (Schweller, 2004b). Por esta razón puede decirse que en última instancia la política

exterior es el producto de una amalgama de los niveles sistémico, estatal e individual (Schmidt, 2005).

Los análisis del realismo neoclásico incluyen una gran variedad de diferentes variables intervinientes de la primera y segunda imagen (Ripsman *et al.*, 2016: 61-79; Götz, 2021). En esta investigación son de interés las interacciones de los estímulos externos, en este caso el auge de China, con las variables de la primera imagen, como sucede con los filtros cognitivos que afectan al modo en el que los líderes americanos procesan la información y perciben la realidad (Hadfield-Amkhan, 2010; Kitchen, 2010; He, 2017; Meibauer, 2020). Estos filtros los componen valores, creencias e imágenes que afectan a cómo los estadistas entienden e interactúan con el mundo exterior. Su función es asistir a los decisores en política exterior a procesar la información. Estos filtros varían en cada persona, lo que explica que cada líder reaccione de un modo distinto ante los mismos desafíos y oportunidades (Khong, 1992; Larson, 1985; Renshon y Larson, 2003; Farnham, 1997; Ripsman *et al.*, 2016: 62). Esta variable interviniente es utilizada aquí a través del concepto analítico de mapa geográfico mental para dilucidar el modo en el que los estadistas estadounidenses perciben la realidad geopolítica internacional y, por tanto, cómo interpretan el auge de China y la posición internacional de su país en relación con esta potencia en ascenso. Es decir, se trata de esclarecer desde una perspectiva espacial la percepción que las élites estadounidenses tienen del equilibrio de poder internacional en relación con el auge de China y cómo esto ha impactado en la política exterior de EE. UU. (Taliaferro, 2004; Friedberg, 1988; Wohlforth, 1993).

La política exterior la hacen personas organizadas en gobiernos y burocracias (Schweller, 2006: 47), razón por la que son susceptibles de llegar a conclusiones diferentes en relación con los intereses que están en juego en cada momento (Kitchen, 2010: 135-136). Esto confiere especial importancia al análisis de la visión que estas personas tienen del escenario internacional, para lo cual los mapas geográficos mentales son un instrumento analítico adecuado. Además, las presiones del sistema internacional no interactúan de forma mecánica con los factores del nivel de la unidad, sino que son filtradas por el factor humano, de manera que las ideas que organizan la percepción de los gobernantes mediatizan esta interacción y condicionan la respuesta final a dichas presiones (Christensen, 1997: 68; Rose, 1998: 147; Zakaria, 2000: 52).

Códigos geopolíticos, mapas geográficos mentales y escalas geográficas

En este apartado es abordada la compatibilidad entre el realismo neoclásico y la geopolítica, y aclarada la forma en la que esta última es entendida. Esto es importante debido a que afecta al modo en el que es definido y aplicado el concepto analítico de mapa geográfico mental.

Las teorías realistas se basan en una serie de presupuestos geopolíticos que en muy pocas ocasiones han sido explicitados (Haslam, 2002: 162-182; Gökmen, 2010; Dalby, 2013). Sin embargo, los puntos de vista de los autores realistas difieren respecto al modo de entender la geopolítica. Así, por ejemplo, Hans Morgenthau la considera

una pseudociencia (1963: 213), mientras que John Mearsheimer la integra en sus análisis al tener en cuenta la ubicación geográfica del Estado en la proyección de su poder en determinadas regiones (2014). Este punto de vista es compartido por los autores del realismo neoclásico (Meibauer *et al.*, 2021). En general, los autores realistas tienden a concebir la geopolítica en términos sistémicos, mientras que en este estudio es concebida a todas las escalas, tanto en el ámbito internacional como en el doméstico (Giblin, 1985).

Por otra parte, no son desdeñables las importantes divergencias que existen entre especialistas en relación con el objeto, método y fundamentos de la geopolítica (Cairo, 1993: 32; Dodds, 2005: 27-34). Por este motivo es preciso hablar de geopolíticas en plural al existir diferentes definiciones (Mamadouh, 1998) que responden a visiones del mundo divergentes (Dodds y Atkinson, 2003). Las distintas escuelas de pensamiento geopolítico que existen dan debida cuenta de esta realidad, tal y como sucede con la geopolítica clásica, la geopolítica neoclásica, los críticos de la geopolítica neoclásica, la geografía política marxista, la geopolítica radical y la geopolítica crítica (Parker, 2015; Kuus, 2017; Criekemans, 2022). Al margen de estas diferencias, la geopolítica es considerada aquí el estudio del modo en el que los fenómenos políticos se desenvuelven en el medio geográfico, y cómo esto afecta a la organización del espacio (Kristof, 1960; Lacoste, 1985; Dalby, 2004: 234).

La geopolítica es concebida aquí en términos estratégicos al tener como fundamento la geografía que es un saber estratégico (Lacoste, 1977). En la medida en que la atención es centrada en la política exterior estadounidense, la geopolítica también es entendida como el estudio de las relaciones espaciales exteriores de los Estados en la organización del espacio internacional (East y Moodie, 1956: 23). Además de esto, la geopolítica es considerada un instrumento al permitir enfocar espacialmente los fenómenos sociales para dilucidar la lógica geopolítica a la que obedecen (Grabowsky, 1933).

En contraste con los autores de la geopolítica crítica, quienes consideran la geopolítica un conjunto de prácticas discursivas (Agnew y Corbridge, 1995: 47; Ó Tuathail y Agnew, 1992), en este estudio es entendida como un conjunto de prácticas imbricadas en la guerra, la política exterior y la diplomacia que se manifiestan en el modo de organizar el espacio. No existen, entonces, procesos puramente espaciales que precedan, influyan e incluso determinen los procesos sociales y políticos que se desarrollan sobre ellos (Cairo, 1993: 60). El espacio es una realidad social construida que implica, contiene y disimula las relaciones sociales, además de reflejar las relaciones de poder al ser estas el resultado de superestructuras sociales como el Estado. De esta manera el espacio es ordenado de acuerdo con los requerimientos específicos de estas estructuras (Lefebvre, 2013: 139, 141). La geografía física únicamente limita las posibles configuraciones del espacio.

Las decisiones tomadas por los estadistas en la organización del espacio en ámbitos como el militar, el diplomático y la política exterior reflejan las prácticas geopolíticas imperantes en un país. Estas conforman una suerte de códigos geopolíticos que constituyen una forma particular de razonamiento basado en una serie de presuposiciones político-geográficas sobre la seguridad del Estado o de un grupo de

Estados, así como sobre las potenciales amenazas y las posibles respuestas. Las élites estatales desarrollan estos códigos a través de su práctica geopolítica cotidiana en la ordenación del espacio. Así, cada país tiene sus propios códigos geopolíticos que están condicionados tanto por la posición geográfica que ocupa como por su posición en la estructura de poder internacional, todo lo cual también condiciona las escalas geográficas (local, regional y mundial) en las que opera (Taylor, 1988: 22-23, 1990: 13; Cairo, 1993: 40-42; Gaddis, 2005: ix; Rae, 2007: 19-20; Flint y Taylor, 2018: 51-52; Flint, 2022: 50-54).

Tanto las capacidades nacionales como la posición geográfica intervienen en la definición del interés nacional y del alcance geopolítico del mismo. Ambos factores condicionan las relaciones estratégicas del Estado en el escenario internacional. De esta forma, las interacciones del Estado con otros actores internacionales se concretan en una serie de códigos geopolíticos que contribuyen a moldear la percepción que las élites estatales tienen de la realidad internacional, lo que cristaliza en un mapa geográfico mental que define su visión o imagen nacional (Boulding, 1959).

Por tanto, los estadistas desarrollan a partir de los factores materiales una serie de ideas o de creencias que están configuradas por la percepción que tienen de las capacidades nacionales (Christensen, 1997: 68; Rose, 1998: 147; Zakaria, 2000: 147; Wohlforth, 1993: 26-28), y consecuentemente de la posición que el Estado ocupa en la estructura de poder internacional. Estas ideas comprenden, asimismo, las relaciones espaciales que se dan entre los Estados en función de su posición en dicha estructura, es decir, las relaciones entre los lugares centrales, en los que se concentra el poder internacional, y los periféricos. En este caso la atención se centra en la percepción que los estadistas americanos tienen del aumento de las capacidades nacionales de China, y de cómo esto afecta a la organización del sistema internacional y a la posición de EE. UU. en el mismo.

Los mapas geográficos mentales son una simplificación de la realidad que ayuda a tomar decisiones. Son una estructura mental formada por una serie de creencias e ideas que filtran la información procedente del medio geográfico, lo que permite organizarla de un modo más o menos coherente (Holsti, 2006: 34; Henrikson, 1980). De este modo los mapas geográficos mentales son marcos de referencia espacial que afectan a cómo los decisores políticos entienden la realidad y definen una situación. Los mapas mentales sirven para que el individuo o el grupo realicen su diagnóstico y evaluación de los problemas, lo que finalmente condiciona las posibles políticas que puedan adoptarse (Moreland y Levine, 1992; Vertzberger, 2002; Sylvan y Voss, 1998). Por tanto, los mapas mentales constituyen una variable que interviene en la representación de la realidad al interactuar con las presiones sistémicas en la definición de las amenazas externas y las posibles respuestas del Estado.

Aunque los mapas geográficos mentales son un concepto analítico con escaso desarrollo teórico (Vinha, 2011, 2012, 2019), son útiles para dilucidar la visión del mundo de la élite americana. Existen diferentes procedimientos para aclarar cómo son estos mapas mentales. Cabe decir que Alan Henrikson plantea su estudio a través del análisis de las ideas presentes en los discursos públicos, notas diplomáticas, anexos

cartográficos, etc., y de los patrones de comportamiento de los responsables de la política exterior por medio de sus visitas oficiales (1980: 508-512). En esta investigación se recurre al análisis de las contribuciones de los asesores gubernamentales que más impacto han tenido en la definición de las grandes líneas estratégicas de la política exterior de EE. UU., así como a los documentos oficiales que definen la doctrina estratégica y la visión internacional de los líderes americanos a través de sus declaraciones públicas. Esto es combinado con el estudio de las acciones en materia exterior y de las relaciones con otros países.

Al dilucidar cuáles son los mapas mentales de la élite dirigente americana puede aclararse el grado de importancia de los diferentes lugares y representar espacialmente las relaciones entre los distintos actores en el escenario internacional. Son una imagen simplificada de una realidad compleja. De esta forma contribuyen a definir la política exterior que es la que proyecta la visión que un país, en este caso EE. UU., tiene del lugar que ocupa en el mundo, su interés nacional y el modo de defenderlo, todo lo cual orienta la conducción de la acción exterior del Estado (Morin y Paquin, 2018: 3).

Por último, señalar que los niveles de análisis espaciales empleados se corresponden con los niveles de conceptualización que el realismo neoclásico establece con las interacciones entre la primera y tercera imagen. Así son examinadas las interrelaciones que existen entre estos niveles (Lacoste, 1985: 48). De esta forma los mapas geográficos mentales se corresponden con un nivel de análisis espacial de gran escala al centrarse en los individuos que conforman la élite estadounidense, al mismo tiempo que guardan correspondencia con el nivel de conceptualización de la primera imagen. El otro nivel de análisis es el de la pequeña escala al ser la política exterior estadounidense el objeto de estudio, de forma que el conjunto espacial de referencia es tanto EE. UU. como el sistema internacional. Se trata de un nivel de análisis espacial que guarda correspondencia con los niveles de conceptualización de la segunda y tercera imagen.

EE. UU. ante el auge de China

Al final de la Guerra Fría, EE. UU. se encontraba en la cúspide de su poder (Bush y Scowcroft, 1998: 564). La desaparición de su principal antagonista en el escenario internacional abrió el mundo a la expansión de la influencia estadounidense, y con ello a la incorporación de los países del antiguo campo socialista al *New World Order* enunciado por el presidente George H. W. Bush. En este contexto EE. UU. tuvo la oportunidad de reorganizar el sistema internacional y ostentar una posición dominante durante la década de 1990 al no existir ningún rival que representase una amenaza seria para su primacía.

A pesar de la distancia abismal entre la economía china y la estadounidense en términos de producto interior bruto, y aún mucho más en términos militares, durante la década de 1990 algunos analistas realistas abogaron por adoptar una estrategia de contención de China. Las elevadas tasas de crecimiento económico y el potencial que en términos sociales presentaba China hacían de este país a ojos de algunos autores un

coloso con pies de barro y, por tanto, una potencial amenaza. Si bien estos análisis se produjeron en su mayoría a partir de 1995 (Krauthammer, 1995; Rachman, 1995; Segal, 1996; Brzezinski, 1998), momento en el que se dio un manifiesto distanciamiento entre EE. UU. y China, especialmente como resultado de la crisis diplomática derivada de las hostilidades chinas hacia Taiwán con motivo de las primeras elecciones democráticas en la isla, ya en 1993 se puede detectar la que quizás sea la primera llamada de atención sobre la necesidad de orientar la política exterior estadounidense hacia el Pacífico occidental. Al menos este era el punto de vista de Denny Roy (1993) al señalar que el rápido crecimiento económico de China conllevaría que este país adoptase una política exterior más agresiva, lo que afectaría a la estabilidad en la región, pues el aumento de sus capacidades nacionales se traduciría en un aumento de su poder militar, lo que empujaría a Japón a una expansión de sus fuerzas militares originando una crisis de seguridad. China dispondría así de los medios para apoderarse de áreas ricas en recursos, controlar las vías de comunicación marítimas, perturbar los flujos comerciales, anexionarse Taiwán, y desencadenar todo tipo de medidas coercitivas sobre sus vecinos, desde la conquista y anexión, hasta diferentes formas de intimidación.

No cabe duda de que las reformas de las décadas de 1980 y 1990, con la introducción de elementos de libre mercado, sentaron las bases para el posterior despegue de la economía china. Prueba de esto son las tasas de crecimiento económico anual de dos dígitos. Sin embargo, el punto de partida en el que se encontraba la economía china la situaba muy lejos de EE. UU., lo que era debido a las catastróficas consecuencias que en términos materiales y sociales habían generado las experiencias del Gran Salto Adelante y de la Revolución Cultural. En cualquier caso puede constatarse que China inició un proceso de desarrollo económico acelerado de sus fuerzas productivas que conllevó el progresivo aumento de sus capacidades nacionales. Nada de esto pasó desapercibido para algunos analistas debido a las potenciales amenazas que podía conllevar para EE. UU. a largo plazo.

A pesar de todo, la política exterior de EE. UU. respecto a China se mantuvo dentro de las directrices establecidas durante la administración del presidente Richard Nixon, cuando fueron reanudadas las relaciones diplomáticas entre ambos países. Esta política ha estado marcada por la cooperación económica y comercial impulsada por la convicción de que esta contribuiría a que China evolucionase políticamente hacia la democracia liberal a través de los cambios en su organización económica (Ikenberry, 2011: 342-348; Zoellick, 2005). La política exterior estadounidense mantuvo un enfoque liberal con China durante décadas, incluso durante las presidencias de George Bush sénior, William Clinton y George Bush júnior (Tovar, 2021: 112). De hecho, este enfoque fue el que hizo posible la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001.

Las posteriores intervenciones militares de EE. UU. en Afganistán e Irak reorientaron la política exterior hacia oriente medio, lo que a juicio de algunos autores realistas fue un error estratégico que desvió a la potencia americana de su interés nacional (Walt, 2011, 2018). Estos conflictos contribuyeron a debilitar la posición internacional de EE. UU., al mismo tiempo que la élite dirigente china vio en ello el inicio de un proceso de reorganización del sistema que podría hacerlo evolucionar

hacia un escenario multipolar (Kissinger, 2012: 517). Pero sobre todo interpretaron la nueva situación como una oportunidad estratégica para realizar avances decisivos en su desarrollo interno con los que reducir su distancia económica con EE. UU. (Hu, 2018: 174-177). Este punto de vista fue reforzado por la crisis financiera mundial de 2008 y explicitado por Hu Jintao y Wen Jiabao, quienes advirtieron que China corría el peligro de quedar rezagada en caso de que no aprovechara esta oportunidad (Masayuki, 2009: 62-63).

Mientras EE. UU. quedó atrapado en Afganistán e Irak, China, gracias a su nueva membresía en la OMC, pasó a tener acceso a los mercados internacionales con inversiones exteriores y las crecientes exportaciones de manufacturas. De esta forma China ganó protagonismo en la economía mundial al crecer sus exportaciones a un ritmo medio anual del 22 % hasta 2011, lo que le permitió duplicar las exportaciones casi cada tres años. El acceso a las cadenas globales de valor fue fundamental para el despegue definitivo de China, gracias a lo cual aumentó su participación en el comercio mundial con más de un 13 % del total (Jorrín, 2021).

China se convirtió en la fábrica del mundo a través de su industria manufacturera, lo que le permitió acumular una creciente riqueza económica con los superávits de su balanza comercial gracias a sus exportaciones. Prueba de esto es que el comercio exterior llegó a representar el 64,47 % del PIB de la economía china en 2006 (The World Bank, sin fecha). Aunque, como ha sido indicado, China presentó altas tasas de crecimiento durante la primera mitad de la década de 1990 gracias a las reformas liberalizadoras, no fue hasta el s. XXI que la riqueza acumulada dio un salto cuantitativo significativo. Así fue como pasó de un PIB de 1,33 billones de dólares en 2001 a acumular una riqueza de 4,57 billones en 2008, momento en el que estalló la crisis financiera mundial (Textor, 2022). De este modo China comenzó a reducir significativamente su brecha económica con EE. UU., lo cual no pasó desapercibido para los estadistas americanos.

Además de desarrollar un boyante crecimiento económico, China también aumentó su poder militar, lo que se manifestó en la modernización de sus fuerzas armadas y en el desarrollo de una política exterior asertiva en el mar de China a partir de 2007 (Chubb, 2021). Esto hizo que se produjesen cada vez más incidentes no solo con países vecinos, sino también con EE. UU. cuya presencia en la región pretende garantizar el principio internacional de libre navegación. Un claro ejemplo de esto es el incidente con el buque *Impeccable* de la Armada de EE. UU. en 2009.

La creciente agresividad de China en la esfera internacional ha sido relacionada con el aumento de sus capacidades internas (Friedberg, 2015), lo que ha contribuido a cambiar la percepción que analistas y estadistas estadounidenses tienen de este país al contemplarlo como una amenaza para EE. UU. Este punto de vista ha sido reforzado por el aumento de la inversión militar china en un 130 % en la última década, hasta el punto de alcanzar un gasto total de 250.000 millones de dólares solo en 2018 según el Stockholm International Peace Research Institute (2020). Según algunas estimaciones el incremento anual del presupuesto militar ha sido de un 7 % hasta 2020. Esto le ha convertido en el segundo país del mundo que más invierte en defensa con 270.000 millones de dólares en 2021 (The International Institute for Strategic Studies, 2022:

255). Todo esto ha ido acompañado de una expansión de sus fuerzas navales cuyo tamaño se ha triplicado en tan solo dos décadas (Department of the Navy, 2020: 4), lo que se ha concretado en la construcción de nuevos portaaviones, buques de asalto anfibio, destructores, buques de vigilancia, submarinos nucleares, etc. (Chouza y Torralba, 2019; Vidal, 2022).

Los estadistas americanos no han pasado por alto el fortalecimiento militar chino, lo que ha afectado a su visión de China. De este modo, el aumento del poder de China ha operado como una presión sistémica sobre EE. UU. que ha interactuado con la percepción que los líderes americanos tienen de este proceso. Esta percepción se articula a través de los mapas geográficos mentales de los responsables de la política exterior, pues han filtrado la presión procedente de China, lo que ayuda a entender el giro Indo-Pacífico y la adopción de una estrategia dirigida a contener a esta potencia en ascenso.

La configuración del mapa geográfico mental de la élite estadounidense

Tal y como ha sido expuesto anteriormente, la configuración de los mapas geográficos mentales depende de la ubicación geográfica del Estado y de su posición en la estructura de poder internacional. En el caso de EE. UU. cabe decir que ocupa una posición geográfica muy favorable al no haber en su región otras grandes potencias que le hagan temer una invasión externa. Esto le ha provisto de unos niveles considerables de seguridad, unido al hecho de que la mayoría de las restantes principales potencias están ubicadas en Eurasia, circunstancia que ha mantenido las principales amenazas lejos de sus fronteras. Gracias a esta ubicación EE. UU. ha logrado mantener intacta su base productiva durante los conflictos militares recientes en los que ha participado.

Sin duda la geografía física es un factor muy importante en la definición de la perspectiva que la élite estadounidense tiene del escenario internacional, pero esto sería del todo incompleto si no se tuviese en cuenta al mismo tiempo la posición preeminente de EE. UU. en el sistema internacional. En lo que a esto se refiere, el mapa geográfico mental que organiza la política exterior estadounidense fue definido en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, y refleja la perspectiva de la posición de poder que este país alcanzó en aquel momento. Esto repercutió en la forma en que los estadistas estadounidenses comenzaron a percibir y entender la realidad internacional como resultado de la ampliación del alcance geográfico de los intereses de EE. UU.

A finales del s. XIX Alfred T. Mahan conceptualizó EE. UU. como una potencia marítima debido a su ubicación geográfica al facilitar el desarrollo de su acción exterior en un sentido marítimo (2000). Sin embargo, la contribución de Halford J. Mackinder al pensamiento geopolítico resultó decisiva a la hora de perfilar el mapa geográfico mental de la élite estadounidense (1904, 1996). Esto es debido a que su obra refleja la perspectiva de una potencia marítima consolidada, como era Gran Bretaña a principios del s. XX, que resultó ser muy funcional para explicar en términos espaciales los intereses de EE. UU. en el mundo.

Mackinder conceptualizó la historia como una constante pugna entre potencias marítimas y continentales determinada por la disposición de las tierras emergentes. A partir de este presupuesto Mackinder desarrolló una perspectiva geopolítica de los procesos históricos, lo que le condujo a formular su teoría acerca del pivote geográfico de la historia, al que posteriormente denominó *heartland*¹. Según esta teoría el corazón de Eurasia constituye una extensa área que no puede ser cercada desde el mar ni invadida completamente, lo que la convierte en una zona estratégica en la medida en que su control permite, a su vez, el control de la política mundial. El propio Mackinder resumió este punto de vista al afirmar lo siguiente: «Quien gobierna el este de Europa manda en el heartland: quien gobierna en el heartland manda en la isla-mundial: quien gobierna en la isla-mundial manda en el mundo» (1996: 106).



Mapa 1. Mapa del área pivote que refleja el mapa geográfico mental de Mackinder (1904: 435).

Desde el punto de vista de Mackinder la política exterior de una potencia marítima como Gran Bretaña debía estar dirigida a impedir que una potencia continental se hiciese con el control del *heartland* euroasiático y, por tanto, que alcanzase la hegemonía en la isla-mundial. Este escenario supondría una grave amenaza para los intereses y la seguridad del Imperio británico, pues contaría con amplios recursos para la construcción de una flota, lo que le permitiría competir por el control de los océanos, y eventualmente alcanzar la hegemonía mundial. Durante el s. XX el Estado que realmente constituía una potencial amenaza desde esta perspectiva geopolítica era Rusia, lo que siguió siendo así para EE. UU. una vez iniciada la Guerra Fría.

¹ Es necesario señalar que la extensión geográfica del *heartland* o área pivote varió a lo largo de la obra de Mackinder.

La configuración de este mapa geográfico mental delineado por Mackinder se fundamenta en la morfología física de la tierra. A este respecto Mackinder afirmó: «Hay un océano que cubre nueve doceavas partes del globo; hay un continente —la isla mundial— que cubre dos doceavas partes del globo; y hay muchas islas menores, de las cuales América del Norte y América del Sur son, a efectos prácticos, dos, que juntas cubren la doceava parte restante» (1996: 46-47). Esta visión del espacio geográfico mundial estableció los fundamentos para el posterior desarrollo conceptual de EE. UU. como potencia marítima, y sobre todo para la delineación del mapa geográfico mental a partir del que sería articulada la política exterior estadounidense tras la Segunda Guerra Mundial².

La adaptación del modelo geopolítico de Mackinder a la política exterior estadounidense fue llevada a cabo por Nicholas Spykman en 1942. Así, a partir de la contribución de Mackinder, Spykman delineó la estrategia de EE. UU. en el mundo. Esta tarea fue realizada en consonancia con los planteamientos que fundamentan la visión geopolítica de Mackinder, es decir, la influencia de la geografía física en los acontecimientos históricos. En lo que a esto respecta Spykman infiere la política exterior de los Estados a partir de las características de su geomorfología (1938a, 1938b). Según su punto de vista la geografía física es el factor más fundamental en la política exterior al ser el más estable de todos (Spykman, 1938b: 29). Por lo tanto, la estrategia internacional de EE. UU. debe ajustarse a la realidad física que impone la geografía y que, en definitiva, establece una perspectiva marítima debido a su posición geográfica.

Spykman, a diferencia de Mackinder, consideraba que la región decisiva en la política mundial no es el *heartland* sino el *rimland*, es decir, la franja de tierra que se extiende desde el noroeste de Europa y que a través de oriente medio y del sur de Asia llega hasta el extremo oriente del continente euroasiático. El control de esta extensa región geográfica que abarca los bordes de Eurasia es decisiva para controlar el mundo, lo que le condujo a afirmar lo siguiente: «Quien controla el rimland gobierna Eurasia: quien gobierna Eurasia controla los destinos del mundo» (Spykman, 1944a: 43). Esta zona intermedia entre el *heartland* y el creciente insular junto a las islas circundantes a los continentes es la región geopolítica crucial del planeta, pues históricamente es el área en el que se han desarrollado los mayores conflictos entre las potencias marítimas y continentales, con lo que su control es decisivo para ejercer un papel dominante en el escenario internacional³.

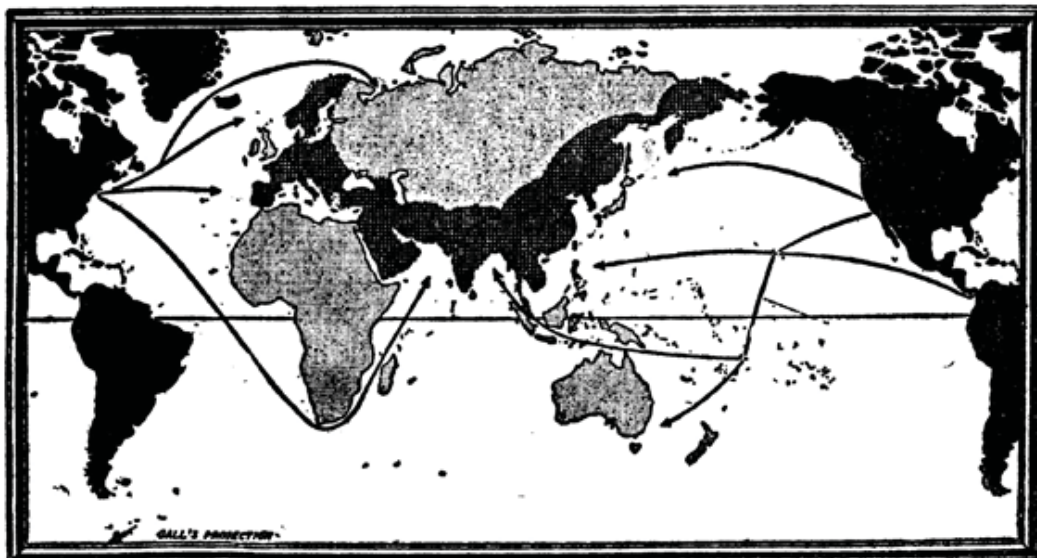
2 La visión geopolítica de Mackinder fue esbozada en su conferencia pronunciada ante la Royal Geographical Society de Londres en 1904, y posteriormente la desarrolló en su obra ya citada *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*, publicada por primera vez en 1919.

3 Alfred T. Mahan llegó a una conclusión similar antes que Mackinder y Spykman al identificar entre los paralelos 30 y 40 latitud norte el área geográfica en la que se concentra la inestabilidad al ser un espacio disputado por diferentes Estados en el eje de conflicto articulado entre el norte, dentro del continente euroasiático, y el sur, desde los bordes y el exterior de la isla mundial (1900: 21 y siguientes).



Mapa 2. El mundo según Spykman (Gray, 1988a: 8).

Por todo lo antes expuesto, Spykman concluyó que la mejor forma de garantizar la seguridad de EE. UU. es impedir que un Estado o alianza de Estados domine el Viejo Mundo (Eurasia, África, Australia y las islas de las costas de estos continentes). Para conseguir dicho objetivo es desarrollada una política de equilibrio de poder en estas regiones basada en la alianza con Estados débiles con los que contrarrestar a cualquier posible Estado con aspiraciones hegemónicas (Spykman, 1944b; Nijman, 1994a; Parker, 2015: 114-115). La política exterior, por tanto, debe centrar su acción en el *rimland*, es decir, el litoral de Eurasia desde el noroeste de Europa hasta el sudeste asiático y Asia oriental a través de oriente medio y del sur de Asia para, así, impedir que ninguna otra potencia controle esta zona estratégica (Nijman, 1994b).



Mapa 3. Cerco del Viejo Mundo y rimland (Spykman, 1944b: 177).

La visión geopolítica de Spykman refleja un punto de vista regionalista en la medida en que subraya la importancia de determinados lugares del escenario geopolítico mundial y, por tanto, el significado del papel de actores regionales o de centros de poder en los desarrollos regionales a lo largo del mundo. Esta perspectiva ha sido

desarrollada por diferentes autores que han perfilado así el mapa geográfico mental de la élite estadounidense, como es George Kennan al referirse a áreas en las que se concentra el poder militar-industrial (1954: 66; Nijman y Ó Tuathail, 1994: 137), Saul B. Cohen y su noción de *shatter belt* (1963, 1982), o Zbigniew Brzezinski y su concepto de *linchpin state* (1986). Según este enfoque regionalista existen zonas con especial importancia estratégica para la seguridad e intereses de EE. UU., de forma que su política exterior debe orientarse al mantenimiento del equilibrio de poder y centrarse en estas regiones que se concentran principalmente en el *rimland*⁴.

La política de contención delineada en su momento por George Kennan (X, 1946) sigue el planteamiento básico establecido por Spykman dirigido a impedir que un Estado o alianza de Estados tome el control del continente euroasiático. En este caso la contención se dirigió hacia la Unión Soviética. A partir de esta teoría geopolítica se infirió la existencia de una serie de puntos geográficos estratégicos a lo largo de la periferia euroasiática que debían quedar fuera del control soviético. Se trataba de lugares con una importancia crítica para EE. UU., y que se concentraban en el *shatter belt* que rodeaba la periferia de la URSS. De este modo se pretendía impedir a esta potencia que lograra un acceso al mar a través del Índico o del Mediterráneo (Sloan, 1988: 131; Kennan, 1967; Gaddis, 2005: 24-52; Ó Tuathail, 1994; O'Sullivan, 1994). Este enfoque estratégico fue implementado con el establecimiento de una red de alianzas con diferentes países a lo largo del *rimland* para disuadir así la expansión soviética. En cualquier caso, la implementación de la política de contención refleja la importancia e influencia que ejercen determinadas teorías geopolíticas en el moldeamiento de las percepciones y acciones de los responsables de la política exterior, lo que se concreta en unos mapas que reflejan la visión que los estadistas estadounidenses tienen del medio internacional (Sloan, 1988: 134).

La influencia de los mapas geográficos mentales en el giro Indo-Pacífico de la política exterior de EE. UU.

La influencia de los mapas geográficos mentales en la orientación Indo-Pacífica de la política exterior de EE. UU. no puede explicarse sin hacer referencia a los antecedentes históricos y a los condicionantes geopolíticos de este cambio.

La desintegración de la URSS y el fin de la Guerra Fría creó un nuevo escenario internacional en el que la política exterior de EE. UU. durante la década de 1990, y particularmente durante la presidencia de William Clinton, estuvo dirigida a reorganizar la gobernanza de la economía mundial por medio de organismos internacionales y el

4 El punto de vista regionalista contrasta con la aproximación globalista de autores como Colin S. Gray (1988a, 1988b) o Ray S. Cline (1980) quienes entienden la seguridad en términos fundamentalmente militares, y que consideran que EE. UU. tiene una responsabilidad a escala mundial en los asuntos internacionales, de forma que su política exterior debe desarrollarse también a escala global, más allá del *rimland*.

establecimiento de normas reguladoras. En este sentido, tanto a nivel doméstico como internacional, EE. UU. centró su atención en las cuestiones económicas, lo que no impidió que el paradigma geopolítico que articula el mapa geográfico mental de la élite estadounidense fuese actualizado para hacerlo útil en el nuevo contexto internacional, como así lo prueba la obra de Zbigniew Brzezinski (1998). Pese a que a nivel inmediato no había ningún adversario al que contener, a partir de 1995 aparecieron analistas señalando la potencial amenaza que representaba una China inmersa en un proceso de desarrollo económico acelerado (Krauthammer, 1995; Rachman, 1995; Segal, 1996).

Las guerras de Afganistán e Irak centraron la política exterior de EE. UU. en oriente medio, y contribuyeron a desviar la atención de China. A pesar de esto, durante el primer mandato del presidente Barack Obama, EE. UU. comenzó a reorientar su política exterior hacia el Pacífico occidental, además de adoptar un enfoque más realista en sus relaciones con China. Aunque esto tardó en plasmarse en la política exterior estadounidense, el presidente Obama manifestó sus intenciones al principio de su mandato al calificarse a sí mismo como el primer presidente del Pacífico (Allen, 2009). Esto, junto al punto de vista de algunos de sus asesores acerca del auge de China, condujo a la búsqueda de una nueva estrategia que permitiese a EE. UU. gestionar los retos de una región cada vez más relevante (Tovar, 2021: 93).

Así, en 2011, coincidiendo con la retirada de las tropas desplegadas en Irak, la secretaria de Estado Hillary Clinton manifestó públicamente la nueva dirección estratégica de EE. UU. al hablar del giro al Pacífico (2011). Esto significaba incrementar la presencia estadounidense en el Pacífico occidental, y revitalizar el sistema de alianzas en esta región. La adopción de este planteamiento estratégico se combinó, también, con la retirada de tropas del escenario europeo. Esta política no tardó en mostrar sus limitaciones al quedar relegada a un segundo plano debido a nuevos conflictos y prioridades estratégicas, además de la salida del gobierno de quienes defendieron su puesta en marcha (Tovar, 2021: 94).

La orientación hacia el Pacífico comenzó a materializarse en la política exterior estadounidense a partir de la administración de Donald Trump, y dejó así de ser una intención para convertirse en una realidad visible en el marco de las nuevas tendencias estructurales de un sistema internacional en proceso de transformación. El endurecimiento de la política seguida con China, especialmente en el ámbito comercial, tecnológico y de seguridad, con un aumento de las tensiones entre ambas potencias, se concretó en la doctrina estratégica de seguridad nacional. En 2017 EE. UU. consideró por primera vez en décadas que la rivalidad entre las principales potencias constituía el desafío más importante para la seguridad estadounidense y el sistema internacional (The White House, 2017: 2-3).

Entre los condicionantes geopolíticos de la orientación Indo-Pacífica de la política exterior de EE. UU. está, por un lado, el aumento de las capacidades chinas y la creciente importancia de Asia oriental como nuevo centro geográfico del poder mundial. Y por otro lado están los factores geopolíticos internos de EE. UU., los cuales han hecho que la región del Pacífico haya ganado importancia. En lo que a esto respecta la costa oeste de EE. UU. concentra la mayor parte del comercio internacional de este país.

Prueba de esto es que California es el principal Estado importador de bienes por valor de más de 470.000 millones de dólares en 2021, además de contar con un PIB de 3,35 billones de dólares, lo que representa más del 14 % del PIB de EE. UU. y la convierte en la quinta economía mundial (Hughes, 2021; Koop, 2022), al mismo tiempo que es el Estado más poblado de la Unión.

La orientación de la política exterior hacia el Pacífico ha sido tanto el resultado de los cambios en el sistema internacional por el ascenso de China, como por la importancia económica que esta región tiene para EE. UU. Todo esto se ha combinado, a su vez, con los mapas geográficos mentales de la élite estadounidense, de forma que la interpretación de la realidad internacional ha conducido a los líderes americanos a considerar a Rusia una potencia regional (Yoo, 2014) que ha dejado de ser la principal amenaza para EE. UU. a nivel estratégico (The White House, 2022a). Por el contrario, China, al haber aumentado sus capacidades nacionales y ampliado el alcance geográfico de sus intereses con una creciente presencia en el Indo-Pacífico, constituye una seria amenaza para la posición de EE. UU. en el sistema internacional. De hecho, los estadistas americanos han concluido que China puede convertirse en una potencia hegemónica a nivel regional y negarle a EE. UU. el acceso a la región de Asia oriental. La política exterior asertiva de China en el sur y este del mar de China para afirmar sus derechos territoriales sobre estas aguas, unido a su voluntad de convertirse en una potencia marítima (Holmes y Yoshihara, 2008; Chan, 2022), confirmaría este punto de vista. Todo esto explica que EE. UU. haya definido a China como el único competidor con la capacidad potencial de combinar su poder económico, diplomático, militar y tecnológico para plantear un desafío sostenido al sistema internacional establecido, lo que ha justificado la necesidad de reorientar su política exterior hacia el Indo-Pacífico (Biden, 2021: 8). Tal es así, que la estrategia de seguridad nacional de 2022 no solo reafirma esta percepción de China, sino que subraya que este país tiene la voluntad de cambiar en su propio beneficio las reglas que rigen el sistema internacional, y cada vez más la capacidad para conseguir dicho objetivo (The White House, 2022a).

La lógica geopolítica de la estrategia de contención que dirige la política exterior estadounidense mantiene una clara correspondencia con los mapas geográficos mentales delineados a partir de la Segunda Guerra Mundial. En este caso se trata de contener a una potencia que controla en torno a 18.000 kilómetros de costa continental a lo largo del Pacífico occidental (Wang y Aubrey, 1987), y cuyo desarrollo económico y militar hace que proyecte su influencia y creciente poder sobre los países vecinos y las aguas colindantes. De hecho, la mayor parte de la población china y su tejido productivo se ubican cerca de la costa (Li *et al.*, 2018), una área que se corresponde con una parte considerable del *rimland* euroasiático. La combinación de las capacidades nacionales de China y de su ubicación geográfica la convierten en una amenaza, especialmente si desarrolla los medios necesarios para denegarle a EE. UU. el acceso a esta región.

Todo lo antes descrito se inscribe en la lógica del cerco del Viejo Mundo que prescribió Spykman, dirigida a impedir que un Estado o alianza de Estados controle el *rimland*. Este mapa mental ha llevado a que los dirigentes de EE. UU. consideren que el auge de China puede conducir al control del *rimland* euroasiático, y de este modo al control del Viejo Mundo. Esto último permitiría a China desarrollar una armada

capaz de dominar los océanos y proyectar así su poder e influencia sobre Oceanía y especialmente sobre África, continente este último en el que ha desarrollado una creciente presencia en las últimas décadas (Shepard, 2019; Sun, 2017; Kim, 2017; Lee, 2017). De esta forma China desplazaría a EE. UU. y alcanzaría la hegemonía mundial.

El razonamiento antes expuesto se manifiesta en las acciones de EE. UU. en la ordenación del espacio internacional a través de diferentes medidas adoptadas en la región Indo-Pacífica para contener a China, así como en distintas declaraciones públicas de sus organismos gubernamentales. El enfoque adoptado por los estadistas americanos, que en cierto modo evoca algunas de las prácticas de la política de contención de la Guerra Fría, es de carácter regionalista en la medida en que la atención se centra principalmente en el *rimland*, al mismo tiempo que las acciones adoptadas no se limitan a incrementar la presencia militar estadounidense en el Pacífico occidental (Nijman, 1994c). Aunque la reubicación de una creciente cantidad de recursos militares en esta zona es relevante (Zhou, 2021), esto se combina con diferentes iniciativas en el terreno diplomático, económico y político con las que EE. UU. busca limitar geopolíticamente el campo de acción de China.

El fortalecimiento de la presencia de EE. UU. en el Pacífico occidental está unido a la política de alianzas que este país desarrolla en el ámbito diplomático con una serie de países vecinos de China. Este es el caso del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD por sus siglas en inglés) que incluye a India, Japón, Australia y EE. UU., además de incluir a Vietnam, Corea del Sur y Nueva Zelanda en el llamado QUAD plus. Este espacio sirve como foro para el diálogo en el ámbito de la seguridad estratégica, lo que responde en gran medida a las preocupaciones que suscita el proceso de auge de China entre estos países.

Otra iniciativa en el ámbito de la seguridad, e igualmente orientada a contener a China, es el AUKUS. Este pacto de seguridad trilateral entre Australia, Reino Unido y EE. UU. anunciado en septiembre de 2021 tiene el Indo-Pacífico como área geográfica de acción. Tal y como la propia embajadora estadounidense en Australia, Caroline Kennedy, afirmó en su momento, la finalidad de este pacto es disuadir cualquier agresión de China en la región (Hurst, 2022).

Si bien las anteriores iniciativas tienen una dimensión estratégica y militar, EE. UU. también ha desarrollado junto a otros países formas de cooperación en el terreno civil que han reforzado su influencia en la región del Índico. Esto es lo que sucede con el grupo I2U2 que incluye a India, Israel, Emiratos Árabes Unidos y EE. UU., pero que también contempla la posible incorporación futura de otros países como Egipto y Arabia Saudí. Su ámbito de acción se extiende a la realización de inversiones conjuntas en energía, agua, transporte, salud, seguridad alimentaria, etc. (The White House, 2022b).

En otro lugar están las relaciones bilaterales que EE. UU. mantiene con diferentes Estados de la región Indo-Pacífica, y que en ocasiones se concretan en asociaciones de seguridad o alianzas estratégicas. Ciertamente la mayoría de estas relaciones tienen su origen en la Guerra Fría e incluyen a aliados tradicionales como Filipinas, Tailandia, Corea del Sur o Japón. También cabe señalar el compromiso de EE. UU. con la

seguridad de Taiwán recogido en la *Taiwan Relations Act*, así como la ostensible mejora de las relaciones con Vietnam durante los últimos años, lo que se ha traducido en una creciente cooperación militar (Tu y Nguyen, 2019).

Por otro lado, la estrategia marítima que articula la proyección del poder naval de EE. UU. ha adquirido, desde 2007 en adelante (U.S. Navy *et al.*, 2007; Department of the Navy, 2015) un nuevo carácter al orientarse con creciente claridad a controlar los océanos frente a posibles potencias rivales. En 2020 esta estrategia incluyó explícitamente a China como potencia rival y la principal y más acuciante amenaza estratégica a largo plazo para EE. UU., lo que exige preparar a sus fuerzas navales para disuadir y competir con éxito con China (Department of the Navy, 2020). Esto ha hecho que la Armada de EE. UU. ya no sea concebida únicamente como una fuerza policial dedicada a combatir amenazas de actores no estatales, sino sobre todo como una fuerza dirigida a combatir a las armadas de países rivales como China (Till, 2007; Yoshihara y Holmes, 2018: 251-255), lo cual explica que el 60 % de sus fuerzas hayan sido desplazadas a la región Indo-Pacífica (Department of the Navy, 2020: iv).

Finalmente, se encuentra la estrategia Indo-Pacífica enunciada por la Casa Blanca a comienzos de 2022. Si la doctrina estratégica naval estadounidense está dirigida a disuadir y contrarrestar la creciente presencia china en el Indo-Pacífico, la estrategia presentada por la administración del presidente Joseph Biden define a EE. UU. como una potencia Indo-Pacífica, lo que se debe a los intereses económicos y de seguridad nacional que EE. UU. concentra en esta región. Pero aún más importante es el hecho de que esta estrategia es claramente definida en términos geográficos al especificar el área sobre el que EE. UU. proyecta su acción exterior. Esta incluye el noreste y sudeste de Asia, el sur de Asia y Oceanía (The White House, 2022c: 5).

Asimismo, la estrategia definida por la administración de Biden no se circunscribe al terreno militar sino que contempla otros ámbitos como el diplomático con el fortalecimiento y modernización de las alianzas de EE. UU. en la región, pero también con el fortalecimiento de organizaciones regionales y de nuevas colaboraciones con otros países. La propia estrategia menciona a los Estados con los que se pretende profundizar las relaciones ya existentes. Por un lado están aquellos países con los que EE. UU. mantiene algún tratado de alianza regional, como sucede con Australia, Japón, Corea del Sur, Filipinas y Tailandia. Y por otro lado están aquellos países con los que EE. UU. quiere reforzar su relación, como es India, Indonesia, Malasia, Mongolia, Nueva Zelanda, Singapur, Taiwán, Vietnam y los restantes Estados insulares del Pacífico. También es importante subrayar la importancia estratégica de la asociación con India en el contexto del sur de Asia. A esto cabe sumar en el terreno político el respaldo del derecho internacional, especialmente en lo referido a la libre navegación marítima y aérea, lo que es especificado en relación con el área del sur y este del mar de China (The White House, 2022c: 8-9, 16).

La actualización de los mapas geográficos mentales de la élite americana en el nuevo contexto internacional refleja el papel que estos desempeñan a la hora de condicionar la respuesta de EE. UU. al auge de China y, por tanto, la orientación Indo-Pacífica de su política exterior de contención de esta potencia.

Conclusiones

Los mapas geográficos mentales de la élite americana han desempeñado un papel importante en su percepción de la realidad internacional. Estos mapas no han sido diseñados en el vacío, sino que tienen su fundamento en una serie de factores materiales como son la ubicación geográfica de EE. UU. y su posición en la estructura de poder internacional. Estos mapas constituyen así el marco de referencia que los estadistas americanos utilizan para interpretar las relaciones internacionales. Las obras de diferentes académicos y asesores gubernamentales como Spykman, Kennan, Cohen o Brzezinski así lo atestiguan. Los mapas mentales que estos autores contribuyeron a moldear sirvieron de marco de referencia para el diseño de las principales líneas estratégicas de la política exterior estadounidense. Como consecuencia de esto la acción exterior de EE. UU. estuvo dirigida a impedir la aparición de una potencia hegemónica en Eurasia, lo que hizo que el *rimland* euroasiático adquiriese una importancia decisiva en la política de contención de la Unión Soviética.

Aunque el final de la Guerra Fría creó un escenario en el que EE. UU. no tenía ningún rival serio al que enfrentarse, la evolución del sistema internacional cambió completamente esto en la medida en que China aumentó sus capacidades internas, al mismo tiempo que creció la importancia geopolítica de la región del extremo oriente.

El crecimiento económico de China, la modernización de sus fuerzas armadas, la ampliación geográfica de sus intereses nacionales y el desarrollo de una política asertiva en el mar del Sur de China han operado como una presión externa para EE. UU. Los mapas geográficos mentales de la élite americana han filtrado esta presión, lo que ha hecho que China haya comenzado a ser considerada una amenaza para la posición internacional de EE. UU. Esto, a su vez, ha servido para constatar que la política adoptada con China durante la administración de Nixon fue un error al no conseguir que este país se transformase en una democracia liberal a través de la cooperación comercial y, de un modo más general, por medio de la interdependencia económica con su integración en instituciones internacionales como la OMC.

Los mapas geográficos mentales de los líderes americanos han condicionado la respuesta al auge de China al percibirlo como una creciente amenaza, lo que se ha concretado en la orientación Indo-Pacífica de la política exterior estadounidense. En este sentido el planteamiento general de la estrategia de EE. UU. no se ha alejado del que mantuvo durante la Guerra Fría y, por tanto, del mapa delineado por Spykman. El enfoque estratégico de EE. UU. sigue siendo el mismo en relación con la relevancia asignada al *rimland* euroasiático en su política exterior, lo cual se ha traducido en una política exterior cuyo principal objetivo es la contención del auge de China para, así, impedir que este país se convierta en una potencia hegemónica a nivel regional capaz de impedir el acceso de EE. UU. al extremo oriente. En el caso de que China no fuese contenida esta aumentaría su poder no solo en Asia oriental, sino también en el Índico y en el conjunto del continente euroasiático, lo que eventualmente le permitiría dominar los mares y expandir así su influencia y poder a nivel global. Un

escenario así crearía las condiciones favorables para desplazar a EE. UU. y convertirse en la principal potencia mundial.

La política de contención de China ha hecho que la región Indo-Pacífica haya adquirido una importancia central en la acción exterior de EE. UU., lo que se refleja no solo en el ámbito militar, sino también en el político, diplomático y económico con el relanzamiento de las relaciones de EE. UU. con diferentes países de la región que pueden colaborar en su estrategia de contención. Estos son los ejemplos del AUKUS y del QUAD, además del fortalecimiento de las asociaciones y alianzas estratégicas que EE. UU. mantiene con distintos países en el Pacífico occidental. Todo esto está dirigido a, por un lado, contrarrestar la influencia china por medio del apoyo de sus vecinos, y por otro lado a aumentar la influencia y presencia estadounidense en esta región del planeta, lo que ha conducido a los líderes americanos a definir a EE. UU. como una potencia Indo-Pacífica.

Aunque una teoría geopolítica como la de Spykman ha contribuido de manera decisiva a moldear la percepción de los estadistas americanos, y a definir así las preferencias estratégicas de EE. UU. para garantizar su seguridad y posición en el sistema internacional, su función es a efectos prácticos la de operar como marco de referencia a la hora de afrontar los cambios en la esfera internacional. En este sentido la teoría del *rimland* constituye un filtro de las presiones sistémicas, lo que condiciona las posibles respuestas de este país en el escenario internacional. De esta forma establece una lógica específica en la política exterior de EE. UU. que es inherente a los códigos geopolíticos de la élite americana, lo que concuerda con sus presuposiciones político-geográficas sobre su seguridad, así como sobre las potenciales amenazas y las posibles respuestas a estas.

En cualquier caso, los mapas geográficos mentales de los estadistas americanos permiten entender no solo el comportamiento internacional actual de EE. UU., sino también la importancia geoestratégica que determinadas zonas del planeta tienen para la política exterior de esta potencia, como sucede actualmente con la región del Indo-Pacífico, lo que influye directamente en el modo en el que sus dirigentes interpretan el auge de China. Juntamente con esto, los mapas mentales informan de la evolución futura de la política exterior estadounidense al establecer el marco estratégico en el que se desarrollará la contención de China.

Bibliografía

- Agnew, J. y Corbridge, S. (1995). *Mastering Space. Hegemony, Territory and International Political Economy*. Londres, Routledge.
- Allen, M. (2009). America's first Pacific president. *Politico*, 13 de diciembre, [online]. [Consultado el 29 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://www.politico.com/story/2009/11/americas-first-pacific-president-029511>
- Biden, J. R. (2021). *Interim National Security Strategic Guidance*. Washington D.C., The White House.

- Boulding, K. E. (1959). National Images and International Systems. *Journal of Conflict Revolution*. 3(2), pp. 120-131.
- Brzezinski, Z. (1986). *Game Plan: A Geostrategic Framework for the Conduct of the U.S.-Soviet Contest*. Boston, The Atlantic Monthly Press.
- (1998). *El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona, Paidós.
- Bush, G. H. W. y Scowcroft, B. (1998). *A World Transformed*. Nueva York, Vintage Books.
- Cairo Carou, H. (1993). *Elementos para una geopolítica crítica de la guerra y la paz: la construcción social del conflicto territorial argentino-británico* [tesis doctoral]. Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Chan, E. S. Y. (2022). *China's Maritime Security Strategy: Evolution of a Growing Sea Power*. Abingdon, Routledge.
- Chouza, P. y Torralba, C. (2019). La expansión de la Armada china pone en alerta a EE. UU. *El País*, 28 de diciembre, [online]. [Consultado el 26 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/12/27/actualidad/1577459832_036840.html
- Christensen, T. J. (1997). Perceptions and Alliances in Europe, 1865-1940. *International Organization*. 51(1), pp. 65-97.
- Chubb, A. (2021). PRC Assertiveness in the South China Sea: Measuring Continuity and Change, 1970-2015. *International Security*. 45(3), pp. 79-121.
- Cline, R. S. (1980). *World Power Trends and U.S. Foreign Policy for the 1980s*. Boulder, Westview Press.
- Clinton, H. (2011). America's Pacific Century. *Foreign Policy*. 11 de octubre, [online]. [Consultado el 29 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>
- Cohen, S. B. (1963). *Geography and Politics in a Divided World*. Londres, Methuen.
- (1982). A New Map of Global Geopolitical Equilibrium: A Developmental Approach. *Political Geography Quarterly*. 1(3), pp. 223-241.
- Criekemans, D. (2022). Geopolitical Schools of Thought: A Concise Overview from 1890 till 2020, and Beyond. En Criekemans, D. (ed.). *Geopolitics and International Relations: Grounding World Politics Anew*. Leiden, Brill. Pp. 97-155.
- Dalby, S. (2013). Realism and Geopolitics. En Dodds, K.; Kuus, M. y Sharp, J. (eds.). *The Ashgate Research Companion to Critical Geopolitics*. Londres, Routledge. Pp. 33-47.
- (2004). Geopolitics, the Revolution in Military Affairs and the Bush Doctrine. *International Politics*. 46(2), pp. 234-252.

- Department of The Navy. (2015). *A Cooperative Strategy for 21st Century Sea Power*. Washington D.C., Department of the Navy.
- (2020). *Advantage at Sea: Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power*. Washington D.C., Department of the Navy.
- Dodds, K. y Atkinson, D. (eds.). (2003). *Geopolitical Traditions: A Century of Geopolitical Thought*. Londres, Routledge.
- Dodds, K. (2005). *Global Geopolitics: A Critical Introduction*. Harlow, Pearson.
- East, W. G. y Moodie, A. G. (1956). Introduction: The World Background. En East, W. G. y Moodie, A. G. (eds.). *The Changing World: Studies in Political Geography*. Londres, George G. Harrap. Pp. 1-36.
- Farnham, B. R. (1997). *Roosevelt and the Munich Crisis: A Study of Political Decision-Making*. Princeton, Princeton University Press.
- Flint, C. y Taylor, P. J. (2018). *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*. Abingdon, Routledge.
- Flint, C. (2022). *Introduction to Geopolitics*. Abingdon, Routledge.
- Friedberg, A. L. (1988). *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905*. Princeton, Princeton University Press.
- Friedberg, A. L. (2015). The Sources of Chinese Conduct: Explaining Beijing's Assertiveness. *The Washington Quarterly*. 37(4), pp. 133-150.
- Gaddis, J. L. (2005). *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*. Oxford, Oxford University Press.
- Gelot, L. y Welz, M. (2018). Pragmatic Eclecticism, Neoclassical Realism and Post-structuralism: Reconsidering the African Response to the Lybian Crisis of 2011. *Third World Quarterly*. 39(12), pp. 2334-2353.
- Giblin, B. (1985). Hérodote, une géographie géopolitique. *Cahiers de Géographie du Québec*. 29(77), pp. 283-294.
- Gökmen, S. R. (2010). *Geopolitics and the Study of International Relations* [tesis doctoral]. Ankara, Middle East Technical University.
- Götz, E. (2021). Neoclassical Realist Theories, Intervening Variables, and Paradigmatic Boundaries. *Foreign Policy Analysis*. 7(2) [online]. [Consultado el 24 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/fpa/oraa026>
- Grabowsky, A. (1933). Das Problem der Geopolitik. *Zeitschrift für Politik*. 22, pp. 765-802.
- Gray, C. S. (1988a). *The Geopolitics of Super Power*. Lexington, University Press of Kentucky.
- (1988b). Ocean and Continent in Global Strategy. *Comparative Strategy*. 7(4), pp. 439-444.

- Hadfield-Amkhan, A. (2010). *British Foreign Policy, National Identity, and Neoclassical Realism*. Lanham, Rowman & Littlefield.
- Haslam, J. (2002). *No Virtue Like Necessity: Realist Thought in International Relations Since Machiavelli*. New Haven, Yale University Press.
- Henrikson, A. K. (1980). The Geographical Mental Maps of American Foreign Policy Makers. *International Political Science Review*. 1(4), pp. 495-530.
- Holmes, J. R. y Yoshihara, T. (2008). *Chinese Naval Strategy in the 21st Century: The Turn to Mahan*. Abingdon, Routledge.
- Holsti, O. (2006). Cognitive Process Approaches to Decision-Making: Foreign Policy Actors Viewed Psychologically. En Holsti, O. *Making American Foreign Policy*. Nueva York, Routledge. Pp. 33-51.
- Hu, A. (2018). *China's Road and China's Dream: An Analysis of the Chinese Political Decision-Making Process Through the National Party Congress*. Singapur, Springer.
- Hughes, R. A. (2021). If California Were a Country. *Bull Oak*. 28 de diciembre, [online]. [Consultado el 29 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://bulloakcapital.com/blog/if-california-were-a-country/>
- Hurst, D. (2022). Caroline Kennedy praises Australia's bipartisan foreign policy despite PM's claims on Labor and China. *The Guardian*. 7 de abril, [online]. [Consultado el 30 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/08/caroline-kennedy-praises-australias-bipartisan-foreign-policy-despite-pms-claims-on-labor-and-china>
- Ikenberry, G. J. (2011). *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton, Princeton University Press.
- Jorrín, J. (2021). ¿Fue una buena idea aceptar a China en la OMC? Así ha afectado a las economías avanzadas. *El Confidencial*. 12 de diciembre, [online]. [Consultado el 25 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/economia/2021-12-12/china-omc-afecto-economias-avanzadas_3339456/
- Kennan, G. F. (1954). *Realities of American Foreign Policy*. Londres, Oxford University Press.
- (1967). *Memoirs: 1925-1950*. Boston, Little, Brown and Company.
- Khong, Y. F. (1992). *Analogies at War: Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decisions of 1965*. Princeton, Princeton University Press.
- Kim, Y.-C. (ed.). (2017). *China and Africa: A New Paradigm of Global Business*. Cham, Palgrave.
- Kissinger, H. (2012). *China*. Barcelona, Debate.
- Kissinger, H. (2016). *Orden mundial*. Barcelona, Debate.

- Kitchen, N. (2010). Systemic Pressures and Domestic Ideas: A Neoclassical Realist Model of Grand Strategy Formation. *Review of International Studies*. 36(10), pp. 117-143.
- Konyshyev, V. N. (2020). Неоклассический реализм в теории международных отношений. *Полис. Политические исследования*. 4, pp. 94-111.
- Koop, A. (2022). Visualized: The Value of U.S. Imports of Goods by State. *Visual Capitalist*. 15 de agosto, [online]. [Consultado el 29 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://www.visualcapitalist.com/value-of-us-imports-of-goods-by-state-2021/>
- Krauthammer, C. (1995). Why We Must Contain China. *Time*. 31 de julio, p. 7.
- Kristof, L. K. D. (1960). The Origins and Evolution of Geopolitics. *The Journal of Conflict Resolution*. 4(1), pp. 15-51.
- Kuus, M. (2017). Critical Geopolitics. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. 30 de noviembre [online]. [Consultado el 25 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.137>
- Lacoste, Y. (1977). *La geografía: un arma para la guerra*. Barcelona, Gedisa.
- (1985). Géographie, géopolitique et relations internationales. *Relations Internationales*. (41), pp. 39-58.
- Larson, D. W. (1985). *Origins of Containment: A Psychological Explanation*. Princeton, Princeton University Press.
- Lee, C. K. (2017). *The Specter of Global China: Politics, Labor, and Foreign Investment in Africa*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Madrid, Capitán Swing.
- Li, M. et al. (2018). Study on Population Distribution Pattern at the County Level of China. *Sustainability*, 10(10). [online]. [Consultado el 30 de septiembre de 2022]. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.3390/su10103598>
- Mackinder, H. J. (1904). The Geographical Pivot of History. *Geographical Journal*. 23(4), pp. 421-444.
- (1996). *Democratic Ideals and Reality. A Study in the Politics of Reconstruction*. Washington D.C., National Defense University Press.
- Mahan, A. T. (1900). *The Problem of Asia and Its Effects upon International Policies*. Boston, Little, Brown, and Company.
- (2000). *El interés de Estados Unidos de América en el poderío marítimo. Presente y futuro*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Mamadouh, V. D. (1998). Geopolitics in the Nineties: One Flag, Many Meanings. *GeoJournal*. 46(4), pp. 237-253.

- Masayuki, M. (2009). China's Search for a New Foreign Policy Frontier: Concept and Practice of «Harmonious World. En Iida, M. (ed.). *China's Shift: Global Strategy of the Rising Power*. Tokio, NIDS Joint Research Series. Pp. 59-79.
- Mearsheimer, J. J. (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York, Norton.
- Meibauer, G. et al. (2021). Forum: Rethinking Neoclassical Realism at Theory's End. *International Studies Review*. 23(1), pp. 268–295.
- Meibauer, G. (2020). Interests, Ideas, and the Study of State Behaviour in Neoclassical Realism. *Review of International Studies*. 46(1), pp. 20-36.
- Moreland, R. L. y Levine, J. M. (1992). Problem Identification by Groups. En Wood, W.; Worchel, S. y Simpson, J. A. (eds.). *Group Processes and Productivity*. Newbury Park, Sage. Pp. 17-47.
- Morgenthau, H. J. (1963). *La lucha por el poder y por la paz*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Morin, J.-F. y Paquin, J. (2018). *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*. Cham, Palgrave.
- Narizny, K. (2017). On Systemic Paradigms and Domestic Politics: A Critique of the Newest Realism. *International Security*. 42(2), pp. 155–190.
- (2018). Neoclassical Realism and Its Critics. *International Security*. 43(2), pp. 199-203.
- Nijman, J. y Ó Tuathail, G. (1994). George Kennan. En O'Loughlin, J. (ed.). *Dictionary of Geopolitics*. Westport, Greenwood Press. Pp. 133-137.
- Nijman, J. (1994a). Nicholas Spykman. En O'Loughlin, J. (ed.). *Dictionary of Geopolitics*. Westport, Greenwood Press. Pp. 222-223.
- (1994b). Rimland. En O'Loughlin, J. (ed.). *Dictionary of Geopolitics*. Westport, Greenwood Press. P. 209.
- (1994c). Geopolitical Codes. En O'Loughlin, J. (ed.). *Dictionary of Geopolitics*. Westport, Greenwood Press. Pp. 89-90.
- O'Sullivan, P. (1994). Containment in Practice. En O'Loughlin, J. (ed.). *Dictionary of Geopolitics*. Westport, Greenwood Press. Pp. 49-50.
- Ó Tuathail, G. y Agnew, J. (1992). Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning and American Foreign Policy. *Political Geography*. 11(2), pp. 190-204.
- Ó Tuathail, G. (1994). Containment Theory. En O'Loughlin, J. (ed.). *Dictionary of Geopolitics*. Westport, Greenwood Press. Pp. 50-52.
- Parker, G. (2015). *Western Geopolitical Thought in the Twentieth Century*. Abingdon, Routledge.
- Quinn, A. (2013). Kenneth Waltz, Adam Smith and the Limits of Science: Hard Choices for Neoclassical Realism. *International Politics*. 50(2), pp. 159-182.

- Rachman, G. (1995). Containing China. *The Washington Quarterly*. 19(1), pp. 126-139.
- Rae, N. G. D. (2007). *Reinventing Geopolitical Codes in the Post-Cold War World With Special Reference to International Terrorism* [tesis doctoral]. Glasgow, University of Glasgow.
- Rathbun, B. (2008). A Rose by Any Other Name: Neoclassical Realism as the Logical and Necessary Extension of Structural Realism. *Security Studies*. 17(2), pp. 294-321.
- Renshon, S. A. y Larson, D. W. (2003). *Good Judgment in Foreign Policy: Theory and Application*. Lanham, Rowman and Littlefield.
- Ripsman, N. M.; Taliaferro, J. W. y Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Nueva York, Oxford University Press.
- Romanova, T. A. (2012). Neoclassical Realism and Today's Russia. *Russia in Global Affairs*. 10(3), pp. 8-21.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*. 51(1), pp. 144-172.
- Roy, D. (1993). Consequences of China's Economic Growth for Asia-Pacific Security. *Security Dialogue*. 24(2), pp. 181-191.
- Schmidt, B. M. (2005). Competing Realist Conceptions of Power. *Millennium: Journal of International Studies*. 33(3), pp. 523-549.
- Schweller, R. L. (2004a). Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. *International Security*. 29(2), pp. 159-201.
- (2004b). The Progressiveness of Neoclassical Realism. En Elman, C. y Elman, M. F. (eds.). *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge, MIT Press. Pp. 311-347.
- (2006). *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton, Princeton University Press.
- Sears, N. (2017). The Neoclassical Realist Research Program: Between Progressive Promise and Degenerative Dangers. *International Politics Reviews*. 5(3), pp. 21-31.
- Segal, G. (1996). East Asia and the «Constraint of China». *International Security*. 20(4), pp. 107-135.
- Shepard, W. (2019). What China Is Really Up To In Africa. *Forbes*. 3 de octubre, [online]. [Consultado el 2 de octubre de 2022]. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2019/10/03/what-china-is-really-up-to-in-africa/>
- SIPRI. (2020). *Yearbook 2020: Armaments, Disarmament and International Security*. SIPRI. [online]. [Consultado el: 26 de septiembre de 2022]. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2020-06/yb20_summary_en_v2.pdf

- Sloan, G. (1988). *Geopolitics in United States Strategic Policy, 1890-1987*. Nueva York, St. Martin's Press.
- Smith, K. (2019). Recollecting a Lost Dialogue: Structural Realism Meets Neoclassical Realism. *International Relations*. 33(3), pp. 494-513.
- Smith, N. R. (2018). Can Neoclassical Realism Become a Genuine Theory of International Relations? *The Journal of Politics*. 80(2), pp. 742-749.
- Spykman, N. (1944a). *The Geography of the Peace*. Nueva York, Harcourt, Brace and Company.
- (1944b). *Estados Unidos frente al mundo*. México, Fondo de Cultura Económica.
- (1938a). Geography and Foreign Policy II. *American Political Science Review*. 32(2), pp. 213-236.
- (1938b). Geography and Foreign Policy I. *American Political Science Review*. 32(1), pp. 28-50.
- Streltsov, S. y Lukin, A. (2017). Российско-Японские отношения через призму теории. Реализм, конструктивизм и двухуровневые игры. *Международные процессы*. 15(2), pp. 44-63.
- Sun, I. Y. (2017). *The Next Factory of the World: How Chinese Investment Is Reshaping Africa*. Boston, Harvard Business Review Press.
- Sylvan, D. A. y Voss, J. F. (eds.). (1998). *Problem Representation in Foreign Policy Decision-Making*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Taliaferro, J. W.; Lobell, S. E. y Ripsman, N. M. (2018). Correspondence: Neoclassical Realism and Its Critics. *International Security*. 43(2), pp. 197-199.
- Taliaferro, J. W. (2004). *Balancing Risks: Great Power Intervention in the Periphery*. Ithaca, Cornell University Press.
- Taylor, P. J. (1988). *Geopolitics Revived*. Newcastle upon Tyne, University of Newcastle upon Tyne.
- (1990). *Britain and the Cold War: 1945 as Geopolitical Transition*. Londres, Pinter Publishers Limited.
- Textor, C. (2022). Gross domestic product (GDP) at current prices in China from 1985 to 2021 with forecasts until 2027. *Statista*. 27 de julio, [online]. [Consultado el: 25 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://www.statista.com/statistics/263770/gross-domestic-product-gdp-of-china/>
- The International Institute for Strategic Studies. (2022). *The Military Balance 2022*. Abingdon, Routledge.
- The White House. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Washington D.C., The White House.

- (2022a). *National Security Strategy: October 2022*. Washington D.C., The White House.
- (2022b). Joint Statement of the Leaders of India, Israel, United Arab Emirates, and the United States (I2U2). *The White House*. 14 de julio, [online]. [Consultado el 30 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/07/14/joint-statement-of-the-leaders-of-india-israel-united-arab-emirates-and-the-united-states-i2u2/>
- (2022c). *Indo-Pacific Strategy of the United States*. Washington D.C., The White House.
- The World Bank (sin fecha). Trade (% of GDP) – China. *The World Bank*. [online]. [Consultado el 25 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=CN>
- Till, G. (2007). Maritime Strategy in a Globalizing World. *Orbis*. 51(4), pp. 569-575.
- Tovar Ruiz, J. (2021). *La política internacional de las grandes potencias*. Madrid, Editorial Síntesis.
- Tu, D. C. y Nguyen, H. T. T. (2019). Understanding the U.S.–Vietnam Security Relationship, 2011–2017. *The Korean Journal of Defense Analysis*. 31(1), pp. 121-144.
- U.S. Navy, Marine Corps y Coast Guard. (2007). *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*. Washington D.C., Department of the Navy, [online]. [Consultado el 30 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA473237.pdf>
- Vertzberger, Y. Y. I. (2002). *The World in their Minds: Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*. Stanford, Stanford University Press.
- Vidal Liy, M. (2022). China se convierte en la segunda potencia militar en portaaviones al estrenar el 'Fujian'. *El País*. 17 de junio, [online]. [Consultado el 26 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2022-06-17/china-se-convierte-en-la-segunda-potencia-militar-en-portaaviones-al-estrenar-el-fujian.html>
- Vinha, L. da. (2011). Assessing the Conceptual «Goodness» of Geographic Mental Maps for Foreign Policy Analysis. *Romanian Review on Political Geography*. 13(2), pp. 133-148.
- (2012). Charting Geographic Mental Maps in Foreign Policy Analysis: A Literature Review. *Human Geographies*. 6(1), pp. 5-17.
- (2019). Maps of War and Peace: Rethinking Geography in International Affairs. *Brown Journal of World Affairs*. 25(2), pp. 73-89.
- Walt, S. M. (2011). The End of the American Era. *The National Interest*. (116), noviembre-diciembre, pp. 6-16.

- (2018). *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy*. Nueva York, Farrar, Straus and Giroux.
- Wang, Y. y Aubrey, D. G. (1987). The Characteristics of the China Coastline. *Continental Shelf Research*. 7(4), pp. 329-349.
- Waltz, K. N. (1959). *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. Nueva York, Columbia University Press.
- (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Addison-Wesley Publishers.
- Wohlforth, W. C. (1993). *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*. Ithaca, Cornell University Press.
- (2015). Российско-западным отношениям недостает реалистского мировосприятия, причем с обеих сторон. *Международные процессы*. 13(4), pp. 153-165.
- X. (1946). The Sources of Soviet Conduct. *Foreign Affairs*. 25(4), pp. 566-582.
- Yoo, J. (2014). Russia: A Great Power No More. *National Review*. 8 de marzo, [online]. [Consultado el 29 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://www.nationalreview.com/2014/03/russia-great-power-no-more-john-yoo/>
- Yoshihara, T. y Holmes, J. R. (2018). *Red Star Over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy*. Annapolis, Naval Institute Press.
- Zakaria, F. (2000). *De la riqueza al poder: los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos*. Barcelona, Gedisa.
- Zhou, L. (2021). US moves to boost military presence in Indo-Pacific amid China 'threat'. *South China Morning Post*. 13 de marzo, [online]. [Consultado el 30 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3125277/us-moves-boost-military-presence-indo-pacific-amid-china>
- Zoellick, R. B. (2005). Whither China: From Membership to Responsibility? *U.S. Department of State*. 21 de septiembre [online]. [Consultado el 25 de septiembre de 2022]. Disponible en: <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>

Artículo recibido: 25 de octubre de 2022.

Artículo aceptado: 29 de noviembre de 2022.

Mario DIEZ MARTÍNEZ

Economista. Universidad Complutense de Madrid

Correo: romartinez.mario@gmail.com

El tablero del sur del Pacífico: la competición geoestratégica a través del pacto de seguridad entre China y las Islas Salomón

The South Pacific chessboard: geostrategic competition through the Sino-Solomon Islands security pact

Resumen

En este artículo trataré de definir el tablero geoestratégico del sur del Pacífico en el marco de la competición de potencias. Para ello, lo delimitaré a un conjunto de países que comparten una serie de características únicas; examinaré el papel que desempeña cada actor en este escenario, poniendo énfasis en los intereses estratégicos y las políticas que han aplicado conforme a esta competición. Por último, realizaré un repaso de los eventos que han desencadenado una nueva competición de potencias en el sur del Pacífico, siempre argumentando que el pacto de seguridad entre China y las Islas Salomón puede suponer un punto de inflexión en la competición entre las potencias presentes de la región y cuáles son las implicaciones y respuestas derivadas del mismo.

Palabras clave

Islas del Pacífico, geoestrategia, China, Islas Salomón, competición de potencias.

Abstract

In this article I will try to define the geostrategic chessboard of the South Pacific in the framework of power competition. To do so, firstly, I will delimit the chessboard to a myriad of countries that share several unique characteristics; secondly, I will examine the role each actor plays in this scenario, emphasizing the developed strategic interests and policies due to such power competition. Finally, I will elucidate the events that have triggered a new power competition in the South Pacific. To put it all in a nutshell, I will expound how the security pact between China and the Solomon Islands may represent a turning point in the competition between those powers present in the region and which implications and responses derive from such pact.

Keywords

Pacific Islands, geostrategy, China, Solomon Islands, power competition.

Citar este artículo:

Diez Martínez, M. (2022). El tablero del sur del Pacífico: la competición geoestratégica a través del pacto de seguridad entre China y las Islas Salomón. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 20, pp. 69-102.

Introducción

La firma del pacto de seguridad entre China y las Islas Salomón en abril de 2023 ha reavivado las llamas de la competición entre grandes potencias en una región que tal y como se discutirá más adelante, es única en el mundo. En los últimos años EE. UU. y China se han sumergido en una competición de grandes potencias que es esencial para definir las políticas de no solo estos dos actores, sino las de sus socios y terceros implicados. Por ejemplo, la presión que actualmente está ejerciendo Washington D.C. para sumar aliados en su guerra tecnológica contra Beijing; o el principio de una única China, vital para acceder a los recursos chinos. Pese a que el sur del Pacífico no ha logrado atraer tanto la atención como el Indo-Pacífico, la singularidad de estos microestados realza las políticas nacionales referentes a esta nueva competición. En otras palabras, el pequeño tamaño de estos estados contrasta con su capacidad de situar en la agenda de las potencias asuntos nacionales como es en el caso del pacto de seguridad.

Teniendo esto en cuenta, este artículo tratará de definir el tablero geoestratégico del sur del Pacífico poniendo el énfasis en la delimitación geográfica del mismo, los intereses estratégicos de los actores y los eventos relevantes que configuran la arquitectura de seguridad presente y futura de la región. Para ello, he estructurado el artículo en cuatro bloques.

El primero consiste en la delimitación del tablero geoestratégico del sur del Pacífico. En este bloque esbozo un recorrido histórico de la competición geoestratégica en el Pacífico, diferenciando el sur del Pacífico del escenario más habitual de Asia-Pacífico, y proponiendo una serie de características únicas que respaldan mi decisión. En el segundo bloque analizo más en profundidad las particularidades de los países insulares del Pacífico (PIP), donde identifiqué cuáles de los PIP son más relevantes en este escenario y su posición en el tablero. En el tercero, realizo un análisis detallado de las cuatro potencias más involucradas en la región: EE. UU., China, Australia y Nueva Zelanda. En el cuarto y último bloque, estudio si el pacto de seguridad entre China y las Islas Salomón puede suponer un punto de inflexión en la región.

Delimitación del tablero geoestratégico

Para definir el sur del Pacífico como un tablero geoestratégico, primero hay que entender en qué marco se encuentra. De manera conceptual, es el término de «Indo-Pacífico» el que está ganando más popularidad debido a su potencia analítica y sus implicaciones geopolíticas. Pese a que no es el objetivo de este artículo explorar las implicaciones de este concepto y su uso geopolítico, es de gran importancia su definición.

El Indo-Pacífico reúne al 60 % de la población mundial y se ha consolidado en las últimas décadas como la región más dinámica del mundo (International Monetary Fund, 2018). Este dinamismo ha permitido a los países de la región gozar de un

crecimiento económico y militar que les ha posibilitado resistir de forma más eficaz la influencia estadounidense. Es decir, dado el aumento del peso relativo de Asia, es más difícil por parte de potencias foráneas como EE. UU. articular una contención eficaz. Parte de estas dinámicas han sido bautizadas como la *Asianización de Asia*¹.

Delimitando el tablero

Que el Indo-Pacífico sea la región más dinámica del mundo (International Monetary Fund, 2018) y que su crecimiento económico haya de alguna manera emancipado las decisiones geopolíticas de sus «jugadores» nos ofrece algunas pistas sobre el tablero que tratamos definir: el sur del Pacífico. Este está formado por los siguientes estados soberanos: Australia, Fiyi, Kiribati, las Islas Marshall, los Estados Federados de Micronesia (E.F.M), Nauru, Nueva Zelanda (Nueva Zelanda), Palaos, Papúa Nueva Guinea (PNG), Samoa, las Islas Salomón, Tonga, Tuvalu, y Vanuatu. Además, existen países libremente asociados, como las Islas Mariana del Norte a EE. UU., y Niue o las Islas Cook a Nueva Zelanda. Como puede observarse en la tabla I, no parece ser un conjunto de países caracterizados por su dinamismo económico.

País	PIB ₂₀₁₉	PIBpc ₂₀₁₉	$(X_{Ch} + I_{Ch}/X + I)_{2010}$	$(X_{Ch} + I_{Ch}/X + I)_{2019}$	$\Delta(X_{Ch} + I_{Ch}/X + I)$	Reconocimiento actual	Año de reconocimiento
Australia	1491025	58781	0,202	0,322	59%	R.P.C.	1972
NZ	200743	40315	0,092	0,220	140%	R.P.C.	1972
PNG	24720	2817	0,099	0,228	131%	R.P.C.	1976
Fiyi	5223	5869	0,053	0,104	96%	R.P.C.	1975
Islas Salomón	1534	2290	0,404	0,465	15%	R.P.C.	2019
Samoa	887	4503	0,536	0,177	-67%	R.P.C.	1976
Vanuatu	870	2900	0,168	0,206	22%	R.P.C.	1982
Tonga	486	4653	0,054	0,132	146%	R.P.C.	1998
E.F.M	332	2921	0,029	0,120	311%	R.P.C.	1989
Palaos	266	14755	0,019	0,144	640%	R.O.C.	1994
Islas Marshall	212	3613	0,174	0,190	10%	R.O.C.	1998
Kiribati	196	1665	0,093	0,122	31%	R.P.C.	2019
Nauru	90	8326	n.d.	0,010	n.d.	R.O.C.	1980
Tuvalu	43	4455	0,097	0,206	112%	R.O.C.	1979

Tabla I. Elaboración del autor a partir de datos del Banco Mundial y The Growth Lab de la Universidad de Harvard. Se han tomado datos de 2019 por ser el último año de normalidad económica prepandemia. Leyenda: X, Exportaciones totales; I, Importaciones totales; Xch, exportaciones a China; Ich, importaciones de China.

El sur del Pacífico tiene una serie de características internas que lo diferencian de la visión más amplia del Indo-Pacífico o Asia-Pacífico, y que, a mi juicio, lo hacen merecedor de su propio estudio estratégico. De las características que hacen a este tablero único señalo cuatro: el primero, la heterogeneidad en términos tangibles de estos estados; el segundo, su homogeneidad en términos intangibles; el tercero, su singularidad en términos económicos y geográficos; y el cuarto, su especial sensibilidad a los efectos del cambio climático.

.....

1 (*) La cursiva es del autor.

Primero, el conjunto de los países que conforman el sur del Pacífico es muy heterogéneo en términos tangibles o reales. En términos demográficos la diferencia es abismal. Australia cuenta con más de 25 millones de habitantes, mientras que Niue solo con 1.600. En términos de desarrollo, Australia y Nueva Zelanda se establecen como dos de los países más desarrollados del mundo por PIB per cápita, mientras que los PIP se sitúan a la cola de esta lista. Por último, existe una gran disparidad en términos de reservas de recursos naturales. Por un lado, Australia es una potencia primario-exportadora, y junto con algunos países de los PIP, como Papúa Nueva Guinea o Fiyi goza de una gran riqueza natural. Por otro lado, la mayoría de los PIP son importadores netos y pobres en lo que a recursos se refiere. Digno de mención es el acceso a bancos de pesca. No obstante, la competencia por la pesca en los PIP es feroz y de difícil explotación para sus economías.

Segundo, la homogeneidad en términos intangibles o culturales. Australia y Nueva Zelanda comparten con los PIP una serie de creencias, principalmente, en su defensa de valores occidentales. De hecho, entre los PIP se encuentran algunas de las democracias más jóvenes del mundo. Además, tienen unas fuertes tradiciones cristianas, lo que es de suma importancia para su relación con China.

Tercero, la singularidad de estos estados. La mayoría de los PIP son microestados, lo que ya de por sí infiere a sus economías de una serie de particularidades, véase, economías importadoras por definición y altamente dependientes de la ayuda humanitaria exterior. Para añadir, los PIP son débiles, pobres y están divididos internamente. Estos problemas están normalmente derivados de la naturaleza artificial de sus estados. Incluso países con organizaciones altamente jerarquizadas como el Reino de Tonga, que es de facto una monarquía absoluta, son sensibles a la inestabilidad política (Henderson y Reilly, 2003). Otro factor es el geográfico, pues los PIP tienen normalmente un área terrestre muy pequeña pero amplios territorios marítimos. Por ejemplo, el área terrestre de Kiribati es de solo 726 km², pero su zona económica exclusiva (ZEE) se expande a lo largo de más de 2,5 millones km², una superficie similar a la de la India.

Y, en cuarto lugar, la sensibilidad de los PIP al cambio climático. Este ha sido identificado como uno de los desafíos críticos para el Pacífico en su conjunto. La vulnerabilidad única de los PIP al cambio climático viene determinada por su geografía, la fragilidad de sus estructuras económicas y su demografía, así como por las interacciones entre estos factores (Kumar *et al.*, 2020). Desarrollaré este factor más adelante.

En conclusión, la región cumple con una serie de características únicas que permiten aislar su escenario geoestratégico del resto de Asia para un análisis más profundo. Sobre todo, debido a que los PIP son únicos y muy diferentes a las potencias regionales.

Los países insulares del Pacífico

Anteriormente he enumerado una serie de características que me permitían analizar al sur del Pacífico como un escenario geoestratégico propio, a continuación,

profundizaré en esta región a nivel: espacial, diplomático, cultural, estratégico, y climático. Por último, analizaré la posición de los actores regionales más significativos.

A nivel espacial, estamos acostumbrados a usar el concepto de Oceanía, con una connotación especialmente geográfica, para designar al continente insular de Australia. Por otro lado, el concepto sur del Pacífico tiene un carácter más amplio. En contraposición a la definición más monolítica de Oceanía, este nos permite incorporar fácilmente territorios de otras potencias en la región y entender dinámicas territoriales más ambiguas. Aun así, la delimitación territorial de Oceanía es de suma importancia, ya que nos permite segregar a los actores por zonas territoriales con algún tipo de influencia occidental tradicional. La descomposición territorial de Oceanía se divide en tres subregiones: Melanesia, Polinesia y Micronesia. Melanesia contiene la mayoría de la superficie terrestre y población de la región, así como extensos recursos minerales y forestales. Políticamente, la mayoría de Melanesia es inherentemente inestable dada su fragmentación étnica. Papúa Nueva Guinea (PNG) es el actor más importante de esta subregión y Australia su protector representativo. Polinesia por otra parte se caracteriza por estar compuesta por microestados, conteniendo algunos de los estados más pequeños del mundo como Tuvalu, el país independiente más pequeño del mundo con una población de diez mil personas. Nueva Zelanda es tradicionalmente un actor influyente en Polinesia, de hecho, Auckland es a menudo llamada la mayor ciudad Polinesia del mundo (Yang, 2009). Por último, Micronesia está vinculada históricamente a EE. UU. y alberga algunos de sus territorios de bandera en el Pacífico como Guam y las Islas Marianas del Norte.

A nivel diplomático, los PIP son temerosos de los nuevos conceptos estratégicos occidentales, en especial el «Indo-Pacífico» mencionado anteriormente. El primer ministro de Samoa resaltó en un discurso el riesgo real de privilegiar al Índico sobre el Pacífico (Sailele Malielegaoi, 2018). Las PIP han desarrollado ideas como las del *Blue Pacific* con el objetivo de actuar de manera homogénea frente a los distintos desafíos de la región (Pacific Islands Forum Secretariat, 2017). De hecho, en los últimos años las PIP han participado en bloque en el terreno internacional. Al igual que actualmente se pide más autonomía estratégica en Europa, sorprenderá saber que esta idea ya se había desarrollado más en profundidad en los PIP. Meg Taylor, secretaria general del Foro de las Islas del Pacífico, llegó a argumentar en 2017 que esperaba ver a las PIP «ejercer una mayor autonomía estratégica» (M. Taylor, 2017).

A nivel cultural, he mencionado previamente las fuertes tradiciones cristianas de los PIP, esto puede actuar como freno a la influencia china por dos lados, la oposición inherente al comunismo derivada de los valores cristianos, y el miedo a perder la libertad de culto (Yang, 2009).

A nivel estratégico, aunque los PIP no han sido históricamente escenario de una clara competición geoestratégica, existen excepciones. Por ejemplo, en la década de los ochenta atrajo brevemente el interés de la URSS y de Libia como parte de la Guerra Fría (Hayward-Jones, 2013). Es interesante el caso soviético, ya que puede sentirse como un *déjà vu* para los norteamericanos y la cuestión china. En marzo de 1987, el primer ministro de Asuntos Exteriores soviético, Eduard Shevardnadze,

visitó Australia. Afirmó que Moscú no tenía «ninguna intención de penetrar en la región, ni malos propósitos ni intenciones ocultas» y que «solo estaba interesado en las relaciones comerciales y diplomáticas» (Langdon, 1988). Los PIP ya intentaron explotar el comercio con los soviéticos en ese entonces y esto es exactamente lo que está pasando en la actualidad. Distintos aspirantes, mismas políticas.

Por último, cabe destacar el impacto del cambio climático en los PIP del que ya he hablado previamente. Este es uno de los motivadores claves en la toma de las decisiones de los PIP, ahora y en el futuro. La preocupación de los líderes de los PIP por sus consecuencias es palpable. Por ejemplo, en 2021 el ministro de Relaciones Exteriores de Tuvalu dio un discurso de concienciación contra el cambio climático con el agua del Océano Pacífico por las rodillas (Handley, 2021). Su inquietud no es en vano, ya que las economías de los PIP se enfrentan a costes catastróficos debido al cambio climático. Según un estudio del Asian Development Bank (2013), se estima que, en el escenario habitual, el cambio climático podría costar entre el 2,2 y el 3,5 % del PIB anual de los países insulares del Pacífico para 2050 y el 12,7 % para 2100 (Asian Development Bank, 2013). En concreto, el sector agrícola fue identificado como uno de los más vulnerables, contribuyendo con el 5,4 % de la pérdida anual del PIB para 2100 bajo el escenario de altas emisiones. El principal problema de los PIP es que su coste de adaptación al cambio climático es significativamente mayor en términos relativos al PIB que el de los países más grandes, un fenómeno que se conoce como indivisibilidad en economía. Por ejemplo, para la construcción de una estructura de protección costera, el coste unitario per cápita en los PIP será sustancialmente mayor que el de los países más grandes con una mayor población (Kumar *et al.*, 2020).

Tras esta exposición de ideas, a continuación, presento brevemente la posición de los actores más relevantes en el tablero del sur del Pacífico: Fiyi y Papúa Nueva Guinea.

Fiyi

Fiyi es el cuarto país del sur del Pacífico por tamaño de su economía, y posee un valor estratégico indudable para China. El valor estratégico de Fiyi se basa en su privilegiada localización en el centro del sur del Pacífico, convirtiéndose en un centro de operaciones regional para comunicaciones y relaciones diplomáticas. A través su localización, Fiyi desempeña un papel clave en las relaciones internacionales de los PIP a nivel regional e internacional (Tarte, 2021).

La relación de Fiyi con China se ha fortalecido durante la última década, convirtiéndose en uno de los mayores receptores de ayuda china en la región. Fiyi ha sido un campo de competición clásico entre las potencias regionales, especialmente entre Australia y Nueva Zelanda (Yang, 2011). Por lo que este viraje en términos de política exterior no puede entenderse sin el aislamiento internacional tras el golpe de estado de 2006.

En diciembre de 2006, Voreqe Bainimarama dio un golpe de Estado, el tercero que experimenta Fiyi desde su independencia en 1970. El golpe provocó cierta

incomodidad internacional, en especial con la derogación en 2009 de la Constitución de Fiyi se aplazó durante cinco años la celebración de nuevas elecciones. La derogación desencadenó la suspensión sin precedentes de Fiyi del Foro de las Islas del Pacífico (FIP) en mayo de 2009 y su posterior suspensión de la *Commonwealth* en diciembre.

Tras el golpe de Estado, encontramos distintas declaraciones del régimen de Fiyi sobre el supuesto apoyo chino a Fiyi. Por ejemplo, el primer ministro Banimarama declaró en 2009 que «Las autoridades chinas son muy comprensivas y entienden qué está pasando aquí, [...] el hecho de que tenemos que hacer las cosas a nuestra manera» (Komai, 2015). Posteriormente, el ministro de relaciones exteriores de Fiyi destacó: «Fiyi no olvidará que cuando otros países se apresuraron a condenarnos tras los sucesos de 1987, 2000 y 2006, China y otros amigos de Asia demostraron un enfoque más comprensivo y sensible»² (Fiji Government, 2008).

Este golpe fue el catalizador de la nueva política exterior de Fiyi, iniciada en 2010, la llamada *Look North Policy* (Tarte, 2021). Esta estaba destinada a diversificar sus relaciones diplomáticas, especialmente con nuevos socios económicos (Fry y Tarte, 2015). Se adoptaron varias medidas, como por ejemplo la unión al Movimiento de Países No Alineados y el anuncio de la apertura de nuevas embajadas en Corea del Sur, Indonesia, Brasil y Sudáfrica. Y por supuesto, la mejora de relaciones con China. Su principal motivación fue llenar el hueco que sus donantes tradicionales, véase Australia y Nueva Zelanda, habían dejado después del golpe de Estado (Fry y Tarte, 2015). Como era de esperar, el primer ministro de Fiyi describió la relación con China como «una parte fundamental de la *Look North Policy* de nuestro gobierno [y] crucial para el desarrollo económico de Fiyi» (Kubuabola, 2015).

El punto de inflexión en esta relación se produjo en noviembre de 2014, cuando el presidente chino Xi Jinping visitó Fiyi durante dos días. Durante su visita, se reunió con otros líderes de los PIP para discutir asuntos clave en la región; si bien no era la primera vez que visitaba el país, lo hizo también en 2009, cuando aún era vicepresidente de China. Esta visita se interpretó como un claro apoyo al Gobierno de Bainimarama, causando la desazón occidental. Durante su visita, Xi Jinping estableció un plan para intensificar su compromiso con los PIP basado en cinco prioridades diplomáticas: la primera fue entablar una asociación estratégica; la segunda, mejorar el comercio bilateral; la tercera, profundizar en la cooperación económica a través de la Iniciativa de la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI; cuarta, ampliar los intercambios entre personas; y quinta, aumentar la cooperación multilateral a través del FIP (Meick, 2018). Tras la visita de Xi Jinping, la relación entre Fiyi y China dio un salto cualitativo. Su relación adquirió el grado de *Strategic Partnership of Mutual Respect and Cooperation*, una nomenclatura que, según las autoridades chinas, hace énfasis en el carácter a largo plazo de la relación (Xinhua, 2022).

2 La nota original dice así: «Fiji will not forget that when other countries were quick to condemn us following the events of 1987, 2000, 2006, China and other friends in Asia demonstrated a more understanding and sensitive approach to events in Fiji».

Papua Nueva Guinea

Papúa Nueva Guinea (PNG) es un país rico en recursos naturales y minerales, y produce una amplia gama de productos primarios, como petróleo crudo, gas natural, madera, cacao, café, aceite de palma, oro, cobre, plata, níquel y cobalto (Avalos *et al.*, 2015). Sin embargo, la orografía del país, su marco regulatorio y el déficit en infraestructuras dificultan su explotación. Es por ello por lo que PNG se alinea directamente con los intereses estratégicos chinos, siendo su entrada en la BRI en junio de 2018 un evento de gran expectación.

Australia ha sido durante las últimas décadas su protector tradicional, debido a lo cual es difícil que China se alce como ganador de la competición en el país. Su tardía entrada en la BRI indica que es probable que la inversión china y los proyectos en infraestructuras no estén conducidos por objetivos geopolíticos claros (O'Dowd, 2021). Aun así, las cifras nos indican la importancia económica del país para Beijing. En 2020, tan solo tres proyectos de la BRI en PNG suman un total de 4,46 mil millones de dólares. Estos son: la *High Priority Economic Roads Project*; el *Goroka Town Water Supply Upgrade Project*; y el *PNG–China Integrated Agriculture Industrial Park* (Smith and Wesley-Smith, 2021). Fuera del marco de la BRI, pero con inversión china, destaca el proyecto de la mina de níquel de Ramu, valorado en 1,4 mil millones de dólares (O'Dowd, 2021).

Dada la magnitud de estos proyectos, las potencias regionales han expresado su preocupación por la estabilidad financiera de PNG. Estas críticas tienden a centrarse exclusivamente en el nivel de deuda de los PIP con China. En 2020, el nivel de deuda de Papúa Nueva Guinea se situaba en un 47,1 % del PIB (Banco Mundial, 2022). En algunos casos, como el de Tonga, con un 49,4 % de deuda sobre el PIB en 2016 (Banco Mundial, 2022b), es posible que suponga una verdadera amenaza para su más pequeña economía, pero casos como el de PNG y Fiyi son mucho más complejos. Realmente, los riesgos de la deuda de PNG están más vinculados a políticas nacionales ineficaces que por la naturaleza de los préstamos chinos (O'Dowd, 2021). Es posible que el nivel de deuda de PNG no sea el ideal, de hecho, no existe un consenso universal para determinar qué porcentaje indica una acumulación de deuda sostenible o insostenible (Roubini, 2001). No obstante, en el caso de una crisis de la deuda en el país, es más probable que esté provocada por una negligencia nacional que por una estrategia oculta de Beijing.

Como el resto de los PIP, PNG tiene un déficit en infraestructuras que la BRI puede aliviar. Dependerá de la gestión de PNG si la potencialidad de la BRI es perjudicial o beneficiosa para su economía, por mucho que a los benefactores de ayuda humanitaria tradicionales les duela. Aún con las potencialidades de la BRI en el país, la inversión china puede agravar los problemas de corrupción, mala gestión del sector público y la mala gobernanza de PNG al ofrecer oportunidades de financiación menos transparentes.

En suma, las necesidades internas de PNG se asuman explícitamente con las de Beijing, siendo esta un valioso activo para la BRI. Pese a que los movimientos chinos

se caracterizan más por seguir unas dinámicas de mercado que las de una competición geoestratégica, las características de PNG la convierten en el verdadero *jackpot*³ del sur del Pacífico. Y como tal, sería lógico esperar movimientos estratégicos por el archipiélago en la próxima década.

Las potencias

Una vez delimitado el tablero y el papel de los PIP, me dispongo a analizar la posición de las cuatro potencias más involucradas en la región. Por un lado, EE. UU. y China, cuya competición de grandes potencias ha trasladado nuevas fricciones a este escenario, y por otro lado Australia y Nueva Zelanda, que, aunque no sean grandes potencias, su gran tamaño en comparación a los PIP y su compromiso histórico en la región hacen imprescindible su estudio. Para este análisis, hago hincapié en la evolución histórica de la política exterior de cada potencia, sus intereses estratégicos y una serie de eventos clave que han dado forma a su postura. Además, utilizo el asunto chino como punto en común respecto a las políticas del resto de potencias para facilitar su comparación y evolución.

Estados Unidos

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, EE. UU. se erigió como potencia hegemónica en el Pacífico, esto incluye por supuesto el tablero que nos concierne, el sur del Pacífico. Durante la Guerra Fría, Washington D.C. diseñó una estructura de seguridad para la región; y a su vez, experimentó cómo al desarrollarse Asia, transformaba con ella la estructura que se había creado desde Washington D.C. La presencia de EE. UU. en el Pacífico ha pasado de la hegemonía indiscutible a la decadencia y el abandono, y ahora, a un nuevo despertar en el interés por este vasto territorio.

Para entender la posición actual de EE. UU. y el lanzamiento de nuevas políticas para contrarrestar a China es esencial realizar un recorrido histórico por la *Pacific Policy*. En plena Guerra Fría, Washington D.C. estaba decidido a liderar el primer mundo y para ello empezó relaciones bilaterales con países asiáticos con el fin de cerrar su bloque de influencia en Asia-Pacífico. Para ello, configuró con los que serán sus aliados clásicos la arquitectura de seguridad del Pacífico. En 1951, EE. UU. firmó una serie de tratados bilaterales con distintos países de Asia-Pacífico, véase: el Tratado de Seguridad Mutua (MST) con Japón; el Tratado de Defensa Mutua con Filipinas; y el acuerdo Australia-Nueva Zelanda-Estados Unidos (ANZUS). La red de alianzas se amplió posteriormente para incluir a Corea del Sur en 1953; Taiwán en 1954, derogado tras la normalización de las relaciones entre EE. UU. y China; y Tailandia en 1962, con

3 (*) La cursiva es del autor, coloquialmente «premio gordo».

el comunicado Rusk-Thanat (Stuart y Tow, 1995). El resultado fue el «San Francisco System», ya que todos ellos se firmaron en San Francisco.

Por otro lado, el sur del Pacífico siempre ha tenido un cariz especial desde el punto de vista norteamericano. Dwight D. Eisenhower lo denominó el «Gran Lago Americano» en 1954, de una manera similar al *backyard* sudamericano. No obstante, los intereses comerciales y de seguridad expresados por Estados Unidos en la región se remontan a 1825 (Stuart y Tow, 1995).

Aunque el sur del Pacífico no ha sido un escenario de competición geoestratégica entre EE. UU. y la URSS salvo en raras excepciones, parte del acercamiento de EE. UU. a los PIP se enmarcaron inicialmente en una política de *strategic denial* con el objetivo de frustrar los esfuerzos soviéticos de establecer una presencia naval en la región (Henderson y Reilly, 2003). Una vez nos aproximamos al ocaso de la Guerra Fría, se producen grandes cambios en el sur del Pacífico. Esta transformación está conducida por varios motores, de los cuales destaco tres: la difusión del sentimiento antinuclear; la tendencia a políticas de defensa más resilientes; y la penetración de potencias externas.

- Primero, el sentimiento antinuclear ha sido uno de los factores más importantes en el distanciamiento entre EE. UU. y Nueva Zelanda. En la década de los 70, Nueva Zelanda prohibió entrar en su territorio a barcos o aviones capaces de portar armas nucleares. Esto se opone diametralmente a la política oficial de EE. UU., véase, no identificar si un buque tiene armas nucleares o no. Dentro de esta tendencia, China se apresuró a firmar en 1987 el *South Pacific Nuclear Treaty*, asegurando una victoria táctica al alinearse junto con los aliados clásicos de EE. UU. en su contra.
- Segundo, una mayor resiliencia en las políticas de defensa aliadas. Como veremos posteriormente cuando analicemos en profundidad la posición de Australia y Nueva Zelanda, desde los 80 existe una tendencia (en aumento) a optar por políticas de defensa más autosuficientes. Esto se impulsó a través de la Doctrina Nixon en 1969, por la cual se instaba a los aliados a no esperar un compromiso automático de las fuerzas americanas a ir en su ayuda.
- Tercero, la penetración de potencias. Durante la Guerra Fría, en el balance constante de fuerzas entre EE. UU. y URSS, muchas de los PIP se identificaron con el bloque occidental y resistieron la influencia soviética. No obstante, algunas de ellas quisieron tomar ventaja del comercio con los soviéticos lejos de caer en esferas ideológicas.
- Finalmente, con el colapso de la URSS y la consecuente ausencia de un rival sistémico, para EE. UU. la existencia del *San Francisco System* ya no tiene sentido. Al convertirse Asia-Pacífico en el centro del comercio mundial, se han desplazado los conflictos ideológicos a un segundo plano (Stuart y Tow, 1995). Asimismo, sus compromisos en la periferia eran caros y sin suficiente compensación. Las declaraciones públicas de la administración Bush y Clinton reivindicando que mantendrían la presencia militar en la región es un buen indicador de una tendencia regresiva de EE. UU. en Asia-Pacífico (Stuart y Tow, 1995).

A lo largo de la década de los dos mil podemos observar un abandono total de la región. Pese a que el punto de inflexión en la tendencia es el *Pivot to Asia*, existen antecedentes importantes. En 2011, la entonces secretaria de Estado Hillary Clinton declaró ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado que EE. UU. se encontraba en una competición con China en el Pacífico. Las palabras de Hillary son bastante ilustrativas: «Dejemos a un lado el lado moral, humanitario y de haz el bien en los que creemos y hablemos directamente, de *real politik*. Estamos en una competencia con China» (Hayward-Jones, 2013).

No fue hasta 2012 cuando Obama lanza oficialmente el *Pivot to Asia*. Lo que constituyó una redefinición de la estrategia exterior estadounidense, poniendo el foco en el centro del proceso productivo mundial. Se entendió que para darle credibilidad era necesario dotar a esta estrategia de instituciones económicas y respaldarla con presencia militar. Es por eso por lo que se creó el *Trans-Pacific Partnership* (TPP) en 2016 y la séptima flota de la *US Navy* ganó protagonismo. Este cambio estratégico duró poco. Donald Trump, alentado por los movimientos antiglobalización y políticas proteccionistas, se salió del acuerdo en 2017 (Solís, 2017). Durante su administración se endureció la postura estadounidense respecto a China, embarcándose en la guerra comercial más grande hasta la fecha. Así fue como en última instancia EE. UU. perdió influencia en el tablero del Pacífico. Con el objetivo de revertir este proceso, en los últimos años han proliferado acuerdos como el AUKUS o el *Quad* —para profundizar (Shoebridge, 2021; Kutty y Basura s. f.)—, que contrarios a la tendencia tienen un carácter más geopolítico que geoeconómico. Es ahora el momento en el que Washington quiere llenar este vacío geoeconómico a través del *Indo Pacific Economic Framework* (IPEF).

Durante su viaje a Asia, Joe Biden anunció el lanzamiento del IPEF. Entre los participantes se encuentran aliados clásicos como Japón, India, Australia, Nueva Zelanda y Corea del Sur, además de otros estados del sudeste asiático como Brunéi, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Como viene a ser habitual, Taiwán no participa en consecuencia de la famosa ambigüedad estratégica estadounidense. El IPEF, junto con otras iniciativas anteriores como el TPP de Barack Obama, el *Blue Dot Network* (BDN, comunidad de puntos azules)⁴ de Donald Trump, o el «Build Back Better World» (B3W, reconstruir un mundo mejor)⁵, nace con el claro propósito de ofrecer alternativas a la BRI. Como era de esperarse, el IPEF y la BRI comparten una esencia común, proporcionar financiación para grandes infraestructuras en países periféricos. No obstante, el IPEF se presenta así mismo de la misma manera que la BRI, pero con unos estándares, reglas y principios más robustos y atractivos que la opacidad y el *rule of men* que ofrece China en contraposición al imperio de la ley anglosajón. Según la Casa Blanca el objetivo del IPEF es enfrentarse a

⁴ Traducción propuesta por el autor.

⁵ Traducción propuesta por el autor.

«Los retos económicos del siglo XXI, que van desde el establecimiento de las normas de circulación de la economía digital hasta la garantía de unas cadenas de suministro seguras y resistentes, pasando por la ayuda a la realización de las grandes inversiones necesarias en infraestructuras energéticas limpias y en la transición a la energía limpia, o el aumento de las normas de transparencia, fiscalidad justa y lucha contra la corrupción (Forough, 2022)».

A pesar de las intenciones estadounidenses, el IPEF se enfrenta a varios desafíos antes si quiera de empezar su viaje. Primero, el mismo propósito del IPEF solapa con el BDN y el B3W, los cuales no acabaron de cuajar. Segundo, la administración Biden ya se está encontrando muchos problemas para financiar su transición energética con el *Green New Deal* (Nuevo Acuerdo Verde)⁶, por lo que la fuerza política necesaria para dotar estos proyectos con financiación creíble está como mínimo en duda —para profundizar (Galvin y Healy, 2020)—. Tercero, la escasa cohesión social estadounidense y el sentimiento antiglobalista de la era Trump, pueden desincentivar a la administración a involucrarse económicamente fuera de sus fronteras.

China

Durante la mayor parte de su historia moderna, la República Popular China ha sido un país pobre y aislado, y, por lo tanto, sus relaciones con el exterior han estado condicionadas a ello. Tras décadas de un crecimiento económico sostenido y elevado tras la reforma económica de Deng Xiaoping, el ineludible tamaño de la economía china la forzó a replantearse su postura respecto al resto del mundo. De tal manera, la política exterior de Beijing se ha ido adaptando a su estrategia de desarrollo a largo plazo.

Para analizar en qué es relevante la presencia china en el sur del Pacífico es importante efectuar un breve acercamiento a su política exterior. Este análisis se centra en la evolución de la política exterior china; primero con una presentación de las distintas maniobras conceptuales sobre el desarrollo chino; y segundo, una aplicación directa de estos conceptos al sur del Pacífico, a través de la modernización militar, la competición diplomática con Taiwán y los instrumentos que usa en la región.

Con lo que se refiere al desarrollo conceptual, se puede ser breve y sencillo. A Beijing siempre le han gustado las consignas cortas y concisas, y pese a la complejidad de sus políticas pueden ser fácilmente resumidas en distintos eslóganes a lo largo del tiempo. Desde la época de la reforma, la política exterior china se había caracterizado por seguir un «perfil discreto»⁷. Sintetizada en la conocida frase de Deng Xiaoping:

⁶ Traducción propuesta por el autor.

⁷ Concepto para referirse a la *low profile diplomacy* de Deng Xiaoping.

«Oculta tu fuerza, espera el momento, nunca tomes la delantera»⁸, esta política defendía que China debía mantenerse alejada de las fricciones diplomáticas derivadas de la competición de grandes potencias. A partir de 2003, la política exterior china se basa en el «ascenso pacífico»⁹, o a partir de 2004, «desarrollo pacífico»¹⁰. En consecuencia, podemos ejemplificar esta transformación en el sur del Pacífico a través de dos casos; la modernización de la People's Liberation Army Navy (PLAN); y de su competición diplomática con Taiwán.

- Primero, la doctrina militar china en el pacífico está íntimamente ligada a la modernización de su marina. Esta modernización se llevó a cabo bajo el mandato de Hu Jintao, con el objetivo de capacitar a la fuerza naval en operaciones de «mar litoral»¹¹, y así mejorar la capacidad de proyección de esta más allá de sus costas (Li, 2009). La renovación de la marina empezó en 1988 cuando el almirante Liu Huaqing publicó un estudio donde abordaba cómo se podrían optimizar las futuras condiciones de seguridad marítima mediante los conceptos de cadenas de islas y las aguas que las rodean.

Según esta doctrina existen tres cadenas de islas. Primero, la «primera cadena de islas»¹² compuesta por Japón, Taiwán y Filipinas; para 2010, la PLAN debería poder moverse con libertad en aguas abiertas hasta esta cadena. Segundo, la «segunda cadena de islas»¹³, en la cual se encuentra Guam junto con las Islas Kuriles, las Marianas, las Islas Carolina de Micronesia y Papúa Nueva Guinea. Y tercero, la «tercera cadena de islas» que va prácticamente de polo a polo, desde las Islas Aleutianas en el mar de Bering, hasta la Antártida (Lanteigne, 2012).

Las aguas entre la primera cadena de islas y la segunda conforman los mares mediterráneos. Y desde la segunda cadena de islas hacia el resto del Pacífico son

8 Se trata del concepto 韬光养晦 («tao guang yang hui»). La transliteración del chino es del autor. La traducción de la cita proviene de Osvaldo Rosales, en *El sueño chino: cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*, México, Argentina y Barcelona, Siglo XXI Editores/Anthropos, Naciones Unidas y CEPAL, p. 85 (versión e-book).

9 Traducción al español del término chino 和平崛起 o «heping jueqi». Salvo excepciones, las transliteraciones y traducciones del chino al español son del autor.

10 Traducción al español del término chino 和平发展, o «heping fazhan».

11 Traducción al español del término chino 远海作战 o «yuanhai zuozhan». En inglés se denomina *Blue Water*.

12 La transliteración del concepto en chino (第一岛链) es «diyi daolian». La traducción ha sido extraída de este artículo de la revista *Política exterior* en su edición digital, «Taiwán y el mar del Sur de China» de Josep Piqué, publicado el 1 de septiembre de 2022. <https://www.politicaexterior.com/taiwan-y-el-mar-del-sur-de-china/> [último acceso: 10 de noviembre de 2022].

13 Se refiere a 第二岛链, transliterado como sigue: «di'er daolian». Traducción del término del autor. La traducción ha sido extraída de este artículo de la revista *Política exterior* en su edición digital, «Taiwán y el mar del Sur de China» de Josep Piqué, publicado el 1 de septiembre de 2022. <https://www.politicaexterior.com/taiwan-y-el-mar-del-sur-de-china/> [último acceso: 10 de noviembre de 2022].

mares litorales, y es aquí donde queda ubicado el sur del Pacífico. Siguiendo el calendario propuesto, se prevé que la PLAN podrá operar en los mares mediterráneos ya en 2025 y en los mares litorales en 2050 (Lanteigne, 2012).

El uso de esta estrategia preocupa especialmente a los responsables políticos estadounidenses. Esta «estrategia de islas en cadena» está especialmente diseñada para funcionar en simbiosis con una estrategia de «antiacceso» y «denegación de área», A2/AD conforme a la terminología de la OTAN o «fan jieru» (反介入) para Beijing. Esta búsqueda por aumentar y mantener la burbuja de seguridad china requiere de un complejo entramado de redes de misiles tierra-mar, tierra-aire, balísticos y elementos obtención de información para un correcto uso de estos. En última instancia, esto implicaría un aumento de la presencia naval china en el Pacífico occidental para sacar tácitamente a los militares estadounidenses de la región, o al menos dificultar la libre actuación de Estados Unidos en ese lado del océano (Ross, 2009).

En suma, Beijing está ejecutando su propia doctrina Monroe, por la cual pretende expulsar a los norteamericanos del Pacífico tal y como ellos lo hicieron con las potencias europeas de Sudamérica en el siglo XVIII.

No obstante, pese a la introducción de la capacidad aeronaval, la PLAN sigue lejos de estar preparada para un conflicto prolongado en un espacio tan inmenso. Un ejemplo de esto pudo verse en las dificultades que experimentó la PLAN al participar en la coalición internacional antipiratería en las costas de Somalia (Lanteigne, 2012). Dado que China no goza de puntos seguros en el océano Índico, las operaciones a larga distancia en la costa africana son especialmente complejas. En contraposición, EE. UU. y su base de Diego García le permite una capacidad de proyección en el Índico mucho más rápida y eficiente. Una mayor presencia militar en el sur del Pacífico afrontaría los mismos problemas actualmente.

- Segundo, la competición diplomática con Taiwán. Al comienzo del milenio, China empezó a involucrarse más en asuntos diplomáticos más allá de sus fronteras, por ejemplo, en el reconocimiento de algunos países a Taiwán. Esta proactividad en el terreno diplomático coincide con el abandono gradual de la diplomacia del «perfil discreto» y la adopción del «ascenso pacífico». En el año 2000, 29 países reconocían a Taiwán en vez de a la China continental (Harwit, 2000), de los cuales, la mayoría eran estados del Pacífico. Para ese momento, el reconocimiento de Taiwán no tenía un precio tan alto como el que tiene ahora, véase renunciar a los vastos recursos económicos chinos. Renunciar a China estaba solo al alcance de países subdesarrollados, prácticamente sin ninguna inserción en las cadenas globales de valor, de la que China es una piedra angular. Según I. Taylor (2002) «[Los países que reconocen a Taiwán] tienen solo una cosa en común: son todos extremadamente pequeños geográficamente, o económicamente empobrecidos. En realidad, la mayoría son ambas cosas». Fue a principios de la década del año 2000 cuando China y Taiwán se enzarzaron en una competición diplomática por el reconocimiento en el seno de los PIP.

Ambos usaron lo que se conoce como «diplomacia de cheques»¹⁴, por la cual ganaron (o mantuvieron) el reconocimiento de distintos PIP. Esta diplomacia a golpe de talonario consistía en establecer relaciones diplomáticas a base de ayudas económicas como donaciones o créditos con bajo interés (Lanteigne 2012).

La «diplomacia de cheques» se alinea con uno de los principales instrumentos con los que Beijing incide en la periferia, la ayuda humanitaria. Esta ayuda puede tomar distintas formas, préstamos a tipos de interés por debajo del mercado, condonaciones de deuda o donaciones directas. La ayuda carece de condicionalidad, es decir, se concede sin esperar ningún tipo de cambio de política por parte del beneficiario de la ayuda. A esta política se la conoce como la *no strings attached policy*. Según el *White Paper on Foreign Aid* publicado en 2011 «China nunca utiliza la ayuda exterior como medio para interferir en los asuntos internos de los países receptores o buscar privilegios políticos para sí misma» (Information Office of the State Council The People's Republic of China, 2011). Esto la vuelve especialmente atractiva para países que distan mucho de parecerse a democracias occidentales, como es el caso de los PIP. No obstante, las potencias donantes tradicionales como Australia o Nueva Zelanda han advertido cómo la eficacia de sus donaciones para inferir en la política de los PIP ha disminuido.

Durante esta época varios PIP pivotaron su reconocimiento hacia China, no sin falta de polémica. Esta competición no acabaría hasta que en 2008 el Partido Nacionalista de Taiwán¹⁵ volvió al poder tras ocho años en la oposición. El nuevo presidente Ma Ying-jeou empezó una campaña para retomar las buenas relaciones con China en contraposición con su predecesor, Chen Shui-bian. Como precedente de buena fe, se estableció una tregua diplomática tácita. Con motivo de esta tregua diplomática, tanto Taiwán como China prometieron que no tratarían de persuadir a los estados que ya reconocían al otro para que cambiaran su reconocimiento (Hayward-Jones, 2013). Sin embargo, en los últimos años el Pacífico ha sido testigo de nuevos cambios de reconocimiento que vuelven a encender la competición diplomática en la región. El caso de Kiribati, y sobre todo el de las Islas Salomón en 2019, evidencian no solo que la tregua ha acabado, sino que la competición ha dejado de ser equitativa. A los PIP que siguen reconociendo a la República China se les hace cada vez más difícil renunciar a los recursos de la República Popular.

Es posible interpretar esta competición como la puesta a prueba del creciente poderío económico chino en el campo diplomático. La principal razón es la potente compensación que tiene el reconocimiento de los PIP por un precio relativamente bajo. Pese a que los PIP sean pequeños y pobres, son en su mayoría estados soberanos, y como tales gozan de derecho a voto en organizaciones supranacionales como la ONU. Además, arrebatarse a Taiwán algunos de los pocos aliados que le quedan cuestiona directamente su soberanía, algo especialmente atractivo para Beijing. En otras palabras, la apuesta china por el sur del Pacífico otorga buenos dividendos y es relativamente barata.

¹⁴ En chino: 支票簿外交; transliterado: «zhipiaobu waijiao».

¹⁵ 国民党 o «Guomindang».

Australia

Después de que EE. UU. abandonara gradualmente el Pacífico al finalizar la Guerra Fría, tanto Australia como Nueva Zelanda estaban destinadas a llenar ese vacío. Australia, que es la mayor potencia económica de la región, dio por sentado que las islas del Pacífico orbitarían a su alrededor. De hecho, Australia siempre ha percibido a los PIP de la misma manera que EE. UU. percibe a Sudamérica, como su «entorno de interés» (Varrall, 2021). Dado que la competición entre potencias es la característica *sine qua non* no se puede entender el tablero del Pacífico, es esencial comprender las relaciones entre Australia y la nueva potencia regional, China.

Las relaciones entre Beijing y Canberra han sido históricamente virtuosas. Su proximidad geográfica convierte a Australia en un socio económico natural para China. Esta relación es mutua. Australia se vio beneficiada por los procesos de fragmentación y deslocalización de su actividad productiva hacia China. A medida que la economía china ganaba impulso, su interdependencia se hacía cada vez más fuerte.

Pese a los inseparables lazos económicos que unen a Beijing y Canberra, las tensiones geoestratégicas han erosionado sus relaciones diplomáticas a lo largo de los últimos años. Siguiendo esta línea, Australia ha endurecido su postura con respecto a la presencia China en el Pacífico. Según Graham (2018) «Canberra está cada vez más preocupada sobre el creciente interés de Beijing en las islas del Pacífico, incluyendo esfuerzos para influir en las élites políticas y la búsqueda de proyectos de infraestructura de transporte a lo largo de Melanesia» (Graham, 2018). Esta actitud está fundamentada en dos pilares: el reconocimiento de China como una amenaza estratégica a varios niveles; y un entendimiento profundo de la región, comprendiendo las características únicas de los PIP (Varrall 2021).

Este endurecimiento de la posición australiana es fácilmente observable a través de los distintos *White Paper* elaborados por el gobierno australiano. En un principio, el *Foreign Affairs and Trade White Paper* de 2003 describía a China como una oportunidad económica, con un énfasis en el desarrollo de relaciones bilaterales (Australian Government, 2003). No será hasta 2013 cuando el *Defence White Paper* de ese mismo año sentenció lo siguiente: «[China es] una gran potencia con intenciones hostiles». Además, en ese mismo documento ya se preveía la posibilidad del establecimiento de bases militares chinas «en su vecindario inmediato [,] desde las cuales podría proyectar poder contra nosotros» (Australian Government, 2013). Por último, pese a que no se nombra explícitamente a China, es reveladora la afirmación del *Defence White Paper* de 2016, el cual dice así: «nuevos países poderosos quieren tener una mayor influencia y desafiar algunas de las normas de la arquitectura mundial establecida hace unos 70 años [...] lo que provoca incertidumbre y tensiones» (Australian Government, 2016).

En consecuencia, Australia define su preocupación por el aumento de la influencia china en la región en varios aspectos, de los cuales destaco los siguientes. Primero, la seguridad de su economía nacional; segundo, la naturaleza de la deuda de los PIP; tercero, la efectividad de su ayuda humanitaria como resorte de poder; cuarto, el aumento de la corrupción; y quinto, la amenaza militar estratégica.

En primer lugar, la seguridad económica. La economía australiana y la china comparten una interdependencia mutua siendo Beijing el mayor socio comercial de Canberra desde 2009 (The Growth Lab at Harvard University, 2022). Destaca la interdependencia en sectores industriales como la minería, y en el sector servicios como la educación o el turismo (Varrall, 2021). Por lo tanto, Australia es especialmente sensible a las sanciones con «características chinas». Australia las experimentó en sus propias carnes en 2019, cuando los puertos del nordeste de China bloquearon o ralentizaron las exportaciones de carbón australianas (Walker, 2019). Este tipo de políticas chinas sobre el comercio bilateral con países con los que comparte algún conflicto de intereses tiene un largo recorrido. Por ejemplo, el aumento de las tarifas a las importaciones mongolas después de la visita del Dalai Lama a dicho país en 2016; la suspensión de importaciones de plátanos filipinos después de que se intentara detener a pescadores chinos en aguas filipinas en 2012; o el recorte de importaciones de salmón noruego después de que el activista político chino Liu Xiaobo fuera premiado con el premio Nobel de la Paz en 2010 (Varrall, 2021).

En segundo lugar, la naturaleza de la deuda ha despertado mucho debate a su alrededor. Australia teme que un aumento de la deuda de la región con China pueda aumentar su capacidad su influencia. En este caso, dentro de los PIP, hay varios países con ratios de deuda PIB que les colocan en una posición con dificultades de endeudamiento, siendo especialmente vulnerables a presiones externas. Entre ellos Kiribati, Islas Marshall, EFM, Samoa, Tonga y Tuvalu. No obstante, tal y como señalan Fox y Dornan (2018), la mitad de estos países no reconocen a la República Popular de China y mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán. Es decir, no tienen acceso a recursos financieros de la China continental (Fox y Dornan, 2018).

En tercer lugar, Australia es un importante donante de ayuda humanitaria en el Pacífico. La política tradicional con respecto a este tipo de ayudas se basaba en los principios de condicionalidad. China, al ofrecer alternativas a estas ayudas, ha socavado el poder que podía ejercer Australia para modificar ciertas políticas de los PIP. Por ejemplo, los fondos concedidos por China a Fiyi han desestimado los esfuerzos australianos por presionar al gobierno militar de Fiyi a reinstalar la democracia después del golpe de Estado de 2006.

En cuarto lugar, preocupa la relación entre la presencia china y la corrupción. Se han encontrado evidencias sobre un crecimiento de la corrupción local alrededor de proyectos chinos en África. En este caso, no se produce un impacto económico directo, aunque sí que ha tenido un impacto en las normas e instituciones locales. Tal impacto no se produce con otros donantes como el Banco Mundial (Isaksson y Kotsadam, 2016).

Por último y, en quinto lugar, la amenaza militar estratégica, asunto que se ha vuelto especialmente relevante. Esta amenaza se fundamenta en un *posible* salto cualitativo en las capacidades de la armada China para proyectar poder contra Australia y sus aliados. Para Canberra, las consecuencias asociadas son inadmisibles. Entre ellas se incluyen: menos tiempo para responder a potenciales hostilidades, motivar el incremento del presupuesto en defensa como medida disuasoria, reducir la capacidad australiana de

ejercer libertad de movimiento, y generar polarización política dentro de sus fronteras (Wallis and Batley 2020).

Como respuesta al mantenimiento de sus intereses estratégicos, Australia ha empezado a articular una serie de mecanismos para asegurar sus intereses en el sur del Pacífico. Este ideario acabó cristalizándose en la política escalonada de 2018. Este conjunto de leyes que sacó adelante el primer ministro australiano Scott Morrison tiene como objetivo evitar que potencias extranjeras ganen influencia, especialmente en el sur del Pacífico (Synergia Foundation, 2019). Desde el Gobierno australiano se ha querido desvincular la *Step-up Policy* con un movimiento geoestratégico tradicional. En su lugar, se identifican tres pilares fundamentales en su política: crecimiento económico, relaciones de igual a igual¹⁶, y seguridad transversal (Wallis y Batley, 2020).

En conclusión, Australia goza de una posición privilegiada en el juego del sur del Pacífico, conoce bien su posición en el tablero. A través de una fuerte voluntad política ha sido capaz de identificar sus intereses y elaborar políticas en consecuencia. Además, dispone tanto de recursos económicos como de recursos naturales para proveer de capacidad a esa voluntad política. Por último, dispone de una herramienta fundamental, el control de los medios de comunicación. Los medios de comunicación con más cobertura del Pacífico son australianos¹⁷. Contando con este poder blando, Canberra tiene la capacidad de influir en las fragmentadas sociedades del Pacífico de forma más directa que China.

Nueva Zelanda

Nueva Zelanda es un actor de poca relevancia en el tablero internacional. Sin embargo, dado que el tablero del sur del Pacífico está constituido principalmente por microestados, allí puede ejercer una influencia considerable. Es decir, pese a que no sea una potencia, puede actuar como tal (Iati Iati, 2021). Esta es la razón por la que merece la pena estudiar su posición en el tablero. Teniendo en cuenta su menor peso, la relación de Nueva Zelanda con el Pacífico es similar a la de Australia, aunque en una escala menor.

Respecto a su relación con China, la trayectoria de Nueva Zelanda es, como cabría esperar, similar a la de Australia. En un principio, la llegada de China al sur del Pacífico fue celebrada por Nueva Zelanda. Este nuevo jugador era el modo más inmediato de contrarrestar a Rusia. Un buen ejemplo de la complejidad del sistema y la dificultad inherente para elaborar estrategias de reequilibrio de poder en la región. Además, Nueva Zelanda fue el primer país miembro de la OECD en firmar un tratado de libre comercio con China (Iati Iati, 2021); y al igual que para Canberra, China es el

¹⁶ Con los PIP.

¹⁷ Véase la Australian Broadcasting Corporation (ABC) o Fairfax Media.

mayor socio comercial de Wellington, con unas exportaciones anuales valoradas en 10,7 mil millones de dólares, alrededor del 28 % del total (The Growth Lab at Harvard University, 2022).

No obstante, la creciente influencia china sobre los PIP forzó a Nueva Zelanda a replantear su estrategia. Aunque Nueva Zelanda reconoce que «China está profundamente integrada en el IRBO» cree que «no ha adoptado sistemáticamente la gobernanza y las normas defendidas por los líderes tradicionales de la orden» (New Zealand Government, 2018), y, por lo tanto, su ascenso le inquieta. Como hemos comentado previamente, hay varios escenarios para este ascenso. Por ejemplo, puede que China no tenga la menor intención de desafiar a EE. UU. como hegemonía, pero su creciente influencia genera fricciones con el IRBO, del cual Nueva Zelanda es arquitecto (Iati Iati, 2021). En definitiva, independientemente del escenario en el que nos encontremos, Nueva Zelanda no se siente cómoda con ninguno.

De esa manera, siguiendo la estela de la *step up policy* australiana, Nueva Zelanda lanzó en marzo de 2018 el *Pacific Reset* [«reinicio del Pacífico»]. Este reinicio representa un cambio crítico en la visión neozelandesa del tablero del sur del Pacífico, que conlleva una gran financiación¹⁸ e implica un replanteamiento de las actividades diplomáticas con sus vecinos. Dicho con otras palabras, el *reset* implicaría un salto cualitativo en el montante de las inversiones, y un cambio en el modelo diplomático, de donante-recipientes a relación bilateral (Iati Iati, 2021).

Es importante destacar que este «reinicio» comparte ciertas características con la *Step Up Policy*, pero también se distancia en aspectos claves. Por ejemplo, de un modo similar a la consciencia estratégica de Camberra, el primer ministro Winston Peters ha puesto de manifiesto su preocupación por el Pacífico. En sus propias palabras:

«[El Pacífico] también se ha convertido en un espacio estratégico cada vez más disputado, que ya no está ignorado por las grandes potencias, así que los líderes de las islas del Pacífico tienen más opciones. Esto está creando elevado grado de *strategic anxiety*¹⁹».

Por otro lado, en contraste con la estrategia australiana, Nueva Zelanda ha apostado por una ambigüedad hacia China. De hecho, Peters ha negado categóricamente que el *Reset* se haya diseñado «específicamente para contrarrestar a China» (Peters, 2018). Curiosamente, esto puede dar a entender que Wellington siente *strategic anxiety* [estrés estratégico] por otros actores como EE. UU., Australia o Japón. Algo obviamente ilógico.

Con todo, el *Pacific Reset* representa el reconocimiento por parte de Nueva Zelanda de su negligencia en la región. La lealtad de los PIP a los arquitectos regionales se dio

¹⁸ Financiación a través del *Official Development Assistance Fund* de 714,2 millones de dólares neozelandeses, alrededor de 430 millones de euros.

¹⁹ Mantengo el idioma original por la importancia del concepto.

por hecho durante demasiado tiempo. De hecho, el PIF (Pacific Island Forum) se formó específicamente con el propósito de dar a los PIP mayor autonomía respecto a las potencias regionales, incluyendo a Nueva Zelanda (Iati Iati, 2021).

En definitiva, la principal característica de Nueva Zelanda que lo distingue de otros actores regionales es que se constituye a sí mismo como un actor conducido por una política exterior moral²⁰ (Iati Iati, 2021). Esta visión de sí misma le permite vestir sus ambiciones de grandilocuencia. Tal y como destaca Peters:

«El punto de vista de Nueva Zelanda es que debemos ser respetuosos con el claro deseo de los PIP de gestionar sus propias relaciones internacionales y, al mismo tiempo, mantener el énfasis tradicional de Nueva Zelanda en los *derechos humanos*, el estado de derecho, la transparencia, el buen gobierno y la promoción de la democracia (Peters, 2018)».

Esta superioridad moral convierte a la ayuda humanitaria en el mayor resorte de poder de Nueva Zelanda. Y al igual que Australia, esta ayuda está condicionada, poniendo en desventaja a Nueva Zelanda.

El pacto de seguridad entre las Islas Salomón y China ha supuesto un punto de inflexión para Nueva Zelanda. El pacto ha catalizado las preocupaciones del gobierno y ha forzado a la actual primera ministra, Jacinta Arden, a tomar una postura más firme. Arden se reunió con Biden el 1 de junio, como parte de su viaje por el Pacífico. En sus esfuerzos para volver a formar parte del tablero del Pacífico, EE. UU. está reescribiendo las relaciones con sus socios, y obviamente Nueva Zelanda es un aliado natural. En una declaración conjunta, Biden y Arden sostuvieron:

«Estados Unidos y Nueva Zelanda comparten la preocupación de que el establecimiento de una presencia militar persistente en el Pacífico por parte de un Estado que no comparte nuestros valores o intereses de seguridad alteraría fundamentalmente el equilibrio estratégico de la región y plantearía problemas de seguridad nacional para nuestros dos países (Fildes, 2022)».

En conclusión, la evolución de la política neozelandesa en el sur del Pacífico ha seguido los pasos de su *hermano mayor*²¹, Australia. Pese a sus diferencias, comparten una consciencia estratégica sobre la región que ha sido clave para la elaboración de sus políticas. No obstante, que Nueva Zelanda se vea así misma como un *Moral Actor* la coloca en una posición extremadamente compleja. En contraposición a la más belicosa Australia, Wellington debe ahora balancearse entre mantener una relación comercial amistosa con China y enfrentarse a la posible militarización de la región, todo ello mientras promueve valores democráticos entre los *reticentes* PIP.

²⁰ Traducción propuesta por el autor.

²¹ (*) La cursiva es del autor.

Pacto de seguridad en el sur del Pacífico, ¿un punto de inflexión?

Competición geoestratégica

A lo largo de las últimas décadas la presencia china en el sur del Pacífico ha constituido un amplio debate en la academia sobre si existe una competición geoestratégica en la región o no. Pese a que la discusión general sobre esta cuestión giraba en torno a un interés puramente económico por parte de Beijing, el pacto de seguridad con las Islas Salomón puede cristalizar el cambio de tendencia que se ha observado durante los últimos años. A continuación, estudiaremos los argumentos clásicos en contra del acercamiento estratégico; y en contraposición, examinaremos el pacto en sí y sus implicaciones.

Para empezar, los argumentos en contra de esta aproximación geoestratégica son cuatro: el orden de prioridad en la agenda china; la negligencia occidental; la singularidad de los PIP; y el contexto de competición diplomática con Taiwán.

Primero, el sur del Pacífico no debería ser prioritario en la agenda china. Beijing se enfrenta a demasiados desafíos de política exterior. Debe mantener unas buenas relaciones con la UE y EE. UU., sus principales mercados; aliviar las tensiones territoriales sobre el mar del Sur de la China con Japón y otros países del Sudeste asiático; a esto se le añade recientemente manejar las relaciones con Rusia en el contexto de la guerra de Ucrania. Si añadimos los problemas domésticos a la ecuación, cuesta creer que la competición geoestratégica por los PIP sea una prioridad en la agenda de Beijing (Hayward-Jones 2013).

Segundo, la negligencia occidental. La llegada de China al Pacífico se percibe como la ocupación de un «vacío» dejado por las potencias occidentales. Desde el final de la Guerra Fría, EE. UU. y sus aliados han dado por hecho la lealtad de los países del Pacífico, la llamada *Pacific loyalty* y progresivamente han disminuido los recursos asignados a la región. Tras el colapso de la URSS, ya no había rival sistémico con el que competir, por lo que desde 1990 la flota estadounidense del Pacífico se ha reducido a la mitad (Henderson y Reilly, 2003). Este progresivo abandono de la región por parte de EE. UU. ha convertido a China en una potencia regional por defecto (Y. Zhang, 2007).

Tercero, la singularidad de los PIP. Como he señalado anteriormente, los PIP comparten una serie de características únicas que les convierte en un tablero diferenciable del de Asia Pacífico. Con respecto a la competición geoestratégica, los PIP son demasiado pobres y asilados para que se les pueda asignar un valor estratégico relevante. Para Wesley-Smith (2010), es importante que «ninguno de los estados insulares se encuentra cerca de las vías marítimas estratégicas que dan servicio al grueso del comercio chino de energía y materias primas ni, por lo demás, de otras importantes rutas marítimas comerciales o militares transpacíficas» (Wesley-Smith y Porter, 2010).

Y, por último, en cuarto lugar, la competición diplomática con Taiwán. Durante las dos últimas décadas, el principal impulso de China en la región se ha dirigido a la

rivalidad diplomática con Taiwán. Pese a la tregua diplomática de 2008, en los últimos años la región ha experimentado un revivir en esta competición, produciéndose importantes cambios de reconociendo en 2019 como el de Kiribati o las Islas Salomón.

Hasta ahora, el consenso general aboga por un interés meramente económico por parte de China en la región, despreciando el análisis geoestratégico. Por ejemplo, Zhang (2007) afirma que contrariamente a la línea popular, no hay suficientes evidencias que sugieran que China tiene una estrategia clara y bien coordinada para llenar el vacío de poder en el Pacífico (Y. Zhang, 2007). También Yang (2009), el sur del Pacífico debería ser una región de baja prioridad para Beijing en términos estratégicos (Yang, 2009). O por último Hayward-Jones (2013), que insiste en que «un paradigma geoestratégico de la región puede ocultar los beneficios e inconvenientes de las actividades chinas. En este sentido, es importante tener clara la diferencia entre la competencia económica y la competencia por la influencia estratégica derivada de los vínculos diplomáticos, de defensa y de ayuda» (Hayward-Jones, 2013).

En contraste, los argumentos que defienden que la presencia china en el sur del Pacífico está alineada con intereses geoestratégicos. Esta línea argumental es más difusa, y en la discusión académica de las décadas anteriores se centra en la ambición china por convertirse en gran potencia. Por ejemplo, Henderson and Reilly (2003) defienden que «China no solo está llenando un vacío político creado por la negligencia occidental. Está incorporando las islas del Pacífico en su búsqueda para convertirse en una gran potencia de Asia-Pacífico» (Henderson y Reilly, 2003).

No obstante, la evolución del comportamiento de los actores y los eventos que se han desencadenado en los últimos años nos indican como mínimo un cambio de tendencia a favor de este enfoque geoestratégico.

El acuerdo

En abril de 2022 las Islas Salomón y China firmaron el pacto de seguridad que pretende ser un punto de inflexión en la arquitectura de seguridad del sur del Pacífico. Pese a que no se dispone de los documentos oficiales, podemos extraer varias conclusiones de la filtración de marzo. Pero primero, es importante poner en contexto la situación de las Islas Salomón, y por qué el cambio de tendencia que hemos mencionado antes se ha materializado en estas islas.

Los eventos clave que desembocaron en este pacto están íntimamente relacionados con la reactivación de la competición diplomática de China frente a Taiwán. Por consiguiente, esta competición, ha sido y es actualmente, el principal método de acercamiento de Beijing a las islas.

Tal continuación de eventos toma su inicio en septiembre de 2019, cuando el primer ministro de las Islas Salomón, Manasseh Sogavare formalizo relaciones con la República Popular de China. En ese momento, las islas Salomón era uno de los pocos países, la mayoría en el Pacífico, que mantenía relaciones con Taiwán. Como contraprestación,

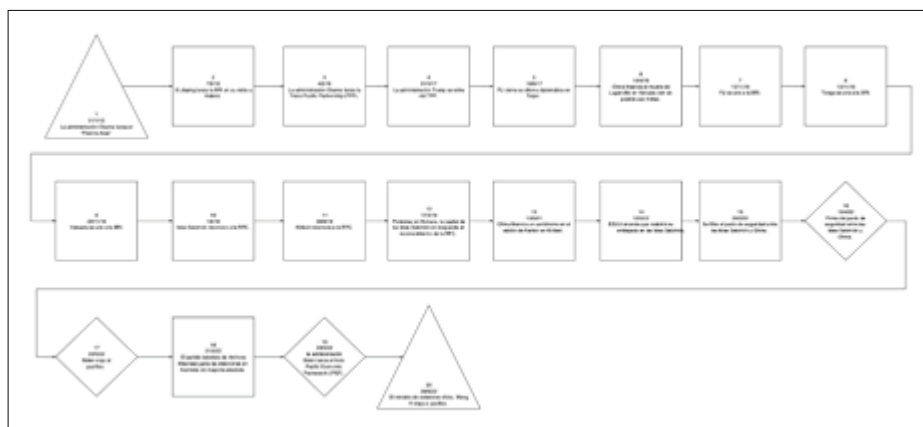


Ilustración 1. Elaboración propia. Diagrama de acontecimientos que culminan en la firma del pacto. Triángulos indican principio y final, rombos indican eventos de importancia clave y cuadrados eventos comunes.

esta declaración vino acompañada de un incremento sustancial en la ayuda financiera proporcionada por China a las islas. Ante tal evento, Tsai Ing-Wen, la presidenta de Taiwán declaró: «Lamentamos sinceramente y condenamos enérgicamente la decisión del gobierno [de las Islas Salomón] de establecer relaciones diplomáticas con China» (Walden, Dziedzic, y Wasuka, 2021).

Posteriormente, en noviembre de 2021 estallaron las protestas en la capital de las islas Salomón, Honiara. La movilización empezó en la provincia de Malaita la más poblada del archipiélago, alentada por el presidente de la provincia Daniel Suidani que hizo público su rechazo al cambio de reconocimiento diplomático.

Estas protestas desencadenaron en violentos altercados y ataques deliberados a negocios de propiedad china. De hecho, uno de los argumentos que sostienen la creciente participación de China en el sur del Pacífico es la protección de su diáspora (Yang, 2009). Por lo que estos disturbios han sido clave en la firma del pacto. Sin embargo, esto no es la primera vez que sucede. El 18 de abril de 2006 se produjeron disturbios en Hoinara, sin estar relacionados con el reconocimiento de Taiwán. Nuevamente, varios comercios chinos fueron quemados. En ese año, después de visitar las islas, Lu Weixiong, director de Asuntos de los Chinos de Ultramar de la Provincia de Guangdong tituló su informe interno como «A quién hay que culpar de los casos de resentimiento contra los chinos de ultramar» (Yang, 2009). Cabe destacar que este tipo de acontecimientos son recurrentes en el Pacífico, y en 1998 se produjeron importantes disturbios en Indonesia con consecuencias sangrientas (Henderson y Reilly, 2003).

Respecto a este ataque a intereses chinos, las declaraciones de Sogavare clarifican la importancia que han tenido en el desarrollo del pacto. Sogavare declara:

«Algunos países y sus públicos pueden no ver con buenos ojos que un determinado país proteja infraestructuras construidas por otro país [...] Pero esa actitud nos incomoda. Hemos visto cómo se quemaba Chinatown y los intentos de vandalismo contra la infraestructura de los Juegos del Pacífico... desde nuestra perspectiva cualquier infraestructura que se construya debe ser protegida (Dziedzic y Seselja, 2022)».

Pese a que las Islas Salomón tienen un acuerdo de cooperación en seguridad con Australia actualmente vigente, el Gobierno duda de su eficacia para proteger el capital fuera de sus intereses. Aun así, el 29 de marzo, Sogavare reivindicó tanto su acuerdo con Australia como el de China en nombre de la «diversificación». Sogavare afirmó: «Me gustaría dejar muy claro que el acuerdo de seguridad de las Islas Salomón con Australia sigue vigente e intacto», «Está claro que necesitamos diversificar la relación del país con otros socios, ¿y qué hay de malo en ello?» (Walden, Dziedzic, y Wasuka, 2021).

De manera paradójica, el reconocimiento del Gobierno de Beijing por parte de las Islas Salomón fue el desencadenante de las protestas que pusieron en duda el Gobierno de Sogavare, y en última instancia, fue ese sentimiento de inseguridad el que alentó a su gobierno a establecer nuevos acuerdos de seguridad. En este sentido, China ha sido causa y consecuencia del pacto.

Con respecto a las características del pacto, si se asume una cierta coherencia y credibilidad en la filtración, pueden extraerse una serie de puntos clave del texto (Brady 2022). Primero, las Islas Salomón podrán pedir ayuda a la Policía Armada del Pueblo (PAP) china para mantener el orden social o para luchar contra desastres naturales; segundo, las Islas Salomón permitirían paradas logísticas a buques militares chinos en sus puertos; y tercero, China podrá usar su fuerza policial para proteger a sus conciudadanos y propiedades chinas.

Pese a que el pacto no mencione explícitamente ningún tipo de simbiosis militar, la PAP puede sentar precedentes para el futuro. La PAP es la fuerza paramilitar del Partido Comunista Chino, cuya misión principal es mantener la estabilidad interna en China. Entre sus funciones destacan: ser la primera línea de defensa contra las catástrofes naturales en la China continental; encargarse de la seguridad de edificios del gobierno; y la ardua tarea de mantener el orden en regiones con complejos problemas de seguridad para Beijing como Xinjiang y el Tíbet. Además, no es la primera vez que la PAP podría trabajar fuera de las fronteras nacionales. Casos como la lucha contra el terrorismo en Tayikistán o Afganistán ya han servido como precedente (Kim, 2022).

El cambio de reconocimiento de Salomón hacia china viene dado por la incapacidad de Taipéi de ofrecer una alternativa real en términos económicos a la ayuda china. Los PIP cuentan con un grave déficit en infraestructuras, y el apoyo económico para su correcto desarrollo es fundamental para ellos. Un informe elaborado por el congreso de las Islas Salomón sentenció: «los 36 años de relación diplomática ilustran claramente que Taiwán no hará nada sustancial en el desarrollo de infraestructuras para apoyar el crecimiento económico de las Islas Salomón, [...] Las Islas Salomón no deberían apostar por la ayuda de Taiwán» (D. Zhang, 2019).

Implicaciones

Disputar la legitimidad internacional de Taiwán es, sin duda, uno de los objetivos estratégicos de la mayor implicación de China en el Pacífico. No obstante, las implicaciones de este acuerdo van más allá de ganar influencia en la ONU.

Ya en 1989, Biddick (1989) sostuvo que «en el largo plazo, es probable que la República Popular China desempeñe un papel más importante como potencia marítima del Pacífico, lo que plantea nuevas cuestiones para esta región de tradicional influencia occidental». En otras palabras, incluso antes del colapso de la URSS, ya se temía que China acabase teniendo una presencia predominante en la región. Sin embargo, en 2007 Zhang (2007) mantenía que no había pruebas suficientes para afirmar o refutar que la diplomacia china en el Pacífico tenía como objetivo socavar las relaciones de los países insulares del Pacífico con las potencias dominantes de la región y desafiar el liderazgo de Estados Unidos en Asia-Pacífico a largo plazo (Y. Zhang, 2007). Esto se debe a las consecuencias que tendría una escalada militar en el sur del Pacífico tanto para China como para las potencias hegemónicas en la región.

Esta escalada militar se cristalizaría por medio de una posible base militar que tanto predicen los analistas occidentales. Pese a que en la actualidad el foco está situado en las Islas Salomón, el debate sobre las consecuencias de la instalación de una base militar china en el Pacífico tiene más recorrido. Refiriéndose al caso de Las Vanuatu de 2018, Charles Edel cree que una vez se instale una base, otras la seguirían. Esto permitiría a la PLAN bloquear el acceso a la región a EE. UU. y a sus aliados, afectando directamente a la seguridad australiana (Wroe, 2018).

Como contrapartida, en este caso una base en las Islas Salomón sería tremendamente costosa para China. Mantener las cadenas de suministro desde la China continental sería demasiado complejo y desviaría a la PLAN de su objetivo prioritario, la supremacía naval en el mar del Sur de China. Pese a la modernización militar de las últimas décadas, la PLAN sigue lejos de estar preparada para participar en un conflicto prolongado en un espacio tan inmenso como lo es el sur del Pacífico.

Un ejemplo de esto pudo verse en las dificultades que experimentó la PLAN al participar en la coalición internacional antipiratería en las costas de Somalia (Lanteigne 2012). Dado que China no goza de puntos seguros en el océano Índico, las operaciones a larga distancia en la costa africana son especialmente complejas. De manera opuesta, EE. UU. y su base de Diego García le permite una capacidad de proyección en el océano Índico mucho más rápida y eficiente. El incremento de la presencia naval en el sur del Pacífico, incluso contando con una hipotética base, afrontaría los mismos problemas actualmente.

Además, China todavía no ha establecido ninguna base en el Pacífico y Wang Yi ha negado que haya intención de construir una en las Islas Salomón (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2022). Pese a la negativa china, la competencia en el Pacífico acabará exigiendo de este tipo de enclaves. Tal y como escribió Guillermo Pulido (2021), «[en un futuro] China podría tomar territorios en islas del Pacífico o el Índico para convertirlos en bastiones dotados de misiles desde los que irradiar poder», prosigue, «Este es el modo habitual de guerra en el Pacífico, tal y como lo hizo Japón antes de la Segunda Guerra Mundial».

En conclusión, el pacto de seguridad con las Islas Salomón puede ser visto como parte de la estrategia china en el Pacífico; como una medida para salvaguardar sus

intereses económicos directos, o como una obligación moral para proteger a su diáspora. Pese a las distintas aproximaciones y las dudas respecto a sus consecuencias «a corto plazo», es indudable que este acontecimiento ha supuesto como mínimo, un incentivo para seguir más de cerca la región.

Respuestas al pacto

El pacto con las Islas Salomón ha reavivado la carrera entre potencias, y la región ha sido testigo de dos visitas del más alto nivel diplomático en menos de un mes.

El 26 de mayo el ministro de exteriores chino, Wang Yi, llegó a las islas Salomón como parte de su viaje por el sur del Pacífico. Esta ha sido la primera visita oficial del rango desde que los dos países formalizaron relaciones diplomáticas hace dos años. Le acompañan dos documentos clave, la *China Pacific Island Countries Common Development Vision* [visión de China del desarrollo común para los países insulares del Pacífico]²² y el *China-Pacific Islands Countries Five Year Plan on Common Development* [plan quinquenal de China para el desarrollo común de los países insulares del Pacífico]²³ con los que pretende atraer a los PIP a un amplio pacto multilateral. Sin embargo, los PIP se muestran reticentes a este tipo de pactos multilaterales (The Phuket News 2022).

Aun así, Wang Yi afirmó que China apoyará firmemente a las Islas Salomón en proteger su soberanía nacional, seguridad e integridad territorial, manteniendo la solidaridad doméstica y la unidad, acelerando el desarrollo y la revitalización del país. Por su parte, el ministro de Exteriores de las Islas Salomón, Jeremiah Manele ha reafirmado su adhesión al *One-China Principle* [«principio de una única China»] (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2022). Todo esto encaja con la aproximación natural de China a la periferia. Como *premio*, los dos países han llegado al acuerdo para la construcción de «proyectos insignia» dentro del marco de la BRI, además de una política de país más favorecido con un 0 % de aranceles para las exportaciones de las Islas Salomón a China. Sin duda un trato que no podían rechazar.

Casi al mismo tiempo, el 20 de mayo Joe Biden aterrizó en Seúl como parte de su gira asiática para reafirmar sus alianzas en el Indo Pacífico. Pese a que solo visitó Corea del Sur y Japón, durante su viaje, anunció el lanzamiento del IPEF, el cual analizaré más adelante. El IPEF se presenta a sí mismo básicamente como una alternativa a la BRI, y puede suponer el mecanismo estrella con el que competir económicamente con China en el sur del Pacífico.

²² Traducción propuesta por el autor.

²³ Traducción propuesta por el autor.

Conclusiones

El tablero del sur del Pacífico se configura como un espacio único en el mundo tanto por sus problemas como por sus oportunidades. Tras el vacío dejado por las potencias occidentales al finalizar la Guerra Fría, la región se ha tenido que enfrentar sola a desafíos de gran envergadura, como el subdesarrollo y el cambio climático. Para sortear dichos desafíos los líderes de los PIP han recurrido a una alta flexibilidad estratégica al aceptar los recursos chinos para su propio beneficio. Durante los primeros años de la década de los 2000 la presencia china se explicaba casi por completo por su competición diplomática con Taiwán que muchos autores han usado como argumento para desmentir una posible competición geoestratégica en el sur del Pacífico. Sin embargo, desde la creación de la BRI se puede observar un cambio de tendencia. El hambre de recursos de China y la alta rentabilidad de su implicación con los PIP acelerado su implicación en la región, y con ello la inquietud occidental. El pacto de seguridad ha sentado un valioso precedente para China y sus posibles consecuencias pueden revolucionar la esfera de seguridad de potencias como Australia y Nueva Zelanda.

En conclusión, la competición regional por el Pacífico se va a recrudecer. En línea con los intereses chinos, es posible que observemos próximamente movimientos geoestratégicos alrededor de Fiyi o Papúa Nueva Guinea.

Aunque es posible que debido a sus problemas domésticos China pierda impulso, ya se ha establecido como la alternativa al tradicional abandono occidental. Por su parte, si EE. UU. quiere contener a China tiene que volver a ser más activo en los tableros regionales. No obstante, las iniciativas necesitan respaldo, financiación y credibilidad a futuro, cosa que la IPEF todavía no ha demostrado frente a la BRI.

Referencias

- Asian Development Bank. (2013). The Economics of Climate Change in the Pacific. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/31136/economics-climate-change-pacific.pdf>
- Australian Government. (2003). National Interests, Global Concerns: The 2003 Foreign Affairs and Trade White Paper. <https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/cib/2002-03/03cib23.pdf>
- (2013). Defence White Paper 2013. https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1516/DefendAust/2013
- (2016). Defence White Paper 2016». <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2016-defence-white-paper>
- Avalos, *et al.* (2015). Papua New Guinea and the Natural Resource Curse. *Comparative Economic Studies*. 57:345-60. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/ces.2015.1>

- Banco Mundial. (2022^a). Deuda del Gobierno Central, Total (% Del PIB) - Papua Nueva Guinea | Data. <https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.DOD.TOTL.GD.ZS?locations=PG>
- (2022b). Deuda del Gobierno Central, Total (% Del PIB) - Tonga | Data. <https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.DOD.TOTL.GD.ZS?locations=TO>
- Biddick, T. v. (1989). Diplomatic Rivalry in the South Pacific: The PRC and Taiwan. *Source: Asian Survey*. Vol. 29. <https://doi.org/10.2307/2644627>
- Fiji Government. (2008). Fiji-sino ties strong – PM Bainimarama. *Scoop News*. 12 de agosto de 2008. <https://www.scoop.co.nz/stories/WO0808/Soo191/fiji-sino-ties-strong-pm-commodore-bainimarama.htm>
- Brady, A.-M. (2022). [@Anne_MarieBrady] The Agreement Has Been Widely Leaked, Indicating Not Everyone in the Solomon Islands Is in Support of the Sogavare Government Turning the Solomons into a Puppet State of the CCP. Here Are 4 Pages of the Agreement, the Final on the next Tweet. Twitter. 24 de marzo de 2022. https://twitter.com/anne_mariebrady/status/1506993807421853702?s=21&t=lakDB-tLXGhCooIJc-novw
- Dziedzic, S. y Edwina Seselja. (2022). Solomon Islands Prime Minister Manasseh Sogavare “insulted” by Reaction to Security Treaty with China. *Abc.Au*. 29 de marzo de 2022. <https://www.abc.net.au/news/2022-03-29/manasseh-sogavare-responds-to-leaked-security-treaty-with-china/100946614>
- Fildes, N. (2022). Jacinda Ardern and Joe Biden Forge Closer Security Ties after China’s Pacific Push. *Financial Times*. 1 de junio de 2022. <https://www.ft.com/content/2be9f1ec-eb9f-4a67-ace5-b863244102e4>
- Forough, M. (2022). America’s Pivot to Asia 2.0: The Indo-Pacific Economic Framework. *The Diplomat*. 26 de mayo de 2022. <https://thediplomat.com/2022/05/americas-pivot-to-asia-2-0-the-indo-pacific-economic-framework/>
- Fox, R. y Mathew Dornan. (2018). China in the Pacific: Is China Engaged in “Debt-Trap Diplomacy”? *Devpolicy Blog*. 8 de noviembre de 2018. <https://devpolicy.org/is-china-engaged-in-debt-trap-diplomacy-20181108/>
- Fry, G. E. y Tarte, S. (2015). The New Pacific Diplomacy The New Pacific Diplomacy and Its Impact on Regionalism View Project. <https://www.researchgate.net/publication/289519253>
- Galvin, R. y Healy, N. (2020). The Green New Deal in the United States: What it is and how to pay for it. *Energy Research and Social Science*. Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101529>
- Graham, Euan. 2018. «Belt and Road: More than Just a Brand». Lowy Institute. 14 de septiembre de 2018. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/belt-and-road-more-just-brand>.

- Handley, L. (2021). Tuvalu Minister Gives COP26 Speech Knee-Deep in the Ocean to Highlight Rising Sea Levels. *Cnbc.Com*. 8 de noviembre de 2021. <https://www.cnbc.com/2021/11/08/tuvalu-minister-gives-cop26-speech-knee-deep-in-the-ocean-to-highlight-rising-sea-levels.html>
- Harwit, E. (2000). *Taiwan's Foreign Economic Relations with Developing Nations: A Case Study of Its Ties with Palau*. Vol. 12. <https://www.jstor.org/stable/23717350>
- Hayward-Jones, J. (2013). Big Enough for All of Us: Geo-Strategic Competition in the Pacific Islands. <https://www.lowyinstitute.org/publications/big-enough-all-us-geo-strategic-competition-pacific-islands>
- Henderson, J. y Reilly, B. (2003). Dragon in Paradise: China's Rising Star in Oceania. *The National Interest*. N.º 72: 94-105. <https://www.jstor.org/stable/42897487>
- Lati Lati. (2021). China's Impact on New Zealand Foreign Policy in the Pacific: The Pacific Reset. *The China Alternative Changing Regional Order in the Pacific Islands*. 143-67. <https://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n7754/pdf/cho4.pdf>
- Information Office of the State Council The People's Republic of China. (2011). China's Foreign Aid. The State Council The People's Republic of China. 21 de abril de 2011. http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2014/09/09/content_281474986284620.htm
- International Monetary Fund. (2018). Regional Economic Outlook. Asia Pacific. Good Times, Uncertain Times: A Time to Prepare. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/05/08/NA050918-Asia-and-Pacific-Good-Times-Uncertain-Times-A-Time-to-Prepare>
- Isaksson, A.-S. y Kotsadam, A. (2016). Chinese Aid and Local Corruption. *AidData Working Paper* 33. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2018.01.002>
- Kim, P. M. (2022). Does the China-Solomon Islands Security Pact Portend a More Interventionist Beijing? *Brookings*. 6 de mayo de 2022. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2022/05/06/does-the-china-solomon-islands-security-pact-portend-a-more-interventionist-beijing/>
- Komai, M. (2015). Fiji's Foreign Policy and the New Pacific Diplomacy. *The New Pacific Diplomacy*. 111-21. <https://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p328371/pdf/ch10.pdf>
- Kubuabola, R. I. (2015). Congratulatory Letter from Hon. Kubuabola to H.E. Wang Yi. Embassy of The People's Republic of China in The Republic of Fiji. 3 de noviembre de 2015. <https://www.mfa.gov.cn/ce/cefj//eng/topic/jjsszn/t1311547.htm>
- Kumar, L. *et al.* (2020). Climate Change and the Pacific Islands. *Springer Climate*. 1-31. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-32878-8_1
- Kutty, S. N. y Basura, R. (2021). The Quad: What it is and what is not. *The Diplomat*. 24 de marzo de 2021. <https://thediplomat.com/2021/03/the-quad-what-it-is-and-what-it-is-not/>

- Langdon, F. C. (1988). Challenges to the United States in the South Pacific. *Pacific Affairs*. 61 (1): 7-26. <https://doi.org/10.2307/2758070>
- Lanteigne, M. (2012). Water Dragon? China, Power Shifts and Soft Balancing in the South Pacific. *Political Science*. 64 (1): 21-38. <https://doi.org/10.1177/0032318712447732>
- Li, N. (2009). The Evolution of China's Naval Strategy and Capabilities: From "Near Coast" and "Near Seas" to "Far Seas". *Asian Security*. 5 (2): 144-69. <https://doi.org/10.1080/14799850902886567>
- Meick, E. (2018). China's Engagement in the Pacific Islands: Implications for the United States. <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China-Pacific%20Islands%20Staff%20Report.pdf>
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2022). Wang Yi Holds Talks with Foreign Minister of Solomon Islands Jeremiah Manele. 26 de mayo de 2022. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202205/t20220526_10693193.html
- New Zealand Government. (2018). Strategic Defence Policy Statement. <https://www.defence.govt.nz/assets/Uploads/8958486b29/Strategic-Defence-Policy-Statement-2018.pdf>
- O'Dowd, S. (2021). Bridging the Belt and Road Initiative in Papua New Guinea. *The China Alternative Changing Regional Order in the Pacific Islands*. 397-427. <https://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n7754/pdf/ch13.pdf>
- Pacific Islands Forum Secretariat. (2017). Forum Communiqué. https://www.forumsec.org/wp-content/uploads/2018/02/Final_48-PIF-Communique_2017_14Sep17.pdf
- Peters, W. (2018). Winston Peters on New Zealand in the Pacific. Lowy Institute. 2 de marzo de 2018. <https://www.lowyinstitute.org/publications/winston-peters-new-zealand-pacific>
- Pulido, G. (2021). Guerra multidominio en los marines, la armada y la fuerza aérea. *Guerra Multidominio y Mosaico*. 67-84. Madrid, Catarata.
- Ross, R. S. (2009). China's Naval Nationalism: Sources, Prospects, and the U.S. Response. *International Security*. 34 (2): 46-81. <https://www.jstor.org/stable/40389213>
- Roubini, N. (2001). Debt Sustainability: How to Assess Whether a Country is Insolvent. Stern School of Business New York University. <https://pages.stern.nyu.edu/~nroubini/papers/debtsustainability.pdf>
- Sailele Malielegaoi, T. (2018). Speech by the Hon Prime Minister Tuilaepa Sailele Malielegaoi on Pacific Perspectives on the New Geostrategic Landscape. Lowy Institute. 30 de agosto de 2018. <https://www.lowyinstitute.org/publications/speech-hon-prime-minister-tuilaepa-sailele-malielegaoi-pacific-perspectives-new>
- Smith, G. y Wesley-Smith, T. (2021). *The China Alternative Changing Regional Order in the Pacific Islands*.

- Stuart, D. T. y Tow, W. T. (1995). A US Strategy for the Asia-Pacific: Building a Multipolar Balance-of-Power System in Asia. *International Institute for Strategic Studies*. Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies.
- Synergia Foundation. (2019). Australia's Pacific 'Step-up' Policy. *Synergia Foundation*. 13 de marzo de 2019. <https://www.synergiafoundation.org/insights/analyses-assessments/australia-s-pacific-step-policy>
- Tarte, S. (2021). Building a Strategic Partnership: Fiji–China Relations Since 2008. *The China Alternative Changing Regional Order in the Pacific Islands*. 375-97.
- Taylor, I. (2002). Taiwan's Foreign Policy and Africa: The Limitations of Dollar Diplomacy. *Journal of Contemporary China*. 11 (30): 125-40. <https://doi.org/10.1080/1067056012009117>
- Taylor, M. (2017). Secretary General Meg Taylor's Remarks to the 2017 Budget Forum Officials Committee Meeting. *Suva*. <https://www.forumsec.org/2017/12/13/secretary-general-meg-taylors-remarks-2017-budget-forum-officials-committee-meeting-pacific-islands-forum-secretariat-conference-room-suva-fiji/>
- The Growth Lab at Harvard University. (2022). The Atlas of Economic Complexity. The Growth Lab at Harvard University. <https://atlas.cid.harvard.edu/>
- The Phuket News. (2022). Pacific Nations Reject China Security Pact. *The Phuket News*. 31 de mayo de 2022. <https://www.thephuketnews.com/pacific-nations-reject-china-security-pact-84406.php>
- Varrall, M. (2021). Australia's Response to China in the Pacific: From Alert to Alarmed. *The China Alternative Changing Regional Order in the Pacific Islands*. 107-43. <https://press-files.anu.edu.au/downloads/press/n7754/pdf/cho3.pdf>
- Walden *et al.* (2021). Here's What's behind the Violent Protests in the Solomon Islands Capital, Honiara. *ABC News*. 25 de noviembre de 2021. <https://www.abc.net.au/news/2021-11-25/solomon-islands-protests-explainer-china-taiwan/100648086>
- Walker, T. (2019). The Chinese Coal "ban" Carries a Significant Political Message. *The Conversation*. 28 de febrero de 2019. <https://theconversation.com/the-chinese-coal-ban-carries-a-significant-political-message-112535>
- Wallis, J. y Batley, J. (2020). How Does the "Pacific" Fit into the «Indo-Pacific»? The Changing Geopolitics of the Pacific Islands. *Security Challenges*. 16 (How does the 'Pacific' fit into the 'Indo-Pacific?'). www.smh.com.au/politics/federal/china-eyes-vanuatu-military-base-in-plan-with-global-
- Wesley-Smith, T. y Porter, E. A. (2010). «Oceania Matters. *China in Oceania: reshaping the Pacific?* 13-43. Nueva York y Oxford, Berghahn Books.
- Wroe, D. (2018). Chinese Wharf in Vanuatu Raising Eyebrows across the Pacific. *The Sydney Morning Herald*. <https://www.smh.com.au/politics/federal/the-great-wharf-from-china-raising-eyebrows-across-the-pacific-20180411-p4z8yu.html>

- Xinhua. (2022). China ready to bolster comprehensive strategic partnership with Pacific Island countries: Chinese FM. *Xinhua*. 30 de mayo de 2022.
- Yang, J. (2009). China in the South Pacific: Hegemon on the Horizon? *Pacific Review*. 22 (2): 139-58. <https://doi.org/10.1080/09512740902815292>
- (2011). China in Fiji: displacing traditional players? *Australian Journal of International Affairs*. 65 (3): 305-21. <https://doi.org/10.1080/10357718.2011.563778>
- Zhang, D. (2019). Perceiving China's Influence in the Pacific: The Case of Solomon Islands. *The Diplomat*. 18 de octubre de 2019. <https://thediplomat.com/2019/10/perceiving-chinas-influence-in-the-pacific-the-case-of-solomon-islands/>
- Zhang, Y. (2007). China and the Emerging Regional Order in the South Pacific. *Australian Journal of International Affairs*. 61 (3): 367-81. <https://doi.org/10.1080/10357710701531537>

Artículo recibido: 3 de octubre de 2022.

Artículo aceptado: 29 de noviembre de 2022.

Asja FIOR

Graduada en Periodismo (UCM) y Máster en Teoría Política y Cultura Democrática (UCM). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3743-2099>

Oleg LUKIN

Graduado en Periodismo (UCM) y Máster en Política Internacional (UCM).

Miguel MARTÍN

Miembro del Grupo de Estudios de Semiótica de la Cultura (GESC). Licenciado en Filosofía por la Universidad de Valladolid (UVa) y Doctor en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0834-1064>

Correo: kmiguelmartink@gmail.com

Una aproximación semiótica a los discursos de Putin para una diplomacia eficaz

A Semiotic Approach to Putin's Speeches for Effective Diplomacy

Resumen

Siguiendo los planteamientos de la semiótica de la cultura, en este artículo se aborda el conflicto que se ha acentuado entre Rusia y Occidente tras la invasión de Ucrania. Concretamente, se analizan tres intervenciones del presidente Vladimir Putin durante el año 2021 con el fin de describir cómo se configura el universo de sentido en el que se pretende situar a Rusia en el mundo y frente a sus adversarios. Al

respecto, el análisis se centra en las principales isotopías de su discurso, en su estructura narrativa y en las estrategias enunciativas. Sobre esta base, se destacan las principales oposiciones que se establecen entre la cultura rusa y la occidental y las razones que imposibilitan un diálogo amistoso y constructivo en el momento presente. Se finaliza proponiendo una mirada hacia el futuro y argumentando cómo se podría favorecer una relación diplomática más eficaz entre Rusia y Europa.

Palabras clave

Semiótica de la cultura, análisis del discurso, Rusia, Occidente, futuro.

Abstract

Following the approaches of the Semiotics of Culture, this article deals with the conflict accentuated between Russia and the West after the invasion of Ukraine. Specifically, three interventions by President Vladimir Putin during the year 2021 are analyzed in order to describe how the universe of meaning in which Russia is intended to be placed in the world and against its adversaries is configured. In this regard, the analysis focuses on the main isotopies of his discourse, on his narrative structure and on enunciative strategies. On this basis, the main oppositions that are established between Russian and Western culture and the reasons that make a friendly and constructive dialogue impossible at the present time are highlighted. It ends by proposing a look towards the future and arguing how a more effective diplomatic relationship between Russia and Europe could be promoted.

Keywords

Semiotics of culture, Discourse analysis, Russia, the West, Future.

Citar este artículo:

Fior, A.; Lukin, O. y Martín, M. (2022). Una aproximación semiótica a los discursos de Putin para una diplomacia eficaz. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 20, pp. 103-134.

Introducción

La presente investigación aspira a ofrecer una óptica alternativa de la guerra de Ucrania, así como observar, desde el punto de vista semiótico, las relaciones entre Europa y Rusia. Escogemos esta metodología por su utilidad para las ciencias sociales, ya que vivimos en mundos de significados y la mirada semiótica nos permite apreciar cómo se construye el sentido de los universos culturales en los que nos encontramos inmersos. En este caso, tal y como veremos a continuación, tomaremos como objeto de estudio tres intervenciones de Vladimir Putin y nos centraremos en identificar las principales isotopías de estos discursos, la estructura narrativa sobre la que se sustentan sus planteamientos y el modo en el que se construye la imagen de *otro* frente al que se configura no solo la propia identidad de Rusia, sino también la del pueblo ruso. Nuestras conclusiones no pasan por alto la confrontación político-económica desencadenada a raíz de la invasión de Ucrania, sino que responden a cómo abordar este tipo de fenómenos tomando en consideración el plano cultural y comunicativo, dos dimensiones fundamentales para el replanteamiento futuro de cualquier relación diplomática. En esta línea, consideramos que algunas propuestas sugeridas por parte de dirigentes europeos —como, por ejemplo, el planteamiento de que Ucrania ceda el territorio ocupado a Rusia—, no resuelve en absoluto el problema que hemos identificado, no presenta cimientos sólidos para una mejora de la relaciones con Rusia en el futuro e incluso puede agravar la confrontación entre esta y Ucrania a medio y largo plazo.

La intención de realizar este trabajo nació tras la lectura del artículo «Putin on Democracy», de Olesya Zakharova (2021)¹, donde la autora analiza cómo el presidente ruso reformula y resignifica conceptos como «democracia», «libertad» o «derechos humanos», sustituyéndolos por otros términos como «identidad» y «patriotismo». Teniendo en cuenta esta aportación, surgió la idea de realizar un análisis sobre distintos discursos en los que se reflejase cómo Vladimir Putin ha logrado configurar un universo de sentido bien definido en torno a su concepción de Rusia. Los textos elegidos para esta labor han sido la Conferencia del Club Valdai, a partir de ahora referido como Valdai (21 de octubre de 2021)²; el discurso en el Ministerio de Asuntos Exteriores dirigido a su cuerpo diplomático, referido a partir de ahora como MID —siglas del ministerio en ruso— (18 de noviembre de 2021)³; y la rueda de prensa anual, que será citada como rueda de prensa (22 de diciembre de 2021)⁴. La razón de

1 Zakharova, O. (2021). Putin on democracy. En: *Ridde Russia* [en línea]. [Consultado: 1 de diciembre de 2021]. Disponible en: <https://ridl.io/en/putin-on-democracy/>

2 Kremlin. (2021). Valdai Discussion Club meeting. En *Kremlin* [en línea]. [Consultado: 15 de enero de 2022]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66975>

3 Kremlin. (2021). Expanded meeting of the Foreign Ministry Board. En *Kremlin* [en línea]. [Consultado: 15 de enero de 2022]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/67123>

4 Kremlin. (2021). Vladimir Putin's annual news conference. En *Kremlin* [en línea]. [Consultado: 15 de enero de 2022]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67438>

esta elección fue por la proximidad temporal entre los tres y por su heterogeneidad temática. Esta última idea, la de la heterogeneidad, creemos que es imprescindible para llevar a cabo una descripción más completa de la semiosfera a la que nos referimos⁵.

La invasión de Ucrania, ¿un momento explosivo?

Meses antes del 24 de febrero de 2022, cuando Vladimir Putin ordenó iniciar una «operación militar especial» en territorio ucraniano, tropas y tanques rusos se apostaron en la frontera entre Rusia y la región del Donbass. Los servicios de inteligencia estadounidenses alertaron de una invasión inminente, pero numerosos analistas internacionales consideraron esta opción como improbable. En el caso de España, el exministro de Asuntos Exteriores José Manuel García Margallo —si bien no descartó esta opción—, argumentó en una tertulia radiofónica que un conflicto entre Rusia y la OTAN era prácticamente imposible, ya que conduciría a un escenario bélico sin precedentes al entrar en juego hasta cuatro potencias nucleares: Rusia, EE. UU., Reino Unido y Francia⁶. Asimismo, siendo entrevistado en televisión afirmó que debíamos estar poco preocupados sobre las posibilidades de que estallase un conflicto armado en Ucrania y, menos aún, que ello involucrase a tropas estadounidenses: «A mí me parece, desde la prudencia, que lo que podría haber son ataques de misiles desde Bielorrusia o desde Crimea. [...] Creo que habrá pocas probabilidades de un conflicto armado. [...] Si hay conflicto sería la III Guerra Mundial; también creo que no va a haber un enfrentamiento bélico entre tropas terrestres»⁷. El 25 de febrero todo cambió: lo improbable se convirtió en una certeza y tropas rusas comenzaron a avanzar hacia Kiev con el objetivo, en palabras del ministro de Relaciones Exteriores Serguéi Lavrov, de proteger a la población rusa asentada en Ucrania y «desnazificar» el país⁸. Desde entonces, cientos de editoriales —haciendo un ejercicio de retrospectiva— pusieron el acento en la no tan inesperada decisión de Putin.

5 Cabe señalar también que los discursos originales están en ruso. Nosotros utilizaremos en este artículo la traducción realizada al inglés por el Kremlin. Las citas en español que referimos son de traducción propia.

6 Bretos, A. (15 de febrero de 2022). Intervención del ex-ministro Margallo en el programa de radio 'Hora 25' de la Cadena Ser. [Twitter]. [Consultado: 20 de febrero de 2022]. Disponible en: <https://twitter.com/AimarBretos/status/1493554961350905862>

7 Telemadrid. (2022). Margallo descarta una guerra en Ucrania: «Debemos estar poco preocupados». En: [www.Telemadrid.es](http://www.telemadrid.es) [vídeo en línea]. 14 de febrero de 2022. Disponible en: [Consultado: 1 de marzo de 2022]. <https://www.telemadrid.es/programas/buenos-dias-madrid/Margallo-Ucrania-guerra-2-242377607--20220214112645.html>

8 Europapress. (2022). Lavrov insiste en «desmilitarizar» y «liberar» Ucrania para evitar que sea una «herramienta» contra Rusia. En: *Europapress* [en línea]. [Consultado: 1 de marzo de 2022]. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-lavrov-insiste-desmilitarizar-liberar-ucrania-evitar-sea-herramienta-contra-rusia-20220225121000.html>

Sin embargo, a pesar de este tipo de valoraciones hechas *a posteriori*, la invasión de Ucrania por parte de Rusia podría definirse en términos de la semiótica de la cultura como un *momento explosivo*, concepto acuñado por Yuri Lotman para explicar los procesos históricos que acaecen de forma impredecible y rupturista y que inauguran una fase de desarrollo caracterizada por la imprevisibilidad⁹. Si echamos la vista atrás y revisamos cómo se construyó el sentido alrededor de este conflicto, comprobaremos que el mensaje dominante en Europa era uno: «no habrá guerra». Ciertamente es que Estados Unidos llevaba desde finales de 2021 advirtiendo de una invasión rusa de Ucrania, pero cierto es también que la credibilidad y el buen hacer en política internacional de la administración Biden estaba más que entredicho tras su nefasta retirada de las tropas de Afganistán¹⁰. La por entonces denominada «crisis de Ucrania» acaparó, desde principios del año 2022, la famosa *agenda setting* de los medios de comunicación de nuestro país y del resto del continente; gran parte de las noticias, informaciones, tertulias y columnas de opinión giraban en torno a esta temática. Sin embargo, primaba el claro convencimiento de que no se produciría ninguna guerra; porque se veía como algo prácticamente imposible. A partir del 19 de enero de 2022 Estados Unidos refuerza el argumentario de que la invasión de Rusia es inminente y el propio presidente de Ucrania, Volodymyr Zelensky, asegura que no tiene información acerca de una invasión inmediata. El 21 de febrero, tras un previo alto al fuego y una aparente retirada de algunas tropas rusas, Putin reconoce la independencia de las regiones de Lugansk y Donetsk. Tres días después, el 24 de febrero, el presidente ruso anuncia una «operación militar especial» y las tropas rusas atacan Ucrania.

A través de este caso concreto vemos cómo se produce el momento de la explosión cuando: un determinado suceso inesperado supone una ruptura o discontinuidad de la lógica causal de la historia y da pie, así, a lo casual. Este momento, explica Jorge Lozano (2018), se coloca en la intersección entre el pasado y el futuro, en una dimensión casi atemporal, y una de sus consecuencias más importantes es, como sostiene Lotman (1993), la resemantización de la memoria. Con ello, Lotman se refiere al hecho de que un determinado suceso, si lo observamos desde el futuro hacia el pasado, no será percibido como un acontecimiento casual, sino que lo interpretaremos como la única forma de desarrollo posible. Este desconcierto inicial, lo vemos incluso una vez producida la invasión, cuando, como relata el escritor y analista Keith Gessen, nadie podía dar crédito a lo que estaba ocurriendo, pero aun así se atrevían a aventurar que el conflicto sería una «guerra relámpago» o una imitación de lo que ocurrió en Crimea:

⁹ Los momentos explosivos se contraponen a lo que Lotman denomina procesos graduales, que se dan cuando los acontecimientos históricos se desarrollan siguiendo un movimiento continuo y gradual que presupone un desarrollo previsible (cfr. Martín *et al.* 2021).

¹⁰ Por otro lado, en la primavera de 2021 también se produjo una concentración de tropas rusas similar en la frontera con Ucrania. A continuación, referenciamos un artículo que recoge la cadena de acontecimientos hasta su retirada: lukin, O. (2021). La entrada de Ucrania traería más problemas que soluciones a la OTAN. En: *El orden mundial* [en línea]. [Consultado: 1 de marzo de 2022]. Disponible en: <https://elordenmundial.com/la-entrada-de-ucrania-traeria-mas-problemas-que-soluciones-a-la-otan/>

«Nadie creía que las cosas fueran por el buen camino, pero ninguna de las personas con las que hablé, algunas de ellas bastante bien conectadas, pensó que fuera a producirse una invasión. De hecho, pensaban que Putin tenía entre manos una estrategia de *diplomacia coercitiva*¹¹. Consideraban que las agencias de inteligencia estadounidenses que advertían de una posible invasión habían perdido la cabeza. Quedé con amigos, escuché sus reflexiones, analicé los *distintos escenarios posibles*. Aun en el caso de que se produjera una invasión, un escenario poco probable —decían—, todos estábamos de acuerdo en que acabaría rápidamente. Sería como Crimea: una operación quirúrgica, muy precisa, por la superioridad tecnológica abrumadora de Rusia. Putin siempre había sido muy cauteloso; el tipo de persona que nunca inicia una batalla que no está segura de ganar. Sería terrible, pero relativamente indoloro. Fue un error. *Todos nos equivocamos*» (Gessen, 2022).

Del mismo modo se puede ver cómo, desde el comienzo de la invasión, nos encontramos ante una especie de histeria colectiva que vaticina que lo peor aún está por ocurrir. Así, se pueden leer una gran cantidad de columnas y piezas informativas que se han hecho eco del miedo de la ciudadanía a una III Guerra Mundial, de cómo se ha disparado el interés y la compra de búnkeres y refugios antibombas, o de aquellos que han hecho acopio de reservas frente a una posible debacle de la economía mundial. Citamos, a continuación, algunos ejemplos:



Ilustración 1. Jason Horowitz, 2022.



Ilustración 2. Amanda Mars, 2022.

¹¹ La cursiva es de los autores. Hemos querido destacar aquellas frases o palabras pertenecientes a los discursos del Kremlin que ponen de manifiesto las descripciones señaladas anteriormente por nosotros. En este sentido, a lo largo de las citas que se encuentran en el cuerpo del texto y también en las que se destacan en párrafos aparte con las citas completas, aparecerá en varias ocasiones esta forma de señalar los conceptos. Las cursivas serán siempre nuestras.



Ilustración 3. El Periódico, 2022.

Por medio de estos titulares podemos ver sumariamente cómo el desarrollo de la guerra de Ucrania es un acontecimiento marcado por la impredecibilidad y, en consecuencia, un escenario abierto a un enorme abanico de posibilidades. En este sentido, supone un gran reto para la diplomacia internacional saber cómo afrontar esta situación, sobre todo en relación con Rusia. Por ese motivo consideramos pertinente entender su posición en este conflicto y, con ello, atender a algunos de los discursos de su presidente, Vladimir Putin.

Acercamiento a los discursos de Putin

Cuando nos acercamos a un texto, uno de los principales elementos a los que debemos atender para su análisis son las reiteraciones y repeticiones que se dan en el plano semántico, lo que en semiótica se denominan *isotopías*. Gracias a ellas, el destinatario tiene la posibilidad de seguir un determinado recorrido de lectura, así como la oportunidad de adecuar su interpretación al sentido con el que fue producido ese texto. Esto no garantiza que el mensaje sea decodificado tal y como quiere el enunciador, sin embargo, contribuye a la coherencia del discurso. Según el planteamiento de Umberto Eco (cfr. 1994), un texto es un artificio para producir su propio lector modelo. Esto es, un lector-tipo en función del que se crea la obra y sobre el que el lector empírico debe lanzar conjeturas para poder acceder a sus diferentes niveles de sentido. Esto significa que para interpretar el sentido de un texto el lector empírico no ha de hacer suposiciones sobre las intenciones del autor empírico, sino del autor modelo, es decir, aquél que, como estrategia textual, tiende a producir un determinado lector modelo a lo largo de la obra (cfr. Eco: 1989). En situaciones de conflicto como la que estamos viviendo, sin embargo, los análisis que se realizan de los discursos de Putin pecan de querer atribuir a sus palabras una intencionalidad que justifique la imagen monstruosa que de él se está construyendo. A este respecto, el mismo Eco alertaba de que no se debía confundir *lector modelo* con *lector empírico*. El primer término se refiere al lector que la propia obra prevé y crea a través de un conjunto de estrategias textuales; el *lector empírico*, en cambio, es aquél que no está obligado a leer un texto de un determinado modo: «el lector empírico puede leer de muchas maneras, y no existe ninguna ley que le imponga cómo leer, porque a menudo usa el texto como un recipiente para sus propias pasiones, que pueden proceder del exterior del texto, o este mismo se las puede excitar de manera casual» (Eco, 1996: 16).

Isotopías y recorridos de lectura

Tomando esto en consideración, atenderemos a los discursos de Putin citados en la introducción, donde se puede identificar una clara isotopía basada en una relación de gran contraste. Esta se halla entre lo que denominaremos *Rusia y anti-Rusia*, que a su vez reúne muchas otras líneas temáticas que se enmarcan en esta primera oposición.

Esta primera gran isotopía —basada en la oposición entre el bien, que corresponde a Rusia, y el mal, que corresponde a sus enemigos— la vemos en la iteración de temas que se contraponen y que marcan y definen el discurso. Así nos encontramos con el antagonismo formado entre Rusia y Occidente, bloque compuesto principalmente, según el enunciador, por Europa y Estados Unidos. A este último país se le acusa de una gran cantidad de males, pero sin referirse a él directamente, sin apenas nombrarlo. Pues bien, en el interior de esta oposición englobante encontramos varias líneas de significación que marcan la coherencia de los textos. Así está la idea del «sano conservadurismo» (*Valdai*) frente a lo políticamente correcto y la desviación moral; la de los Estados nacionales y soberanos frente a la globalización y las instituciones de gobernanza global; o la de la justa armonización entre Estado y mercado —Putin pone de ejemplo a China— frente al capitalismo salvaje e inhumano.

Dentro de las distintas líneas temáticas que componen los discursos, cabe destacar las que podríamos llamar como la *isotopía de los valores*, la *isotopía de la reconceptualización* y la *isotopía de la geopolítica*.

Comenzando por la primera isotopía, en los textos analizados Putin hace una constante referencia a los valores conservadores frente a la desviación que representa Occidente. Marcando unas claras relaciones de semejanza, llega a hablar en términos de «valores reales», «sano conservadurismo» o «conservadurismo optimista» (*Valdai*), frente al proceso de pérdida de valores que se está llevando a cabo en Occidente, a quien acusa de abandonar las nociones tradicionales de madre, padre, familia e incluso género, de anteponer lo políticamente correcto por encima de todo y de querer difundir y expandir esta ideología de autoproclamado progreso a otros Estados soberanos. A este respecto, tras una pregunta en el Club Valdai el presidente declara lo siguiente:

«Do you know what the trick is? The trick is that of course there is a lot of diversity and every nation around the world is different. Still, something unites all people. After all, we are all people, and *we all want to live*¹². *Life is of absolute value*. In my opinion, the same applies to *family as a value*, because what can be more important than *procreation*? Do we want to be or not to be? If we do not want to be, fine. You see, adoption is also a

12 Una vez más se aprecia en estas declaraciones de Putin un intento de apropiación y resignificación de los conceptos y términos occidentales. En este sentido, al escuchar estas primeras tres frases señaladas es fácil recordar la letra de la canción *We are the World*, de USA for Africa, por ejemplo cuando dice: «When the world must come together as one / There are people dying / Oh, and it's time to lend a hand to life / The greatest gift of all».

good and important thing, but to adopt a child someone *has to give birth to that child*. This is the *second universal value* that cannot be contested. I do not think that I need to list them all. You are all smart people here, and everyone understands this, including you. Yes, we do need to work together based on these shared, universal values» (Kremlin: *Valdai*, 2021).

Aquí puede verse reflejada la categorización del sistema de valores que realiza Putin en nombre de Rusia. Por encima de todo están la vida, que tiene un valor absoluto, y el valor de procrear. Estas dos nociones se contraponen automáticamente con cuestiones como el aborto, el matrimonio homosexual, la defensa de los derechos lgtbi+, el supuesto adoctrinamiento de los niños y, en definitiva, con todo aquello que el propio presidente de Rusia ha afirmado que «raya en un crimen contra la humanidad y se está haciendo en nombre y bajo la bandera del progreso» (*Valdai*). Se aprecia aquí una clara continuidad entre el eje de la línea temática basada en la importancia de los valores tradicionales y aquella que hemos denominado *isotopía de la reconceptualización*. En sus distintos discursos, Putin realiza una crítica constante al proclamado progreso occidental, pero lo hace atacando también al pasado revolucionario de su propio país, del que no solo no se siente orgulloso, sino al que además acusa de ser el motivo de muchos de los problemas en los que la Rusia actual se ve envuelta, incluida la situación en Ucrania.

«The advocates of so-called ‘*social progress*’ believe they are introducing humanity to some kind of a new and better consciousness. [...] It may come as a surprise to some people, but Russia has been there already. After the 1917 *revolution*, the Bolsheviks, relying on the dogmas of Marx and Engels, also said that they would change existing ways and customs and not just political and economic ones, but the very notion of *human morality* and the foundations of a healthy society. The destruction of age-old values, religion and relations between people, up to and including the *total rejection of family* (we had that, too), encouragement to inform on loved ones – all this was proclaimed progress and, by the way, was widely supported around the world back then and was quite fashionable, same as today. By the way, *the Bolsheviks were absolutely intolerant of opinions other than theirs*» (*Valdai*).

Este intento de resignificar algunos conceptos o, más bien, de querer disputárselos al bloque occidental, lo vemos con la idea de progreso, pero también con la de civilización, con el cambio climático o con la globalización, dibujando relaciones de contigüidad entre los distintos conceptos. Respecto al de «civilización», Putin se refiere a él en muchas ocasiones vinculándolo con el enemigo. Cuestiona qué tendrá de civilizado un sistema económico como el capitalismo salvaje promovido por Occidente, que sume en la pobreza y la desigualdad a muchos países y millones de personas. Así como trata de subrayar sus supuestas contradicciones: «¿Dónde están los fundamentos humanitarios del pensamiento político occidental? Parece que no hay nada allí, solo una charla ociosa» (*Valdai*). Por su parte, asegura, hablando en nombre de la nación rusa, que ellos saben dónde posicionarse: del lado de los más desfavorecidos, ayudándoles y promoviendo un Estado del bienestar armonizado con el mercado —poniendo como

ejemplo China— tanto en Rusia, como en todos aquellos países que son explotados por Occidente en son de la globalización. En esta misma línea, nos encontramos también con la cuestión del cambio climático. Al respecto, Putin acusa a Europa y a Estados Unidos de querer asumir el derecho de dictar la agenda climática por sí solos, cuando Rusia ha tomado una posición avanzada en la transformación verde y en la digitalización. Además, señala a Occidente de mostrarse hipócrita en este ámbito al igual que en el de la inmigración, la economía o la globalización, subyugando una vez más a los países pobres y en vías de desarrollo.

Asimismo, nos parece interesante destacar la reiterada oposición que marca entre el concepto de Estado soberano y su antagonista, la globalización. Esta es promovida por Estados Unidos por sus propios intereses para expandir su sistema económico y su hegemonía cultural. De tal gravedad es el asunto que el presidente ruso expone la necesidad de haber reformado la Constitución con el fin de redefinir la política exterior del país¹³:

«Importantly, our Fundamental Law has now sealed such basic ideas and values as loyalty to the homeland, respect for our native tongue, history, culture and traditions of our predecessors. This is everything that unites our people around common ideals and determines the vector for the development of the sovereign, independent and peace loving Russian state, an active member of the international community» (Kremlin: *MID*, 2021).

En definitiva, en todos los textos analizados hay una constante reiteración que señala los males que ha provocado la ofensiva globalizadora occidental. Defiende que solo un refortalecimiento de los Estados soberanos puede proteger a sus ciudadanos y detener esta expropiación de las tradiciones y valores propios frente a los valores que alguien, por sus propias razones, ha llamado universales» (*Valdai*). A este respecto, también señala la escasa efectividad de muchas instituciones de gobernanza global, como, según su punto de vista, ha demostrado la pandemia del coronavirus.

Llegamos, así, a la tercera línea de significación que manifiestan los discursos analizados, la *isotopía de la geopolítica*, la cual consideramos fundamental para entender cómo articula Putin la coherencia de estos textos y la defensa de sus ideas. Vuelve a establecer esa constante oposición que marca a Rusia y su enemigo y lo hace trazando una línea temporal. Así, se refiere en repetidas ocasiones al pasado para demostrar la poca fiabilidad de la palabra de Europa, Estados Unidos y la OTAN; y lo hace además aprovechando una pregunta sobre la cuestión de Ucrania:

13 En la misma línea de la reforma constitucional, está en fase de evaluación un proyecto de ley que fija y especifica cuáles son los valores rusos: Ministerio de Cultura de la Federación de Rusia. (2022). «Обсуждение Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей приостановлено». En *Ministerio de Cultura de la Federación de Rusia* [en línea]. [Consultado: 1 de marzo de 2022]. Disponible en: https://culture.gov.ru/press/news/obsuzhdenie_osnov_gosudarstvennoy_politiki_po_sokhraneniyu_i_ukrepleniyu_traditsionnykh_rossiyskikh/

«Consider what happened in the late 1980s - early 1990s [...], when everyone assured us that an eastward expansion of NATO infrastructure after the unification of Germany was totally out of the question. Russia could be absolutely sure of this, at the very least, so they said. But those were public statements. What happened in reality? *They lied*. And now they challenge us to produce a document that actually said that.» (Kremlin: *Valdai*, 2021).

Del mismo modo, utiliza referencias históricas para señalar el punto de inflexión en el que se encuentran el tablero geopolítico y el orden mundial, hasta ahora conocidos, creados con la Guerra Fría. En esta línea temática, el presidente ruso nombra a muchísimos países y bloques, explicitando con quién se alinea: China, a quien dice defender y proteger de las injerencias y oportunismos occidentales; los países en vías de desarrollo, los Estados de Asia central, los Estados africanos, América Latina y el Caribe. Con quién quiere seguir cooperando y uniendo lazos: Bielorrusia, la India y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental. Y con quién tiene relaciones insatisfactorias, que son Europa, Estados Unidos y la OTAN. Es destacable el hecho de que en estos textos Putin insiste en la idea de que se está configurando un nuevo orden mundial tras el declive de Occidente y que por primera vez se hace sin una guerra previa, señalando que se trata de una disputa cultural. Vuelve así a retomar, pues, las principales isotopías de su discurso: las de la defensa de los valores tradicionales, los Estados soberanos e incluso la de una identidad cultural panrusa, frente a las desviaciones occidentales, la globalización y el oportunismo con los países y ciudadanos más débiles.

«This *transformation* is not a mechanical process and, in its own way, one might even say, is unparalleled. Arguably, political history has no examples of a stable world order being established without a big war and its outcomes as the basis, as was the case after World War II. So, we have a chance to create an extremely favourable precedent. The attempt to create it after the end of the Cold War on the basis of Western domination failed, as we see. The current state of international affairs is a product of that very failure, and we must learn from this» (Kremlin: *Valdai*, 2021).

Como vemos, los discursos del presidente ruso se construyen sobre la base de la oposición *nosotros versus ellos*. El *nosotros* está asociado a Rusia, alrededor de cuyo eje se mueven todos los sanos valores y la buena voluntad de defender a los países en vías de desarrollo; mientras que el *ellos* se identifica con Occidente, que se vincula constantemente con la depravación, la hipocresía y el oportunismo.

Estrategias y marcas enunciativas

Otro elemento importante en análisis del discurso es atender a las estrategias enunciativas, pues es por medio de la enunciación como el hablante configura su propia subjetividad, es decir, se construye como un sujeto diferenciado del resto y se presenta ante el mundo (cfr. Benveniste: 1997). En ese sentido, cuando atendemos a

las declaraciones de Putin es especialmente relevante el modo en el que establece una relación con sus potenciales destinatarios, así como las modificaciones que se dan en el plano enunciativo en función de quiénes son sus interlocutores. Por ejemplo, en el encuentro con la diplomacia rusa (*MID*), Putin comienza su intervención hablando en primera persona del singular dirigiéndose a Lavrov y su equipo de diplomáticos para darles la bienvenida. Sin embargo, a partir de ese momento adopta la primera persona del plural y el enunciador se convierte en un *nosotros inclusivo* que engloba tanto al propio hablante como a sus interlocutores: «*Hoy, nuestra agenda se centra en la implementación de la política exterior de Rusia y las tareas prioritarias para el futuro [...]*». A este respecto, se refiere a las recientes modificaciones que ha sufrido la Constitución donde se han sellado ideas y valores como la lealtad a la patria, el respeto a la lengua nativa, la historia, la cultura y las tradiciones con las que se pretende unir al pueblo ruso y convertir su país en un estado soberano, independiente, amante de la paz y miembro activo de la comunidad internacional. Sobre esta base establece un conjunto de obligaciones que invita a asumir a su cuerpo diplomático: «Lo principal es que *nuestra política exterior debe continuar asegurando las condiciones más cómodas y seguras para el desarrollo de Rusia, resolviendo ambiciosas tareas socioeconómicas y mejorando el nivel de vida de nuestro pueblo*». En este punto, la forma del discurso vuelve a cambiar. El enunciador desaparece completamente y se camufla en la tercera persona: «Rusia se compromete...», «Rusia está dispuesta...». Tras estas apreciaciones en las que se acentúa el compromiso de Rusia con la estabilidad y la paz internacionales y la lucha contra amenazas como el cambio climático, el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva; el enunciador vuelve adoptar la primera persona del plural: «*Nuestra propuesta de celebrar una cumbre de estados [...] está en consonancia con este enfoque de principios*». Demostrándose, así, en apenas unas pocas frases, la facilidad con la que el hablante puede adoptar diferentes posiciones a lo largo de un mismo discurso.

Tal y como sostiene Benveniste (1997), toda producción discursiva puede ser considerada inicialmente como subjetiva, pues es el resultado de una apropiación individual de la lengua por parte de un hablante concreto: «El lenguaje está organizado de tal forma que permite a cada locutor apropiarse la lengua entera designándose como yo» (*ibid.*: 183). En función de cómo se presente ese *yo*, el sujeto enunciador construirá una imagen de sí mismo frente a su interlocutor a quien tratará de afectar de alguna manera: «El enunciador se sirve de la lengua para influir de algún modo sobre el comportamiento del alocutario, dispone para ello de un aparato de funciones» (*ibid.*). Entre esas funciones el mismo Benveniste distingue la interrogación, la intimidación o la aserción. En ese sentido, un hablante no siempre se representa de la misma manera, dependiendo de a quién se esté dirigiendo ofrecerá una apariencia u otra. Esto mismo se puede ver reflejado perfectamente en la rueda de prensa anual de 2021. El periodista Petr Kozlov pregunta al presidente Vladimir Putin acerca de las organizaciones que se han designado por parte del estado como «indeseables» o «agentes extranjeros» y le pide su opinión respecto a que el poder quede concentrado en pocas manos:

«*You often talk about history, and you know it. Probably, you remember that each time power in Russia was concentrated in the hands of one*

person in the absence of active opposition, when Russia was in a state of active, acute confrontation with the West, ultimately this situation prompted a response which plunged the country into the abyss of wars and revolutions. *Do you not think that you, possessing all the power, are now laying the foundation, perhaps, for such wars and revolutions?»* (Kremlin: *Rueda de prensa*, 2021).

Putin, lejos de ofrecer su opinión personal respecto a las apreciaciones del periodista, adopta la primera persona del plural y argumenta que los adversarios de Rusia siempre han tratado de destruir la nación que él representa desde dentro: «En primer lugar, hablando de la historia, como recordatorio, *nuestros oponentes han estado diciendo* a lo largo de los siglos que *Rusia no puede ser derrotada*, sino que *solo puede ser destruida desde dentro*, lo que lograron con éxito durante la Primera Guerra Mundial, o más bien, después de que terminó, y luego en la década de 1990, cuando la Unión Soviética estaba siendo desmantelada desde el interior». Una vez hecha esta alusión histórica, se refiere a la polémica decisión de señalar a organizaciones y medios de comunicación como «agentes extranjeros» y la justifica sobre la base de una ley aprobada en Estados Unidos, nación a la que todos consideran «el faro de la democracia», pero que a los ojos de Putin es mucho menos liberal de lo que se afirma continuamente. En palabras del mandatario ruso, su país —al contrario que EE. UU.— no prohíbe las actividades de este tipo de entidades: «No prohibimos el trabajo de estas organizaciones; solo queremos que las organizaciones que participan en actividades políticas internas en Rusia expliquen y divulguen claramente las fuentes de financiación de sus operaciones. Eso es todo, pueden seguir haciendo lo que están haciendo. *Nuestra ley es mucho más liberal*». Sobre la base de esta estrategia enunciativa, camufla su opinión en un *nosotros* y establece una clara oposición entre Rusia y EE. UU., a quien considera como un agente externo que trata de desestabilizar internamente su país y destruirles.

En la misma línea ofrece una contestación a la periodista Irada Zeinalova, cuya pregunta —tal y como está formulada— se presenta alineada con los intereses de Rusia: «durante las últimas semanas los medios de comunicación mundiales han estado alimentando la tensión, diciendo que los rusos están llegando, que Rusia planea atacar a Ucrania y quiere la guerra. Te llama gente seria, hablas con ellos y les explicas nuestra posición, pero no se calman. [...] Señor presidente, ¿para qué debemos prepararnos?». La periodista establece una oposición entre ciertos medios extranjeros y la posición rusa. A lo que Putin responde adoptando la primera persona del singular: «Intentaré dar una respuesta corta, pero tendré que empezar por el principio». A esta breve introducción, le sucede una explicación de la posición que Rusia adoptó respecto a las repúblicas soviéticas tras la disolución de la URSS:

«We even helped those new republics to get back on their feet, and we worked, were ready to work and are still working together with their governments, whatever their foreign policy priorities. Suffice it to recall our relations with President [Viktor] Yushchenko and Prime Minister [Yulia] Timoshenko, who indicated, like the current Ukrainian leadership, their absolutely pro-Western position. But we worked with them anyway» (Kremlin: *Rueda de prensa*, 2021).

A partir de ahí, se hace referencia a una serie de sucesos ocurridos en Ucrania desde 2014:

«*But what happened in 2014? A bloody coup, people were killed and burned alive. I am not talking now about who was right and who was to blame. Obviously, Ukrainian citizens were rightfully indignant and displeased at what was happening in the country. The then president, Yanukovich, had agreed to everything. Three foreign ministers —of Poland, Germany and France— guaranteed the peaceful development of the situation and the peace process. I talked with the US president at that time at his initiative. He asked me to support this process as well. Everyone agreed but then a coup took place in a day or two [...]*» (Kremlin: Rueda de prensa, 2021).

Sobre la base de esta argumentación señala a los posteriores mandatorios ucranianos como golpistas y a los países occidentales colaboradores de este golpe como responsables del conflicto desencadenado en Ucrania:

«The Ukrainian authorities twice attempted to resolve the Donbass problem by force although we persuaded them not to do this. I personally persuaded Mr. Poroshenko: Anything but military operations! Yes, yes, he said and then resorted to force. What was the result? Encirclement, losses and the Minsk agreements. [...] *They adopted a law on indigenous people and announced that the Russian people who lived on this land, on their own land, were not indigenous*» (Kremlin: Rueda de prensa, 2021).

Nuevamente Putin elabora un discurso en el que prevalece la oposición *nosotros* versus *ellos*, con la particularidad de que en este caso no se trata de agentes extranjeros que tratan de destruir Rusia internamente, sino de movimientos políticos periféricos que tratan de constituir una anti-Rusia en espacios donde habita mayoritariamente población rusa y donde culturalmente esta lengua ha sido la predominante: «Los rusos y la población de habla rusa están siendo expulsados de sus tierras históricas, eso es lo que está sucediendo [...]».

Muy diferente es la contestación que da a la periodista china Ao Li, quien pregunta al líder ruso acerca de cómo deben entenderse las relaciones que se han establecido entre China y Rusia a lo largo del siglo XXI: «Recientemente mantuvo conversaciones con el presidente de China, Xi Jinping, por videoconferencia. Usted comentó que las relaciones entre Rusia y China son un verdadero ejemplo de cooperación entre los Estados en el siglo XXI. Hoy, ante la complicada coyuntura internacional actual, ¿cómo debemos entender esta descripción?». A lo que Vladimir Putin, siguiendo la forma discursiva adoptada en anteriores réplicas, responde en primera persona del plural. Ahora bien, en este caso no con el fin de diferenciarse específicamente de un *ellos*, sino para enfatizar los distintos niveles de colaboración que existen entre ambos países:

«In terms of the economy, [...] China is our biggest trade and economic partner with which we cooperate in many different fields. In terms of energy, *both China and Russia committed to achieve carbon neutrality by*

2060. [...] *We continue to cooperate in nuclear energy, high technology and space – in almost every industry, including technology-intensive sectors. Our people-to-people cooperation includes organising mutual years of youth exchanges, years of science, education, culture and so on. [...] We cooperate on security [...] We cooperate in space and aviation [...] Ours is an overarching partnership of strategic nature that has no precedents in history, at least not between Russia and China*» (Kremlin: Rueda de prensa, 2021).

Como vemos al principio, la periodista adopta la primera persona del plural para hablar probablemente en nombre del pueblo chino: «¿cómo debemos entender esta descripción?». Al respecto, Putin ofrece una respuesta que no solo deberíamos interpretar como dirigida a los periodistas que allí se encuentran presentes, sino también a aquellos en nombre de los cuales la periodista se cuestiona cómo se deben entender las relaciones entre China y Rusia y a los que se hará llegar estas declaraciones a través de la agencia de noticias a la que representa esta periodista.

Polifonía de voces

Por último, consideramos destacable algunas figuras retóricas que se dan en las distintas intervenciones del mandatario ruso. A este respecto, en análisis del discurso, se dice que una de las principales funciones de introducir citas, dichos y refranes en una determinada producción discursiva es un modo de introducir una voz distinta a la del enunciador. Todo ello con el fin no solo de contribuir a una polifonía de voces en el discurso, sino también para reforzar los argumentos de quien nos habla¹⁴. A lo largo de todo el texto, el enunciador introduce distintas voces para sostener su discurso e introducir nuevas cuestiones. Entre estas construcciones es abundante la formulación de preguntas con su consecuente respuesta. Tomemos en consideración el siguiente ejemplo extraído del discurso de Valdai: «la pregunta es a dónde movernos, qué rendir, qué revisar o ajustar». A lo que responde: «estoy convencido de que es necesario luchar por valores reales». Esta formulación permite plantear modalidades de competencia que se traducen a menudo en un *deber y/o poder-hacer*. De la misma forma, se introducen redefiniciones de conceptos. Por ejemplo, cuando Putin se pregunta qué es el derecho internacional, responde lo siguiente: «no se puede exigir que un estado se implique en algo por lo que no se ha suscrito. Esto se llama imponer el deseo de alguien sobre otros países». Aprovechando, así, para deslegitimar de nuevo a los organismos supranacionales.

Otras estrategias de manipulación se pueden apreciar en la presencia de supuestas ideas populares o de saber común producto de la actualidad. A través de lo que Cicourel denomina «reciprocidad de perspectivas en procedimientos interpretativos»,

¹⁴ Como sostuvo Bajtin, al introducir la palabra del otro en nuestro discurso le conferimos a estas palabras algo de nuestra propia voz.

el enunciador asume que «los otros ven las cosas y asignan significado a objetos y acontecimientos en su mismo modo» (Cicourel en Lozano, 1982:46). Esta idea queda ilustrada en la siguiente cita referida a la pandemia del Covid-19 (*Valdai*): «la pandemia, que en teoría supondría agrupar a la gente y luchar contra una común amenaza masiva, se ha convertido en un factor divisivo en vez de unificador». La voz introducida es completamente indefinida y se presenta una supuesta concepción general del mundo. Su intención es formular una premisa con el fin de refutarla e incidir en la división social e internacional señalando la deficiente cooperación global.

Durante la primera parte del discurso del Club Valdai también aparece una cita expresa de Martin Luther King: «tengo un sueño de que mis cuatro hijos un día vivan en una nación en la que no sean juzgados por el color de su piel, sino por su carácter». Putin la reformula y la integra dentro de su discurso para crear un efecto de sentido contrario al que pretendía el texto original. Luther King se refería al racismo de su época y su lucha por la igualdad racial. Putin, en cambio, la utiliza para señalar cómo la sociedad estadounidense se ha vuelto racista —según él, de manera inversa— favoreciendo a las personas racializadas por encima del resto. La cita entra en una nueva relación dialógica y permite nuevas significaciones a través de la que intermedia la propia voz del enunciador (cfr. Bajtín en Lozano, 1982:149) ofreciendo, así, la posibilidad de una nueva interpretación¹⁵: «se pueden utilizar las palabras de otro para, a través de ellas, y sin dejar de mostrar que son de otro, expresarse uno mismo» (Lozano, 1982:149).

Asimismo, subrayamos la importancia del uso de refranes y proverbios. No tanto por su numerosa presencia —aunque esta es también destacable—, sino por participar en la fórmula introductoria de alguno de los discursos de Putin como el pronunciado en Valdai¹⁶. Concretamente se citan dos: uno chino («Dios, sálvanos de vivir en tiempos de cambio») y otro ruso («luchar contra las dificultades con la mente y contra los peligros con la experiencia»). El primer refrán alumbra el texto en varias claves. De por sí es introducido refiriendo que «en las décadas recientes muchos han citado un proverbio chino», añadiendo una voz más a su discurso que sostiene la valía y consistencia de lo que se dirá a continuación. No solo es Putin quien cita el refrán, sino que son «muchos» los que lo hacen y, por tanto, los que comparten su idea. El dicho se refiere a los peligros que entraña un cambio brusco. Al mismo tiempo, es introducida la idea de tradicionalismo ligada a un producto de la cultura popular como

¹⁵ Este tipo de citas, como se explica en *Análisis del discurso* (Lozano *et al.*, 1982), utilizan las palabras del otro para expresarse uno mismo. De este modo, a pesar de que el enunciador se pueda identificar con la cita enunciada, no se hace responsable del enunciado citado. Asimismo, las citas de autoridad también sirven para calificar al locutor enunciado y atribuirle una actitud o un determinado estado pasional.

¹⁶ El hecho de que se comience con un refrán indica al oyente que lo que se va a enunciar a continuación debe interpretarse sobre la base de lo que alumbra ese dicho. De otro modo, no se introduciría esa referencia a modo de epígrafe. La presencia de ese elemento al inicio del texto, además de situar al destinatario respecto a lo que va a escuchar, cohesionan el conjunto del discurso.

es el refrán y que por su mera pronunciación se convierte en una autorreferencia a la propia cultura que evoca, en este caso la china y la rusa. A continuación, Putin asocia los «tiempos de cambio» con la idea de «crisis» y describe este concepto aludiendo a su escritura en chino, que consiste en dos ideogramas que significan respectivamente «peligro» y «oportunidad». Dado que, según él, «ya vivimos en tiempos de cambio», se trata de hacer ver al destinatario que se abre un tiempo de posibilidades y, por tanto, de poder modificar la estructura de gobernanza internacional. A partir de aquí agrega a su discurso el refrán ruso que dice «lucha contra las dificultades con la mente y contra los peligros con la experiencia», estableciéndose así una obligación de atender a la experiencia en tiempos de crisis. A lo que añade que Rusia tiene una larga experiencia en afrontar situaciones de cambios y de revoluciones sociales: «Nosotros en Rusia, por desgracia, conocemos muy bien esto por nuestra propia experiencia». La experiencia de la que habla el presidente ruso se presenta como historia interpretada y se refiere a ella como «lecciones de nuestra difícil y a veces trágica historia». Según su planteamiento, Rusia tiene la competencia para hablar sobre cómo afrontar momentos de cambio social y cultural porque los ha experimentado en varias ocasiones. Asimismo, Putin, al utilizar la primera persona del plural, se adueña como enunciador de la idea de Rusia y presenta su propia conclusión como si fuese la del conjunto del país.

Valores y antivalores en el discurso de Putin

La naturaleza de discursos como a los que nos estamos refiriéndonos aquí, es decir, discursos que apelan al destinatario para que se posicione a favor o en contra de unos determinados planteamientos, suele generarse —como sostenía Paolo Fabbri (2018)— sobre la base de una axiología. En ese sentido, nos obliga a atender a cómo se articulan los valores que se presentan en las intervenciones de Putin, qué tipo de relaciones jerárquicas se establecen entre ellos y qué valores se presentan como opuestos. Como señala Paolo Fabbri, los elementos que conforman la axiología de un determinado grupo no pueden ser analizados de forma aislada, sino que se ha de tomar en consideración la jerarquía y las relaciones sintagmáticas que se establecen entre ellos dentro de un determinado discurso (cfr. Fabbri en Martín, 2018). Dos sociedades pueden compartir entre sí un mismo conjunto de valores y diferir en el modo en el que estructuran su moral, su modo de comportarse o sus leyes.

Precisamente sobre la base de un régimen axiológico es cómo se configura la estructura narrativa de un determinado relato y se trata de manipular al sujeto para que inicie un determinado programa de acción. Ese sujeto —en ocasiones— es el propio destinatario, de ahí que sea tan importante centrarnos en este aspecto cuando analizamos un discurso, pues de ese modo nos será más sencillo identificar las estrategias de persuasión y manipulación que se tratan de ejercer sobre aquél al que va dirigido un determinado mensaje. Tomando esto en consideración, podríamos afirmar que detrás de todo relato siempre hay una axiología, es decir, un régimen de valores asociado al mundo que se representa. En el caso del discurso que Putin dirige al equipo de diplomáticos rusos se puede apreciar muy claramente esta estructura. Comienza

su intervención aludiendo a la Ley Fundamental donde se recogen los principios que desde su punto de vista unen al pueblo ruso y sobre la base de estos elementos, establece los objetivos de su política exterior:

- Asegurar las condiciones de desarrollo social y económico de Rusia.
- Desarrollar asociaciones y relaciones constructivas mutuamente beneficiosas con el fin de afrontar retos y amenazas comunes.
- Defender los principios de la ONU.
- Mantener la paz y estabilidad internacionales.

A continuación, Putin menciona dos escenarios en los que considera fundamental la diplomacia: la pandemia y el cambio climático. Al respecto pide que exista una cooperación real entre los Estados para derrotar al virus y afrontar el reto de la descarbonización y la mejora de la eficiencia energética. Si bien identifica ambas cuestiones como desafíos mundiales, señala que el papel de sus diplomáticos debe ser principalmente el de contrarrestar los intentos de la UE y de EE. UU. de dictar cuál debe ser la agenda climática a nivel global. Según sus planteamientos, Rusia tiene una posición avanzada en la transformación verde y en la digitalización.

Para defender la posición rusa en el mundo, llama a sus diplomáticos a que con sus acciones se sigan fortaleciendo los lazos con compatriotas en el extranjero, todo ello con el fin de preservar la identidad cultural panrusa; y que se siga creando un ambiente de amistad, seguridad y cooperación con el espacio postsoviético. En este mismo discurso presenta a la diplomacia rusa como un elemento clave en la solución de conflictos regionales como la crisis de Ucrania o en la lucha contra el terrorismo internacional en países como Afganistán. En ambos casos, acusa a los «socios occidentales» de no llevar a cabo una buena labor de mediación y de ser poco fiables. Asimismo, Putin se refiere a la importante labor que tienen los diplomáticos rusos a la hora de establecer alianzas estables y duraderas con otros países y regiones del mundo como China, India, Oriente Medio, los Estados africanos, América Latina, el Caribe o los países europeos. Al respecto, a pesar de señalar la importancia que tiene para Rusia el establecimiento de relaciones amistosas con la Unión Europea, reconoce que estas atraviesan grandes dificultades y acusa a la OTAN, especialmente a EE. UU., de romper los mecanismos de diálogo y de acercar su infraestructura militar a sus fronteras. Putin termina su intervención agradeciendo la tarea que realiza el servicio diplomático y promete mejorar sus recursos y condiciones de trabajo, ya que la importante carga que soportan es fundamental para cumplir los objetivos internacionales de Rusia.

Como se puede comprobar en este discurso, se está tratando de persuadir y manipular a los responsables de la diplomacia rusa para que sigan un determinado programa de acción, todo ello sobre la base de unos principios y valores que se citan al comienzo de esta intervención. A partir de ahí, el discurso se desarrolla sobre la base de una estructura que da forma a un relato en el que los diplomáticos rusos deben asumir una serie de deberes con el fin de alcanzar la prosperidad, paz y seguridad que se merece el pueblo ruso. Para ello, se considera necesario que se establezcan una

serie de alianzas y que se superen los obstáculos que representan los adversarios de Rusia en el mundo. Según las palabras de Putin, esto no solo beneficiará a su propio país, sino al conjunto de la humanidad, ya que se garantizarán la paz y la estabilidad internacionales y se fomentará la creación de relaciones constructivas que beneficiarán a las partes intervinientes. Esto traducido al esquema actancial propuesto por Greimas podría visualizarse del siguiente modo:

- DESTINADOR: principios y valores recogidos en la Constitución.
- SUJETO: servicio diplomático.
- OBJETO: desarrollo social y económico; paz y seguridad, defensa de la soberanía estatal; afrontar amenazas comunes.
- DESTINATARIO: pueblo ruso / humanidad.
- ADYUVANTE: China, India, Estados africanos, países europeos, etc.
- Oponente: OTAN/EE. UU./Unión Europea.

Es precisamente a través de este tipo de discursos como podemos introducirnos en el universo de sentido sobre el que descansan los planteamientos de Putin y comprender cómo él —como enunciador— pretende situar a Rusia en el mundo actual en confrontación con otro tipo de universos de sentido como el del mundo occidental. Desde este punto de vista, sus declaraciones no deben ser analizadas de un modo fragmentario, sino que forman parte de un todo sobre el que descansa el sentido de la realidad que se construye y que da forma a los hechos que se presentan en los textos a los que aquí nos referimos. Ese todo se denomina en semiótica de la cultura *semiosfera* y se refiere al espacio semiótico que posibilita que un determinado elemento de nuestra realidad cobre un significado u otro. Cuestión nada superficial, ya que nos conduce a interpretar lo *real* no como algo ajeno a los textos, sino precisamente como resultado de ellos. De ahí que sea tan complejo y difícil determinar la *verdad de los hechos* en una situación de conflicto como la guerra de Ucrania, pues los sucesos a los que nos refieren unos y otros solo cobran significado cuando se introducen en el mundo del texto¹⁷. Desde este punto de vista, no es la realidad la que da sentido a nuestro lenguaje, sino al revés; y el significado de las cosas no se determina en función de su esencia real, sino de un determinado lenguaje que organiza la realidad conforme a unos códigos, una axiología o un determinado conjunto de relatos. La semiótica, en principio, no tiene la pretensión de demostrar si son o no reales los acontecimientos que se cuentan en un texto, sino de analizar su significación.

17 Para la semiótica, la realidad se configura en los textos. Si bien no niega la existencia de la realidad empírica, se considera que el conocimiento que tenemos sobre el mundo está mediado por diferentes sistemas de significación. Asimismo, desde un punto de vista semiótico, la verdad en el discurso no es una representación de una verdad exterior: el enunciador que trata de producir verdad debe preocuparse de producir discursos que produzcan un efecto de sentido, al que podemos llamar verdad. Se trata de lo que Greimas denominaba *veridicción*.

La construcción de este universo de sentido y su acentuación en los últimos meses, sobre todo tras la declaración de la invasión, ha modificado también su estructura interna. Cada elemento que pueda amenazar o desestabilizar la estructura de poder es considerado *anticultura*. En otras palabras, son intolerables. Son percibidos como elementos dañinos para la propia cultura, como pervertidos, herejes, bárbaros. Un buen ejemplo que muestra este funcionamiento es apreciar la etiqueta de «agente extranjero» con la que han sido calificadas distintas organizaciones sociales, medios de comunicación e incluso personas físicas en la Federación de Rusia durante los últimos años. Estas organizaciones se ven obligadas a comunicar su categorización como agente extranjero en cada comunicado realizado a través de medios, entre otras restricciones y controles. La explicación oficial de este señalamiento se debe a que representa ideas o intereses de lo que el gobierno ruso considera el enemigo. Según hace notar Putin en su discurso, «la sociedad rusa debería conocer qué posición toma alguien o qué piensan sobre procesos políticos internos o sobre algo más, pero también deberían conocer que son financiados por el exterior» (*Valdai*). La simple influencia exterior o el desacuerdo con el funcionamiento interno del sistema les convierte en términos lotmanianos en lo que se categorizaría dentro de la *anticultura* (cfr. Lotman 1995: 70). Del mismo modo, ocurre con partidos políticos opositores, a quienes la estructura de poder hostiga y desprestigia¹⁸.

Una descripción más concreta de lo que se considera como desviado de la cultura rusa podemos verlo reflejado en el proyecto de ley referido anteriormente sobre el listado de valores ruso: «la dignidad, la familia tradicional, el patriotismo, la prioridad de lo espiritual sobre lo material, la memoria histórica, el colectivismo y la unidad de los pueblos de Rusia». Todo aquello contrario a estos ideales podría ser calificado como *anticultura*¹⁹. Véase, por ejemplo, «el culto al egoísmo, la negativa a servir a la patria, la negativa a continuar con los valores de la procreación, la negativa a percibir a Rusia positivamente dentro de los parámetros históricos», entre otros puntos que aparecen en el listado. El sentido de muchos de estos ideales es apenas descrito o especificado, lo que obliga al destinatario a tener que interpretar qué se quiere decir, al mismo tiempo que posibilita que el legislador —dado que aún es un proyecto de ley— pueda reformular lo que se entiende por este tipo de valores y, por tanto, cómo puede ser sancionada su transgresión con total arbitrariedad.

¹⁸ Sobre ellos recae la pasión de la *vergüenza*. Tal y como la define Yuri Lotman, la vergüenza se proyecta hacia el interior, hacia el nosotros, a diferencia del miedo que se refiere al otro, y se orienta hacia el rechazo de lo traicionero dentro de su propio sistema. Los sujetos etiquetados de agente extranjero son así hostigados y desprestigiados públicamente.

¹⁹ El proyecto de ley al que nos referimos señala directamente las fuentes de esta desviación cultural en completa coherencia con los discursos de Putin: Estados Unidos y sus aliados, reformas en el campo de la cultura sin tener en cuenta la tradición, etc. Estos valores no solo son impulsados por la estructura de poder central, sino que han sido también reconfigurados gradualmente durante años reconceptualizando ideas compartidas con Occidente, tal y como mencionábamos en la nota 5 cuando nos referíamos al artículo «Putin on Democracy» de Olesya Zakharova (2021).

A partir del inicio de la guerra esta actitud se ha visto refortalecida. Tras el momento de la explosión se han acentuado las fronteras haciendo constar la diferenciación cultural. Cualquier manifestación en contra de la invasión puede ser penada con hasta quince años de cárcel al ser considerada por las autoridades rusas como «des crédito del ejército ruso». De la misma forma, cualquier postura que no sea la oficial con respecto al conflicto es vista como desinformación. También ha cambiado la postura con respecto a los ucranianos. El discurso ruso oficial ha pasado a distinguir entre ucranianos y rusos que viven en Ucrania. Esta misma acentuación de la dicotomía *nosotros/ellos* se puede ver en Ucrania. Para los ucranianos, los rusos han pasado de ser calificados de «ocupantes» a «orcós»²⁰, adquiriendo obvias características populares relacionadas con la anticultura: no hablan nuestra lengua, la balbucean; son salvajes y tienen características físicas monstruosas; nos invaden y quieren destruir nuestra cultura; entre otras.

Rusia como actor en el mundo: ¿una alternativa a Occidente?

Como hemos visto, una de las principales recurrencias del discurso de Putin es la dicotomía que establece entre la cultura rusa y el mundo occidental. En ese sentido, configura una imagen de Rusia en contraposición a la de Occidente, a quien señala como su enemigo y como el origen de muchos de los grandes problemas y desequilibrios que existen en el mundo actual. Se trata de la oposición universal *nosotros versus ellos*, una oposición de altísima semioticidad fundamental para configurar la identidad de cualquier sujeto individual o colectivo: sin un *otro* no puede haber conciencia de uno *mismo*²¹.

Al respecto, son muchos los estudios y disciplinas que se han ocupado de la alteridad y todos ellos coinciden en entender este término como aquello que designa

20 Como ejemplo de este fenómeno podríamos encontrar las siguientes noticias del medio ucraniano Ukrinform: UKRIFORM (2021). Ocupantes violan el alto el fuego en siete ocasiones. En *Ukrinform* [en línea]. [Consultado: 30 de abril de 2022]. Disponible en:

<https://www.ukrinform.es/rubric-defense/3369296-ocupantes-violan-el-alto-el-fuego-en-siete-ocasiones.html>. UKRIFORM (2021). Columnas de equipo militar ruso se dirigen desde Simferópól hacia la región de Jersón. En *Ukrinform* [en línea]. [Consultado: 30 de abril de 2022]. Disponible en: <https://www.ukrinform.es/rubric-ato/3467401-columnas-de-equipo-militar-ruso-se-dirigen-desde-simferopol-hacia-la-region-de-jerson.html>

21 Así lo apuntan las distintas disciplinas que se ocupan de la dimensión social y cultural del ser humano y así lo afirmó Lotman cuando se refirió a la construcción del mundo griego en oposición al mundo de los bárbaros (cfr. Lotman, 1984). En palabras de Umberto Eco, «puesto que para hacer la guerra se necesita a un enemigo con quien luchar, el carácter ineluctable de la guerra se corresponde con lo ineluctable de la elección y construcción del enemigo» (2016:19). En este sentido, Putin construye a lo largo de los tres textos analizados en este artículo la imagen de lo que él denomina Occidente — conformado por Estados Unidos, Europa, la OTAN y demás organizaciones de gobernanza global, aun siendo miembro de las mismas— como el enemigo.

las experiencias de la diferencia y de lo extraño (García Canclini, 2007). Entre ellas se encontraría la caracterización del enemigo, que, como precisa Umberto Eco, muchas veces no responde a una amenaza *real*, sino a una construcción amenazante del *otro*: «desde el principio se construyen como enemigos no tanto a los que son diferentes y que nos amenazan directamente (como sería el caso de los bárbaros), sino a aquellos que alguien tiene interés en representar como amenazadores, aunque no nos amenacen directamente» (Eco, 2016: 8). A ello añade que los *otros*, en tanto que enemigos, no son solo los que están fuera o se consideran extraños por su lejanía, sino también los que están entre nosotros y no se amoldan a unas determinadas costumbres, hablan diferente, tienen rasgos físicos que los hacen destacar del resto de la masa social o tienen gustos culinarios distintos. Piénsese, por ejemplo, en el caso de los guetos judíos de la Venecia renacentista (Sennett, 2014) o, más reciente, en los mal llamados inmigrantes de segunda o tercera generación. En la misma línea, cuando se atiende al discurso de Vladimir Putin se puede apreciar cómo trata de señalar al propio pueblo ucraniano —especialmente a sus gobernantes— dentro los *otros*, a pesar de que Rusia, en muchos casos, comparte con ellos lengua, cultura y parentesco. Algo similar ocurre también con Europa, a quien trata de asemejar —cuando no confundir— con EE. UU., obviando que los lazos culturales que unen al viejo continente con Rusia son muchos y muy potentes.

En todo proceso en que el *otro* se construye como el enemigo tiene una importancia principal la *pasión del miedo*²², en torno a la cual se tienden a crear, como sostenía Lotman, amenazas *a priori* inexistentes (cfr. Lotman, 2008). Del mismo modo, el miedo también sirve para camuflar el poder de un determinado bando sobre otro, haciendo percibir a ciertas minorías como un peligro real que atenta contra unas indefensas mayorías:

«La mayoría social, para motivar su propio miedo irracional frente a una minoría insignificante a la que se niega cualquier posibilidad de defenderse, crea una situación absolutamente mistificada: esa misma minoría se presenta como misteriosamente poderosa [...]. Pero la mayoría se personifica a sí misma en la figura de un niño indefenso, torturado y asesinado a manos de peligrosos enemigos» (Lotman, 2008: 24).

Este mismo fenómeno se puede ver reflejado con claridad en el conflicto de Ucrania. Rusia, en palabras de Putin, dice sentirse amenazada por lo que se denomina el «Régimen de Kiev», a pesar de su inferioridad militar, económica y demográfica, debido a su hostigamiento sobre la población rusa asentada en Ucrania²³. Todo ello con la intención de señalar al gobierno de este país como una potencia que está promoviendo

22 Del mismo modo que en el apartado anterior se hacía referencia a la vergüenza como aquella pasión que se genera entre nosotros, en el seno de una misma semiosfera cultural, el miedo corresponde al ellos. Se siente vergüenza en relación con nuestros semejantes y miedo en relación al otro (cfr. Lozano, 1979).

23 Ver apartado 2, declaraciones de Putin sobre lo sucedido en Ucrania en 2014.

un proceso de nazificación con ayuda de Occidente y de la OTAN. A ello se le une el constante desprecio por lo que se identifica como «cultura occidental», a la que señala como la principal responsable de favorecer la desintegración social y la barbarie en sus áreas de influencia. En oposición, Rusia se erige como la portadora de los verdaderos valores, defensora del sano conservadurismo, de las familias y de la procreación. Del mismo modo, frente a la imagen globalista, oportunista y egoísta que se dibuja de Occidente —a quien acusa de maltratar las vidas humanas en son de un capitalismo salvaje, de ser adalides de la globalización cuando les conviene y de levantar muros en sus propias fronteras—, Rusia se presenta como un actor internacional dispuesto a ayudar a los países pobres y en vías de desarrollo, a realizar acciones humanitarias de gran calado, a contribuir a la paz mundial y a luchar contra las injusticias y la amenaza neonazi.

Sobre esta base, Putin defiende un modelo de gobernanza internacional que no gire en torno a Occidente y sus estructuras globalistas, sino que se sostenga más bien sobre el reconocimiento de la soberanía nacional de cada Estado. Según sus planteamientos, cada país parece ser representado como una entidad cultural única y homogénea, cuyo desarrollo se correspondería con un mecanismo interno propio. Sin embargo, contradictoriamente, dentro de su mismo discurso no se excluye la posibilidad de que existan potencias regionales y que se conciban espacios de seguridad más allá de las fronteras de un determinado país. En ese sentido, Putin defiende que los países fronterizos, lejos de guiarse por los preceptos desviados de Occidente, deben alinearse con los intereses de Rusia con el fin de preservar la identidad cultural panrusa; o, dicho de otro modo, Putin presenta a su país como una fuerza civilizatoria que tiene como misión, entre otros objetivos, expandir el modelo cultural que él representa frente al declive occidental. De este modo, se cuestiona la estabilidad del actual orden mundial y se pretenden cambiar las reglas del juego: «este tipo de capitalismo no funciona», llega a afirmar Putin. En contraposición, halaga y llama a colaborar con otros actores como China, India o Brasil con quienes dice querer «redistribuir la balanza de poder para redistribuir la riqueza entre los países más pobres». Por otro lado, cuando otros actores como Turquía cuestionan la posición de poder que ostenta Rusia en estructuras como la ONU, el presidente ruso desvía la atención alegando la misma importancia de otros Estados y defiende la opción conservadora: «no debemos darnos prisa» (*Valdai*)²⁴.

Ahora bien, todo este planteamiento parece haberse derrumbado a raíz de la invasión de Ucrania. Las sanciones económicas y culturales por parte de Occidente, el descrédito internacional por el fracaso del propósito inicial de la intervención militar,

24 Cabe destacar aquí que, para el presidente ruso, cualquier especie de estructura de poder transnacional —incluso la interpretación del derecho internacional— debe ser concebida de acuerdo con los intereses de sus miembros. Pese a que en esta misma idea se basan múltiples estructuras como la ONU o la Unión Europea, critica y deslegitima su existencia al ser imposible la obediencia y coordinación de todas las partes en este tipo de estructuras. Paradójicamente, sí considera efectiva a la OTAN, a quien señala como una amenaza directa en asuntos de seguridad.

la evidencia de la corrupción sistémica de la Federación de Rusia, la tibia respuesta de supuestos aliados como China y un largo etcétera, han desacreditado la imagen que Rusia decía querer representar en el mundo. Después de tratar de imponerse como bastión del conservadurismo, ha sido responsable de iniciar un proceso completamente impredecible en el plano de las relaciones internacionales. No solo se ha roto el equilibrio internacional hasta ahora existente, sino que se ha reconfigurado la estructura interna de Rusia respecto a la acentuación de las amenazas exteriores. Es decir, en términos de semiótica de la cultura, el universo de sentido construido a través de los discursos de Putin, se ha visto afectado por el proceso explosivo inaugurado con la invasión. Esto se puede ver reflejado en el aumento y endurecimiento de las represiones políticas y la limpieza de elites en la estructura de poder. La reconfiguración de su propia concepción de la estructura externa ha comenzado a influir en la reorganización de su estructura interna (cfr. Lotman 1993).

Ucrania vs. Rusia / Rusia vs. Occidente: oposiciones acentuadas a raíz de la guerra

El discurso de Putin puede considerarse, hasta cierto punto, la cara inversa de lo que ha ocurrido internamente en Ucrania. Tras su independencia en 1991, los distintos gobiernos de este país han tratado de configurar un discurso nacional propio sobre la base de su desvinculación de Rusia, con quien el pueblo ucraniano compartía numerosos lazos históricos y culturales. Concretamente, desde 2014, tras la revolución del Euromaidán, se ha acentuado esta tendencia a través de diversas iniciativas que tienen como principal objetivo diferenciar la nación ucraniana de la cultura rusa. Un buen ejemplo de ello es el trabajo desempeñado por el Instituto de Memoria Nacional de Ucrania²⁵, que incidió en la creación de nuevos símbolos y héroes nacionales caracterizados por la lucha de la independencia de su comunidad. También se apostó por la popularización del idioma ucraniano frente al ruso y se llevaron a cabo programas conocidos como «descomunización» y «desrusificación». La forma en la que se abordaron estos proyectos colocó a Rusia como país «colonizador» y a su cultura como «invasora». De este modo se fue configurando también la caracterización de la otredad. El nuevo relato señalaba a Rusia como una cultura extraña bajo cuyo dominio Ucrania había sido una víctima²⁶.

25 Lukin, O. (2021). Cómo Ucrania está reescribiendo su historia para alejarse de Rusia. En: *El Orden Mundial* [en línea]. [Consultado: 15 de marzo de 2022]. Disponible en: <https://elordenmundial.com/como-ucrania-esta-reescribiendo-su-historia-para-alejarse-de-rusia/>

26 Se trata de una reinterpretación de la historia basada en las necesidades actuales, en este caso nacionalistas. Los acontecimientos de la historia de Ucrania que la separan de Rusia adquieren mayor relevancia frente a los que la unen. Se aprecia, por tanto, la idea que presenta Yuri Lotman de que la propia cultura establece qué es lo que se debe recordar y qué olvidar. La conmemoración llevada a cabo por parte del Instituto de Memoria Nacional funciona como un mecanismo de formación de textos para el desarrollo cultural y nacional de Ucrania.

A su vez, la posición rusa respecto a Ucrania es particularmente diferente. Tal y como se puede apreciar en el artículo de Putin «On the Historical Unity of Russians and Ukrainians»²⁷ (2021), Rusia considera a Ucrania como parte del mismo universo cultural. En ese sentido, el pueblo ucraniano formaría parte de la cultura panrusa y aquél que reniega de ella se le consideraría contaminado por ideas occidentales²⁸.

Por otro lado, el discurso de Putin se retroalimenta con numerosas declaraciones de líderes europeos y estadounidenses que dan por hecho la oposición entre Rusia y Occidente, afianzando, así, esta división y trasladándola a otras esferas de nuestra sociedad, fundamentalmente a través de los medios de comunicación. Véanse aquí algunos ejemplos de la prensa española:



Ilustración 4: Pablo Pardo, 2022.



Ilustración 5: ABC, 2022.



Ilustración 6: Carlos de Barrón, 2022.



Ilustración 7: Maía Sahuquillo, 2021.

Tomando en consideración esta situación de conflicto, cabe preguntarse sobre la eficacia de los servicios diplomáticos. Tal y como hemos visto, Putin divide el mundo entre los países «que se sintieron ganadores tras la Guerra Fría» (*Valdai*) —identificados fundamentalmente con Occidente—, y el resto del mundo. Según él, los primeros han tratado de imponer un orden internacional a su antojo a través del globalismo y de organismos transnacionales que no respetan la soberanía nacional. Sin embargo, este sistema está en decadencia y «el dominio internacional de Occidente (...) está dando paso a un sistema diverso», uno multilateral sostenido por la soberanía de cada Estado-nación. En este escenario, para Vladimir Putin no hay aliados ni enemigos, sino coincidencia o no de intereses nacionales y en este momento los intereses de la Unión Europea no coinciden con los de Rusia porque actúan conforme a los intereses

27 Kremlin. (2021). On the Historical Unity of Russians and Ukrainians. En: *Kremlin* [en línea]. [Consulta: 15 de enero de 2022]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>

28 Siguiendo los planteamientos de Lotman, aquí no actuaría el miedo —pasión relacionada con el enemigo—, sino la vergüenza, pasión que se dirige hacia un sujeto de la misma comunidad que ha traicionado a los suyos tolerando y aceptando al enemigo.

de EE. UU. Esto no significa que niegue el diálogo con estos actores, pero critica su modo de proceder y de negar la soberanía de cada Estado-nación²⁹.

En el punto de partida para la diplomacia, no solo hay que tener en cuenta los posibles intereses rusos con los que se pueda establecer la comunicación, sino en qué términos se puede dar esta. Tal y como hemos dejado constancia, los actores del espacio internacional para Putin son los Estados-nación. Por lo tanto, los organismos supranacionales como la Unión Europea o la OTAN no se sitúan como interlocutores válidos, ya que no deberían poder imponerse frente a un Estado.

Por otro lado, el gobierno de un Estado debe representar los intereses de sus ciudadanos. Sin embargo, según Putin, el gobierno ucraniano precisamente no representa los intereses de los suyos. Esta idea de los intereses no representados se puede apreciar en la siguiente cita: «parece que al pueblo ucraniano no se le permite ni se le permitirá formar legalmente cuerpos de poder que representen sus intereses, que la gente tiene incluso miedo de responder a encuestas». Por lo tanto, para Putin, el gobierno ucraniano tampoco se considera un interlocutor válido. En consecuencia, además de estos problemas para construir una comunicación entre unos actores que Rusia considere equitativa, aparece un supuesto problema de intereses y confianza. Putin invoca el problema de la seguridad, la amenaza de la expansión de la OTAN, una cuestión que difícilmente se puede garantizar si la persona representante «puede estar aquí un día y quizás reemplazada al día siguiente». Para él los cambios en un gobierno democrático se plantean como una amenaza para la construcción de relaciones diplomáticas, ya que pueden suponer un reinicio de estas.

Rusia y Europa: futuro necesario

Cabe preguntarnos ahora cómo es posible establecer una comunicación diplomática eficaz para resolver un conflicto pese a las dicotomías que impiden el diálogo entre dos esferas o universos culturales aparentemente antagónicos.

La historia, desde el punto de vista de la semiótica de la cultura, no debe ser vista únicamente como una concatenación de sucesos causales³⁰. Tal y como apuntábamos en el primer apartado, en los momentos explosivos domina la casualidad y el futuro se presenta como un haz de posibilidades equiprobables entre sí. Es precisamente

29 Putin defiende los canales de comunicación con Occidente como la ONU, que califica «con valor duradero, al menos por ahora»; y las reuniones con el presidente estadounidense Joe Biden en 2021.

30 Vladimir Putin ha señalado en numerosas ocasiones la invasión como la única opción posible para resolver el conflicto de Ucrania, como si esta situación se presentase como la consecuencia lógica de una serie de desencuentros entre lo que él identifica como «Occidente» y Rusia. Esta posición, sin embargo, sería cuestionable desde el punto de vista de Lotman, dado que lo sucedido —si bien se presenta como la única opción posible cuando ya ha pasado— antes de acontecer es una posibilidad entre otras igualmente probables.

en este tipo de situaciones donde el futuro, tal y como sostenía el semiólogo Jorge Lozano (2020), se convierte en un tiempo de la historia³¹. Esta ya no es percibida como el resultado de una lógica causal, sino como un espacio de significados y sentidos imprevistos e imprevisibles que abrirían la puerta a una infinidad de modelizaciones (futuro soñado, futuro deseado, futuro posible, futuro temido, etc.) que, a su vez, ejercerían un efecto performativo sobre el desarrollo histórico. En ese sentido, al contrario de lo que sostiene el analista Keith Gessen en su artículo de *The Guardian*, consideramos que es precisamente en este momento en el que hay que preocuparse y preguntarse por el futuro:

«Algún día, la guerra terminará, y más tarde, aunque probablemente no tan pronto como uno podría esperar, el régimen en Rusia tendrá que cambiar. Habrá otra oportunidad para acoger a Rusia de nuevo en el concierto de las naciones. Nuestro trabajo en Occidente será entonces hacerlo de forma diferente a como lo hemos hecho esta vez, en el periodo postsoviético. Pero esa es una tarea para el futuro. Por ahora, con angustia y dolor, seguimos a la espera observando la situación» (Gessen, 2022).

Desde su punto de vista, el momento actual sería el de la espera. Sin embargo, si asumimos el planteamiento de Lotman sobre la naturaleza de los procesos explosivos, este momento sería precisamente en el que habría que preguntarse cómo hacer las cosas de forma diferente para no llegar de nuevo al aparente callejón sin salida en el que ha derivado la inesperada invasión de Ucrania. Como decíamos, en este tipo de situaciones donde domina la casualidad, el futuro cobra un valor performativo y puede modificar el transcurso de los acontecimientos. Al respecto, consideramos más que pertinente la pregunta sobre el futuro de las relaciones que se quieren mantener o establecer con Rusia. No tanto desde lo que se denomina «Occidente», como desde lo que hoy conocemos como Europa: ¿cuál es la relación futura que Europa quiere tener con Rusia?, ¿es un futuro posible, querido, deseado, que Rusia y Europa puedan entenderse como un mismo espacio cultural? Dependiendo de la respuesta que se dé a estas preguntas se marcará una u otra apuesta diplomática. A raíz de la guerra desatada en Ucrania se ha hablado mucho de diplomacia, en la mayor parte de casos como un instrumento para establecer sanciones, ajustar cuentas o empujar a la sociedad hacia sentimientos como la revancha o la venganza. Al respecto, consideramos que se debe hablar de un modo que favorezca el restablecimiento de la confianza entre los distintos interlocutores. Se trataría, en términos greimasianos, de sentar las bases de un nuevo *pacto fiduciario* en el que las partes intervinientes sean capaces de ponerse de acuerdo en un conjunto de puntos que posibiliten relaciones constructivas y amistosas:

1. En primer lugar, consideramos que se debe romper la dicotomía Occidente vs. Rusia que se ha acentuado a raíz del conflicto en Ucrania. Esta oposición, sobre

31 En palabras de Jorge Lozano, en este tipo de situaciones el futuro se presenta como necesario, ya que lejos de ser previsible o derivado de un proceso gradual, se convierte en un espacio lleno de significados: <https://gescsemiotica.com/futuro-necesario-jorge-lozano/>

la que descansan muchos de los discursos de Putin, presenta a Occidente como si fuera algo monolítico y homogéneo en contraposición a Rusia. Además, unifica a dos continentes diferentes desde el punto de vista cultural bajo el mismo bloque. En este sentido, pensamos que existen mayores lazos entre el universo de sentido ruso y el europeo. Aceptar esa definición de Occidente y su oposición a priori con Rusia supone asumir que el diálogo entre ambas partes es prácticamente imposible, dado que tal dicotomía se sustenta sobre la base de un fuerte antagonismo, tanto en el plano axiológico como en el plano de los intereses internacionales.

2. Consideramos que se debe hablar más sobre la relación Europa-Rusia. Si bien muchos discursos presentan como el enemigo únicamente a Putin (y no al pueblo ruso), la cuestión sería: y después de Putin, ¿qué? ¿Cuál será la relación que se quiere establecer con Rusia? La caída de la URSS abrió paso a un periodo en el que Rusia se ha sentido humillada, despreciada y no tomada en cuenta en detrimento de los intereses de potencias como EE. UU. Pudo haber sido una ocasión para persuadir y establecer una relación basada en una mayor confianza, cooperación y romper la política de bloques establecida en la Guerra Fría. ¿Derrocando a Putin se pretende corregir esto?
3. Consideramos que la hibridación y la contaminación cultural forma parte, tal y como sostiene la semiótica de la cultura, de la dinámica de cualquier cultura. De hecho, Europa, desde el punto de vista político, puede considerarse como un modelo híbrido nacido durante el periodo de la Guerra Fría. Véase, por ejemplo, los denominados «Estados sociales». Este modelo de Estado, también denominado Estado del bienestar, se podría interpretar como el resultado de un proceso de hibridación entre el liberalismo y el comunismo. No es casualidad que surgiese en los países europeos, lugar de conexión entre ambos universos de sentido. Su aparición, tal y como afirman teóricos como Rino Genovese (1995), evitó la radicalización de ciertos conflictos sociales en Europa durante la Guerra Fría. En este sentido, creemos que se debe apostar nuevamente por el diálogo entre dos sujetos políticos aparentemente distantes, pero que en realidad comparten muchos de sus elementos culturales.
4. Por último, pensamos que entre Rusia y Europa solo existe una interdependencia económica, sino que desde el plano cultural podrían considerarse como parte de la misma semiosfera (literatura, pintura, danza, moda, cine,...). A pesar de que el discurso de Vladimir Putin trata de establecer una división entre Rusia y Occidente, creemos que la cultura europea no se entendería sin la presencia de Rusia. Y viceversa: que la cultura rusa no se podría entender sin Europa.

En ese sentido, creemos que es necesario dibujar un futuro en el que las bases de las relaciones diplomáticas entre Rusia y Europa, lejos de acentuar su aversión, hagan prevalecer el trasfondo cultural que comparten entre sí. Es propio del dinamismo de una cultura estar abierto a la influencia de elementos externos, a transformar su estructura interna a través de la incorporación de elementos ajenos a ella. Por ese motivo, y siguiendo los planteamientos de Lotman, consideramos erróneo tratar de apostar por

el hermetismo. Las crisis culturales en general, y en concreto la que ha sufrido Rusia a lo largo del último siglo, podría ser definida como «la dinámica de un sistema inmóvil y rígido» (Lotman, 2013:116). Creemos que volver a un enfrentamiento de bloques profundizaría esta crisis y, lejos de fortalecer el proyecto europeo, podría afianzar la presencia de movimientos nacionalistas y segregadores dentro de nuestras sociedades.

Referencias bibliográficas

- ABC. (2022). *ABC* [en línea]. [Consultado: 15 de marzo de 2022]. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-preocupacion-occidente-riesgo-rusia-utilice-armas-quimicas-o-biologicas-202203112148_video.html
- Barrón, C. (2022). *Cadena Ser* [en línea]. [Consultado: 21 de abril de 2022]. Disponible en: <https://cadenaser.com/2022/03/23/directo-ultima-hora-de-la-invasion-ucrania-acusa-a-rusia-de-destruir-un-laboratorio-nuclear-en-chernobil/>
- Benveniste, É. (1997a). De la subjetividad en el lenguaje. *Problemas de la lingüística general I*. México DF, Siglo XXI.
- (1997b). De la subjetividad en el lenguaje. *Problemas de la lingüística general II*. México DF, Siglo XXI.
- Eco, U. (1974) [1972]. *La estructura ausente*. Barcelona, Lumen.
- (1989) [1979]. *Lector in fabula*. Milano, Bompiani.
- (1996). *Seis paseos por los bosques narrativos*. Barcelona, Lumen.
- (2016) [2011]. *Construir al enemigo y otros escritos*. Editor digital, Titivillus. <https://acortar.link/UoKoLJ>
- El Periódico. (2022). *El Periódico* [en línea]. [Consultado: 11 de junio de 2022]. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20220602/tercera-guerra-mundial-conflicto-rusia-ucrania-13283171>
- Fabbri, P.; Martín, M. (2018). Entrevista a Paolo Fabbri. En: Lozano, J. y Martín, M. (eds.). *Documentos del presente. Una mirada semiótica*. Madrid, Lengua de Trapo.
- Ministerio de Cultura de la Federación de Rusia. (2022). Обсуждение Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей приостановлено. Ministerio de Cultura de la Federación de Rusia [en línea]. [Consultado: 1 de marzo de 2022]. Disponible en: https://culture.gov.ru/press/news/obsuzhdenie_osnov_gosudarstvennoy_politiki_po_sokhraneniyu_i_ukrepleniyu_traditsionnykh_rossiyskikh_/
- García Canclini, N. (2007). Alteridad. En: Barañano, A.; García, J.; Cátedra, M. y Devillard, D. (ed.). *Diccionario de relaciones interculturales. Diversidad y globalización*. Madrid, Editorial Complutense. Pp. 8-10.

- Genovese, R. (1995). *La tribù occidentale*. Tornio, Bollati Boringhieri.
- Gessen, K. (2022). ¿Era inevitable? Breve historia de la guerra de Rusia en Ucrania. *elDiario.es* [en línea]. [Consultado: 15 de marzo de 2022]. Disponible en: <https://acortar.link/M4ItiF>
- Greimas, A. J. y Courtés, J. (1980). *Introducción a la semiótica narrativa y discursiva*. Buenos Aires, Hachette.
- Hapchyn, S. (2021). La personalidad estratégica de Rusia y su influencia en la relación con Occidente. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 18, pp. 243-270.
- Horowitz, J. (2022). *The New York Times* [en línea]. [Consultado: 20 de marzo de 2022]. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2022/03/17/espanol/europa-guerra-bunker-nuclear.html>
- Kremlin. (2021a). Expanded meeting of the Foreign Ministry Board. *Kremlin* [en línea]. [Consultado: 15 de enero de 2022]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/67123>
- (2021b). Valdai Discussion Club meeting. *Kremlin* [en línea]. [Consultado: 15 de enero de 2022]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66975>
- (2021c). Vladimir Putin's annual news conference. *Kremlin* [en línea]. [Consultado: 15 de enero de 2022]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67438>
- (2021d) On the Historical Unity of Russians and Ukrainians. *Kremlin* [en línea]. [Consultado: 15 de enero de 2022]. Disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>
- Lotman, Y. y Uspenskij, B. (1995) [1975]. *Tipologia della cultura*. Milano, Bompiani.
- Lotman, Y. (1984). *La semiosfera. Semiótica de la cultura y del texto*. Madrid, Cátedra.
- (2008). La caza de brujas. La semiótica del miedo. *Revista de Occidente*. N.º 329. Madrid.
- (2013) [1993]. *Cultura y explosión*. Barcelona, Editorial Gedisa S.A.
- Lozano, J. y Salerno D. (2020). Futuro. Un tempo della storia. En: Lozano, J. y Salerno D. (eds.). *Versus. Quaderni di studi semiotici*. N.º 131.
- Lozano, J.; Peña-Marín C. y Abril, G. (1982). *Análisis del discurso. Hacia una semiótica de la interacción textual*. Madrid, Cátedra.
- Lozano, J. (1979): Introducción a Lotman y a la Escuela de Tartu. En: Lotman, J. y Escuela de Tartu. *Semiótica de la cultura*. Madrid, Cátedra.
- (2015). *El discurso histórico*. Madrid, Ediciones Sequitur.

- Lukin, O. (2021). Cómo Ucrania está reescribiendo su historia para alejarse de Rusia. *El Orden Mundial* [en línea]. [Consultado: 15 de marzo de 2022]. Disponible en: <https://elordenmundial.com/como-ucrania-esta-reescribiendo-su-historia-para-alejarse-de-rusia/>
- Mars, A. (2022). *El País* [en línea]. [Consultado: 21 de abril de 2022]. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2022-04-19/el-fmi-advierte-del-golpe-de-la-guerra-en-ucrania-para-la-recuperacion-economica-global.html>
- Martín, M., Gómez, O. y Lozano, J. (2020). El destinatario de rumores, mentiras y bulos en tiempos de pandemia. En: Sotelo, J. y Martínez, S. (eds.). *Periodismo y nuevos medios. Perspectivas y retos*. Madrid, Gedisa. Pp. 89-106.
- Pardo, P. (2022). *El Mundo* [en línea]. [Consultado: 15 de marzo de 2022]. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2022/02/27/62193565fc6c83085e8b456d.html>
- Sahuquillo, M. (2021). *El País* [en línea]. [Consultado: 15 de marzo de 2022]. Disponible en: <https://cadenaser.com/2022/03/23/directo-ultima-hora-de-la-invasion-ucrania-acusa-a-rusia-de-destruir-un-laboratorio-nuclear-en-chernobil/>
- Sennett, R. (2014) [2011]. *El extranjero: dos ensayos sobre el exilio*. Barcelona, Anagrama.
- UKRIFORM. (2021a). Ocupantes violan el alto el fuego en siete ocasiones. *Ukrinform* [en línea]. [Consultado: 30 de abril de 2022]. Disponible en: <https://www.ukrinform.es/rubric-defense/3369296-ocupantes-violan-el-alto-el-fuego-en-siete-ocasiones.html>
- (2021b). Columnas de equipo militar ruso se dirigen desde Simferópol hacia la región de Jersón. *Ukrinform* [en línea]. [Consultado: 30 de abril de 2022]. Disponible en: <https://www.ukrinform.es/rubric-ato/3467401-columnas-de-equipo-militar-ruso-se-dirigen-desde-simferopol-hacia-la-region-de-jerson.html>
- Zakharova, O. (2021). Putin on Democracy. *Ridde Russia* [en línea]. [Consultado: 1 de diciembre de 2021]. Disponible en: <https://ridl.io/en/putin-on-democracy/>

Artículo recibido: 13 de septiembre de 2022.

Artículo aceptado: 29 de noviembre de 2022.

Anass GOUYEZ BEN ALLAL

*Profesor de Derecho y Relaciones Internacionales, Université Ibn Tofail, Kénitra/
Marruecos*

Correo: anass.gouyez1234@gmail.com

La Unión Europea y la OTAN ante el aumento de poder de China en África y en la cuenca del Mediterráneo: análisis a la luz del Concepto Estratégico de la OTAN 2022

*The European Union and NATO in the
face of China's rise to power in Africa and
the Mediterranean Basin: analysis in the
light of NATO's Strategic Concept 2022*

Resumen

El aumento del poder de China en el mundo alimenta las reticencias de las potencias occidentales, sobre todo de Estados Unidos. En este sentido, el Mediterráneo y África han experimentado en los últimos años un constante aumento del *soft y hard power* de China; una expansión de carácter principalmente económico y comercial, pero también estratégico y político. Si la presencia creciente de China en estos perímetros acentúa los recelos de Occidente, al ver como está China reconstruyendo paulatinamente el orden internacional a su favor, para los países de África y del Mediterráneo en general, China es una oportunidad económica y estratégica importante. Esta dinámica

podría desequilibrar aún más los equilibrios de fuerza en varias regiones en el mundo, fomentando así los conflictos existentes y las rupturas en el orden internacional. Con el objetivo de examinar estas hipótesis, procedemos en el primer apartado de este trabajo a estudiar los objetivos generales de la política exterior de China. En segundo lugar, analizamos la creciente presencia de China en el Mediterráneo y en África, veremos cómo transforma China su colaboración con sus socios, partiendo de lo económico y comercial llegando a lo estratégico y político. En el tercer apartado de este trabajo estudiamos la percepción estadounidense y europea *vis a vis* el aumento en poder de China en el mundo, su influencia en el orden internacional, y la fractura que está creando esto para la Alianza Atlántica. Y finalmente, analizamos el Concepto Estratégico de la OTAN 2022, y veremos cómo la Alianza Atlántica dio marcha atrás y se abstuvo a describir a China como amenaza principal como era previsto antes del estallido de la guerra de Ucrania. En cuanto a la metodología, este trabajo está basado mayoritariamente sobre el análisis de los documentos estratégicos oficiales y las declaraciones oficiales de las partes implicadas¹.

Palabras clave

China, Estados Unidos, UE, OTAN, África, Mediterráneo.

Abstract

The rise of China's power in the world fuels the reluctance of Western powers, especially the United States. In this sense, the Mediterranean and Africa have experienced a constant increase in China's soft and hard power in recent years; an expansion of a mainly economic and commercial nature, but also strategic and political. If the growing presence of China in these perimeters accentuates the misgivings of the West, seeing how China is gradually rebuilding the international order in its favor, for the countries of Africa and the Mediterranean in general, China is an important economic and strategic opportunity. This dynamic could further unbalance the balance of power in various regions of the world, thus fostering existing conflicts and ruptures in the international order. In order to examine these hypotheses, we proceed in the first part of this paper to study the guidelines of China's foreign policy. Secondly, we analyze the growing presence of China in the Mediterranean and in Africa, we will see how China transforms its collaboration from the economic and commercial to the strategic and political. In the third part of this work we study the American and European perception vis-à-vis the increase in power of China in the world, its influence in the international order, and the fracture that this is creating for the Atlantic Alliance. And finally, we analyze the NATO

¹ Cabe resaltar que este trabajo es una parte del resultado del proyecto que llevaba el autor durante el periodo de investigación que ha realizado en el Colegio de la OTAN, en el marco del programa NATO's Mediterranean Dialogue Fellow 2021.

Strategic Concept 2022, and we will see how the Atlantic Alliance backed down and refrained from describing China as the main threat as expected before the outbreak of the Ukraine war. Regarding the methodology, this work is based mainly on the analysis of the official strategic documents, the official statements of the parties involved.

Keywords

China, United States, EU, NATO, Africa, Mediterranean.

Citar este artículo:

Gouyez Ben Allal, A. (2022). La Unión Europea y la OTAN ante el aumento de poder de China en África y en la cuenca del Mediterráneo: análisis a la luz del Concepto Estratégico de la OTAN 2022. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 20, pp. 135-154.

Introducción. La Gran Estrategia de China: ambiciones de la supremacía

La realidad geopolítica y geoestratégica actual y futura no puede ser comprendida sin tener en cuenta el aumento de poder de China. La Gran Estrategia de China «o el «sueño chino»— como lo llaman los responsables chinos², tiene como finalidad última responder a tres objetivos o grupos de objetivos interconectados y complementarios. La «inviolabilidad» se sitúa en el primer lugar; un concepto que está estrechamente relacionado a la soberanía y la supervivencia del régimen político, su legitimidad, y la integridad territorial que conlleva la recuperación de los territorios de la «Gran China»³. El segundo grupo de objetivos está asociado a la «estabilidad social global»; basada sobre el desarrollo económico y social sostenible. En este sentido, China es consciente de que necesita al mundo para poder sobrevivir, porque, sin los recursos de todo el planeta, un país donde habita la sexta parte de la población mundial no podría mantenerse. Y, en tercer plano, figura la búsqueda de un *rightful place under the sky*⁴; que lo podemos interpretar como la búsqueda de convertirse en una superpotencia mundial.

Para lograr estos objetivos, la Gran Estrategia de China se apoya sobre varios instrumentos, entre los que podemos destacar la capacidad militar; la economía, la comunicación, y la innovación tecnológica. Al mismo tiempo, China opta por el multilateralismo; instrumento clave para alcanzar la hegemonía global, con intención de exportar su modelo⁵. Se trata, por tanto, de unos instrumentos de carácter defensivo, expansivo y hegemónico, que componen una estrategia que la podemos encuadrar de zona gris.

No obstante, China no puede alcanzar estos objetivos de manera amistosa. Las ambiciones de Pekín chocan con los intereses de otros actores internacionales, de allí, la búsqueda del equilibrio de poder con sus rivales y competidores es indispensable. Y eso pasa principalmente por poseer capacidades militares que le permitan, en primer lugar, repeler a Estados Unidos —su principal rival y competidor— de su perímetro

2 Ministerio de Exteriores de la República Popular de China. (2016). China's Arab Policy Paper. [Consultado el 22/5/2020]. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1331683.shtml

3 Morga, F. (2015). China's Military Strategy 2015. *Fondation pour la recherche stratégique*. N.º 15/15, 2015.

4 Delliós, R. (1999). *Modern Chinese Defence Strategy*. New York, Palgrave Macmillan. Pp. 93-94.

5 En octubre de 2017, durante el XIX Congreso del Partido Comunista Chino, Xi Jinping fue reelegido para un segundo mandato de cinco años como secretario general del Partido Comunista. En su discurso, afirmó que «El modelo de China para un mejor sistema de gobierno social ofrece una nueva opción para otros países y naciones que desean acelerar su desarrollo mientras preservan su independencia. Y ofrece la sabiduría y el enfoque de China para resolver los problemas que enfrenta la humanidad».

Ver el texto completo de Xi Jinping's Report At 19th CPC National Congress. *China Daily*. 2017. https://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-11/04/content_34115212.htm

estratégico y de influencia; que es la «primera cadena de islas del Pacífico», y a largo plazo, restringir su acceso más allá de la «segunda cadena de islas»⁶. En segundo lugar, su potencial hegemonía pasa por poseer una armada capaz de defender los intereses económicos, comerciales, y políticos crecientes de China a escala global.

Esta visión no busca la confrontación, sino que plantea una «competición continua», de perfil bajo, que garantiza la coexistencia pacífica con las otras potencias internacionales. Se trata de una estrategia inspirada en la filosofía China, según la cual «if you want peace, you must prepare for war» and «if you want security, then you must become powerful»⁷.

Estos postulados coinciden con la estrategia revelada en el *Libro blanco de China* de 2015⁸, así como con la declaración del presidente Xi Jinping en el XIX Congreso del Partido Comunista, que tuvo lugar en octubre 2017 y en el que afirmó que el objetivo de la Armada de Liberación del Pueblo es convertirse en 2049 en una Armada de primera categoría a escala global. Es por ello, que China busca acortar distancias en su retraso militar *vis-a-vis* Estados Unidos, especialmente en las fuerzas navales. En este sentido, la nueva doctrina militar de China busca la construcción de un contingente internacional y la creación de bases militares en el ultramar. Los objetivos prioritarios son la defensa de las líneas de comunicación marítima hacia el Golfo Pérsico y África, la lucha contra las amenazas de baja intensidad, las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU, las misiones de ayuda humanitaria, y la afirmación del estatus global y la imagen de China como gran potencia mundial.

Por otra parte, China continúa su política de aumento de poder estratégico, reforzando las relaciones de cooperación militar con varios países sobre todo de la Unión Africana⁹. En el futuro, no se descarta que China trate de construir —al igual que Estado Unidos— una red de aliados militares.

Para mejorar sus capacidades y su conocimiento, China opta por la cooperación con Rusia. A pesar de que Pekín no reconoce su alianza estratégica con Moscú, los dos países continúan reforzando sus lazos en varios niveles¹⁰. Esta cooperación reforzada se articula especialmente sobre el comercio de armas estratégicas, la cooperación

6 Xi Jinping's Report At 19th CPC National Congress. (2017). *China Daily*.

7 Ver Tzu, S. (2017). *L'art de la Guerre*. Paris, Flammarion.

8 *Ibid.* Morgan, F. Ver también Monteiro, D. S. y Charbon, P. (2019). *Le livre blanc sur la défense chinois 2019 : un effort de communication lacunaire*. Institut de recherche stratégique de l'école militaire.

9 Ver en este sentido la conferencia de prensa habitual ofrecida el 9 de septiembre de 2022 por Mao Ning, portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/esp/xwfw/lxjzdh/202209/t20220911_10765048.html

Edgar, J. G. (2021). *Una globalización armada de China*. Documento Opinion, 5 abril de 2021. Instituto Español de Estudios Estratégicos,

10 Rusia había suministrado a China sistemas avanzados para reforzar su defensa aérea contra buques y submarinos.

tecnológica y, la realización de ejercicios militares en regiones consideradas estratégicas para ambas potencias, como es el caso del Báltico y del Mediterráneo¹¹. Todo ello sin olvidar la cooperación política, que tiene su origen en la defensa de posturas similares en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La presencia creciente de China en el Mediterráneo y en África: de lo económico y comercial a lo estratégico y político

El Mediterráneo y África han vivido en los últimos años un aumento del *soft y hard power* de China. Estas regiones ofrecen oportunidades económicas y comerciales importantes al ser considerados mercados emergentes y fuentes importantes de recursos naturales. Además, el entorno político y de negocios en esas regiones es adecuado para que China aumente su presencia e influencia en el mundo, al permitir a los diplomáticos chinos y a los líderes industriales tejer relaciones personales y realizar transacciones sin pasar por las instituciones oficiales.

La presencia de China en estas regiones ha experimentado un giro con el lanzamiento, en 2013, del proyecto «la Nueva Ruta de la Seda»¹², a la que casi todos los países de África se han integrado. Desde entonces, China se ha convertido en el principal socio comercial en África, y el principal poseedor de la deuda exterior africana¹³.

Desde 2000 se organizaron ocho foros de cooperación entre China y África, el último tuvo lugar en noviembre de 2021 en la capital senegalesa Dakar. Gracias a este marco, y según informa el Ministerio de los Asuntos Exteriores de China en su página oficial, las empresas chinas han construido en África más de 10 mil kilómetros de vías ferroviarias, casi 100 mil kilómetros de carreteras, cerca de mil puentes y casi cien puertos, así como más de 80 instalaciones eléctricas a gran escala. También han ayudado a construir más de 130 instalaciones médicas, 45 estadios y más de 170 escuelas. Cara al futuro, China está decidida en reforzar aún más esta cooperación para construir lo que han llamado una comunidad de destino común entre China y África¹⁴.

Esta cooperación dinámica va acompañada con la consolidación de su influencia de *soft power*. En este sentido, Pekín creó 61 institutos *Confucio* en más de 46 países. Se

11 Ekman, A. (2018). La Chine en Méditerranée : une présence émergente. *Note de l'IFRI*. Institut Français de Relations Internationales.

12 Ministerio de Exteriores de la República Popular de China. (2016). China's Arab Policy Paper. [Consultado el 22/8/2022]. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1331683.shtml.

13 What China is really up to in Africa. Forbes. Disponible en <https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2019/10/03/what-china-is-really-up-to-in-africa/?sh=5e53c16e5930>

14 Wang Yi. (29 noviembre 2021). El foro de cooperación China-África marcará un nuevo hito. Ministerio de Asuntos Exteriores de la Republica Popula de China. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/esp/gjhdq/fz/3074/3076/202111/t20211130_10458977.html

trata de una alianza entre el Ministerio de Educación de la República Popular China y distintas administraciones locales con influencia en materia educativa.

La presencia creciente de China en África y en el Mediterráneo se enmarca en su estrategia de proyección de influencia hacia espacios geopolíticos lejanos. Esta expansión permite a Pekín lograr objetivos económicos y comerciales, pero también estratégicos y políticos. El objetivo principal de China con esta presencia avanzada es esquivar la política de contención que ejerce Estados Unidos, junto con sus aliados en Asia del este, en su contra. Simultáneamente, Pekín busca aumentar la competición con las potencias occidentales en unas regiones consideradas como los perímetros clásicos de Occidente.

El aumento rápido en poder de China en África y en la cuenca mediterránea se debe a varios factores. En primer lugar, el giro de interés de Estados Unidos del océano Atlántico y del Mediterráneo hacia el Indo-Pacífico ha sido clave, al dejar un vacío que Pekín, para cuya ocupación, no ha escatimado esfuerzos. Por otra parte, China ha sabido cómo instrumentalizar a su favor la situación de inestabilidad política, pobreza y crisis económicas de algunos países en desarrollo. En ese sentido los préstamos que ofrece China a varios países africanos refleja esta tendencia¹⁵. Además, las posiciones hostiles e intervencionistas de los países occidentales en los asuntos internos de esos países han agravado el antagonismo de los regímenes y las sociedades hacia Occidente. A estos factores se debe añadir la instrumentalización eficaz de China de la crisis de la pandemia Covid-19, que le ha permitido aumentar su influencia y legitimar aun más su presencia. Pekín se ha mostrado, en definitiva, más reactivo y solidario que Estados Unidos y Europa¹⁶.

Con el objetivo de mantener buenas relaciones con todos los socios —y al contrario que la política de los países occidentales— China opta por no condicionar sus relaciones, no intervenir en los asuntos internos, y mantener la neutralidad en los asuntos conflictivos. Esta orientación permite a China establecer relaciones hasta con los países rivales en una región, o países *voyous* (rebeldes).

Consciente de que la economía es la clave de todo acercamiento, China prioriza el aumento de las relaciones comerciales y económicas con sus socios. Opta por la atractiva ecuación *win-win*; que pretende ayudar a los socios a construir modelos de desarrollo crecientes y duraderos. La implementación de esta visión se basa en varias líneas de actuación, como el aumento de la capacidad de producción de los países

15 En 2020 África tenía una deuda de 153.000 millones de dólares con China, que en los últimos 22 años ha concedido más de 1.143 préstamos a gobiernos del continente. Para más información consultar: La inversión de China en África. EOM. Disponible en: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/prestamos-de-china-a-africa/>

16 China's Role in COVID-19 in Africa: Tuánjié (Solidarity) or Zhànliè (Strategy)? (2021). ACCORD. Disponible en: <https://www.accord.org.za/analysis/chinas-role-in-covid-19-in-africa-tuanjie-solidarity-or-zhanlue-strategy/>

socios, la transferencia del *how know*, la construcción de infraestructura *low cost*, y la industrialización rápida.

Por otra parte, el aumento en poder de China en África y el Mediterráneo se explica por otro factor clave; que es la adaptación a las necesidades y las prioridades de sus socios, sin imponerles una agenda preestablecida. Esta política le permite a China crear y fomentar la dependencia de sus socios hacia ella. De hecho, Pekín ha logrado convencer a sus socios y a las sociedades de que es una potencia no colonial y que es mejor alternativa que Occidente¹⁷, de hecho, para muchos países, China es un buen modelo a seguir¹⁸. Su atractivo reside en potenciar el desarrollo económico, salvaguardando la soberanía y la independencia política de los socios.

La cooperación con China permite a los países en desarrollo acelerar el progreso económico que les permitirá remediar los problemas de desempleo y pobreza; factores responsables de la estabilidad política y social de esos países.

Para estos últimos, China es también una oportunidad política y estratégica. La cooperación con China permite a los regímenes políticos reforzar su legitimidad y garantizar la supervivencia de sus sistemas de gobierno ante las intervenciones de potencias extranjeras en sus asuntos internos; así como facilita el equilibrio de poder en sus regiones y ejercer presión sobre las potencias occidentales en términos estratégicos.

Por todo lo anterior, la conversión de China en un socio político y estratégico para los países en desarrollo podría ser a largo plazo una opción estratégica.

El compromiso de China en estas regiones es, a la vez, substancial y prudente. Consciente de que los intereses de los países de la región son diferentes, China no opta por una misma política para todos, sino que se adapta a los intereses de cada socio. La aproximación de China a estos países puede variar desde relaciones económicas, hasta relaciones políticas y militares reforzadas, y, en muchos casos, se convierte en una evolución del ámbito económico y comercial al político y militar. En este sentido, destacan los casos de Yibuti, Camerún, Gabón, Gana, Nigeria, Etiopía, Sierra Leona, Sudán, Zambia y Burkina-Faso, con los cuales China mantiene relaciones estrechas de

17 Estas son las conclusiones del sondeo realizado por el Barómetro Árabe, realizado en 17 países.

<https://www.arabbarometer.org/ar/media-news>.

زكريما. يلودلا ماظنلا ىلع اهرىثأتو ةينينصلا ةساي سلا يف ةيميقلا داعبالا زيزعلا دب دع دومحم 18
2021 يبرعلا يطارقميدلا

Abdelaziz, M. (2021). Valuable dimensions of Chinese politics and its impact on the international system. Democratic Arabe Centre. Berlín. (Traducción autor). En este artículo escrito en árabe, el autor argumenta las razones detrás la consideración de algunos gobiernos de los países árabes así como los pueblos de la consideración de China como un modelo a seguir.

Ver también en este sentido: AD489: Africans welcome China's influence but maintain democratic aspirations. (15 nov 2021). *Afro Barometer*. Disponible en: <https://www.afrobarometer.org/publication/ad489-africans-welcome-chinas-influence-maintain-democratic-aspirations/>.

venta de armamento, formación militar y realización de maniobras militares, hasta la construcción y la utilización de bases militares (caso de Yibuti)¹⁹.

La presencia militar de China en África y el Mediterráneo ha aumentado considerablemente, sobre todo después del lanzamiento del proyecto la Ruta de la Seda en 2013. Con ello China se ha convertido en el segundo país en venta de armamento en África²⁰. De hecho, Pekín construye y gestiona varios puertos en África; como son los de Namibia, República Democrática de Santo Tomé y Príncipe, Camerún, Nigeria, Gana, Costa de Marfil, Guinea y Yibuti. Esta última es la piedra angular en la construcción del futuro complejo de proyección militar de China, pero también de inteligencia. La base de Yibuti es por ahora el centro neurálgico de las operaciones de China en materia de la antipiratería y ayuda humanitaria en la zona del golfo de Adén. Con la construcción de este puerto, Pekín ha logrado una presencia permanente y proyección militar en África y en el Medio Oriente²¹. En los últimos años, Pekín ha redoblado esfuerzos para incrementar su expansión militar en África. Son ya alrededor de 2.000 soldados chinos destinados permanentemente en esta base.

Después de Yibuti, otras posibles bases podrían ver luz. China tiene varios socios estratégicos en cuyas tierras Pekín está construyendo y gestionando puertos, que acogen regularmente la marina China. Nos referimos aquí principalmente a Mozambique, Guinea Ecuatorial, Ghana, Angola, Namibia, Kenia, Seychelles y Tanzania. Estos países participan en los ejercicios militares conjuntos, y son los socios principales en compra de armamento chino²².

En 2014, un artículo del Instituto de Investigación Naval chino mencionó el interés de China en construir siete puertos a nivel internacional: entre los cuales figuran Yibuti, Seychelles, Tanzania, Kenia y Namibia. Estos puertos son objeto de intensa especulación en la media china, sin embargo, el gobierno lo niega²³.

19 China instala base militar en Africa. (2 diciembre 2015). *ELPAÍS*. Disponible en : https://elpais.com/elpais/2015/12/02/africa_no_es_un_pais/1449039600_144903.html

More Chinese Military Bases in Africa: A Question of When, Not If. (17 August 2022). *Foreign Policy*. Disponible en : <https://foreignpolicy.com/2022/08/16/china-military-bases-africa-navy-pla-geopolitics-strategy/>

20 En total China vende a 23 países en África, diversifica sus productos. Además de las armas ligeras, China vende armas pesadas a precios atractivos: carros de combate, vehículos blindados de transporte, patrulleros, aviones, misiles, drones y artillería. Exporta su avión de entrenamiento K-8 y sus drones y minidrones tácticos y no renuncia en vender a países bajo embargo.

21 Según el Center for Strategic and International Studies (CSIS): «los países de África del Norte son los principales destinos de las armas chinas en África, constituyen 42 % de exportaciones chinas hacia el continente». How dominant is China in the global arms trade? (April 26, 2018). Center for Strategic and International Studies. <https://chinapower.csis.org/china-global-arms-trade/>

22 Nnqdege, R. L'Afrique dans la stratégie chinoise. *Revue Défense Nationale*. N.º 846, pp. 98-103.

23 Nantukya, P. (27 mai 2022). Consideration relatives a une nouvelle base navale chinoise en Afriaque. Centre D Etudes Strategiaue de l Afrique.

En 2011, Pekín empieza a mostrar su poderío militar en África, cuando en plena crisis libia, China envió un buque de guerra y aviones militares para evacuar a los más de 35.000 chinos que se encontraban en el país norteafricano. En marzo de 2015, China evacuó cerca de 600 chinos en Yemen. En estas maniobras China utilizó fragatas con los últimos misiles guiados que China construyó: el Xuzhou en Libia, el Linyi y el Weifang en Yemen.

Estas actividades van en paralelo con el aumento de las operaciones de mantenimiento de la paz que China está llevando en África. Pekín se ha convertido en el segundo contribuyente en las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en África²⁴. Actualmente, China es el segundo mayor contribuyente financiero de la ONU. Y es el que más personal (*peacekeepers*) ha aportado. La gran mayoría de las actividades de pacificación apoyadas por Pekín han tenido lugar en África²⁵.

Desde 2008, China desplegó más de 40 fuerzas operacionales navales en África, y escoltó 7.000 barcos al extranjero. Todas estas actividades se inscriben en la estrategia de adquirir más experiencia en este continente.

Sobre este tema, el *Libro Blanco de Defensa de China de 2015* identificó por primera vez la protección de los «intereses externos» como una «misión estratégica» de este ejército. Posteriormente, en 2019, este documento reconoció que China estaba desarrollando «instalaciones logísticas en el extranjero para reforzar el apoyo en el exterior en situaciones de emergencia, incluidas las evacuaciones²⁶. Cabe destacar en este sentido, que África acoge a más de 10.000 empresas chinas, un millón de chinos y alrededor de 260.000 trabajadores que trabajan mayoritariamente en el marco del proyecto Ruta de la Seda.

La estrategia militar de China comprende también la realización de ejercicios militares en varias zonas. En 2017, el grupo naval integrado por el destructor *Ghangsha 173*, la fragata *Yincheng 571* y el buque de apoyo logístico *Lomahou*, realizaron unos ejercicios de tiro en el mar Mediterráneo, al mismo tiempo que realizaba maniobras militares con Rusia en el Báltico²⁷.

En esta política de proyección, Pekín apuesta también por su aparato de inteligencia, que está presente en varios países africanos. El servicio más activo en África es el

24 Consultar la página web de la ONU. China es en la actualidad el segundo mayor contribuyente financiero de la ONU. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/china>.

25 Duggan, N. (2018). *The Expanding Role of Chinese Peacekeeping in Africa*. *Oxford Research Group*. [Fecha de la consulta: 2/12/2022]. Disponible en: <https://www.oxfordresearchgroup.org.uk/blog/the-expanding-role-of-chinesepeacekeeping-in-africa>

26 *China's Military Strategy*. (2015). The State Council Information Office of the People's Republic of China, May 2015. Se puede consultar en el siguiente enlace: <https://jamestown.org/wp-content/uploads/2016/07/China%E2%80%99s-Military-Strategy-2015.pdf>

27 Las maniobras ruso-china 2017 en el mar Báltico. Disponible en: <https://Articulo30.org/politica-defensa/maniobras-ruso-china-2017-baltico/?print=print>

conocido por el nombre *Guoanbu*²⁸, que pertenece al Ministerio de Seguridad del Estado chino. Este organismo cuenta con cinco centros regionales de coordinación en el continente y con sedes en Egipto, Sudan del sur, Nigeria, Angola y África del Sur. China posee también cadenas en Kenia y Mozambique.

Este aumento en poder militar está acompañado por acciones políticas y diplomáticas. En este sentido, gracias a la presión que ejercía, China ha logrado y/o forzado convencer varios países africanos a romper sus relaciones diplomáticas con Taiwán²⁹.

En el futuro, con el objetivo de proteger a su comercio e inversiones a nivel mundial, China podría decidir desarrollar sus capacidades de intervención militar. Además, el aumento de los intereses de China en la región podrá incitarle a intervenir en los conflictos de la región. Además, y visto su peso creciente en la región, China estaría en medida de pedir a sus socios contrapartidas políticas, a costa de los intereses de otros actores. Además, Pekín puede optar también por apoyar a un socio o actor contra otros, lo que significaría el fomento de conflictos latentes.

Europa y la OTAN ante el aumento de poder de China: desafíos y oportunidades

El aumento del poder de China en el mundo alimenta las reticencias de las potencias occidentales, por la capacidad de Pekín de reconstruir el orden internacional económico, financiero y estratégico a su favor³⁰.

Las reticencias de Occidente tienen su origen, principalmente, en la excepcional capacidad financiera y humana de China, que supera la de cualquier otro Estado. Estas capacidades le permiten a Pekín proyectar su influencia en todo el mundo, y tener una visión de largo plazo, que supera las previsiones y los cálculos de otros Estados. Son varios los índices que lo justifican; entre ellos un PIB en evolución permanente (crecimiento de 8,1 en 2021). En términos comerciales y, según la Organización Mundial del Comercio, la parte de China ha pasado de 5,9 % a 15,2 % entre 2003 y 2020, sobrepasando a Estados Unidos, que lo ha disminuido del 9,8 % al 8,4 %. Y esto sin olvidar el rápido crecimiento de su capacidad militar, que la sitúa en segundo lugar en gasto militar, después de Estados Unidos³¹.

²⁸ *Ibid.*, Abdelaziz, M.

²⁹ Taiwan has now become an almost forgotten casualty of China's big drive into Africa. (2018). Institute for Security Studies. Disponible en: <https://issafrica.org/iss-today/taiwan-has-lost-all-its-friends-in-africa-except-eswatini>

³⁰ NATO. (14 June 2021). Brussels Summit Communiqué issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels.

³¹ Banco Mundial, ver los datos en: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN>

El aumento del poder militar y tecnológico es la principal fuente de los recelos de Occidente. En este sentido, la venta de armamento a terceros países, así como la transferencia de tecnología de innovación de carácter defensivo, la cooperación sino-rusa, la competición tecnológica, y las amenazas híbridas, pueden romper el equilibrio de fuerzas en varias regiones del mundo, a costa de las potencias internacionales occidentales, que quieren mantener el orden internacional actual, construido después de la Guerra Fría.

A nivel político, los países occidentales consideran que el régimen autoritario de China también constituye una amenaza. Las constantes violaciones de China a los derechos humanos y al derecho internacional, junto con la oposición de Pekín al liberalismo económico, su coercitiva aproximación económica y la intimidación diplomática que ejerce, así como la desinformación que «practica», son amenazas no menos importantes que los logros de la democracia y del sistema liberal.

El aumento del poder de China supone para la UE y la OTAN un desafío geopolítico de primer orden, que les obliga a ajustar sus cálculos estratégicos. La presencia creciente de China en el perímetro de interés estratégico de las potencias occidentales consolida las reticencias de estos últimos acerca de las intenciones de China. No obstante, al mismo tiempo, para muchos países europeos, China es un socio comercial y un inversor importante.

Estados Unidos ante el aumento en poder de China: la primera preocupación estratégica

Bajo el mandato de la administración Obama, y aun más en la era de Trump y ahora con Biden, la rivalidad entre Estados Unidos y China no ha dejado de crecer³². Ante las ambiciones exponenciales de China en el mundo, Estados Unidos busca reforzar su presencia y sus alianzas para proteger sus intereses, sobre todo en la región Asia-Pacífico; la región económica y comercial más dinámica en el mundo.

Al contrario que la OTAN y la UE, el lenguaje utilizado en Estados Unidos para describir lo que supone China para los intereses de Estados Unidos es muy claro y contundente. Los conceptos estratégicos oficiales y los informes de las instituciones estadounidenses, así como los estudios realizados por prestigiosos centros de investigación, califican a China como una amenaza existencial para Estados Unidos,

32 Joe Biden warns US faces 'decisive decade' in rivalry with China. (2022). *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/c9011130-a119-40d5-beb9-a09e7faff2e1>

DoD. (2020). *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*. Disponible en: <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>

Annual Threat Assessment Of the Intelligence Community 2021. (9 april 2021). Office of director of National Intelligence.

al mismo nivel que las amenazas que suponen Rusia, Irán y Corea del Norte. En particular, la militarización de China para restablecer su preeminencia en la región Indo-Pacífico alimenta los recelos de Washington³³.

Según la vigente estrategia naval estadounidense *Advantage at Sea*³⁴; la constante modernización por parte de China de sus fuerzas navales, la militarización de las islas del mar de China, el aumento substancial de su aparato de policía y milicia marítima, el establecimiento de acuerdos militares con varios países para proyectar sus intereses en el mundo, los cyberataques y la proliferación de las tecnologías estratégicas o conexas³⁵, constituyen amenazas complejas y exponenciales que socavan las alianzas de Estados Unidos y quebrantan el orden mundial actual. Por estas razones, la nueva estrategia estadounidense plantea evolucionar hacia una futura fuerza capaz de controlar los mares, proyectar su poder y dominar los océanos³⁶.

En cuanto a la política de expansión económica de China, los expertos estadounidenses consideran que Pekín busca asegurar su acceso a los recursos críticos y crear una «red económica» polarizada a su favor³⁷. Para Washington, la amenaza reside en que Pekín podría instrumentalizar la dependencia económica de esos países para obtener contrapartidas políticas³⁸.

Ante estas alarmantes previsiones, Washington continúa sus esfuerzos a escala internacional para contener la expansión de Pekín. Para ello, la OTAN podría ser un instrumento de gran utilidad y, en consecuencia, el nuevo objetivo estratégico de la Alianza incorpora el objetivo implícito de contener el aumento de poder de China. En este sentido, Estados Unidos trata de presionar a sus aliados europeos para que materialicen su compromiso material para contener a China³⁹, ya que Washington considera ilógico que una alianza en la que invierte masivamente, no tenga ninguna utilidad para mitigar el riesgo que supone su primera preocupación estratégica.

33 The Longer Telegram: Toward A New American China Strategy. (2021). *Atlantic Council strategy papers*. The Scowcroft Center for Strategy and Security. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/wpcontent/uploads/2021/01/The-Longer-Telegram-Toward-A-New-American-China-Strategy.pdf>

34 *Advantage at Sea, Prevailing All Domain Naval Power*. (December 2020). Disponible en: <https://media.defense.gov/2020/Dec/16/2002553074/-1/-1/0/TRISERVICESTRATEGY.PDF>

35 Se trata de la tecnología utilizada también en la industria militar y los servicios de inteligencia. Nos referimos aquí principalmente a la 5G, la inteligencia artificial, y de algunas compañías como Huawei.

36 DoD. (2020). *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*. Disponible en: <https://media.defense.gov/2020/Sep/01/2002488689/-1/-1/1/2020-DOD-CHINA-MILITARY-POWER-REPORT-FINAL.PDF>

37 *Annual Threat Assessment Of the Intelligence Community 2021*. (9 april 2021). Office of director of National Intelligence.

38 *Op. cit.*

39 Henrik, L. (2020). *China's rise can unite Nato*. Vol8/13, December 2020. Zurich, CSS.

Hasta el momento, Estados Unidos ha intentado varias políticas para conseguir la contribución de los europeos a su estrategia. Tras la política de presión y ruptura de Trump, Biden ha optado por conciliar las dos visiones con el fin de llegar a un acuerdo sobre la distribución de roles. Washington pretende que los aliados europeos compensen la retirada de Estados Unidos y la reducción de sus fuerzas en ciertas regiones en el mundo; como es el caso en Oriente Medio y en el Mediterráneo, donde China está reforzando su presencia. Este apoyo permitirá a Estados Unidos focalizar sus esfuerzos en Asia-Pacífico, para rivalizar la presencia e influencia creciente de China. Es por ello, que Washington —a través de la denominada alianza Quad— está fortaleciendo los vínculos estratégicos y económicos con los actores principales de esta región, que son Australia, Japón, Corea del Sur e India⁴⁰.

La Unión Europea entre la defensa de su vínculo atlántico y las atractivas oportunidades de China

La rivalidad entre Estados Unidos y China suscita una profunda división en el seno de la OTAN. La posición de los europeos es controvertida. En palabras del alto representante de la política exterior de la UE, Josep Borrel, «China es un socio estratégico con quien la UE comparte objetivos parcialmente convergentes» pero, al mismo tiempo, «es un adversario sistemático»⁴¹.

Los países miembros de la UE son reticentes respecto a la estrategia de contención de Estados Unidos a China y, también, a la estrategia de compensación de los europeos de la retirada de Estados Unidos en algunas zonas del mundo. Europa, sin embargo, pretende que Estados Unidos continúe —en el marco de la OTAN— comprometido con la seguridad de Europa.

La UE estima exagerada la percepción estadounidense de la amenaza que supone China. Esta postura queda reflejada de manera indirecta en las declaraciones de los responsables europeos, sobre todo de Francia, cuyo presidente de Estado, Emmanuel Macron declaró en su alocución en la 75.^a Asamblea General de la ONU que «el mundo tal y como está hoy en día no puede resumirse en la rivalidad entre China y Estados Unidos, sea cual sea el peso mundial de estas dos grandes potencias». De esta forma, llamaba al multilateralismo, en lugar de la política de la contención que reclama Washington⁴². Por su parte, los expertos europeos consideran que hay que ahondar

⁴⁰ Mario, E. (coord.). (2021). *España ante la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos*. ELCANO, GROUP RAND.

⁴¹ Declaraciones del alto representante de la Política Exterior de la UE, Josep Borrel. (8 septembre 2021). Service Diplomatique de l'Union Européenne. Disponible en : https://www.eeas.europa.eu/eeas/chine-le-haut-repr%C3%A9sentantvice-pr%C3%A9sident-josep-borrell-et-le-conseiller-d%C3%A9tatministre-des_fr

⁴² Ver la alocución en el video disponible en: <https://www.europet.fr/international/macron-a-lonu-le-monde-ne-peut-pas-se-resumer-a-la-rivalite-entre-la-chine-et-les-etats-unis-3993634>

en el conocimiento sobre China para no depender de la visión estadounidense. Los expertos también consideran que la visión de Europa no debe buscar como objetivo supremo complacer a Washington, sino su propia seguridad y sus intereses en su perímetro inmediato⁴³.

La posición pragmática de Europa encuentra su origen en los intereses económicos y comerciales que le unen con China. En este sentido, China es el primer socio comercial de la UE. Debido a que su economía que depende fuertemente del comercio (el 44 % del PIB)⁴⁴, Europa considera a China como un socio vital, sobre todo en términos de tecnología, producción de hidrógeno e inteligencia artificial.

China es también un importante inversor en el viejo continente. La Unión Europea es el segundo destino más importante de las inversiones de China. En los últimos años se ha registrado un retroceso a causa de la pandemia Covid-19, sin embargo a partir de finales de 2021 las inversiones chinas en Europa aumentaron un 33 %⁴⁵, una cifra cuatro veces menor en comparación a 2016, pero se espera una recuperación rápida en el futuro. Los cinco países que reciben mayor inversión del gigante asiático son Reino Unido, Alemania y Francia, seguidos de Portugal e Italia⁴⁶.

Por otra parte, las inversiones chinas en las infraestructuras del Mediterráneo y en África son en consonancia con el interés del mercado europeo. Estas infraestructuras permiten reducir los tiempos y los costes de transporte marítimo, y, por ende, mantener las importaciones de China a un nivel competitivo en el mercado europeo.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, Europa no puede prescindir de un socio de gran envergadura para alinearse con la política antagónica de Washington. Por otra parte, a pesar del interés económico y comercial, las inversiones en los cables submarinos⁴⁷ y la construcción y gestión de puertos alimentan las reticencias de los europeos sobre el carácter de esas actividades. En este sentido, un reciente informe del grupo de reflexión C4ADS⁴⁸ subrayó que en virtud de una nueva ley en China, todos

43 Son varios los trabajos publicados que defienden esta visión; entre ellos destacamos Ekman, A. (Fevrier 2018). *La Chine en Méditerranée : une présence émergente*. Note de l'Ifr.

Edgar, J. G. y Roald, H. L. (2018). *The new sea people: China in the Mediterranean*. *IAPapere* 18/14. July 2018. Instituto Affari Internazionali. P. 12.

44 Ver Eurostat, *Archive le commerce international de bien*. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Archive:Le_commerce_international_de_biens#Forte_progression_du_commerce_de_biens_avec_la_Chine_entre_2009_et_2019

45 *Chinese FDI in Europe: 2021 Update*. (April 2022). Mercator Institute for China Studies. Disponible en: <https://merics.org/en/report/chinese-fdi-europe-2021-update#:~:text=In%202021%2C%20Chinese%20VC%20investment,%2C%20gaming%2C%20AI%20and%20robotics>

46 *Op. cit.*, Roald, H. L. P.12.

47 Se refiere a los cables de Huawei; Hannabal que enlaza Túnez con Italia, y otro cable que enlaza Libia con Grecia.

48 Thorne, D. and Spevak, B. (2017). *Harbored Ambitions. How China's Port Investments Are Strategically Reshaping the Indo-Pacific*. Washington, C4ADS. <https://c4ads.org/s/HarboredAmbitions.pdf>

los puertos comerciales tienen la obligación de prestar un apoyo logístico a las fuerzas armadas de su país, en caso que sea solicitado. La realización de estos proyectos por parte de empresas públicas de China refuerza aún más las reticencias europeas⁴⁹.

La otra suspicacia importante está relacionada con los ejercicios militares conjuntos que realiza China con Rusia en el Mediterráneo. El pivote regional de Estados Unidos hacia Asia-Pacífico ha reducido la disponibilidad de Washington para contribuir a la seguridad de Europa. Esto significa que los europeos deben contar más con sus capacidades para garantizar su seguridad *vis a vis* Rusia.

Podríamos afirmar que Europa se encuentra bajo presiones directas de Estados Unidos e indirectas de China. Esas presiones se agudizarán en el futuro si la confrontación entre Washington y Pekín se agrava. En el peor de los escenarios, Estados Unidos podría invocar el artículo 5 del Tratado de la OTAN para obligar a los aliados europeos a comprometerse militarmente contra China⁵⁰.

La estrategia de la OTAN hacia China: análisis del Concepto Estratégico de la OTAN 2022

La división entre la percepción o aproximación de Estados Unidos y los países europeos sobre China ha quedado bien clara en los documentos oficiales de la OTAN, así como en las declaraciones de sus representantes. El punto de partida se sitúa en el informe elaborado en 2020 por el Grupo de Reflexión establecido por el secretario de la Alianza, a solicitud de los líderes de los aliados tras la cumbre de Londres de 2019 para reflexionar sobre cómo reforzar la Alianza Atlántica⁵¹.

En un documento de 67 páginas, el informe mencionó a China en más de setenta veces y en varios contextos de amenaza, describiendo a China de amenaza sistémica. El documento vincula a China con las amenazas del terrorismo, las amenazas transnacionales, la amenaza ideológica, la amenaza del proyecto de la Nueva Ruta de la Seda en sí, la amenaza del cambio climático, la amenaza de la influencia de China en Oriente Medio y su acuerdo estratégico con Irán, la amenaza que supone para el espacio extra atmosférico, entre otras amenazas. En muchas ocasiones el documento menciona a China junto con Rusia, aunque a menudo se utiliza la frase *en menor medida* al comparar China con Rusia para evitar igualar lo que supone esta última a la OTAN con lo que supone China. En general, el documento concluyó que China representa desafíos, pero al mismo tiempo oportunidades para la OTAN. Añade que China representa un desafío muy diferente de Rusia.

⁴⁹ *Op. cit.*, Devin, T. and Ben Spevack, H.

⁵⁰ *Op. cit.* Mario, E. (coord.).

⁵¹ NATO 2030. (November 2020). United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General. Pp.17-18, 25.

El documento revela que China no supone una amenaza militar directa para la Alianza atlántica; sin embargo, su agenda estratégica global, junto con su peso económico y militar a escala mundial, son fuentes de preocupación para Occidente. Según este informe, la disposición de Pekín para recurrir a la fuerza en su perímetro estratégico, su política de coerción económica y de intimidación diplomática, la modernización de su potencia militar y su proyección hacia el Atlántico, el Mediterráneo y el Ártico, —sobre todo, la proyección de sus fuerzas navales—, sus armas nucleares y misiles, y el refuerzo de sus vínculos de defensa con Rusia, constituyen unas amenazas potenciales para la estabilidad estratégica de la Alianza y su capacidad de resiliencia colectiva para proteger a sus intereses⁵².

Para hacer frente a estos desafíos, el informe recomendó a los aliados una coordinación más estrecha, el desarrollo de las capacidades de anticipación y reacción contra las acciones hostiles de China hacia la Alianza, consagrar más recursos y tiempo para comprender lo que está haciendo China, reunir los aliados y otras instituciones y socios con el fin de intercambiar las informaciones y compartir las experiencias. Y, sobre todo, mantener la vía del diálogo abierta con China.

La importancia dada a China en el documento del Grupo de Reflexión, así que, en los documentos oficiales estadounidenses, en los debates políticos, las declaraciones oficiales y los trabajos de los centros de investigación occidentales hicieron presagiar que el Concepto Estratégico de 2022 de la OTAN será más contundente y claro al referirse a China, llegando hasta describir a China como amenaza principal, equiparándola a la amenaza que supone Rusia para la Alianza. Sin embargo, parece que el estallido de la guerra de Ucrania ha obligado a la OTAN a dar marcha atrás, rehacer los cálculos, y afianzar el objetivo de la creación de la Alianza, que fue contener a Rusia.

En un documento de 14 páginas, el Concepto Estratégico de 2022⁵³ dedicó solo dos párrafos para describir lo que supone China para la OTAN; que son los puntos 13 y 14. Así como mencionó solo siete veces a China y en menos contextos de amenaza en comparación con el documento del Grupo de Reflexión de 2020.

Como se preveía, el concepto incorporó las conclusiones del informe del Grupo de Reflexión; confirmando que China representa un desafío sistémico a la seguridad euroatlántica. Los aliados consideran que las ambiciones declaradas y las políticas coercitivas de China desafían a los intereses de la OTAN, su seguridad y sus valores. El concepto estratégico describió las razones que justifican la percepción de China como una amenaza y argumenta que China, emplea una amplia gama de herramientas políticas, económicas y militares para aumentar su presencia global y proyectar su poder, mientras que su estrategia, intenciones y desarrollo militar permanecen opacos. El documento señala también que las operaciones híbridas y cibernéticas de China,

⁵² *Ibid.*

⁵³ NATO 2022 Strategic Concept. Disponible en: <https://www.nato.int/strategic-concept/>

calificadas de maliciosas, y su retórica de confrontación y desinformación, están dirigidas a los aliados y menoscaban la seguridad de la Alianza.

El concepto estratégico considera también que China busca controlar sectores tecnológicos e industriales claves, infraestructura crítica y materiales estratégicos y cadenas de suministro. Subrayó el desarrollo rápido de las capacidades nucleares y los vectores de lanzamiento, la falta de voluntad para fortalecer la transparencia, y la asociación con el sistema internacional de control de armamento.

Los aliados consideran que China utiliza su influencia económica para crear dependencias estratégicas. El concepto estima que China subvierte el orden internacional, sobre todo en los ámbitos cibernético y marítimo. Además, el concepto retomó el recelo de la Alianza hacia la asociación estratégica cada vez más estrecha entre China y Rusia; que según el concepto socava el orden internacional, los valores y los intereses de los aliados.

En su punto 14, el concepto revela que los aliados siguen estando abiertos a un compromiso constructivo con China, incluso para generar transparencia recíproca, con miras a salvaguardar los intereses de seguridad de la Alianza. Al mismo tiempo que muestra la voluntad de los aliados en trabajar juntos para afrontar los desafíos sistémicos que supone China a la seguridad euroatlántica, garantizar la capacidad de la OTAN en la defensa y la seguridad de los aliados, mejorar la resiliencia contra las tácticas coercitivas y los esfuerzos de China para dividir la Alianza, y defender los valores compartidos y el orden internacional basado en reglas, incluida la libertad de navegación.

Conclusión

Estamos ante una dinámica compleja de choque y competición. Por una parte, China busca convertirse en una potencia económica y militar internacional, que considera las acciones de Estados Unidos como obstáculos para su desarrollo y amenaza para su sistema político. Por su parte, Estados Unidos considera el aumento en poder e influencia de China en el mundo como un desafío para el orden internacional y su posición de líder. La UE comparte las reticencias de Estados Unidos, pero no puede renunciar a las oportunidades económicas y comerciales que ofrece China. Los países de África ven la cooperación con China como una oportunidad para su desarrollo económico, aumento de influencia estratégica, competencia *vis a vis* Occidente y equilibrio de fuerzas en el orden internacional.

La rivalidad entre Washington y Pekín está en fase de recrudescimiento. Las controversias sobre el comercio, la tecnología, el mar de China meridional, la difícil situación jurídica e internacional de Taiwán y la pérdida de derechos de Hong Kong son ejemplos recientes del deterioro de las relaciones con implicaciones a nivel mundial. Estados Unidos está decidido a contrarrestar el poder de China en el Pacífico a través su presencia sostenida, política, económica y militar. Mientras que Pekín es

consciente que Estados Unidos es firme en su política de contención, Pekín desea que Washington renuncie a su política, pero al mismo tiempo sigue con su estrategia de refuerzo de su capacidad militar y el aumento de sus capacidades geoeconómicas ofensivas, reforzando su posición estratégica en las cadenas de suministro globales y expandiendo su influencia en las rutas marítimas comerciales internacionales.

Tanto Washington como Pekín trabajan para evitar un aumento de tensión que se antoja difícil. Mientras que para China el enfrentamiento con Estados Unidos —aun limitado— es contraproducente; para Washington, la respuesta militar podría ser la última solución para contener a China y sus intereses crecientes en el mundo. La distensión es difícil, porque cuanto más poderosa e influyente es China, más endurece sus respuestas Estados Unidos.

Por último, el hecho de que el Concepto Estratégico de la OTAN 2022 se abstuviera de describir a China como amenaza principal y no plantee acciones de contención, significa que la Alianza admite la continuidad de la dinámica actual de rivalidad y competencia. Por otra parte, en un momento que se esperaba una posición más clara de la OTAN respecto a China, que la calificara como amenaza directa a la Alianza, al igual que Rusia, el estallido de la guerra de Ucrania ha obligado a la OTAN a dar marcha atrás y afianzar el objetivo de la creación de la Alianza, que fue contener a Rusia.

Las potencias occidentales son cada vez más conscientes de que la fuerza de China reside tanto en sus capacidades internas en evolución constante, como en la cooperación con países en desarrollo. Estos dos elementos de poder permanecen inalterables y no están amenazados por un posible uso de la fuerza, por los que previsiblemente China continuará aumentando su poder. Por lo tanto, la cuestión sobre si China puede igualar a Estados Unidos como superpotencia o incluso lograr la hegemonía mundial depende principalmente de la propia China y no de la oposición de Estados Unidos y de sus aliados.

Bibliografía

- Abdelaziz, M. (2021). *Valuable dimensions of Chinese politics and its impact on the international system*. Democratic Arabe Centre, 2021. Berlín. (Traducción autor).
- Afshin, M. (2019). *China's Global Investments Are Declining Everywhere Except for One Region*. Foreign Policy.
- Alice, E. (2018). *La Chine en Méditerranée : une présence émergente*. Note de l'IFRI. Institut Français des Relations Internationales.
- Devin, T. and Spevack, B. (2017). *How China's Port Investments Are Strategically Reshaping the Indo-Pacific Harbored Ambitions*. Washington, C4ADS.
- DoD. (2020). *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China*.

- Edgar, J. (2021). *Una globalización armada de China*. Documento Opinión, 5 abril de 2021. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Henrik, L. (2020). *China's rise can unite Nato*. Vol 8/13. Zurich, CSS.
- Mario, E. (coord.). (2021). España ante la rivalidad estratégica entre China y Estados Unidos. *Elcano Policy Paper*.
- Morga, F. (2015). China's Military Strategy 2015. *Fondation pour la recherche stratégique*. N.º 15/15, 2015.
- Monteiro, D. y Charbon, P. (2019). *Le livre blanc sur la défense chinois 2019 : un effort de communication lacunaire*. Institut de recherche stratégique de l'école militaire.
- NATO 2030. (2020). *United for a New Era*. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General.
- Roald, H. (2018). The new sea people: China I the Mediterranean. *IAI Papere 18/14*. Instituto Affari Internazionali.
- Rosita, D. (2009). *Modern Chinese Defense Strategy*. New York, Palgrave Macmillan.
- Tzu, S. (2017). *L'art de la Guerre*. París, Flammarion.

Artículo recibido: 22 de agosto de 2022.

Artículo aceptado: 15 de diciembre de 2022.

Guillermo MOYA BARBA

Doctor en Ciencia Política con Premio Extraordinario

Correo: gmoyab@yahoo.es

El narcotráfico de metanfetamina en el sudeste asiático

Methamphetamine trafficking in Southeast Asia

Resumen

Se ha producido un cambio en el mercado de drogas ilegales en el sudeste asiático, desplazando a las drogas no sintéticas como el opio o la heroína a un segundo lugar, por detrás de las sintéticas como la metanfetamina o el éxtasis. En este documento se analizará el estado actual del tráfico de metanfetamina como droga sintética principal en el narcotráfico del sudeste asiático, realizando una aproximación a las tendencias regionales y subregionales, en concreto, en el denominado «triángulo de oro» compuesto por Myanmar, Laos y Tailandia (y en menor parte, por China). Se destacarán factores actuales como la pandemia del Covid-19 o la falta de gobernanza en los países del Mekong, así como los peligros que para la seguridad mundial y regional supone una expansión del tráfico de metanfetamina determinando su alcance actual y próximo. Por último, se examinará el estado actual de la legislación internacional del narcotráfico y lo que supone para la perseguibilidad y enjuiciabilidad de quienes integran las redes de narcotráfico gracias a la cooperación regional.

Palabras clave

Narcotráfico, metanfetamina, sudeste asiático, triángulo de oro, seguridad.

Abstract

There has been a shift in the illicit drug market in South-East Asia, with non-synthetic drugs such as opium or heroin taking second place to synthetic drugs such as methamphetamine or ecstasy. This paper will analyse the current state of methamphetamine trafficking as the main synthetic drug in the South-East Asian drug trade, looking at regional and sub-regional trends, specifically in the so-called «Golden Triangle» of Myanmar, Laos and Thailand (and to a lesser extent China). Current factors such as the Covid-19 pandemic or the lack of governance in the Mekong countries will be highlighted, as well as the dangers to global and regional security posed by an expansion of methamphetamine trafficking by determining its current and proximate extent. Finally, it will examine the current state of international drug trafficking legislation and what it means for the prosecutability of those involved in drug trafficking networks through regional cooperation.

Keywords

Drug trafficking, methamphetamine, southeast Asia, Golden Triangle, security.

Citar este artículo:

Moya Barba, G. (2022). El narcotráfico de metanfetamina en el sudeste asiático. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 20, pp. 155-184.

Introducción

Se ha producido un cambio en el mercado de drogas ilegales en el sudeste asiático, desplazando a las drogas no sintéticas como el opio o la heroína a un segundo lugar, por detrás de las sintéticas¹ como la metanfetamina o el éxtasis. En este texto abordaremos la situación actual del narcotráfico de la metanfetamina en el sudeste asiático debido a que la producción de metanfetamina se ha disparado en el sudeste asiático en los últimos años, desplazando a otras sustancias de las primeras posiciones de producción.

En los primeros dos apartados se expondrán datos de cifras y alcance de este giro en el narcotráfico, determinando posibles peligros para la seguridad mundial en relación a la ruta de la droga. Estas páginas se centrarán en la denominada zona del «triángulo de oro» como principal ruta actual de la droga en el sudeste asiático, una zona comprendida en las fronteras de Myanmar, Laos, Tailandia y China, correspondiente con la ruta que traza el río Mekong.

En el siguiente apartado, se estudiará la situación actual de la pandemia del Covid-19 como un catalizador de este fenómeno. Más tarde, examinaremos los tres países del triángulo de oro y, especialmente, señalaremos cómo Myanmar y Tailandia se configuran como dos caras de la misma moneda, estableciendo medidas realmente diferenciadas para abordar la lucha contra el narcotráfico, concluyendo que Myanmar constituye la pieza clave en la región del triángulo de oro.

Por último, se examinará la cooperación regional para la lucha contra el narcotráfico en dos apartados: el primero irá dirigido al estudio y crítica del Memorando de Entendimiento del Mekong como iniciativa frustrada cuya trascendencia internacional (al enmarcarse como una iniciativa de Naciones Unidas) se distancia de otras iniciativas. El segundo apartado tendrá por objeto la revisión del estado actual de la legislación internacional contra el tráfico de drogas y cómo los distintos Estados del sudeste asiático establecen redes de cooperación de seguridad mediante acuerdos bilaterales o multilaterales.

Cifras

El 31 de mayo de 2022, *Noticias ONU* sacaba a la luz una noticia preocupante: en 2021 se obtuvo una cifra récord en incautación de metanfetamina en el sudeste y este asiático, alcanzando las «172 toneladas, o mil millones de tabletas incautadas»². Según un estudio realizado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

¹ Noticias ONU. (2022). Crece el comercio de drogas sintéticas en Asia, más de mil millones de metanfetaminas incautadas en 2021. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/05/1509542>

² Noticias ONU. (2022). *Op. cit.*

(ONUDD), mientras que en 2019 el porcentaje de metanfetamina incautada en el sudeste asiático alcanzaba un 78,3 % del total (el resto corresponde a lo producido en el este asiático), alcanzando la cifra aproximada de 115 toneladas³ del material. En 2020 y 2021 el porcentaje ha crecido hasta un 84,8 % y un 88,6 %, alcanzando una cifra aproximada de 155 toneladas de las 172 toneladas totales antes mencionadas⁴.

Dentro del sudeste asiático, cabe hacer especial mención a las cifras alcanzadas en el denominado «triángulo de oro» o «triángulo dorado», cuya extensión comprende parte de los Estados de Myanmar (antigua Birmania), Tailandia, China y Laos⁵, especialmente refiriéndose a la zona de confluencia fronteriza entre estos Estados. Según datos de la ONUDD en su informe *Synthetic Drugs in East and Southeast Asia. Latest developments and challenges* de 2021, estas son las cifras de metanfetamina incautada en cada uno de los países del triángulo de oro:

- Tailandia:
 - 368.798.198 unidades de tabletas de metanfetamina (la menor cantidad desde 2017).
 - 25.072,6 kilogramos de metanfetamina en cristal (la mayor cifra de los últimos años)⁶.
- Laos:
 - 18.602.900 unidades de tabletas de metanfetamina.
 - 5.564,4 kilogramos de metanfetamina en cristal (la mayor cifra en años)⁷.
- Myanmar:
 - 328.410.692 unidades de tabletas de metanfetamina (la mayor cantidad en los últimos años).
 - 17.363,9 kilogramos de metanfetamina en cristal (la mayor cifra en los últimos años)⁸.

3 ONUDD. (2022). *Synthetic Drugs in East and Southeast Asia Latest developments and challenges*. P. 5. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/scientific/Synthetic_Drugs_in_East_and_Southeast_Asia_2022_web.pdf

4 ONUDD. (2022). *Op. cit.*, p. 5.

5 Sen, S. (1991). Heroin Trafficking in the Golden Triangle. *Police Journal*. Volume: 64 Issue: 3 Dated: (July-September 1991). Pp. 241-248. Disponible en: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/heroin-trafficking-golden-triangle>

6 ONUDD. (2021). *Synthetic Drugs in East and Southeast Asia. Latest developments and challenges*. P. 92. Disponible en: https://www.unodc.org/roseap/uploads/documents/Publications/2021/Synthetic_Drugs_in_East_and_Southeast_Asia_2021.pdf

7 ONUDD. (2021). *Op. cit.*, p. 62.

8 *Ibid.*, p. 72.

La importancia de esta zona interfronteriza radica en que, pese a no ser una ruta comercial común, ha sido aprovechada, en cambio, para ser uno de los principales centros neurálgicos de producción de sustancias sintéticas en el sudeste asiático, entre las que destacan la metanfetamina, la heroína y el opio⁹. La falta de gobernanza en estos lugares y su consecuente inestabilidad, así como su geografía selvática y la ruta proporcionada por el río Mekong, el cual fluye por estos tres países, son factores que pueden hacer considerar el triángulo de oro como una de las principales rutas de la droga en el sudeste asiático, algo que avala Naciones Unidas¹⁰.



Figura 1. Triángulo de oro (elaboración propia con Google Maps).

Alcance y posibles peligros para la seguridad mundial

En relación a las rutas de la metanfetamina objeto del estudio, no se puede decir que tengan un alcance global (al menos directo), pues las rutas de esta sustancia se encuentran enmarcadas dentro de la región del sudeste y este asiático y Oceanía, aunque

9 Arana, I. (2020). El triángulo de oro asiático deja atrás la heroína y pasa a ser el gran laboratorio de las drogas sintéticas. *La Vanguardia*. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200522/481317922513/el-triangulo-de-oro-asiatico-deja-atras-la-heroina-y-pasa-a-ser-el-gran-laboratorio-de-las-drogas-sinteticas.html>

10 Noticias ONU. (2022). *Op. cit.*

preocupa una ruta emergente hacia la India. Así, la frontera indo-birmana supondría un nuevo *punto caliente* en la lucha contra la droga en el sudeste asiático¹¹. Esta nueva ruta cuenta con un elemento semejante al mencionado en la ruta del «triángulo de oro», esto es, la falta de gobernanza en estas zonas fronterizas. En la India, documentos nacionales avalan la presencia de violencia armada en los Estados de Assam, Nagaland y Manipur (pueden observarse dichos Estados en la figura 2), grupos denominados «insurgentes» por las propias autoridades indias y que se benefician del tráfico de armas ligeras¹². Por su parte, los conflictos interétnicos en Myanmar, en lo que supone el Estado de Chin y Sagain (Estados que se encuentran al norte y oeste del país, ambos con frontera con India) y su enfrentamiento con el Tatmadaw¹³ (Fuerzas Armadas birmanas), refuerzan este factor, convirtiendo la frontera indobirmana en un auténtico «coladero».



Figura 2. Frontera entre Myanmar y la India (elaboración propia con Google Maps).

11 Escenario Mundial. (2021). Percepciones encontradas por el plan de India para enfrentar el narcotráfico en la frontera de Myanmar. Disponible en: <https://www.escenariomundial.com/2021/08/13/percepciones-encontradas-por-el-plan-de-india-para-enfrentar-el-narcotrafico-en-la-frontera-de-myanmar/>

12 Masferrer, B. (2006). Violencia política y terrorismo en la India contemporánea. *Anuario Asia-Pacífico*. N.º 1, pp. 225.

13 Gcr2p. (2022). Atrocity Alert No. 299: Myanmar (Burma), Democratic Republic of the Congo and Accountability. Disponible en: <https://www.globalr2p.org/publications/atrocity-alert-no-299/>

El desplazamiento de la ruta de la metanfetamina hacia el oeste asiático es una cuestión de suma relevancia, pues no se sabe qué efectos podría provocar la colisión de dos grandes rutas de la droga, la ruta del «triángulo de oro» con la ruta de la «media luna dorada», esta última compuesta por los Estados de Afganistán, Irán y Pakistán y dominada por el primero y su gigantesca producción de opio. Esta ruta, al contrario que la del «triángulo de oro», sí que llega hasta Europa, siendo la heroína una de las principales sustancias objeto de mercancía¹⁴.



Figura 3. Representación de la media luna dorada (elaboración propia con Google Maps).

Así, aunque no forma parte del mayor porcentaje de droga incautada, la tendencia en Europa hacia el consumo de metanfetamina parece ser claramente ascendente, según datos del *Informe Europeo sobre Drogas* publicado en 2021¹⁵; por tanto, un cambio «en la producción y el tráfico» (lo que podría suceder si a la principal ruta proveniente de Asia occidental se le uniera una de las principales del sudeste asiático) podrían poner «de manifiesto el riesgo de un aumento del consumo»¹⁶.

Por tanto, la amenaza que supone la expansión de la ruta del triángulo de oro hacia el oeste asiático, requerirá también la cooperación entre las dos organizaciones regionales existentes: la ASEAN (Asociación de las Naciones de Asia Suroriental) y

¹⁴ Rosselló, D. (2016). Oro intravenoso: geopolítica del opio (2/2). *El Orden Mundial*. Disponible en: <https://elordenmundial.com/ii-la-media-luna-dorada-afganistan-narco-estado-la-sombra-del-hindukush/>

¹⁵ Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. (2021). Informe europeo sobre drogas 2021: tendencias y novedades. *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*. Luxemburgo. P. 15.

¹⁶ Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. (2021). *Op. cit.*, p. 22.

la SAARC (Asociación para la Cooperación Regional del Sur de Asia), esta integrada por países como India, Bangladesh, Bután o Pakistán, entre otros. De hecho, ambas organizaciones ya han entablado relaciones de cooperación en materia de lucha contra el terrorismo y el crimen, incluyendo en esta el tráfico de drogas¹⁷.

La crisis del Covid-19 y su impacto en el narcotráfico de metanfetamina en el sudeste asiático

La metanfetamina es un *psicoestimulante* que, como tal, estimula el sistema nervioso central y produce efectos relativos al placer, la euforia, el bienestar y la excitación; sin embargo, sus efectos son mucho más duraderos que otro tipo de sustancias y puede provocar serios daños al sistema nervioso central¹⁸. No obstante, esto no ha impedido que las redes criminales y cárteles de la droga hayan prosperado y hayan sido capaces de continuar expandiendo su mercado en una situación marcada, a nivel prácticamente global, por la pandemia del Covid-19. En 2021, prácticamente la totalidad de los países del sudeste y este asiático han confirmado como principal sustancia preocupante la metanfetamina, mientras que diez años antes, en 2010, solo lo confirmaban algunos países como Tailandia, Laos, Camboya, Filipinas, Corea del Sur o Japón¹⁹.

La prioridad en las medidas estatales dirigidas al control de la pandemia ha propiciado la apertura de un camino para que estos cárteles pudieran continuar con sus actividades; sin embargo, aunque estas organizaciones han mostrado un carácter resiliente y capaz de adaptarse a dichas medidas, también han sufrido las consecuencias de las restricciones, sobre todo las que afectaban a movilidad y transporte. En primer lugar, mientras el precio de las cosas comunes subía, el precio de la metanfetamina ha mantenido una tendencia a la baja²⁰, por lo que la dinámica de su oferta y demanda se ha mantenido estable en este entorno de grave coyuntura económica. Así, la metanfetamina se ha convertido en un producto mucho más asequible para aquellas personas que hace poco no podían permitirse consumir esta sustancia.

En segundo lugar, estas organizaciones y cárteles fueron capaces de adaptarse a las restricciones de movilidad impuestas por los respectivos gobiernos. Aunque debido a las restricciones de movilidad y transporte, algunas rutas han quedado inutilizadas,

17 Gordon, S. (2009). Regionalism and Cross-Border Cooperation against Crime and Terrorism in the AsiaPacific. *Security Challenges*. Summer 2009, Vol. 5, No. 4 (Summer 2009), p. 84.

18 Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas de Estados Unidos. (2019). ¿Qué es la metanfetamina? Disponible en: <https://nida.nih.gov/es/publicaciones/serie-de-reportes/abuso-y-adiccion-la-metanfetamina/que-es-la-metanfetamina>

19 ONUDD. (2022). *Op. cit.*, p. 15.

20 *Ibid.*, p. 13.

como las rutas aéreas²¹, y el transporte de algunos productos lícitos junto con los que se transportaba la metanfetamina y otras sustancias se ha reducido²², según la ONUDD, el uso de métodos online ha aumentado y el uso de las rutas marítimas del mar de Andamán o mar de Burma²³ se siguen utilizando²⁴. Como característica especial del tráfico de metanfetamina es que esta sustancia se suele transportar a través de medios aéreos, por lo cual en 2020 la ONUDD pronosticaba un fuerte impacto en su transporte por las restricciones en las rutas aéreas, sobre todo cuando estas sustancias tenían como destino países como Corea del Sur, Japón o Australia. Sin embargo, en el informe del año 2021 se demostró que esto no fue así. El informe expresaba que «La COVID-19 y sus restricciones de movilidad asociadas solo provocaron una interrupción efímera de la oferta y la demanda de metanfetamina» y concluía con que «indica un impacto limitado en la disponibilidad de la metanfetamina»²⁵.

Por tanto, aunque las restricciones en movilidad y transporte impulsadas como consecuencia de la pandemia del Covid-19 ha afectado al tráfico de metanfetamina y droga en general en el sudeste asiático, esta ha sido momentáneo gracias a la capacidad de adaptación de las diferentes organizaciones productoras de esta sustancia. El precio a la baja de la metanfetamina, la porosidad de las fronteras internacionales y la capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias han hecho posible que el tráfico de esta sustancia sintética haya aumentado durante los últimos dos años.

El triángulo de oro: Myanmar, Tailandia y Laos

Myanmar como actor principal: una dualidad difícil de resolver

Como se ha indicado, Myanmar es uno de los componentes de la ruta del «triángulo de oro». Jeremy Douglas, representante de la ONUDD en el Asia-Pacífico, declaró que «Myanmar es realmente el epicentro del comercio de droga [...] al menos en la región del Mekong»²⁶. Sin embargo, es en el Estado de Shan (al este de Myanmar, fronterizo con China, Laos y Tailandia) donde se centra la atención en la lucha contra el tráfico de

21 ONUDD. (2020). COVID-19 y la cadena de suministro de drogas: de la producción y el tráfico al consumo. P. 7. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Covid-19_Suministro_de_Drogas.pdf

22 ONUDD. (2020). *Op. cit.*, p. 16.

23 Mar que se ubica al sur de la región de Myanmar, que conecta con el estrecho de Malaca y, así, con Malasia e Indonesia.

24 ONUDD. (2022). *Op. cit.*, p. 9.

25 ONUDD. (2021). *Op. cit.*, p. xiii.

26 Slow, O. (2017). UNODC's Jeremy Douglas: Myanmar really is the epicentre of the drug trade. *Frontier Myanmar*. Disponible en: <https://frontiermyanmar.net/en/unodcs-jeremy-douglas-myanmar-really-is-the-epicentre-of-the-drug-trade>

drogas. Shan es un Estado federal donde reina la inestabilidad, en concreto, una lucha entre los grupos étnicos que habitan Shan entre ellos, y asimismo con el Tatmadaw²⁷, al igual que ocurre en muchas otras localizaciones del país. Tanto canales informativos como la CNN²⁸ o instituciones como la ONUDD²⁹ consideran al Estado de Shan como una de las fuentes principales de producción de metanfetamina en el sudeste asiático.

Myanmar ocupaba el puesto número 131 en el informe *Global Peace Index* de 2021, mientras que Tailandia y Laos ocupaban los puestos 113 y 45, respectivamente³⁰. Actualmente, con datos de 2022, este índice sitúa a Myanmar en la posición 139 (su peor ranking desde 2009) y a Tailandia y Laos en los puestos 103 y 51 respectivamente. Según el Banco Mundial, de estos tres países es Myanmar el que posee valores más bajos en relación con la efectividad de su Gobierno, así como con respecto al «imperio de la ley»³¹. Estos datos permiten sugerir que Myanmar se encuentra en una tendencia con pocas previsiones de mejora en un futuro cercano, mientras los militares continúen en el poder. Así lo evidencia el informe del *Global Peace Index 2022* cuando declara que «Myanmar registró el mayor deterioro de la paz en la región de Asia-Pacífico, mientras el país se enfrenta a las consecuencias de un golpe militar»³².

Estos números sitúan a Myanmar en una posición central en la producción de drogas ante la falta de gobernanza y de iniciativas tendentes a luchar contra el tráfico de sustancias ilegales. Es más, el Tatmadaw es conocido por su corrupción y aceptar sobornos o pagos por parte de los traficantes³³, por lo que no deja de ser un actor más en la cadena del tráfico de drogas en Myanmar y, por ende, en el sudeste asiático.

Sin embargo, la corrupción es un signo en común de los tres países asiáticos. Tailandia, Laos y Myanmar ocupan los puestos 110, 128 y 140 (de un total de 180

27 DRC. (2021). Myanmar: Responding to humanitarian needs in Northern Shan. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-responding-humanitarian-needs-northern-shan>

28 Berlinger, J. (2019). Asia's meth trade is worth an estimated \$61B as region becomes 'playground' for drug gangs. *CNN Asia*. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2019/07/18/asia/asia-methamphetamine-intl-hnk/index.html>; Berlinger, J. (2021). La producción de metanfetamina se disparó en Asia mientras la economía temblaba por el Covid-19, según un informe. *CNN Asia*. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/10/produccion-metanfetamina-auge-asia-economia-covid-19-informe-trax/>

29 ONUDD. (2022). *Op. cit.*, pp. 5, 7, 9.

30 El *Global Peace Index*, producido por el Instituto para la Economía y la Paz, es el mayor índice de paz global que utiliza varios indicadores que ayudan a medir el carácter pacífico (*peacefulness*) de cada uno de los Estados de la comunidad internacional. Este índice mide dicho carácter pacífico a lo largo de 3 áreas: el nivel de protección de la sociedad y seguridad, los conflictos domésticos e internacionales, y el grado de militarización. Institute for Economics & Peace. (2021). *Global Peace Index 2021*. Pp. 9-10. Disponible en: <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2021/06/GPI-2021-web-1.pdf>

31 Ver en *Transparency International*. <https://www.transparency.org/>

32 Institute for Economics & Peace. (2022). *Global Peace Index 2022*. P. 16. Disponible en: <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/06/GPI-2022-web.pdf>

33 Lin, K. (2022). Myanmar: The drug epidemic in Rakhine State. *IWGIA*. Disponible en: <https://www.iwgia.org/en/news/4822-myanmar-the-drug-epidemic-in-rakhine-state.html>

países) en el *Corruption Perception Index* de 2021³⁴; por tanto, ¿qué hace a Myanmar un actor central en la lucha contra el narcotráfico en el sudeste asiático por encima de sus vecinos? Una respuesta a esta pregunta podría buscarse en la permisividad de los sucesivos gobiernos birmanos a las economías ilegales o informales producidas en el seno de distintas comunidades étnicas. Lizzette Marrero, en su artículo *Feeding the Beast: The Role of Myanmar's Illicit Economies in Continued State Instability*, habla de la dualidad en el estudio de las economías ilegales birmanas. Según Marrero, las economías ilegales de Myanmar contribuyen a la estabilidad del país y evitan que Myanmar entre en una «guerra civil» mediante la prevención de «colisiones» entre distintos grupos étnicos rivales³⁵, lo que explica la permisividad de los sucesivos gobiernos birmanos, incluyendo al actual Tatmadaw. Sin embargo, este carácter estabilizador se contrapone con su naturaleza de crimen organizado y peligro para la seguridad y la salud, por lo que se podría hablar de una *dualidad en la naturaleza del narcotráfico*, complicando con creces la tarea de encontrar una solución ante esta situación.

Tailandia como contraposición a la permisividad birmana

Tailandia, al contrario que Myanmar, sí ha mostrado una actitud positiva en relación a la lucha contra el tráfico de drogas. Un ejemplo de ello lo constituye la *Campaña del Triángulo de Oro 1511*, promovida por este mismo país y que busca unir a los Estados de la región del Mekong en la lucha contra el narcotráfico³⁶. Tailandia también es parte de acuerdos de cooperación (se estudiarán más adelante) mediante el envío de naves a otros Estados para facilitar sus labores de incautación y persecución de redes criminales de narcotraficantes³⁷.

Uno de los mayores logros de la administración tailandesa ha sido ser uno de los pocos países en suprimir la producción ilegal de opio³⁸; no obstante, en relación con la metanfetamina, su consumo ha observado una tendencia ascendente,

34 El *Corruption Perception Index* es un índice, producido por Transparencia Internacional, una organización no gubernamental, que publica anualmente desde 1995 las mediciones realizadas sobre la corrupción en el sector público. Transparency International. (2021). *Corruption Perceptions Index*. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

35 Marrero, L. (2018). *Feeding the Beast: The Role of Myanmar's Illicit Economies in Continued State Instability*. *The International Affairs Review*. Disponible en: <https://www.iaf-gwu.org/print-archive/3j/bhl8ch71kydhndufwonnmnqngroq>

36 The Nation Thailand. (2019). Six Mekong countries join mission to fight narcotics trade. Disponible en: <https://www.nationthailand.com/in-focus/30378423>

37 Vietnam Plus. (2020). Países sudesteasiáticos promueven cooperación en lucha contra las drogas. Disponible en: <https://es.vietnamplus.vn/paises-sudesteasiaticos-promueven-cooperacion-en-lucha-contra-las-drogas/117385.vnp>

38 Windle, J. (2016). *Drugs and Drug Policy in Thailand*. *Journal of drug policy analysis*, p. 2. Disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/windlethailand-final.pdf>

fundamentalmente bajo la forma de una sustancia denominada «yaa baa»³⁹ (una mezcla entre metanfetamina y cafeína). De 2020 a 2021 se ha aumentado un 29,4 % la cantidad de metanfetamina incautada en este país, haciendo patente unos buenos resultados en relación a las operaciones de incautación de drogas en la región del Mekong.

Una de las principales características de las políticas antidrogas en Tailandia es el uso de la retórica «víctima y paciente» en lugar de «criminal»⁴⁰, privando la reinserción del consumidor de drogas al castigo. Un ejemplo de esto lo constituye la Ley de Rehabilitación de Estupefacientes aprobada en 2002, cuyo carácter rehabilitador queda presente durante todo el texto legal. Esta retórica, sin embargo, no parece ser incompatible con la pena de muerte cuando se trate de «un delito grave de drogas» en el caso de situaciones de criminalidad organizada y puesta en peligro de la seguridad y salud nacional⁴¹. Esta medida ha supuesto una reducción de las penas en relación con las drogas, a diferencia de Singapur, donde se castiga con pena de muerte el consumo y posesión de drogas ilegales, según Amnistía Internacional⁴².

Otro paso que se aleja de aquellas medidas tendentes a castigar severamente situaciones relacionadas con el consumo y distribución de drogas ha sido la legalización del cultivo y consumo de cannabis⁴³, una sustancia que, a diferencia de la metanfetamina, ya ha sido objeto de medidas de legalización en otros países del globo, y contiene propiedades medicinales. Una de las razones detrás de esta medida legislativa podría ser la necesidad de descongestionar las cárceles tailandesas debido a que un gran porcentaje de la población reclusa (82 % en 2021) lo está debido a delitos relacionados con las drogas⁴⁴. Otra de las razones de esta política liberal hacia el consumo del cannabis podría deberse a la necesidad de captación de turismo en Tailandia en el marco de la pandemia del Covid-19, una medida compatible con otras como la retirada de la obligación de llevar mascarillas, la apertura de los bares hasta horas tardías o la no obligación de realizar cuarentena⁴⁵. Sin embargo, la metanfetamina como *droga dura* sigue siendo objeto

39 Windle, J. (2016). *Op. cit.*, p. 2.

40 *Ibid.*, p. 5.

41 Lai, G. & Eaimtong, U. (2021). Thailand reforms drug laws to reduce impacts of criminal justice system. *International Drug Policy Consortium*. Disponible en: <https://idpc.net/blog/2021/12/thailand-reforms-drug-laws-to-reduce-impacts-of-criminal-justice-system>

42 Amnistía Internacional. (2022). Singapur: la vergonzosa reanudación de las ejecuciones después de más de dos años no acabará con los delitos relacionados con las drogas. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/03/singapore-new-execution-death-penalty/>

43 BBC News Mundo. (2022). El país que pasó de perseguir las drogas con pena de muerte a ser quizás el más liberal del mundo ante la marihuana. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-61903566>

44 Federación Internacional por los Derechos Humanos. (2022). Thailand Annual Prison Report 2022. Disponible en: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/thailande79rangweb.pdf>

45 Bridge, M. (2022). Sin máscaras, cannabis legal, bares abiertos. ¿Tailandia apostando por el turismo? *Tu Guía en Tailandia*. Disponible en: <https://tuguiaentailandia.com/sin-mascaras-cannabis-legal-bares-abiertos-tailandia-apostando-por-el-turismo/>

de ilegalización y persecución en su distribución, recordando la posibilidad de pena de muerte dependiendo de la gravedad del caso y su inclusión o no en una red de criminalidad organizada.

Esta apuesta por el turismo mediante medidas de liberalización y la persecución y castigo de delitos relacionados con drogas duras como la metanfetamina, es una característica actual y real de Tailandia.

Laos, un medio de tránsito

Al igual que Tailandia, Laos también comparte frontera con el Estado de Shan en Myanmar, aunque en menor medida. Laos y Tailandia comparten, además de ser mayoritariamente países consumidores de metanfetamina (Tailandia en menor medida), una larga frontera por la que se desplaza el río Mekong y es su cauce el que traza la frontera entre ambos países. Por tanto, no es raro encontrarse con operaciones de patrullas conjuntas entre las autoridades de Laos, Tailandia, Myanmar y China⁴⁶. Laos es, así, un punto de tránsito de la droga proveniente del Estado de Shan⁴⁷ hacia el sur, fundamentalmente hacia Camboya, centro de producción de metanfetamina, desde donde la mercancía parte hacia Indonesia y Oceanía. Desde Tailandia la ruta se extiende por el sur hacia Malasia y Singapur.

Por tanto, la importancia de Laos recae en su posición estratégica como punto de distribución de la mercancía llegada de Myanmar y la provincia china de Yunnan, que hace frontera con Laos, hacia el sur (Camboya) y hacia el este (Vietnam), como se puede observar en el siguiente mapa.

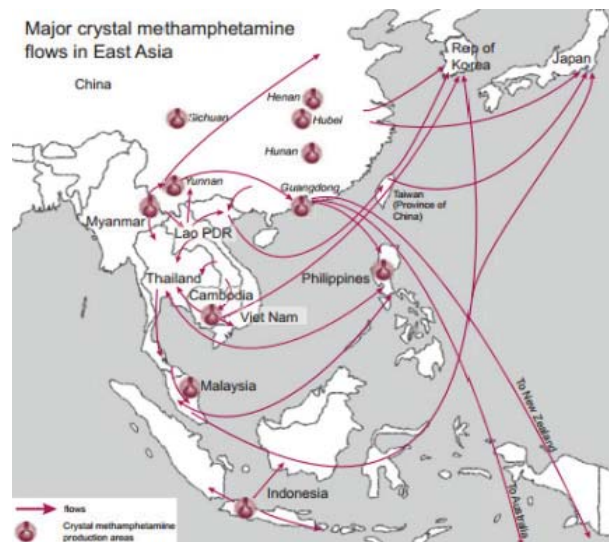


Figura 4. Rutas de la metanfetamina en cristal en el sudeste asiático (Fuente: ONUDD. (2015). Summary Submission of the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) Regional Office for Southeast Asia and the Pacific. Parliamentary Joint Committee on Law Enforcement Inquiry into Crystal Methamphetamine. P. 8).

46 La Vanguardia. (2019). Tailandia, China y países vecinos proseguirán patrulla conjunta en río Mekong. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20190112/454084130372/tailandia-china-y-paises-vecinos-proseguiran-patrulla-conjunta-en-rio-mekong.html>

47 ONUDD. (2021). *Op. cit.*, p. 61.

El narcotráfico en el derecho internacional: estado actual y mirada hacia las estructuras de cooperación regional en el sudeste asiático

Estado actual de la legislación internacional

El narcotráfico no es un crimen penal internacional (como sí lo son el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra o el crimen de agresión), aunque existe una discusión muy fuerte en la doctrina sobre su inclusión dentro de los crímenes de lesa humanidad⁴⁸. Esta discusión no debe parecer extraña, sobre todo desde que se planteó, en la década de 1980, su integración como uno de los crímenes competencia de la Corte Penal Internacional (CPI); de hecho, el debate sobre la constitución de la CPI se reabrió gracias a la solicitud por Trinidad y Tobago, debido al aumento de la delincuencia organizada transnacional, en concreto, el tráfico ilegal de estupefacientes⁴⁹.

Al no tener la consideración de crimen penal internacional, no es aplicable el principio de justicia universal y, por tanto, los actos cometidos por las redes criminales en relación al narcotráfico internacional no son perseguibles por terceros Estados. Cuando nos referimos a terceros Estados en el marco del principio de justicia universal, nos referimos a Estados cuyos territorios soberanos se sitúan al margen del lugar donde ocurren los hechos calificados o calificables como crímenes penales internacionales, puesto que este principio se identifica con «la extraterritorialidad como excepción penal»⁵⁰. La principal consecuencia de que no tenga tal carácter es que son los Estados donde se están produciendo los sucesos quienes son responsables de perseguir y enjuiciar a sus autores de acuerdo con las leyes nacionales y los instrumentos internacionales de los que sean parte.

Tres instrumentos internacionales constituyen los cimientos sobre los que el Régimen internacional sobre el control de drogas se consolidó durante el periodo que comprende 1961 y 1988: i) la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961;

48 Cuenca, S. (2013). Narcotráfico: ¿un crimen de lesa humanidad en el estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional? *Anuario Ibero-Americano de Derecho Internacional Penal, ANIDIP*. Vol. 1, pp. 105-134; Matus Acuña, J. P. (2014). El narcotráfico no es un crimen bajo el derecho penal internacional (Drug Trafficking is Not a Crime Under International Criminal Law). *SSRN*. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3093587> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3093587>

49 ONU: Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989). Resolución 44/39. Responsabilidad penal internacional de las personas y entidades que participan en el tráfico ilícito transfronterizo de estupefacientes y en otras actividades delictivas transnacionales: creación de un tribunal penal internacional que tenga jurisdicción sobre esos delitos. *A/RES/44/39*. Disponible en: https://www.un.org/depts/dhl/resguide/r44_resolutions_table_es.htm

50 Bonet Esteva, M. (2015). *Principio de justicia universal: de modelo absoluto a modelo restrictivo, a propósito de sucesivas modificaciones del art 23.4 L.O. Poder Judicial*. Documento de Opinión 123/2015. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO123-2015_Principio_Justicia_Universal_Margarita-Bonet.pdf

ii) la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971; y iii) la Convención de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988⁵¹. La metanfetamina, en concreto, se considera sustancia psicotrópica debido a los efectos que genera sobre el sistema nervioso, siendo objeto de inclusión en la *Lista II de la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971*⁵². Los cuatro Estados del triángulo de oro (Myanmar, Tailandia, Laos y China) son Estados parte de todos estos instrumentos⁵³ y, por tanto, están sujetos plenamente a las obligaciones derivadas de ellos. Es interesante destacar, en este punto, en conexión con lo estudiado anteriormente, la reserva realizada por Myanmar en la Convención Única de 1961 con respecto al Estado de Shan, con el objetivo de que sus habitantes pudieran consumir opio durante un determinado tiempo, producirlo y manufacturarlo⁵⁴.

El Memorando de Entendimiento del Mekong sobre control de drogas (Mekong MOU) y la ASEANAPOL

El Mekong MOU constituye el acuerdo de seis países para hacer frente al tráfico de drogas en la región del bajo Mekong a través de la creación de una estructura de cooperación. El proceso comenzó con la propuesta, presentada por la ONUDD en 1992, de una puesta en común sobre el control del tráfico de drogas en la región del bajo Mekong, principalmente entre China, Myanmar, Laos y Tailandia⁵⁵. Estos cuatro países firmarían el Memorando en 1993. Más tarde, en 1995, los Estados de Camboya y Vietnam se unirían en esta iniciativa a través de la firma del Protocolo del Mekong MOU⁵⁶.

Esta iniciativa pretendía crear una estructura subregional capaz de controlar el tráfico de drogas mediante la cooperación a nivel ministerial entre los países signatarios con asistencia de la ONUDD, a través de reuniones anuales y bianuales, que servirían de foros para el diálogo de las principales estrategias en la lucha contra el narcotráfico⁵⁷.

51 Sánchez Avilés, C. (2014). El régimen internacional de control de drogas: formación, evolución e interacción con las políticas nacionales. El caso de la política de drogas en España [tesis doctoral]. *Universitat Pompeu Fabra*. Pp. 151-173. Disponible en: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/283753/tcsa.pdf;jsessionid=6354EF9DA564F76F820022A8CE0DA65B?sequence=1>

52 ONU. (1971). Convenio sobre sustancias psicotrópicas, 1971. P. 32. Disponible en: https://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention_1971_es.pdf

53 UN Treaty Collection. (s.f.). Chapter VI: Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. Disponible en: https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=6&subid=A&clang=_en

54 UN Treaty Collection. (s.f.). *Op. cit.*

55 ONUDD. (s.f.). Partnership, Cooperation and Action in the Greater Mekong Sub-region. The Memorandum of Understanding (MOU) on Drug Control. P. 4. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific//Publications/2017/MOU_Brochure.pdf

56 ONUDD. (s.f.). *Op. cit.*, p. 4.

57 *Ibid.*, p. 7.

La principal crítica hacia el Mekong MOU se podría realizar hacia su controvertida eficacia, basándonos en los datos estudiados hasta ahora en relación al estado actual del tráfico de metanfetamina. Esta crítica se puede realizar, asimismo, hacia la perspectiva liberal que promovió su creación, en el seno de una organización internacional como es Naciones Unidas. Siguiendo la conclusión de John J. Mearsheimer, «las instituciones tienen un efecto mínimo en el comportamiento de los Estados»⁵⁸. No obstante, esta conclusión debe ser altamente matizada, puesto que supone una generalización que obvia otro tipo de factores (culturales, políticos, históricos) y se alcanza como respuesta a un estudio occidentalizado sobre la efectividad de las instituciones como herramientas para prevenir y alejar a los Estados de la guerra (en una situación histórica de constantes intervenciones humanitarias en conflictos internos: la década de 1990).

La aplicación de esta conclusión a la región del sudeste asiático, no obstante, parece realmente acertada, por cuanto la principal estructura de cooperación creada hasta el momento, por un lado, se ha centrado en la cooperación en materia económica (la ASEAN). Incluso la Unión Europea (UE), aunque también predomina su función como garante de la cooperación y unión en materia económica, posee otras facultades destinadas a la materia de seguridad europea, tanto en materia fronteriza como judicial. Por otro lado, a diferencia de África, Europa y Sudamérica, la región del Asia Pacífico no cuenta con un sistema regional de protección de los derechos humanos. Ambos factores son clave para entender la carencia histórica en instaurar estructuras de cooperación en materias de seguridad a un nivel superior al bilateral. El Mekong MOU podría calificarse, por tanto, de la imposición de un modelo occidental de cooperación de seguridad en una región políticamente inestable como es la región del Mekong, una región que no está preparada para este tipo de cooperación.

El rol de la ASEAN como organización regional

La ASEAN, cuya composición está integrada por diez Estados del sudeste asiático (Brunéi, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam), no es una organización militar ni de defensa mutua y, a diferencia de otras organizaciones regionales como la ECOWAS (Comunidad Económica de Estados de África Occidental) que en situaciones como Liberia o Sierra Leona durante la década de 1990 sí intervino en dichos territorios mediante el envío de efectivos militares de los países de la organización, la ASEAN no ha tomado ninguna medida de este tipo, manteniendo un principio claro de neutralidad y no intervención en sus políticas externas. Respecto al principio de no intervención, con esto no se quiere decir que otras organizaciones como la UE tengan competencias para actuar en el territorio de los Estados en materia de seguridad, pues el respeto a la soberanía estatal también es un principio primordial. Sin embargo, en el caso europeo la creación de instituciones

⁵⁸ Mearsheimer, J. J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), p. 7. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2539078>

judiciales tanto en el seno de la Unión como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como fuera de ella, con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que cumplan con una función de garantizar el respeto hacia los derechos fundamentales contemplados en sus respectivos textos marca la principal diferencia con la ASEAN, que carece de tales instituciones.

La ASEAN inició en el año 2000 un proyecto de cooperación multilateral con China: el *ASEAN and China Cooperative Operations in Response to Dangerous Drugs* (ACCORD). Ralf Emmers, en su texto *International Regime-Building in ASEAN: Cooperation against the Illicit Trafficking and Abuse of Drugs* de 2007, hacía una revisión de este proyecto de integración del Régimen internacional sobre el control de drogas bajo el amparo de la ASEAN. Emmers concluye que esta cooperación, en lugar de desarrollarse de forma multilateral, se estaba realizando de forma unilateral y bilateral, entre China y los Estados de la ASEAN (lo que ejemplifica la falta de solidez de esta organización)⁵⁹.

Las causas del fracaso de este tipo de cooperación se pueden encontrar en factores internos como la corrupción, la «presión doméstica» (influencia de los lobbies de la droga sobre los gobiernos nacionales), la limitación de capacidad o las variaciones intrarregionales⁶⁰ son algunos de esos factores que señala Emmers como posibles explicaciones. Es necesario, por tanto, un examen multicausal de este fenómeno, incorporando tanto niveles institucionales como locales, en especial, aquellos elementos intrínsecos de las «economías informales» y su influencia para la estabilidad de los países del Mekong, como se ha señalado previamente en el caso de Myanmar.

La ASEANAPOL y la ASOD. Los planes de acción de la ASEAN

Para suplir la laguna de una autoridad capaz de ostentar capacidades operacionales en materia de lucha contra el narcotráfico y, en general, el crimen organizado transnacional, se optó por la formación de una institución en el seno de la estructura organizativa de la ASEAN, a semejanza de la conocida INTERPOL: la «ASEANAPOL» o Asian Chiefs of National Police (más tarde, la SAARC siguió el mismo camino hacia la constitución de la denominada «SAARCPOL»⁶¹).

La ASEANAPOL se compone de los comandos policiales nacionales de los distintos Estados integrantes de esta organización: Brunéi, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Entre las funciones que realiza

⁵⁹ Emmers, R. (2007). *International Regime-Building in ASEAN: Cooperation against the Illicit Trafficking and Abuse of Drugs*. *Contemporary Southeast Asia*. December 2007, Vol. 29, N.º 3, p. 519.

⁶⁰ Emmers, R. (2007). *Op. cit.*, pp. 519-522.

⁶¹ BDNews. (2006). *Police chiefs of SAARC countries decide to form SAARCPOL*. Disponible en: <https://bdnews24.com/politics/2006/05/08/police-chiefs-of-saarc-countries-decide-to-form-saarcpol>

esta organización destacan i) la preparación e implemento de planes de trabajo para la puesta en marcha de las resoluciones adoptadas en los comunicados conjuntos anuales de las conferencias de la ASEANAPOL; ii) facilitar y coordinar la cooperación transfronteriza en inteligencia e intercambio de información; iii) facilitar y coordinar operaciones conjuntas y actividades relacionadas con investigaciones criminales; y iv) elaborar el informe anual sobre sus actividades y su remisión al Comité Ejecutivo de la ASEANAPOL⁶².

La ASEANAPOL ya ha concertado acuerdos de cooperación con su organización homóloga y principal organización policial internacional: la INTERPOL, permitiendo una mayor colaboración mediante la compartición de las bases de datos de ambas organizaciones⁶³.



Figura 5. Logo de la ASEANAPOL (fuente: Facebook).

La siguiente institución creada dentro de la estructura organizativa de la ASEAN es el ASOD (ASEAN Senior Officials on Drug Matters). El ASOD es el órgano encargado de supervisar la acción de la ASEAN con respecto a la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, en el marco de los planes de acción elaborados por esta. El primer plan de acción fue elaborado para ser realizado durante el periodo de 2009 a 2015. El segundo plan de acción comprende el periodo de 2016 hasta 2025. Una de las principales diferencias con respecto al objeto de ambos planes es el mencionado desplazamiento de las drogas naturales por las drogas sintéticas, como la metanfetamina⁶⁴.

62 ASEANAPOL. (s.f.). Objectives and Functions. Disponible en: <http://www.aseanapol.org/about-aseanapol/objectives-and-functions>

63 INTERPOL. (2007). INTERPOL and Aseanapol sign historic information-sharing agreement. Disponible en: <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2007/INTERPOL-and-Aseanapol-sign-historic-information-sharing-agreement>

64 ASEAN. (2017). The ASEAN Work Plan on securing communities against illicit drugs 2016-2025. ASEAN Secretariat Jakarta. Disponible en: <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/07/Doc-2-Publication-ASEAN-WP-on-Securing-Communities-Against-Illicit-Drugs-2016-2025.pdf>

El anterior plan de acción (2009-2015) se estructura en tres partes:

1. Parte I: en relación a las acciones que se deberían tomar para conseguir una educación sostenible y significativa en cultivos ilícitos.

En esta parte, se destaca el objetivo de analizar las fuentes principales que motivan a los granjeros a realizar cultivos lícitos y reordenar los fondos gubernamentales en dirección a la provisión de apoyo a estos granjeros y comunidades que realizan este tipo de actividades, con el objetivo de que se puedan integrar en otros planes económicos o de desarrollo.

Así, esta parte considera las causas socioeconómicas como uno de los factores principales que explican el desarrollo de las actividades de cultivos ilegales. Sin embargo, no hace referencia a la producción de drogas sintéticas, para lo cual se requiere de otro tipo de medios e instalaciones.

2. Parte II: se refiere a las acciones que se deberían tomar para alcanzar una reducción sostenible y significativa en la producción y tráfico de drogas y de los delitos relacionados con las drogas.

En esta parte ya se pueden encontrar referencias explícitas a la lucha contra el contrabando de precursores químicos, necesarios para la elaboración de sustancias sintéticas.

3. Parte III: hace mención al objetivo de reducir la prevalencia del uso de drogas ilícitas, fundamentalmente mediante el desarrollo de planes de prevención en la educación, de sensibilización de la población, y programas de control para el abuso de las drogas; es decir, facilitar el acceso a la prevención, al tratamiento y a la rehabilitación de aquellos que consumen este tipo de sustancias⁶⁵.

El nuevo plan de acción (2016-2025) tiene una estructura un tanto más extensa, por cuanto se divide en 7 secciones: i) una sección general; ii) la educación preventiva; iii) la aplicación de la ley; iv) tratamiento y rehabilitación; v) investigación; vi) desarrollo alternativo; y vii) cooperación extrarregional.

En la parte general se hace mención explícita a la importancia del «triángulo de oro» y de la necesidad de homogeneizar los estándares nacionales sobre las medidas sobre el control de drogas. Las restantes partes son realmente similares en cuanto a los objetivos y funciones a realizar del plan de acción anterior, aunque el plan de acción actual hace mención a cuestiones que no aparecían en aquél, como la necesidad de continuar la cooperación y abrir nuevos foros de diálogo con India y China⁶⁶, principalmente.

65 ASEAN. (2009). Draft ASEAN Work Plan on Combating Illicit Drug Production, Trafficking and Use, 2009 – 2015. *ASOD Workshop*. Vietnam, Ha Noi. Pp. 3-8. Disponible en: <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/07/Doc-1-ASEAN-WP-on-Combating-Illicit-Drug-Production-2009-2015.pdf>

66 ASEAN. (2017). *Op. cit.*, p. 33.

Los acuerdos de cooperación bilaterales

Al ser el objeto de este estudio un crimen transnacional, las estructuras de cooperación regional pueden parecer el instrumento idóneo para enfrentarse a estas redes criminales y hacer valer las obligaciones internacionales convenidas. Esta cooperación, incluso, puede llegar a expandirse para llegar a comprender la cooperación «biregional»; un ejemplo de ello se puede encontrar en la actual forma de cooperación en materia de narcotráfico entre Europa y América Latina, en concreto, entre la UE y la AMERIPOL (Comunidad de Policías de América)⁶⁷.

Una vez examinado el rol de la ASEANAPOL y sus conexiones extrarregionales con otras organizaciones, cabe hacer especial mención a la cooperación que se realiza mediante acuerdos bilaterales entre los países del sudeste asiático. Algunos ejemplos los integran los acuerdos alcanzados entre Tailandia y Singapur con Laos y Myanmar para el envío de barcos que sirvieran para la lucha de estos últimos contra el tráfico de drogas a través del río Mekong⁶⁸, el acuerdo de cooperación entre Filipinas, Malasia e Indonesia para desarrollar patrullar marítimas y aéreas⁶⁹, o el ejercicio de operaciones conjuntas de incautación de droga, como la realizada recientemente entre China y Laos⁷⁰.

Medidas en aras a mejorar la situación actual: atacar al corazón del narcotráfico en el sudeste asiático

Myanmar como objetivo central

A la vista de lo señalado en los párrafos anteriores, para lograr resultados considerables en la lucha contra el narcotráfico en el sudeste asiático, es vital tratar el asunto interno de Myanmar. Como se ha podido observar, en el triángulo de oro el epicentro de producción y distribución de metanfetamina se sitúa en el interior de Myanmar, un Estado afectado por un conflicto interno, cuyo gobierno quedó controlado por una junta militar que, a su vez, puede estar beneficiada por los ingresos derivados del tráfico

67 El PACCTO. (2021). Cooperación entre América Latina y Europa frente al narcotráfico. Disponible en: <https://www.elpaccto.eu/noticias/cooperacion-entre-america-latina-y-europa-frente-al-narcotrafico/>

68 Vietnam Plus. (2020). *Op. cit.*

69 La Vanguardia. (2019). Filipinas y Malasia estrechan la cooperación contra terrorismo y narcotráfico. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20190307/46901808947/filipinas-y-malasia-estrechan-la-cooperacion-contra-terrorismo-y-narcotrafico.html>

70 SwissInfo. (2022). China y Laos decomisan en una redada más de una tonelada de metanfetamina. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/china-narcotr%C3%A1fico_china-y-laos-decomisan-en-una-redada-m%C3%A1s-de-una-tonelada-de-metanfetamina/47699566

de dicha sustancia⁷¹. Por tanto, un primer paquete de medidas debería ir dirigido a buscar una solución a esta cuestión interna.

Aunque el actual líder del Tatmadaw, el general Min Aung Hlaing, declarase tras el golpe de Estado que el propósito de las Fuerzas Armadas era «cuidar el sistema democrático según la constitución de 2008»⁷². En este discurso, el general declaró que se trataba de una situación transitoria, de un estado de emergencia que, en el momento de su cese, lo haría mediante unas elecciones generales libres y justas. No obstante, en sus palabras no hizo referencia a las condiciones que debían darse para poder declarar el fin del estado de emergencia, siendo así una situación un tanto incierta en cuanto a su futuro.

La ASEAN y su posible papel de mediador

En relación a enfrentar esta situación, María del Mar Hidalgo García habla de la ASEAN como un posible actor de mediación, aunque también admite algunas limitaciones, como su cuestionado carácter neutral o una posible división en su seno⁷³. Otros autores también comparten esta visión central de la ASEAN como protagonista en ofrecer una línea de acción, al menos en el campo diplomático⁷⁴. China, por su parte, también da el visto bueno a esta opción. Asimismo, la propia organización regional ha tomado ya sus propias medidas al respecto, como lo es el «consenso de cinco puntos», relativo a hacer frente a la situación en Myanmar. Dentro de estos cinco puntos se encuentra la posibilidad de que la ASEAN actúe como mediador en el proceso de diálogo con el Tatmadaw⁷⁵.

Se debe resaltar que, el texto fundacional de la ASEAN (la Declaración de la ASEAN o Declaración de Bangkok de 1967), establece una serie de puntos que constituyen los fines de la organización. Sin embargo, el único punto que se refiere a materias de seguridad es el segundo: «promover la paz y la estabilidad regionales mediante el

71 Hidalgo García, M.^a del M. (2022). *Myanmar y el riesgo de guerra civil* (reedición). Documento Análisis 66/2022. Instituto Español de Estudios Estratégicos. P. 21. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA66_2022_MARHID_Myanmar.pdf

72 The National News. (2021). Myanmar's military chief speaks following coup. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=hbxSVGKTwmM>

73 Hidalgo García, M.^a del M. (2022). *Myanmar y el riesgo de guerra civil* (reedición). *Op. cit.*, pp. 21-22.

74 Cerbián Gómez, D. (2022). *Myanmar: un conflicto de difícil solución*. Documento Análisis 92/2022. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Pp. 16-17. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO92_2022_DAVCEB_Myanmar.pdf

75 VietnamPlus. (2022). ASEAN promueve la implementación del consenso de cinco puntos sobre situación en Myanmar. Disponible en: <https://es.vietnamplus.vn/asean-promueve-la-implementacion-del-consenso-de-cinco-puntos-sobre-situacion-en-myanmar/138269.vnp>

respeto permanente de la justicia y el Estado de derecho»⁷⁶. Para lograr este objetivo, se estableció la Comunidad de Política y Seguridad de la ASEAN. Sin embargo, si se analiza su mandato⁷⁷, se puede observar que sus objetivos están orientados a la resolución y prevención de situaciones conflictivas intrarregionales, es decir, entre los Estados que componen la ASEAN. En base a lo enunciado en este párrafo, se puede decir que el paso de la ASEAN hacia la toma de medidas referidas a tratar la situación interna de uno de sus Estados miembros es un factor importante en este proceso, si se tiene en cuenta el respeto al principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, en especial cuando una situación interna tiene efectos transfronterizos dañinos para los Estados vecinos.

Medidas a tomar frente al Gobierno de la Junta Militar birmana

Si se mira al pasado, esta no es la primera vez que el Tatmadaw está al frente del gobierno birmano; por el contrario, la trayectoria de la democracia en Myanmar es realmente joven, teniendo lugar las primeras elecciones efectivas desde su independencia en 2010 (se realizaron unas elecciones en 1990 pero el Tatmadaw no reconoció los resultados y arrestó a los líderes opositores). Hasta entonces, y desde el golpe de Estado del Tatmadaw en 1962, la Junta Militar ha sido el principal líder de su gobierno. Hasta que la legitimidad del régimen militar no se vio en serio entredicho⁷⁸, la Junta Militar no se vio obligada a claudicar en aras de la democracia. Por tanto, las nuevas medidas que se tomen deberán ir dirigidas a deslegitimar la actuación de la Junta Militar y dinamitar las bases sobre las que se asienta. Entre estas bases se encuentra el flujo de transferencia de armamento que requiere una actuación, de acuerdo con las recomendaciones de la Misión internacional de investigación sobre Myanmar (IFFM por sus siglas en inglés), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas mediante la imposición de un embargo de armas hacia Myanmar⁷⁹. Sin embargo, esta posibilidad se puede ver obstaculizada por dos actores en concreto: Rusia y China⁸⁰, las cuales, según el informe de la IFFM, han seguido proporcionado armas al Tatmadaw tras

76 ASEAN. (1967). The ASEAN Declaration (Declaration of Bangkok). Disponible en: <https://agreement.asean.org/media/download/20140117154159.pdf>

77 ASEAN. (s.f.). ASEAN Political Security Community. Disponible en: <https://asean.org/asean-political-security-community/>

78 Moya Barba, G. (2022). La crisis de los rohingya: el genocidio invisible. *Revista Historia Autónoma*. 21 (2022), p. 131, e-ISSN: 2254-8726.

79 Human Rights Council. (2022). Progress made and remaining challenges with regard to the recommendations of the independent international fact-finding mission on Myanmar. Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General. *A/HRC/51/41*, p. 5.

80 Se destaca Rusia y China por su relevancia como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y, por ende, su inherente derecho de veto en dicho órgano.

su golpe de Estado (al contrario de otros países como Ucrania o Corea del Sur, que cesaron en sus transferencias de armas). Serbia e India son otros Estados que también han continuado con estas acciones⁸¹.

Asimismo, el informe anteriormente mencionado hace hincapié en la capacidad económica proporcionada al Tatmadaw, derivada de entidades que permiten la entrada y salida de monedas extranjeras y empresas que mantienen sus actividades en territorio birmano realizando actos de comercio e inversión (además de lo visto con los ingresos derivados del narcotráfico en el sudeste asiático). Por tanto, medidas en estos aspectos son necesarias para minar la base económica de la Junta Militar.

Sin embargo, la base del Tatmadaw no solo se asienta en su poder militar o la capacidad económica para perpetuar su poder, sino que también hay una importante base social que le ayuda a sostenerse y gobernar. Esta base está íntimamente ligada a lo que podríamos denominar la «cuestión rohingya»⁸² y la relación de la Junta con los monjes budistas y parte de la población budista en Myanmar. El Tatmadaw, desde sus inicios, ha abogado por la polarización, en general, entre los budistas y las personas pertenecientes a las demás minorías étnicas y religiosas y, en particular, entre los budistas y los musulmanes rohingyas⁸³. Así lo relata el activista y académico birmano Maung Zarni: «Los militares se dedicaron sistemáticamente a propagar la islamofobia (...) quieren deshacerse de los rohingya y discriminar y perseguir a otros»⁸⁴.

Por tanto, el primer paquete de medidas a solucionar la situación del narcotráfico en el sudeste asiático, aunque pueda resultar sorprendente, no radica tanto en medidas relativas a la lucha contra el narcotráfico a nivel regional o internacional, sino en relación a atacar el epicentro de la criminalidad de la droga en el triángulo de oro: Myanmar. Para ello, y mediante la colaboración de las instituciones regionales (ASEAN) e internacionales (Naciones Unidas), las bases militares, económicas y sociales sobre las que se asienta el gobierno de la Junta Militar deben ser los principales objetivos (también se deben tener en cuenta, a este respecto, los intereses geopolíticos y económicos de China en Myanmar, debido a que es un Estado a través del cual tiene acceso al Golfo de Bengala y tiene numerosos vínculos económicos). Una vez

81 Human Rights Council. (2022). Progress made and remaining challenges with regard to the recommendations of the independent international fact-finding mission on Myanmar. *Op. cit.*, p. 6.

82 Expresión utilizada por el académico Maung Zarni. Fuente: Alam, S. *et al* (2020). Académico: “Cuestión rohinyá en Myanmar va más allá del paradigma de musulmanes contra budistas”. Agencia Anadolu. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/an/C3%Arlisis/acad/C3%A9mico-cuesti%C3%B3n-rohiny%C3%A1-en-myanmar-va-m%C3%A1s-all%C3%A1-del-paradigma-de-musulmanes-contra-budistas-/1892231>

83 Los rohingyas son una minoría étnica que practican el islam y que viven, principalmente, al norte del Estado de Rakhine, al oeste de Myanmar, fronterizo con Bangladesh y el Golfo de Bengala.

84 Alam, S. *et al*. (2020). Académico: ‘Cuestión rohinyá en Myanmar va más allá del paradigma de musulmanes contra budistas’. *Op. cit.*

se hayan tomado las medidas necesarias para restablecer la estabilidad en Myanmar y, como fin último, se evite su transformación en un Estado fallido, se podrá empezar a trabajar en las actuaciones necesarias para enfrentar el narcotráfico en el sudeste asiático.

Conclusiones

El tráfico de metanfetamina en el sudeste asiático se ha expandido y continúa expandiéndose sin una autoridad central que se encargue de perseguir los traficantes de drogas, sino que son los propios Estados quienes realizan las respectivas operaciones de incautación de drogas que, gracias a la cooperación regional, consiguen hacer frente a esta amenaza transfronteriza.

El alcance del narcotráfico de metanfetamina es, de momento, regional, no extendiéndose más allá de la zona del Asia-Pacífico. Sin embargo, una preocupación importante se centra en una posible expansión de la ruta a través de la frontera entre Myanmar y la India hacia el oeste asiático, donde dos de las mayores rutas de la droga podrían colisionar: la ruta de la media luna dorada (Afganistán, Pakistán e Irán) con la ruta del triángulo de oro, suponiendo una amenaza potencial para la seguridad europea, puesto que aquélla sí que se expande hasta Europa.

La región del «triángulo de oro», compuesta por Tailandia, Laos y Myanmar (y en China, en menor medida), que se corresponde, asimismo, con la región del bajo Mekong, es vista como la principal ruta del narcotráfico de este tipo de sustancia sintética en el sudeste asiático.

El intento de cooperación regional a través del Mekong MOU podría calificarse de auténtico fracaso en cuanto a la consecución de su objetivo: frenar el tráfico ilícito de drogas en la región del Mekong. Myanmar es observado como el Estado central de la ruta del triángulo de oro en cuanto a producción de metanfetamina se concierne; en concreto, las miradas se centran en el Estado de Shan como principal productor de esta sustancia. Por ello, es necesario tomar las medidas necesarias para asegurar la estabilidad del Estado birmano, teniendo como objetivos fundamentales las bases económicas, militares y sociales sobre las que se asienta actualmente el gobierno del Tatmadaw. Estas medidas serían la antesala a futuras actuaciones en relación a la lucha contra el narcotráfico.

Por último, la ausencia de una autoridad regional capaz de implementar medidas dirigidas a comprometer las acciones de los gobiernos nacionales en materia de narcotráfico, hace que esta situación sea aún más difícil de solventar. Así, como se ha visto con las relaciones de cooperación con China, es más probable el alcance de acuerdos de cooperación con los Estados del sudeste asiático como tales que con la ASEAN como organización regional en la que se integran. Es por ello que crece la importancia de la cooperación entre las distintas organizaciones policiales creadas bajo el seno de distintas organizaciones regionales (la ASEANPOL bajo el amparo de la

ASEAN y la SAARCPOL bajo los auspicios de la SAARC); aunque esta cooperación no signifique una solución a largo plazo, sino más bien un método paliativo para frenar el tráfico ilícito de sustancias, podría ayudar a frenar la expansión de las rutas de la droga hacia otros territorios, comprometiendo aún más la difícil solución del narcotráfico en el sudeste asiático.

Bibliografía

- Alam, S. *et al.* (2020). Académico: ‘Cuestión rohinyá en Myanmar va más allá del paradigma de musulmanes contra budistas’. Agencia Anadolu. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/an%C3%A1lisis/acad%C3%A9mico-cuesti%C3%B3n-rohiny%C3%A1-en-myanmar-va-m%C3%A1s-all%C3%A1-del-paradigma-de-musulmanes-contra-budistas-/1892231>
- Amnistía Internacional. (2022). Singapur: la vergonzosa reanudación de las ejecuciones después de más de dos años no acabará con los delitos relacionados con las drogas. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2022/03/singapore-new-execution-death-penalty/>
- Arana, I. (2020). El triángulo de oro asiático deja atrás la heroína y pasa a ser el gran laboratorio de las drogas sintéticas. *La Vanguardia*. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200522/481317922513/el-triangulo-de-oro-asiatico-deja-atras-la-heroina-y-pasa-a-ser-el-gran-laboratorio-de-las-drogas-sinteticas.html>
- ASEAN. (1967). The ASEAN Declaration (Declaration of Bangkok). Disponible en: <https://agreement.asean.org/media/download/20140117154159.pdf>
- (2009). Draft ASEAN Work Plan on Combating Illicit Drug Production, Trafficking and Use, 2009 – 2015. *ASOD Workshop*. Vietnam, Ha Noi. Pp. 3-8. Disponible en: <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/07/Doc-1-ASEAN-WP-on-Combating-Illicit-Drug-Production-2009-2015.pdf>
- (2017). The ASEAN Work Plan on securing communities against illicit drugs 2016-2025. *ASEAN Secretariat*. Yakarta. Disponible en: <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/07/Doc-2-Publication-ASEAN-WP-on-Securing-Communities-Against-Illicit-Drugs-2016-2025.pdf>
- (s.f.). ASEAN Political Security Community. Disponible en: <https://asean.org/asean-political-security-community/>
- ASEANAPOL. (s.f.). Objectives and Functions. Disponible en: <http://www.aseanapol.org/about-aseanapol/objectives-and-functions>
- BBC News Mundo. (2022). El país que pasó de perseguir las drogas con pena de muerte a ser quizás el más liberal del mundo ante la marihuana. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-61903566>

- BDNews. (2006). Police chiefs of SAARC countries decide to form SAARCPOL. Disponible en: <https://bdnews24.com/politics/2006/05/08/police-chiefs-of-saarc-countries-decide-to-form-saarcpol>
- Berlinger, J. (2019). Asia's meth trade is worth an estimated \$61B as region becomes 'playground' for drug gangs. CNN Asia. Disponible en: <https://edition.cnn.com/2019/07/18/asia/asia-methamphetamine-intl-hnk/index.html>
- (2021). La producción de metanfetamina se disparó en Asia mientras la economía temblaba por el Covid-19, según un informe. *CNN Asia*. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2021/06/10/produccion-metanfetamina-auge-asia-economia-covid-19-informe-trax/>
- Bonet Esteva, M. (2015). *Principio de justicia universal: de modelo absoluto a modelo restrictivo, a propósito de sucesivas modificaciones del art 23.4 L.O. Poder Judicial*. Documento de Opinión 123/2015. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO123-2015_Principio_Justicia_Universal_Margarita-Bonet.pdf
- Bridge, M. (2022). Sin máscaras, cannabis legal, bares abiertos, ¿Tailandia apostando por el turismo?. *Tu Guía en Tailandia*. Disponible en: <https://tuguiaintailandia.com/sin-mascaras-cannabis-legal-bares-abiertos-tailandia-apostando-por-el-turismo/>
- Cerbián Gómez, D. (2022). *Myanmar: un conflicto de difícil solución*. Documento Análisis 92/2022. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO92_2022_DAVCEB_Myanmar.pdf
- Cuenca, S. (2013). Narcotráfico: ¿un crimen de lesa humanidad en el estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional? *Anuario Ibero-Americano de Derecho Internacional Penal, ANIDIP*. Vol. 1, 2013, pp. 105-134.
- DRC. (2021). Myanmar: Responding to humanitarian needs in Northern Shan. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-responding-humanitarian-needs-northern-shan>
- El PAcCTO. (2021). Cooperación entre América Latina y Europa frente al narcotráfico. Disponible en: <https://www.elpaccto.eu/noticias/cooperacion-entre-america-latina-y-europa-frente-al-narcotrafico/>
- Emmers, R. (2007). International Regime-Building in ASEAN: Cooperation against the Illicit Trafficking and Abuse of Drugs. *Contemporary Southeast Asia*, 29(3), 506–525. <http://www.jstor.org/stable/25798850>
- EscenarioMundial. (2021). Percepciones encontradas por el plan de India para enfrentar el narcotráfico en la frontera de Myanmar. Disponible en: <https://www.escenariomundial.com/2021/08/13/percepciones-encontradas-por-el-plan-de-india-para-enfrentar-el-narcotrafico-en-la-frontera-de-myanmar/>

- Federación Internacional por los Derechos Humanos. (2022). Thailand Annual Prison Report 2022. Disponible en: <https://www.fidh.org/IMG/pdf/thailande79iangweb.pdf>
- Gordon, S. (2009). Regionalism and Cross-Border Cooperation against Crime and Terrorism in the AsiaPacific. *Security Challenges*. Summer 2009, Vol. 5, N.º 4 (Summer 2009).
- Hidalgo García, M. (2022). *Myanmar y el riesgo de guerra civil* (reedición). Documento Análisis 66/2022. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA66_2022_MARHID_Myanmar.pdf
- Human Rights Council. (2022). Progress made and remaining challenges with regard to the recommendations of the independent international fact-finding mission on Myanmar. Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and reports of the Office of the High Commissioner and the Secretary-General. *A/HRC/51/41*.
- Institute for Economics & Peace. (2021). Global Peace Index 2021. Disponible en: <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2021/06/GPI-2021-web-1.pdf>
- (2022). Global Peace Index 2022. Disponible en: <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/06/GPI-2022-web.pdf>
- Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas de Estados Unidos. (2019). ¿Qué es la metanfetamina? Disponible en: <https://nida.nih.gov/es/publicaciones/serie-de-reportes/abuso-y-adiccion-la-metanfetamina/que-es-la-metanfetamina>
- INTERPOL. (2007). INTERPOL and Aseanapol sign historic information-sharing agreement. Disponible en: <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2007/INTERPOL-and-Aseanapol-sign-historic-information-sharing-agreement>
- Lai, G. & Eaimtong, U. (2021). Thailand reforms drug laws to reduce impacts of criminal justice system. *International Drug Policy Consortium*. Disponible en: <https://idpc.net/blog/2021/12/thailand-reforms-drug-laws-to-reduce-impacts-of-criminal-justice-system>
- La Vanguardia. (2019a). Filipinas y Malasia estrechan la cooperación contra terrorismo y narcotráfico. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20190307/46901808947/filipinas-y-malasia-estrechan-la-cooperacion-contra-terrorismo-y-narcotrafico.html>
- (2019b). Tailandia, China y países vecinos proseguirán patrulla conjunta en río Mekong. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20190112/454084130372/tailandia-china-y-paises-vecinos-proseguiran-patrulla-conjunta-en-rio-mekong.html>
- Lin, K. (2022). Myanmar: The drug epidemic in Rakhine State. *IWGIA*. Disponible en: <https://www.iwgia.org/en/news/4822-myanmar-the-drug-epidemic-in-rakhine-state.html>

- Marrero, L. (2018). Feeding the Beast: The Role of Myanmar's Illicit Economies in Continued State Instability. *The International Affairs Review*. Disponible en: <https://www.iar-gwu.org/print-archive/3jbhl8ch71kydhndufwonnmnqngroq>
- Matus Acuña, J. P. (2014). El narcotráfico no es un crimen bajo el derecho penal internacional (Drug Trafficking is Not a Crime Under International Criminal Law). *SSRN*. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3093587> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3093587>
- Mearsheimer, J. J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3). Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2539078>
- Moya Barba, G. (2022). La crisis de los rohingya: el genocidio invisible. *Revista Historia Autónoma*. 21 (2022), e-ISSN: 2254-8726.
- Noticias ONU. (2022). Crece el comercio de drogas sintéticas en Asia, más de mil millones de metanfetaminas incautadas en 2021. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/05/1509542>
- Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías. (2021). Informe europeo sobre drogas 2021: tendencias y novedades. *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea*. Luxemburgo.
- ONU. (1971). Convenio sobre sustancias psicotrópicas, 1971. Disponible en: https://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention_1971_es.pdf
- ONU: Asamblea General de las Naciones Unidas. (1989). Resolución 44/39. Responsabilidad penal internacional de las personas y entidades que participan en el tráfico ilícito transfronterizo de estupefacientes y en otras actividades delictivas transnacionales: creación de un tribunal penal internacional que tenga jurisdicción sobre esos delitos. *A/RES/44/39*. Disponible en: https://www.un.org/depts/dhl/resguide/r44_resolutions_table_es.htm
- ONUDD. (2015). Summary Submission of the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) Regional Office for Southeast Asia and the Pacific. Parliamentary Joint Committee on Law Enforcement Inquiry into Crystal Methamphetamine.
- (2020). COVID-19 y la cadena de suministro de drogas: de la producción y el tráfico al consumo. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Covid-19_Suministro_de_Drogas.pdf
- (2021). Synthetic Drugs in East and Southeast Asia. Latest developments and challenges. Disponible en: https://www.unodc.org/roseap/uploads/documents/Publications/2021/Synthetic_Drugs_in_East_and_Southeast_Asia_2021.pdf
- (2022). Synthetic Drugs in East and Southeast Asia Latest developments and challenges. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/scientific/Synthetic_Drugs_in_East_and_Southeast_Asia_2022_web.pdf

- (s.f.). Partnership, Cooperation and Action in the Greater Mekong Sub-region. The Memorandum of Understanding (MOU) on Drug Control. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2017/MOU_Brochure.pdf
- Sánchez Avilés, C. (2014). *El régimen internacional de control de drogas: formación, evolución e interacción con las políticas nacionales*. El caso de la política de drogas en España [tesis doctoral]. Universitat Pompeu Fabra. Disponible en: <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/283753/tcsa.pdf;jsessionid=6354EF9DA564F76F820022A8CEoDA65B?sequence=1>
- Sen, S. (1991). Heroin Trafficking in the Golden Triangle. *Police Journal*. Volume: 64, Issue: 3, dated: (July-September 1991), pp. 241-248. Disponible en: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/heroin-trafficking-golden-triangle>
- Slow, O. (2017). UNODC's Jeremy Douglas: 'Myanmar really is the epicentre of the drug trade'. *Frontier Myanmar*. Disponible en: <https://frontiermyanmar.net/en/unodcs-jeremy-douglas-myanmar-really-is-the-epicentre-of-the-drug-trade>
- The Nation Thailand. (2019). Six Mekong countries join mission to fight narcotics trade. Disponible en: <https://www.nationthailand.com/in-focus/30378423>
- The National News. (2021). Myanmar's military chief speaks following coup. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=hbXSVGKTwmM>
- Transparency International. (2021). Corruption Perceptions Index. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
- UN Treaty Collection. (s.f.). Chapter VI: Narcotic Drugs and Psychotropic Substances. Disponible en: https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=6&subid=A&clang=_en
- Vietnam Plus. (2020). Países sudesteasiáticos promueven cooperación en lucha contra las drogas. Disponible en: <https://es.vietnamplus.vn/paises-sudesteasiaticos-promueven-cooperacion-en-lucha-contras-las-drogas/117385.vnp>
- (2022). ASEAN promueve la implementación del consenso de cinco puntos sobre situación en Myanmar. Disponible en: <https://es.vietnamplus.vn/asean-promueve-la-implementacion-del-consenso-de-cinco-puntos-sobre-situacion-en-myanmar/138269.vnp>
- Windle, J. (2016). Drugs and Drug Policy in Thailand. *Journal of Drug Policy Analysis*. Disponible en: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/windlethailand-final.pdf>

Artículo recibido: 19 de julio de 2022.

Artículo aceptado: 14 de diciembre de 2022.

José M. MARTÍNEZ CORTÉS

Doctor en Seguridad Internacional

Correo: jmcpopo@hotmail.es

El nuevo entorno operativo y las operaciones aeroespaciales

The new operating environment and aerospace operations

Resumen

El contexto estratégico y los nuevos riesgos y amenazas configuran un nuevo entorno operativo al que las Fuerzas Armadas, y las Fuerzas Aéreas, en particular, deberán adaptarse si desean mantener su capacidad operativa y eficacia. Los acontecimientos bélicos y los conflictos de las dos últimas décadas revelan que los avances en tecnología han alterado radicalmente el espacio de las operaciones y, como consecuencia de ello, han afectado la aplicación del poder militar. La forma tradicional en la que se planean y conducen las operaciones militares se encuentra, por tanto, claramente afectada. En los escenarios operativos presentes y futuros será necesaria una mayor agilidad y flexibilidad, así como una gran capacidad de adaptación en la forma de operar para mantener la ventaja estratégica que permita afrontar las operaciones [aeroespaciales] con probabilidad de éxito.

Palabras clave

Entorno operativo, estrategia híbrida, multidominio, espacio de las operaciones, agilidad operativa.

Abstract

The strategic context and the new challenges and threats set up a new operating environment to which Armed Forces, and Air Forces, in particular, will need to adapt to if they want to maintain its operational ability and effectiveness. Warlike events and conflicts in the last two decades have demonstrated that advances in technology have radically altered the battlespace and, as a consequence, have affected the application of military power. The traditional way in which military operations are planned and executed is clearly affected. In present and future operational scenarios, more agility and flexibility as well as a high level of adaptability in the way to operate will be needed in order to maintain the strategic advantage which permit us to execute succesful military [air and space] Operations.

Keywords

Operating environment, hybrid strategy, multi-domain, battlespace. operational agility.

Citar este artículo:

Martínez Cortés, J. M. (2022). El nuevo entorno operativo y las operaciones aeroespaciales. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 20, pp. 185-212.

Descargo de responsabilidad: las ideas expresadas en este artículo de investigación son las del autor y no reflejan la postura oficial del Ejército del Aire y del Espacio ni del Ministerio de Defensa.

Los conflictos habidos desde el final de la Guerra Fría en el entorno de Occidente habían llevado, en su momento, a una percepción equivocada sobre los conflictos del futuro, proclamando que la superioridad tecnológica sería suficiente para derrotar a cualquier adversario (en clara referencia a la primera guerra del Golfo y a la operación *Allied Force*). Sin embargo, los acontecimientos de los últimos años, relacionados con diferentes crisis o conflictos, han venido diluyendo esta percepción inicial. Y es que, además de un complejo contexto estratégico en constante evolución, de las nuevas amenazas y de las influencias que todo ello tiene en el entorno operativo, la gestión de los conflictos es, fundamentalmente, una actividad plenamente dinámica debido a los diversos factores que ejercen influencia sobre el Estado y sus relaciones con la sociedad, además del efecto, en ocasiones impredecible, del empleo de los instrumentos de poder del Estado ante un adversario. Por ello, el éxito de la necesaria estrategia integral para la resolución de crisis o conflictos, mediante la aplicación sinérgica y transversal de los instrumentos disponibles a disposición del gobierno (diplomático, de información, militar y económico), precisa no solo de un correcto conocimiento de contexto, riesgos y amenazas y de una buena coordinación político-militar, sino también de una adecuada comprensión de la naturaleza y evolución de los conflictos. El conocimiento de todo ello y la puesta en práctica de una buena coordinación y sincronía no asegurarán la victoria, pero sin ellos será difícil aplicar eficazmente los instrumentos de la estrategia nacional.

Por tanto, el esfuerzo de prospectiva de cómo debe operarse en los entornos operativos a corto y medio plazo (en un horizonte aproximado de 2040) debe comenzar con una revisión del contexto estratégico y de los riesgos y amenazas que nos ayude a entender cómo se conforman los entornos operativos y cómo sus características afectan a la aplicación del poder militar en lo que se denomina el *espacio de las operaciones*¹. España, al igual que ya han hecho otras naciones de nuestro entorno, precisa definir cómo afrontar los escenarios, que no solo conflictos, desde el punto de vista militar, en un futuro a corto y medio plazo. En línea con algunos países aliados, todo indica que necesitamos evolucionar hacia una nueva forma de operar, en lo que podemos denominar «entorno multidominio», cuestión en la que entraremos en su momento. Por ahora, comenzamos analizando cuál es el contexto estratégico actual, las amenazas y las características de los escenarios operativos que podemos esperar.

Nuevo contexto estratégico

El mundo hoy no parece más seguro que en el pasado; a pesar de que no existan muchos conflictos de tipo convencional, existe un alto nivel de conflictividad en el contexto estratégico internacional (Dacoba, 2021a: 4), en niveles muy elevados en 2022

¹ El espacio de las operaciones es la porción de los ámbitos de operación, físicos y no físicos, en los que operan los instrumentos de poder, en particular el instrumento militar, se ejecutan las acciones, tienen lugar los enfrentamientos, y se producen los efectos (PDC-01A).

con motivo del conflicto en Ucrania, contexto que podría calificarse como complejo, dinámico y competitivo.

El panorama internacional se encuentra en una continua evolución que, en los últimos tiempos, se acelera y se torna francamente compleja; el contexto internacional de hoy no solo es complejo sino además muy demandante (Fojón, 2021: 3), producto de la propia complejidad, pero también de la dificultad de los diferentes actores estatales para encontrar el sitio adecuado en el «tablero» internacional. Estos sufren los efectos de la competencia estratégica entre EE. UU. y China y de la creciente presión ejercida por Rusia en su afán de mantenerse como actor de peso que, por ser conocida, no deja de ser menos peligrosa como refleja la actualidad. Asimismo, son receptores de nuevos desafíos, entre otros, el auge de China en diferentes aspectos, el cambio de enfoque de la Administración estadounidense hacia Asia-Pacífico o la inseguridad energética, por no hablar del creciente efecto nocivo que tiene, en la población mundial, la utilización de la información con fines maliciosos

En una radiografía del mismo, a modo de resumen, pueden resaltarse los siguientes aspectos que definen mayormente sus características:

- *Evolución a un nuevo balance de poder.* Con el auge de China, como nueva potencia económica y tecnológica y con una creciente capacidad militar, y con la presión prácticamente constante de Rusia en su afán de mantenerse como un actor principal, el mundo vive una evolución de la unipolaridad y hegemonía de EE. UU. de finales del siglo XX y principios del XXI hacia una multipolaridad de competencia agresiva en muchos aspectos. Esta competencia estratégica arrastra al resto de medianas y pequeñas potencias en una dinámica de tensiones crecientes en todos los ámbitos (Dacoba, 2021b: 4).
- *Lucha por la hegemonía y la influencia a nivel internacional* con varios nuevos actores y uno, fundamental, China, en gran competencia con EE. UU. Los avances de China en diferentes ámbitos resultan inquietantes tras la confirmación oficial de una prueba de armas hipersónicas chinas en octubre de 2021 (por la dificultad de ser detectadas e interceptadas) y el desarrollo logrado en el campo de la inteligencia artificial, de enorme interés por parte del estamento militar chino, dos aspectos calificados de muy preocupantes por las autoridades estadounidenses².
- *Un mayor acceso a la tecnología coexistiendo con la asimetría en capacidades* entre diferentes actores (Entorno Operativo 2035, MINISDEF, 2019: 36). En los últimos años han proliferado los actores no estatales que, aun teniendo capacidad de acceder a nueva tecnología, no tienen la posibilidad o prefieren no realizar un

² <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/top-us-general-confirms-very-concerning-chinese-hypersonic-weapons-test-2021-10-27/>

https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2021-11-14/eeuu-china-inteligencia-artificial-tecnologia-militar_3323119/

enfrentamiento convencional con los grandes actores estatales, estrategia también utilizada por algunas potencias revisionistas. Esta circunstancia ha llevado a un enorme incremento en el empleo de nuevos dominios, los denominados «no físicos», que permiten intentar soslayar dicha asimetría en tecnología y en capacidades mediante la utilización de métodos no convencionales. Los regímenes autoritarios encuentran un terreno ideal en el que emplear, de forma poco atribuible, este tipo de herramientas no convencionales, una de las razones por las que ha proliferado este tipo de regímenes (Dacoba, 2021a: 3).

- Todo lo anterior justifica que en el siglo XXI exista una percepción de *conflictividad generalizada e intensa*. La edición de 2021 del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI, por sus siglas en inglés), en lo relacionado con la conflictividad, señala que, tras un pronunciado deterioro de la estabilidad y la seguridad mundial durante la última década hasta 2020, existe un panorama variado sobre las tendencias generales. Resalta un creciente gasto militar, un incremento del número de conflictos armados (aunque el total de víctimas disminuyó, posiblemente, por la finalización del conflicto de Siria), y un equilibrio entre la posible escalada y la contención en la mayoría de puntos calientes en un tablero geopolítico con numerosas rivalidades regionales.

Esta conflictividad no solo se identifica con la existencia de conflictos tradicionales, sino también, y cada vez en mayor medida, con escenarios no bélicos, incluidos en lo que se denomina la «zona gris», en los que el adversario pretende conseguir sus objetivos estratégicos sin rebasar nuestro umbral de respuesta, no existiendo, por tanto, un conflicto en toda regla o tradicional.

- La globalización y las nuevas tecnologías han llevado también a una mayor interdependencia de los diferentes actores. Lo que pasa en una parte del mundo tiene influencia directa y casi instantánea en partes bien lejanas (Panorama de tendencias geopolíticas, Horizonte 2040, 2.ª edición: 115), tal como demuestran los efectos en distintos sectores motivados por medidas o acciones, de carácter estratégico, en otros ámbitos diferentes. Esta gran interdependencia produce, además, una percepción de que la tensión y la conflictividad no solo es generalizada sino también permanente, situación que colabora igualmente al incremento de los nacionalismos y populismos como reacción (a veces, negativa) a las influencias del exterior.
- De forma adicional a las numerosas disputas tradicionales de carácter geopolítico y a la existencia de enfrentamientos bélicos (en muchos casos, con grandes potencias implicadas a través de *proxies*, generalmente no estatales, para evitar que las acciones puedan ser atribuidas), los elementos identificados anteriormente incentivan, además, nuevas formas de competición entre las grandes potencias, evitando el enfrentamiento frontal (Dacoba, 2021a).
- Por último, el desarrollo tecnológico y la creciente aparición de tecnologías disruptivas no solo nos llevan a una profunda transformación tecnológica, nos obliga

a formar parte de un mundo en el que los cambios se producen inexorablemente a un ritmo acelerado, tal como señala el *Strategic Foresight Analysis report 2017* (15-16).

Riesgos y amenazas

En el contexto estratégico descrito coexisten amenazas y riesgos³ clásicos, otros nuevos y algunos que tan solo se intuyen, o simplemente son todavía desconocidos. Las sociedades de nuestro entorno occidental procuran alcanzar el mayor grado de seguridad, aspecto que en el contexto analizado no resulta nada fácil, teniendo en cuenta la naturaleza compleja de los retos a los que nos enfrentamos. A este respecto, los documentos oficiales y de referencia resaltan prácticamente los mismos riesgos y amenazas, compendiados, de forma general, en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2021.

Aunque la ESN de 2021 ha mantenido prácticamente la totalidad de los desafíos y amenazas de la anterior ESN de 2017, con una nueva denominación de riesgos y amenazas, presenta varios matices significativos. Por una parte, se añaden las «campañas de desinformación» que encuentran en el ciberespacio un terreno fértil para su propagación, poniendo el objetivo en las personas y en sus percepciones y en jaque la legitimidad de los sistemas democráticos, minando, además, la confianza ciudadana en las instituciones y la propia cohesión social (Dacoba, 2022: 6). Asimismo, la ESN subraya, como elementos comunes y transversales a los riesgos y amenazas, la tecnología y la prominencia en el empleo de estrategias híbridas, algo cada vez más extendido y al alcance de todo tipo de actores, estatales y no estatales. Además, la nueva ESN destaca el carácter dinámico de los riesgos y amenazas como elementos de un continuo que refleja una gradación progresiva, en función del grado de probabilidad e impacto, porque, entre otras cosas, la interacción e interconexión entre los diferentes ámbitos es mucho mayor que antes, como veremos más adelante.

En lo que respecta a las estrategias híbridas, y a lo híbrido, de forma general, resulta en este punto necesario, desde el punto de vista de la seguridad, profundizar en un breve análisis sobre la evolución de los conflictos en las últimas dos décadas, enfocado fundamentalmente en este concepto que tanto está afectando no solo en la comprensión de los conflictos, sino también en la correcta ejecución de respuestas óptimas a los retos que plantea.

Evolución de los conflictos. El concepto de lo híbrido

Desde el principio del presente siglo parece estar desarrollándose un cambio en las características de los conflictos armados, que no de sus causas profundas, desde

³ Amenaza es toda circunstancia que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de España, y riesgo es la contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño.

el modelo napoleónico industrial hacia otro en el que la frontera entre la guerra y la paz se ha difuminado, evolución que hace muy complicado analizar los conflictos presentes y futuros desde una óptica de «guerra y paz» (Martínez Cortés, 2020: 849).

En dicho periodo de tiempo mucho se ha escrito sobre el concepto de «guerra híbrida», concepto que ha sufrido cierta evolución; desde el final de la Guerra Fría ha habido una gran proliferación de artículos relacionados con dicho concepto, provocando un intenso debate y un buen número de análisis en el entorno de la comunidad occidental. El objetivo de ambos, debate y análisis, no ha sido otro que comprender mejor lo que realmente sucede en el contexto de los conflictos armados, en relación a sus objetivos, estrategias y medios utilizados por aquellos actores que aspiran a un cambio en el *statu quo*.

En lo que se refiere al concepto de guerra híbrida, la primera mención en el ámbito académico se atribuye a Robert G. Walker, quien lo utilizó en su tesis de posgrado (Walker, 1998). Apoyándose en el *Fleet marine Force Manual Warfighting*, Walker sostiene que las guerras del siglo XXI se caracterizarán por una mezcla íntima de acciones convencionales y especiales. Asimismo, conviene recordar tres elementos relevantes de referencia: primero, no fue hasta la publicación del artículo «La guerra del futuro: la llegada del conflicto híbrido», escrito en noviembre de 2005 por el entonces secretario de Defensa de EE. UU., teniente general James N. Mattis, junto con el teniente coronel Frank G. Hoffman, cuando se le dotó de contenido teórico. Por otra parte, fue en el conflicto de 2006 entre Israel y *Hezbollah* cuando pareció tener lugar su primera gran manifestación práctica. Y tercero, fue la presentación del ensayo «El conflicto en el siglo XXI: el comienzo de las guerras híbridas» en 2007, del mismo Hoffman, cuando se popularizó esta idea entre la comunidad de defensa. No obstante, y sin perjuicio de estas aportaciones, las principales contribuciones del máximo exponente de la guerra híbrida, Frank G. Hoffman, tuvieron su momento más productivo en los últimos años de la primera década del siglo XXI, cuando en 2009 publica varios artículos al respecto. En este sentido, dada la buena acogida que la aproximación de Hoffman tuvo desde el primer momento, a día de hoy sigue siendo un paradigma muy citado, trabajado y en constante evolución.

Pero cabe preguntarse por qué este concepto tiene tanta recepción entre los expertos. En opinión de Baqués, buena parte de culpa la tuvieron las dificultades que encontró EE. UU. para hacerse con el control de Afganistán y de Irak, tras el éxito inicial de sus respectivas intervenciones en 2001 y 2003; lejos de estabilizar ambos escenarios, la situación se fue deteriorando. La gran inversión estadounidense en los sistemas de armas más sofisticados no sirvió de mucho y su enorme gasto en defensa, tampoco. Por eso, Hoffman apunta que, sin un nuevo paradigma adaptado a la realidad vivida tras el II-S, las operaciones letales realizadas sobre el terreno estarían condenadas al fracaso (Hoffman, 2009a, 1).

El enemigo con el que se encontraron las tropas occidentales no respondía a la idea de un ejército convencional, bien instruido y dotado de doctrinas al uso para desarrollar misiones de combate, mientras su financiación era, como mucho, precaria e inestable. En cambio, aparecían por doquier actores armados no estatales de diferente

naturaleza que generaban sinergias poco amables para EE. UU. (milicias locales, muchas veces dotadas de nuevas tecnologías de la comunicación, de armas colectivas, e incluso de armas pesadas, de las que raramente disponían las viejas guerrillas de siglos atrás; crimen organizado vinculado a tráfico ilícitos, también dotado de armas largas y en ocasiones lanzacohetes y granadas; grupos terroristas, etc.). Ese hecho ya obligó a repasar bibliografía y hemerotecas, así como a desempolvar las lecciones aprendidas en conflictos no tan alejados en el tiempo, como el de Vietnam, para dilucidar si se estaba ante una insurgencia, o si, en realidad, lo que estaba emergiendo era algo novedoso. A su vez, la preocupación occidental por lo que estaba sucediendo en Afganistán e Irak se elevó significativamente tras el enfrentamiento, en el sur del Líbano, en el verano de 2006, entre Israel y Hezbollah. En esas fechas, Israel, con una de las fuerzas armadas más avanzadas del mundo a todos los niveles (tecnológico, pero también doctrinal, e incluso en cuanto a su motivación para el combate), fue incapaz de derrotar a un enemigo que ni respondía exclusivamente a la lógica de unas fuerzas armadas convencionales ni se limitaba a actuar como una guerrilla.

Lo acontecido en Afganistán, Irak y el sur del Líbano puso de relieve varias debilidades de las potencias occidentales. Más allá de los espectaculares datos que recogen los balances militares acerca de su supuesta superioridad, los Estados mejor dotados del planeta eran incapaces de ganar guerras que se antojaban —al menos, a priori— menores, pero ciertamente las cosas sí que habían empeorado, precisamente, cuando menos se lo esperaban los responsables de la planificación estratégica occidental (Baqués, 2021a: 82). Pero, ¿qué habían hecho bien los antagonistas de las principales potencias para llegar a esta situación? Fundamentalmente, conocer y comprender al adversario, prioridad muy necesaria, aunque menos habitual de lo que puede parecer (en muchas ocasiones por exceso de confianza o autocomplacencia), pero que debería ser la condición *sine qua non* para afrontar cualquier aventura bélica, tal como expresaba Sun Tzu en su famoso ensayo sobre «El arte de la guerra» (2013, II).

«Si conoces a los demás y te conoces a ti mismo, ni en 100 batallas correrás peligro; si no conoces a los demás, pero te conoces a ti mismo, perderás una batalla y ganarás otra; si no conoces a los demás ni te conoces a ti mismo, correrás peligro en cada batalla».

Entre otros aspectos, los adversarios habían tomado nota de que el cambio de valores habido en las sociedades occidentales había propiciado que estas fueran abrazando la «doctrina de las o bajas» y que las cuestiones más importantes para los ciudadanos pasaban a estar relacionadas con la «calidad de vida» y el «bienestar», desplazando de ese modo a otro tipo de preocupaciones que exigen mayor esfuerzo o mayor capacidad de sacrificio. Lo que resultaba de ello era un escenario en el que, a medida que las guerras generaban más muertos y heridos, más gastos que dejan de revertir en políticas de bienestar, así como mayor escepticismo entre la ciudadanía, aumentarían en proporción los deseos de los líderes políticos occidentales para buscar una salida airosa... que pudiera incluir la retirada de sus tropas, operando como una servidumbre que afectara especialmente a la capacidad de empleo de la fuerza, por parte de esas mismas potencias occidentales (*op. cit.*, 82).

Mientras tanto, esta realidad animaba a los nuevos rivales a desarrollar estrategias que pudieran poner a algunos de los Estados más poderosos del mundo ante la necesidad de tener que enfrentar ese tipo de discrepancias en su propio territorio. La guerra híbrida sería, al fin y al cabo, uno de los mejores modos de lograr ese impacto. Por ese conjunto de razones la apuesta de quienes abogan por este tipo de conflicto consiste en alargar el enfrentamiento hasta que resulte insoportable para los estándares de las sociedades más avanzadas. Ante todo, los nuevos rivales pretendían evitar que las potencias occidentales concentraran gran número de tropas y de poder de fuego sobre el enemigo, precisamente para buscar una rápida resolución del conflicto. En definitiva, se trataba de impedir que pudieran implementar el «estilo americano de hacer la guerra», consistente en abrumar al adversario a base de su superioridad militar (Calvo, 2011: 10).

Sin embargo, con independencia de la terminología utilizada, como expresa Baqués, una parte del análisis realizado por distintos autores, a este respecto, es ampliamente compartido, en el sentido de que las guerras convencionales entre Estados son cada vez menos numerosas (Baqués, 2021b: 1). Asimismo, en este contexto, se incrementa el protagonismo de actores, estatales y no estatales, que, evitando el enfrentamiento frontal, emplean una estrategia [híbrida] basada en la utilización de una combinación de técnicas y/o tácticas convencionales y no convencionales, de alta o baja intensidad para explotar nuestras vulnerabilidades. Este tipo de adversarios han incrementado el empleo de aquellos ámbitos cuyos efectos son más difíciles de atribuir, los ámbitos no físicos (ciberespacial y cognitivo)⁴, evitando así el enfrentamiento directo y la posible denuncia de la comunidad internacional (Colom, 2018: 39-43). Además, en el contexto estratégico definido, la creciente brecha tecnológica entre países, unida a una mayor accesibilidad a cierto tipo de tecnología con la existencia de eficaces sistemas de armas y la posibilidad de emplear otros ámbitos de actuación, incentiva los enfrentamientos no tradicionales, por parte de un mayor número de actores o de potencias revisionistas, lo que nos ha llevado a un incremento en el empleo de las denominadas estrategias híbridas o de carácter híbrido.

Por su parte, el objetivo de este tipo de estrategia consiste en aumentar sus opciones estratégicas (Martínez Cortés, *op. cit.*, 851), de forma no convencional e inesperada, con el fin de mejorar, en el caso de las potencias revisionistas, su posición en las relaciones internacionales. Así, cuando un actor estatal no posee suficientes recursos para ganar una guerra convencional puede utilizar medios civiles en mayor medida, elaborando una estrategia híbrida que pretende socavar el orden y el sistema de seguridad del adversario, soslayando las reglas del sistema internacional. La aplicación de estrategias ambiguas e integrales (con mayor empleo de medios civiles y no convencionales) constituye la forma de actuar de este tipo de amenazas [híbridas]. Así, con objeto de alcanzar sus objetivos, podemos esperar acciones de estrategia híbrida de toda índole, sobre todo, de tipo no convencional, ya sea en conflicto abierto o sin necesidad de

4 Según la *Doctrina conjunta para el Empleo de las Fuerzas Armadas (PDC-01)*, existen tres ámbitos físicos (terrestre, marítimo y aeroespacial) y dos ámbitos no físicos (ciberespacio y cognitivo).

haberse iniciado, que pueden afectar gravemente nuestros ámbitos, en particular, los ámbitos del ciberespacio y cognitivo, así como el entorno espacial (incluido en el ámbito aeroespacial) y el espectro electromagnético, todos ellos de empleo, y necesidad de protección, muy demandante.

Sin embargo, hemos de ser conscientes de que la combinación de lo convencional y lo irregular, lo que hoy denominamos «híbrido», no es nada nuevo (Martínez Cortés, *op. cit.*, 851). La utilización de una combinación de medios convencionales e irregulares en conflictos es tan antigua como la propia historia de los conflictos. En particular, una guerra clásica de este tipo lo constituye la guerra del Peloponeso. Según Víctor Davis Hanson, como resultado de los acontecimientos de la misma (en la que Atenas era una potencia naval y Esparta una potencia terrestre), la guerra del Peloponeso no fue una guerra en la que las batallas directas eran la forma regular de combatir, sino más bien una guerra peleada por medios no convencionales (Arauz, 2013: 61-62). Además, el empleo de todos los medios necesarios a disposición (militares y no militares) para alcanzar los objetivos establecidos es también tan antiguo como la guerra misma y, por ello, este tipo de guerras diferentes a las guerras convencionales son tan antiguas como la propia humanidad. Hace más de 2.500 años el gran estratega chino *Sun Tzu* escribía en su famoso texto «El arte de la guerra» sobre la óptima expresión de la estrategia de «derrotar al adversario sin necesidad de enfrentarse a él en el campo de batalla, a través de espías y del manejo de la información».

En cualquier caso, por tanto, la guerra híbrida no es un «invento» de finales del siglo XX; siempre ha existido. ¿Por qué se habla entonces tanto de ella ahora?, ¿dónde está lo realmente novedoso? Esta cuestión tiene que ver con que, en nuestros días, proliferan aquellas guerras que no llegan al umbral de lo convencional (Baqués, 2021b: 2). En parte, lo hacen debido a que algunas de las nuevas tecnologías, las relacionadas con la información, la comunicación y la inteligencia artificial, pueden ser rentabilizadas por actores no estatales para incrementar enormemente sus posibilidades en caso de conflicto contra un poder superior en fuerzas convencionales; los sistemas basados en dichas tecnologías han dejado de ser el monopolio del más fuerte. Además, también influye el hecho de que muchos actores son conscientes de que impulsar un enfrentamiento contra fuerzas convencionales de un nivel superior los lleva a un rápido fracaso. De esta manera, sea por actores estatales o bien no estatales, el empleo de una estrategia híbrida abre un abanico de opciones alternativas a ser vencidos por fuerzas militarmente superiores.

Así, desde el punto de vista de los Estados objetivos de la aparente proliferación de actores (estatales y no estatales) de estrategias híbridas, lo que resulta realmente preocupante (Martínez Cortés, *op. cit.*, 851) es la capacidad, en base a la evolución y a las nuevas tecnologías, de «combinar y sincronizar, de forma innovadora y simultánea, medios y métodos regulares e irregulares, militares y no militares (sobre todo, el ciberespacio y la información), pudiendo cambiar rápidamente entre ellos para crear efectos estratégicos. Ninguno de sus componentes individuales es realmente nuevo; es la combinación y armonización de diferentes acciones lo que logra un efecto sorprendente y crea ambigüedad, haciendo que reaccionar adecuadamente ante ello resulte muy difícil».

Por último, en línea con lo mencionado anteriormente sobre la necesidad de entender cómo se conforman los entornos operativos, es importante evitar analizar lo que aquí se contempla (entorno o contexto estratégico, riesgos y amenazas, y posibles acciones del adversario), únicamente, desde un prisma occidental, ya que muchas de estas, y otras acciones, y esta manera *híbrida* de actuar han sido ampliamente tratadas con anterioridad en trabajos conceptuales fuera del entorno occidental como el elaborado por los coroneles chinos Qiao Liang y Wang Xiangsui en su ensayo traducido al inglés «Unrestricted Warfare» (1999: 122-123). En este ensayo mencionaban:

«... Sin embargo, utilizando el método combinado puede configurarse un escenario y una situación completamente diferentes: si la parte atacante reúne secretamente grandes cantidades de capital sin que la nación enemiga se dé cuenta y lanza un ataque indetectable contra sus mercados financieros y, posteriormente, tras causar una crisis financiera, instala un virus informático y un “hackeo” informático programado con anticipación en el sistema informático del oponente, a la vez que lleva a cabo un ataque en red, de tal forma que las redes de electricidad, de gestión del tráfico, de transacciones financieras, de comunicaciones telefónicas y de medios de comunicación queden completamente paralizadas, hará que la nación enemiga caiga en pánico social, disturbios callejeros y en una crisis política. Finalmente, se desarrollaría el ataque por parte del ejército y los medios militares se utilizarían en fases graduales hasta que el enemigo se viera obligado a firmar un tratado de paz deshonesto».

Nuevos entornos operativos

El nuevo contexto estratégico que hoy nos afecta (tanto a nivel internacional como en nuestro entorno europeo más cercano) y las amenazas y riesgos a los que ya en la actualidad hemos de enfrentarnos conforman, en gran medida, los entornos operativos en los que deben actuar nuestras Fuerzas Armadas (en adelante, FAS), contemplando, a este respecto, el amplio espectro de conflictos desde la paz, las crisis o los conflictos abiertos. Por tanto, lo tratado hasta este momento influye de forma directa en la configuración de dichos entornos, pero también, en lo que es aún más importante, en la forma en la que los componentes de las FAS, y Fuerzas Aéreas, en particular, deben desenvolverse y actuar dentro de ellos. Por ello, resulta imprescindible revisar los efectos que el nuevo contexto estratégico y las amenazas imprimen en el entorno operativo y, por lo tanto, en la forma de operar, no sin antes resaltar las características más sobresalientes de los nuevos entornos operativos, de las que se señalan las siguientes:

- a) El desarrollo tecnológico y el acceso a las nuevas tecnologías permitirán a los posibles adversarios utilizar estrategias no convencionales, con un mayor protagonismo de los ámbitos no físicos y del espectro electromagnético, cuando tales adversarios no puedan afrontar un enfrentamiento convencional. Además, en base a dicho desarrollo y a las nuevas tecnologías, la evolución de los futuros escenarios pone de manifiesto una creciente interacción e interdependencia

entre los diferentes ámbitos (Reilly, 2018: 2), físicos y no físicos, que facilitará una actuación sincronizada y una generación de efectos, por parte del adversario, en base a la sinergia de sus acciones (siempre que tenga capacidad para ello). En el nuevo espacio de operaciones un área determinada puede verse afectada mediante los efectos producidos por un adversario en otra área totalmente diferente. Ambos aspectos, incremento del empleo de dominios no físicos e interacción de dominios, han alterado significativamente el espacio de las operaciones y la forma de trabajar en él.

- b) Las nuevas tecnologías y el mayor empleo de los dominios no físicos están provocando una aceleración en el ritmo de los cambios, así como de las acciones y efectos consecuentes que un adversario puede provocar en nuestras fuerzas, circunstancia que está ejerciendo una gran influencia en los entornos de actuación. La capacidad de emplear todos los dominios y de realizar acciones simultáneas, coordinadas y, muchas veces encubiertas, busca, por una parte, dificultar nuestra capacidad de respuesta al introducirse en nuestro ciclo de toma de decisiones y, por otra, operar por debajo de nuestro umbral de actuación.
- c) Así mismo, los avances tecnológicos transformarán el entorno operativo, ampliando el espacio de las operaciones y permitiendo un mayor nivel de sensorización del mismo, de automatización en el proceso de los datos y en los sistemas de armas, y de alcance y precisión de los sistemas de armas, así como de simplificación logística. Todo ello obligará a modificar el arte operacional. En este sentido, los avances en miniaturización y nanotecnología facilitarán que organizaciones, e incluso individuos aislados, puedan ejecutar acciones letales de efectos desestabilizadores potenciales a cualquier nivel, ya sea estatal, regional o internacional.
- d) La combinación de los avances tecnológicos con estrategias convencionales y no convencionales permiten disminuir o amenazar la asimetría militar, utilizando partes del espectro de conflictos que nos dificulten distinguir entre la paz y el conflicto. Por ello, puede asegurarse que la utilización de estrategias híbridas, por parte de múltiples actores, tanto en conflictos híbridos como en la zona gris, ha venido a quedarse por tiempo prolongado.
- e) La mayor interdependencia de actores a nivel internacional, fruto de la globalización y las nuevas tecnologías, hace que los Estados seamos más vulnerables que antes y que nuestras vulnerabilidades sean más transparentes. En particular, en la era de la información, el acceso inmediato a la información necesaria ejerce un efecto directo negativo contra la población que se convierte en un objetivo susceptible de ser afectado por los adversarios de forma directa (Entorno Operativo 2035, MINISDEF, 2019: 61), con efectos muchas veces impredecibles, a través de infinidad de dispositivos y, de forma muy especial, a través de las redes sociales. Este efecto pone, de nuevo, el foco de atención en la población que, durante largo periodo (básicamente desde la finalización de II GM), ha sido mero espectador de los enfrentamientos bélicos, aspecto que obliga a centrarse, cada vez más, en el dominio cognitivo. Además, la población

civil se encuentra habitualmente presente e interaccionando activamente con las fuerzas militares en las zonas en las que estas se encuentran desplegadas. En medio de esta dinámica, combatientes y no combatientes comparten, de forma creciente, un único espacio de las operaciones en el que los últimos son utilizados a menudo como verdaderos objetivos.

- f) Otro aspecto importante a tener en cuenta es que la complejidad de los escenarios actuales, en cuanto a la interdependencia entre ámbitos, la dificultad de atribución y la persistente volatilidad, obliga a tener un mayor conocimiento y comprensión de las amenazas que nos afectan o que pueden afectarnos potencialmente, lo que lleva a la necesidad de una mejor formación y preparación del personal del que se disponga o vaya a disponerse en las Fuerzas Armadas.
- g) Por último, en base a las características descritas del actual entorno operativo, vinculadas con la interdependencia de dominios y la capacidad del adversario de producir efectos entre ellos, los nuevos entornos operativos nos llevan a la necesidad de maniobrar ágilmente entre los mismos y a la capacidad de producir efectos entre dominios y, por ello, a un escenario en el que la conectividad se convierte en elemento clave para operar en la denominada «nube de combate» (*combat cloud*), red virtual en la que los «sistemas de sistemas» estarán interconectados y vinculados a una estructura de mando y control interoperable (aspecto que se ampliará más adelante). Esta realidad convierte a la red, en sí misma, en una capacidad crítica (Martínez Cortés, 2019: 158-164); por lo que será necesario mantener un determinado grado de superioridad en el ciberespacio que permita utilizarla con la necesaria libertad de acción.

El nuevo entorno operativo y efectos en la aplicación del poder militar

El contexto estratégico y las características generales de los nuevos entornos operativos, junto con otros parámetros específicos de cada escenario, conforman un nuevo espacio de las operaciones al que será necesario adaptarse si se desea mantener la operatividad y eficacia de las FAS. En base a lo ya analizado, podemos afirmar que los acontecimientos bélicos y conflictos de los últimos lustros revelan que los avances en tecnología han alterado radicalmente el actual espacio de las operaciones y, consecuentemente, ello tiene sus efectos en la aplicación del poder militar (cuestión que abordamos a continuación) y, por tanto, en la forma de operar en muy diversos aspectos (aspecto que tratamos más adelante).

La alta disponibilidad de los dominios no físicos, unida a la sofisticación de nuevos sistemas de armas y a la capacidad de creación de áreas A2/AD⁵, por parte del adversario,

⁵ Capacidad A2/AD (del inglés anti-access/area denial). Capacidad de un posible adversario de dificultar el acceso a una zona de operaciones e impedir/dificultar el movimiento y actuación propia en ella.

puede también dificultar, en términos generales, la consecución de la [tradicional] superioridad de dominio, pudiendo no ser tan sencilla como en operaciones pasadas⁶. Además de disponer de capacidades que permitan penetrar los sistemas A2AD, cuando ello sea necesario, el éxito puede depender del acceso en un solo dominio que permita combinar acciones en otros dominios para buscar nuevas formas de producir efectos (Reilly, *op. cit.*, 3). Ello no significa que no sea ya necesario luchar por alcanzar y mantener la superioridad aérea, que lo será; sin embargo, existirán ocasiones en cuyos escenarios habrá que adaptarse para poder producir efectos, a través de dominios diferentes al tradicional, incluso de forma prioritaria.

Una cuestión muy argumentada en los últimos años, sobre todo, en foros estadounidenses, es que el fácil acceso a la tecnología, con un incremento de sistemas de armas altamente sofisticados (incorporando velocidad hipersónica), y el empleo de otros dominios de operación, por parte de posibles adversarios, probablemente hacen los escenarios operativos actuales más competitivos y pueden acabar con el paradigma [de Occidente] de alcanzar fácilmente la superioridad en los dominios físicos. La evolución a «entornos disputados y/o degradados», en los que el adversario posee capacidad de limitar o negar el acceso y maniobrabilidad de nuestras fuerzas mediante capacidad A2/AD (entorno disputado) y de interrumpir o degradar nuestras redes y sistemas de mando y control (entorno degradado), incrementará también, por nuestra parte, la necesidad de adaptación y resiliencia, capacidad esta de adaptación y recuperación frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos (PDC-OIA: 30). Y ello es así porque en entornos complejos de actuación el adversario, con gran probabilidad, degradará, en mayor o menor medida, nuestras capacidades para actuar.

En tercer lugar, la existencia de una compleja *continuidad de dominios interrelacionados*, con un papel muy relevante de los ámbitos no físicos y del espectro electromagnético, puede que haga ineficaz la utilización de las estrategias tradicionales para lograr la superioridad en los dominios aeroespacial, terrestre y marítimo, haciendo necesario el empleo de estrategias no tradicionales (Reilly, *op. cit.*, 3-4). Este aspecto no significa que alcanzar la superioridad en esos dominios no sea esencial, que probablemente lo será, sino que alcanzarla en ellos muy probablemente no será suficiente, puesto que otras acciones realizadas en otros dominios pueden tener un efecto significativo, de primer o segundo orden, o incluso efectos en cascada que, además, será muy difícil de predecir (Reilly, *op. cit.*, 3). Esta circunstancia hará mucho más incierta la capacidad de poder operar en los diferentes dominios; de lo que aquí se trata no es de un paso adelante de la acción conjunta coordinada, sino un cambio muy relevante hacia una acción conjunta realmente integrada.

Por otra parte, en base a los efectos nocivos que puedan producir los posibles adversarios y, en particular, por la estrecha vinculación del ciberespacio con los

6 (The) French Joint Vision of Multi-domain, Joint Concept JC-0.1.1_M2MC, French Joint Centre for Concepts, Doctrine and Experimentation (2021: 18).

instrumentos de poder militar tradicionales, deberá prestarse especial atención a los dominios no físicos. Asimismo, la creciente interdependencia e interacción entre dominios físicos y no físicos y la consecuente capacidad del adversario de utilizar diferentes dominios de forma rápida y sincronizada para crear efectos entre dominios no solo demandará, por nuestra parte, un cambio de mentalidad a todos los niveles de actuación, sino que además obligará a operar de una forma más ágil, flexible e interoperable y, aún más importante, a operar en red y de una forma sincronizada. Y ello es así porque será la única manera de poseer agilidad entre dominios para hacer frente a las distintas acciones y dilemas a los que nos encontraremos sometidos por la actuación del adversario (en línea con Entorno Operativo 2035, 2019: 76-78). Esta mayor agilidad vendrá impuesta, además, por la aceleración del ritmo de batalla y de los cambios producidos que obligan a afrontar ciclos de planeamiento, decisión y ejecución más comprimidos que los que estamos acostumbrados.

Las características generales y los efectos en la aplicación del poder militar, anteriormente reseñados, constituyen lo que ha dado en llamarse «entorno multidominio», concepto que conviene definir en lo posible, primeramente, porque marca el fundamento de la forma en la que deben afrontarse los nuevos espacios de las operaciones. En términos generales, según establece la *Doctrina Aeroespacial Básica* IG-00-1, Ejército del Aire, 2.^a Revisión (2020: 5, 31-32), el multi-dominio se contempla como un «entorno complejo que engloba los dominios físicos (terrestre, marítimo y aeroespacial) y los dominios no físicos (cibernético y cognitivo), así como la interacción e interdependencia entre ellos, que se concibe como un todo para el planeamiento y ejecución de las operaciones militares».

Quizás, el aspecto más importante a resaltar en este nuevo concepto «multidominio» sea la existente interdependencia y capacidad de interacción entre dominios y su concepción íntegra, en lo que respecta a las actividades relativas al planeamiento y al empleo del poder militar. Sin embargo, aunque este concepto está actualmente de moda, es importante ser conscientes de que la maniobra simultánea en diferentes dominios no es nada nueva (Reilly, *op. cit.*, 2). Uno de los primeros empleos registrados de múltiples dominios para alcanzar objetivos operativos ocurrió en el siglo XII a.C. cuando las tribus conocidas como los pueblos del mar intentaron conquistar Egipto. Antes de intentar invadir Egipto, atacaron y destruyeron numerosas civilizaciones en zonas costeras a lo largo del Mediterráneo en Anatolia, Chipre, Siria y Canaán. El plan de los pueblos del mar para invadir Egipto contemplaba un asalto terrestre, a través del sur del Líbano, y un ataque por vía marítima. El faraón egipcio Ramsés III se enfrentó y derrotó el asalto terrestre de los pueblos del mar en el sur del Líbano hacia 1178 a.C., sin embargo, Egipto aún poseía la amenaza de una invasión marítima. En el año 1175 a.C., esa amenaza surgió en las inmediaciones de lo que algunos historiadores creen que era el brazo pelusíaco del río Nilo. Los barcos de los pueblos del mar eran tecnológicamente superiores a los de los egipcios y Ramsés sabía que no podía derrotar a la flota de los pueblos del mar en mar abierto. Por ello, permitió que la flota de los pueblos del mar se adentrara en el delta sin oposición; una vez dentro de los confines del mismo, Ramsés atacó simultáneamente a los pueblos del mar con la flota egipcia y con los arqueros egipcios desde tierra. Incapaz de maniobrar para evitar dicha

trampa, Ramsés aniquiló la flota de los pueblos del mar. A este respecto, cierto es que el incremento de acceso a ámbitos no físicos y el progreso tecnológico creciente en sectores como la cibernética, energía dirigida, nanotecnología, robótica, biotecnología o *Bigdata* incrementarán drásticamente la complejidad de las interrelaciones entre dominios.

Por último, la tecnología ha permitido también a un mayor número de actores poseer la capacidad de desafiar el *statu quo*, disponiendo de unas herramientas de efectos nocivos cuyas consecuencias e implicaciones son aún bastante desconocidos. La muy posible degradación del espectro electromagnético y de las comunicaciones, unida al creciente empleo de los dominios no físicos, no solo puede dificultar, como hemos mencionado, el acceso y libertad de movimiento de las fuerzas propias en el espacio de las operaciones, sino que también obliga a una mayor independencia de los comandantes tácticos en la ejecución de sus misiones y, por tanto, a modificar el sistema estándar de mando y control de las fuerzas propias implicadas. Y ello es así porque, incluso con comunicaciones satelitales (SATCOM), no siempre se dispondrá de la capacidad de asegurar las comunicaciones para un tradicional proceso de mando y control (Priebe, *et. al*, 2019: 49).

Operaciones aeroespaciales en el nuevo entorno operativo

Los diferentes aspectos reseñados sobre los nuevos entornos operativos y los efectos consecuentes en la aplicación del poder militar nos trasladan a la necesidad de evolucionar hacia una nueva forma de operar, evolución que debe ir más allá de una mera adaptación de procedimientos. La ejecución tradicional de las operaciones conjuntas no será suficiente para afrontar la complejidad de los escenarios operativos y amenazas actuales y precisa de una evolución o adaptación en diferentes aspectos, tal como se desarrolla a continuación.

Tal como se ha mencionado anteriormente, la única manera de poseer agilidad entre dominios para hacer frente a las distintas acciones y dilemas a los que nos encontraremos sometidos por la actuación del adversario (en línea con Entorno Operativo 2035, 2019: 76-78) será operando en red y de una forma sincronizada. Para ello será necesaria una adaptación y mejora en lo que se ha dado en llamar *agilidad operativa* (término ya empleado en documentos de reflexión y análisis como el Entorno Operativo 2035), entendida esta como la capacidad para generar rápidamente soluciones múltiples ante un desafío determinado, pudiendo cambiar entre ellas, lo que permite adaptarse rápidamente a cualquier situación o acción del adversario. No se trata tanto de responder más rápido, sino de generar, de forma rápida, soluciones múltiples con capacidad para saturar al adversario⁷, agilidad operativa que deberá de ir acompañada de una mayor

⁷ NATO JADO: A Comprehensive Approach to Joint All-Domain Operations in a Combined Environment, Joint Air Power Competence Centre (2021) y Joint Concept Note 1/20, Multi-Domain Integration, UK Ministry of Defence, MOD (2020).

agilidad en el ciclo de toma de decisiones. El formato estándar establecido en dichos procesos no será válido en entornos en los que la interconexión de dominios acelere ampliamente la velocidad de los acontecimientos, y ello afectará a todos los niveles. Ello obliga a responder y a caminar hacia un nuevo modelo de escenario operativo [multidominio] con un mayor grado de interdependencia, interacción y sincronía, y con la consecuente necesidad de un nuevo modelo de mando y control multidominio y de una nueva manera de aplicar el poder militar.

Una de las importantes implicaciones mencionadas será la necesidad de operar en red que permita la sincronía necesaria. La superioridad en entornos multidominio solo se logrará a través de un conocimiento completo de la situación (*situational awareness*) basado en datos y sistemas avanzados de análisis para apoyar tomas de decisiones rápidas y más precisas (Saur, 2021: 112). Por ello, esta nueva forma de operar requerirá un grado de procesamiento, automatización e integración mucho mayor que el actual a lo largo de todo el ciclo de la misión, desde su planeamiento a su ejecución y posterior valoración. Y es aquí donde surge la necesidad de operar en red, de la conectividad y de la denominada *nube de combate* (en inglés, *combat cloud*), en la que centramos ahora nuestra atención por su importancia.

La *nube de combate* es, básicamente, una red de conexión de nodos integrados en un entorno de nube (entorno en el que sus elementos tienen capacidad de acceder a la información desde cualquier dispositivo y ubicación), en la que son capaces de almacenar y administrar datos, ejecutar aplicaciones o entregar contenidos, cada uno con una función determinada. Con objeto de implementar el concepto de «sistema de sistemas», la *nube de combate* incluiría idealmente una combinación de elementos tripulados y no tripulados constituyendo las partes de un sistema integral de combate basado en una red interoperable de elementos de mando y control; plataformas, sensores y armas [un abanico de productores de efectos que puedan ejecutar distintas acciones orquestadas y sincronizadas]; operadores; información (y la capacidad de elaborarla, priorizarla y distribuirla); e interfaces para convertir la información en ejecución (Sánchez-Horneros, 2019: 665-666). Mediante una conectividad segura y resiliente a ataques en el ciberespacio, este concepto pretende conectar, de forma progresiva, plataformas tripuladas y no tripuladas incorporando nuevas tecnologías digitales, como la inteligencia artificial, gestión de *Bigdata* y computación cuántica, para el apoyo a la toma de decisiones y la ejecución sistemática de la cadena de acciones y actividades incluidas en el ciclo de las misiones en operaciones militares.

De forma ideal, en este entorno, los medios terrestres, navales y aéreos capaces de operar en red, cada vez más numerosos, deberán ser considerados no solo como productores de efectos, sino también como sensores y relés de datos de una auténtica red conjunta de mando y control, en la que se integran y de la que obtienen beneficios todos los mandos componentes (o mandos establecidos). La importancia y eficacia de los sistemas de armas operando en esta red [*combat cloud*] no estará basada en lo que pueden efectuar de forma aislada, sino, en mayor grado, en lo que son capaces de aportar a los demás elementos del sistema integral de combate. La prioridad de la red, por tanto, será la conectividad, la libre circulación de la información y la transferencia

de datos entre plataformas aéreas y el sistema de mando y control hacia otros mandos componentes, lo que incrementará la capacidad de decisión a todos los niveles y las opciones tácticas de empleo de armas y sensores.

Este entorno, cuyo desarrollo es un proyecto altamente ambicioso, constituirá, en adelante, el elemento habilitador de la forma de combatir de manera colaborativa. Aunque ya ha dado sus primeros pasos en la industria y en las FAS españolas, a nivel conceptual y de planeamiento [el futuro sistema FCAS⁸ deberá funcionar en entornos de este tipo junto a sistemas anteriores, los denominados *legacy*], su implementación es un largo camino donde deben definirse unos requisitos operativos adecuados y un nuevo concepto de operaciones, todos ellos armonizados a nivel conjunto, pues, de manera progresiva, un mayor número de sistemas, plataformas y operadores de todo tipo trabajarán en la nube de combate de manera colaborativa.

Así, en un porcentaje que irá progresivamente en aumento, operar significará, por tanto, operar en red y, en ello, la conectividad constituye un elemento clave; solo una robusta y segura conexión permitirá al comandante tomar las rápidas decisiones que esta forma de operar demanda y a los sistemas utilizados, capaces de operar en entorno multidominio, producir los efectos en el momento y lugar oportunos. No obstante, este entorno de red debe ser claro y estar bien estructurado, si no difícilmente conseguirá la agilidad y eficacia necesarias. Para ello, deberá estar basado en normas, reglas y procedimientos, adecuadamente establecidos, en la existencia y aceptación de un código compartido y en la voluntad de intercambiar información entre sus componentes, lo que implicará disponer de un ancho de banda suficiente.

Todo lo anterior convierte a la red en una capacidad crítica y, por ello, en una vulnerabilidad; será necesario, por tanto, mantener un determinado grado de superioridad en el ciberespacio y en el uso del espectro electromagnético. La interacción de ambos dominios, aeroespacial y ciberespacio, así como la dependencia del primero en el segundo, ponen de manifiesto, además, la necesidad de un modo alternativo de operar basado en el control positivo y de procedimiento, al que se pueda acceder por procedimientos de reversión automatizados, en caso de degradación del ciberespacio y de las redes de datos y comunicaciones propias.

En este entorno, en base a las posibles dificultades de acceso a distintas zonas y de mantenimiento de la superioridad «convencional» [tradicional] en los dominios, la clave en la respuesta para contrarrestar a los adversarios estará en maniobrar con agilidad entre dominios y conseguir múltiples oportunidades para producir efectos nocivos en sus vulnerabilidades, a través de lo que se denominan *ventanas de*

⁸ El proyecto Future Combat Air System (FCAS) involucra medios aéreos y satélites de enlace de gran capacidad tecnológica. Se asienta en dos pilares: el Next Generation Weapon System (NGWS) y los llamados cooperadores, grupo compuesto por satélites de enlace de datos, el A400M (aeronave de transporte operacional-táctico), el MRTT (aeronave de transporte estratégico y de reabastecimiento en vuelo), el Eurofighter y los UCAV (Unmanned Combate Aerial Vehicle), medios aéreos de combate no tripulados. Sánchez-Horneros J. (2019: 664-673).

*oportunidad*⁹, con acciones en cualquiera de los dominios, saturándole con múltiples dilemas en diferentes puntos, en tiempo y espacio (Martínez Cortés, *op. cit.*, 160), al tiempo que se complementa o abandona [según las circunstancias] el concepto clásico de planeamiento y ejecución en fases, así como el criterio tradicional de que los efectos en un dominio deben ser prioritariamente conseguidos por fuerzas que operan en ese mismo dominio. Para ello, en lo que respecta a la integración de los distintos dominios, además del paso adelante que debe hacerse con la integración de los dominios tradicionales (supuestamente coordinados hasta cierto nivel en la actualidad), deberá avanzarse progresivamente con la integración efectiva de los dominios del ciberespacio y cognitivo con el dominio aeroespacial, en el caso de las Fuerzas Aéreas, ajustando el concepto y planeamiento de las operaciones en consecuencia, a medida que se vaya comprendiendo la forma de integración e implicaciones operativas.

En lo que se refiere al mando y control, debería someterse a un proceso de evolución. Esta función conjunta incluye tareas tales como establecer relaciones de mando, planear, asignar tareas y recursos y evaluar el progreso hacia los objetivos. Desde hace décadas la red de comunicaciones en la que se han basado, en general, las Fuerzas Armadas, y las Fuerzas Aéreas en particular, para realizar estas actividades ha estado fundamentalmente no contestada, entorno que ha permitido una aproximación altamente centralizada para el mando y control de las operaciones aéreas. A su vez, la centralización del planeamiento de operaciones aeroespaciales en un centro de operaciones aéreas conjuntas (JAOC, del inglés, *Joint Air Operations Center*) ha permitido a la fuerza conjunta maximizar la eficiencia del planeamiento, asegurando que los comandantes pudieran sopesar temas delicados y reasignar los recursos con flexibilidad a medida que cambiaban las prioridades.

Sin embargo, esta aproximación en un entorno que puede llegar a ser «disputado», según en qué casos, puede crear una gran vulnerabilidad en las operaciones aeroespaciales (Priebe, *et. al.*, *op. cit.*, 47-54): un ataque al JAOC o interrupciones significativas en las comunicaciones de larga distancia pueden dejar a ciertas fuerzas sin la capacidad de planear y coordinar las operaciones aéreas. Además, incluso cuando los enlaces de comunicación entre el JAOC y otras ubicaciones puedan estar disponibles, el ancho de banda podría limitar el tamaño de los archivos, dificultando la compartición de imágenes y videos. Por ello, la fuerza conjunta debería evolucionar el modelo en que establece autoridades y responsabilidades entre los mandos subordinados, prepara planes, prioriza y asigna recursos y comunica las órdenes.

Tal como se ha elaborado anteriormente, la muy posible degradación del espectro electromagnético y de las comunicaciones, unida al creciente empleo de los dominios no físicos, obliga a una mayor independencia de los comandantes tácticos en la ejecución de sus misiones. En particular, el principio fundamental establecido en las operaciones aeroespaciales del «control centralizado y ejecución descentralizada», debería ser complementado, según las circunstancias, con un

.....

⁹ Joint Concept Note 1/20, Multi-Domain Integration, UK Ministry of Defence, MOD (2020: 43-45).

control distribuido¹⁰ que debiera adaptarse a los cambios y necesidades operativas (Reilly, 2016: 70-71), permitiendo actuar, de forma delegada, en base a ventanas de oportunidad, más que en la forma tradicional sobre el dominio físico. Se trata, básicamente, de una delegación de autoridad en la búsqueda de la eficacia, pero de una forma restringida, limitada y progresiva; la asignación de tal control distribuido (delegado) debería hacerse en función de diferentes parámetros como la naturaleza de la operación y prioridad de la misma, medios disponibles y rango geográfico de los efectos deseados, así como de quién tiene el mejor conocimiento de la situación que, de esta manera, adquiere una importancia mayor que anteriormente. Sin embargo, en base a los términos de delegación de autoridad y a los protocolos estrictos a establecer, este complemento del control distribuido no deberá, en cualquier caso, abstraerse a la acción del mando y control centralizado (personalizados en el comandante y en su estructura de delegación de autoridad ejecutiva), con el fin de no dificultar la implementación del principio de unidad de mando. Es importante tener en cuenta que el control distribuido debería poder aplicarse solamente a determinadas misiones y simultanearse con un control centralizado del resto de actividades.

En este sentido, a la luz de las amenazas a las comunicaciones, algunas fuerzas aéreas de nuestro entorno (como la estadounidense y la francesa¹¹) están desarrollando nuevos conceptos para una mayor descentralización del control de las operaciones aéreas, «cambiando la dependencia doctrinal de grandes y vulnerables nodos centralizados de mando y control a soluciones en red más ágiles, evolucionando hacia un control distribuido y ejecución descentralizada de operaciones multidominio». Es importante señalar, no obstante, que este cambio importante no debe entenderse como un todo o nada, sino que muy probablemente no solo se verá implementado de forma restringida, sino además de forma progresiva, a medida que la tecnología y los sistemas propios vayan permitiendo su implementación.

De esta manera, en estos nuevos entornos, el principio del control centralizado y ejecución descentralizada, muy arraigado en las operaciones aeroespaciales, se verá complementado y, su ejecución favorecida, mediante el control distribuido (Priebe, *et. al., op. cit.*, 47-55) a distintos niveles subordinados de responsabilidad (en los casos que corresponda y en los términos de delegación de autoridad que se determinen). En virtud del intercambio de datos y en base a nuevos protocolos de delegación de autoridad, este complemento, que incrementará la eficiencia operativa en los distintos dominios, permitirá, además, que los comandantes se centren más en la reordenación y

¹⁰ El control distribuido constituye «una estructura en forma piramidal en las que ciertas responsabilidades y competencias son delegadas desde los niveles superiores, limitadas en tiempo y/o lugar, y de acuerdo con criterios preestablecidos. Esta delegación de autoridad se realiza en función de varios factores, en particular, la naturaleza y alcance de la misión y el conocimiento que se tenga de la situación táctica...». *Doctrina aeroespacial básica IG-00-I*, Ejército del Aire, 2.ª Revisión (2020: 32).

¹¹ Summary of the Joint All-domain Command and Control Strategy, Department of Defense, USA (2022) y Concept d'Emploi des Forces CEF, État-Major des Armées, France (2020).

reorientación de capacidades para completar los objetivos y en cuestiones de decisión, más que en la ejecución en sí de las operaciones [aeroespaciales]. No obstante, será preciso buscar un adecuado equilibrio entre centralización (mando y control) y descentralización (ejecución), ya que será más común conectar operaciones tácticas con objetivos operacionales y estratégicos.

Por otra parte, en lo que respecta a la nueva forma de operar, la gran diferencia estribará en que el comandante de la operación, en muchas ocasiones, en lugar de visualizar las fuerzas que tiene en el dominio o componente en concreto, deberá analizar la disposición de fuerzas globales para determinar qué fuerzas o elementos se encuentran en mejor disposición de realizar el efecto deseado, cualquiera que sea su dominio original. Sin embargo, esta afirmación no debe hacernos pensar que en el futuro todas las fuerzas disponibles deben estar capacitadas para realizar efectos en todos los dominios, lo que llevaría a una distribución inadecuada de recursos. Más bien, al contrario, teniendo en cuenta los cometidos y misiones de cada fuerza adaptados a las necesidades del futuro, de entre los elementos de la fuerza capaces de realizar efectos en la situación que corresponda, el comandante deberá elegir la opción que resulte más recomendable. Si bien es cierto que, en este contexto, la intención del comandante operacional y la situación operativa general (representada en la *Common Operational Picture*, COP, representación de la situación operativa general conformada en base a los datos e información suministrados por más de un mando componente) deben ser bien conocidas y actualizadas en tiempo real a todos los niveles, incluido al más bajo nivel del operador (MINISDEF, 2019: 36-37).

Asimismo, la nueva forma de operar debería contemplar la desvinculación, según corresponda, de dominio y mando componente. La complejidad del entorno operativo está evolucionando de tal manera que la interdependencia e interacción de los distintos dominios, y los posibles efectos consecuentes en cascada, obligará a modificar los cómodos espacios de los dominios operativos vinculados a los diferentes mandos componentes (terrestre, marítimo, aeroespacial y del ciberespacio), lo que requerirá, fundamentalmente, un cambio de mentalidad, además de estrategias para ser capaz de influir, en particular, en los dominios no físicos desde otros dominios. El cambio de operar cada componente (terrestre, marítimo, aeroespacial y del ciberespacio), fundamentalmente, en su dominio respectivo [con una mayor o menor eficaz coordinación] hacia una nueva forma sinérgica de actuar entre dominios, pero seleccionando aquél componente o elementos que se hallen mejor ubicados (MINISDEF, 2019: 36), espacial o temporalmente, necesitará romper muchos obstáculos en mentalidad, dado que rompe de forma radical con el formato aprendido por la mayor parte de los cuadros de mando de las FAS.

Además, aunque aparentemente pueda parecer meramente semántico, la diferencia entre operar en entorno multidominio y producir efectos en diferentes dominios de forma transversal (lo que ya se viene realizando desde hace años) es sustancial, pues difieren en los objetivos, la estrategia y los medios (Bott, 2017: 24), esquema conocido como *ends-ways-means* por su terminología inglesa. En lo que se refiere a los objetivos, debiera evolucionarse desde una coordinación de objetivos, por parte de los mandos

componentes separados, a la existencia de *objetivos complementarios con una única finalidad*. En lo que respecta a estrategias, habría que evolucionar a la búsqueda y logro de ventanas de *ventajas temporales* y a la *proyección de poder y producción de efectos en todos los dominios*, cuando las circunstancias y las capacidades lo consientan, permitiendo la libertad de acción de actores en otros dominios para producir los efectos necesarios. Y, por último, en cuanto a los medios disponibles, la evolución consistirá probablemente en cambiar de un concepto de fuerzas en masa (ubicadas en grandes bases avanzadas), con una comunicación constante y suministros regulares, hacia un tipo de «fuerzas flexibles operando de forma dispersa y siguiendo las intenciones del comandante de una manera rápida y autónoma», operando en línea con el concepto *mission-command*¹².

Por otra parte, el ritmo de batalla y su aceleración impedirán afrontar los conflictos mediante una asignación estándar de cometidos y una ejecución de operaciones en formato tradicional, sería necesario revisar los procesos de planeamiento y ejecución de las operaciones militares, aeroespaciales, en este caso. El sistema cíclico-lineal de selección y asignación de objetivos, ejecución de los efectos que correspondan, comprobación de daños y reasignación de objetivos probablemente se mantendrá, pero debería ser revisado y evolucionar a una actuación más ágil y dinámica (*Air Force Future Operating Concept*, USAF, 2015: 7-8), impuesta por el tempo de un nuevo entorno operativo [multidominio] con ritmos mucho más rápidos de lo habitual.

En lo relativo al recurso humano, esta ha sido siempre un elemento crítico en el entorno de las operaciones militares y, si cabe, más aún cuando se trata de etapas o fases de evolución. La tecnología, por sí sola, no mantendrá la ventaja estratégica; la complejidad de los escenarios actuales y futuros demanda no solo agilidad mental y cambio de mentalidad, sino además una adecuada preparación del personal, aprovechando todo su potencial. Para alcanzar el nivel adecuado de capacidades individuales y de trabajo en equipo se precisará de una adecuada formación y entrenamiento acordes con las necesidades de los escenarios modernos. Ambos, formación y entrenamiento, deberían cambiar su enfoque hacia una mayor complejidad e integridad. Como elemento pivote de esta evolución, deberían abordarse y mejorarse aspectos relacionados con la agilidad mental que demandan esta evolución y forma de operar, así como la propia formación, en lo que respecta, fundamentalmente, tanto a la visión holística de los problemas como a la capacidad de análisis y al interés por el conocimiento. Asimismo, además de la capacidad de liderazgo, deberían incentivarse el pensamiento crítico (capacidad que se posee para analizar la información que se recibe) y el pensamiento estratégico

¹² Según establece el Framework for Future Alliance Operations, NATO (2018), el futuro C₃ (mando, control y comunicaciones) requiere que la Alianza posea resiliencia, adaptabilidad y sistemas C₃ interoperables. Debido al complejo y dinámico espacio de batalla [espacio de las operaciones] futuro, los comandantes necesitarán ejercer cada vez más su autoridad y dar instrucciones utilizando una filosofía que se denomina «mision-command» en que se permite una iniciativa disciplinada dentro del marco de la intención del comandante. Las fuerzas también necesitarán la capacidad de observar, orientar, decidir y actuar en todos los dominios para llevar a cabo operaciones plenamente integradas utilizando un enfoque integral para lograr el efecto deseado.

(aquél que se centra en un enfoque orientado hacia el futuro y en las estrategias para conseguir algo en concreto y un plan de acción para lograr los objetivos deseados); ambos, constituyen dos áreas en las que sería necesario realizar un gran énfasis, puesto que, a nivel general, son materias muy descuidadas en la formación del personal.

Por último, en lo que respecta a la forma en que deberían implementarse los cometidos del poder aeroespacial¹³, en general, en este nuevo espacio de las operaciones los cometidos del poder aeroespacial no deberían variar (*Air Force Future Operating Concept*, USAF, 2015: 11), significativamente; lo que sí cambiará será la forma en la que estos se implementan y, sobre todo, el esquema de mando y control en el que se encontrarán inmersos. Asimismo, de forma progresiva, a corto y medio plazo, las capacidades ciberespaciales se irán integrando, en general, en todos los cometidos del poder aeroespacial, al igual que lo harán en otros instrumentos de poder militar. De esta manera, los sistemas aeroespaciales, convenientemente integrados también en el entorno multidominio, deberían poder contribuir al mantenimiento de la superioridad y producción de ciertos efectos en otros dominios, así como al conocimiento de la situación general, para continuar siendo la herramienta de primera utilización de la seguridad nacional que es en la actualidad.

En resumen, podemos decir que operar en los nuevos entornos operativos demandará modificar significativamente la forma de operar, realizando misiones en red e integrando la capacidad de producir efectos entre dominios, con una mayor rapidez en la toma de decisiones y una agilidad [real] en combate que incapaciten a un adversario que aplica, de forma simultánea, métodos tradicionales y no tradicionales. La única manera de alcanzar la integración en este esquema de actuación será disponer de una única información sobre el adversario y sus movimientos mediante la conexión a una única *combat cloud*. Esta nueva forma de operación constituye un desafío para todos aquellos que operan en el dominio aeroespacial, sin excepción; no solo afectará de manera directa a la forma de operar [como se ha visto ampliamente], sino también en el diseño de las futuras capacidades militares. Sin embargo, la tecnología no lo es todo; como en otros ámbitos de actuación, los operadores del poder aeroespacial deberán alcanzar sus habilidades en sistemas, capacidades y procesos en entornos de alta intensidad mediante el aprendizaje de los conocimientos necesarios, una formación en capacidad de análisis y el entrenamiento, entre otros, en escenarios de nueva generación LVC (del inglés; *Live, Virtual and Constructive*)¹⁴. Por supuesto, aunque los conceptos

13 Tal como establecen la Doctrina Aeroespacial Básica (IG-00-1, 2.ª revisión, 2020) y el documento de doctrina aeroespacial OTAN AJP-3.3 (*Allied Joint Doctrine for Air and Space Operations, Edition B Version 1, April 2016*), además del mando y control necesario, los cuatro cometidos fundamentales del poder aeroespacial son el control del aire-espacio, el ataque letal/no-letal, la movilidad aérea y el ISR.

14 Las Fuerzas Armadas deberán contar con el apoyo de sistemas altamente capaces de entrenamiento operativo, enfocados en la innovación, la adaptación y la capacidad de respuesta, susceptibles de incorporar el complejo entorno operativo cada vez más disputado y degradado. Mediante la creación de eventos complejos y personalizados de entrenamiento y aprovechando capacidades tecnológicas ya existentes de integración de actuaciones y elementos reales y artificiales (sintéticos), estos sistemas

de *niebla y fricción*, en términos de *Clausewitz* (representando la incertidumbre y la fricción), seguirán existiendo, una formación rigurosa y un entrenamiento exigente de procesos deberían ayudar a comprender y superar rápidamente los impedimentos que surjan para el logro de la misión.

Conclusión

En base a lo tratado en el presente artículo, puede afirmarse que el espacio de las operaciones de los entornos operativos que nos esperan hoy y en un futuro a medio plazo (hasta 2040) se encuentra significativamente alterado por los diferentes aspectos mencionados. Con objeto de mantener la eficacia como herramienta esencial de la seguridad nacional, las Fuerzas Aéreas, y el Ejército del Aire y del Espacio en particular, deberían ir evolucionando y adaptando la forma en que actúan y operan en dicho espacio de las operaciones. No hacerlo supondrá ir perdiendo la relevancia que, como instrumento a disposición del Gobierno, poseen las Fuerzas Aéreas en el cumplimiento de su misión.

Entre los elementos clave en la tarea de afrontar dicha evolución, pueden resaltarse los siguientes. Por una parte, sería necesario un mayor conocimiento y entendimiento de las amenazas y los entornos, así como una indispensable adaptación y resiliencia para resistir y recuperar funciones adecuadamente. Por otra parte, debería poderse operar con mayor agilidad entre dominios, lo que solo será posible operando en red, mediante una robusta y segura conectividad que permita producir, de una forma ágil, efectos a través de los dominios, para lo que será igualmente necesario disfrutar de una deseada superioridad en el ciberespacio.

Además, de forma progresiva, debería ir implementándose una configuración más ágil del mando y control que facilite la aplicación de los principios fundamentales de dicha función, evolucionando hacia una mayor descentralización aplicando la filosofía *mission-command*; ello debe permitir, a los mandos subordinados, una mayor iniciativa disciplinada dentro del marco de la intención del comandante. Adicionalmente, será necesaria una mayor agilidad y flexibilidad, así como una gran capacidad de adaptación en la forma de operar, para mantener la ventaja estratégica que permita afrontar las operaciones [aeroespaciales] en entorno multidominio con probabilidad de éxito, produciendo, a través de los dominios, los efectos que sean necesarios. Finalmente, teniendo en cuenta que el recurso humano, además del ciberespacio, constituye un elemento transversal, será preciso disfrutar igualmente de una superioridad en el dominio cognitivo, a pesar de lo difícil que será alcanzarla en todos sus aspectos.

permiten un entrenamiento en entornos altamente dinámicos y de alta intensidad en los que podrá mejorarse la toma de decisiones bajo presión, tanto en la función de mando como en la ejecución de operaciones, permitiendo, además, un empleo decreciente de plataformas reales.

Bibliografía

Libros

- Baqués, J. (2021a). *De las guerras híbridas a la zona gris: la metamorfosis de los conflictos en el siglo XXI*. UNED.
- MINISDEF. (2019). *Desafíos para las Fuerzas Aéreas aliadas en futuros escenarios multidominio*. MINISDEF.
- Liang, Q. y Xiangsui's, W. (ensayo, 1999). *Unrestricted Warfare*, traducido y publicado (2015) en occidente por Echo Point Books & Media.

Artículos

- Arauz, J. (2013). Guerra asimétrica y proporcionalidad. UCM.
- Baqués, J. (2021b). De las guerras híbridas a la zona gris, *Global Strategy*.
- (2017). Hacia una definición del concepto Gray Zone (GZ). IEEE.
- Bott, J. W. (2017). What's After Joint? Multi-Domain Operations as the Next Evolution in Warfare. Kansas, School of Advanced Military Studies United States Army Command and General Staff College Fort Leavenworth.
- Colom, G. (2018). Guerras híbridas. Cuando el contexto lo es todo. *Revista Ejército* (junio).
- Dacoba, F. (2021a). Conflictividad s. XXI; los grandes suben la apuesta. IEEE.
- (2021b). Pero...¿todavía hay guerras? IEEE.
- (2022). Una nueva ESN para una nueva realidad. IEEE.
- Fojón, E. (2021). ¿Una gran ilusión? La Unión Europea y la geopolítica. IEEE.
- Hoffman, F. (2007). Conflict in the 21st Century. The Rise of Hybrid Wars. Arlington, Potomac Institute for Policy Studies.
- (2009a). Further thoughts on Hybrid Threats. *Small Wars Journal*.
- (2009b). Hybrid vs. Compound War. *Armed Forces Journal* (october, 1).
- (2009c). Hybrid Warfare and Challenges. *Joint Forces Quarterly* (issue 52).
- (2009d). Hybrid Threats: Reconceptualizing the Evolving Character of Modern Conflict. *Strategic Forum*. N.º 240 (April). Institute for National Strategic Studies.
- Huber, T. (2002). Compound Warfare: The Fatal Knot. *U.S. Army Command and General Staff College Press*. Kansas, Fort Leavenworth.

- Martínez Cortés, J. M. (2019). Las fuerzas aéreas aliadas ante los futuros escenarios multidominio. *Revista Aeronáutica y Astronáutica* (marzo).
- (2020). La relevancia del poder aeroespacial en escenarios de amenaza híbrida. *Revista Aeronáutica y Astronáutica* (noviembre).
- Priebe, M. *et. al.* (2019). Distributed Operations in a contested environment. *RAND Project*.
- Reilly, J. (2016). Multidomain Operations. A Subtle but Significant Transition in Military Thought. *Air & Space Power Journal* (Spring).
- (2018). Over the Horizon: The Multidomain Operational Strategist. *OTH journal*.
- Sánchez-Horneros, J. (2019). El Next Generation Fighter en el concepto FCAS. *Revista de Aeronáutica y Astronáutica* (septiembre).
- Saur, H. (2021). Multi-domain Combat Cloud. A vision for the Future Battlefield. *JAPCC*.
- Walker, R. (1998). SPEC FI: The United States Marine Corps and Special Operations. *Naval Postgraduate School*. Monterey, CA.

Documentos oficiales (nacionales y extranjeros)

- Air Force Future Operating Concept, USAF. (2015).
- Allied Joint Doctrine for Air and Space Operations AJP-3.3, Edition B Version 1. (NATO, 2016).
- Concept d'Emploi des Forces CEF, État-Major des Armées, France. (2020).
- Directiva de Defensa Nacional. (2020).
- Doctrina aeroespacial básica IG-00-1. Ejército del Aire, 2.^a Revisión. (2020).
- Entorno Operativo 2035. MINISDEF. (2019).
- Estrategia de Seguridad Nacional. (2021).
- Framework for Future Alliance Operations, NATO. (2018).
- (The) French Joint Vision of Multi-domain, Joint Concept JC-0.1.1_M2MC, French Joint Centre for Concepts, Doctrine and Experimentation. (2021).
- Joint Concept Note 1/20, Multi-Domain Integration, UK Ministry of Defence, MOD. (2020).
- NATO JADO: A Comprehensive Approach to Joint All-Domain Operations in a Combined Environment, Joint Air Power Competence Centre. (2021).

(The) NATO Warfighting Capstone Concept: Key insights from the global expert symposium summer 2020, Hague Centre for Strategic Studies. (2021).

Panorama de Tendencias Geopolíticas Horizonte 2040. Segunda edición. MINISDEF. (2021).

Panorama estratégico. IEEE. (2021).

SIPRI Yearbook 2021, Stockholm International Peace Research Institute.

Strategic Foresight Analysis 2017 report, Allied Command Transformation ACT-NATO. (2017).

USAF Role in Joint All-Domain Operations, AFDP 3-99. (2021).

Artículo recibido: 19 de agosto de 2022.

Artículo aceptado: 15 de diciembre de 2022.

Eduardo ZAMARRIPA MARTÍNEZ

*Doctorando en el Programa de Seguridad
Internacional de la UNED (IUGM)*

Correo: ezamarrip1@alumno.uned.es

El factor nuclear en las relaciones internacionales: dimensiones bélicas y pacíficas

The nuclear factor in international relations: war and peace dimensions

Resumen

Es indudable que las armas nucleares condicionan las relaciones internacionales, lo han hecho durante toda la Guerra Fría y lo seguirán haciendo en el futuro. Los esfuerzos de la comunidad internacional, principalmente en el marco de Naciones Unidas, para regularizar e incluso eliminar este tipo de armamentos han ayudado a conformar el sistema internacional actual pero no han logrado erradicarlas. La cuestión más provocativa que se trata en este trabajo, aunque no la única, es si su eliminación favorecería la paz entre los Estados o un mayor número de conflictos convencionales, incluso entre las mayores potencias del mundo, que en estos momentos están lejos de relacionarse amistosamente.

Palabras clave

Disuasión, destrucción mutua asegurada, ONU, TNP, OIEA .

Abstract

There is no doubt that nuclear weapons condition international relations, they have done so throughout the Cold War and will continue to do so in the future. The efforts of the international community, mainly within the framework of the United Nations, to regularize and even eliminate this type of weapons have helped to maintain the current international system but have not been able to eradicate them. The most provocative question addressed in this work, although not the only one, is whether its elimination would favor peace between States or give rise to a greater number of conventional conflicts, even among the world's greatest powers, which are currently far from friendly relations.

Keywords

Deterrence, Mutual Assured Destruction. UNO, TNP, IAEA.

Citar este artículo:

Zamarripa Martínez, E. (2022). El factor nuclear en las relaciones internacionales: dimensiones bélicas y pacíficas. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. N.º 20, pp. 213-242.

Introducción

Una cuestión llena de interrogantes, es la de la energía nuclear, en particular las armas nucleares, y su incidencia en las relaciones internacionales. Sobre este asunto podríamos preguntarnos sobre la utilidad de la energía atómica, su contribución al desarrollo de la humanidad, su incidencia en la estabilidad e incluso su contribución a la paz entre las naciones, el papel de las armas nucleares en el mundo actual, o el interés del Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares (en adelante TNP) y los beneficios que aporta a los Estados miembros de este tratado no poseedores de este tipo de armamentos y a la seguridad internacional.

El objetivo de este trabajo es analizar la realidad de «lo nuclear» en las relaciones internacionales, y tendremos en cuenta que la capacidad militar nuclear de los Estados les sirve principalmente como instrumento de disuasión, pero también les es útil para subrayar su relevancia internacional al otorgarles un estatus que les hace objeto de una particular consideración (o quizás más bien preocupación) del resto de la comunidad internacional.

Defenderemos que en el marco de las relaciones internacionales el dialogo, los tratados y los acuerdos entre los principales Estados del mundo, han sido y son imprescindibles para preservar la paz. Una paz con un mayor o menor grado de estabilidad, pero en la que la capacidad nuclear de las potencias que la poseen tiene un importante papel que jugar.

La génesis de la bomba atómica. Un poco de historia

Todo comenzó científicamente en el siglo XIX y militarmente en el curso de la Segunda Guerra Mundial. Los estudios sobre el átomo y la radioactividad se venían desarrollando desde los años finales del siglo XIX, pero es en el primer tercio del siglo XX cuando las investigaciones experimentaron un decisivo avance, y no es muy aventurado decir que era en Alemania donde más se concentraron estudios, experimentos y científicos. La llegada de Hitler al poder, con su progresiva persecución a los judíos, marcó un antes y un después de la investigación atómica en la Alemania de entonces. Muchos científicos alemanes de ascendencia judía, tras verse hostigados y perseguidos cada vez más, huyeron a otros países. La mayoría de los que optaron por abandonar Alemania buscaron oportunidades para proseguir su actividad investigadora y las encontraron principalmente en Estados Unidos y en Inglaterra, donde prosiguieron sus trabajos en universidades, instalaciones especializadas y programas gubernamentales.

Las guerras, además del terrible coste en vidas humanas, espolean la investigación y los descubrimientos. La Segunda Guerra Mundial no fue una excepción, y las investigaciones sobre la utilización de la fisión nuclear, recientemente descubierta en Alemania, para producir un arma «definitiva» se intensificaron en los países participantes en el conflicto. A pesar de ser un tema recurrente, nunca ha quedado claro el desarrollo del programa nuclear alemán durante la guerra, ni si Alemania estuvo alguna vez a

punto de conseguir la bomba atómica, bomba que sin duda hubiera utilizado contra Inglaterra. ¿Cuánto tiempo la faltó para conseguirla? En cualquier caso, se sabe que las investigaciones sobre la energía atómica y el arma nuclear prosiguieron en Alemania durante la guerra, y que la huida de los científicos de ascendencia judía incidió negativamente en ellas.

Según Natividad Carpintero Santamaría, estas huidas «iban a causar con su marcha un desequilibrio en la balanza de la ciencia, que se inclinaría a partir de ese momento y de forma irreversible, a favor de los Estados Unidos de América» (Carpintero, 2007: 9). En ese mismo sentido opina Sean Coughlan al afirmar que «los refugiados alemanes jugaron un papel clave en asegurar que, en lo referente a las armas atómicas, Estados Unidos estuviera a la vanguardia» (Coughlan, 2013).

Alemania no consiguió la bomba, pero sí lo hizo Estados Unidos con su Proyecto Manhattan, en el que, junto a los científicos norteamericanos, colaboraron de manera destacada no pocos de los científicos judíos alemanes que habían emigrado a este país anteriormente. En el origen de este proyecto hasta intervino Albert Einstein, que firmó y dirigió antes del comienzo de la Segunda Guerra Mundial, el 2 de agosto de 1939, una carta al presidente norteamericano Franklin Roosevelt preparada por el físico húngaro Leo Szilard. En la carta le informaba de las capacidades del arma nuclear sugiriéndole el interés de conseguirla, y alertándole de la actividad alemana en este campo. En su libro *La bomba atómica. El factor humano en la Segunda Guerra Mundial*, Natividad Carpintero incluye el texto de la carta de Einstein, de la que recogemos aquí tres párrafos muy significativos:

«Señor,

Cierto trabajo reciente realizado por E. Fermi y L. Szilard, que me ha sido comunicado en un manuscrito, me ha conducido a la expectativa de que el elemento uranio puede ser convertido en una nueva e importante fuente de energía en un futuro inmediato. Algunos aspectos de la situación surgida parecen reclamar plena atención e incluso, si fuera necesario, una acción rápida por parte de la administración. Creo por tanto, que es mi deber llamar su atención sobre los siguientes hechos y recomendaciones:

En el transcurso de los últimos cuatro meses se cree probable —a través del trabajo de Joliot en Francia así como el de Fermi y Szilard en América— que puede ser posible realizar una reacción nuclear en cadena en una gran masa de uranio, por la cual se generarían enormes cantidades de energía y grandes cantidades de nuevos elementos como el radio. Actualmente parece posible que esto pueda alcanzarse en un futuro inmediato.

Este nuevo fenómeno conduciría también a la construcción de bombas, y es concebible, aunque mucho menos seguro, que se puedan construir bombas extremadamente poderosas de un nuevo tipo. Una simple bomba de esta clase, transportada en barco y explotada en un puerto, podría muy bien destruirlo totalmente y parte del territorio de alrededor» (Carpintero, 2007: 93-94).

El guante, si lo fue, se recogió; y el resultado fue el proyecto Manhattan, en el que colaboraron un gran número de científicos de varios países. El Reino Unido intervino especialmente enviando a Estados Unidos en aquellos años unos 60 científicos que estaban ya trabajando en un proyecto similar británico, denominado *Tube Alloys*, para hacerse con la bomba atómica (Cathcart, 2006). Este proyecto se integró en el Proyecto Manhattan tras los Acuerdos de Quebec de 1943 entre Estados Unidos, Reino Unido y Canadá.

Con los Acuerdos de Quebec de 1943 se estableció entre el Reino Unido y Estados Unidos una alianza nuclear entre los dos países que con distintas variantes sigue vigente de una u otra manera hoy en día. Por parte británica se llegó a considerar que el Proyecto Manhattan era un proyecto conjunto de Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá. Según el texto de ese acuerdo, firmado en 19 de agosto de 1943, Estados Unidos y el Reino Unido acordaron que «no intervendremos contra terceras partes sin el consentimiento mutuo» (Quebec Agreement. The Manhattan Project). Y fue el mariscal de campo británico Henry Maitland Wilson, representante de su país en el Comité de Política Combinada, que se ocupaba del desarrollo, la producción y las pruebas de la bomba atómica, el que firmó el 4 de julio de 1945 el consentimiento del Reino Unido a su empleo sobre el Japón (Wilson).

La percepción británica de que el Proyecto Manhattan era un proyecto conjunto no duraría mucho. El Acuerdo de Quebec fue modificado por la *United States Atomic Energy Act* de 1946, que prohibió proporcionar información confidencial sobre temas nucleares de índole militar a sus aliados bajo pena de muerte. Esto, obviamente no pudo ser del agrado de los británicos al deshacer su idea de un acuerdo más o menos de igual a igual. A partir de entonces, el Reino Unido reemprendió por su cuenta (programa *High Explosive Research*) sus esfuerzos por hacerse con la bomba atómica.

A pesar de la situación producida por la *United States Atomic Energy Act*, la cooperación entre los dos países en el ámbito nuclear se mantuvo, y dio lugar el 3 de junio de 1958 a la firma en Londres de un importante acuerdo de cooperación «en el uso de la energía atómica para la defensa mutua»¹. En virtud de este acuerdo Estados Unidos suministró a los británicos armas nucleares, y ambos países compartieron materiales radioactivos y tecnología nuclear. Más adelante, los dos países firmaron los acuerdos de Nassau en diciembre de 1962, que facilitó al Reino Unido la adquisición de los misiles Polaris para el lanzamiento de sus cabezas nucleares, y posteriormente de los misiles Trident.

Volviendo atrás a los tiempos de la Segunda Guerra Mundial, dentro del proyecto Manhattan y como colofón del mismo, el 16 de julio de 1945 tuvo lugar en Alamogordo, Nuevo México, la primera explosión de un ingenio nuclear en el mundo. Menos de un mes más tarde, el 6 de agosto, la primera bomba atómica lanzada en el contexto de un

¹ Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for Cooperation on the uses of Atomic Energy for Mutual Defense Purposes. 3 July 1958.

conflicto bélico, con una potencia aproximada de 16 kilotones, arrasaba Hiroshima. Los efectos fueron terribles: «de los más de 320.000 japoneses que estaban en la ciudad entre habitantes civiles y soldados de la guarnición, casi 80.000 murieron instantáneamente y más de 50.000 murieron en tan solo unos meses a consecuencia de la radiación de la bomba» (Montoto, 2013: 291).

Tres días más tarde, el 9 de agosto, otra bomba atómica, esta vez de una potencia de 22 kilotones, estallaba sobre Nagasaki. El resultado de estas dos explosiones fue de aproximadamente 120.000 víctimas por el efecto inmediato de las mismas. Según una noticia de Naciones Unidas con motivo del 75 aniversario de las explosiones, «las dos armas atómicas dejaron más de 200.000 muertos debido a la radiación y en décadas posteriores sumaron 400.000 víctimas por problemas de salud relacionados con las bombas» (Naciones Unidas, 2020).

El Gobierno japonés se rindió apenas una semana después del bombardeo sobre Nagasaki (Powasky, 2011: 90). Si Japón hubiera tenido el arma nuclear en aquellos momentos críticos para el futuro de su país, en que los kamikazes se inmolaban por defenderlo, ¿hubiera Estados Unidos lanzado su ataque sobre Hiroshima y Nagasaki?, ¿no hubiera tenido lugar una situación similar a la que posteriormente, durante la Guerra Fría, recibió el nombre de *Mutual Assured Destruction*? Lo que no cabe duda es que la utilización del arma atómica marcó un antes y un después en las relaciones internacionales.

El inicio de la carrera nuclear: los primeros Estados nucleares

La Segunda Guerra Mundial acabó, y en los primeros años después de finalizar la contienda Estados Unidos era el único poseedor del arma atómica. Esto le fue de gran utilidad para hacer frente a la delicada situación creada por el mantenimiento de todas las fuerzas soviéticas en los países que habían ocupado y la implantación de regímenes comunistas en los mismos. Mientras tanto, las fuerzas norteamericanas, británicas y francesas procedían a su desmovilización, y la situación creada por la Unión Soviética desestabilizaba a todo el continente.

En estos años, y para conocer los orígenes de la carrera de armamentos nucleares, cobran especial relevancia los informes del Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, que se presentaban al presidente y servían tras su aprobación por este último para fijar la posición norteamericana en el terreno internacional.

De estos informes, el NSC-68, editado el 7 de abril de 1950 y presentado al presidente norteamericano Truman, calculaba que la Unión Soviética tenía ya entre 10 y 20 bombas atómicas y que en 1954 tendría unas 200 (*National Security Council*, 1950: 19 y 60). Tres años más tarde, un nuevo informe del Consejo Nacional de Seguridad, quizás el de mayor trascendencia de todos ellos, el NCS 162/2, que fue aprobado por Eisenhower el 30 de octubre de 1953, afirmaba:

«La capacidad de la URSS de atacar los Estados Unidos con armas atómicas ha estado creciendo continuamente y se incrementará

materialmente por armas de hidrógeno. La URSS tiene suficientes bombas y aviones, utilizando misiones unidireccionales para infligir serios daños a los Estados Unidos especialmente con un ataque sorpresa. La URSS pronto podrá tener la capacidad de asestar un golpe devastador a nuestra base industrial y a nuestra capacidad de proseguir una guerra» (*National Security Council*, 1953: punto 4).

También sostenía el informe que «el riesgo de una agresión soviética se minimizará manteniendo una postura fuerte de seguridad, haciendo énfasis en una adecuada fuerza de represalia ofensiva y fuerza defensiva. Esta debe basarse en una capacidad atómica masiva».

En aquellos momentos la carrera de armamentos nucleares entre Estados Unidos y la Unión Soviética había comenzado. En realidad, había comenzado no cuando la URSS realizó su primera prueba nuclear el 29 de agosto de 1949, sino ya desde antes del final de la Segunda Guerra Mundial cuando la URSS decidió invertir todos los recursos posibles (espionaje incluido en Gran Bretaña y en Estados Unidos) para hacerse con la bomba atómica.

Los acontecimientos se sucedieron en cadena: los británicos habían detonado su primer ingenio de fisión nuclear el 3 de octubre de 1952, en las islas Porto Bello (Australia) y los norteamericanos su primera bomba de hidrógeno (de fusión nuclear) el 1 de noviembre de 1952 en un atolón del Pacífico. Tan solo diez meses más tarde, el 12 de agosto de 1953, la URSS explosionaba también su primera bomba de hidrógeno. El Reino Unido lo haría en 1957. En cuanto a Francia probaría su primera bomba atómica el 13 de febrero de 1960 en el desierto del Sahara y la de hidrógeno tendría que esperar hasta el 24 de agosto de 1968. La carrera de armamentos nucleares estaba ya a plena marcha. Para completar lo que se conocería coloquialmente como «el club atómico» no podemos olvidarnos de China, que había probado su primera bomba el 16 de octubre de 1964 y la de hidrógeno el 17 de junio de 1967. Con la entrada de la República Popular de China en él, se había formado definitivamente el club (Estados Unidos, la Unión Soviética, el Reino Unido, Francia y China), que sería aceptado internacionalmente como con derecho a poseer este tipo de armamentos por la ONU en el TNP. Desde la entrada en vigor de este tratado en 1970, las Naciones Unidas y todos los miembros del club han unido sus esfuerzos para no permitir su ampliación, con un resultado que puede considerarse positivo aunque cuatro países, de los que hablaremos más tarde, han logrado hacerse con un número limitado de bombas nucleares, sin formar parte del TNP.

Desde aquellos años, la carrera de armamentos nucleares ha puesto al mundo pendiente de la amenaza nuclear. En la Guerra Fría, todos los Estados poseedores de estas armas guardaron celosamente su capacidad en este campo y las mantuvieron listas para ser utilizadas. En la actualidad, algunos de los países que no han suscrito el TNP y han conseguido hacerse con ellas son quizás los más propicios a utilizarla. De estos países, India, Pakistán y Corea del Norte, constituyen un mayor riesgo, si no mayor en dimensión por lo menos sí en probabilidad, que el que representan Rusia y Estados Unidos, de un conflicto con componente nuclear. Las dos superpotencias

ya han tenido tiempo para aprender a vivir con una capacidad que saben no deben utilizar jamás. Esperemos que así lo sigan pensando, especialmente en estos tiempos en que se han publicado veladas, o no tan veladas, advertencias rusas de la posibilidad de su empleo en el marco del conflicto provocado por su invasión de Ucrania.

Los Estados nucleares fuera de la legalidad internacional

Actualmente hay algunos países que poseen armas nucleares sin ser Estados parte del Tratado de No Proliferación y que en distinta medida son objeto de seria preocupación por parte de la comunidad internacional. Estos países son a ciencia cierta la India, Pakistán y Corea del Norte. Respecto a Israel, aunque no haya habido un reconocimiento explícito por su parte, todos los análisis y estudios sobre este asunto consideran que la posee. En la comunidad internacional también es objeto de una particular preocupación los intentos de Irán por hacerse con este tipo de armamentos. Analizaremos todos estos casos a continuación.

Los programas nucleares de India, Pakistán e Israel

Con respecto a la India y Pakistán, la primera llevó a cabo su primer ensayo atómico en 1974, y el 11 de mayo de 1998 llevó a cabo cinco ensayos más (Rosas, 2017). Apenas dos semanas más tarde, el 28 de mayo, Pakistán contestaba políticamente el desafío indio llevando a cabo otras cinco pruebas nucleares, a las que añadió otra dos días más tarde (*Nuclear Weapons Archive*, 1998). Con estas explosiones el conflicto de Cachemira, territorio cuya posesión había enfrentado durante décadas, y aún sigue haciéndolo, a los dos países causando tres guerras entre ambos y una situación de conflicto permanente, tomaba potencialmente una nueva dimensión y una mayor complejidad ante el riesgo del empleo de las armas atómicas que ambos países poseen. Como era de esperar, unos pocos días más tarde, el 3 de junio de 1998, la Asamblea General de Naciones Unidas emitió una resolución condenando las pruebas nucleares de ambos países, e instándoles a abstenerse de realizar futuros ensayos nucleares².

Podríamos preguntarnos si en este caso la posesión del arma atómica ha impedido en lo que va de siglo no solo un nuevo conflicto entre la India y China como el que tuvo lugar en 1962 por cuestiones fronterizas, sino más recientemente que la violencia en Cachemira vaya a más y llegue a convertirse en una guerra total entre la India y Pakistán. Sobre este último asunto, lo que actualmente tiene el carácter de conflicto territorial fronterizo podría correr el peligro de convertirse en una guerra total entre los dos países, de culturas y concepciones religiosas (el islam y el hinduismo) enfrentadas desde siempre. Si llegara a darse este caso, el recurso al arma atómica no

² Resolución AG/RES 1600 (XXVIII-O/98) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. 3 de junio de 1998.

podría descartarse. No obstante, y puesto que desde que tuvieron lugar las pruebas nucleares citadas anteriormente no se ha producido una escalada sensible del conflicto, por el momento podemos pensar sin gran riesgo de equivocarnos que el arma nuclear cumple con su papel disuasorio.

Se estima en todos los estudios y análisis consultados que Israel es también un Estado poseedor del arma nuclear, y como tal lo vamos a tratar aquí. Al parecer desarrolló su primer ingenio nuclear en 1968 (IISS, 2008: 122). El objetivo de su programa nuclear sería puramente defensivo, lo que puede deducirse de la falta de publicidad y de declaraciones amenazadoras sobre el uso de estas armas por su parte. Consecuentemente con esa postura, Israel, totalmente rodeado de países hostiles, habría puesto su confianza en el arma nuclear como último recurso para contrarrestar un asalto masivo de los países árabes que le rodean. En cualquier caso, Israel ha llevado a cabo ataques aéreos selectivos contra reactores nucleares de sus vecinos desbaratando así sus esfuerzos por desarrollar programas nucleares militares que a su juicio podrían haber resultado en la obtención del arma nuclear. Se conoce que el primero de estos ataques tuvo lugar el 7 de junio de 1981, fecha en que la fuerza aérea israelí llevo a cabo un ataque al reactor nuclear iraquí de Osirak (operación Opera) situado en el centro nuclear iraquí de Al Tuwaitha al SE de Bagdad. Este ataque fue «condenado enérgicamente» por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 19 de junio de ese mismo año, que además en el punto 5 de su comunicado «pide a Israel que someta urgentemente sus instalaciones nucleares a las salvaguardias del Organismo Internacional de la Energía Atómica»³.

Años más tarde, el 6 de septiembre de 2007, la fuerza aérea israelí llevaba a cabo un nuevo ataque de este tipo contra la central nuclear siria situada en Al Kibar. Sobre este ataque y sobre el reconocimiento de su autoría ha habido mucha polémica sobre el resultado del ataque y sobre el reconocimiento del mismo por Israel⁴.

El programa nuclear de Corea del Norte. Su influencia en las relaciones internacionales

De particular interés y actualidad es el caso de Corea del Norte, y por ello lo trataremos con un poco más de detalle. Este país firmó el Tratado de No Proliferación en 1985, en un año en que Estados Unidos mantenía en la zona (desde 1958 y principalmente en Corea del Sur), una capacidad nuclear notable que fue reduciendo hasta aproximadamente un centenar de armas de este tipo en 1991, año en que las retiró en el contexto del primer Tratado de Limitación de Armas Nucleares (START

³ Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas n.º 487, de 18 de junio de 1981.

⁴ La confirmación de la autoría del ataque la acepta definitivamente la BBC el 21 de marzo de 2018 en un artículo titulado: *Porqué Israel reconoce por primera vez que destruyó una central nuclear en Siria hace once años*. Enlace: [bbc.com/mundo/noticias-internacional-43486931](https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-43486931)

I) (Bohigas y Fortuny). Las dos Coreas habían firmado ese año una declaración conjunta sobre la desnuclearización de toda la península de Corea, y las inspecciones del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) comenzaron en mayo de 1992. Una de ellas consideró la existencia de un programa nuclear de carácter militar en Corea del Norte, que rechazó entonces las inspecciones del OIEA y amenazó en 1993 con su retirada del Tratado de No Proliferación. Tras unas negociaciones en Washington que dieron lugar en 1994 a un acuerdo marco entre los dos países, suspendió su amenaza de retirarse del TNP y se volvieron a retomar las salvaguardias e inspecciones del OIEA.

No obstante, en 1997 Corea del Norte comenzó un programa de enriquecimiento del uranio que le permitiría fabricar un ingenio nuclear, y en este marco anunció que pondría en funcionamiento de nuevo sus instalaciones que habían sido clausuradas, expulsó a los inspectores del OIEA, y el 10 de enero de 2003 se retiró del TNP.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas reaccionó con una resolución en la que le «exhortaba a que reconsiderara el anuncio que había hecho, y que reafirmase su adhesión al tratado»⁵. El asunto fue tratado directamente con las autoridades norcoreanas por un grupo formado por Estados Unidos, Corea del Sur, Japón, Rusia y China. Se le ofrecieron compensaciones, pero Corea del Norte siguió adelante y llevó a cabo su primera explosión atómica el 9 de octubre de 2006. Naciones Unidas condenó el ensayo nuclear y exigió que no hiciera nuevos ensayos ni lanzamientos de misiles balísticos.

Aunque Naciones Unidas decretó una serie de sanciones que al principio parecieron tener éxito, la situación volvió a empeorar cuando en abril de 2009 Corea del Norte anunció públicamente su retirada definitiva del tratado y, un mes más tarde, el 25 de mayo, explosionó su segundo artefacto nuclear⁶. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas volvió a condenar este ensayo nuclear⁷, pero el 12 de febrero de 2013, Corea del Norte llevó a cabo un nuevo ensayo. El Consejo de Seguridad de la ONU volvió a emitir un nuevo comunicado calificando el ensayo como un acto de provocación, y exigió una vez más a Corea del Norte que «regrese cuanto antes al TNP»⁸.

Más recientemente, el 6 de enero de 2016, Corea del Norte realizó una cuarta prueba nuclear de la que afirmó que se trataba de la explosión de una bomba de hidrógeno, lo cual se consideró más que dudoso por la limitada potencia de la misma. El 9 de septiembre de ese mismo año se estimó que llevó a cabo otra prueba nuclear y el 3 de septiembre de 2017 la última hasta la fecha.

⁵ Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU n.º 825, de 11 de mayo de 1993.

⁶ Informe n.º 4 del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes de la sesión 2008-2009: Global Security: Non Proliferation. P. 48. Londres, 2009.

⁷ Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU n.º 1874, de 12 de junio de 2009.

⁸ Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU n.º 2094, de 7 de marzo de 2013.

En 2018 comenzaron una serie de contactos con Corea del Norte que fracasaron en la Cumbre de Hanoi de 2019 y que desde entonces se paralizaron. En enero de 2022 la agencia estatal de noticias norcoreana afirmó que Corea del Norte ha dejado la puerta abierta a «reanudar todas las acciones suspendidas temporalmente», lo que ha sido interpretado como que seguirá desarrollando su programa militar nuclear (*El País*, enero 2022).

En el contexto de este asunto debemos tener en cuenta que un arma nuclear no tiene utilidad militar sin un vector que permita su lanzamiento, que puede ser un avión portador o un misil con capacidad de alcanzar sus objetivos. En este campo, desde 1998 Corea del Norte viene produciendo y desarrollando misiles cada vez de mayor alcance y capacidad, actividad que se ha visto confirmada con el gran número de lanzamientos que ha realizado este mismo año 2022.

Según los medios de comunicación, este país ha llevado a cabo en 2022 cerca de 70 pruebas de lanzamiento de misiles balísticos (*El País*, diciembre 2022), previsiblemente la mayor parte con capacidad de portar cargas nucleares, y los últimos de ellos como respuesta a las maniobras militares de Estados Unidos con Corea del Sur denominadas *Vigilant Storm* que se estaban desarrollando desde el 31 de octubre (*Reuters*, octubre 2022). De particular interés había sido anteriormente el lanzamiento de un misil norcoreano que habría sobrevolado el noroeste del Japón el 4 de octubre (Pérez, 2022).

En conjunto, todos estos ensayos obviamente dan a Corea del Norte la visibilidad que desean sus autoridades que su país tenga en el mundo de las relaciones internacionales. Por su parte, el Gobierno norcoreano sostiene que todo su programa va dirigido a robustecer su defensa contra una posible agresión norteamericana, argumento que sin duda utiliza demagógicamente su presidente en el interior del país para unir a la población alrededor de su figura.

El principal problema de este país es político y en buena medida de orden interno. En el orden internacional, el mayor peligro es que Corea del Norte decida, o haya decidido ya, vender sus ingenios nucleares al exterior. En cualquier caso, si se ha dedicado aquí una mayor consideración a la situación nuclear de Corea del Norte es porque realmente nos ofrece una interpretación muy interesante de la influencia del factor nuclear en las relaciones internacionales. En este caso la amenaza de utilización de su armamento nuclear, aunque este sea de una dimensión muy pequeña en comparación con la de la India, Pakistán, o Israel, y por supuesto pequeñísima en relación con la de Rusia o Estados Unidos, tiene unas connotaciones políticas que van más allá de las defensivas o disuasivas. Corea del Norte sabe que si comenzase un ataque nuclear contra cualquier otro país que dispusiera de armamento de este tipo (en particular contra Estados Unidos), su respuesta arrasaría el país, pero la mera posibilidad de que Kim-Jong-un pudiera hacer una locura causa inquietud en sus vecinos, da importancia y visibilidad internacional a su régimen y a su persona, y le permite chantajear y tratar de obtener beneficios económicos nada despreciables en cualquier tipo de negociación internacional.

El programa nuclear de Irán: la amenaza nuclear más grave a nivel mundial

A pesar de la contumacia con que Corea del Norte prosigue su programa nuclear, el caso iraní es aún más preocupante a largo plazo, y por ello también le dedicaremos aquí una atención especial. De hecho, se considera el programa nuclear de Irán como «uno de los principales problemas de seguridad que afectan a la seguridad internacional» (Zunzunegui, 2015), no solo por la clara percepción occidental de que el objetivo iraní es hacerse con armas nucleares, y el país tiene medios para ello tanto técnicos como económicos, sino también por las tensiones políticas existentes entre Irán y sus vecinos en el Oriente Medio. Además, si la comunidad internacional no lograra detener o controlar su programa nuclear, Irán habría dejado patente que la comunidad internacional no tiene capacidad suficiente para impedir la proliferación nuclear, y esto podría constituir un ejemplo a seguir por otros países de la zona, especialmente por algunos que también disponen de suficientes recursos económicos procedentes del petróleo para desarrollar un programa nuclear. Si un régimen islamista radical llegara a hacerse con el poder en uno o varios países de la zona y los nuevos gobiernos apoyaran a organizaciones terroristas, como de hecho sucede en algún caso en la actualidad, la situación se complicaría enormemente.

Irán comenzó sus investigaciones nucleares con la ayuda de los Estados Unidos en 1957 (Martí Sempere, 2013) en el marco del programa Átomos para la Paz, y firmó el Tratado de No Proliferación desde el primer momento de su establecimiento. Posteriormente recibió ayuda tecnológica occidental, que se interrumpió en 1979 cuando se produjo la revolución que lideró Jomeini y derrocó al Sha. Posteriormente, la guerra entre Irán e Irak interrumpió el programa nuclear del nuevo régimen, pero acabada la guerra el programa se reinició a finales de los ochenta con ayuda soviética y posteriormente con asistencia China.

El gobierno iraní ha asegurado desde entonces que su programa nuclear solo tiene fines pacíficos, pero la comunidad internacional no lo cree así. Complica aún más la situación el hecho de que paralelamente este país ha desarrollado una actividad notable en el campo de misiles balísticos.

Las relaciones entre la OIEA e Irán han sido, y son, muy complicadas. En algún caso las autoridades iraníes han permitido la visita a alguna instalación nuclear, pero no han aceptado el Protocolo Adicional que permitiría a la OIEA llevar a cabo inspecciones más clarificadoras. En todos estos años ha continuado el «tira y afloja» entre la OIEA e Irán, y en 2009 este país rechazó una propuesta conjunta de Estados Unidos, Francia y Rusia para clarificar la situación.

En 2013, el grupo P3+3 (Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido, Francia, Alemania, e Irán) llegaron con Irán a un acuerdo que entró en vigor el 20 de enero de 2014, y al año siguiente se acordó definitivamente el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC o JCPOA por sus siglas en inglés). En este plan participaban Estados Unidos, Francia, Alemania, Reino Unido, Rusia, China, la Unión Europea como tal y, por supuesto Irán, y estaba impulsado por el presidente Barack Obama y la

Unión Europea. Según el plan, se reduciría el número de supercentrifugadoras iraníes, imprescindibles para el enriquecimiento del uranio, se reduciría el stock de uranio enriquecido, se eliminaría el uranio altamente enriquecido necesario para la fabricación de bombas atómicas, y se firmaría con todas sus consecuencias el Protocolo Adicional de Salvaguardias que permitiría a la OIEA llevar a cabo inspecciones sin previo aviso a las instalaciones que estimara oportuno⁹.

Estando así las cosas, el 8 de mayo de 2018 el presidente Donald Trump, que pretendía una renegociación del Plan de Acción Integral Conjunto en términos más favorables, anunció que Estados Unidos se retiraba del mismo por considerarlo insuficiente y no cumplido por Irán, y restableció por parte norteamericana las sanciones anteriores al plan. «Ante esta situación, Irán declaró que se retiraba del acuerdo aunque seguiría colaborando con la OIEA» (Campos, 2021).

Ya recientemente, con la llegada del nuevo presidente Joe Biden, el Departamento de Estado anunció el 18 de febrero de 2021 que Estados Unidos estaría dispuesto a retomar las negociaciones del PAIC, y de forma similar lo ha hecho también Irán siete meses después, el 27 de septiembre de 2021. En cualquier caso, Irán quiere que se le levanten todas las sanciones posteriores a la firma del PAIC, pero por parte occidental permanecen las sospechas, más que fundadas, sobre los objetivos últimos de su programa nuclear.

En fin, una larga y complicada historia que todavía necesita para resolverse, en el mejor de los casos, algunos años. Si no se resuelve e Irán termina por hacerse con el arma nuclear, por limitada que sea su cantidad, el mayor riesgo sería que Arabia Saudita respondiera al desequilibrio geoestratégico que se produciría en la zona con una decisión de conseguir una capacidad nuclear similar, y hasta quizás lo podría hacer a continuación la Turquía del presidente Erdoğan. Si todo esto sucediera, y podría llegar a suceder si no se cortan a tiempo las actuales aspiraciones iraníes, la ya complicada situación de Oriente Medio se volvería incontrolable, y la endeble estabilidad internacional en esta parte del mundo se convertiría en un mero recuerdo.

El marco jurídico internacional de desarme y no proliferación

El Tratado de No Proliferación Nuclear: los intentos de desarme nuclear

Ya desde el final de la Segunda Guerra Mundial se veía probable una proliferación de las armas nucleares que podría conducir con el tiempo a que los países que se vieran implicados en crisis o conflictos recurriesen a estas. El 24 de enero de 1946 la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución que creaba «una comisión que se encargue

⁹ El Consejo Europeo/Consejo de la Unión Europea ha producido el documento Plan de Acción Integral Conjunto y medidas restrictivas, que trata con detalle este asunto. Disponible en: consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/iran/jcpoa-restrictive-measures

de estudiar los problemas surgidos con motivo del descubrimiento de la energía atómica»¹⁰. Esta comisión, que recibió el nombre de Comisión de Energía Atómica de las Naciones Unidas, «presentará sus informes y recomendaciones al Consejo de Seguridad»¹¹, y «hará especialmente proposiciones específicas para el control de la energía atómica hasta donde sea necesario a fin de garantizar su empleo únicamente para fines pacíficos»¹² así como para «eliminar de los armamentos nacionales las armas atómicas»¹³. En aquellas fechas el único país que poseía este tipo de armas era Estados Unidos, pero eran muchas las naciones interesadas en tenerlas o en evitar que pudieran usarse contra ellas. La comisión se estableció y trabajó lo mejor que pudo hasta el año 1952 en que se disolvió sin haber logrado los resultados que se esperaban de ella. El principal resultado hubiera sido la eliminación de las armas atómicas de los arsenales nacionales, pero esto, obviamente era un objetivo demasiado ambicioso.

No obstante, se intentó. Un par de meses después de su creación, el 14 de junio de ese 1946, el delegado estadounidense en la comisión, Bernard Baruch, presentó un plan que parecía respetable: propugnaba eliminar las bombas nucleares de los arsenales nacionales, y el establecimiento de una alta autoridad internacional que pudiera imponer sanciones a los países que no cumplieran los compromisos adquiridos en virtud del plan, sin que esas sanciones pudieran ser vetadas por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El intento fracasó entre otras razones por la posición soviética contraria a la eliminación de su potestad de veto, y porque, mientras que la posición norteamericana era la de ir reduciendo por etapas sus armas atómicas a medida que prosperasen las negociaciones para establecer el acuerdo internacional para su control, los soviéticos exigían que las armas atómicas deberían ser prohibidas antes de comenzar las negociaciones sobre las mismas¹⁴.

Como contrapropuesta, el embajador soviético en Naciones Unidas, Andrei Gromiko, propuso un plan alternativo según el cual las infracciones serían juzgadas de forma interna en cada país presuntamente infractor. Esto dejaba en manos de los gobiernos de los Estados que quisieran conseguir armamento nuclear el cumplimiento o no de los acuerdos que se tomasen en Naciones Unidas. Consecuentemente la propuesta soviética no fue aceptada.

En el marco de la situación de aquellos años se produjo el 8 de diciembre de 1953 el famoso discurso de Eisenhower «Átomos para la paz», en el que el presidente

¹⁰ Resolución de la Asamblea General de la ONU. *A/RES/1(1)* del 24 de enero de 1946. Disponible en: documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL4/603/33/PDF/NL460333.pdf?OpenElement.

¹¹ *Ibid.* Punto 2.a).

¹² *Ibid.* Punto 5.b).

¹³ *Ibid.* Punto 5.c).

¹⁴ The Manhattan Project: Making the Atomic Bomb. Part VI: The Manhattan District in Peace Time. The Baruch Plan—Atomic Archive. <https://www.atomicarchive.com/history/manhattan-project/p6s5.html>

norteamericano propuso establecer un organismo internacional de energía atómica¹⁵, y así se hizo. Después de un par de años de trabajo, se aprobó en el marco de la ONU la creación de la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA), que entró en vigor el 29 de julio de 1957 «como una agencia de carácter gubernamental especializada, perteneciente al sistema de las Naciones Unidas, con la misión de servir de foro de cooperación científica y técnica para impulsar la contribución de la energía nuclear a la paz, la salud y la prosperidad en el mundo. Esta misión se despliega en torno a tres pilares o áreas de trabajo: seguridad tecnológica y física, ciencia y tecnología, y salvaguardias»¹⁶. De hecho, se había creado por primera vez una organización, no para tratar únicamente de la amenaza de los armamentos nucleares, sino para impulsar y compartir el uso pacífico de la energía atómica. La OIEA sigue plenamente activa en la actualidad, favorece las relaciones pacíficas internacionales y es el instrumento principal para garantizar el cumplimiento del TNP.

Como ya se ha dicho, en la década de los cincuenta Estados Unidos, la Unión Soviética y el Reino Unido consiguieron la bomba de hidrógeno. China en 1967 y Francia un año más tarde. La carrera de armamentos nucleares era ya un hecho imparable y la guerra fría entraba en un momento particularmente muy preocupante. Kennedy ocupó la presidencia de los Estados Unidos en 1961 y las relaciones con la Unión Soviética parecieron experimentar una mejoría, pero Jrushchov en octubre de 1962 decidió instalar en Cuba misiles con capacidad nuclear como respuesta al despliegue norteamericano de misiles Júpiter en Turquía. Nunca había estado tan próximo un conflicto entre las dos grandes superpotencias; un conflicto que sería obviamente nuclear. Esta crisis impulsó un aumento del arsenal nuclear soviético que le llevó a alcanzar la paridad de su armamento nuclear estratégico con los Estados Unidos en 1969 (Powasky, 2011: 182 y 204) a pesar de que estos también impulsaron fuertemente su producción de este tipo de armas.

En diciembre de 1962, apenas finalizada la crisis de los misiles de Cuba, Jrushchov invitó a Kennedy a negociar un tratado de prohibición de pruebas nucleares, pero las negociaciones no prosperaron. Kennedy tomó entonces la iniciativa: el 10 de junio de 1963 anunció que «daría un nuevo impulso a las negociaciones sobre desarme en Ginebra y que trabajaría para detener la proliferación del armamento nuclear» (Leffler, 2007: 235). También establecería un «teléfono rojo» con el Kremlin para evitar situaciones que pudieran conducir a una confrontación nuclear, y afirmó que «pondría freno a los ensayos nucleares en la atmósfera siempre y cuando otras naciones hicieran lo propio» (Ibíd., 235).

El tratado de prohibición general de las pruebas nucleares no se llegó a acordar, pero sí se firmó en Moscú el 5 de agosto de ese mismo año por Estados Unidos, el Reino

¹⁵ Organismo Internacional de la Energía Atómica. Los átomos para la paz de Eisenhower. El discurso que inspiró la creación del OIEA. Disponible en: iaea.org/sites/default/files/publications/magazines/bulletin/bull54-4/54401210304_es.pdf

¹⁶ Consejo de Seguridad Nuclear español. Disponible en: csn.es/organismos-nucleares-internacionales/oiea

Unido y la Unión Soviética el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares en la Atmósfera, el Espacio Exterior y Bajo el Agua, que entró en vigor en octubre de 1963. A partir de entonces las pruebas nucleares de los Estados firmantes se realizaron en el subsuelo. Ni China ni Francia firmaron el tratado, y siguieron llevando a cabo pruebas nucleares en la atmósfera.

Así estaba la situación en 1965, año en que comenzaron las negociaciones que condujeron al Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares. El 19 de noviembre de ese año la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió una resolución en la que encarecía a todos los Estados «que tomen todas las medidas necesarias para la rápida concertación de un tratado para prevenir la proliferación de las armas nucleares». El tratado debía «ser un paso hacia la consecución del desarme general y completo y, más particularmente, del desarme nuclear»¹⁷. En este Comité de Desarme no participaron Francia ni China, pero sí Estados Unidos, la Unión Soviética y el Reino Unido, que iban más adelantados en su programa nuclear.

Mientras se producían las negociaciones, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad apoyaron la firma del Tratado de Tlatelolco el 14 de febrero de 1967, por el que los Estados firmantes se comprometían en su artículo 1:

«A utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares sometidas a su jurisdicción y a prohibir e impedir en sus respectivos territorios el ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear [...] y el recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento o cualquier forma de posesión de toda arma nuclear, [...]».

De esta cita podemos subrayar la prohibición al «emplazamiento o cualquier forma de posesión de toda arma nuclear», fórmula que a mi juicio trata directamente de evitar una repetición de lo sucedido en Cuba pocos años antes. El tratado entró en vigor en 1969 y andando el tiempo lo ratificaron todos los países latinoamericanos excepto Guyana y Cuba¹⁸.

Volviendo al proceso del establecimiento del TNP, como consecuencia del trabajo del Comité de Desarme de las Dieciocho Naciones, finalmente la Asamblea General aprobó el 12 de junio de 1968 el Tratado de No Proliferación Nuclear, que fue sometido a ratificación y entró en vigor en 1970 por un periodo inicial de 25 años. En 1995 se acordó extenderlo con carácter indefinido. Aunque en un primer momento lo firmaron 43 países, actualmente el número de miembros ha ascendido a 191, haciendo del TNP el tratado con mayor número de países miembros después del de Naciones Unidas. Únicamente no forman parte del mismo la India, Pakistán, Israel, Corea del Norte y Sudán del Sur (que hasta el año 2011 era parte de la República de Sudán).

¹⁷ Resolución A/RES/2028 (XX) de la Asamblea General de la ONU, de 19 de noviembre de 1965.

¹⁸ *Ibid.*, 204.

El TNP¹⁹ abarca tres objetivos: la no proliferación de armas nucleares, el desarme, y el uso pacífico de la energía nuclear. El objetivo más difícil de alcanzar era el desarme nuclear. Veremos a continuación algunos de los puntos que considero más relevantes del tratado.

Su artículo I establece que «cada Estado poseedor de armas nucleares que sea parte en el tratado se compromete a no traspasar a nadie armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos ni el control sobre tales armas o dispositivos explosivos sea directa o indirectamente».

El artículo V dispone que:

«cada parte en el tratado se compromete a adoptar las medidas apropiadas para asegurar que los beneficios potenciales de toda aplicación pacífica de las explosiones nucleares serán asequibles sobre bases no discriminatorias a los Estados del tratado no poseedores de armas nucleares, y que el costo para dichas partes sea lo más bajo posible y excluya todo gasto por conceptos de investigación y desarrollo».

El artículo VI del tratado compromete a todas las partes en el tratado a «proseguir negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear, y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional». Este crucial objetivo, y no solamente en el marco del TNP, se ha intentado repetidamente, pero no se ha llegado a ningún resultado definitivo.

En su artículo IX, el tratado establece que «un Estado poseedor de armas nucleares es un Estado que ha fabricado y hecho explotar un arma nuclear u otro dispositivo nuclear explosivo antes del 1.º de enero de 1967». Con ello limita legalmente el estatus de potencia nuclear a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Por último, el artículo X dictamina que cada parte tendrá derecho a retirarse del tratado, pero con una redacción que lo hace muy difícil de cumplir, dado que este artículo, aceptado jurídicamente por todos los firmantes del tratado, establece que un Estado que haya firmado el tratado puede retirarse «si decide que acontecimientos extraordinarios relacionados con la materia que es objeto de este tratado han comprometido los intereses supremos de su país», y que en su notificación «deberá incluir una exposición de los sucesos extraordinarios que el Estado interesado considere que han comprometido sus intereses supremos». Obviamente, un país que quiera retirarse del tratado es porque quiere conseguir lo que el tratado le niega: el armamento nuclear, y conseguirlo por su cuenta implicaría ir en contra del tratado que previamente ya había firmado con el compromiso de respetarlo.

19 Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares. https://iaea.org/sites/default/files/10403501117_es.pdf

Todo sumado, el tratado es el mejor elemento de que dispone la comunidad internacional para evitar un conflicto de carácter nuclear y reúne en un mismo foro dos grupos de naciones, aquellas que poseen el arma nuclear y aquellas que se comprometen a no poseerla nunca. Por otra parte, los Estados no poseedores de armas nucleares miembros del tratado toman compromisos, pero reciben un importante apoyo para el desarrollo en sus países de la energía nuclear con fines pacíficos, con los beneficios que ello conlleva. Estos apoyos deben brindárselos los Estados poseedores, que se comprometen en el tratado a transferir la tecnología nuclear necesaria para usos pacíficos al resto de los Estados partes en el tratado.

El instrumento principal para el control de la proliferación nuclear objeto del TNP es el OIEA y su herramienta principal son los acuerdos de salvaguardias, que son de carácter bilateral entre el OIEA y las naciones miembros del tratado. Las salvaguardias que contienen estos acuerdos implican inspecciones a los países para comprobar que las instalaciones nucleares que poseen y las actividades que realizan en ellas tienen efectivamente como objetivo un uso pacífico de la tecnología nuclear. Estas inspecciones se basan en los estatutos del OIEA, que establecen que el OIEA podrá:

«enviar al territorio del Estado o de los Estados beneficiarios a inspectores designados por el organismo luego de consultar con el Estado o Estados interesados; estos inspectores tendrán acceso en cualquier momento a todos los lugares, información y personas que por su profesión se ocupen de materiales, equipos o instalaciones que deban ser objeto de salvaguardias... y para determinar si se da cumplimiento al compromiso de no utilizarlas de modo que contribuya a fines militares»²⁰.

Al principio, estas inspecciones «luego de consultar con el Estado o Estados interesados», estaban orientadas a aquellas instalaciones declaradas como nucleares por el propio país, pero posteriormente, desde mayo de 1997 y con las naciones que han firmado el «Protocolo Adicional a los acuerdos entre los Estados y el OIEA para la aplicación de salvaguardias», el OIEA puede inspeccionar todas las instalaciones existentes en el país firmante de este protocolo adicional prácticamente sin previo aviso²¹. Literalmente, el protocolo establece que «el tiempo de preaviso será, si el organismo así lo requiere, de dos horas como mínimo, pero en circunstancias excepcionales podrá ser de menos de dos horas»²².

En cuanto a la incidencia del TNP en las relaciones internacionales, y en concreto a su contribución a la paz, este tratado está en vigor desde 1970 y han pasado ya desde entonces más de 50 años. Si hiciéramos un balance podríamos poner en su lado positivo que no ha habido ni un solo conflicto nuclear en la escena internacional.

²⁰ Estatutos del OIEA con las enmiendas introducidas hasta el 28 de diciembre de 1989. Artículo XII, apartado A, punto 6.

²¹ Documento INFCIRC/540 (corregido). Disponible en: iaea.org/temas/protocolo-adicional

²² Protocolo Adicional a los acuerdos entre los Estados y el OIEA para la aplicación de salvaguardias. Artículo 4, b.ii). Disponible en: iaea.org/sites/default/files/infcirc540c_sp.pdf

También deberíamos considerar como un triunfo que forman parte del tratado nada menos que 191 Estados, que muchos de ellos se han beneficiado de transferencias de tecnologías nucleares para usos pacíficos, y que ese beneficio sigue abierto a todas las naciones miembros a través del OIEA. Consecuentemente, podemos afirmar sin duda que el tratado ha contribuido decisivamente a la seguridad y a la estabilidad mundial.

Si el Tratado de No Proliferación no existiera, habría actualmente un mayor número de países que podríamos describir como «potencias intermedias» que dispondrían de armas nucleares, e incluso otros de categoría más modesta que habrían logrado con un esfuerzo económicamente desproporcionado con respecto a sus posibilidades, poseer el arma atómica de forma individual. Relacionado con esta posibilidad podemos traer aquí unas opiniones de John Mearsheimer del año 1993, en el contexto de la desaparición de la Unión Soviética, expuestas en su artículo *The case for a Ukrainian nuclear deterrent* del que volveremos a hablar posteriormente con más detalle (Mearsheimer, 1993: 50). En su artículo, Mearsheimer afirmó que la multipolaridad producida por la desaparición de la Unión Soviética, favorecería la proliferación nuclear en Europa, y que con ella nuestro continente tendría más posibilidades de permanecer en paz. También afirmó entonces que no era prudente que Ucrania traspasara su arsenal nuclear de los tiempos soviéticos a Rusia, traspaso que se acordó posteriormente finalizándose en 1996 con la transferencia a Rusia de todas las armas nucleares soviéticas, tácticas y estratégicas, estacionadas hasta entonces en Ucrania. No acompañó el éxito en esta ocasión al célebre profesor.

No obstante, podemos considerar que al haber más países que dispusieran de armas nucleares, habría también más posibilidades de que alguno de ellos optara por su utilización en caso de conflicto. El mundo sería menos seguro.

Considerando el peor de los casos, y teniendo en cuenta el odio y la situación en el medio oriente entre árabes e israelíes, o entre chiitas y suníes, si no existiera el Tratado de No Proliferación de armas nucleares, no es difícil de imaginar que algún país de la región que hubiera conseguido hacerse con el arma atómica lanzara en un momento de crisis (tan frecuentes en esa región) un ataque nuclear a algún país vecino, y se produciría en toda la región un desastre monumental, que en el mejor de los casos tardaría décadas en repararse.

Ciertamente, sabemos que hay unos países no pertenecientes al tratado que actualmente poseen el arma atómica y que ensombrecen el panorama internacional con unas posiciones peligrosas... pero son pocos. El éxito es precisamente eso: que son muy pocos países, y que los restantes, la inmensa mayoría, rechaza el uso de este tipo de armas.

Resumiendo, tres ideas: el TNP es imprescindible para favorecer la prudencia en las relaciones internacionales y es un elemento muy importante para alejar el peligro de una confrontación nuclear; el hecho de que una gran parte de los países miembros del TNP se hayan comprometido a no poseer armamento nuclear y unos pocos sí puedan hacerlo es intrínsecamente bueno para las relaciones internacionales por el papel moderador que pueden ejercer estas potencias en la escena internacional; y,

finalmente, no hay que olvidar que el mayor peligro a medio y largo plazo al que hay que hacer frente en los próximos años radica en Oriente Medio, con capital en Teherán.

El Tratado de Prohibición de Armas Nucleares

Para completar el panorama actual en el campo nuclear, asunto que desde que se descubrió el posible uso militar de la energía atómica tiene una innegable gran incidencia en las relaciones internacionales, dedicaremos unas líneas al reciente intento internacional desarrollado en el marco de las Naciones Unidas para eliminar todas las armas nucleares del planeta. El objetivo no puede ser más ambicioso... ni más difícil.

Se trata del Tratado de Prohibición de Armas Nucleares. Este tratado ha entrado en vigor el 22 de enero de 2021 al haberlo ratificado ya 51 naciones de las 86 que lo habían firmado en 2017. En este grupo de naciones no están, como podía esperarse, los Estados aceptados como países poseedores de armamento nuclear por el TNP y menos aún están los países que se sabe poseen este tipo de armamento sin ser miembros del mismo (India, Pakistán, Corea del Norte e Israel). Finalmente, tampoco se encuentran entre las partes del tratado los Estados pertenecientes a la OTAN, que cifran la garantía última de su seguridad en el apoyo que reciben de la capacidad nuclear norteamericana.

El contenido del tratado es ciertamente muy ambicioso. Su artículo 1 despeja cualquier duda de interpretación: «Cada Estado parte se compromete a nunca y bajo ninguna circunstancia a desarrollar, ensayar, producir, fabricar, adquirir de cualquier otro modo, poseer o almacenar armas nucleares u otros explosivos nucleares». El mismo artículo en su punto d) también prohíbe «usar o amenazar de usar armas nucleares». Estas formulaciones se complementan con la contenida en el artículo 4.2, que literalmente impone que «cada Estado parte que tenga en propiedad, posea o controle armas nucleares u otros dispositivos explosivos nucleares los pondrá inmediatamente fuera de estado operativo, y los destruirá lo antes posible»²³.

En cuanto a la duración del tratado, su artículo 17 establece que es de «duración ilimitada», y que para retirarse del mismo, el Estado que decida hacerlo deberá esperar un año: «solo surtirá efecto doce meses después de la fecha de recepción de la notificación de retiro».

Como hemos visto un par de párrafos atrás, actualmente son muchos los países que participan en este tratado, y en cuanto a su futuro hay que tener muy en cuenta que el orden internacional actual se funda en un reparto de poderes en el que la capacidad militar nuclear de los países que la poseen juega un papel de la máxima

23 Naciones Unidas 2017. Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares. Disponible en: d3n8a8pro7vhm.cloudfront.net/tectodevms/pages/2417/attachments/original/1571248128/Espanol.pdf?1571248128

trascendencia, y que cambiar un orden internacional competitivo ya consolidado mediante un acuerdo voluntario y generoso sin un conflicto o una crisis de suficiente envergadura que lo imponga es algo que parece hoy en día imposible de alcanzar a corto y medio plazo.

En fin, este es un tratado que refleja el sentir de una gran parte de la humanidad: el sentimiento de rechazo contra las armas nucleares por su enorme poder destructivo, y que por ello podríamos considerar que quizás cuando la situación internacional permita establecer un organismo que controle todas las armas nucleares, y las naciones actualmente poseedoras las hayan puesto bajo su autoridad, será cuando se podrá llegar a un compromiso generalizado de todos los Estados de no desarrollar, adquirir, almacenar, usar, o amenazar con usar armas nucleares, como establece el actual Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares, y en especial, de «destruir las que ya posee»²⁴.

La magnitud de la amenaza nuclear. Consideraciones para la Unión Europea

El prestigioso científico español y general del Ejército del Aire, Guillermo Velarde estimó en un análisis que publicó en 2011, que en la década de los años 80-90 había en el mundo del orden de ¡alrededor de 80.000 cabezas nucleares! También nos dice el sabio español que para el año 2010 los efectivos nucleares habían disminuido a un total de alrededor de 22.000 cabezas nucleares. El grueso de esta reducción prácticamente corrió a cargo de Estados Unidos y de Rusia, cuyos arsenales pasaron a 9.600 y 12.000 cabezas nucleares respectivamente. Posiblemente estas cifras no reflejaban con exactitud matemática la realidad de aquellos años, que obviamente era de carácter secreto, pero sí se pueden estimar como un dato importante teniendo en cuenta la categoría y conocimientos del profesor Velarde (2011).

En la actualidad, y tras los recortes acaecidos en virtud de la firma del Tratado START III, podemos estimar como muy fiables los datos proporcionados por la *Federation of American Scientists*, institución que fue fundada en 1945 por científicos que trabajaron en el proyecto Manhattan y que produce información sobre estos asuntos desde entonces. En su informe de 2022, elaborado por Hans Kristensen y Matt Korda, estiman que Estados Unidos dispone de 5.428 cabezas nucleares, Rusia de 5.977, China de 350, Francia de 290, el Reino Unido de 225, Pakistán de 165, India de 160, Israel de 90 y Corea del Norte de 20²⁵.

Los datos de la *Federation of American Scientists* coinciden con mucha exactitud con los que publica el prestigioso *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI)

24 DW Actualidad. Tratado de Prohibición de Armas Nucleares entra en vigor. [dw.com/es/tratado-de-prohibicion-de-armas-nucleares-entra-en-vigor/a-56308682](https://www.dw.com/es/tratado-de-prohibicion-de-armas-nucleares-entra-en-vigor/a-56308682)

25 FAS Status of World Nuclear Forces. fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/

correspondientes a enero de 2022, como inventarios totales «que incluyen las ojivas almacenadas más las ojivas retiradas que están a la espera de ser desmanteladas»²⁶.

En el panorama internacional, la situación entre las dos grandes superpotencias en el campo nuclear mejoró particularmente en el año 2011 con la firma del Tratado START III, llamado también *New START*, que implicó el comienzo de una nueva reducción, limitando muy sustancialmente el número de cabezas nucleares rusas y norteamericanas. La duración del tratado era de diez años y, aunque el presidente Trump amenazó en sus últimos años de vigencia con retirarse del mismo, el cambio en la presidencia norteamericana permitió finalmente su extensión por cinco años más, en concreto hasta el 5 de febrero de 2026.

Según el *Congressional Research Service* del Congreso de los Estados Unidos, entre otros aspectos el Tratado *New START*:

«limita a cada parte a no más de 800 misiles balísticos intercontinentales desplegados y no desplegados basados en tierra (ICBM) y lanzadores de misiles balísticos lanzados desde submarinos (SLBM), y bombarderos pesados desplegados y no desplegados equipados para llevar armamento nuclear. Dentro de este total cada parte puede tener desplegados no más de 700 ICBM, SLBM, y bombarderos pesados equipados para llevar armamento nuclear. El tratado también limita a cada parte a no más de 1.550 cabezas nucleares desplegadas: estas son el actual número de cabezas nucleares de los misiles ICBM y SLBM, y una cabeza nuclear por cada bombardero pesado desplegado»²⁷.

Un elemento particularmente interesante a considerar respecto a la amenaza nuclear es el informe que elaboró el profesor Velarde en el año 1977 sobre las probabilidades de una guerra nuclear a gran escala entre la Unión Soviética y Estados Unidos por encargo del teniente general jefe en aquellas fechas del Mando de la Defensa Aérea del Ejército del Aire.

Su estudio consideraba dos posibles estrategias: que quien iniciase el ataque lo dirigiera en primer lugar contra las instalaciones nucleares del adversario o que lo hiciera contra sus ciudades y centros industriales. En el primer caso, y si el país que iniciase el ataque fuera la Unión Soviética, «el 62 % de los silos norteamericanos de lanzamiento de misiles intercontinentales (ICBM) serían destruidos, sobreviviendo el restante 38 %, o sea 380 ICBM, y también lo serían el 100 % de los aviones y submarinos que estuviesen en sus bases. El 7 % de los habitantes de Estados Unidos morirían en pocas semanas, o sea, 16 millones de muertos» (Velarde, 2016: 244). La respuesta de Estados Unidos sería contraatacar con los ICBM supervivientes, o sea con aproximadamente 380 misiles armados con varias cabezas nucleares cada uno, y con

²⁶ Stockholm International Peace Research Institute SIPRI. Press Release, 13 de junio 2022.

²⁷ The New START Treaty: Central limits and Key Provisions. Update July 30, 2021. Congressional Research Service Report. <https://crsreports.congress.gov>

los bombarderos y submarinos no destruidos por encontrarse fuera de sus bases en el momento del ataque soviético. El contraataque se dirigiría a los centros industriales y núcleos de población, pues los silos y sistemas de lanzamiento soviéticos después del ataque estarían vacíos, y el resultado sería una destrucción masiva de la URSS de aquellos años: el 75 % de sus industrias pesadas serían destruidas y el 45 % de los habitantes morirían, o sea, unos 115 millones de muertos.

Si en cambio la Unión Soviética aplicase la estrategia de las ciudades, la URSS lanzaría principalmente sus armas nucleares estratégicas contra las ciudades y centros industriales de Estados Unidos, y como resultado, el 60 % de sus habitantes morirían (130 millones de muertos) y el país quedaría prácticamente destruido, pero no así sus silos lanzamisiles ni tampoco sus submarinos ni sus bombarderos estratégicos. La respuesta norteamericana sería aún más devastadora utilizando toda su fuerza nuclear, que estaría poco dañada al no haber sido atacados con carácter general sus silos lanzamisiles ni sus bases de submarinos y aviones. La respuesta se dirigiría principalmente a las ciudades y centros industriales soviéticos ocasionando, como hemos visto en el caso de la estrategia de los silos, 115 millones de muertos y la práctica destrucción de la Unión Soviética. En su estudio, Velarde concluye que «la nación que iniciase el ataque tendría las mayores posibilidades de ser masivamente destruida, y ninguna nación desearía iniciar un ataque nuclear total» (Velarde, 2016: 245).

Según el razonamiento anterior, ni la Unión Soviética ni Estados Unidos iniciarían un ataque nuclear masivo contra el otro, y consecuentemente la probabilidad de una guerra nuclear total, según Velarde, sería muy reducida. Si, en cambio, la URSS hubiera lanzado un arma nuclear contra un aliado occidental, ¿cómo hubiera reaccionado Estados Unidos sabiendo que quien iniciase un ataque nuclear total sería completamente destruido? Este es el argumento, nos sigue diciendo Velarde, en el que se basó la doctrina del general De Gaulle, que defendía que «la única sombrilla nuclear eficaz era la fuerza de disuasión nuclear propia» y que afirmó que en la guerra nuclear del futuro tendrían las mayores probabilidades de sobrevivir las naciones que dispongan de armamento nuclear. Esta doctrina la llevó a la práctica, y el 3 de noviembre de 1959 anunció en la *Ecole Militaire de Sait-Cyr* en París la creación de una fuerza nuclear propia e independiente, que bautizó como *Force de Frappe* (De Gaulle, 1959).

Esta concepción francesa de la necesidad de disponer de una capacidad nuclear propia, materializada en su *Force de frappe*, sigue vigente en nuestro país vecino. De hecho, el presidente francés Jacques Chirac la reafirmó en una declaración sobre la política de defensa francesa y su disuasión nuclear en la base de los submarinos lanzamisiles franceses de l'Île Longue, en Brest el 19 de enero de 2006. Allí afirmó que «la disuasión nuclear sigue siendo la garantía fundamental de nuestra seguridad» (Chirac, 2006), y expuso un nuevo concepto de empleo de sus armas nucleares dirigido a su potencial utilización contra un ataque de un Estado de menor potencia. Según el presidente francés se podría responder no solo con las dos alternativas de una respuesta convencional o el aniquilamiento nuclear del atacante, sino adaptando una respuesta nuclear francesa a la dimensión (nuclear o no) de la agresión recibida de un Estado hostil.

El actual presidente francés, Emmanuel Macron, ha pronunciado otro discurso de gran trascendencia el 7 de febrero de 2020 en la *Ecole de Guerre* francesa. Su intervención tuvo mucho en común con la de Chirac del año 2006, y consideró que, con la proliferación nuclear actual y el desarrollo de los vectores de lanzamiento, los ataques de las potencias regionales medias que han desarrollado armas nucleares pueden alcanzar directamente el territorio europeo. Ante una amenaza de este estilo se pronunció por la soberanía y la libertad de acción de Europa, por una relación transatlántica reequilibrada, y por una mayor capacidad de acción autónoma europea. En cuanto a la fuerza nuclear francesa, Macron afirmó que asumía cada día con mayor determinación el valor de la disuasión nuclear.

También como Chirac, y con parecidas palabras, defendió que las fuerzas nucleares francesas «juegan un papel disuasivo propio, particularmente en Europa. Ellas refuerzan la seguridad de Europa por su propia existencia y, a este respecto, tienen una dimensión auténticamente europea».

Si hemos dado aquí particular importancia a estas declaraciones de los presidentes de la República Francesa es porque ofrecen una alternativa en el uso de medios nucleares limitados en las relaciones internacionales distinta a la que podríamos considerar «clásica» en el contexto de una confrontación nuclear masiva. Estas intervenciones de los presidentes Chirac y Macron nos hablan de una disuasión a nivel europeo con posibilidad de utilizar a un nivel limitado, incluso como arma contra el terrorismo. Sería el caso de un grupo terrorista de suficientes recursos económicos, por ejemplo, el Daesh, que lograra hacerse con un artefacto de fisión nuclear amparado o no por algún país de los que sin pertenecer al Tratado de No Proliferación tienen esa capacidad.

Profundizando, habría que preguntarse en concreto si, además de considerar su disuasión nuclear y su *Force de frappe* como último garante de los intereses vitales de la nación, Francia desea, como pretendió De Gaulle durante la guerra fría, desempeñar en Europa y en la Unión Europea un papel similar al que ha visto ejercer a Estados Unidos en la Alianza Atlántica. Si fuera así, quizás aceptaría o querría, con las limitaciones y condiciones que se acordaran, extender de alguna manera su sombrilla de protección nuclear sobre otras naciones europeas, dentro o fuera del marco de la Unión Europea. En cuanto a esta última, cualquier acercamiento en este sentido supondría para Francia un liderazgo de hecho de la Unión, pero no sería fácilmente aceptable para Estados Unidos, y quizás tampoco para los países de esta que cifran su seguridad en su pertenencia a la OTAN, a pesar de que esta disuasión «eurofrancesa» sería en cualquier caso complementaria y coordinada con la de la Alianza Atlántica. En cualquier caso, no podemos olvidar que en el campo nuclear la capacidad de Estados Unidos ha sido y es la mayor garantía para Europa a todos los niveles de conflicto, aunque tampoco hay que olvidar que la decisión de emplear sus medios nucleares siempre estaría en manos norteamericanas. No obstante, en estos momentos estas ideas son únicamente un tema para pensar más que un asunto para negociar, pero por algo hay que empezar.

No podemos olvidar aquí al otro país aliado, miembro de la OTAN, y hasta hace poco de la Unión Europea; el Reino Unido. Su interés por la energía nuclear viene de

antes del comienzo de la Segunda Guerra Mundial y en su importante participación en el Proyecto Manhattan de Estados Unidos. Con este último han mantenido en todos los órdenes una estrecha cooperación, la llamada *special relationship*, que también se ha manifestado claramente en el campo nuclear con los acuerdos de Quebec en 1943, el Acuerdo de Defensa Mutua de 1958, y el de Nassau en 1962, y desde entonces estando de algún modo a la sombra de Estados Unidos, pero con un rendimiento, como ya hemos dicho páginas atrás, muy satisfactorio para los intereses de ambos países.

Desde el final de la guerra fría su estrategia nuclear ha sido de reducción del número de sus armas nucleares, pero siempre manteniendo una capacidad suficiente para compensar la disminución de sus fuerzas convencionales que, no obstante, mantiene a un elevado nivel operativo, y para sostener su consideración en el mundo como agente global y potencia nuclear. Una novedad en este comportamiento han sido unas recientes declaraciones de Boris Johnson (en marzo de 2021) en el sentido de reforzar su arsenal de armas nucleares, lo que sin duda hará una vez más en cooperación o al menos en coordinación con Estados Unidos.

Conclusiones

De todo lo visto aquí puede concluirse que, aunque de menor envergadura que en la Guerra Fría, existe en nuestra época un riesgo nuclear para nuestro continente que ciertamente influye en las relaciones internacionales, y que hay que tenerlo en todo momento en cuenta. Nos lo ha recordado recientemente Vladimir Putin y su ministro de Exteriores con más de una advertencia sobre su posible materialización en el contexto del conflicto provocado por la invasión rusa de Ucrania. En cualquier caso, el riesgo de un conflicto nuclear en el mundo es un riesgo diferente al que existía en la Guerra Fría, pero sigue existiendo y siendo potencialmente muy importante. Y no solamente hay que convivir con este riesgo, sino que hay que hacerle frente, principalmente con el Tratado de No Proliferación, pero también con el buen hacer de una diplomacia europea coordinada y fuerte, para que ninguna de las crisis que se presentan con cierta frecuencia en el panorama internacional culmine con el empleo de armas atómicas sean del tipo que sean. De hecho, este es el objetivo primordial que subyace en el Tratado de No Proliferación, y en los acuerdos que se han ido tomando entre Estados Unidos y la Unión Soviética, y posteriormente con Rusia,

Es obvio que el factor nuclear en las relaciones internacionales de nuestro tiempo tiene una doble dimensión: la militar y la pacífica. Esta última ha colaborado al desarrollo de los pueblos y al entendimiento entre los Estados a través de ayudas tecnológicas para su empleo en sus múltiples facetas. Por su parte, la dimensión militar, si bien ha sido un elemento primordial de disuasión entre los Estados poseedores de este tipo de armas, y desde esa óptica ha evitado conflictos que podrían haber llegado a ser de enormes dimensiones (como hubiera sido en el contexto de la Guerra Fría), constituye por sí misma un factor de inestabilidad que afecta a la seguridad de los Estados y a sus relaciones exteriores. En el caso de una utilización de los medios nucleares en caso de un conflicto bilateral entre potencias de carácter medio las consecuencias serían ya

catastróficas, pero en el caso de conflicto entre las grandes potencias las consecuencias serían de un alcance imprevisible, y afectarían muy seriamente a todo el planeta.

Por todo lo que se ha expuesto aquí, el factor nuclear es y debe ser tenido en cuenta permanentemente como un elemento de primer orden en las relaciones internacionales de nuestro tiempo y en la política exterior de los Estados. En conjunto, podríamos decir que es cierto que las armas nucleares han colaborado a controlar situaciones de crisis o potenciales conflictos, y por lo tanto a la paz, pero han hecho del mundo a nivel global un lugar más inseguro de lo que lo era anteriormente.

Entre los que han estudiado profundamente esta disyuntiva se encuentra en lugar destacado el famoso profesor norteamericano y teórico de las relaciones internacionales John J. Mearsheimer, que estima en un artículo, ¡publicado en 1993!, que «la proliferación nuclear a veces fomenta la paz» y que «en general la mejor fórmula para mantener la estabilidad en la Europa de después de la Guerra Fría es, para todas las grandes potencias, incluyendo Alemania y Ucrania, disponer de firmes elementos disuasorios; y para todas las potencias menores, ser no nucleares» (Mearsheimer, 1993: 50). También nos dice Mearsheimer que «de hecho, las armas nucleares a menudo disminuyen la violencia internacional, y las armas nucleares ucranianas serían un elemento disuasorio eficaz contra un ataque ruso convencional o un chantaje nuclear» (*Ibid.*, 57).

El artículo de Mearsheimer sugiere un debate sobre una cuestión muy delicada: el justo balance entre paz con inseguridad, contra un mayor riesgo de guerras convencionales, que también pueden llegar a causar multitud de víctimas. Esta disyuntiva nos lleva a cuestionarnos sobre qué hubiera pasado si en el proceso de disolución de la Unión Soviética, las armas nucleares estratégicas que estaban desplegadas en Ucrania en 1994 (el autor norteamericano las cifra en 1.656) no hubieran sido transferidas a Rusia. Una cuestión sin respuesta, pero que, como decíamos en las primeras líneas de este artículo, es de las que merecen la pena plantearse. La invasión rusa ¿se habría producido?, ¿habría habido un chantaje nuclear por parte de Moscú?, ¿se hubiera llegado a un conflicto nuclear?

Bibliografía

Libros y artículos:

- Bohigas, J. y Fortuny, T. (2018). Apuntes para ayudar a comprender el conflicto nuclear de la península de Corea. *Centre Delàs d'Estudis per la Pau*. Disponible en: mientras.tanto.org/boletín-167/ensayo/apuntes-para-ayudar-a-comprender-el-conflicto-nuclear-de-la-peninsula-de-corea
- Campos Robles, M. (2021). El programa nuclear de Irán. *Global Strategy Report*, 16/2021. Disponible en: global-strategy.org/el-programa-nuclear-de-iran/
- Carpintero Santamaría, N. (2007). *La bomba atómica. El factor humano en la Segunda Guerra Mundial*. Madrid, Ediciones Díaz de Santos.

- Chirac, J. (2006). Discurso en la Base de L'Île Long (Brest): La dissuasion nucléaire demeure la garantie fondamentale de notre sécurité. 19 de enero. Disponible en: <https://www.elysee.fr/2006/01/19>
- Coughlan, S. (2013). Los científicos que se escaparon de los nazis. *BBC NEWS Mundo*, 25/07/2013. Disponible en: bbc.com/mundo/noticias/2013/08/130725_sociedad_escape_cientificos_nazis_fin_de
- De Gaulle, C. (1959). Discurso en la Escuela Militar de Saint Cyr, 3 de noviembre. Disponible en: cvce.eu/obj/discours_de_charles_de_gaulle_devant_l_ecole_militaire_de_saint_cyr_3_novembre_1959-fr-c45374f7-6791-41cb-866f-r1523201df9.html
- Leffler, M. (2007). *La guerra después de la guerra*. Barcelona, Memoria Crítica.
- Martí Sempere, C. (2013). *Irán y el arma nuclear. Un análisis del problema*. Documento marco 13/2013. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Mearsheimer, J. J. (1993). The case for a Ukrainian Nuclear Deterrent. *Revista Foreign Affairs*. Vol. 72, N.º 3, Summer.
- Montoto, J. (2013). *Historia militar. Técnicas, estrategias y batallas*. Madrid, Editorial LIBSA.
- Pérez, R. (2022). En *France24*, 04/10/2022. Disponible en: <https://www.france24.com>asia-pacifico>20221004-misil-balistico-de-corea-del-norte-sobrevuela-japon-que-prende-sus-alarmas>
- Powasky, R. (2011). *La Guerra Fría. Estados Unidos y la Unión Soviética 1917-1991*. Barcelona, Memoria Crítica.
- Rosas, M. C. (2017). El programa nuclear de India: retrovisión y perspectivas. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*. Volumen 5, N.º 2.
- Velarde, G. (2011). Proliferación de armas nucleares. Irán y Corea del Norte. Cuadernos de Estrategia, n.º 153, octubre. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- (2016). *Proyecto Islero. Cuando España pudo desarrollar armas nucleares*. Madrid, Editorial Guadalmazán/Colección Divulgación científica.
- Wilson, H. M. (2022). En *Trenfo*. Disponible en: <https://trenfo.com/es/historia/biografias/henry-maitland-wilson-3>
- Zunzunegui, S. A. (2015). Vigilancia y límites al programa nuclear de Irán: el Plan de Acción Integral Conjunto. *Real Instituto Elcano*, 21/10/2015. Disponible en: realinstitutoelcano.org/análisis/igilancia-y-limites-al-programa-nuclear-de-iran-el-plan-de-accion-integral-conjunto-joint-comprehensive-plan-of-action-jcpoa/

Documentos y publicaciones

Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for Cooperation on the uses of Atomic Energy for Mutual Defense Purposes. 3 July 1958.

- BBC. (2018). Porqué Israel reconoce por primera vez que destruyó una central nuclear en Siria hace once años. 21/3/2018. Disponible en: bbc.com/mundo/noticias-internacional-43486931
- Cámara de los Comunes del Reino Unido. (2009). Informe n.º 4 del Comité de Asuntos Exteriores de la sesión 2008-2009: *Global Security: Non Proliferation*. Londres.
- Congreso de los Estados Unidos. (2021). The New START Treaty: Central limits and Key Provisions, update July 30. Congressional Research Service Report. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov>
- Consejo de Seguridad Nuclear Español. Disponible en: csn.es/organismos-nucleares-internacionales/oiea
- Consejo Europeo/Consejo de la Unión Europea. Documento Plan de Acción Integral Conjunto y medidas restrictivas. Disponible en: consilium.europa.eu/es/policies/sanctions/iran/jcpoa-restrictive-measures
- DW Actualidad. (2021). Tratado de Prohibición de Armas Nucleares entra en vigor. 22/1/2021. Disponible en: dw.com/es/tratado-de-prohibicion-de-armas-nucleares-entra-en-vigor/a-56308682
- El País. (2022a). Corea del Norte amenaza con reanudar su programa nuclear. 22/1/2022.
- (2022b). Corea del Norte vive un frenesí armamentístico con el lanzamiento de casi 70 misiles en 2022. 2/12/2022.
- Enciclopedia Británica. Disponible en: <https://britannica.com/biography/Hans-Morgenthau>
- FAS Status of World Nuclear Forces. Disponible en: fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/
- Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS). (2008). *Programmes in the Middle East: in the shadow of Iran*. Londres.
- Manhattan Project: Making the Atomic Bomb. Part VI: The Manhattan District in Peace Time. The Baruch Plan, en Atomic Archive. Disponible en: <https://www.atomicarchive.com/history/manhattan-project/p6s5.html>
- Naciones Unidas. (1946). Resolución de la Asamblea General de la ONU. A/RES/1(1), 24 de enero de 1946. Disponible en: documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL4/603/33/PDF/NL460333.pdf?OpenElement.
- Naciones Unidas. (1950). National Security Council Report, document NSC-68, 7 de abril.
- (1953). National Security Council Report, document NCS-162/2, de 30 de octubre.
- (1965). Resolución A/RES/2028 (XX) de la Asamblea General de la ONU, de 19 de noviembre.

- (1981). Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU n.º 487, de 18 de junio.
 - (1993). Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU n.º 825, de 11 de mayo.
 - (2009). Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU n.º 1874, de 12 de junio.
 - (2013). Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU n.º 2094, de 7 de marzo.
 - (2017). Tratado sobre la prohibición de las armas nucleares. Disponible en: d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/tectodevms/pages/2417/attachments/original/1571248128/Espanol.pdf?1571248128
 - (2020). A 75 años del lanzamiento de la bomba atómica sobre Hiroshima, el mundo aún no elimina las armas nucleares. *Noticias ONU*. 5 de agosto.
- Nuclear Weapons Archive. Pakistan's Nuclear Weapons Program. 1998: The year of testing. Disponible en: [nuclear weapons archive.org/Pakistan/PakTests.html](http://nuclearweaponsarchive.org/Pakistan/PakTests.html)
- Organismo Internacional de la Energía Atómica (IAEA). Tratado de No Proliferación. Disponible en: https://iaea.org/sites/default/files/1040350117_es.pdf
- Los átomos para la paz de Eisenhower. El discurso que inspiró la creación del OIEA. Disponible en: iaea.org/sites/default/files/publications/magazines/bulletin/bull54-4/54401210304_es.pdf
 - Estatutos del OIEA con las enmiendas introducidas hasta el 28 de diciembre de 1989. Documento INFCIRC/540 (corregido). Disponible en: iaea.org/temas/protocolo-adicional
 - Protocolo Adicional a los acuerdos entre los Estados y el OIEA para la aplicación de salvaguardias. Disponible en: iaea.org/sites/default/files/infcirc540c_sp.pdf
- Quebec Agreement. The Manhattan Project. *Atomic Archive*. Disponible en: <https://atomicarchive.com/resources/documents/manhattan-project/quebec-agreement.html>
- Reuters. (2022). US and South Korean warplanes begin largest ever air drills, 31/10/2022. Disponible en: reuters.com/world/us-south-korean-war-planes-begin-largest-ever-air-drills-22-10-31/
- Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación sobre la Paz (SIPRI). (2022). Press Release, 13/6/2022.

Artículo recibido: 30 de junio de 2022.

Artículo aceptado: 15 de diciembre de 2022.
