



Panorama geopolítico de los conflictos 2020

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos



1970 - 2020
ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Panorama geopolítico de los conflictos 2020

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos



1970 - 2020

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

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

Edita:



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

© Autores y editor, 2020

NIPO: 083-16-414-6 (edición papel)

ISBN: 978-84-9091-525-7 (edición papel)

ISSN: 2530-3643 (edición papel)

NIPO: 083-16-415-1 (edición libro-e)

Deposito Legal: M 28775-2017

Fecha de edición: diciembre 2020

Maqueta e imprime: Ministerio de Defensa

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

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

ÍNDICE

Página

Introducción

Panorama geopolítico de los conflictos 2020	11
<i>Francisco José Dacoba Cerviño</i>	
El entorno inmediato	13
El entorno cercano	14
El entorno lejano	17

Capítulo primero

El Ártico como espacio de conflicto geopolítico	21
<i>Federico Aznar Fernández-Montesinos</i>	
Introducción	23
Antecedentes del conflicto	24
Situación actual del conflicto	25
Un dilema de seguridad, papel de los actores externos: implicaciones regionales...	34
Conclusiones y prospectiva	47
Cronología	49

Capítulo segundo

El agua del Tíbet: un recurso vital para China	51
<i>María del Mar Hidalgo García</i>	
Introducción	53
Antecedentes	57
Situación actual	60
La cuenca del Lancang-Mekong.....	61
El agua en las disputas fronterizas entre China e India.....	66
El papel de los actores externos	71
Conclusiones y perspectiva	74
Cronología	79

Capítulo tercero

Conflictividad en la frontera sur de Turquía	83
<i>Felipe Sánchez Tapia</i>	
Introducción.....	85
Intervención de Turquía en el norte de Irak y Siria.....	86
Norte de Irak.....	86
Siria.....	88
Intervención militar de Turquía.....	92
Operaciones en Idlib. Auge del yihadismo.....	94
Facciones enfrentadas en Idlib.....	94
Fuerzas del régimen y milicias afines.....	94
Fuerzas de oposición.....	95
La ofensiva sobre Idlib.....	98
Rivalidad regional y potencias externas.....	102
La expansión de Irán.....	102
Los países árabes.....	104
Israel.....	105
Las potencias coloniales.....	106
Las potencias globales.....	108
Rusia.....	108
Estados Unidos.....	110
China.....	112
Conclusiones y prospectiva.....	113

Capítulo cuarto

El golfo Pérsico: una guerra fría en aguas recalentadas	117
<i>José Ignacio Castro Torres</i>	
Introducción.....	119
Antecedentes del conflicto.....	121
Situación actual del conflicto.....	124
Las repercusiones de la crisis iraquí en el conflicto del Golfo.....	124
Tensión en las aguas: Irán frente al potencial naval.....	127
Guerra de <i>proxies</i> entre Irán y Arabia Saudí. El conflicto de Yemen.....	133
Papel de los actores externos.....	137
Estados Unidos y Reino Unido. La alianza del poder marítimo.....	137
China y la iniciativa OBOR. Las oportunidades en el Golfo Pérsico.....	138
Las relaciones de conveniencia entre Rusia e Irán.....	139
Conclusiones y prospectiva.....	141
ANEXO I –Tabla: Cronología del conflicto.....	142

Capítulo quinto

Afganistán: un conflicto interminable, una paz..., ¿imposible?	145
<i>Juan Alberto Mora Tebas</i>	
Introducción.....	147
Antecedentes del conflicto.....	149
1.ª Guerra civil (1978-1992): instalación de un Gobierno comunista-rebelión de los muyahidines-invasión/retirada soviética.....	149

	Página
2.ª Guerra civil. 1.ª Fase (1992-1994): colapso de la República Socialista/ enfrentamientos entre muyahidines.....	150
2.ª Guerra civil. 2.ª Fase (1994-1996): mandato de los Señores de la Guerra	151
2.ª Guerra civil. 3.ª Fase (1996-2001): talibanes contra la Alianza del Norte .	151
Guerra de Afganistán. 1.ª Fase (2001-2014): despliegue de la Coalición In- ternacional.....	151
Guerra de Afganistán. 2.ª Fase (2015-2020): enfrentamientos fuerzas regu- lares afganas contra talibanes y otros grupos islamistas insurgentes. In- cremento de la violencia. Acuerdo de paz	152
Situación actual del conflicto.....	153
2018.....	153
2019.....	153
2020.....	154
Papel de los actores externos.....	158
Arabia Saudí.....	158
Países de Asia Central	158
China.....	158
Estados Unidos.....	159
Estados del Golfo	160
India	160
Irán	161
Pakistán.....	162
Rusia.....	163
Unión Europea.....	164
España.....	165
Conclusiones y prospectiva	166
Estados Unidos.....	166
Irán	166
Sociedad civil → excluida del proceso de paz.....	167
Situación de seguridad → impredecible y volátil.....	167
Estado Islámico del Gran Khorasan (ISIS-K).....	167
Relaciones Talibanes-Al Qaeda	168
Cumplimiento del Acuerdo de Paz → tres incógnitas: sistema político, alto el fuego y derechos de las minorías.....	168
Conversaciones intraafghanas → dos concepciones enfrentadas.....	169
Anexo I.....	171
Afganistán: indicadores geopolíticos	171
Cronología del conflicto.....	171

Capítulo sexto

El conflicto indo-pakistaní: la historia interminable.....	177
<i>José Pardo de Santayana</i>	
Introducción, una panoplia de conflictos.....	179
Antecedentes, una independencia envenenada.....	181
Cachemira, siempre Cachemira.....	183
Primera guerra indo-pakistaní (1947-1948): Cachemira queda dividida	183
Segunda guerra indo-pakistaní (1965), jahora o nunca!	184

	Página
Tercera guerra indo-pakistaní (1971), Bangladesh se independiza de Pakistán ..	184
El arma nuclear entra en la escena	185
Afganistán enturbia la situación geopolítica y mantiene a Pakistán en el mapa.....	186
Conflicto del glaciar de Siachen (1984-2003).....	188
Operación Brasstacks (1986-1987)	188
Guerra de Kargil (1999).....	188
Terrorismo.....	189
Insurrección en Cachemira e incidentes militares.....	190
Insurgencia en Beluchistán	190
El conflicto del agua del río Indo	191
Situación actual	192
Nacionalismo hindú.....	194
Cachemira, la crisis de Pulwama y cambio de estatuto regional (2019).....	195
Dimensión nuclear	196
Afganistán.....	198
Papel de los actores externos.....	199
Conclusión.....	200
Cronología.....	202
Capítulo séptimo	
Libia: ¿una espoleta activa en un Mediterráneo inestable?	207
<i>Pedro Sánchez Herráez</i>	
Introducción.....	209
Libia, un ¿Estado? complejo.....	209
Antecedentes del conflicto.....	211
Libia: la fractura de un ¿Estado?	212
Fractura de Libia: ¿la ventana de oportunidad para otras naciones?	214
Situación actual del conflicto.....	216
¿Una nueva «guerra de los otros»?.....	216
Libia: ¿campo de batalla también para los demás?.....	216
Libia: ¿campo de pruebas de procedimientos de batalla?.....	218
Libia: ¿Y los que vivimos en el campo de batalla?.....	220
¿Una nueva «maldición balcánica»?.....	222
Papel de los actores externos.....	225
¿Una nueva pieza clave en el tablero mundial!.....	225
La baza del islamismo	225
La baza de la energía	227
¿Comunidad internacional?.....	230
Conclusiones y prospectiva	233
Cronología.....	235
Capítulo octavo	
La rebelión del coro y la normalización de la protesta en Iberoamérica..	239
<i>Andrés González Martín</i>	
Introducción.....	241
Antecedentes	244

	Página
Situación actual	254
Papel de los actores externos. 1659	265
Conclusión. 1214	269
Cronología.....	272
Composición del grupo de trabajo	275

Panorama geopolítico de los conflictos 2020

Francisco José Dacoba Cerviño

«Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea».

Estrategia Europea de Seguridad, 2003.

«En el mundo frágil en que vivimos, el poder simbólico no basta. Tenemos que potenciar nuestra credibilidad en materia de seguridad y defensa».

Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, 2016.

Alexandre de Marenches fue un aristócrata francés y oficial del Ejército de ese país que, entre 1970 y 1981, ejerció como director del Servicio de Inteligencia Exterior galo¹. Dado el crédito que le granjea su intensa actividad diplomática, merece la pena traer a colación en este nuevo Panorama Geopolítico de los Conflictos esta afirmación suya: «Cuando entro en el despacho de un per-

¹ OCKRENT, Christine, y DE MARENCHES, Alexandre. *Secretos de Estado*. Planeta, 1987.

sonaje importante de nuestro tiempo, lo primero que miro son las paredes. Si hay colgados cuadros, es probable que la persona en cuestión sea poco interesante. Si por el contrario encuentro mapas, hay que tomarle en serio, porque es capaz de pensar desde el punto de vista geoestratégico»². En las sucesivas ediciones de nuestro Panorama, desde el Instituto Español de Estudios Estratégicos venimos insistiendo en la idea de que Europa, y en ella España, se encuentra rodeada de un anillo de fuego sobre el que se localizan la mayor parte de los conflictos armados activos en estos momentos; basta echar un vistazo a los mapas, tal como nos recomendaba Alexandre de Marenches. Alguno de estos conflictos, como es el caso de Libia, a una distancia cada vez más próxima... y, precisamente por ello, especialmente preocupante.

Pero en todo caso, si hay un factor que en este año 2020 ha venido a condicionar todos los aspectos de las relaciones internacionales, tanto entre actores estatales como no estatales, ese ha sido, sin lugar a dudas, la aparición y rápida expansión del nuevo coronavirus SARS-Cov-2. Sus efectos son visibles en todos los ámbitos. En los meses previos a la aparición de la pandemia el mundo se encontraba inmerso en un brote generalizado de protestas ciudadanas por diferentes motivos, desde París a Santiago de Chile, o desde Argel a Bagdad, pasando por Jartum o Beirut. Y con una peligrosa extensión hasta Hong Kong, en una revuelta de difícil contención, que está obligando al Partido Comunista chino a mostrar su cara menos amable, y de innegables repercusiones en Taiwán. Los confinamientos y restricciones de movimiento decretados congelaron estas manifestaciones a la espera del retorno de la normalidad. Sin embargo, no ocurrió lo mismo en los escenarios en los que hablan las armas. Muy al contrario, la evolución de los conflictos se ha visto profundamente afectada, a peor, como consecuencia de la pandemia. La debilidad institucional de esos Estados no les ha permitido reaccionar y ofrecer a sus poblaciones la protección sanitaria y social que necesitaban, lo que ha sido hábilmente aprovechado por las facciones enfrentadas para deslegitimar, todavía más, a los respectivos Gobiernos. En aquellos escenarios en los que intervienen contingentes internacionales, estos han tenido que reducir su presencia y su actividad, dejando el campo libre para que grupos terroristas, o mafias criminales, recuperen buena parte del terreno perdido previamente. Lejos de extinguirse, los enfrentamientos cobran intensidad y las posibilidades de resolución se alejan.

² <http://estudiosgeograficos.revistas.csic.es/index.php/estudiosgeograficos/article/download/383/383>

La crisis, inicialmente sanitaria, ha devenido a renglón seguido en una recesión económica que afecta, en mayor o menor medida, a todo el globo y cuyas consecuencias están lejos de ser evaluadas con precisión, pero lo que es seguro es que serán de una enorme gravedad. Se han incrementado las tensiones entre las dos mayores potencias, China y Estados Unidos, con repercusiones para el resto del mundo³. Europa tendrá que afrontar la crisis económica a la vez que constata cómo el tradicional aliado norteamericano vuelca toda su atención en el reto que le plantea China. La retirada, ya veremos si total o parcial, de los contingentes militares estadounidenses de los escenarios más próximos a nuestro viejo continente (Oriente Medio, África, Afganistán e, incluso, del mismo suelo europeo) para concentrar sus esfuerzos en el Pacífico ha sido ya identificada por los líderes de la Unión Europea como inevitable y, por lo tanto, como una llamada a que Bruselas profundice en la apuesta por su autonomía estratégica. En el ámbito concreto de la gestión de conflictos, la Capacidad Militar de Planeamiento y Ejecución (*MPCC*, por sus siglas en inglés)⁴, el «cuartel general» desde el que se dirigen las operaciones militares de la Unión Europea, deberá estar en condiciones de conducir no solo las misiones militares no ejecutivas de la Unión, como hasta ahora, sino también, al menos, una misión de combate de hasta 2.500 efectivos. En este sentido, la presidenta de la recientemente constituida Comisión Europea, Ursula von der Leyen, definió claramente la institución que ahora preside como una «Comisión geopolítica»⁵.

El entorno inmediato

En las mismas puertas de la Unión Europea cabe señalar que el nuevo equipo dirigente europeo deberá fijar su atención en varios de los escenarios más inmediatos, en los que permanecen enquistados algunos viejos problemas. En los Balcanes⁶, por ejemplo; unos países a los que si no se les da un horizonte acep-

³ PARRA PÉREZ, Águeda. «¿Retos pospandemia?: China pide paso». Documento de Opinión IEEE 80/2020. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEE080_2020AGUPAR_China.pdf

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/06/08/military-mpcc-planning-conduct-capability/>

⁵ https://ec.europa.eu/ireland/news/von-der-leyen-commission-union-strives-more_en

⁶ CÓZAR MURILLO, Beatriz. *¿Un triálogo en proceso de descongelación? Unión Europea, Serbia y Kosovo*. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2020/DIEEE-INV06_2020_European_Union_Serbia_and_Kosovo.pdf

table de integración se echarán en manos de la siempre presente Rusia o de la recién llegada China. Más al norte, además del hecho consumado de la anexión por Moscú de la península de Crimea, la situación en la región ucraniana oriental del Donbass sigue pendiente del desarrollo de los acuerdos de Minsk, mientras los incidentes en el mar de Azov entre buques rusos y ucranianos pueden traer consecuencias indeseadas. En Bielorrusia no cesan las protestas ciudadanas en rechazo de la continuidad del presidente Lukashenko al frente de la nación. En Oriente Medio, Europa está prácticamente desaparecida. La tensión en el Mediterráneo oriental está alcanzando cotas muy preocupantes, con la colisión de intereses de Turquía, Grecia o Francia, por citar solo a algunos, y sin olvidar a Rusia. Caso particularmente preocupante es el de la guerra en Libia, por su cercanía ya mencionada. Y, por supuesto, África en su conjunto, no solo el Magreb-Sahel. El progreso y la estabilidad del continente vecino son de vital importancia para Europa. La necesidad identificada, como consecuencia de la COVID-19, de acortar las cadenas de producción y suministro de determinados materiales críticos pone al vecino continente en lo alto de las prioridades de la Unión, como el propio alto representante ha afirmado en repetidas ocasiones⁷.

El entorno cercano

En este Panorama hemos elegido cuatro escenarios cercanos. Los dos primeros, Libia y la zona fronteriza entre Siria y Turquía, porque en ambos se vienen desarrollando sendos conflictos armados generalizados que bien merecen nuestra atención. La evolución de la guerra en Libia parece reproducir buena parte de las dinámicas, incluso con los mismos actores, que hemos visto en Siria estos años pasados. Con la particularidad de que, en este caso, hablamos de una zona tan cercana a Madrid como Berlín, por poner un ejemplo. En el otro escenario, la guerra de Siria no presenta visos de una pronta finalización y menos aún de una satisfactoria resolución. Los enfrentamientos más graves se localizan en la provincia norteña de Idlib, fronteriza con Turquía, en un pedazo de terreno cada vez más reducido en el que chocan numerosas facciones yihadistas, las tropas leales al presidente Al Asad, milicias apoyadas por diversas potencias y fuerzas de Turquía y Rusia, todas ellas en un difícil equilibrio de lealtades

⁷ <https://www.elindependiente.com/opinion/2020/03/08/africa-y-la-ue-una-asociacion-para-el-futuro/>

cambiantes e intereses difíciles de conciliar en la mayor parte de las ocasiones.

Los otros dos escenarios son objeto de creciente preocupación por diversos motivos. En el golfo Pérsico la persistente tensión entre Irán y sus adversarios regionales, y con los Estados Unidos, amenaza el libre flujo de hidrocarburos a través del estrecho de Ormuz. En el océano polar Ártico, por la creciente militarización de la región por parte de los Estados ribereños. La progresiva desaparición, en la época estival, de los hielos invernales facilitará en un futuro no lejano la navegación por sus aguas, así como el acceso a los bancos de pesca y a las riquezas minerales y combustibles fósiles en el lecho marino. Estas circunstancias hacen de este océano un punto de encuentro de las ambiciones comerciales, extractivas y geopolíticas de los ocho Estados árticos y de otras potencias que, como China, se proclaman interesados en las oportunidades que el cambio climático abre en el extremo norte del planeta.

Muchos otros conflictos siguen activos en este entorno cercano⁸. El Sahel ha sido especialmente castigado por la actividad terrorista yihadista en los últimos meses, pero la inmediatez de la actualidad derivada de la crisis sanitaria nos ha impedido prestar a la situación en esta región la atención que, especialmente para nosotros, merece⁹. La muerte del líder de Al Qaeda en el Magreb islámico, Abdelmalek Droukdel, no va a reducir la amenaza yihadista en la región, más bien al contrario. La multiplicación de siglas se debe a la proliferación de grupos terroristas, alineados con las dos grandes referencias yihadistas, Al Qaeda y Dáesh¹⁰, que han encontrado en la pandemia una oportunidad de fortalecerse y recuperar así parte del terreno perdido frente a la intervención internacional, ahora reducida por causa del coronavirus. La deriva de Mali, golpe de estado incluido, es especialmente crítica, así como la de Burquina Faso. Nigeria no consigue doblegar a las facciones yihadistas; las inmediaciones del lago Chad son

⁸ ESCOBAR STEMMANN, Juan J. «El Magreb y Oriente Próximo. Geopolítica de una región en pandemia». http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2020/DIEEEINV07_2020JUAESC_MENA.pdf

⁹ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «El Sahel en tiempos de pandemia: ¿Aún peor?». Documento de Análisis IEEE 24/2020. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA24_2020PEDSAN_pandemiaSahel.pdf

¹⁰ SUMMERS MONTERO, Marta. «Enfrentamientos entre JNIM y EIGS. Cambios en el equilibrio terrorista del Sahel». Documento de Opinión IEEE 98/2020. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO98_2020MARSUM_Sahel.pdf

terreno hostil para las fuerzas de Níger y para las tropas francesas desplegadas en este país y en todo el Sahel. Tampoco Sudán, a pesar de la positiva evolución reciente, es ajeno a la inestabilidad resultante de la persistente violencia en Darfur. El Cuerno de África es objeto de las ambiciones de potencias vecinas, como Turquía, Israel o las monarquías del Golfo, y de otras no tan cercanas, como China o Rusia. Finalmente, Egipto se posiciona ante la situación en Libia, se ve inmerso en las disputas por la delimitación de las aguas frente a sus costas y sigue reticente ante la construcción de la gran presa del Renacimiento, sobre el Nilo Azul, por las repercusiones que para su agricultura puede traer el llenado de la misma y el control del cauce del río por los países situados aguas arriba¹¹.

El Mediterráneo Oriental, o mejor sería decir ya toda la cuenca del Mediterráneo, se confirma como una región en ebullición, pues a la bien conocida situación de su fachada oriental se suman ahora la disputa entre diversos países ribereños por las codiciadas reservas de gas localizadas en su lecho marino, la ya mencionada guerra de Libia y la incierta evolución de las demandas sociales en Argelia. Tampoco en este caso se presenta la Unión Europea con una única voz, firme y relevante, sino que deja el protagonismo de las disputas a Rusia, a Turquía y a algunos Estados miembro que, como Francia o Italia, defienden posturas divergentes.

En Oriente Medio, además del analizado conflicto en el norte de Siria y el del golfo Pérsico, persisten los habituales focos de tensión. La guerra en Yemen y la inestabilidad en Iraq. Israel tiene abiertos frentes con todos sus vecinos: con Siria, por la presencia en el país de fuerzas iraníes y de la milicia de Hizbullah; con El Líbano, por las reiteradas fricciones con esta misma milicia, y con los palestinos por la presión que sobre ellos ejerce el Gobierno israelí. Pero lo que, sin lugar a dudas, constituye un vuelco radical en las relaciones y en los equilibrios geopolíticos de la región es la firma de los denominados acuerdos de Abraham; patrocinados por los Estados Unidos, han supuesto el establecimiento de relaciones abiertas entre Israel y, de momento, algunos países árabes que, hasta hace poco, todavía proclamaban la necesidad de expulsar a Israel de Oriente Medio. La percibida amenaza iraní,

¹¹ HIDALGO GARCÍA, Mar. «La gran presa del Renacimiento: entre la sed de Egipto y el desarrollo de Etiopía». Documento de Análisis IEEE 23/2020. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA23_2020MARHID_Renacimiento.pdf

compartida por los signatarios, ha actuado de catalizador para la firma de estos acuerdos.

Finalmente, la situación del pueblo kurdo, repartido entre cuatro países diferentes, permanecerá irresoluble. Y el régimen iraní¹², más presionado que nunca por los Estados Unidos y ahora, además, por todos sus vecinos, seguirá buscando en su creciente cooperación con China la válvula de escape que le permita sobreponerse a la enorme presión que suponen las sanciones impuestas por los Estados Unidos.

El entorno lejano

Más allá de las regiones más cercanas, identificadas en el apartado anterior, en esta ocasión hemos considerado conveniente abordar otros casos de creciente conflictividad. En un mundo tan interconectado en el que, como nos acaba de demostrar la COVID-19, las distancias se acortan y las fronteras se diluyen, nada de lo que ocurra al otro lado del globo nos es ajeno. Tampoco las tensiones crecientes o las guerras ya desatadas. Analizamos en este Panorama el caso de Afganistán que, tras casi veinte años de presencia internacional, no alcanza a ver la luz al final del túnel. El acuerdo firmado entre los Estados Unidos y los representantes talibanes, significativamente sin la rúbrica del Gobierno afgano, es interpretado por muchos como un reconocimiento de que, a pesar de su abrumadora superioridad, las fuerzas norteamericanas no han ganado tampoco esta guerra y que de nada sirve persistir en el error. La incógnita que se abre es cuál va a ser el futuro de un país dividido internamente, ya sin la tutela estadounidense..., pero posiblemente con nuevos padrinzos por parte de otras potencias cercanas.

Sin abandonar el subcontinente indio, este año hemos visto resurgir, una vez más, los enfrentamientos entre dos vecinos mal avenidos, como son India y Pakistán. Dedicamos, por ello, un capítulo a las relaciones entre dos potencias nucleares que arrastran una permanente disputa en torno a la región de Cachemira, desde el mismo momento de la independencia de ambos países de la potencia colonial, Reino Unido. Pakistán confía en sus excelentes relaciones con Pekín; India, por su parte, está simultáneamente

¹² GARCÍA-FRAILE HERNÁNDEZ, Miguel Ángel. «La dinámica geoestratégica de Irán en Oriente Próximo». Documento de Opinión IEEE 86/2020. http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO86_2020MIGFRA_Iran.pdf

enzarzada en otra controversia territorial con el gigante chino en las inmediaciones del Tíbet. Buena parte de la explicación del desencuentro entre los dos países más poblados del mundo la tiene la relevancia del agua, del control de las fuentes de las que manan los grandes ríos del continente asiático ubicadas, precisamente, en la planicie tibetana, razón por la cual incluimos un análisis detallado de los conflictos relacionados con el agua en China.

Y, por supuesto, no podríamos cerrar sin un vistazo a Iberoamérica, región que merece y suscita todo nuestro interés. Y lo hacemos analizando las revueltas sociales, a las que hacíamos referencia al inicio de esta introducción, acalladas por el tremendo impacto que la pandemia está teniendo en estos países. Pero las causas que desencadenaron las protestas no han sido resueltas y, por lo tanto, es de esperar que más pronto que tarde la población retome las calles, tal vez con renovada virulencia.

El año 2020 no ha sido bueno desde el punto de vista de la resolución de conflictos. Si puede valer como dato para la reflexión, tras una esperanzadora tendencia a la baja entre 2014 y 2016, los gastos militares a nivel mundial han vuelto a retomar la tendencia alcista¹³. La radicalización de la rivalidad comercial y tecnológica entre los Estados Unidos y China conduce a la comunidad internacional a la polarización de sus relaciones y esto tendrá, sin lugar a dudas, repercusiones negativas también en los múltiples focos de conflicto armado que vienen siendo, año tras año, objeto de análisis en los sucesivos Panoramas Geopolíticos de los conflictos que elaboran los analistas del Instituto Español de Estudios Estratégicos. Las dos citas con las que encabezamos esta introducción, tomadas de las respectivas Estrategias de Seguridad de la Unión Europea de 2003 y de 2016, reflejan claramente esta tendencia: si en 2003, momento de indiscutible prevalencia del multilateralismo, la visión europea era de indisimulado optimismo, unos años después, en un mundo que avanza irremisiblemente hacia un orden internacional multipolar, Europa constata que tiene que apostar por su autonomía estratégica y que ha de adoptar un enfoque más geopolítico. El alto representante de la Política Exterior de la Unión, Josep Borrell, lo expresaba con estas palabras: «no seremos creíbles en nuestra ambición de ser un actor geopolítico si no somos capaces de resolver los problemas de nuestra vecindad inmediata»¹⁴. Europa se enfrenta ahora a un

¹³ <https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.CD?end=2018&start=2000>

¹⁴ <https://analytik.es/debate/josep-borrell-jefe-diplomacia-europa/>

mundo sometido a una reconfiguración vertiginosa, con el inesperado añadido de una crisis sanitaria y económica que no viene sino a complicar, todavía más, un panorama ya suficientemente demandante. De cómo gestione la nueva realidad, ya con capacidades propias, dependerá el futuro de la Unión Europea¹⁵, y el de España. El *soft power*, por sí solo, no es suficiente.

Feliz lectura.

¹⁵ DACOBA CERVIÑO, Francisco J. «Europa no tiene quien la rapte». Documento de Análisis IEEE 12/2020. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA12_2020FRADAC_Europa.pdf

Capítulo primero

El Ártico como espacio de conflicto geopolítico

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Resumen

El proceso de deshielo que afronta el Ártico ha alterado el *statu quo* vigente en la región ante la mayor accesibilidad de sus recursos y la aparición de nuevas rutas de transporte, razón por la que los países árticos tratan de ampliar sus aguas. Todo ello en un momento en el que Rusia aspira a recuperar, al menos en parte, el liderazgo del pasado y estalla la rivalidad sino norteamericana. En la región coexisten hasta ahora cooperación y militarización, si bien lo que ha primado en los países hasta ahora es la cooperación. Los países árticos hacen una visión exclusivista de la región en un momento en que la globalización se impone.

Palabras clave

Ártico, geopolítica, recursos, Ruta Norte, Rusia, China, Estados Unidos.

Abstract

The thawing process the Arctic facing has altered the current statu quo in the region due to the greater accessibility of its resources and the appearance of new transport routes. Because of these reasons, the Arctic countries are trying to expand their waters. All this when Russia aspires to regain, at least in part, the leadership of the past and the rivalry between China and America is increased. Until now, cooperation and militarization coexist in the region, if what has prevailed in the countries up to now is cooperation. Arctic countries make an exclusive vision of the region when globalization is prevailing.

Keywords

Arctic, geopolitics, resources, Northern Route, Russia, China, United States.

Introducción

Los espacios polares guardan múltiples similitudes entre sí, la más importante de ellas es su carácter extremo, lo que determina que, no pocas veces, se les dote de un tratamiento análogo a pesar de su significativamente diferente naturaleza. Y es que la Antártida es una masa de tierra aislada, un continente, mientras que el Ártico es físicamente todo lo contrario, una cuenca oceánica rodeada por los continentes euroasiático y americano que han servido a su delimitación.

El uno se encuentra deshabitado pero, eso sí, con una población de unos 10.000 investigadores en verano y 1.000 en invierno. El otro cuenta con una población estable de 4.000.000 de habitantes —la mitad de ellos en Rusia— procedentes de más de treinta pueblos nativos (en torno al 10 % de la población total) y que hablan al menos diez idiomas diferentes. Y es que las temperaturas del Ártico no son tan extremas como las del Antártico, lo que hace posible que junto a la fauna, que existe en las dos, se den también asentamientos seculares de grupos tribales.

Todo ello ha derivado en diferentes estatutos. Las características del primero han hecho posible un acuerdo *ad hoc*, el Tratado Antártico, convirtiéndose de este modo en un espacio jurídicamente ordenado. En el segundo, la diversidad, fuerza y multiplicidad de los intereses que concurren, no lo ha permitido. Como resultado, si la Antártida ha sido internacionalmente declarada zona para la investigación y la ciencia, libre de actividad comercial, económica o militar, un auténtico *global commons*; en la región ártica cada país decide la explotación de sus recursos¹ y ventajas geográficas.

Por otra parte, y fruto de la variabilidad de algunos elementos clave, tampoco hay una definición clara y comúnmente aceptada de lo que es el Ártico; se le ha definido como el espacio interior correspondiente a la isoterma de 10° en el mes de julio, o también como el espacio interior a la línea arbórea, la llamada «línea de crecimiento del árbol», esto es, el espacio en el que no es posible el crecimiento de árboles. Suele aceptarse, no obstante y pese a la falta a veces interesada de consenso, como elemento geográfico de definición el espacio al norte del paralelo 66° 33' 45" norte, si bien existen otras definiciones más amplias geográficamente.

¹ MOLTÓ, Aurea. «El Ártico y la política exterior de Canadá». *Revista Política Exterior*, marzo 2011. <https://www.politicaexterior.com/actualidad/el-artico-y-la-politica-exterior-de-canada/>

Estamos hablando de un área de unos 14.100 millones de km², aproximadamente un 8 % de la superficie terrestre; de ella forman parte los mares de Groenlandia, Barents, Kara, Siberia oriental, Lavtev, Chukchi y Beaufort. El océano glacial Ártico se centra en el polo Norte y alcanza hasta el paralelo 80° norte. Esta latitud solo está rebasada por Groenlandia y algunos archipiélagos canadienses, siendo el espacio restante mar. Como puede verse, el Ártico es en realidad un conjunto de mares paradójicamente sólidos. Estos vienen a ser un 90 % de la región, por más que se encuentren cubiertos de una banquisa, y encerrados por tierras continentales y un subsuelo helado.

En palabras de Peter Croker, miembro de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, el Ártico es «el único lugar en el planeta donde un número de países rodean de manera cerrada a un océano. Además muchos espacios se solapan, a diferencia de los linderos normales que se definen en el espacio en que comienza otro país»².

Antecedentes del conflicto

Como subraya Elena Conde, la región ártica es política y geográficamente diversa. Hay ocho Estados con intereses árticos: Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca (por las islas Feroe y Groenlandia), Islandia, Rusia, Estados Unidos y Canadá. Cada uno señala los aspectos instrumentales de su relación, configurando de este modo un espacio poliédrico de intereses no suficientemente claros y expresos. Así, Canadá incide sobre el derecho de las poblaciones autóctonas, Estados Unidos lo hace sobre el medio ambiente, Dinamarca respecto al clima, Noruega sobre los recursos pesqueros. Pero los fines últimos de cada uno de ellos van más allá de las motivaciones que enuncian.

Estos Estados, miembros todos ellos y constituyentes del Consejo Antártico —foro que ha servido hasta ahora para el mantenimiento de un cierto *statu quo* de la región ártica, configurándose una gobernanza basada en la cooperación—, suman a sus identidades nacionales una identidad específica cuyo peso varía según la latitud media del conjunto del país. Los cinco Estados ribereños del Ártico (Noruega, Dinamarca, Rusia, Estados Unidos y Canadá) son conocidos como los *Artic 5*. De ellos, cuatro son miembros

² CINELLI, Claudia. «La "Cuestión ártica" y la Unión Europea». *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 2009, pp. 138-163.

de la OTAN (todos excepto Rusia); además el grupo incluye a dos superpotencias con intereses globales³.

Y tienen distinto peso en la región; las costas de Canadá y Rusia hacen necesariamente más poderosa su identidad ártica, siendo, asimismo, este espacio una prioridad de la política exterior noruega. Aun cuando para el resto de los Estados el Ártico es un espacio relevante, estos mantienen un perfil más bajo, derivado todo ello de su propia condición geoeconómica, de su pertenencia a la Unión Europea o de su situación geográfica⁴.

En este espacio de indefinición y concurrencia, además, se estima que se ubica alrededor de un 30 % de las reservas de gas, y entre un 20 y un 13 % del petróleo mundial según la fuente considerada; de ellas el 50 % de las reservas potenciales de petróleo y el 70 % de las de gas se hayan bajo control ruso. Esta es una herramienta política de primer nivel.

A ello se suman recursos minerales: oro, plata, platino, níquel, plomo, molibdeno y estaño que se encuentran en el lecho submarino; y por supuesto las pesquerías (las capturas en el área suponen un 4 % de las mundiales). O diamantes, como los que proporciona la mina de Diavik ubicada en una isla congelada diez meses al año. Estas riquezas, en su mayoría, aún siguen siendo de difícil de acceso, aunque en algunas zonas comparativamente más cálidas - como el mar de Barents - ya se está logrando. De hecho, la cooperación que se da en el área entre Rusia y Noruega se explica muy bien por las transferencias de tecnología que han posibilitado su explotación.

Situación actual del conflicto

La relevancia estratégica del Ártico, ya en el contexto de la Guerra Fría, fue grande pues encarnaba el área de menor distancia entre la URSS y Estados Unidos, lo que propiciaba su militarización, especialmente la referida a su espacio aéreo.

El estrecho de Davis, ubicado entre Canadá y Groenlandia, comunica el Ártico con el Atlántico, en el paso también denominado

³ CONDE PÉREZ, Elena. *El régimen de los espacios polares. El espacio ártico*, en PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen; Cebada Romero, Alicia; y MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (dir.), *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, Editorial Trotta, 2017. <https://www.investigadoresporelmundo.com/data/100254/assets/Elena%20Conde%20Perez%20El%20regimen%20de%20los%20espacios%20polares@1541512405303.pdf>

⁴ *ibidem*.

por la OTAN como *GIUK* (acrónimo de Groenlandia, Islandia y Reino Unido). Este paso fue de gran interés estratégico pues, en caso de conflicto armado, estaba previsto su bloqueo para impedir el acceso de los submarinos soviéticos al Atlántico y que, de este modo, ejercieran un dominio negativo de este océano e interrumpieran el enlace entre Europa y Estados Unidos⁵.

Esta situación se sigue manteniendo hoy pues los imperativos geográficos permanecen y el estrecho de Davis continúa siendo el principal acceso marítimo al Ártico ruso. Ahora, como entonces, la península escandinava se interpone entre el noroeste de Rusia y las aguas libres del Atlántico, proporcionando el control de los accesos marítimos del noroeste ruso (mares Barents y Báltico).

El área norte de la península escandinava y el mar de Barents se la conoce como «área bastión». Esta incluye tanto las bases de apoyo como las áreas de despliegue de los SSBN; estamos ante un inmenso saco libre de hielos todo el año y cuyos únicos accesos transitables están en el *GIUK*⁶. En él se encuentra el puerto de Múrmansk —dicho sea de paso, la principal población del Ártico— y, como antaño, las bases de la Flota del Norte donde se ubican los submarinos nucleares lanzamisiles balísticos (SSBN); de hecho, dos tercios de los submarinos soviéticos tenían allí su base. Estos emplazamientos estratégicos se ubican a unos 100 kilómetros de las fronteras de Finlandia y Noruega, miembro este último de la OTAN.

Rusia percibe esta situación como una vulnerabilidad, tanto por una insuficiente profundidad estratégica para defender sus puertos árticos, como por el compromiso en la libertad de acción de la Flota del Norte, ya que sus unidades tienen que operar en áreas donde la superioridad naval aliada es manifiesta, lo que, si fuese el caso, impediría tanto su tránsito hacia las aguas libres del Atlántico, como una defensa efectiva de las áreas de despliegue de los SSBN⁷.

⁵ ALBERT FERRERO, Julio. «Incidencia del deshielo en la geopolítica del Ártico». *Revista de Marina*, noviembre 2011, pp. 681-690.

⁶ MACKINLAY, Alejandro. «Escandinavia, una geopolítica marcada por lo marítimo». Documento de Investigación 46/2018 del Instituto Español de Estudios Estratégicos. 20 de abril 2018. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEO46-2018_Escandinavia_A.Mackinlay.pdf

⁷ MACKINLAY, Alejandro. «Escandinavia, una geopolítica marcada por lo marítimo». Documento de Investigación 46/2018 del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 20 de abril de 2018. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEO46-2018_Escandinavia_A.Mackinlay.pdf

La comunicación del Ártico con el Pacífico se efectúa, a su vez, por el estrecho de Bering, situado entre el extremo oriental de Siberia y el extremo noroccidental de Alaska y de 64 km de amplitud, que representa la mínima distancia entre los Estados Unidos y Rusia, con fondos entre 30 y 50 metros y de gran importancia estratégica⁸.

El Ártico está experimentando un proceso de deshielo que, durante los últimos treinta años, ha reducido el grosor de su capa de hielo entre un 30 y un 40 %, según distintos estudios —en 2015 la superficie de hielo en enero había pasado a 9,700 millones de km² desde 13,38 millones en 2007; se calcula que desde 1978 ha perdido una superficie de hielo equivalente a cinco veces el tamaño de España— haciendo previsible un verano completamente limpio de hielos en un plazo razonable que algunas fuentes cifran en 2035. Sucede, además, que es la zona del mundo más vulnerable al calentamiento ya que, al fundirse el hielo, se deja paso al agua que absorbe la luz solar en lugar de reflejarla, con lo cual este se funde aún más. Es la «retroalimentación positiva» que explica que el calentamiento en el territorio sea el triple que el global.

El deshielo en la región tiene lugar en tres ámbitos distintos: el de la capa de agua dulce, que cubre la mayor parte de Groenlandia y que proviene de los glaciares y de la lluvia (*permafrost*, en el suelo congelado); el que cubre el océano glacial Ártico, es decir, la banquisa (mar helado), cuya capa de agua salada helada suele ser de algunos metros de espesor, que también está disminuyendo, y finalmente el deshielo procedente de las aguas de los grandes ríos siberianos⁹.

No viene mal recordar en este punto y contexto el pavoroso plan que formulara Lenin para deshelar el Ártico, consistente básicamente en represar el agua de los ríos siberianos, generar electricidad de uso industrial y alterar el nivel de salinidad del océano, provocando simultáneamente el deshielo y un incremento de la temperatura ambiente¹⁰.

⁸ ALBERT FERRERO, Julio. «Incidencia del deshielo en la geopolítica del Ártico». *Revista de Marina*, noviembre de 2011, pp. 681-690.

⁹ ALBERT FERRERO, Julio. «Incidencia del deshielo en la geopolítica del Ártico». *Revista de Marina*, noviembre de 2011, pp. 681-690.

¹⁰ TOFFLER, Alvin y Heidi. *Las guerras del futuro*. Ediciones Plaza & Janés, Barcelona, 1994, p. 178.

De hecho, actualmente el presidente ruso Vladimir Putin se identifica con las ambiciones árticas de Rusia poniendo en valor las primeras exploraciones rusas, pero también de la iniciativa propagandística de Stalin conocida como el «Ártico rojo». Con todo, y aun con el inmenso capital geopolítico con el que la geografía dota a Rusia, esta no es la antigua URSS, ni en su ideología ni en un PIB que no corresponde ya a una superpotencia, sino más bien a una potencia media como Italia.

Otra cuestión es la referida a los pasos, que es particularmente importante sí se considera que más del 90 % del comercio internacional mundial se realiza utilizando diferentes rutas marítimas. La Ruta del Noreste y la Ruta del Noroeste son pasos de una accesibilidad creciente. La segunda, que se ubica en el Ártico canadiense y con una distancia de 7.000 millas, une los océanos Atlántico y Pacífico y permitirá reducir la distancia entre Estados Unidos y Asia aproximadamente un 15 %.

Pero es la Ruta Noreste la que presenta actualmente mejores características para la navegación. Esta discurre por la costa ártica y conecta directamente los océanos Pacífico y Atlántico sin necesidad de atravesar los canales de Suez y Panamá o el cabo de Buena Esperanza. Esta ruta era ya conocida en el siglo XVII pero no comenzó a ser utilizada hasta el periodo posterior a la Revolución rusa, cuando el país fue sometido al aislamiento internacional y se hizo preciso explorar por puras razones de supervivencia todas las alternativas posibles.

Esta ruta resultaba utilizable durante parte de verano por la mejora de las condiciones climatológicas. No obstante, el cambio climático está favoreciendo la progresiva ampliación de su uso. En verano de 2017 un buque hizo la ruta entre Noruega y Corea del Sur en tan solo diecinueve días, un 30 % más rápido que en la ruta que cruza el canal de Suez. Fue el primero, además, en lograrlo sin ayuda de un rompehielos. Un año después, en enero de 2018, otro navío ruso realizó el trayecto entre Corea del Sur del puerto de Sabetta (Rusia) en mitad del invierno. También era el primero que conseguía hacerlo en esa época del año¹¹.

Esta ruta es un 40 % más corta en distancia entre Europa y el Lejano Oriente, unas 3.900 millas, lo que, según hemos visto, equivale a de doce a quince días, si bien la adversa climatología

¹¹ MERINO, Álvaro. «Hacia la ruta del Ártico». *El orden mundial*, 2020.
<https://elordenmundial.com/mapas/hacia-la-ruta-del-artico/>

que cabe esperarse en el Ártico y los peligros para la navegación presentes en la zona reducen el factor de ventaja a un 30 %. La distancia entre Tokio y Nueva York, por dar otra referencia, se reduce en 3.700 millas.

En 2018, 18.000.000 de toneladas fueron transportadas a lo largo del litoral marítimo ruso, lo cual consiguó un incremento del 80 % desde 2017. En 2019, 26.000.000 de toneladas fueron trasladadas por la misma zona¹².

En la parte rusa existe una gran asimetría entre las zonas occidentales y orientales del Ártico, pudiendo hablarse incluso de la existencia de dos Árticos. Mientras que las primeras han sido relativamente bien exploradas, sobre las segundas existe un conocimiento reducido; esta última área, vedada hasta ahora, ha quedado abierta a la navegación foránea. Como se ha visto, en la parte más al oeste se ha conseguido la explotación de recursos (mar de Barents, península de Yamal). Sin embargo, en el mar de Kara, de menor sonda, la aparición de hielo constante dificulta gravemente su explotación¹³.

Esta ruta sirve, además, para movilizar los recursos naturales de la región, contribuyendo al desarrollo económico, tanto de la costa ártica —cuenta con una red de infraestructuras portuarias rusas en las que se apoya, así como de medios navales especializados (incluso de propulsión nuclear) y una cultura de empleo— como de la región en su conjunto, sirviendo adicionalmente a descongestionar la ruta férrea del transiberiano; no obstante, las infraestructuras que sirven a la conexión de estos con el resto del país resultan deficientes.

En cualquier caso, el ramal que discurre por el continente norteamericano, por el contrario, no había existido un desarrollo portuario equiparable, ni existe una cultura tecnológica acorde a la climatología, ni tampoco se contaba con dispositivos de control del tráfico como sí había hecho antes Rusia.

Este esfuerzo y la cultura de trabajo asociadas a la geografía otorgan a Rusia una preeminencia estratégica en lo que se refiere al transporte internacional de mercancías. Pero también fortalece una mentalidad ártica y refuerza su discurso político con una rea-

¹² <http://www.elojodigital.com/contenido/18017-el-plan-de-rusia-para-avanzar-en-el-artico>

¹³ SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio. «Rusia y la geoestrategia del Ártico». *Real Instituto Elcano*. ARI 63/2010, 6 de abril de 2010.

lidad factual y legitimadora, una ratificación hecha en términos de presencia real y efectiva en la región.

Con base en ello, trata de dictar las reglas con las que se lleva a cabo la actividad en su entorno cercano aun a pesar de discurrir por fuera de su mar territorial, alegando un interés legítimo, cuanto menos de naturaleza medioambiental¹⁴. Es la forma de marcar su liderazgo político en la región, tratando de imponer las reglas que regulan la vida en la misma como forma de reconocimiento de su primacía. Así, Rusia ha dado a la Rosatom, su agencia nuclear, el control burocrático sobre la ruta y la capacidad de limitar el tráfico de los buques de guerra extranjeros; para ello exigen una notificación previa de cuarenta y cinco días y el permiso del Gobierno ruso¹⁵. Canadá mantiene una lógica similar, aunque no tan acusada.

Con todo, el incremento del tráfico provoca una necesidad cada vez mayor de infraestructuras costeras, pero también de regulación (aduanas, gestión de fronteras, de tráfico...), y debe preverse cualquier contingencia —humana o medioambiental— en un entorno tan extremo como el polar, lo que supone todo un desafío en términos de gobernanza y concertación entre Estados vecinos y usuarios.

Otra de las cuestiones, en relación con todo lo anterior, es la derivada del estatuto jurídico de los espacios polares. Estas disponen de bases comunes que han permitido se les dote de un tratamiento conjunto a ambos polos en aquello que resulta común, configurándose una suerte de «Derecho Polar» al existir modelos que resultan comunes y superponibles. Sin embargo, y como se ha dicho, sus fuentes de Derecho atienden plenamente a su diferente constitución y a las circunstancias e intereses que los rodean.

Y es que la naturaleza de continente aislado con la que cuenta la Antártida ha posibilitado la creación de una forma jurídica cohesionada, lo que se conoce como Sistema del Tratado Antártico, centrado en el Tratado Antártico de 1959, que con todas las imperfecciones y vacíos que deja —incluso la diferente forma en que trata a quienes tienen o pueden tener intereses legítimos— ha creado un régimen de gestión muy consolidado. Ello ha dado

¹⁴ SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio. «Rusia y la geoestrategia del Ártico». *Real Instituto Elcano*. ARI 63/2010, 6 de abril de 2010.

¹⁵ <https://israelnoticias.com/militar/la-presencia-militar-de-rusia-en-el-artico/>

pie a que el continente se convierta en una reserva natural única y en un laboratorio excepcional.

Pero en el caso del Ártico no ha sido posible establecer un régimen jurídico internacionalizado y específico, manteniéndose la primacía del Derecho Marítimo Internacional con la que se atiende a su condición de espacio oceánico por más que helado. Destaca así en la gobernanza del Ártico la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, la cual, por otra parte, no ha sido ratificada por todos los interesados, en concreto y particularmente por Estados Unidos que, sin embargo, se remiten a ella para la resolución de las controversias en la región.

Su primacía fue proclamada explícitamente por los ya citados *Artic 5* en una reunión de 2008. A ello se suman ordenamientos regionales como el Derecho de la Unión Europea además de, naturalmente, el Derecho interno de los Estados de la zona, lo que da pie a la aplicación de una multiplicidad normativa en un espacio cohesionado y hasta sólido¹⁶.

La debilidad de este sistema radica en que no existe ningún organismo operativo que sirva para resolver las controversias entre las partes —el Consejo Ártico es un instrumento cooperativo y de *soft law*—, circunstancia a la que se suma que nos encontramos en un espacio donde se pueden llegar a enfrentar los intereses de los Estados y estos hasta con los propios de la comunidad internacional en su conjunto. Y es que el Ártico se ha convertido en un espacio objeto tanto de pretensiones individuales como de preocupaciones comunes por el equilibrio ecológico, geopolítico y económico del planeta.

Así, no existen normas jurisdiccionales claras y asumidas por todas las partes que sirvan a la definición de sus fronteras, existiendo vacíos y zonas grises. De hecho, se está produciendo lo que ha venido a llamarse una «carrera por el Ártico» o más exactamente por los recursos del Ártico ahora que parecen más accesibles; o mejor aún, hay una imagen de tal cosa, contraria a la realidad cooperativa que, por el momento, es la práctica común y norma.

¹⁶ CONDE PÉREZ, Elena. «El régimen de los espacios polares. El espacio ártico», en PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen; Cebada Romero, Alicia; y MARIÑO MENÉNDEZ Fernando M (dir.), *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, Editorial Trotta, 2017. <https://www.investigadoresporelmundo.com/data/100254/assets/Elena%20Conde%20Perez%20El%20regimen%20de%20los%20espacios%20polares@1541512405303.pdf>

Y, al mismo tiempo, se trata de dejar literalmente fuera a quienes no pertenecen a la región.

Esta carrera se encuentra balizada por el constante intento por convalidar jurídicamente el dominio de un espacio cada vez mayor. No es propiamente un reparto de este mar sino más bien una ampliación del territorio realizada a partir del ya asignado y que actúa como factor de legitimación. Ello se acentúa porque coincide que parte de los yacimientos de hidrocarburos muchas veces se encuentran en zonas cuya posesión no está completamente clarificada o es discutible.

Al igual que sucedió en la Antártida, en los albores de la Guerra Fría, varios países han pretendido justificar su presencia en el Ártico sobre la base de distintas teorías que evidencian un interés político.

Y es que no solo el deshielo ha afectado al *statu quo* establecido, sino que este se ha sumado a otros factores como los avances tecnológicos que permiten una mayor accesibilidad a los recursos (desde los hidrocarburos a las pesquerías) en un contexto climático más benigno al que, además, se han sumado los años pasados el alza de precios de las materias primas.

Así fue Canadá, el país que en 1907 alumbró la teoría de los sectores, que en base a ella consideraba las regiones polares como una prolongación de las costas de los países que rodean; ni que decir tiene que las suyas y las rusas son las de mayor tamaño. Y el Ártico es central en su discurso de construcción nacional, por más que fuese una región poco desarrollada. Ello se concretaría al trazar desde las extremidades de los territorios circumpolares líneas convergentes hacia el polo con lo que se marcaría el territorio correspondiente a cada Estado. Este planteamiento también resulta beneficioso para Rusia por la extensión de su costa ártica, por lo que también lo han sostenido distintos tratadistas rusos. Estados Unidos, con el apoyo de Noruega y Dinamarca, está en las antípodas de esta posición¹⁷.

Pero es claro que esta teoría no ha prosperado, en tanto que no desembocó en una práctica generalmente aceptada. Así, los primeros años de la Guerra Fría se separó el destino jurídico de las regiones ártica y antártica en que sí lo hizo, estableciéndose en ella un marco normativo *ad hoc*. La norma que se impuso para el Ártico fue el Derecho Marítimo, al que explícitamente se recurrió

¹⁷ NAVAS ITURRALDE, María Fernanda. «La cuestión ártica». *Revista Afese, Temas Internacionales*, Vol. 65, n.o 65 (2017).

como contraposición a lo que se consideró un intento foráneo de intromisión, en concreto de la Unión Europea, en un Consejo Antártico celebrado en Groenlandia en 2008.

La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar señala con carácter general un mar territorial de 12 millas y una Zona Económica Exclusiva de 200 millas que podía ampliarse a la plataforma continental. Esta es la continuación submarina de los continentes. El límite exterior de la plataforma continental debe estar situado a una distancia inferior a 350 millas marinas o de 100 millas marinas contadas desde la isóbata de 2.500 metros; pero tal extensión debe ser autorizada por la Comisión Internacional para los Límites de la Placa Continental de Naciones Unidas. Los cinco Estados circumpolares buscan extender su zona económica y soberanía amparándose en esta normativa, así como en las singularidades que su situación e historia les ofrece.

Así surgen distintos problemas que, por más que se formulen en términos jurídicos, son de una indudable naturaleza política. Estamos hablando, y no lo perdamos de vista pese a la argumentación jurídica, de problemas inherentemente políticos.

En esta lógica y clave se sitúa el debate referido a la cordillera o dorsal submarina de Lomonosov que alcanza prácticamente el Polo Norte y que es reclamada simultáneamente por Canadá, Dinamarca y Rusia (que suma a sus razones la cordillera Mendeleev) como parte de la plataforma o margen continental para ampliar sus aguas. En 2007 y a efectos reivindicativos, Rusia, en el contexto de la expedición *Arktika*, emplazó una bandera a 4.200 metros de profundidad.

Con ello intentar situar su plataforma continental más allá de las 350 millas, aunque dentro del límite de las 100 millas desde la isóbata de 2.500 metros de profundidad. Canadá rechazó como arcaico este proceder —pues tiene un regusto a la llamada era de los Descubrimientos— mientras anunciaba la instalación de nuevas bases militares y un sistema de vigilancia satélite en la zona; Estados Unidos también se sumó a este rechazo, si bien el compromiso de su política exterior con el Ártico había sido hasta entonces más limitado, lo que tenía su reflejo en los recursos y medios disponibles en la región. Dinamarca envió una expedición científica para reconocer la zona y validar su derecho¹⁸.

¹⁸ FIGUEROA GONZÁLEZ, Silvia. «El Ártico en disputa». Tecnológico de Monterrey, Campus Guadalajara. <https://biblat.unam.mx/hevila/TendenciasZapopan/primavera/7.pdf>

Lo relevante de los planteamientos ruso y canadiense es que, de ser aceptados, las 200 millas de la zona económica exclusiva en la que los países tienen derecho a explotar los recursos existentes se contarían a partir de la cordillera, y dado que las cordilleras atraviesan el Ártico, ambos países están reclamando soberanía sobre una amplia extensión de sus aguas. La aceptación supone, por ejemplo y en el caso ruso, una reclamación sobre 1,2 millones de kilómetros cuadrados del océano Ártico.

Por su naturaleza cooperativa merece destacarse el acuerdo alcanzado en 2010 entre Rusia y Noruega con base al cual se repartieron por mitades un área de 175.000 kilómetros cuadrados correspondientes a sus Zonas Económicas Exclusivas, en disputa entre ambos en el mar de Barents, estableciendo un régimen de cogestión de hidrocarburos y pesquerías.

Existen además territorios que son objeto de disputa, sin que puedan clasificarse estas como disputas de gran calado. Tal es el caso de la isla Hans, reivindicada por Canadá y Dinamarca, en el mar de Lincoln, en el estratégico pasaje del Noroeste, en cuyo entorno pueden encontrarse importantes cantidades de petróleo y gas; o la isla Franz Joseph Land, a 1.100 kilómetros del Polo Norte, y que pertenece a Rusia desde 1926, siendo reclamada por Noruega desde entonces.

Canadá reclama como aguas territoriales una parte del Paso Norte, el mar de Beaufort, mientras Estados Unidos (y la Unión Europea) sostiene que son aguas internacionales, pues el mar territorial alcanza hasta las 12 millas y el canal se extiende en algunos tramos hasta alcanzar las 60. Para justificar sus razones, Canadá aduce criterios técnicos referidos a islas, así como que tribus inuit acampan en él durante el tiempo que se encuentra congelado¹⁹. Rusia también pretende que las aguas del paso Noroeste sean parte de su mar territorial, con lo cual podría dictar condiciones de acceso o impedirlo, lo cual cuenta con el rechazo de Estados Unidos y la Unión Europea.

Un dilema de seguridad, papel de los actores externos: implicaciones regionales

Como se ha visto, existen múltiples elementos de indefinición y hasta de confrontación en la región, si bien, hasta ahora, las

¹⁹ FIGUEROA GONZÁLEZ, Silvia. «El Ártico en disputa». Tecnológico de Monterrey, Campus Guadalajara. <https://biblat.unam.mx/hevila/TendenciasZapopan/primavera/7.pdf>

cuestiones litigiosas se han ido resolviendo de modo cooperativo, particularmente después de la Guerra Fría, que es cuando el deshielo físico se ha incrementado significativamente en la región y con ello, también, la intensidad de las relaciones. Y la globalización lo hace hacia fuera de modo que el Ártico se instala inevitablemente en el espacio global y en su lógica.

La cuestión es que el Ártico no ocupaba un lugar preferente en las agendas de las grandes potencias, como lo hace ahora. Merece en este sentido mencionar las declaraciones que realizó en Múrmansk en 1987 el entonces premier de la URSS, Gorbachov, apostando por la cooperación y que marcarían la política para la región los veinte años: «Dejemos que el norte del planeta, el Ártico, se convierta en una zona de paz; dejemos que el Polo Norte sea un polo de paz». Fue el preludio para un proceso de desarme.

Las publicaciones estratégicas rusas insisten hoy en preservar el Ártico como un espacio de paz y cooperación. En este sentido, Rusia ha fomentado la cooperación tanto bilateral como multilateral con otros Estados con intereses en el Ártico y ha subrayado reiteradamente que se adhiere a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar²⁰. En 2019 el ministro de Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, aseveraba: «Respecto a las declaraciones de que supuestamente estamos militarizando el Ártico, puedo asegurar que abogamos justamente por lo contrario»²¹.

Pero esta afirmación no se encuentra avalada por los hechos. Así, el incremento del armamento ruso en el Ártico y la modernización del existente, que se ha producido a partir del año 2000, tiene un punto de contradicción con tales declaraciones. Y esta es mayor si se considera que este rearme se ha producido al mismo tiempo que el gasto militar se reducía en relación con el PIB del país. Esto dota de mayor significado la intencionalidad política con que se hace. En 2007 Rusia, al igual que hacía en la Guerra Fría, retomó sus patrullas aéreas en la zona hasta el límite mismo de los Estados vecinos.

En cualquier caso, tras la llegada de Putin al Gobierno la política rusa hacia el Ártico adquirió una dimensión más asertiva. Este

²⁰ FERNÁNDEZ GÓMEZ, Iván. «(Re)militarización del Ártico: ¿cautivos de un dilema de seguridad?». Universidad de Barcelona, 2019. <https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/362319/Fern%C3%A1ndez%20G%C3%B3mez%2C%20Iv%C3%A1n.pdf?sequence=1>

²¹ <https://www.lavanguardia.com/politica/20190409/461562689187/rusia-esta-preocupada-por-intentos-de-militarizacion-del-artico-segun-lavrov.html>

espacio pasó a erigirse como un punto clave de la estrategia rusa en el año 2008, cuando se elaboró el documento «Fundamentos de la política estatal de la Federación Rusa en el Ártico hasta el año 2020 y con una perspectiva ulterior». En este documento Rusia plantea su política en el Ártico desde dos enfoques divergentes: por un lado, la cooperación y, por otro, el rearme militar con vistas a la defensa de su soberanía²².

Siguiendo estas directrices Rusia situaba al Ártico como prioridad regional en su Concepto de Política Exterior de 2013. En 2014 estableció un Mando Estratégico Conjunto para el Ártico y se han reabierto bases aéreas, desplegado elementos de defensa de costa. En 2017, el país disponía de seis bases militares, dieciséis puertos de aguas profundas y trece bases aéreas, cuatro brigadas desde entonces además ha instalado un «domo de Defensa Antiaérea», dotado de misiles S-400. Su Flota Norte con submarinos balísticos, nucleares de ataque, portaviones... sigue siendo impresionante. Dispone, además, como prueba de la adaptación de su fuerza al medio, de seis rompehielos nucleares con capacidad de navegación por el Ártico, junto a veinte rompehielos convencionales²³.

A finales de 2019 publicó su Plan para el Desarrollo de la Ruta Marítima Norte. Se trata de una estrategia integral para los próximos quince años que incorpora «84 puntos y cubre un amplio margen de prioridades, desde el desarrollo de la infraestructura necesaria y la construcción de nuevos navíos, hasta el mapeo de recursos naturales y el lanzamiento de nuevos satélites y de equipo meteorológico». Este plan prevé hasta la construcción de cuarenta buques, incluyendo ocho rompehielos y dieciséis naves de rescate y apoyo, todo ello con horizonte 2035.

Pero como nos recuerda Alejandro Mackinlay, el problema de los puertos y bases navales en el oeste ártico ruso es que, además de encontrarse situados en la proximidad de la frontera con Finlandia y Noruega, el tránsito entre ellos y las aguas abiertas del Atlántico debe hacerse especialmente durante el invierno, barajando la costa noruega; de hecho hasta el 80 % de este tráfico

²² BAQUÉS QUESADA, Josep, y ARRIETA RUIZ, Andrea. «La estrategia rusa en el Ártico». *Revista General de Marina*, noviembre de 2019, pp. 731-745.

²³ FERNÁNDEZ GÓMEZ, Iván. «(Re)militarización del Ártico: ¿cautivos de un dilema de seguridad?», Universidad de Barcelona, 2019. <https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/362319/Fern%C3%A1ndez%20G%C3%B3mez%2C%20Iv%C3%A1n.pdf?sequence=1>

del Ártico pasa por las inmediaciones del país. Así, la situación de los principales accesos marítimos de Rusia es cuando menos complicada, algo que en periodos de tensión se hace evidente y que además enlaza con la tradicional percepción rusa sobre la seguridad de su extensísimo territorio²⁴.

En cualquier caso, el peso del Ártico ha sido históricamente mayor en Rusia que en el resto de los países de la región lo que, como ya se ha apuntado, explica el mayor desarrollo de su costa y la mejor calidad y cantidad de sus medios técnicos. De hecho, sus políticas implican una cierta patrimonialización de este espacio, como si la historia y la geografía le concedieran un mayor derecho que al resto de los actores regionales.

Rusia considera la región como capital importancia. Cuando Putin visitó el archipiélago de Franz Josef Land en 2008 ya sostuvo que, geopolíticamente, los intereses más profundos del Estado ruso estaban relacionados con el Ártico y que la región debía ser dominada²⁵.

No en vano obtiene de ella el 20 % de su PIB. Las demandas de energía derivadas de la mayor presencia humana y del incremento del tráfico de la región han provocado hasta el despliegue de plataformas flotantes de producción de energía nuclear, de modo que se prevé que el Ártico ruso tendrá, para 2035, las aguas más nuclearizadas del planeta²⁶. De los sesenta y un campos de gas y petróleo de gran tamaño existentes en el Ártico, cuarenta y tres se encuentran en Rusia²⁷. Utilizando las palabras de Vladimir Putin en 2014 en el Ártico se da «una concentración de prácticamente todos los aspectos de la seguridad nacional: militar, político, económico, tecnológico, medioambiental y de recursos»²⁸.

²⁴ MACKINLAY, Alejandro. «Escandinavia, una geopolítica marcada por lo marítimo». Documento de Investigación 46/2018 del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 20 de abril de 2018. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE046-2018_Escandinavia_A.Mackinlay.pdf

²⁵ BAQUÉS QUESADA, Josep, y ARRIETA RUIZ, Andrea. «La estrategia rusa en el Ártico». *Revista General de Marina*, noviembre de 2019, pp. 731-745.

²⁶ <https://www.infodefensa.com/latam/2019/09/02/opinion-artico-nuclear.php>

²⁷ CONNOLLY, Gerald E. «NATO and Security in the Arctic report». *OTAN, Subcomité de Relaciones Transatlánticas*, octubre de 2017. <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2017-11/2017%20-%20172%20PCTR%2017%20E%20rev.1%20fin%20-%20NATO%20AND%20SECURITY%20IN%20THE%20ARCTIC.pdf>

²⁸ CÁNOVAS SÁNCHEZ; Bartolomé. «El preocupante incremento de la actividad rusa en el Ártico». Instituto Español de Estudios Estratégicos. DIEEE039/2017. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEE039-2017_ActividadRusa_Artico_BartolomeCanovas.pdf

Sus intereses, como se ha visto, están referidos a los recursos y el control de los pasos. Y hay que considerar los elementos psicosociales: la presencia de Estados Unidos en la región provoca el retorno de la antigua rivalidad en cuyo contexto rechaza también la presencia de la OTAN. En este sentido, impugna como muy hostil la inclusión de Finlandia y Suecia en esta organización, en tanto que una grave alteración del *statu quo* vigente en las inmediaciones de su territorio. Su temor es que el deshielo permita replicar en el Ártico lo que ocurrió en Europa del Este tras el fin de la Guerra Fría²⁹.

China tiene importantes intereses en el área —para algunos analistas es el país asiático con más intereses en la región—, máxime si se considera que el 46 % del PIB de China depende del tráfico marítimo. En este sentido el país posee siete de las veinte mayores terminales de contenedores del mundo, lo cual es el resultado de la necesidad de materias primas que requiere el convertirse en «la fábrica del mundo». Empresas como Cosco y China Shipping están entre los diez mayores operadores de servicios de contenedores del mundo³⁰.

La idea de «ascenso pacífico» o «desarrollo pacífico» que durante años ha recibido su estrategia política trata de expresar la voluntad de China de llegar a ser una potencia central de modo armónico, esto es, sin poner en peligro el sistema de equilibrios establecidos a todos los niveles mediante dinámicas de seducción. Es la conocida como «estrategia de los veinticuatro caracteres»³¹.

En 2012 el cambio de actitud que se produjo con la llegada de Xi Jinping se hizo más visible con el lanzamiento de la Iniciativa de la Franja y Ruta de la Seda en la medida en que suponía una alteración visible del *statu quo*. Xi consideraba que la etapa del desarrollo y perfil bajo con su prioridad puesta en la economía estaba llegando a su fin, lo cual resultaba lógico pues un PIB equivalente

²⁹ FERNÁNDEZ GÓMEZ, Iván. «(Re)militarización del Ártico: ¿cautivos de un dilema de seguridad?». Universidad de Barcelona, 2019. <https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/362319/Fern%C3%A1ndez%20G%C3%B3mez%20Iv%C3%A1n.pdf?sequence=1>

³⁰ VV. AA. «Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur». Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

³¹ En palabras de Deng Xiaoping, «Observa con calma, asegura tu posición, afronta los asuntos con calma, esconde tus capacidades y aguarda el momento oportuno, mantén un perfil bajo, y nunca reivindiques el liderazgo».

al 15 % del PIB mundial era muy difícil de esconder y disponía ya de un mercado interior suficientemente desarrollado³².

La traducción regional de esta política global ha sido, como en otros casos, una política componedora y de seducción orientada al largo plazo con vistas a generar redes de cooperación e influir económicamente en los miembros del Consejo Ártico, incluyendo al Ártico en su Nueva Ruta de la Seda.

Este interés por el Ártico está en relación con su objetivo revisionista de replantear el marco del sistema de relaciones internacionales para ser reconocida como una potencia global.

Es más, con el progresivo enfriamiento de las relaciones con Occidente, China se acercó a Rusia —ambas formaban parte de la Organización de Cooperación de Shanghái desde 2001— buscando ganar profundidad estratégica y evitar un eventual cerco por más que no mantengan una intensa relación comercial: las exportaciones chinas a Rusia no alcanzan el 2 % del total y difícilmente pueden crecer. Pero China siente que necesita un colchón con Occidente y, en este sentido, Rusia lo es. Y es que, como dice un célebre proverbio chino, «sin labios los dientes se enfrían»³³. Todo lo cual condujo a que en 2018 publicara una estrategia para la región bajo el nombre de *China Arctic's policy*, en cuyo contexto se define como un «Estado casi ártico».

Con esta lógica se han realizado importantes inversiones en Groenlandia (este territorio dispone del 10 % de las tierras raras del mundo y constituye una relevante posición geoestratégica. De hecho, China hasta solicitó utilizar una antigua base norteamericana); Islandia, con la que se alcanzó un acuerdo de libre comercio en 2013, pretende convertir en base logística y tiene interés en sus hidrocarburos; Finlandia, con la que tiene una relevante relación comercial; Suecia forma parte de la financiación de proyectos de la Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) al igual que Dinamarca, Islandia, Finlandia y Noruega³⁴.

Con igual propósito, instrumenta su asociación estratégica con Rusia al tiempo que se sirve de sus debilidades geoeconómicas y geoestratégicas para que este país no obstaculice su presencia

³² FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos Javier. *Op. cit.*

³³ ZORRILLA, José Antonio (2006). *Op. cit.*

³⁴ FERNÁNDEZ GÓMEZ, Iván. «(Re)militarización del Ártico: ¿cautivos de un dilema de seguridad?». Universidad de Barcelona, 2019. <https://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/362319/Fern%C3%A1ndez%20G%C3%B3mez%2C%20Iv%C3%A1n.pdf?sequence=1>

en el área, como ha hecho en otros casos. De este modo puede tomar parte en el diseño de las políticas árticas y fomentar el desarrollo del Ártico ruso en su propio beneficio.

Como puede verse, China actúa bajo la misma lógica estratégica con que lo hace en otros territorios, buscando en el Ártico, fundamentalmente, acceso a los hidrocarburos y materias primas, pero también una ruta alternativa —y además más reducida y económicamente beneficiosa— en previsión además de un eventual cierre del estratégico estrecho de Malaca. Acepta el estatus vigente y trata de suplir su déficit de legitimidad con el compromiso, a largo plazo, que comporta su capacidad de financiación, fomentando con ella y a modo de Plan Marshall la generación de vínculos duraderos con los países del entorno.

Dentro de la controversia que mantienen ambos países, Estados Unidos se opone a esta presencia. En 2019 el vicepresidente de Estados Unidos, Mike Pence, calificó de «esencial» el papel estratégico de Islandia en el Ártico y alertó contra la actividad «creciente» de Rusia y China en esa región.

En términos militares, la capacidad de la Armada china es muy inferior, ya sea cualitativa o cuantitativamente a la norteamericana, y además no dispone de submarinos balísticos. En 2019 contaba con un nico rompehielos de altura, si bien acababa de lanzar una clase nueva de este tipo de buques, lo que acredita esfuerzo y voluntad. Merecen destacarse por su simbolismo las maniobras rusochinas que tuvieron lugar en 2017 en el mar de Barents.

Los intereses de Estados Unidos se sitúan en la región de Alaska, donde cuenta con importantes recursos minerales, petrolíferos o madereros, pero su costa limítrofe con el Ártico es reducida por más que se sitúe en sus aledaños. Igualmente, hace una interpretación en clave defensiva de sus propias intenciones pero, al mismo tiempo, exhibe la desconfianza que le suscita el rearme ruso y, sobre todo, la presencia china en el entorno y en el contexto de la actual rivalidad geopolítica entre ambos países. Además, siempre ha sido dogmático en lo que se refiere a la libertad de los mares, lo que le lleva confrontar tanto con Canadá como con Rusia con respecto a las rutas o pasos árticos y a su derecho al control sobre ellos. Pero Estados Unidos no es miembro de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, por lo que no puede presentar reclamaciones oficiales por el territorio.

En términos militares, y por su condición de superpotencia, es clara su superioridad global respecto de cualquier posible contendiente, máxime considerando sus capacidades nucleares, con las que solo Rusia se puede comparar. Y es capaz de trasladar esa superioridad global al escenario Ártico. Consecuentemente, no ha habido tanto un rearme como un moderado incremento de sus fuerzas en la región, pues esta se encuentra cubierta por su capacidad de actuación global. Con todo, en 2017 solo disponía de un rompehielos de gran tamaño operativo de los cuatro con que contaba, lo que hace pensar que el Ártico no es un escenario tan relevante para los norteamericanos como parece serlo para Rusia, al menos hasta fechas recientes.

Pero en agosto de 2018, la Armada estadounidense reactivó la segunda Flota en el Atlántico Norte, que había desmantelado el secretario de Estado norteamericano, Mike Pompeo. Este resumió en el Foro Ártico (Finlandia) de 2019. «Estamos entrando en una nueva era de compromiso estratégico en el Ártico», y describió «nuevas amenazas para todos nuestros intereses en esa región».

El ejercicio *Trident Juncture 2018* que contó con la participación de Finlandia y Suecia; o el *Cold Response 2020* (finalizado antes de lo previsto por la crisis del coronavirus; fue una continuación de las *Defender Europe 2020*) con más de 37.000 efectivos —20.000 de ellos norteamericanos— realizadas por encima del Círculo Polar, son expresión explícita de la voluntad y compromiso de la Alianza con los países de estas latitudes.

Por el lado ruso y en la mejor de las tradiciones de la Guerra Fría —cuando el enfrentamiento entre las superpotencias se sustentaba en forma de ejercicios militares y carreras tecnológicas, como la que condujo a los viajes espaciales—, Rusia ha reactivado los ejercicios militares. Así, el Ejercicio de Escudo Oceánico de la Flota del Norte, realizado en agosto de 2019, tuvo lugar antes o simultáneamente a los ejercicios Vostok-18, Tsentr-19 y Grom-19 en otros lugares del Ártico. El ejercicio Vostok-18 se realizó en septiembre de 2018 en el este de Rusia y parcialmente en el mar de Bering. Involucró a un total de 300.000 soldados y fue el mayor ejercicio militar realizado por Rusia desde 1981³⁵.

El ministro de Defensa noruego hizo pública su preocupación por los Ejercicios Tsentr-19. Y, es que Noruega, por su proximidad a Rusia, es muy sensible a las cuestiones de seguridad y políti-

³⁵ <https://israelnoticias.com/militar/la-presencia-militar-de-rusia-en-el-artico/>

camente muy activa habiendo dotado de un notable impulso al concepto de *High North* (otra forma de referirse al Ártico a la par que un concepto estratégico) en el ámbito OTAN en su intento de tratar de implicar más a esta organización en el Ártico.

El Alto Norte es la prioridad estratégica más importante de la política exterior noruega, especialmente en cuanto a las oportunidades comerciales y sociales. Pero, además, y simultáneamente, intenta mantener una relación constructiva, amistosa y cooperativa con Rusia. Noruega, obviamente, está preocupada por las acciones de Moscú en la región, que ha incrementado agresivamente sus fuerzas en sus mismas fronteras y organiza allí ejercicios; utiliza para ello su ventaja tecnológica como elemento de atracción e intercambio y, por tanto, de estabilización. Una suerte de mantra oficial que recoge esta lógica y que con frecuencia es utilizado para referirse a la región es «Alto Norte-Baja Tensión».

A pesar del carácter simbólico del Ártico en la identidad canadiense, el país, de lejos, no desempeña un rol fundamental en el área - y así es explícitamente reconocido a nivel político - cuando se afirma intentar favorecer su desarrollo para no quedarse atrás en la actual pugna. En palabras del primer ministro, Stephen Harper, «use it or lose it» («úsalo o piérdelo»)³⁶.

De su retórica y gestualidad política se puede deducir su intención de intercambiar el tradicional internacionalismo y la condición de potencia intermedia del país por el «continentalismo» y la condición de gran potencia. En esta lógica ha dificultado el acceso de la Unión Europea a la zona (vetando, por ejemplo, su entrada como observador en el Consejo Antártico) y trata de alejar a la OTAN de la región³⁷.

En 2019 se presentó un plan estratégico de diez años para la región ártica del país, que incluye un refuerzo de la presencia militar en esa zona, aseverando, en relación al paso del Noroeste - este ha experimentado un incremento del tráfico del 17 % desde 2017- que «Canadá sigue comprometida a ejercer su soberanía» sobre ese paso que otros países, incluido Estados Unidos, consi-

³⁶ VELÁZQUEZ LEÓN, Sonia. «La internacionalización del hielo: nuevos actores en el Ártico». Instituto Español de Estudios Estratégicos. DIEEA 024/2015. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO24-2015_Artico_SoniaVelazquez.pdf

³⁷ PERREAULT, Francois. «El "tira y afloja" político sobre la gobernanza del Ártico: el viaje de China hacia la condición de observador permanente», en VV. AA. «Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur». Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

deran como aguas internacionales. Asevera, además, que «hay un creciente interés internacional y una mayor rivalidad en el Ártico canadiense por parte de actores estatales y no estatales que intentan beneficiarse de los numerosos recursos naturales de la región y de su postura estratégica»³⁸.

Canadá (y Rusia, como se ha visto) trata de limitar el acceso a los asuntos de la zona exclusivamente a los Estados costeros, es decir, excluyendo también a Islandia, Finlandia y Suecia. Esto sin duda debilita la posición de la Unión Europea en el Ártico y también a la propia de la OTAN, que no gusta que se instale en la zona. No obstante, la falta de legislación es una ventana de oportunidad para que Gobiernos ajenos a la zona traten de implicarse en sus asuntos³⁹.

Dinamarca incorpora las contradicciones de su relación con Groenlandia y las islas Feroe que disponen de una amplia autonomía. El país es ejemplo de cómo el espacio ártico se solapa a otros espacios - en este caso al europeo - sin primar sobre ellos, contribuyendo tanto a su diversidad como a su identidad. Esta mezcla tiene como lógica consecuencia que la legislación de la Unión Europea no se aplique ni a las islas Feroe ni a Groenlandia por su autonomía respecto de los daneses.

La estrategia danesa tiene una clara perspectiva global, y las oportunidades económicas, los conocimientos científicos y la cooperación global son componentes claves de su política. Ha realizado inversiones importantes en los últimos años para reforzar su capacidad militar y planea crear una Fuerza de Respuesta Ártica. La presencia china en Groenlandia es vista con particular recelo por Estados Unidos que ha intentado adquirir esta isla, siendo tal petición una vez formulada públicamente rechazada por extravagante.

Dinamarca nos trae al papel de la Unión Europea en el Ártico. En sus relaciones con esta organización, los Estados árticos se dividen en tres categorías: los Estados miembros (Dinamarca, Finlandia y Suecia), los Estados asociados (Noruega e Islandia) y los socios estratégicos (Canadá, Estados Unidos y la Federación de Rusia). La Unión Europea ha participado intensamente en la

³⁸ <https://www.infobae.com/america/mundo/2019/09/11/canada-anuncio-un-plan-para-aumentar-su-presencia-militar-en-el-artico/>

³⁹ SÁNCHEZ ANDRÉS, Antonio. «Rusia y la geoestrategia del Ártico». *Real Instituto Elcano*. ARI 63/2010, 6 de abril de 2010.

dimensión nórdica colaborando con Rusia, Noruega, Islandia y Finlandia⁴⁰.

Todo esto ha ocasionado un efecto rebote que ha traído un incremento en la cooperación con la Unión Europea, e incluso la creación de una «ventana ártica» en la Dimensión Septentrional de la Política Europea de Vecindad⁴¹. Sin embargo, se va a ver excluida formalmente de estas políticas por el veto canadiense a su ingreso en el Consejo Antártico como observador, a causa de su embargo sobre productos importados derivados de focas.

Así, frente al éxito chino, encontramos el desencanto europeo. Y es que la Unión Europea ha sido un actor tradicionalmente interesado en el Ártico. Su contribución al desarrollo económico, científico y social de la zona es notable. Los intereses de la Unión Europea en la región ártica abarcan diferentes aspectos como el medio ambiente, la energía, el transporte y las pesquerías. En consonancia con ello, la Unión Europea aspiró a influir en su reglamentación jurídica, cosa que no fue posible por las reticencias tanto de Canadá como de Rusia que en 2008 frenaron tal posibilidad⁴².

Contra sus deseos se ha producido una relativa involución de las políticas de la Unión Europea hacia la región o un tope, pese a los Estados partes de la Unión Europea que son Estados árticos —Dinamarca, Finlandia y Suecia— y que evidentemente están interesados en ella. De esta forma, los intereses de la Unión Europea en la región ártica comenzaron centrándose en los aspectos medioambientales, principalmente relacionados con el fenómeno del cambio climático. Posteriormente, ha ido orientándose hacia los aspectos geopolíticos y estratégicos de dicho espacio, integrándolos en el diseño de su política marítima para perder fuerza posteriormente⁴³.

⁴⁰ CONDE PÉREZ, Elena. «El régimen de los espacios polares. El espacio ártico», en PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen; Cebada Romero, Alicia; y MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M (dir.), *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, Editorial Trotta, 2017. <https://www.investigadoresporelmundo.com/data/100254/assets/Elena%20Conde%20Perez%20El%20regimen%20de%20los%20espacios%20polares@1541512405303.pdf>

⁴¹ CINELLI, Claudia. «La “Cuestión ártica” y la Unión Europea», *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 2009, pp. 138-163.

⁴² VV. AA. «Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur». Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

⁴³ CONDE PÉREZ, Elena. «Geopolítica del Ártico. Especial referencia de los intereses de España en la región ártica» en VV. AA, «Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur». Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

Es obvio que cualquier país del hemisferio que nos ocupa mira con interés hacia el norte, y España no podía ser menos. Sin embargo, dichos intereses no parecen haberse definido claramente, salvo en lo que se refiere a pesquerías y a la investigación científica.

Y es que no hay una percepción en nuestro país de las eventuales oportunidades de negocio que se derivan de los cambios que están teniendo lugar en el área; tampoco hay asentada una cultura ni un conocimiento adecuado de una región que, de común, se presenta a la opinión pública impregnada de un cierto exotismo y aventura; es más, a juicio de algunos expertos es preciso incentivar más a las empresas que, de natural, tienden a quedarse en entornos cómodos, próximos y conocidos, e ignoran otras opciones y los eventuales mecanismos para hacerlas posibles.

Esto es más difícil aún cuando se formulan en términos de posicionamiento y en clave de futuro o de cambio. Por poner ejemplos de posibles ventanas de oportunidad, reseñar que nuestro tráfico portuario se verá sin duda afectado por la apertura de nuevas rutas, la industria de construcción naval tendrá un nuevo campo para la investigación y desarrollo, y habrá, además, nuevos desafíos para los recursos pesqueros y energéticos con el cambio climático⁴⁴.

España tiene intereses en la región, para empezar referidos a los hidrocarburos (la seguridad energética es siempre un factor a considerar y la empresa Repsol⁴⁵ se encuentra presente) y a la investigación que se está llevando a cabo en ella y en la que toma parte activa. Estos se materializan en el Comité Polar español, así como en distintas expediciones y proyectos. No es menor reconocer aquí el papel del Ministerio de Defensa en la urdimbre de la relación de nuestro país con el Ártico, completada por las publicaciones que sobre el área se presenta, muchas de ellas fruto de la labor del Instituto Español de Estudios Estratégicos. El Ministerio de Asuntos Exteriores cuenta con un embajador para Asuntos Polares y del Ártico.

⁴⁴ CONDE PÉREZ, Elena. «Geopolítica del Ártico. Especial referencia de los intereses de España en la región ártica», en VV. AA, «Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur». Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

⁴⁵ VELÁZQUEZ LEÓN, Sonia. «La internacionalización del hielo: nuevos actores en el Ártico», Instituto Español de Estudios Estratégicos. DIEEA 024/2015. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO24-2015_Artico_SoniaVelazquez.pdf

En lo que se refiere a las pesquerías, recordar que el 5 % de las capturas totales tienen lugar en el Ártico. No olvidemos que el exclusivismo nacionalista de Canadá condujo, a mitad de los noventa, al conflicto del fletán, cuando este país amplió unilateralmente su Zona Económica Exclusiva más allá de las 200 millas.

En este sentido, existe hoy el riesgo derivado de una progresiva ampliación de las plataformas continentales y con ello, el posible cambio en el régimen internacional de las aguas. También en este terreno, y hasta una relativamente reciente mejora sustancial fruto de un Memorándum de Entendimiento suscrito en 2013, nuestro país ha confrontado con Noruega en cuyas aguas se desarrolla parte de la actividad pesquera⁴⁶.

Esto enlaza con la idea de que España tiene también intereses políticos en el área. Para empezar tiene que fomentar en lo posible un régimen jurídico para la región que resulte favorable a sus intereses económicos o, cuanto menos, que no sea incompatible con ellos, proporcionando seguridad jurídica a las empresas y beneficiándose de la accesibilidad que está ofreciendo el cambio climático, ya sea en términos de recursos o en términos de transporte. Se deben defender los intereses y oportunidades de las empresas españolas y dar cuenta en la zona de sus potencialidades favoreciéndose su implicación en la región⁴⁷.

España cuenta con la condición de observador en el Consejo Ártico. En este sentido, nuestro país debe promover el internacionalismo, ya que la intervención de organismos multilaterales podrá facilitar un mayor entendimiento y el alivio de las tensiones existentes en la región, mientras al hilo de ello trae al Ártico a su contexto nacional⁴⁸.

⁴⁶ CONDE PÉREZ, Elena. «Geopolítica del Ártico. Especial referencia a los intereses de España en la región ártica», en VV. AA, «Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur». Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

⁴⁷ CONDE PÉREZ, Elena. «Geopolítica del Ártico. Especial referencia a los intereses de España en la región ártica», en VV. AA, «Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur». Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

⁴⁸ MORERA CASTRO, María. «Los intereses de España en el Ártico», Instituto Español de Estudios Estratégicos DIIIEE058, 9 de junio de 2016. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIIIEE058-2016_Espana_Artico_MariaMorera.pdf

Conclusiones y prospectiva

Toda alteración del *statu quo* internacional resulta potencialmente conflictiva; no en vano, la guerra es una reordenación sangrienta de las relaciones geopolíticas. Y como sostiene Elena Conde y puede apreciarse, el cambio climático a través del deshielo ha roto con la lejanía y marginalidad propias de esta región. Como servidumbre transforma constantes en variables — en este caso evidente hasta con el paso del estado sólido (hielo) a líquido (agua)—, alterando los fundamentos socioeconómicos del entorno geográfico y haciendo previsible que en un futuro no muy lejano la actividad humana sea mucho más intensa, lo que incrementa la relevancia estratégica del espacio ártico⁴⁹.

Así, la falta de acuerdo sobre la soberanía en los mares árticos, el descubrimiento de importantes recursos en su subsuelo, la mejora de los accesos, que el cambio climático trae consigo, las rutas comerciales que se han de abrir, hacen prever, en esta tierra en parte aún ignota, la aparición de futuros litigios. Todo lo cual implica un mayor nivel de efervescencia internacional.

Esta dificulta la gobernabilidad que los ingentes retos que han de afrontarse demanda, entorpeciendo su amejoramiento, ya sea con fórmulas *ad hoc* como el Tratado Antártico o mediante el reforzamiento del Consejo Antártico, que es un instrumento cooperativo y de *Soft Law*. No en vano, la falta de gobernabilidad favorece las lógicas de poder en un espacio en el que existe una distribución asimétrica del mismo.

Con todo, el Ártico ha sido incorporado al proceso de globalización y sometido a sus dinámicas; ya no es ni puede ser un cantón aparte. Y es hasta natural: por ejemplo, el clima en la región condiciona el del conjunto de Eurasia.

Consecuentemente, la correcta comprensión de su situación no puede hacerse únicamente en clave local sino efectuarse dentro de las lógicas globales. Los Estados árticos han de encontrar un equilibrio entre regionalizar algunos asuntos y excluir a los Estados no miembros del Ártico; e internacionalizar otros temas al tiempo que incluir a países no miembros del Consejo Ártico en el

⁴⁹ CONDE PÉREZ, Elena. «El régimen de los espacios polares. El espacio ártico», en PÉREZ GONZÁLEZ, Carmen; Cebada Romero, Alicia; y MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (dir.), *Instrumentos y regímenes de cooperación internacional*, Editorial Trotta, 2017. <https://www.investigadoresporelmundo.com/data/100254/assets/Elena%20Conde%20Perez%20El%20regimen%20de%20los%20espacios%20polares@1541512405303.pdf>

proceso decisorio⁵⁰. En la lógica de la globalización, el Ártico no pertenece en exclusiva a los Estados árticos por más que contribuya a su identidad.

El análisis de la situación actual tampoco puede reducirse únicamente a la clasificación de los actores en dos bloques antagónicos, al igual que sucedía durante la Guerra Fría; la historia no se repite sino como farsa. Estos bloques estarían eventualmente constituidos por Rusia y el resto de los actores. La cuestión es que en el segundo bloque todos los actores cuentan con sus propios y legítimos intereses y pugnan por ello; incluso los hay como China que paradójicamente sirven a modo de puente entre ambos. A este espacio se suman organizaciones como la OTAN y la Unión Europea, que cuentan con sus propias dinámicas.

Así, el Ártico tiene un gran peso en el discurso de construcción canadiense que incorpora *tícs* de gran potencia, pero la presencia del país en este océano no resulta comparable a la rusa. Dinamarca queda lejos de Groenlandia, lo que somete a un importante estrés a su relación por la autonomía y suscita el interés de otros actores presentes en la zona. La proximidad de la península escandinava y Finlandia a territorios estratégicos rusos hace que hayan de soportar una importante presión de ese país.

La presencia china en la región es fruto de una política compendiosa y de «ascenso pacífico» que le permite relacionarse con Rusia y con miembros de la OTAN a un mismo tiempo. Ello es posible por su capacidad de financiación y un proceder híbrido, es decir, diferente según el plano considerado. De este modo, diversifica y asegura los recursos y rutas que su necesidad demanda.

China proporciona a Rusia las bases tecnológicas y el capital para la explotación de los hidrocarburos, permitiéndole escapar a las sanciones derivadas de su actuación en Ucrania y afianzarse en el mercado internacional sobre la base de su capacidad de control de un mayor porcentaje de recursos. Su rivalidad geopolítica con Estados Unidos se traslada aquí a clave local.

Rusia es heredera histórica y emocional de la antigua URSS y, con ello, de sus agravios y fobias; siente su seguridad concernida por la expansión de la OTAN a su entorno cercano. La asertividad que viene desplegando especialmente desde 2008 en sus relaciones con Occidente ha puesto de manifiesto su voluntad de

⁵⁰ VV. AA. «Documentos de Seguridad y Defensa 66 Geopolítica del Ártico. Dos visiones complementarias. España-Singapur».

volver a ocupar un relevante lugar en la geopolítica global, pese a que este no corresponda a sus capacidades económicas actuales. Considera el Ártico como su patio trasero y pretende evitar su involucramiento estratégico, derivado de la accesibilidad que el deshielo trae consigo. Además, y no es menor, este área le proporciona un 20 % de su PIB.

En el Ártico existen contradicciones y se ha generado una suerte de rivalidad por el acceso a los recursos, pero, con todo, no existen importantes diferendos territoriales. La lucha entre Estados se realiza en clave de futuro y en términos de Derecho Internacional, sobre la base de un cambio que aún no se ha materializado completamente. Pero, aunque se plante en términos jurídicos, no debe perderse nunca de vista que nos encontramos ante enfrentamientos políticos.

Con todo no puede ignorarse, es más debe realizarse por su realidad, que la fórmula que hasta ahora ha prevalecido en la región es la cooperación. No obstante, tampoco puede pasarse por alto el intenso proceso de militarización que se ha producido en esta durante los últimos años.

Estamos, pues, ante un espacio en el que conviven al mismo tiempo militarización y cooperación; puede ser un ejemplo de este espíritu tan profundamente contradictorio las relaciones que se han detallado entre Noruega y Rusia. Es esperable que prevalezca, como hasta ahora, la racionalidad, pero cuando el factor humano interviene en la ecuación nada es seguro. Recordando el dictado del maestro Sun Tsu: «Ten cerca a tus amigos y mucho más cerca a tus enemigos».

Cronología

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTOS
1553	Comienza la búsqueda del Paso del Noreste.
1585	Exploración del estrecho de Davis.
1725	Primera expedición a Kamchatka.
1773	Primera expedición al Polo Norte.
1878	Comienza la exploración de la Groenlandia profunda.
1907	Teoría de los Sectores.

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTOS
1947	Comienza la Guerra Fría.
1959	Tratado Antártico.
1982	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
1987	Declaración de Múrmansk del premier Gorbachov.
1991	Fin de la Guerra Fría.
1996	Se crea el Consejo Ártico.
2007	Reanudación de las patrullas aéreas rusas en la zona del Ártico.
2008	El Consejo Ártico acuerda la aplicabilidad al Ártico de la aplicabilidad de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
2010	Acuerdo entre Rusia y Noruega sobre el mar de Barents.
2014	Se establece un Mando Estratégico Conjunto ruso para el Ártico.
2017	Maniobras navales ruso-chinas.

Capítulo segundo

El agua del Tíbet: un recurso vital para China

María del Mar Hidalgo García

Resumen

Para conseguir el propósito de ser la primera potencia mundial en 2050 China debe afrontar el problema del aumento de la demanda de agua y energética, por lo que el Tíbet se ha convertido en una cuestión de supervivencia y una región clave para su seguridad hídrica. El control que ejerce sobre el Tíbet le permite ejercer de potencia hidrohegemónica, al controlar las cabeceras de los principales ríos asiáticos.

La gestión de estas aguas compartidas es un tema crítico, ya que, aunque el agua casi siempre es un factor de cooperación, también puede convertirse en un factor de conflicto. Si bien la política china a este respecto ha sido mejorar la colaboración con sus vecinos ribereños por sus propios intereses políticos y económicos, algunos de ellos perciben el afán controlador de recursos hídricos y la acusan de estar realizando una sigilosa guerra de agua.

Palabras clave

China, Tíbet, Mekong, Lancang, Brahmaputra, conflictos hídricos.

Abstract

To achieve the goal of being the first world power in 2050, China must face the problem of increasing demand for water and energy. Tibet has become a matter of survival and a key region for its water security. The control it exercises over Tibet allows it to exercise a hydro-hegemonic power by controlling the headwaters of the main Asian rivers.

The management of these shared waters is a critical issue since, although water is almost always a cooperative factor, it can also become a conflict factor. While Chinese policy in this regard has been to improve collaboration with its riverside neighbors for their own political and economic interests, some of them perceive the desire to control water resources and accuse it of waging a stealthy water war.

Keywords

China, Tíbet, Mekong, Lancang, Brahmaputra, conflictos hídricos.

Introducción

La disponibilidad total de agua de China se sitúa alrededor de los 2.000 metros cúbicos al año por persona, lo que supone, aproximadamente, un tercio de la media mundial. Según algunas estimaciones, China puede sufrir en las próximas décadas un déficit anual de 200.000 millones de metros cúbicos debido principalmente al incremento de la demanda de agua en el sector industrial y urbano. Sin embargo, estas cifras no son homogéneas en todo el territorio chino ya que la mayoría de las provincias que demandan más agua se sitúan en la costa este del país¹.

Además de este problema del déficit entre la demanda y el suministro, China afronta otro importante problema relacionado con sus recursos hídricos, como es la contaminación que afecta a más del 85 % de los cursos de agua de las principales ciudades y a un 80 % de las aguas subterráneas. La rápida urbanización está acelerando la degradación de los ecosistemas como lagos y humedales, provocando también un aumento de los riesgos de inundaciones².

Desde hace varias décadas los problemas de seguridad hídrica han sido motivo de preocupación para el Gobierno chino. En 2005, el entonces ministro de Recursos Hídricos declaró que China se enfrentaba al desafío de «luchar por cada gota de agua o morir»³. Y es que a pesar de que varias regiones de China se encuentran en situaciones de escasez de agua, el problema hídrico se relaciona más con el impacto que puede tener sobre el crecimiento económico de China, como señaló el primer ministro Wen Jiabao: «La supervivencia de la nación de China está amenazada por la pérdida del suministro de agua»⁴.

China tiene el 20 % de la población mundial pero solo el 7 % de los recursos hídricos⁵, por lo que la disponibilidad de agua es de las más bajas del mundo. Esta desproporción unida a su crecimiento económico que demanda grandes cantidades de este recurso vital puede desembocar en un aumento de las tensiones

¹ <https://www.eastasiaforum.org/2018/06/28/chinas-water-wars/> Fecha de consulta: 15 de julio de 2020.

² *ídem*.

³ <https://chinadialogue.net/en/climate/10583-china-is-heading-towards-a-water-crisis-will-government-changes-help/> Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2020.

⁴ http://www.iberchina.org/files/2018/China_s_looming_water_crisis.pdf. Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2020.

⁵ *ídem*.

por el agua tanto a nivel interno como externo, dificultando las relaciones con sus países vecinos. Y aunque el agua haya sido a nivel global una fuente de colaboración, en el caso de China puede resultar ser una fuente de disputas o una herramienta para utilizar una diplomacia coercitiva.

En China, la demanda de agua crece un 10 % anual en la mayoría de las ciudades y más de un 5 % anual en su uso industrial. Además de la escasez, uno de los mayores problemas relacionados con el agua que afronta China es la contaminación. Más de la mitad de la población bebe agua contaminada con residuos orgánicos y más del 75 % del agua superficial no es adecuada para uso potable ni para pescar. Un 30 % del agua ni siquiera es adecuada para la agricultura ni para la industria.

Por este motivo —casi de supervivencia— la región del Tíbet es una región crítica para China. La altitud a la que se encuentra de la meseta tibetana hace que sea una zona que presenta grandes glaciares, extensos lagos alpinos y enormes cascadas. Estas reservas hídricas abastecen de agua a una gran parte de la población mundial ya que son cabecera de los principales ríos de Asia, incluyendo el río Amarillo, el Yangtze, el Mekong, el Yarlung Tsangpo-Brahmaputra, el Salween y el Sutlej, entre otros.

La meseta tibetana es la meseta más grande y de mayor altitud del mundo. Situada en el centro de Asia, se encuentra rodeada por las montañas más altas del planeta: al oeste por la cordillera de Karakorum, al norte por la cadena montañosa de Kunlun y al sur por la cordillera de los Himalayas. De este a oeste esta meseta se extiende por 2.500 km, ocupando una superficie de 2,5 millones de kilómetros cuadrados⁶.

Esta enorme meseta, junto con la cordillera del Himalaya, el Hindu Kush, los Pamir y las montañas Tian Shan, forman parte del conjunto montañoso del Himalaya (*HKH* por sus siglas en inglés) del conocido como «el tercer polo» ya que contiene las terceras reservas más grande de agua dulce, por detrás del Ártico y de la Antártida⁷. El conjunto de esta región abarca 5 millones de km², presenta una altitud media de 4.000 metros y en ella se en-

⁶ https://www.atc.org.au/wp-content/uploads/2018/07/ATC_Environment_Report_2016_update.pdf Fecha de consulta: 20 de julio de 2020.

⁷ <https://public.wmo.int/en/resources/bulletin/third-pole-climate-warming-and-cryosphere-system-changes>. Fecha de consulta: 20 de julio de 2020.

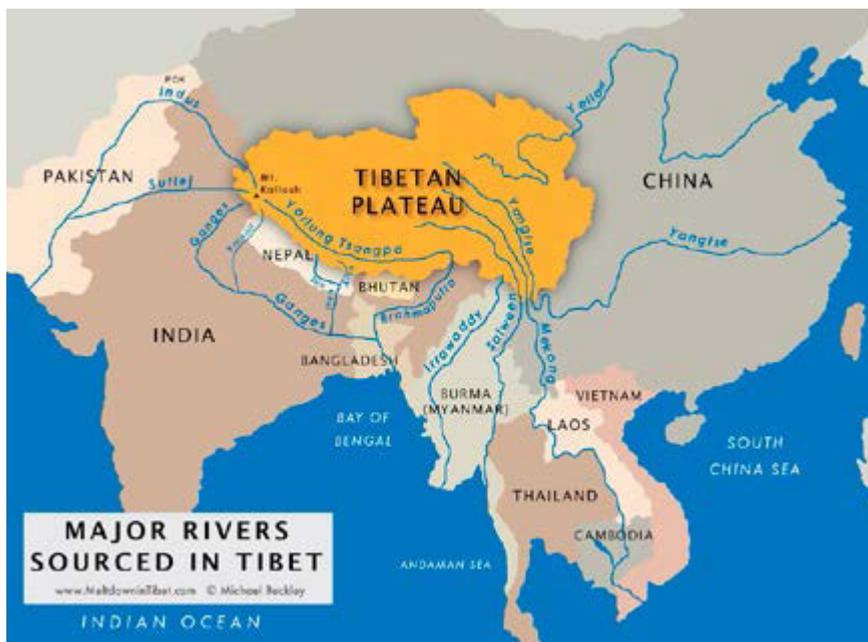


Figura 1. Los ríos que nacen en la meseta tibetana. Fuente: https://www.meltdownintibet.com/images/plateaumap_lg.jpg

cuentran más de 100.000 km² de glaciares⁸. Esta región también recibe el nombre de «Las torres de agua de Asia» ya que es fuente de diez importantes ríos de Asia: el Amu Darya, Brahmaputra (Yarlungtsanpo), el Ganges, el Indo, el Irrawaddy, el Mekong (Lancang), el Salween (Nu), el Tarim (Dayan), el Yangtse (Jinsha) y el río Amarillo (Huanghe). Las cuencas de estos diez ríos cubren una extensión de 9 millones de km², de los cuales 2,8 millones de km² se encuentran en la región en el Sistema de los Himalayas. A lo largo de sus cauces, millones de personas dependen de estos ríos para uso doméstico, agricultura, generación de electricidad y para la industria. Todos estos ríos se nutren del agua de lluvia, del deshielo y de las aguas subterráneas⁹.

El Sistema de los Himalayas es, por tanto, una región crítica para la seguridad hídrica y el desarrollo socioeconómico de los países situados en las cuencas de sus ríos. Aproximadamente, una

⁸ T. YAO and col. *Third Pole Environment (TPE)*. Environmental Development, Vol 3, July 2012, pp. 52-64. Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2020.

⁹ <https://www.grida.no/resources/6702>. Fecha de consulta: 20 de julio de 2020.

quinta parte de la población mundial depende del agua del tercer polo, lo que supone un PIB de unos 12.700 billones de dólares¹⁰.

De los diez ríos que nacen en la meseta tibetana, ocho son transfronterizos y fluyen a través de dieciséis países: China, India, Nepal, Tayikistán, Pakistán, Afganistán, Bután, Myanmar, Bangladesh, Camboya, Tailandia, Turkmenistán, Vietnam, Uzbekistán, Laos y Kirguizistán. Entre todos ellos existe una gran diferencia en cuanto a la dependencia del agua, siendo Turkmenistán el que presenta un mayor grado con un 97 %.

Desde un punto de vista geográfico e hidrológico, la meseta tibetana suele hacer mención al lugar en donde se encuentra el Tíbet, existiendo una correlación entre esta meseta y el área tibetana desde un punto de vista histórico, étnico y cultural. Por lo tanto, las tres provincias del Tíbet (Ü-Tsang, Amdo y Kham) ocupan más o menos la extensión de la meseta tibetana.

En la actualidad, el Gobierno chino ha dividido esta área tibetana en varias áreas separadas desde un punto de vista administrativo: la denominada Región Autónoma del Tíbet (que incluye casi la mitad del Tíbet histórico, con la provincia de Ü-Tsang y parte de Kham), Qinghai, dos Prefecturas autónomas tibetanas y un condado tibetano autónomo en Sichuan, una prefectura autónoma tibetana y un condado autónomo tibetano en Gansu y dos Prefecturas autónomas en Yunnan¹¹.

Desde un punto de vista hidrológico, China cuenta con una posición privilegiada ya que es la potencia hidrohegemónica de la región, tras la ocupación del Tíbet en 1950. China comparte más de cuarenta cursos de agua superficiales y más de veinte acuíferos con sus diecisiete vecinos¹². La gestión de estas aguas compartidas es un tema crítico ya que, aunque el agua casi siempre es un factor de cooperación, también puede convertirse en un factor de conflicto. Si bien la política China a este respecto ha sido mejorar la colaboración con sus vecinos ribereños, algunos de ellos perciben el afán controlador de recursos hídricos y la acusan de estar realizando una sigilosa guerra de agua.

Además, al igual que sucede con los otros dos polos, el Sistema de los Himalayas está sufriendo los efectos del calentamiento

¹⁰ <https://public.wmo.int/en/resources/bulletin/third-pole-climate-warming-and-cryosphere-system-changes> Fecha de consulta: 20 de julio de 2020.

¹¹ https://www.atc.org.au/wp-content/uploads/2018/07/ATC_Environment_Report_2016_update.pdf. Fecha de consulta: 2 de octubre de 2020.

¹² <https://www.chinawaterrisk.org> Fecha de consulta: 2 de octubre de 2020.

global de forma más acelerada que en otras regiones del planeta. Estos cambios pueden alterar las interacciones entre la atmósfera, la criosfera, la hidrosfera y biosfera de toda la zona. A este problema se une la construcción de grandes proyectos hidroeléctricos y de desviación de agua, así como la minería sin regularización que amenazan con provocar una crisis por los recursos hídricos entre Estados que comparten cuencas hidrográficas¹³.

Antecedentes

Además de una barrera de protección física desde un punto de vista geográfico, el Tíbet es una cuestión vital para China debido a los recursos hídricos y minerales presentes en la zona. Por este motivo, China no renunciará a ejercer su dominio sobre el Tíbet a pesar de las presiones que se realizan a nivel internacional en defensa de los valores culturales y sociales del pueblo tibetano.

Aunque el presente capítulo se centre en los posibles conflictos por el control de agua de los ríos que nacen en la meseta tibetana, es necesario repasar brevemente la historia de la relación entre el Tíbet y China sobre la región, ya que es clave para entender el poder hidrohegemónico que ostenta el gigante asiático frente a sus vecinos de cuenca.

Para China, el Tíbet es una parte inalienable del territorio chino y considera que los tibetanos siempre han sido parte de la gran familia china multinacional. El llamado asunto de «la independencia de Tíbet» es originalmente un producto de la agresión de naciones imperialistas¹⁴.

Desde el siglo XIII, el Tíbet formaba parte del Imperio mongol y disfrutaba de una relativa autonomía, motivada por las duras condiciones climáticas y orográficas. A mediados del siglo XIX, el dalái lama llegó a cerrar fronteras a los extranjeros en vista de que tanto rusos como británicos mostraban cierto interés en Asia Central. Para los segundos, el Tíbet era considerado una región «amortiguadora» para evitar que la amenaza rusa colindara con la India.

La dificultad del terreno retrasó la presencia de los británicos en el Tíbet pero finalmente accedieron, obligando al Dalai a huir a la India

¹³ SHRESTHA, A., y GHATE, R. (2016). *Transboundary water governance in the Hindu Kush Himalaya region: Beyond the dialectics of conflict and cooperation*. HI-AWARE Working Paper 7. Kathmandu: HI-AWARE.

¹⁴ <http://www.embajadachina.org.pe/esp/ztl/zgxz/t423776.htm> Fecha de consulta: 20 de octubre de 2020.

y a firmar un acuerdo comercial para desplazar a su rival ruso. En 1906 se firmó la Convención entre China y Gran Bretaña, en la que esta última declaraba no interferir en el Tíbet a cambio de una indemnización. La importancia de este acuerdo radica en que constituye la base sobre la que China argumenta sus derechos sobre el Tíbet.

Aunque durante los primeros años se facilitó la vuelta del dalái lama, poco a poco China mostraba una mayor ambición en ejercer el Gobierno del Tíbet, por lo que de nuevo el dalái lama se vio obligado a huir. La situación dio un giro con la declaración de la República de China. Volvió el dalái lama y China retiró su presencia de la región. Para el Tíbet este hecho constituyó un reconocimiento a su independencia por parte de China, mientras que para esta este suceso ha sido considerado como un paréntesis en la soberanía de la región ya que su intención no era en ningún momento dejar de ejercerla.

En 1912, el Tíbet declaró su independencia pero, finalmente, en 1950 China ocupó el territorio por la fuerza y se produjo la anexión con la firma del acuerdo conocido como «Acuerdo de los diecisiete puntos para la liberación pacífica del Tíbet» firmado por un dalái lama de tan solo 15 años. En este acuerdo Pekín pedía que el Tíbet reconociera pertenecer al territorio chino y a cambio China se comprometía a aceptar el sistema político del Tíbet, el estatus del dalái lama y a mantener las estructuras autóctonas tibetanas. El Acuerdo estableció para el Tíbet una Administración autónoma dirigida por el dalái lama.

Durante los años siguientes se produjeron expropiaciones de monasterios, así como diversas acciones contra distintos sectores de la sociedad tibetana, a la que China consideraba feudal. El descontento de la población tibetana provocó la revuelta del Litang en 1959, en la que se produjeron miles de víctimas. El resultado fue el exilio del dalái lama, la pérdida de las posesiones de los monjes y la aristocracia tibetana, y ataques a la cultura y vida social tibetana.

En 1965 el territorio tibetano se reorganizó como la Región Autónoma del Tíbet, pasando a ser una región administrativa de igual estatus jurídico que cualquier otra provincia china. En los años posteriores, el Tíbet sufrió la represión de todo aquello que fuera budista e incluso se fomentó la migración de población china a la región¹⁵.

La llegada al poder de Den Xiaoping en 1978 ofreció un punto de flexión al permitirse la libertad religiosa y la apertura de miles de templos budistas, todo ello sin dejar de ejercer la soberanía sobre el Tíbet.

¹⁵ <https://vaventura.com/divulgacion/historia/breve-historia-del-conflicto-tibet-china/> Fecha de consulta: 10 de julio de 2020.

Desde entonces, son muchos los sucesos, revueltas y acusaciones de vulneración de los derechos humanos, pero lo cierto es que han tenido lugar varias rondas de negociación entre el Gobierno chino y las autoridades tibetanas acerca del futuro del Tíbet. El resultado es que el dalái lama acepta la presencia militar de China y renuncia a la independencia política pero reclama una autonomía cultural y religiosa¹⁶.

En 2006 China finalizó la línea de ferrocarril que conecta Golmud y Lasa. Se trata de uno de los ferrocarriles más altos del mundo, de gran dificultad en su construcción pero de gran interés económico para China ya que le permite transportar bienes y equipos desde y hacia el Tíbet de forma más rápida y barata. Esta infraestructura ha facilitado a China la explotación de recursos minerales y la construcción de grandes embalses¹⁷.

La presencia de agua y de recursos naturales en el Tíbet son claves para entender el interés de China en seguir ejerciendo la soberanía de la región. Se podría decir que es como el corazón que debe latir para continuar con la propia supervivencia de esta potencia asiática.

Esta soberanía sobre el Tíbet le ha permitido a China estar en una posición privilegiada en cuanto al control de los recursos hídricos que discurren por cuencas transfronterizas, entre los que se incluyen India y los países del sudeste asiático.

En 1997 se aprobó la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación, entrando en vigor en 2014 tras la firma de Vietnam. China fue uno de los tres países que votó en contra, argumentando que era necesario dar más relevancia a la soberanía y su desacuerdo con los mecanismos establecidos para la resolución de disputas¹⁸.

La Convención establecía tres reglas principales:

- Factores pertinentes en una utilización equitativa y razonable (artículos 5, 6, 7).
- Obligación de no causar daños sensibles (artículo 7).
- Intercambio regular de datos y de información (artículo 9).

¹⁶ http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEE063-2015_Tibet_CarolinaAlberto.pdf. Fecha de consulta: 3 de octubre de 2020.

¹⁷ <https://www.equaltimes.org/la-rapina-del-agua-del-tibet-por#.X2249D9xeUk> Fecha de consulta: 3 de octubre de 2020.

¹⁸ <https://www.chinawaterrisk.org/opinions/chinas-water-sharing-treaties-reciprocity-in-practice/> Fecha de consulta: 4 de septiembre de 2020.

De forma general, los Estados situados agua arriba basan sus intereses en el principio de uso razonable y equitativo, mientras que los países de aguas abajo se centran en el principio de la obligatoriedad de no causar daño.

Desde el punto de vista de la cooperación y a pesar de que China votó en contra de la Convención, existen acuerdos de gestión conjunta de las cuencas transfronterizas de los ríos que se originan en el Tíbet. Sin embargo, estos acuerdos parecen no ser suficientes para gestionar de forma equitativa las aguas compartidas en esta región asiática, en un entorno de rápido crecimiento económico y con una demanda en alza en recursos hídricos y energéticos.

Situación actual

Durante las últimas décadas, China ha alcanzado un impresionante desarrollo económico que le ha llevado a situarse como la segunda economía mundial. Sin embargo, a medida que la región se desarrolla están surgiendo problemas medioambientales que hacen peligrar el modelo económico que ha sido la base de este crecimiento. Entre estos problemas se pueden citar: la contaminación y escasez de los recursos hídricos y la influencia del cambio climático.

El calentamiento global es particularmente evidente en la región de los Himalayas, donde el aumento de la temperatura está derritiendo los glaciares y reduciendo las nevadas con unas consecuencias muy negativas para los ríos que transcurren por territorio chino, tanto los propios como los de las cuencas compartidas con sus vecinos.

Desde hace varios años, China se ha convertido en el líder mundial en construcción de presas. Casi la mitad de las 58.000 presas del mundo son chinas¹⁹. Con estos megaproyectos hidrográficos China pretende alcanzar sus ambiciones climáticas de reducción de gases de efecto invernadero, así como satisfacer su creciente demanda de recursos hídricos. Pero, además, la construcción de presas sobre ríos internacionales le otorga cierta capacidad para utilizar las aguas transfronterizas como una herramienta de diplomacia coercitiva contra sus vecinos²⁰. Sin embargo, también

¹⁹ <https://gjia.georgetown.edu/2020/06/16/china-leverages-tibetan-plateaus-water-wealth/> Fecha de consulta: 3 de octubre de 2020.

²⁰ [https://gjia.georgetown.edu/2020/06/16/china-leverages-tibetan-plateaus-water-wealth.](https://gjia.georgetown.edu/2020/06/16/china-leverages-tibetan-plateaus-water-wealth/) Fecha de consulta: 4 de septiembre de 2020.

hay espacio para la colaboración, aunque como es característico en la política internacional de China los acuerdos relacionados con el agua no son multilaterales, sino que tienen una aproximación de «un país, un tratado»²¹.

La cuenca del Lancang-Mekong

El río Mekong (Lancang en chino) nace en la meseta tibetana, en territorio chino. Sus 4.350 km de longitud transcurren por otros cinco países del sudeste asiático: Tailandia, Myanmar, Camboya, Vietnam y Laos. Alrededor de 60 millones de personas dependen del río y de sus recursos²².

El Mekong es vital para la seguridad alimentaria y supervivencia de las poblaciones que se encuentran en su cauce, ya que proporciona el 80 % de las proteínas que se consumen por 60 millones de personas que habitan en la región. Además, el río Mekong es rico en biodiversidad y sus aguas constituyen la mayor pesquería de agua dulce del mundo con un valor de 17.000 millones de dólares al año²³. La cuenca del río Mekong también es rica en recursos energéticos y minerales entre los que se incluyen el petróleo y gas, así como oro, cobre, plomo, zinc, fosfato, potasio, carbón y piedras preciosas.

El rápido crecimiento económico y demográfico, tanto de China como de los países del sudeste asiático, están provocando la explotación insostenible de los recursos relacionados con el río, como el agua, la pesca, la energía y la madera. Además, la reciente construcción de embalses y centrales hidroeléctricas junto con la deforestación y el tráfico ilegal de fauna salvaje contribuyen a que las poblaciones de la cuenca se encuentren también en situaciones de creciente inestabilidad debido a la disminución de la productividad agrícola, el desempleo y la pobreza.

Desde un punto de vista medioambiental, la cuenca del Mekong se enfrenta a varios desafíos derivados de las consecuencias del cambio climático y de la contaminación. El río Mekong, al igual que otros ríos que nacen en el Sistema de los Himalayas, es muy vul-

²¹ <https://www.chinawaterrisk.org/opinions/chinas-water-sharing-treaties-reciprocity-in-practice/> Fecha de consulta: 4 de octubre de 2020.

²² <https://thediplomat.com/2020/09/how-meaningful-is-the-new-us-mekong-partnership/> Fecha de consulta: 10 de octubre.

²³ <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Catch-and-Culture/CatchCultureVol-21.3.pdf>

nerable a los impactos del cambio climático que se espera que incidan con más severidad en la región durante las próximas décadas.

Desde un punto de vista geoestratégico, la cuenca del Mekong se enfrenta a varios desafíos. En primer lugar, conviene resaltar el papel de potencia hidrohegemónica que ocupa China, controlando la cabecera del río, lo que le hace estar en continuas tensiones con los otros Estados situados aguas abajo, por la proliferación de embalses y centrales hidroeléctricas.

En segundo lugar, el Mekong juega un papel vital para las estrategias de expansión de las rutas de comercio y de suministros por parte de China. Dentro del ámbito de la iniciativa *One Belt One Road*, China considera la cuenca del Mekong como la puerta de salida hacia la península de Indochina y, por lo tanto, hacia el mar del Sur de China, por lo que parte de las pretensiones de China es aumentar la capacidad de navegación del río.

En tercer lugar, conviene destacar las tensiones que se producen en la parte baja de la cuenca ya que el Mekong forma parte de la frontera internacional entre Myanmar y Laos, así como entre Laos y Tailandia²⁴. La falta de delimitaciones de frontera en algunas zonas son fuente permanente de conflictos fronterizos. Debido a la baja presencia militar, estas zonas ofrecen un entorno adecuado para realizar actividades ilícitas, como el comercio de armas, el contrabando y el tráfico de personas y drogas.

El tráfico de drogas es un problema muy serio para los países de la cuenca del Mekong, especialmente en el denominado «triángulo de oro», entre Myanmar, Laos y Tailandia, que son los mayores productores de opio y metanfetamina. El río Mekong no solo es una fuente de recursos, sino que también constituye la vía principal para el transporte de las drogas.

En 1995, en vista de la posición de desventaja frente a China, los países de la cuenca baja: Camboya, Laos, Tailandia y Vietnam establecieron la Comisión del río Mekong para trabajar conjuntamente y garantizar el desarrollo sostenible del río²⁵ según se recoge en el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible del río Mekong²⁶ firmado ese mismo año. Este acuerdo está en concordancia con la Convención de Naciones Unidas sobre el

²⁴ <https://riosdelplaneta.com/rio-mekong/> Fecha de consulta: 4 de octubre de 2020.

²⁵ <https://www.mrcmekong.org/> Fecha de consulta: 4 de octubre de 2020.

²⁶ Para ver el texto: <http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/policies/agreement-Apr95.pdf>

derecho de los cursos de agua internacionales, ya que el artículo 5 del mismo obliga a los Estados miembros a utilizar el agua de forma razonable y equitativa; el artículo 7 también establece el requisito de prevenir efectos adversos sobre el desarrollo de la zona. Además, el artículo 8 hace responsables a los Estados de los daños que puedan causar a otros Estados miembros conforme



Figura 2. La cuenca de Lancang-Mekong. Fuente: Creative Commons.

al derecho internacional. El establecimiento de la Comisión ha conseguido dos objetivos principales. Por un lado, la unión de los países de la cuenca baja frente a China y, por otro, China puede encontrar un solo interlocutor, ya que aunque no forma parte de la Comisión figura como observador.

Basada en el Acuerdo de Cooperación, la misión principal de la Comisión del Mekong es el intercambio de información entre los Estados miembros, así como dotar de un mecanismo para que un Estado notifique y someta a consulta su intención de llevar a cabo un proyecto de construcción de una presa en el río.

Esta cooperación ha dado paso a una mayor integración y entendimiento entre todos los países de la cuenca del Lancang-Mekong, como prefiere llamarlo China. En 2012, Tailandia propuso una iniciativa para alcanzar un desarrollo sostenible de toda la cuenca, obteniendo una respuesta positiva por parte de China. Surgió así el Marco de Cooperación Lancang-Mekong (*Lancang-Mekong Cooperation, LMC*, por sus siglas en inglés)²⁷ en 2016. Este marco comparte una visión de *shared driver, shared future* y con él se pretende ofrecer y fomentar el desarrollo de la región con una cultura de igualdad, confianza, asistencia mutua y afinidad.

El *LCM* se basa en tres pilares: seguridad y político, desarrollo sostenible y cultural y social. Tiene cinco áreas prioritarias en las que además de los recursos hídricos se focaliza en la conectividad, la capacidad de producción, cooperación económica transfronteriza y reducción de la pobreza.

A pesar del establecimiento de este marco de cooperación para el desarrollo de la región del Mekong, los principales rivales estratégicos de China, como India y Estados Unidos, siguen argumentando que el Gobierno chino podría utilizar el agua como una herramienta geopolítica para ejercer una diplomacia coercitiva. Unas acusaciones basadas en estudios científicos.

A finales de 2019 se notó una disminución del nivel de agua del río Mekong. Los Estados de la Comisión de Mekong lo atribuyeron a la lluvia insuficiente debido al retraso en la aparición del monzón, así como a su retirada temprana debido a los efectos de la corriente de El Niño.

El impacto de esta sequía tuvo unas graves consecuencias para los países de la cuenca baja. Para Tailandia, uno de los mayores

²⁷ <http://www.lmcchina.org/eng/n3/2020/0904/c416294-9755278.html>. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

exportadores de azúcar del mundo, supuso unas pérdidas del 30 %. En Vietnam, la falta de caudal ha aumentado la intrusión salina, dañando los cultivos de arroz.

A pesar de que China también ha admitido que ha sufrido las duras consecuencias de la sequía, existen opiniones basadas en imágenes satelitales que argumentan que China no ha sufrido la sequía en la misma dimensión. Según un estudio publicado en abril de 2020²⁸, los investigadores establecen una comparativa entre el supuesto caudal natural del río teniendo en cuenta la cantidad de agua en la parte alta del Mekong y el real que llega a la parte baja, llegando a la conclusión de que la construcción de presas está alterando el caudal del río. Para ello, los investigadores han utilizado datos satelitales desde 1992 y 2019, estableciendo estimaciones de la altura del río en Chiang Saen, al norte de Tailandia.

Este estudio ha servido de prueba para que Estados Unidos acuse a China de estar acaparando agua del Mekong. Sin embargo, para China, e incluso la propia Comisión de Mekong, ponen en duda los datos ofrecidos por el estudio²⁹. Por su parte, China también ha realizado informes científicos argumentando que la sequía afecta a toda la cuenca y que las presas contribuyen a paliar los efectos de la escasez de agua.

En agosto de 2020 tuvo lugar de forma virtual el tercer encuentro de la plataforma de cooperación Lancang-Mekong. Este encuentro se celebró en un momento clave del estado del río, ya que por segundo año consecutivo está sufriendo nuevos récords de niveles mínimos. El nivel de agua está por debajo de los dos tercios y las lluvias también han decrecido un 70 %³⁰. En el encuentro, China accedió a compartir los datos hidrológicos con las naciones de la cuenca baja³¹. Con este importante paso, China consigue tres objetivos: seguir fortaleciendo la cooperación con los países de la cuenca, demostrar al resto del mundo quién ostenta el liderazgo de la región de la cuenca del Mekong y dejar en evidencia la manipulación de Estados Unidos sobre la información de la

²⁸ BASIST, A., y WILLIAMS, C. (2020). *Monitoring the Quantity of Water Flowing Through the Mekong Basin Through Natural (Unimpeded)*. Conditions, Sustainable Infrastructure Partnership, Bangkok.

²⁹ http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Understanding-Mekong-River-hydrological-conditions_2020.pdf Fecha de consulta: 14 de octubre de 2020.

³⁰ <https://thediplomat.com/2020/08/china-southeast-asian-leaders-meet-to-discuss-the-mekongs-plight/> Fecha de consulta: 14 de octubre de 2020.

³¹ https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1809126.shtml Fecha de consulta: 14 de octubre.

cuenca del Mekong que lo único que persigue —según las declaraciones realizadas por el ministro de Exteriores chino, Wang Wenbin— es la creación de problemas en la zona³².

El agua en las disputas fronterizas entre China e India

La cuenca del Yarlung Tsangpo-Brahmaputra tiene una longitud de 3.800 km, siendo el curso fluvial más alto del planeta. El río nace en la meseta tibetana y discurre por tres países (China, India y Bangladesh) antes de unirse al río Ganges en la bahía de Bengala. El río recibe tres nombres en función del país por donde transcurre: Yarlung Tsangpo en China, Brahmaputra en India y Jamuna en Bangladesh. Los intereses de estos tres países relacionados con el río también son diferentes. Para China, sus intereses se centran en la energía hidroeléctrica y en el desvío de agua para otras regiones de gran crecimiento económico pero deficitarias de agua; para India su objetivo principal es el suministro y la capacidad de almacenamiento que posee el río debido a la orografía y para Bangladés su interés se centra en controlar la intrusión salada de su desembocadura. Muchos intereses y a veces contrapuestos que dificultan el alcanzar acuerdos entre los países ribereños³³.



Figura 3. Cuenca del río Yarlung Tsangpo-Brahmaputra. Fuente: Creative Commons.

³² <https://www.globaltimes.cn/content/1202491.shtml> Fecha de consulta: 4 de octubre de 2020.

³³ SHANTA, Hasina (2018). *Tsangpo-Brahmaputra: A Perception Study from Riparian Perspectives*. Journal of Sustainable Development. 11. 33. 10.5539/jsd.v11n3p33.

En el caso del enfrentamiento entre China e India el agua se está utilizando cada vez más, no como un arma de guerra sino para presionar en otros conflictos fronterizos que están latentes entre ambas potencias como el de Arunachal Pradesh y el del valle Galwan, aprovechando la ausencia de acuerdos y tratados vinculantes sobre el uso del agua en sus cuencas transfronterizas.

Para la India, el empleo del agua como medida de presión por parte de China se hizo evidente en la crisis de Doklam en 2017, por su negativa a compartir datos hidrológicos, lo que provocó la inundación del río Brahmaputra en Assam. Sin embargo, China sí compartió datos con Bangladesh, lo que demuestra la intencionalidad en no ofrecer los datos. El malestar por parte del Gobierno indio se materializó en el rechazo a asistir al primer encuentro de Iniciativa *One Belt One Road* celebrado en 2017³⁴.

Existen también acusaciones por parte de India sobre la posibilidad de que China pudiera contaminar los recursos hídricos como medida coercitiva o de represalia. En 2018, el agua del río Siang, que es uno de los afluentes del Brahmaputra, se volvió turbia y grisácea justo antes de entrar en territorio indio. El agua se volvió no apta para el consumo humano debido a los sedimentos acumulados. Este suceso afectó a la producción agrícola del valle de Siang y, en concreto, a la producción de arroz del estado de Arunachal Pradesh, así como a las actividades pesqueras. China argumentó que tal estado del agua se debía a un terremoto producido en el Tíbet³⁵, pero según fuentes indias las aguas ya habían cambiado de aspecto antes de que se produjese y aun siendo cierto que el terremoto podría haber causado este daño, el aspecto del agua debería haber vuelto a su estado original con el transcurso de los días, hecho que no ha sucedido. Algunas fuentes indias señalan que la turbidez se debe al empleo de resinas en los proyectos hidrológicos³⁶.

³⁴ <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/china-silk-road-lends-urgency-to-indias-regional-ambitions/articleshow/59981753.cms>. Fecha de consulta: 5 de octubre de 2020.

³⁵ <https://www.thequint.com/news/environment/china-india-brahmaputra-contamination-construction> Fecha de consulta: 5 de octubre de 2020.

³⁶ <https://es.scribd.com/document/441671366/India-and-China-The-Freshwater-Dispute-Amongst-the-Two-Thirsty-Asian-Giant-s>. Fecha de consulta: 4 de octubre de 2020.

Para India, la proliferación de presas de China sobre los ríos transfronterizos como el Brahmaputra constituye una de las mayores amenazas para su seguridad hídrica ya que la sobreexplotación de los recursos hídricos afecta de forma adversa a la cantidad de agua, tanto en la aparición de inundaciones como al desplazamiento obligado de las poblaciones. China está construyendo cinco presas en el Yarlung Tsangpo e India sospecha que las obras podrían emplearse también para desviar las aguas del río hacia otras provincias chinas justo antes de que entre en el estado de Arunachal Pradesh. Esta suposición se basa en que China ya bloqueó el río Xiabuqu, uno de los afluentes del Brahmaputra que se origina en el Tíbet debido a la construcción del proyecto Lalho³⁷.

Aunque, aproximadamente, un 70 % del agua que contribuye al Brahmaputra en Assam procede del agua de lluvia y a los afluentes de la parte india de la región del Arunachal Pradesh, estas presas han hecho saltar las alarmas debido a que pueden tener un impacto sobre el ecosistema del noreste indio por el bloqueo en el flujo de minerales y el movimiento migratorio de los peces³⁸.

Esta desviación supone un grave impacto sobre las poblaciones del noreste de la India y unas consecuencias económicas catastróficas en el delta del río en Bangladés por la intrusión salina. El lugar en el que China pretende realizar estas presas está próximo al disputado territorio de Arunachal Pradesh. En algunos tramos el Yarlung Tsangpo discurre a menos de 10 km de este territorio.

Según fuentes chinas, China pretende explotar el potencial hidroeléctrico del Yarlung Tsangpo para suministrar electricidad al Tíbet, que se encuentra marginado política y económicamente del resto de China³⁹. Sin embargo, China podría emplear una táctica de «bloque y desvío». Argumentos no faltan si se tiene en cuenta la demanda de agua necesaria para las provincias del este de China y que constituyen su motor económico. El proyecto de desvío de agua sur-norte y el proyecto de transferencia de energía oeste-este forman parte de la estrategia de China poder continuar con su desarrollo.

³⁷ <https://www.clearias.com/lalho-project/> Fecha de consulta: 15 de octubre de 2020.

³⁸ <https://thediplomat.com/2015/04/water-wars-china-india-and-the-great-dam-rush/> Fecha de consulta: 14 de octubre.

³⁹ http://www.china.org.cn/china/2012-06/02/content_25547029.htm Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2020.

Por otro lado, algunas fuentes sugieren que China podría estar construyendo «bombas líquidas» con la creación de lagos artificiales, cuya agua podría verterse intencionadamente a los ríos para crear inundaciones. Un supuesto ejemplo de esta situación tuvo lugar en 2004 cuando en el río Parechu afluente del Sutlej y que se origina en los Himalayas comenzó a formarse un lago⁴⁰. A pesar de que China mostró una actitud colaborativa en aquel suceso, las dudas han vuelto a surgir en la actualidad ya que en junio de 2020 se ha observado un aumento de 12-14 metros en el río Parechu⁴¹. Estas dudas también se basan en la construcción de presas en el río Lasa que comenzó en 2013 con la intención de convertirlo en una serie de lagos artificiales⁴².

En el valle de Galwan, la hidrohegemonía de China también se hace notar. La conocida como *Line of Actual Control (LAC)* es una frontera apenas definida que atraviesa el valle. Se trata de un lugar frío e inhóspito pero que resulta ser la vía directa entre India y Aksai Chin, una región en disputa entre las dos potencias económicas ocupada por China y declarada como parte de la provincia china de Xinjiang, pero que India insiste en que pertenece al distrito de Ladakh. Una de las acciones realizadas por China, tras los recientes enfrentamientos en el valle ocurridos a mediados del 2020, consistió en cortar el flujo del río Galwan, un afluente del Indo, para evitar que el agua entrara en territorio indio⁴³.

Situado a más de 4.200 metros sobre el nivel de mar, este valle es mucho más que una ruta de paso ya que constituye una de las reservas de agua dulce más importantes del mundo debido a la presencia del glaciar Siachen. Este glaciar se encuentra en las montañas del Himalaya en una indefinida frontera entre Pakistán, India y China. En 1984 el Ejército indio ocupó este glaciar situado a 7.000 metros del nivel del mar y desde entonces India, Pakistán y China mantienen una presencia permanente en el lugar. De

⁴⁰ http://www.ipcs.org/comm_select.php?articleNo=1569 Fecha de consulta: 15 de octubre.

⁴¹ <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/india-china-relations-and-geopolitics-water>. Fecha de consulta: 15 de octubre de 2020.

⁴² <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/exclusive-china-damming-lhasa-river-artificial-lakes>. Fecha de consulta: 15 de octubre de 2020.

⁴³ <https://www.news.com.au/world/asia/galwan-valley-water-turned-chinaindia-dispute-fatal/news-story/ef93517cea8b5f6f383011272d498394>. Fecha de consulta: 14 de octubre de 2020.

este glaciar se origina el río Nubra que junto con los afluentes del valle del Galwan se une con el Indo. Más de 200 millones de personas dependen del agua de esta fuente, ya que el Indo proporciona agua para la agricultura de regadío más extensiva del mundo. Cuando alcanza el mar, la actividad humana ha utilizado casi un 95 % de su caudal⁴⁴.

El glaciar Siachen ocupa 76 km y tiene una extensión de 700 km². Este glaciar junto con otros 18.000 forma el corazón de la cuenca del Indo. Su lado oriental lo constituye el valle Galwan que es el territorio en disputa entre China e India. Este glaciar constituye uno de los principales motivos por los que China tiene tanto interés en la zona. Como muchos de los glaciares de la región, el Siachen se está reduciendo de forma alarmante y se estima que en 2035 ocupe una quinta parte de su actual extensión. Algunas fuentes indias acusan a China de desviar el agua del río Galwan ya que, según fotos tomadas por satélites, en algunas zonas del río se ven las piedras del lecho indicando la falta de agua⁴⁵.

El poder hidrohegemónico que ocupa China parece no tener límites, incluso en las proximidades del territorio de Cashemira, ocupado por Pakistán, China pretende construir cinco presas al norte del río Indo. Uno de estos proyectos es la presa Diامر Bhash que se finalizará en 2028 y que será construida mediante una *joint venture* entre China y Pakistán. Este proyecto formará parte del Corredor Económico China-Pakistán (*CPEC*, por sus siglas en inglés)⁴⁶.

Se teme que estos proyectos no solo afecten negativamente a la disponibilidad de agua en India y Pakistán, especialmente entre las estaciones entre monzones, sino también a la falta de limo que necesita la agricultura.

⁴⁴ *ídem*.

⁴⁵ <https://www.indiatoday.in/news-analysis/story/how-china-channelled-galwan-river-to-claim-territory-1691142-2020-06-21> Fecha de consulta: 4 de octubre de 2020.

⁴⁶ <https://www.globalconstructionreview.com/news/pakistan-finally-gives-green-light-controversial-i/>. Fecha de consulta: 1 de octubre de 2020.



Figura 4. Localización del glaciar Siachen. Fuente: elaboración propia con mapa de Creative Commons.

El papel de los actores externos

En el papel que juegan los actores externos hay que diferenciar dos situaciones relacionadas pero que utilizan distintos cauces que ofrecen las relaciones internacionales. Por un lado, los rivales geoestratégicos de China temen que esta potencia ejerza de potencia hidrohegemónica y emplee el agua de forma coercitiva y de presión, así como su apropiación para servir a sus propios intereses económicos. Por otro lado, está la cuestión del Tíbet sobre el que existe una gran sensibilidad hacia la defensa de su autonomía.

Tanto los países de la cuenca baja del Mekong como algunos rivales estratégicos de China, como es el caso de India, consideran que el Gobierno chino está empleando su poder hidrohegemónico en la cuenca del Mekong ya que China ha construido once presas en la parte alta del río, lo que ha provocado, según los países afectados, una disminución del cauce del río. La construcción de presas sobre la parte alta del río Mekong está alterando el eco-

sistema del río y su cauce natural, repercutiendo gravemente en los países de la cuenca baja.

Por lo que respecta a la primera visión, el control del agua que ejerce China sobre los países de las cuencas bajas se ha convertido en un asunto geopolítico para Estados Unidos de importancia similar al control que pretende ejercer China sobre el mar del Sur de China. Durante años ha sido Estados Unidos quien ha intentado promover el desarrollo de la cuenca baja del Mekong, un protagonismo que está siendo relevado por el control del agua del río por parte de China. Todo apunta a que el Mekong se ha convertido en un nuevo frente de confrontación entre estas dos potencias económicas⁴⁷.

En 2019 se lanzó la *Lower Mekong Initiative*, en la que participan Camboya, Laos, Myanmar, Tailandia, Vietnam y Estados Unidos. El principal objetivo de esta plataforma es abordar los problemas transnacionales de desarrollo político de la región. Esta plataforma recibe fondo del grupo conocido como *Friends of the Lower Mekong (FLM)*, entre los que se encuentran Australia, Japón, la República de Corea, Nueva Zelanda, la Unión Europea, el Banco de Desarrollo Asiático y el Banco Mundial^{48 y 49}.

El éxito de esta iniciativa ha dado paso al establecimiento del partenariado Mekong-Estados Unidos lanzada en el 11 de septiembre de 2020, en la que Estados Unidos contribuirá con 52 millones de dólares y de la que forman parte Tailandia, Camboya, Vietnam, Laos, Myanmar⁵⁰.

Este partenariado contribuye a fomentar las sinergias entre la visión de la ASEAN y de Estados Unidos respecto a la región Indo-Pacífica ya que comparten los principios de la misma ASEAN, como la centralidad, apertura, transparencia, buena gobernanza, igualdad, beneficio mutuo, transparencia y respeto a la soberanía. Este partenariado también pretende ser complementario de otras iniciativas vigentes en la cuenca baja del Mekong como la

⁴⁷ <https://in.reuters.com/article/us-mekong-river-diplomacy-insight-idINKCN24P0K7>
Fecha de consulta: 4 de octubre de 2020.

⁴⁸ www.lowermekong.org Fecha de consulta: 14 de octubre de 2020.

⁴⁹ <https://mundo.sputniknews.com/ciencia/201907061087907738-cientificos-detectan-rayos-energia-ultra-alta-procedentes-espacio-tibet/> Fecha de consulta: 15 de octubre de 2020.

⁵⁰ <https://thedi diplomat.com/2020/09/how-meaningful-is-the-new-us-mekong-partnership/> Fecha de consulta: 14 de octubre de 2020.

Comisión del río Mekong⁵¹. Además, pretende establecer cauces para avanzar en una mayor cooperación diplomática y técnica entre sus miembros para transformar el sector energético hacia la sostenibilidad que es fundamental para la estabilidad y prosperidad de la región.

Por otro lado, Japón ha mostrado siempre un gran compromiso con los integrantes de la Comisión del Mekong. Desde 2001 Japón ha aportado alrededor de 18 millones de dólares para varios proyectos relacionados con la gestión de sequías e inundaciones, sistemas de regadío, cambio climático y gestión medioambiental. En 2009 se celebró el primer encuentro Japón-Mekong y desde entonces todos los años tiene lugar. En 2008, los cinco países de la Comisión y Japón firmaron el proyecto *Tokyo Strategy 2018* que ha permitido realizar proyectos en tres áreas principales: conectividad, sociedad centradas en las personas y medio ambiente y gestión de desastres. También se ha establecido el *Mekong Industrial Development Vision 2.0 (MIDV2.0)*⁵² y la iniciativa de Mekong-Japón para el desarrollo sostenible conforme a la Agenda 2030.

Por lo que respecta a la situación del Tíbet y a pesar de que el dalái lama ha renunciado a la autonomía y a sus mensajes pacifistas, son muchas las organizaciones que todavía están luchando por la causa. India como refugio de exiliados y Estados Unidos con el apoyo al dalái lama en su lucha contra el comunismo chino serían los principales interesados en apoyar un nuevo brote de movilización, incluso desde el propio Tíbet. Pero para evitarlo China está acelerando el desarrollo de la zona y una secularización para evitar cualquier situación de inestabilidad en el futuro.

Por otro lado, las peculiares características del Tíbet hacen que sea un lugar muy interesante para la investigación sobre el cambio climático y su influencia en el planeta, así como desde el punto de vista astrofísico. En este ámbito hay que destacar la colaboración a nivel científico entre China, Rusia y Japón⁵³.

⁵¹ <https://mm.usembassy.gov/mekong-u-s-partnership-joint-ministerial-statement/>. Fecha de consulta: 14 de octubre de 2020.

⁵² https://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/east_asia/data/2019Mekong_MIDV2.0_EN.pdf. Fecha de consulta: 19 de octubre de 2020.

⁵³ <https://mundo.sputniknews.com/ciencia/201907191088078424-rusia-y-china-buscaran-en-el-tibet-el-tercer-polo-de-la-tierra/> Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

Conclusiones y perspectiva

Asia afronta serios desafíos para garantizar su seguridad hídrica. El rápido crecimiento y desarrollo de China e India han exacerbado algunos de los problemas con el agua que ya venían arrastrando años atrás, como la contaminación y la escasez. Aunque se están mejorando las infraestructuras, la realidad es que cientos de millones de personas no tienen acceso al agua potable⁵⁴.

Según las previsiones de desarrollo de la región, China, India y Pakistán no tendrán suficiente agua para garantizar la seguridad alimentaria y energética con el patrón de desarrollo actual basado en las exportaciones. Si se comparan las cifras de uso de agua en relación al PIB per cápita entre Estados Unidos y China e India se obtiene una cierta idea de la magnitud del problema. Para alcanzar un PIB per cápita de 50.000 dólares, Estados Unidos emplea 1.543 m³/persona que representa solo un 16 % del total de los recursos de agua renovable, es decir 9.538 m³/persona. En el caso de China este porcentaje de agua renovable es de 2.018 m³ por persona y 1.458 m³ en el caso de India. En el caso de Pakistán es todavía menor. Para afrontar esta situación es necesario continuar con el desarrollo pero con un menor uso del agua y con menor contaminación de los recursos hídricos⁵⁵. Entre las soluciones que se barajan es la transformación de las economías basadas en los servicios agrícolas, un uso menos intensivo de agua en la industria y una mayor eficiencia en la agricultura.

Además de estas medidas, también existe la posibilidad de que los países intenten mejorar su acceso al agua con el consiguiente perjuicio a otros países con los que comparten cuencas y esta es, precisamente, la situación que puede degenerar en conflictos, ya que las decisiones que toman los Estados situados aguas arriba, como China, repercutirán en el resto. Para evitar estas situaciones será necesario establecer más acuerdos, ya sean bilaterales o multilaterales, para garantizar el uso equitativo del agua.

Para conseguir el propósito de ser la primera potencia mundial en 2050 China debe afrontar el problema del aumento de la demanda de agua y energética, por lo que el Tíbet se ha convertido en una cuestión de supervivencia y una región clave para su seguri-

⁵⁴ <http://www.waterpolitics.com/2018/09/19/liquidity-crisis-does-asia-have-enough-water-to-develop/>. Fecha de consulta: 10 de octubre de 2020.

⁵⁵ *ídem*.

dad hídrica. El control que ejerce sobre el Tíbet le permite ejercer de potencia hidrohegemónica al controlar las cabeceras de los principales ríos asiáticos. Por otro lado, China también se enfrenta a graves problemas medioambientales por la contaminación de los ríos. El río Amarillo, muy asociado para la cultura china, es un río contaminado y muy degradado por la actividad industrial.

Algunos rivales estratégicos de China, como es el caso de India, temen que el Gobierno chino esté empleando su poder hidrohegemónico para realizar acciones unilaterales, como con la construcción de presas en la parte alta de los ríos que puede producir una disminución del cauce del río, la alteración de los ecosistemas, afectando a los países de la cuenca baja. También existen sospechas de que China puede utilizar el agua como una acción de diplomacia coercitiva en los conflictos fronterizos que mantiene con India y para construir el proyecto del corredor económico que una la península de Indochina con la ruta por tierra hacia Europa. En vista de los acontecimientos de los últimos años, China podría realizar distintos tipos de acciones debido a su posición de fortaleza al ser la potencia hidrohegemónica. La contaminación de las aguas, la ocultación de datos hidrográficos, el desvío de agua o la acumulación en forma de lagos para provocar inundaciones (conocidos como «bombas líquidas») son algunos de los temores que tienen sus rivales estratégicos, principalmente India. Por lo tanto, el agua tendrá un protagonismo cada vez más relevante en las disputas fronterizas entre China e India.

En el caso de la cuenca del Lancang-Mekong, el agua ha resultado ser un factor de cooperación con la recientemente creada Iniciativa de Lancang-Mekong, con la que se pretende impulsar el desarrollo económico y social de los países ribereños de la cuenca del río. En su estrategia ya conocida del *win-win*, China pretende buscar sinergias entre la LCM —que agrupa a los cinco países de la cuenca baja (Laos, Tailandia, Vietnam, Myanmar y Camboya)— y el nuevo corredor comercial internacional Tierra Mar (*New International Land-Sea Trade Corridor*). Este corredor conecta las regiones autónomas y provincias del oeste de China con los países de la AESAN y del continente euroasiático. A través de este corredor los países exportan sus productos hacia los mercados de Asia Central y Europa. De hecho, la frontera entre China ha experimentado un incremento del 256 % en el número

de trenes de mercancías que cruzan su frontera⁵⁶. Este corredor es el principal argumento para hacer ver a sus vecinos de cuenca que su propósito es fomentar la cooperación, aumentar la producción y mejorar las infraestructuras para alcanzar una mayor conectividad y desarrollo en la región.

La cuenca del Mekong es clave para las pretensiones económicas de China y por este motivo ha promovido nuevas herramientas diplomáticas con los países de la región, pero también es necesario reconocer que estos países poco pueden hacer frente al poder hidrohegemónico de China sobre el Mekong. En la última reunión celebrada de la Iniciativa Lancang-Mekong, China se ha comprometido a compartir los datos hidrológicos con sus vecinos de la cuenca baja, con lo que pretende demostrar su actitud abierta y transparente y ejercer una nueva diplomacia en la región pero con una posición de liderazgo basado en su hidrohegemonía. Esta colaboración a la hora de compartir datos resulta fundamental para el desarrollo y la estabilidad de los países de la cuenca baja, sobre todo en un escenario de cambio climático y de desastres naturales cada vez más complejo y preocupante. Sin estos datos es muy difícil mejorar la capacidad de gestión de los recursos hídricos y la prevención de los desastres.

El Partenariado Mekong-Estados Unidos lanzado recientemente demuestra el interés de Estados Unidos en continuar teniendo un protagonismo en la región Indo-Pacífica junto con su presencia marítima. Este acuerdo de cooperación tiene como objetivos, por un lado, fomentar el desarrollo, la prosperidad y estabilidad de la región; pero, por encima de todo, lo que persigue esta iniciativa es contrarrestar el poder que está ejerciendo China en la región con el control del agua del río mediante la construcción de grandes proyectos hidrológicos. Estos temores están fundados en la política que está realizando China en el mar del Sur de China mediante la ampliación de la superficie de las islas que delimitan sus aguas territoriales.

Por último, es necesario resaltar que la gran preocupación de China por el agua no es tanto por la escasez sino porque es vital para su crecimiento económico. China necesita agua y la tiene gracias al control que ejerce sobre el Tíbet. Los grandes proyectos hidrológicos que está construyendo están enfocados a la producción de energía y a la distribución de agua para hacerla llegar

⁵⁶ https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1809126.shtml Fecha de consulta: 19 de octubre de 2020.

a las provincias del norte y del este, que constituyen los motores de crecimiento de la economía china. Por lo tanto, para China el Tíbet constituye el epicentro para que pueda realizar sus aspiraciones de convertirse en la primera potencia mundial. Su control sobre los recursos del Tíbet es una fortaleza, no solo por el acceso a los recursos sino también como herramienta de presión para los países con los que comparte cuenca. Pero el Tíbet también es una gran debilidad para el gigante asiático.

Aunque el dalái lama, exiliado en India, haya renunciado a sus reivindicaciones sobre la independencia del Tíbet, surgen muchas dudas sobre qué sucederá con su sucesión, teniendo en cuenta su avanzada edad, 85 años, y la detención por parte del Gobierno chino de Gedhun Choekyi Nyima que había sido designado en 2015 como panchan lama, la segunda figura más importante del budismo tibetano y del cual Estados Unidos reclama su liberación⁵⁷.

En la actualidad, unos seis millones de personas viven en el Tíbet. Hay unos 150.000 tibetanos en el exilio, entre ellos 100.000 en la India. Muchos no han nacido en el Tíbet y son de segunda o tercera generación.

Algunos de los proyectos que está realizando China se encuentran en montañas consideradas sagradas y por este motivo una de las actuaciones de China en la región se ha basado en una aminoración del sentimiento religioso de los tibetanos. Mientras viva el dalái lama la situación continuará como hasta ahora, pero a su muerte se plantean varios escenarios. El primero es que sea China quien nombre un nuevo dalái lama, más afín a sus intereses políticos y económicos. Otro escenario podría ser que los tibetanos en el exilio propongan un nuevo dalái lama a modo de concilio como hacen los católicos en la elección del papa y a su vez los tibetanos que viven en el Tíbet propongan a otro que vele por sus intereses. Esta situación podría conducir a enfrentamientos que podrían desestabilizar la región. Y el tercer escenario, y quizás el más preocupante, sería que a la muerte del actual dalái lama se levante en el Tíbet un movimiento de liberación, similar a la intifada, lo cual sería un escenario de gran desestabilización que implicaría una intervención armada por parte de China.

⁵⁷ <https://www.milenio.com/internacional/medio-oriente/eu-exige-ubicacion-inmediata-sucesor-dalai-lama-china> Fecha de consulta: 19 de octubre de 2020.

Aunque en el capítulo se han abordado algunos conflictos hídricos relacionados con los ríos que nacen en la meseta tibetana, también conviene, al menos, mencionar brevemente el papel de China en las tensiones hídricas en Asia Central.

La iniciativa *One Belt One Road* —que como ya se ha señalado es una de las prioridades de la política exterior del Gobierno chino— puede verse afectada por las tensiones generadas por la gestión de los recursos hídricos en Asia Central. Existen tensiones entre Kazajistán y China debido a las intenciones de China en incrementar la desviación de agua de los ríos Lli y Irtysh para satisfacer la demanda de agua necesaria para el sector petrolífero de la región de Xinjiang. De hecho, a finales de la década de los noventa China construyó un canal que transfiere agua desde el río Irtysh hacia varias cuencas de la parte del norte de Xinjiang⁵⁸.

La cuenca del Irthysh está compartida por China, Kazajistán y Rusia y es la principal fuente de agua para unos 15 millones de personas, la mayoría de Kazajistán incluyendo a su capital Astana. Por otro lado, el lago Balkhash que recibe el 80 % de agua del río Lli podría convertirse en un desierto en las próximas décadas

Los conflictos hídricos entre los países del Asia Central podrán desestabilizar la región y dar al traste con la iniciativa *One Belt, One Road*. Desde finales de los noventa los distintos intereses entre los países de las cuencas altas y las cuencas bajas constituyen una continua fuente de tensión en Asia Central.

Por su propio interés, China podría liderar la mediación en las tensiones entre los países del Asia Central y ello depende de cómo gestione la cuenca de los ríos Lli y Irtysh para evitar tensiones con Kazajistán. De esta manera, China podría alzarse con un papel de liderazgo en la región de la misma manera que está realizando en la cuenca del Mekong, es decir, mediante la puesta en marcha de iniciativas que promuevan el desarrollo de la región mediante la expansión de las energías renovables y la introducción de mejoras en los sistemas productivos de alimentos.

⁵⁸ <https://www.eastasiaforum.org/2017/02/02/can-china-solve-central-asias-impending-water-crisis/> Fecha de consulta: 14 de octubre de 2020.

Cronología

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTOS
1950	China ocupa del Tíbet.
1965	Reorganización como la Región Autónoma del Tíbet.
1995	Establecimiento de la Comisión del Mekong.
1997	Se aprueba Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación.
2006	Finalización línea de ferrocarril Golmud-Lasa.
2014	Entra en vigor la Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación.
2016	Marco de Cooperación Lancang-Mekong (Lancang-Mekong Cooperation).
2017	Primer encuentro de Iniciativa <i>One Belt One Road</i> .
2019	Lanzamiento de la Iniciativa <i>Lower Mekong Initiative</i> .

Tabla 1. Países de la cuenca Yarlung Tsanpo-Brahmaputra
 (*) Datos de CIA World FactBook
 (**) Datos de AQUASTAT

	CHINA	INDIA	BANGLADÉS
*PIB per cápita (dólares)	18 200 (2018)	7 200 (2017)	4 200 (2017)
*Tasa de crecimiento del PIB	6.9%	6.7%	7.4%
*Población	1 394 015 977 (2020)	1 326 093 247 (2020)	162,650,853 (2020)
*Edad media	38.4	28.7	27.9
*Tasa de crecimiento	0.32% (2020)	1.1% (2020)	0.98% (2020)
*Población bajo el umbral de la pobreza	3.3%	21.3 (2011)	24.3% (2016)
*Gasto militar	1.9% PIB (2019)	2.4% (2019)	1.3 % (2019)
*Exportaciones (dólares)	2.49 Trillones (2018)	304 billones (2017)	35.5 billones (2017)

	CHINA	INDIA	BANGLADÉS
*Importaciones (dólares)	2.14 Trillones (2018)	52.2 Billones (2017)	7.56 billones (2017)
**Extracción de agua agrícola (10 ⁹ m ³ /año)	385.2 (2015)	688 (2010)	31.5 (2008)
**Extracción de agua industrial(10 ⁹ m ³ /año)	133.5 (2015)	17 (2010)	0.77 (2008)
**Extracción de agua municipal(10 ⁹ m ³ /año)	79 (2015)	56 (2010)	3.6 (2008)

Tabla 2. Países de la cuenca baja del Mekong
 (*) Datos de CIA World FactBook
 (**) Datos de AQUASTAT

	Tailandia	Camboya	Laos	Vietnam	Myanmar
*PIB per cápita (dólares)	17 900 (2017)	4 000 (2017)	7 400 (2017)	6 900 (2017)	6 300 (2017)
*Tasa de crecimiento del PIB	2.62% (2019)	6.9% (2017)	6.9% (2017)	6.8% (2017)	6.8% (2017)
*Población	68 977 400 (2020)	16,926,984 (2020)	7 447 396 (2020)	98 721 275 (2020)	56 590 071 (2020)
*Edad media (años)	39	26.4	24	31.9	29.2
*Tasa de crecimiento población	0.25% (2020)	1.4% (2020)	1.44% (2020)	0.84% (2020)	0.85% (2020)
*Población bajo el umbral de la pobreza	7.2% (2015)	16.5% (2016)	22% (2013)	8% (2017)	25.6% (2016)
*Gasto militar	1.3% (2019)	2.3 % (2019)	0.2% (2013)	2.3% (2018)	2.9% (2017)
*Exportaciones (dólares)	235.1 Billones (2017)	11.42 billones (2017)	3.654 billones (2017)	214.1 billones (2017)	9.832 billones (2017)
*Importaciones (miles de dólares)	203.2 Billones (2017)	14.37 Billones (2017)	4.976 Billones (2017)	214.1 Billones (2017)	15.78 Billones (2017)

	Tailandia	Camboya	Laos	Vietnam	Myanmar
**Extracción de agua agrícola (10 ⁹ m ³ /año)	51.79 (2007)	2.053 (2006)	-	77.75 (2005)	29.57 (2000)
**Extracción de agua industrial (10 ⁹ m ³ /año)	2.777 (2007)	0.033 (2006)	-	3.074 (2005)	0.3323 (2000)
**Extracción de agua municipal (10 ⁹ m ³ /año)	2.739 (2007)	0.098 (2006)	-	1.200 (2005)	3.323 (2000)

Capítulo tercero

Conflictividad en la frontera sur de Turquía

Felipe Sánchez Tapia

Resumen

La evolución de acontecimientos en su frontera sur durante los últimos años ha sido enormemente desestabilizadora para Turquía. Hechos como la invasión norteamericana de Irak en 2003 y la expansión de las «primaveras árabes» a primeros de 2011 han ido configurando conflictos de distinta naturaleza en una amplia área de inestabilidad a lo largo de los casi 1.300 km de frontera con Siria e Irak. El establecimiento de una entidad kurda prácticamente independiente en el norte de Irak con posibilidades reales de expansión hacia la vecina Siria, la vertiginosa expansión del yihadismo en todas sus modalidades, el terrorismo étnico encarnado por la rama siria del *PKK* y la corriente de refugiados que huyendo del conflicto se asientan sobre territorio turco son las cuestiones, quizás, más relevantes cuyas consecuencias se dejan sentir fuera de los límites geográficos de estos países.

La implicación de potencias de orden regional o global añaden dificultades adicionales a la ya de por sí complicada gestión de toda esta conflictividad para una Turquía que, lejos de obtener los

resultados pretendidos, ha caído en una situación de aislamiento diplomático.

Palabras clave

Turquía, Siria, Idlib, Irak, PYD, YPG, PKK, yihadismo, refugiados.

Abstract

The evolution of events in its borders during the last years has been greatly disruptive for Turkey. Occurrences like the American invasion of Irak in 2003 and the expansion of Arab Springs at the beginning of 2011 have been creating different kinds of conflicts in a vast unstable area across the almost 1,300 km of the Syrian-Iraqi border. The establishment of a practically independent Kurdish entity in Northern Iraq, which has real possibilities of expanding towards Syria, the ethnic terrorism embodied by the Syrian branch of the PKK, and the flow of refugees who escape from the conflict and settle in Turkish territory are perhaps the most relevant issues whose consequences are unfelt outside of the geographic boundaries of said countries.

The implication of regional or global powers adds further difficulties to the already complicated management of this whole turmoil for Turkey, which, far from obtaining the desired outcomes, has fallen into a situation of diplomatic isolation.

Keywords

Turkey, Syria, Idlib, Iraq, PYD, YPG, PKK, jihadism, refugees.

Introducción

Situada en un pentágono de inestabilidad cuyos vértices se encuentran en los Balcanes, el Mediterráneo Oriental, Oriente Medio, el Cáucaso y el mar Negro¹, la política exterior y la estrategia de seguridad de Turquía se ve afectada por múltiples y diversos conflictos cuyos efectos acaban siendo perceptibles en las alianzas y organizaciones internacionales de ámbito regional a las que pertenece. Miembro de la Alianza Atlántica desde 1952, su aportación en términos de compromiso y contribución de fuerzas en los más de setenta años de existencia de la OTAN resultan indiscutibles. Pero también es cierto que en el escenario complejo en que la historia ha situado a la nación turca, la OTAN aporta a Turquía una garantía de seguridad de incalculable valor. Una hipotética agresión armada de Irán o de Siria, por ejemplo, implicaría la obligación de los aliados de acudir en su auxilio y, sin necesidad de llegar a ese punto, desde el año 2012 distintas naciones vienen reforzando las capacidades turcas de defensa durante el conflicto de Siria².

Hace ya algunos años que se debate en el seno de la Alianza Atlántica la forma y manera de tratar los problemas que, desde el sur, amenazan la estabilidad de los aliados. Y aunque se han articulado múltiples iniciativas al respecto, no siempre han estado debidamente coordinadas entre sí, lo que dificulta la obtención de los resultados deseados. Varias son las razones que han llevado a la Alianza a esta situación, desde la diversidad de amenazas que se ciernen sobre el espacio europeo hasta la dificultad de encontrar una manera efectiva de tratarlas. Y es que resulta más fácil enfrentarse a una gran amenaza que a una multitud de pequeñas amenazas de naturaleza diversa y compleja. Pero, además, son, sobre todo, las distintas visiones e inquietudes de los países directamente afectados las que dificultan el diseño y aplicación de una estrategia eficaz de la OTAN para el flanco sur. Si bien existe un entendimiento sobre las causas de la inestabilidad en este espacio (terrorismo, problemas demográficos, tráfico ilegal de

¹ ÇAKAR, Nezihi (secretario del Consejo de Seguridad Nacional turco a principios de los años 90). *Turkey's Security Challenges, Perceptions*, Vol. I, N.º 2, junio-agosto de 1996, ministerio turco de Asuntos Exteriores, Centro de Investigación Estratégica SAM, disponible en <http://sam.gov.tr/tr/wp-content/uploads/2012/01/3.-TURKEYS-SECURITY-CHALLENGES.pdf> (consultado en junio de 2020).

² Desde 2015 y hasta el momento actual España despliega una batería de misiles PATRIOT con esta finalidad.

personas, etcétera), más difícil resulta ponerse de acuerdo sobre los límites geográficos de posible aplicación de esta estrategia y sobre la naturaleza misma de estas amenazas. Lo que desde España se entiende como orientación sur de la Alianza no tiene por qué coincidir exactamente con lo que por ese concepto se interpreta desde Italia, Grecia o, no digamos, Turquía.

Es precisamente a conocer la perspectiva de esta última a lo que se dedica este capítulo, analizando las causas de inestabilidad y los problemas que afectan al sector este del flanco sur de la Alianza, espacio que, al objeto de este trabajo, abarca las fronteras terrestres de Turquía con Siria e Irak.

No se trata aquí de analizar las estrategias de la OTAN frente a la conflictividad regional ni hacer propuestas o recomendaciones al respecto, sino de comprender, en primer lugar, el modo en que Turquía ha abordado los problemas en su frontera sur para, a continuación, tratar la intervención de potencias extranjeras al objeto de determinar en qué manera esta intervención afecta a la posición de Turquía en la región.

Intervención de Turquía en el norte de Irak y Siria

Aunque el origen de los problemas geopolíticos que afectan a la estabilidad de la zona contigua a la frontera sur de Turquía se remonta a siglos atrás, el incremento de la conflictividad experimentado durante las pasadas dos décadas se debe, esencialmente, a dos acontecimientos de especial trascendencia: la invasión norteamericana de Irak en 2003, con el subsiguiente vacío de poder ocasionado tras la caída de Sadam Hussein, y las «primaveras árabes» que, desde finales de 2010, se expandieron por todo el norte de África y Oriente Medio y, que, en el caso de Siria, han acabado por degenerar en auténtica guerra civil. Veamos de qué manera.

Norte de Irak

Desde la invasión liderada por Estados Unidos en 2003, Irak se ha convertido en escenario de múltiples los conflictos que se han ido superponiendo en su territorio: una guerra civil con tintes sectarios, una insurgencia contra las fuerzas internacionales de ocupación, una lucha de poder entre distintas facciones chiitas con la influencia del vecino iraní como telón de fondo y la semire-

beldía de una Administración kurda en el norte de Irak en desafío al poder central de Bagdad, por citar los, quizás, más destacados. Esta conflictividad ha condicionado sobremanera las relaciones de Turquía con el Gobierno de Bagdad, nunca fáciles, aunque, en líneas generales, Ankara favorece un Irak estable con quien poder entablar intercambios comerciales³. De especial interés para Turquía resultan los recursos petrolíferos de la Región Autónoma del Kurdistán (RAK)⁴, con cuyo Gobierno ha establecido una relación privilegiada que le permite importar directamente petróleo de esta región sin el consentimiento de las autoridades federales, lo que genera considerables fricciones⁵.

Pero lo que en mayor medida ha marcado las relaciones entre Turquía y las instituciones iraquíes es el conflicto sostenido desde hace más de treinta y cinco años con el terrorismo étnico de extrema izquierda encarnado por el Partido de los Trabajadores del Kurdistán (*PKK*, por sus siglas en kurdo). El hecho de que tras su expulsión de Siria en 1999 el *PKK* pudiese instalar su cuartel general en las montañas de Qandil, zona en la actualidad teóricamente controlada por el Gobierno de la RAK, ha obligado a Turquía a llevar a cabo de forma periódica operaciones militares en territorio iraquí, donde incluso ha llegado a establecer bases semipermanentes (figura 1).

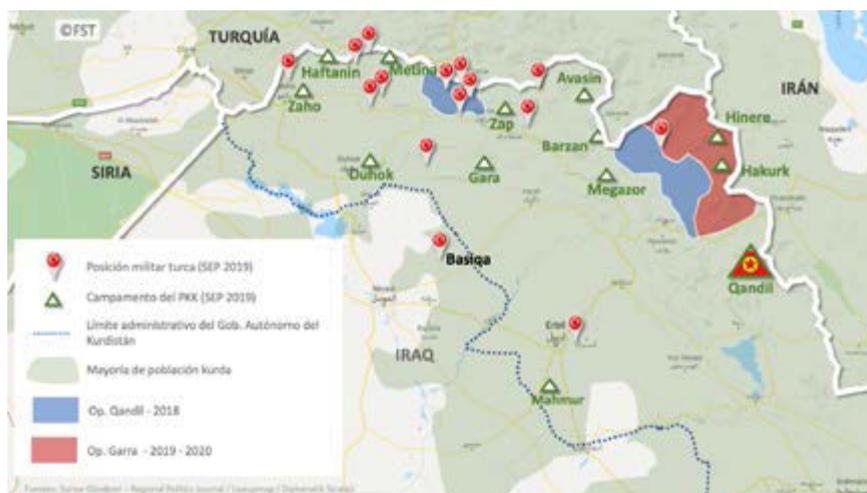
Esta circunstancia provoca un profundo malestar en el Gobierno central, pues, aunque un acuerdo de seguridad establecido en 2007 garantiza la colaboración de ambos Gobiernos en la lucha contra el *PKK*, el iraquí nunca ha autorizado la entrada o la presencia de tropas turcas en su territorio más allá de lo

³ CASTRO TORRES, José Ignacio. *Irak después del Dáesh: entre la presión interna y la presión exterior*, Panorama Geopolítico de los Conflictos 2019, capítulo 8, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019 (pp. 249-274). Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_2019.pdf (accedido en septiembre de 2020).

⁴ El Ministerio de Energía de la RAK declara unas reservas probadas de 45.000 millones de barriles de petróleo y unos 707 bcm de gas y estima unas potenciales reservas adicionales de unos 5.600 bcm.

⁵ Desde hace años los Gobiernos federal y autónomo regional mantienen una agria disputa por las exportaciones que la RAK realiza directamente. En 2018 ambos Gobiernos alcanzaron un acuerdo para la exportación de petróleo procedente de Kirkuk a través del oleoducto propiedad del Gobierno de la RAK, con capacidad para 1.000.000 de barriles diarios. Pero este acuerdo apenas ha podido ser implementado por la falta de entendimiento sobre la contribución que el Gobierno federal debería aportar al presupuesto de la RAK en caso de que esta última cediese la gestión de estos yacimientos al Gobierno federal.

que se considera «persecución en caliente». Turquía ha rebasado habitualmente estos límites para irritación de Bagdad, que considera las incursiones turcas una flagrante violación a su soberanía. Sin embargo y al margen de la retórica institucional, el Gobierno central carece de capacidad o voluntad, o ambas cosas, para poner límites a la presencia del *PKK* en su territorio.



En época más reciente, tras distintas operaciones llevadas a cabo en 2018, desde finales de mayo de 2019 el ejército turco lleva a cabo la Operación Garra (*Pençe Harekatı*) que pretende erradicar la presencia del *PKK* en el norte de Irak. Rebautizada desde el 17 de junio de 2020 como «Garra-Tigre», la operación continúa en ejecución en el momento actual, habiendo neutralizado en estos últimos tres meses, según el ministro turco de Defensa, un total de 320 militantes kurdos⁶.

Siria

El estallido de las primaveras árabes a finales de 2010 proporcionó a Turquía una magnífica oportunidad para exportar su

⁶ *Turkish military neutralised 320 PKK militants in northern Irak - Defence Ministry*, AHVAL NEWS, 5 de septiembre de 2020, disponible en https://ahvalnews.com/operation-claw-tiger/turkish-military-neutralised-320-pkk-militants-northern-iraq-defence-ministry?language_content_entity=en (accedido en septiembre de 2020).

modelo de islam político a lo largo y ancho de un mundo musulmán en plena efervescencia. Las revueltas populares en la vecina Siria encajaron a la perfección en este propósito y desde el Gobierno no se escatimaron esfuerzos para proporcionar un apoyo político al movimiento que mejor se alineaba con la ideología del AKP, los Hermanos Musulmanes (HHMM). A pesar de no haber superado nunca el 20 % de apoyo político real y gracias, en gran parte, al decisivo apoyo prestado por Turquía, esta organización no tardó en convertirse en la fuerza dominante del Consejo Nacional Sirio⁷, coalición de opositores organizados con ayuda internacional, que posteriormente (2013) se transformó en la actual Coalición Nacional de Fuerzas Sirias de Revolucionarias y de Oposición (SOC, por sus siglas en inglés). Desde un principio, Turquía se posicionó abiertamente en contra del régimen de Assad, liderando la causa de quienes exigían su abandono del poder como condición previa para una solución política al conflicto, postura que, en líneas generales, mantiene en la actualidad.

A pesar de ello, en esos primeros momentos, Turquía fue reticente a implicar a sus Fuerzas Armadas (TSK, por sus siglas en turco) de manera directa en el conflicto y el apoyo militar a las fuerzas de oposición se efectuó exclusivamente por medios indirectos. En colaboración con Estados Unidos, Turquía inició en 2014 a través de sus servicios de inteligencia (MIT), sin involucración aparente de las TSK, un programa de financiación, equipamiento y adiestramiento (*Syrian Train and Equip Program*) de milicias de oposición agrupadas bajo la denominación Ejército Libre Sirio (FSA, por sus siglas en inglés) cuya eficacia, no obstante, dejó mucho que desear⁸.

Poco a poco, el apoyo y financiación proporcionados desde distintas fuentes, entre las que hay que contar de manera destacada a las monarquías del Golfo Pérsico, fueron imponiendo el sectarismo y la radicalidad entre los grupos de oposición al régimen, de manera que ya a finales de 2013 los yihadistas gozaban de considerable protagonismo sobre el terreno. Entre la miríada de grupos radicales que en aquellos momentos proliferaron entre

⁷ SAPAG M., Pablo. *Siria en perspectiva: de una crisis internacionalmente mediatizada a la reconstrucción física y política*, Ediciones Complutense, 2019, pp. 80-82.

⁸ BLANCHARD, Christopher M., y BELASCO, Amy. *Train and Equip Program for Syria: Authorities, Funding and Issues for Congress*, Congressional Research Service, 9 de junio de 2015, disponible en <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R43727.pdf> (accedido en agosto de 2020).

la oposición al régimen destaca, como no, Dáesh⁹, nacido como la filial iraquí de Al Qaeda (AQ) con la denominación de Estado Islámico en Irak (ISI)¹⁰ y que, aprovechando la porosidad de la frontera pudo, a partir de 2011, expandirse con facilidad a una Siria que se encaminaba indefectiblemente hacia la guerra civil. Dáesh pronto se convirtió en una fuerza militar formidable que ejerció un férreo control sobre amplias extensiones del país, incluidos importantísimos núcleos urbanos como Raqqa, en el valle del Éufrates, donde instaló su capital.

Ya bajo la denominación de Estado Islámico en Irak y el Levante (ISIL o ISIS), Dáesh acaparó titulares en prensa internacional cuando, en junio de 2014 y en el curso de una gran ofensiva en la que consiguió ocupar amplios territorios del norte de Irak, su líder, Abu Bakr al-Baghdadi¹¹, proclamaba el Califato. Para entonces, el partido kurdo PYD¹², que ya en 2012 había conseguido establecer una entidad autónoma kurda (Kurdistán occidental o Rojava), también había ampliado considerablemente su dominio territorial en el norte de Siria (figura 2).

Dáesh y PYD confluyeron en el verano de 2014 en la localidad fronteriza de Kobani, donde el mundo pudo contemplar en directo el duro asedio al que los yihadistas sometían a las milicias kurdas del PYD (YPG)¹³. La resistencia de estas últimas, convertidas a ojos de la opinión pública mundial en el último bastión capaz de frenar la barbarie que Dáesh encarnaba, proporcionó a su causa un reconocimiento internacional del que, en gran medida, aún

⁹ Dáesh es el acrónimo árabe que responde a las mismas siglas que ISIS. Sin embargo, el término puede interpretarse en árabe con sentido peyorativo y traducirse por algo así como «intolerante» o «quien siembra discordia». Otros lo traducen como «que merece ser pisado». Sea de una u otra manera, por esta razón el propio Dáesh rechaza su uso. Ver *Paris Attacks: What Does Daesh Mean and Why Does ISIS Hate It?*, NBC News, 14 de noviembre de 2015, disponible en <https://www.nbcnews.com/storyline/isis-terror/paris-attacks-what-does-daesh-mean-why-does-isis-hate-n463551> (accedido en septiembre de 2020).

¹⁰ Su líder inicialmente era el jordano Abu Musab al Zarqawi Al Zarqawi, eliminado por un dron norteamericano en 2006. Siguiendo el modelo de franquicias locales, ISI gozó desde sus comienzos de una amplia autonomía operativa y sus actuaciones estuvieron marcadas por una brutalidad extrema e indiscriminada que no escapó a la crítica de la central de Al Qaeda, con quien mantuvo relaciones siempre complicadas. La cuerda se rompió definitivamente en 2013, momento en que, actuando ya de manera totalmente independiente, pasó a denominarse Estado Islámico en Irak y el Levante (ISIL o ISIS).

¹¹ Al Baghdadi fue eliminado en octubre de 2019 por fuerzas especiales norteamericanas en las proximidades de Idlib.

¹² PYD, *Partiya Yekitiya Demokrat*, Partido de Unión Democrática.

¹³ YPG, *Yekîneyên Parastina Gel*, Unidades de Protección Populares.

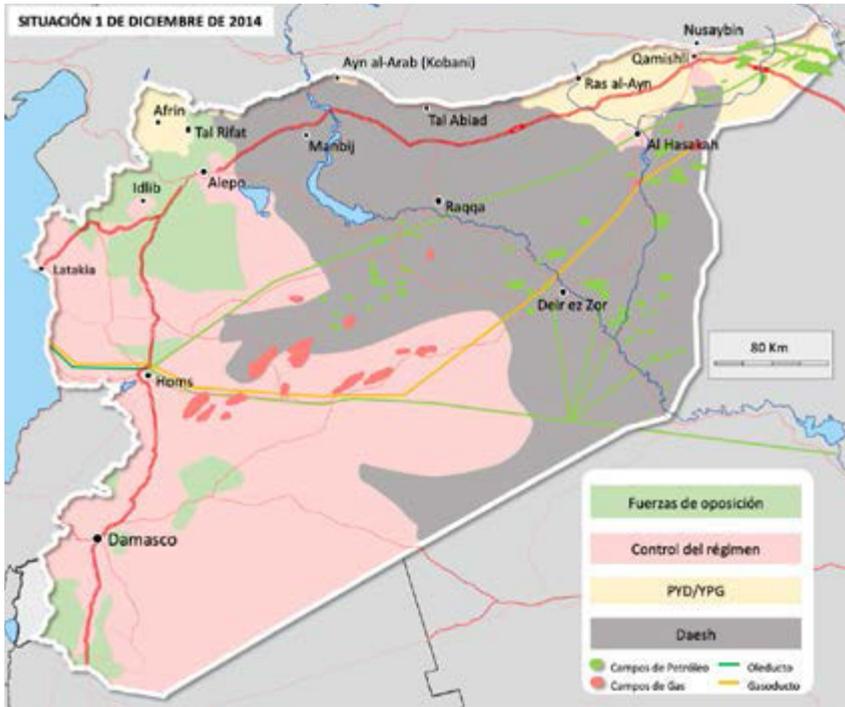


Figura 2. Control territorial en Siria en 2014. Fuentes diversas. Elaboración propia.

goza en la actualidad. Tanto es así que Estados Unidos, cuando en otoño de 2014 se vio, en cierto modo, forzado a intervenir ante la manifiesta expansión de Dáesh, no encontró mejor aliado para asentarse en la zona que el PYD/YPG.

Es esta una cuestión extremadamente controvertida cuyas consecuencias se dejan sentir al otro lado de la frontera, pues, lejos de constituir organizaciones estancas, el PYD no es sino la rama siria del PKK turco, con quien comparte liderazgo, objetivos y, en no pocas ocasiones, intercambia activistas¹⁴. Tratando de reducir tensiones, Estados Unidos ha consolidado una coalición de milicias de distinto carácter, en su mayor parte árabes, alrededor del PYD/YPG bajo la denominación de Fuerzas Democráticas Sirias (SDF, por sus siglas en inglés). Pero esto no es más que un gesto cosmético, pues el PYD/

¹⁴ SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *35 años de conflicto: Turquía y el PKK*, Panorama Geopolítico de los Conflictos 2019, capítulo 7, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2019 (pp. 221-246). Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_2019.pdf (accedido en septiembre de 2020).

YPG continúa siendo la fuerza más numerosa y quien ejerce el liderazgo de las *SDF*. Este es en la actualidad el mayor escollo que impide a Estados Unidos mantener unas relaciones fluidas y sinceras con Turquía.

Intervención militar de Turquía

La imparable expansión tanto de Dáesh como del *PYD/YPG*, esta vez con apoyo norteamericano, y la reanudación del conflicto interno con el *PKK* tras el fracaso del proceso de reconciliación en 2015¹⁵ acabaron por convencer a los turcos de la necesidad de modificar su estrategia e intervenir de manera directa en el norte de Siria. Dáesh había llegado a ocupar una amplia franja de terreno en su frontera (entre las localidades de Killis y Jarablus). Pero, sobre todo, de manera más preocupante, el *PYD* amenazaba con llevar a cabo una ofensiva para arrebatarse a Dáesh el terreno que este último ocupaba al oeste del río Éufrates. Con este movimiento, el *PYD* habría enlazado con el enclave de Afrin y extendido su dominio a lo largo de la totalidad de la frontera, estableciendo un corredor que enlazase las montañas de Qandil, en el norte de Irak, con el Mediterráneo.

Era más de lo que Turquía podía tolerar. Entre noviembre de 2016 y febrero de 2017 Turquía llevó a cabo con éxito la operación «Escudo del Éufrates», expulsando a Dáesh de la frontera y poniendo coto a las aspiraciones del *PYD/YPG*. El papel de las *TSK* en el planeamiento y conducción de las operaciones fue determinante, aunque la presencia de tropas turcas sobre el terreno fue limitada y el esfuerzo principal de las operaciones fue soportado por el *FSA*.

En condiciones similares se llevaron a cabo, posteriormente, otras dos operaciones para limitar la expansión del *PYD/YPG*: la operación «Rama de Olivo» en el enclave de Afrin (2018) y la operación «Fuente de Paz» (2019) en el sector de frontera comprendido entre las localidades de Tal Abyad y Ras al-Ayn¹⁶ (figura 3).

¹⁵ En marzo de 2013 se declaró un alto el fuego entre el Estado turco y el *PKK* que permitió el inicio de un «proceso de resolución» que se prolongó durante casi tres años, hasta el verano de 2015.

¹⁶ SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *El futuro de Siria se juega en Idlib*. Documento Análisis IEEE 19/2020. http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/05/DIEEEA19_2020FEL-SAN_Idlib.html

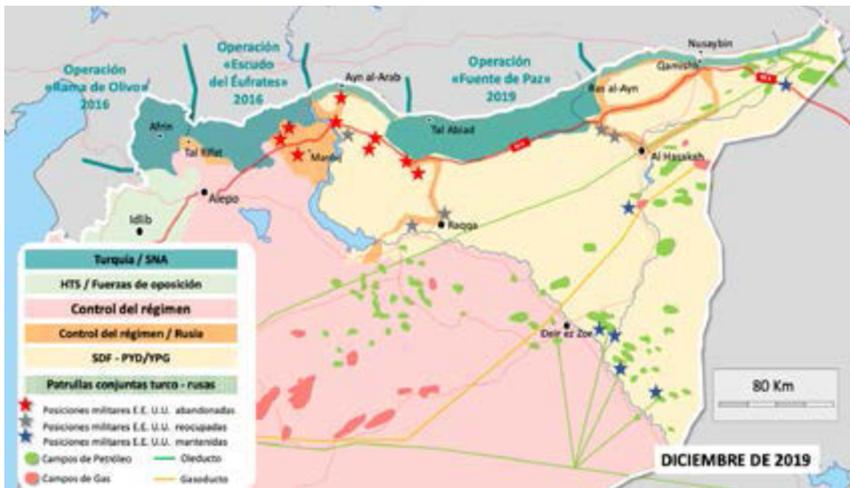


Figura 3. Operaciones militares de Turquía en el norte de Siria. Fuentes diversas. Elaboración propia.

Ninguna de estas operaciones podría haberse llevado a cabo sin el beneplácito o, al menos, consentimiento ni de Estados Unidos ni de Rusia, que a la postre ha resultado la gran beneficiada. Tras la operación «Fuente de Paz», Rusia garantizó a Turquía la permanencia de sus fuerzas en la zona comprendida entre Tal Abyad y Ras al-Ayn en una profundidad de 32 km y la retirada del YPG a una distancia de 30 km en el resto de la frontera, donde, además, se acordó la realización de patrullas conjuntas ruso-turcas en una franja de 5 km de profundidad (figura 3)¹⁷. En lo esencial, este acuerdo se mantiene en vigor en el momento actual.

Para Estados Unidos el balance no ha resultado tan positivo. Tras un nuevo anuncio de retirada de Siria del presidente Trump, las fuerzas norteamericanas dejaron espacio considerable para la intervención de las fuerzas turcas, espacio que, en gran parte, fue inmediatamente ocupado conjuntamente por fuerzas sirias y rusas. Aunque poco después las fuerzas norteamericanas interrumpieron su repliegue y reocuparon algunas de las posiciones abandonadas, las fuerzas rusas y sirias permanecieron sobre el terreno, disputando el control de la zona a las estadounidenses, lo que ha dado lugar a enfrentamientos esporádicos.

¹⁷ Acuerdo alcanzado en Sochi (Rusia) entre los presidentes Putin y Erdoğan en octubre de 2019.

Operaciones en Idlib. Auge del yihadismo

El segundo frente objeto de operaciones militares de Turquía es la provincia de Idlib, área en la que, desde octubre de 2017, las *TSK* mantienen un amplio despliegue militar. Tras un periodo de intensos combates entre el Ejército sirio y las fuerzas de oposición, incluyendo enfrentamientos directos entre fuerzas militares sirias y turcas, el 5 de marzo de 2020 se acordaba entre Rusia y Turquía un alto el fuego que, contra todo pronóstico, en septiembre de 2020 aún se mantiene en vigor.

¿Cómo se llegó a esta situación? En los párrafos siguientes trataremos de responder a esta cuestión, pero antes de ello resulta conveniente detenerse brevemente para identificar las fuerzas en contacto, diferenciando entre las fuerzas de oposición y las fuerzas del régimen o que apoyan a este.

Facciones enfrentadas en Idlib

Fuerzas del régimen y milicias afines

A diferencia de la oposición, que ha adquirido tintes marcadamente sectarios, las Fuerzas Armadas sirias mantienen un carácter aconfesional al igual que el resto de las instituciones del Estado. Estas fuerzas, que cuentan con un total de unos 130.000 efectivos, se complementan con fuerzas paramilitares, que podemos agrupar en tres categorías:

- a) Fuerzas de Defensa Nacional, milicia creada por el Gobierno con misiones de defensa territorial, que cuentan con unos 50.000 efectivos;
- b) grupos armados locales que colaboran con el Gobierno, algunos aconfesionales, como el Partido Nacionalista Social Sirio, SSNP, otros chiitas, sunitas, cristianos o drusos;
- c) milicias de diversas nacionalidades (pakistaníes, afganos, iraquíes, etcétera), que en total aportan unos 50.000 efectivos adicionales¹⁸. Entre ellas debemos mencionar a la milicia libanesa Hezbollah, cuya intervención en el conflicto en apoyo del régimen ha sido en algunos momentos determinante.

¹⁸ *Military Balance 2020*.

Obviamente, tanto las Fuerzas Armadas como las milicias operan en toda la amplitud del territorio nacional, siendo difícil estimar los efectivos dedicados en el momento actual a las operaciones en el enclave de Idlib.

Fuerzas de oposición¹⁹

Respecto a la oposición, es preciso diferenciar dos grandes bloques: los grupos que se enmarcan en las organizaciones patrocinadas por Turquía y aquellas milicias que tienen por denominador común su carácter radical islámico, de afiliaciones diversas y que, en principio, actúan de manera autónoma (figura 4).

Entre las primeras, consideramos a las numerosas milicias financiadas, adiestradas y equipadas por Turquía que, desde el comienzo de la guerra en 2011, se han ido agrupando, inicialmente bajo la denominación de Ejército Libre Sirio (*FSA*, por sus siglas en inglés) para, a partir de diciembre de 2017, constituir la base de otra formación más amplia, el Ejército Nacional Sirio, *SNA*. El *SNA* depende, al menos nominalmente, del Gobierno provisional sirio establecido en 2013 al amparo de la Coalición Nacional de Fuerzas Sirias de Revolucionarias y de Oposición (*SOC*, por sus siglas en inglés), con sede en Estambul.

En torno al *SNA* se agrupan fuerzas de toda ideología, sin excluir yihadistas que algunos consideran «moderados» y que conforman el Frente de Liberación Nacional (*NLF* por sus siglas en inglés), entre los que destaca *Ahrar al-Sham*. Según el *Military Balance 2020*, el *SNA* dispondría de unos 70.000 combatientes, 20.000 del *SNA* y 50.000 del *NLF*.

Entre las segundas, destacan *Hay'at Tahrir al-Sham (HTS)*, que opera de manera independiente, y *Hurras al Din (HD)*. Ambas derivan de la escisión que se produjo en enero de 2017 de la que hasta entonces era la única marca de Al Qaeda en Siria: *Jabat al Nusra*²⁰. Existen otros grupos yihadistas con cierta actividad, como el uigur *al-ʿIzb al-Islāmī al-Turkistānī* (Partido Islámico del Turquistán-*TIP*, por sus siglas en inglés) o *Ansar al-Tawhid*

¹⁹ SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *El futuro de Siria se juega en Idlib*. Documento Análisis IEEE 19/2020. http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/05/DIEEEA19_2020FEL-SAN_Idlib.html

²⁰ *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2019, EUROPOL*, p. 38.

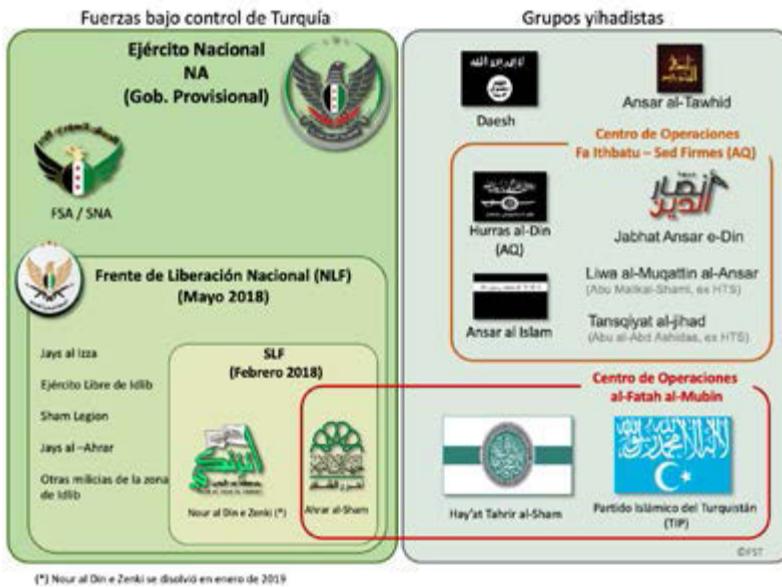


Figura 4. Principales grupos de oposición en Idlib (Siria). Fuentes diversas. Elaboración propia.

(Defensores del Tawhid)²¹, pero de menor entidad y que apenas pueden llevar a cabo operaciones sin el consentimiento de HTS.

HTS es, sin duda, la milicia mejor organizada y más efectiva de las presentes en la zona de Idlib, lo que le ha permitido dominar la mayor parte del territorio de la provincia, incluida su capital. En la actualidad y según expresa su líder, Abu Muhammad al Jolani, HTS es un movimiento yihadista independiente, que ha renunciado a su agenda internacional y que se concentra en el Gobierno del territorio sirio bajo su control²².

Hurras al-Din (Organización de Guardianes de la fe-HD) es la verdadera franquicia de Al Qaeda en Siria, con ideología yihadista y, a diferencia de HTS, agenda internacional²³. Sus relaciones con HTS son complicadas y aunque en algún momento han llegado incluso a firmar acuerdos de cooperación, se han documentado

²¹ El *tawhid* o *tauhid* es un dogma fundacional del islam que proclama el monoteísmo absoluto.

²² *The Jihadist Factor in Syria's Idlib: A Conversation with Abu Muhammad al-Jolani*, ICG, 20 de febrero de 2020, disponible en <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/jihadist-factor-syrias-idlib-conversation-abu-muhammad-al-jolani> (accedido en mayo de 2020).

²³ *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2019*, EUROPOL, p. 38.

enfrentamientos armados esporádicos entre miembros de ambas facciones²⁴. *HD* no ejerce dominio territorial en Idlib y su capacidad de llevar a cabo operaciones militares depende, en gran medida, del consentimiento de *HTS*.

Como hemos referido, también *Dáesh* mantiene presencia encubierta en Idlib, aunque la presencia de *HTS* como milicia dominante, con quien mantienen gran rivalidad, hace que su actividad militar en esta parte del país sea muy reducida. Hoy en día puede considerarse que *Dáesh* ha sido, efectivamente, militarmente derrotado y apenas es capaz de ejercer control territorial alguno²⁵. Sin embargo, es preciso reconocer que mantienen cierta capacidad residual con la que es capaz de atentar contra las fuerzas de seguridad tanto en Irak como en la zona central de Siria. De hecho, este tipo de ataques han experimentado un notable repunte este año 2020 en comparación con 2019²⁶. Nadie puede excluir que la situación evolucione desfavorablemente y *Dáesh* recupere capacidad ofensiva y de atentar, no solo en Siria e Irak, sino al otro lado de la frontera, donde ya perpetró atentados de gran magnitud y repercusión (Suruç y Ankara en 2015, Estambul en 2016 y 2017, causando más de 300 muertos).

Es difícil establecer el número de combatientes que militan en las filas del yihadismo. Se estima que *HTS* podría contar con unos 20.000²⁷, *HD* con unos 2.500²⁸ y *Dáesh* con unos 10.000 en Siria e Irak²⁹. Estas facciones se organizan en los denominados «centros de operaciones», estructuras de coordinación constituidas en un momento y con una finalidad táctica determinada, sin llegar a suponer una fusión o la formación de una coalición. En el momento actual, *HTS* lidera el «centro de operaciones» *al Fatah al*

²⁴ *Hay'at Tahrir violates agreement with fa ithbatu, launches large attack in western Idlib*, Southfront, 25 de junio de 2020, disponible en <https://southfront.org/hayat-tahrir-violates-agreement-with-fa-ithbatu-launches-large-attack-in-western-idlib/> (accedido en septiembre de 2020).

²⁵ El presidente Trump anunció la derrota «oficial» de *Dáesh* en diciembre de 2018.

²⁶ VORONKOV, Vladimir. *Eleventh «Report of the Secretary-General on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat»*, 24 de agosto de 2020, disponible en https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/200824_sc_briefing_11th_isil_report_ousg_as_delivered.pdf (accedido en septiembre de 2020).

²⁷ *Military Balance 2020*.

²⁸ *Counter Extremism Project*.

²⁹ VORONKOV, Vladimir. *Op. cit.*

Mubin y las milicias de Al Qaeda se agrupan en torno a *HD* en el «centro de operaciones» *Fa Ithbatu*.

La ofensiva sobre Idlib

Como ha podido apreciarse en la figura 2, a mediados de 2014 la situación del Ejército árabe-sirio era más bien precaria, incapaz de contener la continua expansión de las fuerzas de oposición, en su mayoría de carácter yihadista. Esta situación obligó a Rusia a tomar cartas en el asunto para impedir la caída de un régimen aliado que, además, era su único punto de apoyo en Oriente Medio. A partir de septiembre de 2015, una intervención militar milimétricamente ajustada y basada fundamentalmente en el apoyo aéreo fue más que suficiente para, no solo evitar la caída del régimen sirio, sino para permitirle recuperar grandes porciones de territorio, incluyendo la ciudad de Alepo³⁰, y terminar acorralando a la oposición. Las facciones yihadistas no tuvieron otra opción que replegarse sobre el enclave de Idlib, donde, no obstante, la por entonces filial de Al Qaeda en Siria, *Jabat al Nusra*³¹, ejercía su dominio. Es preciso señalar que la concentración de milicianos se produjo no solo por la presión militar directa ejercida sobre los grupos yihadistas, sino en gran parte en el marco de los procesos de reconciliación emprendidos desde el Ministerio de Estado para Asuntos de Reconciliación Nacional que permitía a quienes no querían acogerse a los mismos desplazarse de forma segura a otros frentes, desde donde incluso podían continuar la lucha contra el propio Estado³². Sea como fuere, a finales del año 2017 el régimen había recuperado gran parte del territorio nacional donde, excluyendo extensas áreas desérticas despobladas, se concentra más del 80 % de la población (figura 5).

³⁰ Alepo, con una población de más de 4.000.000 de habitantes, era antes de la guerra la ciudad más poblada del país. En la actualidad ha sido rebasada por la capital, Damasco.

³¹ Recuérdese que no fue hasta enero de 2017 que *Jabath al Nusra* mutó en *HTS* tras romper con Al Qaeda.

³² SAPAG M., Pablo. *Op. cit.*, p. 271.

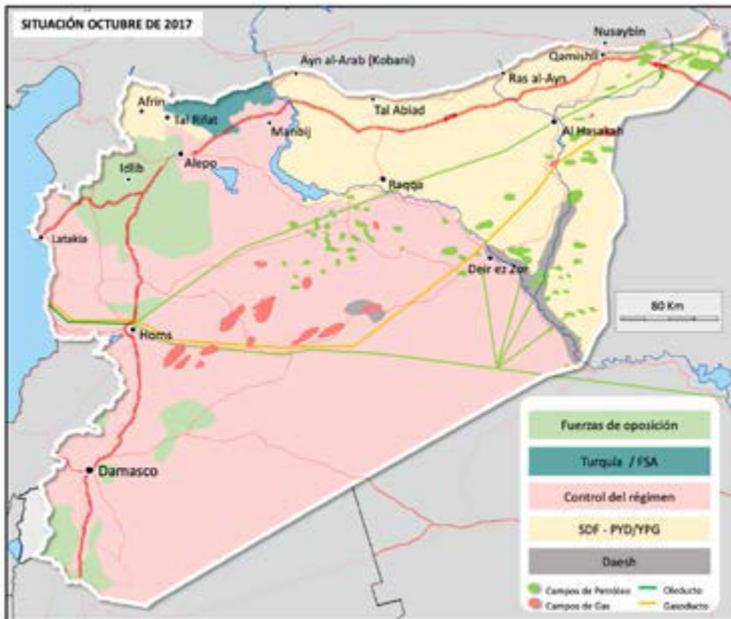


Figura 5. Control territorial en Siria en 2017. Fuentes diversas. Elaboración propia.

En estas condiciones, el Gobierno consideró llegado el momento de recuperar el control sobre el enclave de Idlib. La campaña emprendida entre septiembre de 2017 y febrero de 2018 por las fuerzas gubernamentales contra los cada vez más numerosos grupos yihadistas en la zona pronto amenazó con provocar una nueva corriente de refugiados hacia territorio turco de imprevisibles consecuencias. La tensa situación pudo *in extremis* contenerse gracias al acuerdo alcanzado en septiembre de 2018 entre Rusia, Irán y Turquía³³, por el que se estableció una zona desmilitarizada de separación entre las fuerzas de oposición y las fuerzas sirias. En este acuerdo, Turquía se responsabilizaba de desalojar de la franja a los grupos yihadistas activos en el enclave, abriendo al tráfico las vías de comunicación terrestres entre Damasco y la localidad de Aleppo (autopista M5). A modo de supervisores del acuerdo, Turquía desplegó doce puestos militares de observación a lo largo de la zona desmilitarizada, al tiempo que Rusia e Irán desplegaban otros doce y siete, respectivamente (figura 6).

³³ Reunión tripartita del foro de Astaná en Sochi (Rusia) en septiembre de 2018.

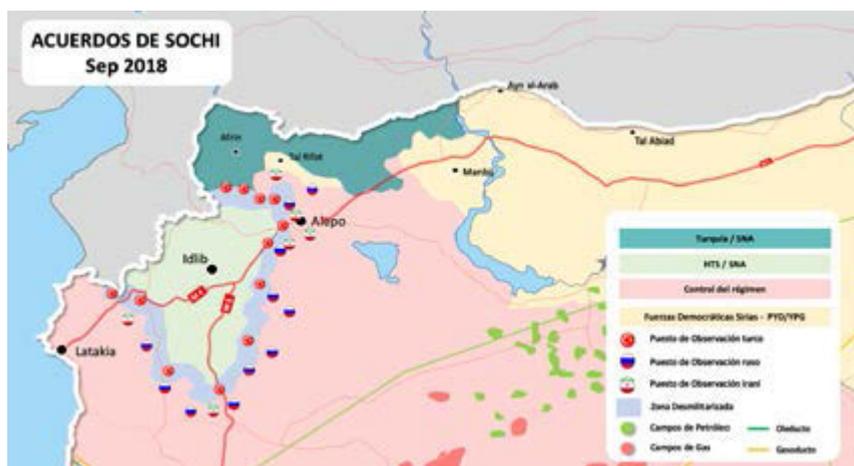


Figura 6. Acuerdos de Sochi, septiembre de 2018. Fuentes diversas. Elaboración propia.

Sea por incapacidad, sea por falta de voluntad, Turquía nunca llegó a cumplir lo pactado, lo que terminó por agotar la paciencia de Rusia que, en la primavera de 2019, dio luz verde al Ejército sirio para emprender acciones militares contra las fuerzas de oposición. En el curso de esta ofensiva, el Ejército sirio pudo recuperar considerables extensiones de terreno, incluyendo la totalidad de la autopista M5, que ha quedado abierta al tráfico bajo su control.

La ofensiva fue dirigida contra las fuerzas de oposición presentes en el enclave de Idlib, sin distinciones. Y ello incluye a las fuerzas opositoras no yihadistas respaldadas por Ankara, agrupadas en el SNA. Temiendo, una vez más, la corriente de refugiados que la ofensiva del régimen amenazaba con empujar hacia su territorio, Turquía optó por ocupar militarmente posiciones adicionales en Idlib, estableciendo numerosos puntos fuertes en zonas clave de terreno por toda la provincia. Al mismo tiempo mantenía y reforzaba sus doce puestos de observación, parte de los cuales fueron rebasados y rodeados por las fuerzas sirias en su avance. De esta manera, las TSK, que hasta entonces se habían limitado a apoyar a las fuerzas rebeldes, se vieron envueltas en combates directos con las fuerzas sirias e, indirectamente, con las fuerzas rusas de apoyo³⁴, con el consiguiente riesgo de escalada del conflicto, hasta que un nuevo acuerdo ruso-turco alcanzado el 5 de marzo de 2020 pudo frenar la ofensiva³⁵ (figura 7).

³⁴ Fundamentalmente inteligencia, apoyo aéreo y fuegos terrestres.

³⁵ SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. *El futuro de Siria se juega en Idlib*. Documento Análisis IEEE 19/2020. http://www.ieee.es/contenido/noticias/2020/05/DIEEEA19_2020FEL-SAN_Idlib.html (accedido en septiembre de 2020).



Figura 7. Situación en Idlib, acuerdos del 5 de marzo de 2020. Fuentes diversas. Elaboración propia.

No sin dificultades, el alto el fuego se ha mantenido en vigor hasta el día de hoy, aunque las escaramuzas a lo largo de la línea de contacto entre las fuerzas del régimen y los yihadistas se producen a diario. Por otro lado, Turquía y Rusia han ejecutado numerosas patrullas conjuntas a lo largo de la autopista M4, pero con enormes dificultades y siendo frecuentemente objeto de ataques de milicias yihadistas que se niegan a reconocer la validez del acuerdo ruso-turco y que, en cualquier caso, no aceptan la presencia rusa en la zona³⁶.

Turquía está dedicando notables esfuerzos a embridar a las facciones yihadistas, en particular HTS que, por otra parte, ha quedado en situación delicada. En primer lugar, porque la fortísima presión que las fuerzas sirias han ejercido sobre el grupo a lo largo de esta ofensiva ha degradado considerablemente su capacidad operativa, que ahora trata de restablecer mediante la reestructuración y recuperación de sus unidades³⁷. En el plano

³⁶ La situación es tensa hasta el punto que, en el momento de escribir estas líneas (septiembre de 2020), Rusia ha anunciado la interrupción de la ejecución de esas patrullas hasta que retorne la calma. *Russia says to resume patrolling of Syrian highway with Turkey when situation calms*, REUTERS, 21 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-syria-crisis-russia/russia-says-to-resume-patrolling-of-syrian-highway-with-turkey-when-situation-calms-idUSKCN26C2KO?il=0> (accedido en septiembre de 2020).

³⁷ *Tahrir al-Sham takes advantage of Idlib ceasefire to restructure, reorganize*, The Reference, 22 de abril de 2020, disponible en <https://www.thereference-paris.com/11314> (accedido en mayo de 2020).

político, *HTS* se esfuerza por lavar su imagen ante la comunidad internacional, presentándose como un grupo de oposición que únicamente aspira a una solución política para el país, sin constituir una amenaza para el resto del mundo³⁸.

Desde el inicio del alto el fuego, el Ejército Árabe Sirio ha reforzado sus posiciones en lo que bien podrían ser preparativos para una nueva fase de la ofensiva con la intención de recuperar, al menos, todo el territorio de Idlib ubicado al sur de la autopista M4 que une la autopista M5 (Damasco-Alepo) con Latakia. Y otro tanto ha hecho el Ejército turco, al tiempo que ha procedido a reorganizar su despliegue en Idlib, evacuando las posiciones y puestos de observación más expuestos³⁹, en lo que parecen preparativos para repeler una inminente ofensiva siria. De reanudarse las hostilidades, es de suponer que los enfrentamientos serán de mayor envergadura.

Rivalidad regional y potencias externas

Desde el estallido de las primeras revueltas a finales de 2010, la situación del país ha evolucionado desde los meros disturbios callejeros hasta convertirse en una guerra civil compleja en la que agentes externos interactúan entre sí. Siria es en estos momentos el escenario de múltiples guerras por delegación, donde a la rivalidad entre potencias regionales (Turquía, Irán, Arabia Saudí, EAU, Catar, Israel) se superpone la intervención de las otrora potencias coloniales, como Francia o Reino Unido, y sobre las que, finalmente, actúan las potencias de ámbito global, Rusia y Estados Unidos.

La expansión de Irán

Aun siendo en esencia potencias regionales rivales, las relaciones entre Turquía e Irán han estado tradicionalmente marcadas

³⁸ Declaraciones de Abdel Rahman Atun, director del consejo de la sharía de HTS, en *Coups on allies: HTS rids Syria's Idlib of opponents*, Middle East Eye, 19 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.middleeasteye.net/news/coups-allies-hts-rids-syrias-idlib-opponents> (accedido en septiembre de 2020).

³⁹ A finales de octubre de 2020 Turquía evacuó cuatro puestos de observación (entre ellos los de Morek y Shir Maghar) y dos posiciones militares adicionales en las inmediaciones de Saraqib, en el cruce de autopistas M4 y M5. *Turkey to abandon some observation stations in Syria's Idlib*, Middle East Eye, 19 de octubre de 2020, disponible en <https://www.middleeasteye.net/news/syria-idlib-turkey-observation-posts-abandon> (accedido en octubre de 2020).

por el pragmatismo. Y aunque ambas potencias se han situado en polos opuestos respecto a la continuidad del régimen de Assad, han sido capaces de compartimentar los problemas de manera que el conjunto de sus relaciones diplomáticas, comerciales y de otros ámbitos han permanecido indemnes. Más que eso, desde enero de 2017 Irán y Turquía son promotores junto con Rusia del proceso de paz de Astaná, foro tripartito que ha tenido la virtud de lograr acuerdos sobre cuestiones parciales (zonas desescalada, altos el fuego, etcétera), aunque a costa de dilatar las negociaciones para una solución política definitiva.

Las razones que han llevado a Irán a intervenir en estos espacios «vacíos de poder» no se deben tanto a la búsqueda de dominio *per se* como a un intento de obtener profundidad estratégica. A escala regional, esta profundidad estratégica puede ser interpretada bajo la lógica del «realismo ofensivo» propuesto por John Mearsheimer como una «búsqueda de oportunidades para alterar el equilibrio de poder adquiriendo mayores parcelas de poder a expensas de potencias rivales»⁴⁰, aunque en este caso, y con intención defensiva, se trata de acotar una penetración estadounidense percibida por Irán como la mayor amenaza a la supervivencia de su régimen desde la revolución de 1979⁴¹. Desde la perspectiva iraní, el establecimiento o mantenimiento de regímenes afines en Siria e Irak ha pasado a ser una prioridad de su acción exterior.

Para expandir su influencia Irán ha hecho uso de clásicos recursos de poder, como son el comercio o el fortalecimiento de lazos culturales o religiosos, pero, sobre todo, de la herramienta más potente a disposición de su política exterior: el Cuerpo de la Guardia de la Revolución Islámica (*IRGC*, por sus siglas en inglés). Durante estos años, esta fuerza militar ha creado y sustentado una red de milicias y grupos paramilitares que, a modo de *proxys*, ha permitido al *IRGC* participar activamente en los conflictos en ambos países.

La eliminación por Estados Unidos en enero de 2020 de su mítico comandante, general Qasem Soleimani, supuso un duro gol-

⁴⁰ MEARSHEIMER, John. *The tragedy of great powers politics*, updated edition, Norton & Company, 2014, p. 21.

⁴¹ SADEGHI-BORUJERDI, Eskandar. *Strategic depth, counterinsurgency and the logic of sectarianization, the Islamic Republic of Iran's doctrine and its regional implications*. SECTARIANIZATION, C. Hurst & Co., 2017, p. 164.

pe para el *IRGC*, aunque aún es difícil evaluar en qué medida la eficacia de la organización ha quedado dañada. La respuesta iraní no se hizo esperar y pocos días después misiles iraníes impactaban en bases norteamericanas en Erbil y proximidades de Bagdad sin causar bajas mortales entre las tropas allí alojadas. Pocos consideran que este ataque sea la última palabra y no puede descartarse alguna otra acción de repercusión internacional contra personal o intereses norteamericanos en Irak u otra parte del mundo. Una posible reintegración de Estados Unidos en el acuerdo nuclear con Irán (*Joint Comprehensive Plan of Action - JCPOA*), tal y como ha anunciado Joe Biden que podría hacer bajo ciertas condiciones, retrasaría o incluso anularía esta posibilidad⁴².

Los países árabes

En noviembre de 2011, los Estados de la Liga Árabe acordaban por amplia mayoría⁴³ la suspensión de la participación de Siria en la organización y la retirada de sus embajadores de Damasco⁴⁴, decisión basada, ciertamente, en una hostilidad compartida hacia el régimen de Assad. Fue esta hostilidad la que promovió desde un principio que los países árabes fuesen apoyando a grupos de oposición que, a medida que el objetivo del derrocamiento de Assad se alejaba, fueron ganando en radicalidad.

Fueron las distintas actitudes hacia la organización de los Hermanos Musulmanes, que, como hemos referido, alcanzó una posición dominante en el seno de la oposición, las que acabaron por dividir al mundo árabe, en general, y a los países del Consejo de Cooperación del Golfo, en particular, en dos grandes bloques: Catar por un lado, que optó por apoyar a la Hermandad y el bloque liderado por Arabia Saudí, alrededor de la cual se alinearon los Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Egipto, que consideran a los HHMM organización terrorista. Este posi-

⁴² *A Biden administration wants the Iran nuclear deal back. That could be much harder and riskier now*, CNBC, 25 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.cnbc.com/2020/11/25/biden-may-want-irans-nuclear-deal-back-thats-harder-and-riskier-now.html> (accedido en noviembre de 2020).

⁴³ Dieciocho países a favor, Yemen y Líbano en contra, Irak se abstuvo.

⁴⁴ *Arab League decides to suspend Syria*, Al Jazeera, 12 de noviembre de 2011, disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2011/11/13/arab-league-decides-to-suspend-syria/> (accedido en septiembre de 2020).

cionamiento a favor y en contra de los HHMM ha tenido también el efecto de alinear estos bloques a favor y en contra de Turquía, como hemos dicho, ferviente impulsor del islam político representado por la Hermandad y que, a ojos del bloque liderado por los saudíes, se ha convertido en una amenaza que es imprescindible contener. Y ello implica no solo Siria, sino el Mediterráneo⁴⁵ e incluso Libia, donde Turquía y el bloque antiturco han apoyado manifiestamente a bandos opuestos.

Los avances de Turquía y la imposibilidad de promover un cambio de régimen en Siria han llevado al bloque antiturco a cambiar sustancialmente su estrategia. Assad ha pasado a convertirse en un mal menor y Emiratos, Arabia Saudí, Bahréin y Egipto han hecho gestos de ostensible acercamiento, bien reabriendo embajadas⁴⁶, bien proponiendo la readmisión de Siria en la Liga Árabe o bien expresando voluntad de participar financieramente en la reconstrucción del país. Y es igualmente esta cuestión la que ha aconsejado a este bloque de países a apoyar, al menos financieramente, a las *SDF*, la formación promovida por Estados Unidos y liderada por el *PYD* kurdo⁴⁷.

La percepción compartida por este bloque de la amenaza que supone la expansión iraní por la región, junto al sentimiento antiturco proporcionan el contexto en el que, además, podemos encajar el acercamiento entre estos países e Israel, cuyas relaciones con Turquía no pasan por sus mejores momentos. Ese acercamiento ha concluido con la firma de acuerdos de paz con los EAU y Bahréin en septiembre de 2020, circunstancia que difícilmente se hubiera dado sin el beneplácito de Arabia Saudí.

Israel

Israel observó con preocupación la paulatina penetración de Irán en Siria, pero se abstuvo de intervenir abiertamente has-

⁴⁵ *UAE pushing for Arab-European alliance to curtail Turkish encroachment*, The Arab Weekly, 17 de junio de 2020, <https://the arabweekly.com/uae-pushing-arab-european-alliance-curtail-turkish-encroachment> (accedido en septiembre de 2020).

⁴⁶ *UAE reopens Syria embassy in boost for Assad*, REUTERS, 27 de diciembre de 2018, disponible en <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-emirates-idUSKCN1OQ0QV> (accedido en septiembre de 2020).

⁴⁷ *Arabic press review: Egypt helping Kurdish-led troops in Syria fighting Turkish forces*, Middle East Eye, 13 de marzo de 2020, disponible en <https://www.middleeasteye.net/news/arabic-press-review-egypt-coordinating-support-kurdish-led-troops-syria> (accedido en septiembre de 2020).

ta 2017. Fue la confluencia de la presencia iraní con la cada vez mayor presencia del grupo libanés Hezbollah, acusado de perpetrar ataques desde Siria sobre territorio israelí, lo que provocó desde mediados de 2017 una campaña de ataques aéreos contra objetivos iraníes y sus *proxys* por todo el territorio sirio (operación *Chess*). Aunque no hay evidencias al respecto, sí existen fundadas sospechas de que estos ataques se han realizado también sobre los *proxys* de Irán en Irak, las PMF, ataques que, muy probablemente, se han ejecutado desde territorio sirio controlado por las *SDF*⁴⁸. Algunas fuentes incluso señalan que estos ataques han contado con financiación saudí⁴⁹. Todas estas circunstancias invitan a pensar en cierta colaboración entre Israel y las *SDF*, lo que abre un nuevo frente en unas relaciones turco-israelíes profundamente deterioradas.

Las potencias coloniales

Consideramos en este apartado al Reino Unido y a Francia, potencias con intereses en la región desde siglos atrás y que tras la I Guerra Mundial se distribuyeron los territorios árabes del Imperio otomano. Su influencia en la durísima postura adoptada por el conjunto de la Unión Europea (UE) contra el régimen de Assad ha sido determinante, especialmente impulsada por Francia, país que ejerce un considerable protagonismo en el desarrollo de las políticas europeas en el espacio mediterráneo y, en particular, Siria⁵⁰. Qué duda cabe que, en el contexto de las primaveras árabes que a primeros de 2011 ya habían provocado la caída de regímenes en Túnez y en Egipto y que ponía en serios aprietos a Gadafi en Libia, Siria parecía ser la siguiente ficha del dominó en caer. Ante esa perspectiva, los líderes de Francia y Reino Unido, a los que se sumó Alemania, no tardaron en exigir la marcha de Assad como paso previo a cualquier solución política, arrastrando con ello al resto de la UE, que impuso duras sanciones económicas al Estado sirio y a personas vinculadas con el mismo para

⁴⁸ «*Indications Israel behind PMU base strikes, Irak PM Abdul Mahdi says*», *The Defense Post*, 30 de septiembre de 2019, disponible en <https://www.thedefensepost.com/2019/09/30/iraq-israel-pmu-base-strikes-abdul-mahdi/> (accedido en septiembre de 2020).

⁴⁹ «*EXCLUSIVE: Israeli strikes in Irak launched from SDF-held Syria, Baghdad believes*», *The Middle East Eye*, 27 de agosto de 2019, disponible en <https://www.middleeasteye.net/news/exclusive-israeli-strikes-iraq-launched-sdf-bases-baghdad-believes> (accedido en septiembre de 2020).

⁵⁰ SAPAG M., Pablo. *Op. cit.*, p. 139.

acabar retirando las embajadas de los Estados miembro a principios de 2012⁵¹. Y aunque la resiliencia de Assad ha obligado a moderar esta postura, a día de hoy la UE continúa siendo manifiestamente contraria al régimen.

Varios son los intereses que llevan a Francia al espacio Mediterráneo y a Siria, comenzando por un marcado interés por recuperar la influencia que ejercía cuando era una verdadera potencia regional. No en vano, Siria y Líbano han sido territorios sometidos a mandato francés. Pero en el momento actual, otro de los motivos tiene mucho que ver con la energía y la implicación de su compañía de bandera TOTAL en Siria y en aguas del Mediterráneo, donde disfruta de concesiones para exploración y explotación otorgados por el Gobierno chipriota. Mantener el papel privilegiado del que TOTAL gozaba en Siria antes del estallido de la guerra es, sin duda, un poderoso incentivo para situarse en condiciones de decidir sobre el futuro del país. En aquellos momentos, además de haber establecido acuerdos de asociación estratégica con las compañías nacionales de gas y petróleo, TOTAL era copartícipe al 50 %, junto a la estatal Syrian Petroleum Company, de la compañía Deir Ez Zor Petroleum, con licencia para la explotación de los yacimientos de Jafra, Qahar y Atalla⁵², ubicados en zona desde 2017 dominada por las SDF.

Es precisamente en esa zona donde Francia despliega un reducido contingente militar, sumándose a la coalición liderada por Estados Unidos y que apoya al PYD/YPG. De esta manera, Siria se convierte motivo de enfrentamiento adicional con Turquía que se añade a las tensiones entre ambos en Libia, en el Mediterráneo oriental y, más recientemente, en Nagorno-Karabaj. Ambos países ya han chocado en el Mediterráneo en un incidente, no públicamente aclarado, a causa del que Francia ha pedido del resto de miembros de la Unión Europea la imposición de sanciones a Turquía, postura de extrema dureza que, no obstante, no ha sido secundada por la mayoría de los miembros de la Unión⁵³. Estas cuestiones, unidas a la postura francesa de oposición frontal a su adhesión a la Unión Europea, hacen de Francia uno de los socios europeos más incómodos para Turquía.

⁵¹ *Joint UK, French and German statement on Syria*, Nota de prensa del Gobierno británico de 18 de agosto de 2011, disponible en <https://www.gov.uk/government/news/joint-uk-french-and-german-statement-on-syria> (accedido en diciembre de 2020).

⁵² TOTAL, nota de prensa de 4 de septiembre de 2008, disponible en <https://www.total.com/media/news/press-releases/syrie-total-signe-trois-accords-petroliers-et-gaziers> (accedido en septiembre de 2020).

⁵³ En octubre de 2020. No puede descartarse que posteriormente se haga.

El Reino Unido tiene igualmente intereses en el sector energético sirio y despliega sus fuerzas militares en la misma zona de control de las *SDF* que Estados Unidos y Francia. Pero a diferencia de esta última, su salida de la Unión Europea fuerza al Reino Unido a la búsqueda de socios comerciales alternativos y Turquía se presenta como una posibilidad que no se puede despreciar. La postura del Reino Unido hacia Turquía es cooperativa y empresas británicas participan en numerosos proyectos conjuntos con empresas turcas, de manera muy visible en el sector estratégico de la defensa⁵⁴.

Las potencias globales

Rusia

Como anteriormente hemos indicado, Rusia se vio impelida a intervenir en 2015 para sostener a un régimen que, de haber caído, hubiese puesto en dificultades su presencia en todo Oriente Medio. Sin embargo, lejos de empeñar una «fuerza masiva», Rusia optó por desplegar un modesto componente aéreo, que fue quien llevó el peso de las operaciones, complementado por un relativamente reducido contingente terrestre de unos 3.000 o 4.000 hombres⁵⁵, fundamentalmente con misiones de asesoramiento, apoyos de fuego, operaciones de movilidad y contramovilidad, defensa de costas, policía militar y operaciones especiales. Además, la presencia de compañías privadas de seguridad, como Wagner, que en momentos determinados llegó a tener 2.000 efectivos sobre el terreno⁵⁶, asegura una acción efectiva al tiempo que permite negar la implicación de sus Fuerzas Armadas en aquellos acontecimientos en los que no resulta conveniente verse envuelto. Lo reducido del contingente ruso deja siempre margen para la escalada si la evolución de la situación lo requiere, lo que da gran flexibilidad a su intervención, evitando verse arrastrado por los acontecimientos y envuelto de forma involuntaria en un conflicto de difícil salida.

Pero por ajustada y exitosa que *a posteriori* haya resultado, una intervención militar en un conflicto como el de Siria lleva

⁵⁴ SÜNNETÇİ, İbrahim. *Past and Present Cooperation within the Defence Industry Between Turkey and the United Kingdom*, DEFENCE TURKEY, n.º 83, 16-22 de julio de 2018.

⁵⁵ TRENIN, Dimitri. *What is Russia up in the Middle East?*, Politi Press, 2018, p. 67.

⁵⁶ GRAU, Lester, y BARTLES, Charles. *The Russian ground-based contingent in Syria*, Russia's war in Syria, Cap. 4, Foreign Policy Research Institute, pp. 67-89.

enormes riesgos aparejados. ¿Qué es lo que ha llevado a Rusia a asumir estos riesgos?

Además de una legítima preocupación por el desarrollo que el islamismo ha experimentado durante el conflicto sirio, con posibilidades de acabar reverberando en territorio de la Federación rusa, la inestabilidad en su entorno inmediato es causa de inquietud en Moscú. Desde el punto de vista ruso, la inestabilidad extendida por todo Oriente Medio con ocasión de procesos revolucionarios no es sino el resultado de la ingeniería geopolítica de occidente, en general, y de Estados Unidos en particular. El riesgo de extensión de este fenómeno a los vecinos de la Federación rusa e incluso a la propia Federación es muy real para los estrategas rusos y limitar la influencia occidental en Oriente Medio resulta, por tanto, esencial para su seguridad.

No puede desdeñarse el factor energético entre las motivaciones que mueven a Rusia a intervenir en Oriente Medio, pues, siendo un país cuyo crecimiento como potencia se ha basado en la pujanza del sector energético, no puede permanecer ajena a cuanto acontece en esta parte del mundo. Así lo atestigua su participación en el foro OPEP+ o la penetración de sus empresas energéticas por todo Oriente Medio (figura 8).

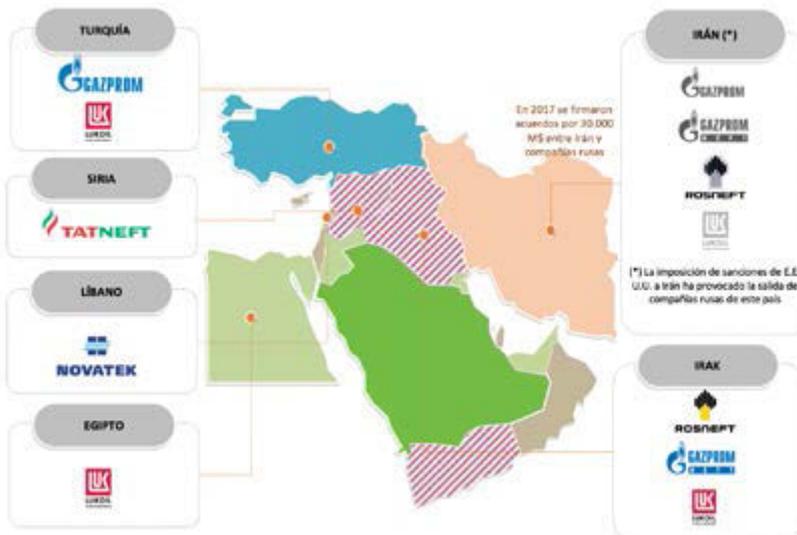


Figura 8. Implicación de compañías energéticas rusas en Oriente Medio. Fuentes diversas. Elaboración propia.

Por último, habiéndose mostrado capaz de sostener a un régimen «amigo» en dificultades, Rusia ha reforzado enormemente su credibilidad y prestigio como potencia global estabilizadora en toda la región, mostrándose como un potencial aliado fiable y capaz. En gran medida, puede valorarse que los objetivos de la intervención rusa en Siria han sido alcanzados de manera satisfactoria.

Estados Unidos

Estados Unidos es la potencia global por excelencia, por lo que los motivos de su presencia en Siria e Irak deben ser analizados desde una óptica global, en primera instancia, y regional, en segunda. Desde el punto de vista global, la Estrategia de Seguridad Nacional señala el desafío de las «potencias revisionistas» globales, Rusia y China, a la hegemonía norteamericana como la primera de las amenazas a que los Estados Unidos deben enfrentarse⁵⁷, siendo imperativo limitar la expansión de estas potencias rivales en regiones en las que su supremacía pueda verse comprometida.

Oriente Medio es obviamente una de ellas y, a pesar de la política *pivot to Asia* ya promovida durante el mandato de Obama, Estados Unidos no puede abandonar una región que sería inmediatamente ocupada por sus rivales. La prioridad concedida a la amenaza China a su hegemonía parece compartida tanto por republicanos como por demócratas, por lo que es difícil que, tras las elecciones de noviembre de 2020, una u otra Administración den un giro de 180° a la estrategia estadounidense para la región. La retirada de Estados Unidos de Oriente Medio, que ya ha dado comienzo, continuará a mayor o menor ritmo, aunque, como anteriormente se ha indicado, esta difícilmente podrá llegar a ser total.

La contención de Irán en apoyo de su incondicional aliado, Israel, es el segundo de objetivos perseguidos en la región, y la lucha contra el terrorismo internacional, objetivo en gran parte alcanzado, completaría el cuadro. Podría añadirse un cuarto motivo, genérico para toda la región de Oriente Medio desde la doctrina Carter de 1981: la energía, habida cuenta de los recursos existentes en cantidades significativas en el norte de Irak y, en menor medida, en el norte de Siria. El presidente Trump declaró

⁵⁷ *National Security Strategy 2017*, p. 48. <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2017/12/2017.pdf> (consultado en octubre de 2018).

la explotación de pozos petrolíferos uno de los objetivos de su presencia en Siria y recientemente la compañía Delta Crescent Energy ha firmado un acuerdo con la Administración autónoma kurda en el noreste de Siria para el establecimiento de, al menos, dos refinerías en la zona, lo que no ha sido bien recibido por la británica Gulfsands, con derechos de explotación en esta zona desde 2003⁵⁸.

En apoyo de estos objetivos, Estados Unidos mantenía un contingente militar en Irak actualmente de unos 5.200 soldados recientemente reducidos a unos 3.000⁵⁹, concentrados en unas pocas bases e instalaciones militares, mientras en Siria las cifras, que siempre han sido más modestas, alcanzan en la actualidad unos 500 efectivos. En noviembre de 2020 el secretario de defensa en funciones anunciaba una reducción adicional a un total de 2.500 efectivos en ambos escenarios a completarse durante el mes de enero de 2021⁶⁰.

¿Qué va a ocurrir con esta presencia militar? Esta continúa siendo una de las cuestiones clave del momento, especialmente tras la entrada de una nueva administración en Washington. Entre otras consideraciones porque, sin la presencia de tropas en Irak, las operaciones en Siria resultan simplemente insostenibles.

En el marco de una creciente confrontación entre fuerzas norteamericanas e iraníes, o sus *proxis*, en suelo iraquí, intensificada tras la eliminación del comandante del *IRGC*, general Qasem Soleimani, crece la presión política en Irak para una marcha de los norteamericanos que es contemplada por muchos, y no solo por los partidos apoyados por Irán, como un lastre para la estabilización del país.

La presencia de tropas en el país se justifica por un intercambio de notas diplomáticas efectuado en 2014, al amparo del Acuerdo

⁵⁸ *British Company Concerned over its Oil 'Rights' in Northeastern Syria*, ASHARQ AL-AWSAT, 13 de septiembre de 2020, disponible en <https://english.aawsat.com/home/article/2504826/british-company-concerned-over-its-oil-%E2%80%98rights%E2%80%99-northeastern-syria> (accedido en septiembre de 2020).

⁵⁹ «US to Reduce Troop Levels in Irak to 3,000», *The New York Times*, 9 de septiembre de 2020, disponible en <https://www.nytimes.com/2020/09/09/us/politics/iraq-troops-trump.html> (accedido en septiembre de 2020).

⁶⁰ *Acting defense secretary assures end of 'generational' Mideast wars in announcement of partial drawdown*, *Military Times*, 18 de noviembre de 2020, disponible en <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2020/11/17/acting-secdef-assures-end-of-generational-mideast-wars-in-announcement-of-partial-drawdown/> (accedido en noviembre de 2020).

Marco Estratégico bilateral de 2008⁶¹. Pero desde un punto de vista legal, la presencia en Siria resulta más problemática. En no pocas ocasiones, tanto el Gobierno de Assad como quienes le apoyan, Rusia e Irán, han denunciado lo que consideran una presencia ilegítima de acuerdo con el derecho internacional, pues no deja de ser una intervención sin mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sin haber sido requerido para ello por el Gobierno internacionalmente reconocido y sin que la legítima defensa haya podido ser esgrimida. La presencia de Estados Unidos en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro permanente garantiza que en ningún caso se producirá una resolución condenatoria por esta cuestión, pero, que duda cabe, este argumento podrá ser utilizado por sus oponentes ante la opinión pública mundial para debilitar la posición estadounidense.

La toma de posesión de un nuevo presidente en Estados Unidos plantea numerosas incógnitas sobre la continuidad de las políticas de máxima presión sobre Irán, cuestión que en gran medida condiciona su presencia tanto en Irak como en Siria. Una reconducción de sus relaciones con Irán en línea con la anterior Presidencia de Obama podría ir acompañada de una aún mayor reducción de su presencia militar en estos países.

China

Con unos marcados intereses comerciales en la región (importaciones energéticas, desarrollo de la nueva Ruta de la Seda, etcétera), la presencia militar de China en Siria e Irak ha sido hasta el momento inexistente. La capacidad de las compañías chinas de operar en ambientes de gran inestabilidad, así como su dependencia del Estado, lo que les permite asumir mayores riesgos, tanto físicos como comerciales, han permitido a compañías chinas penetrar en el sector petrolífero *upstream*⁶² iraquí, aprovechando el hueco dejado por compañías occidentales, forzadas a suspender gran parte de sus actividades en sur del país por la situación de violencia generalizada. En la actualidad, la compañía china CNPC tiene participaciones en los campos de

⁶¹ *Irak and US Policy*, Congressional Research Service, 29 de septiembre de 2020, disponible en <https://fas.org/sgp/crs/mideast/IF10404.pdf> (accedido en octubre de 2020).

⁶² El sector *upstream* incluye los procesos de exploración, desarrollo y explotación de yacimientos energéticos (petróleo o gas); el sector *midstream* se refiere al transporte, proceso, almacenamiento y distribución; el sector *downstream* contempla el refinado, actividades petroquímicas y la comercialización de productos energéticos.

West Qurma-1 (32,7 %), al-Ahdab (37,5 %), Halfaya (45 %) y Riumalia (46,3 %) ⁶³.

En Siria, donde se ha mantenido escrupulosamente al margen del conflicto, China se presenta como un actor potencialmente clave en la futura reconstrucción del país, lo que podría proporcionarle considerable ventaja en el desarrollo de su proyecto de la nueva Ruta de la Seda. Inversiones chinas en los puertos de Tartus y Latakia, aunque en competencia con Rusia, podrían completar la cada vez más densa red de puertos bajo control (gestión) china en el Mediterráneo (la estatal china COSCO Lines ya gestiona terminales marítimas en Grecia, Turquía, Líbano, Israel y Egipto).

China ha mostrado repetidamente su interés en participar en la reconstrucción e incrementar su presencia en el país, y ha puesto en marcha numerosos proyectos de ayuda humanitaria ⁶⁴. Nada se menciona de un incremento de su huella militar, pero a medida que sus intereses en la región aumentan es preciso tener en cuenta la posibilidad de que China acabe por verse impelida a garantizar su seguridad mediante el despliegue de fuerzas militares.

Conclusiones y prospectiva

La evolución de acontecimientos en la frontera sur de Turquía durante los últimos treinta años ha sido enormemente desestabilizadora. En primer lugar, porque la intervención estadounidense en Irak tanto en 1991 como en 2003 ha posibilitado la consolidación de una entidad kurda independiente en su frontera, circunstancia que, a pesar de las buenas relaciones establecidas, genera enorme incertidumbre en Ankara. No en vano, la región autónoma del Kurdistán que, como se demostró con el referéndum de 2017 mantiene intactas sus aspiraciones independentistas, puede servir como modelo exitoso a imitar en otros países que, al igual que Turquía, cuentan amplias minorías kurdas. Y en segundo lugar, porque las revueltas en Siria en el contexto de las primaveras árabes han acabado por degenerar en una compleja

⁶³ *CNPC in Iraq. Sustainability Report*, CNPC, 2019, disponible en <https://www.cnpc.com.cn/en/Enlag/201907/a2082cc9c4444eaa99c973dd0e021847/files/3d2c41d-e747d4c7aa6a5e8157f188f4f.pdf> (accedido en octubre de 2020).

⁶⁴ *China to play bigger role in Syria's reconstruction, development process*, XINHUANET, 12 de febrero de 2018, disponible en http://www.xinhuanet.com/english/2018-02/12/c_136967861.htm (accedido en octubre de 2020).

guerra civil que nadie es capaz de controlar, situación que implica considerables desafíos para su seguridad.

El primero de ellos es el del terrorismo, fenómeno que se presenta con dos caras diferenciadas: el terrorismo étnico encarnado por el *PKK* y su filial siria, el *PYD* (con sus correspondientes brazos armados), y el terrorismo islamista de carácter yihadista.

El terrorismo étnico supone una amenaza de orden existencial para Turquía pues, las aspiraciones, objetivos y finalidades de estos grupos implican la destrucción del Estado turco tal y como lo conocemos en la actualidad. La consolidación de una entidad kurda independiente liderada por el *PYD* en el norte de Siria (Rojava) es una auténtica pesadilla para el Gobierno turco y el hecho de que miembros de la Alianza Atlántica se hayan posicionado en apoyo de este grupo no hace sino añadir dificultad a esta cuestión. Sin duda, esta circunstancia es la primera causa del deterioro de las relaciones de Turquía con Estados Unidos, Francia y, en menor medida, el Reino Unido.

Por otro lado, el terrorismo yihadista constituye otra de las actuales preocupaciones del Gobierno turco. Turquía se enfrenta, no solo a la posibilidad cierta de convertirse en escenario de atentados por parte de los grupos yihadistas que se concentran en Idlib, como ya ha ocurrido en el pasado. Turquía se enfrenta, sobre todo, al problema de convertirse involuntariamente en territorio de acogida de terroristas en la clandestinidad. Muchos de ellos son, además, de nacionalidad turca, pues se estima que unos 9.000 ciudadanos turcos podrían haberse unido a las fuerzas de *Dáesh* a lo largo del conflicto. Su retorno está representando un verdadero quebradero de cabeza para las autoridades turcas⁶⁵. Hasta el momento, Turquía ha conseguido limitar los riesgos mediante una enorme presión policial y judicial, pero, al igual que ocurre en los países occidentales, el abandono de las cárceles de los antiguos combatientes de *Dáesh* tras cumplir sus condenas supone un problema difícil de tratar.

El segundo de los retos es el representado por las corrientes de refugiados que desde Siria se propagan por los países vecinos desde el comienzo del conflicto. El casi millón de desplazados que se concentran en la provincia de Idlib ejercen una tremenda

⁶⁵ *Calibrating the Response: Turkey's ISIS Returnees*, ICG, Report n.º 258, 29 de junio de 2020, disponible en <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/turkey/258-calibrating-response-turkeys-isis-returnees> (accedido en septiembre de 2020).

presión sobre la frontera turca. Franquearles el paso supondría engrosar los más de 3,5 millones de refugiados ya presentes en su territorio, lo que, además de ser una pesada carga económica, representa un considerable problema de seguridad. Muy probablemente, Turquía acabaría optando por abrir sus fronteras con la Unión Europea, añadiendo tensión adicional a unas relaciones ya de por sí bastante deterioradas.

Todas estas cuestiones se agravarían en el caso de una más que probable reanudación de la ofensiva de las fuerzas del régimen, que empujaría tanto a yihadistas como a refugiados hacia territorio turco. Una solución duradera para la crisis en Idlib se presenta, por tanto, esencial para la seguridad de Turquía, que mantiene contactos con Rusia a nivel técnico para evitar una escalada, en tanto los trabajos de la Comisión Constitucional en Ginebra en busca de una solución política al conflicto no finalicen. Las negociaciones son complejas y las posturas claramente divergentes. Rusia trata de asegurarse el control de la autopista M4 y reducir la huella militar de Turquía en Idlib. El punto de partida de Ankara es el retorno de las fuerzas del régimen a las posiciones previas a la ofensiva, es decir, a la línea de contacto a finales de 2018, algo francamente desconectado de la realidad. Para complicar el escenario, ambos países miran de reojo a la evolución de acontecimientos y sus respectivas posturas, una vez más enfrentadas, en la zona noreste del país. Rusia, que siempre ha mantenido líneas de comunicación abiertas con el *PYD*, ha iniciado cierto acercamiento con partidos políticos kurdos que podía desembocar en exigencias de inclusión en el Comité Constitucional de Ginebra, del que, por exigencias de Ankara, han sido excluidos. A ambos les interesaría establecer mecanismos de coordinación que les permitiera compartimentar los problemas y poder abordarlos individualmente, algo que, tradicionalmente, han sabido hacer en otros campos para salvaguardar sus relaciones. Pero no será fácil.

No se pueden obviar los efectos que todos estos acontecimientos pueden llegar a tener en la cohesión interna de la Alianza Atlántica. Como hemos señalado, las realidades geopolíticas sitúan a los aliados en polos enfrentados tanto en Siria como en Irak. La situación se repite en escenarios contiguos, como recientemente se ha puesto de manifiesto en el Mediterráneo oriental, en Libia y en el conflicto de Nagorno-Karabaj. Es una situación difícil de manejar que tenderá a exacerbar la tensión intra-alianza, dificultan-

do la unidad de actuación. Ello sin poder excluir que se produzca algún enfrentamiento armado entre aliados.

La gestión de los problemas que acechan a Turquía desde distintos frentes ha llevado al país a lo que algunos han denominado «soledad diplomática», situación caracterizada por un aislamiento del país en la escena internacional acompañada de operaciones militares unilaterales no solo en la frontera sur, sino, sin solución de continuidad, en los espacios marítimos contiguos (Mediterráneo oriental) y hasta el norte de África. Ciertamente, la situación geográfica de Turquía presenta unos problemas de seguridad específicos que requieren soluciones *ad hoc*. Pero su resolución será siempre más fácil desde la cooperación, considerando que el aislamiento puede acabar llevando a Turquía a una situación sin salida.

Capítulo cuarto

El golfo Pérsico: una guerra fría en aguas recalentadas

José Ignacio Castro Torres

Resumen

El nuevo orden mundial ha ocasionado que la región del golfo Pérsico sea el escenario de la competición de los grandes actores por ejercer su influencia y limitar el poder de sus posibles rivales globales. En paralelo a este conflicto existen otros regionales, en los que la lucha por la hegemonía local ha configurado dos grandes bloques que dividen a los Estados de la zona. Sin embargo, las nuevas relaciones hacen que los países ribereños de este gran mar se sientan cada vez más inseguros, buscando nuevas alianzas o enfrentándose a situaciones de tensión, aumentando exponencialmente los riesgos de conflicto.

Palabras clave

Golfo Pérsico, petróleo, Irán, Arabia Saudí, potencias globales.

Abstract

The new world order has caused the Persian Gulf region to become the competition scene among big players for influence and

power constraint of their potential global rivals. In parallel to this conflict, there are other regional ones, in which the struggle for local hegemony has formed two large blocs dividing the states in the area. However, the new relationships make this great sea coastal countries feel increasingly unsafe, seeking new alliances or facing situations of tension, increasing risks of conflict exponentially.

Keywords

Persian Gulf, oil, Iran, Saudi Arabia, global powers.

Introducción

Dentro del Gran Oriente Medio, la región del golfo Pérsico es especialmente relevante por la confluencia sobre ella de una gran cantidad de actores estatales y no estatales, tanto globales como regionales. A ello hay que sumarle la inestabilidad y volatilidad de los acontecimientos que se producen en esta región, que hace que muchas veces se produzcan sucesos inesperados, que conducen a situaciones de crisis de difícil conducción.

Geopolíticamente los territorios y aguas del Golfo se pliegan ante la fortaleza que poseen los montes Zagros iraníes, que forman una auténtica muralla que proporciona a Irán una posición de superioridad respecto del entorno que le rodea.

Las estribaciones de dicho sistema montañoso caen hacia las aguas del Golfo formando una serie de islas, bahías y ensenadas que refuerzan la posición privilegiada iraní y le dan la posibilidad de controlar los canales de navegación que discurren a través el estrecho de Ormuz, en unas aguas muy superficiales y en las que el tráfico marítimo se encuentra muy restringido. El resto de los territorios costeros poseen una altitud muy moderada y no disponen de islas significativas para el control de los canales de navegación.

A la disposición territorial anteriormente descrita hay que sumarle que bajo las aguas del Golfo y los terrenos adyacentes se encuentran las reservas petrolíferas y gasíferas más importantes del planeta.

Si los recursos energéticos son importantes por su abundancia, los recursos hídricos lo son por su escasez. En un entorno de cambio climático y crecimiento poblacional, los Estados de la península arábiga se ven forzados a recurrir a las plantas desalinizadoras, lo que las convierte en objetivos de alto valor en caso de conflicto.

Igualmente, las diferentes formas de gobierno hacen que estos sean antagónicos entre sí en numerosas ocasiones. Las monarquías del Golfo se van prolongando en el tiempo a través de sucesiones dinásticas, sin que se tenga claro si las orientaciones de sus gobernantes podrán seguir la senda de continuidad que hasta ahora marcan sus tradiciones.

Los regímenes aglutinados en torno a Arabia Saudí ven con un temor cuasi patológico el régimen islámico iraní, surgido de una



Figura 4.1. Mapa físico de la región, en la que se aprecia la fortaleza orográfica de Irán sobre el resto de los Estados ribereños. Fuente: On the world map. Large detailed map of Persian Gulf with cities and towns. <http://ontheworldmap.com/oceans-and-seas/persian-gulf/large-detailed-map-of-persian-gulf-with-cities-and-towns.html>. Consultado el 10 de agosto de 2020.

revolución popular que llevó a la instauración de una teocracia. La posibilidad de que algo parecido suceda en sus propios países les obliga a tomar medidas especiales de prevención y contención, sin que quede verdaderamente clara su efectividad.

Esta inestabilidad regional se ve incrementada por la competitividad de las grandes potencias globales, que ven la zona como un tablero de ajedrez en el que ha comenzado una nueva partida en la que los jugadores han cambiado, así como sus intereses.

Parece que los Estados Unidos se repliegan del terreno, volviendo a su tradicional concepto de potencia aeronaval. Sus intereses sobre la zona, definidos por la Doctrina Carter, puede que hayan cambiado debido al aumento de su producción petrolífera interna y a la capacidad de incrementarla gracias a los yacimientos de

esquistos bituminosos¹. Además, el ascenso de China y su proyección en la región del Pacífico han hecho que las preocupaciones norteamericanas se trasladen hacia esta zona, mucho más cercana al territorio estadounidense.

Por su parte, China, ávida de recursos energéticos y materias primas para su creciente industria, ve en la región del Golfo una excelente posibilidad de obtención de hidrocarburos. Al mismo tiempo, el vacío de poder que dejan los norteamericanos tiende a llenarse con la influencia china, que podría encontrar un excelente nicho de mercado en el Golfo, al tiempo que podría utilizarlo como una zona de paso de la denominada Franja y Ruta de la Seda en su camino hacia Europa y el continente africano.

Los intereses de Rusia también se encuentran presentes a través de la influencia que ejerce en su eje sur de proyección geopolítica, que a través de los territorios exsoviéticos del Asia Central llega hasta el Golfo pasando por suelo iraní. También los rusos ejercen su influencia a través de las relaciones con los saudíes, con los que en varias ocasiones han negociado los precios del petróleo y con los que podrían establecer mercados de armamentos y tecnología nuclear.

Antecedentes del conflicto

Las aguas del golfo Pérsico han sido tradicionalmente empleadas para la extracción y transporte de productos energéticos hacia Europa y también al Sudeste Asiático, cuando esta región global experimentó un fuerte incremento en su crecimiento industrial.

Por otra parte, la eterna rivalidad entre Irán y Arabia Saudí ha llevado a ambos actores regionales a situaciones de tensión, aunque no se han llegado a producir enfrentamientos directos importantes. Hasta ahora, esta pugna por el liderazgo de la región les ha llevado a apoyar indirectamente a diferentes actores a lo largo de todo el gran Oriente Medio, trasladando su conflicto a una guerra de *proxies* para extender sus respectivas influencias. La situación en Yemen, verdadero patio trasero de los saudíes, está tomando un cariz cada vez más crítico y podría ser el que implicase directamente a ambos contendientes.

¹ En el año 1980 el presidente norteamericano Jimmy Carter proclamó que los intereses estadounidenses en el golfo Pérsico serían defendidos por la fuerza en caso necesario. Esta declaración se produjo después de la invasión soviética de Afganistán y ante el temor de que la URSS se expandiese hacia la región.

El año 2017 fue especialmente crítico por una serie de acontecimientos que afectaron a todos los actores implicados, ya que Catar sería acusado de apoyar a grupos terroristas, como Al Qaeda y el Dáesh, por parte de Arabia Saudí, Bahrein y los Emiratos Árabes Unidos (EAU), quienes además consideraban que los cataríes interferían en su política interior. La ruptura de relaciones y el cierre de las fronteras ocasionaron un especial impacto sobre Catar. La situación fue aprovechada por iraníes y turcos para reforzar sus relaciones con los cataríes, compensando las carencias a través de un puente aéreo².



Figura 4.2. Exigencias presentadas por los Estados que bloquearon a Catar durante la crisis de 2017. Fuente: CHUGHTAI, Alia. «Understanding the blockade against Qatar». Aljazeera. 5 de junio de 2020. <https://www.aljazeera.com/news/2020/6/5/understanding-the-blockade-against-Catar> Consultado el 15 de agosto de 2020.

² BBC News. «Catar crisis: What you need to know». Published 19 July 2017. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-40173757> consultado el 1 de septiembre de 2020.

Las acusaciones saudíes fueron estimadas como ilegítimas y las condiciones que imponían junto a sus socios fueron consideradas como una injerencia dentro de los asuntos internos catariés³. Este acontecimiento radicalizó aún más los bloques de las potencias regionales de la zona, quedando alineados Catar, Turquía e Irán y, por otro lado, Arabia Saudí, Emiratos, Omán y el Gobierno reconocido de Yemen.

Ese mismo año la situación en Yemen se tornaría aún más tensa. Como antecedente, en el año 2015 se había producido la intervención de una coalición árabe liderada por los saudíes para apoyar al Gobierno internacionalmente reconocido del exgeneral Abd Rabbuh Mansur al-Hadi. Esta intervención buscaba alejar el peligro que el movimiento *Hutí*, aliado de los iraníes, pudiera provocar en Arabia Saudí. También intentaba mantener en el poder al Gobierno de Hadi, en contra del anterior presidente, Ali Abdullah Saleh, quien se había reconciliado con los houtíes.

A finales de 2017, Saleh había anunciado no estar de acuerdo con su bando actual en la guerra civil yemení y que era partidario de buscar un diálogo con la coalición árabe. La reacción de los houtíes acabó con la muerte de Saleh y la eliminación de los miembros de sus milicias afines, por lo que el movimiento Hutí se hizo con todo el poder⁴.

En el norte de la región del Golfo la situación parecía estabilizarse después de que el entonces presidente iraquí, Haider al-Abadi, anunciase la derrota del Dáesh en el territorio de Irak. Esta victoria territorial se había cerrado en falso, ya que el movimiento pasó de nuevo a la insurgencia contando con el apoyo de muchas tribus sunitas. Por otra parte, las llamadas Fuerzas Populares de Movilización (FPM), mayoritariamente chiíes, habían sido el dique de contención de la amenaza del Dáesh y ahora poseían un estatus dentro de Irak que hacía inviable su desarme.⁵

³ CHUGHTAI, Alia. «Understanding the blockade against *Catar*». *Aljazeera*. 5 Jun 2020. <https://www.aljazeera.com/news/2020/6/5/understanding-the-blockade-against-Catar> Consultado el 15 de agosto de 2020.

⁴ WINTOUR, Patrick. «Yemen *Hutí* rebels kill former president Ali Abdullah Saleh». *The Guardian*. Mon 4 Dec 2017. <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/04/former-yemen-president-saleh-killed-in-fresh-fighting> consultado el 8 de septiembre de 2020.

⁵ VV. AA. Panorama Geopolítico de los Conflictos 2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Ministerio de Defensa. Madrid. 2020. pp. 251-258.

El año 2018 fue todavía menos esperanzador que el anterior, ya que el presidente norteamericano, Donald Trump, hizo efectiva su promesa electoral de retirarse del acuerdo internacional en materia nuclear alcanzado con Irán. Dicho acuerdo, bajo el nombre de Plan Integral de Acción Conjunto (*PAIC* o *JCPOA* por sus siglas en inglés) había sido suscrito entre Irán y el Grupo P5+1 en el año 2015⁶.

Sin embargo, la salida de los norteamericanos del *PAIC* fue un auténtico jarro de agua fría sobre los iraníes, quienes radicalizaron sus posturas ante la posición de «máxima presión» americana, ofreciendo una oposición de «máxima resistencia», comenzando un pulso que elevaría la tensión durante los meses posteriores.

Situación actual del conflicto

Las repercusiones de la crisis iraquí en el conflicto del Golfo

Las elecciones parlamentarias del año 2018 constituyeron el reflejo del sectarismo y la inoperancia que sufre la vida pública iraquí. Los resultados dejaron tras de sí la derrota de Abadi, a pesar de haber vencido al Dáesh y configuraron un panorama político en el que los chiíes partidarios de Irán y apoyados por muchas de las FPM se enfrentaban con otros chiíes partidarios de la no injerencia iraní y agrupados en torno al clérigo Muqtada al Sadr. Por su parte, los suníes se veían relegados fuera de sus feudos mayoritarios⁷.

Durante el año 2019 las Fuerzas de Seguridad Iraquíes (*ISF* por sus siglas en inglés) actuaron apoyadas por las fuerzas de la coalición, pero sus resultados no fueron los esperados ya que normalmente no poseían la capacidad de mantenerse en el terreno conquistado, por lo que debían replegarse una vez realizadas las operaciones. Esto le daba la capacidad a la insurgencia para

⁶ Arms Control Association. «The Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) at a Glance». <https://www.armscontrol.org/factsheets/JCPOA-at-a-glance> Consultado 10/09/2020. El grupo P5+1 estaba formado por los Estados miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, a los que se les había sumado Alemania. Desde el punto de vista de la perspectiva europea también se le denominaba Grupo EU 3+3.

⁷ HASHIM, Jamal, y AHMED, Shaalan. «News Analysis: Iraqi gov't faces tough hurdles 1 year after national elections». Xinhua. 2019-05-12. http://www.xinhuanet.com/english/2019-05/12/c_138052780.htm consultado el 15 de septiembre de 2020.

retornar y realizar acciones de proselitismo o venganza sobre la población civil⁸.

La aparición de la pandemia COVID-19 constituyó un nuevo apoyo para la insurgencia. Esto fue debido al empleo de las tropas de las *ISF* en reforzar los toques de queda, en detrimento de las operaciones de limpieza de zona⁹.

Para la contención de la amenaza insurgente en un terreno tan vasto como el iraquí es necesaria una precisa inteligencia sobre entorno operacional. Para ello son especialmente útiles los medios de inteligencia de vigilancia y reconocimiento (*ISR* por sus siglas en inglés). Los medios de estas características que posee la coalición se vieron drásticamente reducidos, cuando los estadounidenses decidieron reorientarlos hacia la región del Golfo limítrofe con Irán, debido al incremento de la tensión entre ambos actores¹⁰.

Los iraníes no son capaces de enfrentarse directamente a un poder como el estadounidense por lo que, según los norteamericanos, han utilizado a las FPM para realizar ataques contra las bases que la coalición tiene en territorio iraquí.

Como reacción, las fuerzas norteamericanas efectuaron acciones de represalia contra las FPM. Con el Gobierno iraquí en situación de parálisis y colapso, comenzaron a producirse manifestaciones populares de descontento que los iraníes podían aprovechar si eran capaces de reconducirlas a su favor¹¹.

Entretanto, los iraníes intensificaron su campaña de expansión en Oriente Medio a través de *proxies* y fuerzas irregulares, para

⁸ Office of Inspector General. Lead Inspector General for Operation Inherent Resolve. Quarterly Report to the United States Congress | April 1, 2019-June 30, 2019. Department of Defense, 2019. <https://www.dodig.mil/In-the-Spotlight/Article/1926768/lead-inspector-general-for-operation-inherent-resolve-quarterly-report-to-the-u/> consultado el 15 de septiembre de 2020.

⁹ O'DONNELL, Sean W. Office of Inspector General. Lead Inspector General for Operation Inherent Resolve. Quarterly Report to the United States Congress | April 1, 2020-June 30, 2020. Department of Defense, 2020, p.14. <https://media.defense.gov/2020/Aug/04/2002470215/-1/-1/1/LEAD%20INSPECTOR%20GENERAL%20FOR%20OPERATION%20INHERENT%20RESOLVE%20APRIL%201,%202020%20-%20JUNE%2030,%202020.PDF> consultado el 20 de septiembre de 2020.

¹⁰ *Op. cit.*, p.46.

¹¹ CORDESMAN, Anthony H. «America's Failed Strategy in the Middle East: Losing Irak and the Gulf». Center for Strategic and International Studies. January 2, 2020. <https://www.csis.org/analysis/americas-failed-strategy-middle-east-losing-iraq-and-gulf> consultado el 16 de septiembre de 2020.

lo que contaban con la dirección del general Qassem Soleimani, jefe de la Fuerza Qods, unidad de élite de los Pashdarán, Guardia de la Revolución Islámica iraní¹².

A principio de 2020 Soleimani se encontraba realizando un viaje a través de varios países del Oriente Medio, del que se sospechaba que le sirvió para coordinar las acciones con los diferentes líderes chiitas de la región. Los estadounidenses se encontraban al tanto de este viaje y tuvieron conocimiento de que la siguiente escala sería Bagdad y que la posible intención del líder iraní podría ser la planificación de ataques contra las tropas norteamericanas en Irak. Además, Soleimani tenía concertada una cita con el entonces presidente iraquí, Adel Abdul Mahdi, quien al parecer se encontraba alineado con los intereses iraníes¹³.

En el momento de la llegada de Soleimani a Bagdad las fuerzas de seguridad iraquíes acababan de contener un tumulto que amenazaba con asaltar la embajada norteamericana, como reacción a las operaciones de castigo contra la FPM. Los estadounidenses pensaban que detrás de esto se encontraba la organización chiita proiraní Khatib Hezbollah y que Soleimani planeaba ataques contra otras cuatro instalaciones diplomáticas. Para entonces Trump había dado luz verde a la operación para la eliminación de Soleimani, que se efectuó mediante el lanzamiento de varios misiles desde un vehículo aéreo remotamente tripulado (*RPAS* por sus siglas en inglés)¹⁴. La muerte de Soleimani se produjo junto a la de Abu Mahdi Al Muhandis, líder de la milicia Hashed Al Shaab.

El anuncio de la muerte de Soleimani fue una auténtica conmoción en Irán, donde las muestras de dolor y juramentos de venganza se prodigaron al mismo tiempo. La reacción de Teherán fue la de lanzar desde suelo iraní varios misiles contra instalaciones

¹² France24. «Soleimani, "living martyr" who rose above Iran rifts». 7 de enero de 2020. <https://www.france24.com/en/20200107-soleimani-living-martyr-who-rose-above-iran-rifts> Consultado el 18 de septiembre de 2020.

¹³ FELLMAN, Sam. «Why Iran's Qassem Soleimani was on a not-so-secret trip to Irak when he was assassinated». Business insider, Jan 6, 2020. <https://www.businessinsider.com/what-qassem-soleimani-was-doing-in-iraq-before-assassination-2020-1?IR=T> consultado el 17 de septiembre de 2020.

¹⁴ BROWNE, Ryan, y LEBLANC, Paul. «Trump claims Soleimani plotted to blow up US embassies Anchor Muted Background». CNN. January 10, 2020. <https://edition.cnn.com/2020/01/09/politics/trump-soleimani-us-embassy/index.html> consultado el 20 de septiembre de 2020.

estadounidenses en Irak, pero se teme que esta operación no fuese más que un acto simbólico y que las verdaderas represalias estén aún por venir¹⁵. En mitad de la tensión diplomática y militar, las fuerzas de defensa aérea iraníes derribaron un avión de pasajeros ucraniano, incrementando aún más el nivel de la crisis¹⁶.

La decisión final de Trump pudo haberse desencadenado por la cuestión de la embajada, en un año electoral, donde la sombra de la tragedia del consulado norteamericano de Bengazi podría dar al traste con las aspiraciones políticas del presidente americano si se producía un hecho similar¹⁷.

Tensión en las aguas: Irán frente al potencial naval

Las discrepancias en el ámbito internacional y regional se han reflejado sobre la zona más sensible del Golfo, constituida por los canales de navegación de los petroleros que extraen la quinta parte de estos recursos en el mundo hacia las zonas de consumo mundial. Tanto norteamericanos como iraníes se han acusado mutuamente de comportarse agresivamente y de desestabilizar la región y los intereses de su rival. Tras la retirada del acuerdo nuclear por parte de Estados Unidos en 2018, Irán amenazó con cortar el estrecho de Ormuz¹⁸.

¹⁵ SANDLER, Rachel. «Iran Launches Missiles At US. Troops In Irak In Retaliation For Soleimani Killing». *Forbes*, Jan 7, 2020. <https://www.forbes.com/sites/rachelsandler/2020/01/07/iran-launches-missiles-at-us-base-in-iraq-in-retaliation-for-soleimani-killing/#4e0148ba167c> Consultado el 21 de septiembre de 2020.

¹⁶ SCHWARTZ, Matthew S. «Iranian Report Details Chain of Mistakes In Shooting Down Ukrainian Passenger Plane». July 12, 2020. NPR. <https://www.npr.org/2020/07/12/890194877/iranian-report-details-chain-of-mistakes-in-shooting-down-ukrainian-passenger-pl?t=1601199994078> consultado el 20 de septiembre de 2020.

¹⁷ DOZIER, Kimberly. «Benghazi Definitely Crossed Everyone's Mind»: The Inside Story of the US. Embassy Attack in Baghdad». *TIME*. September 2, 2020. <https://time.com/5885388/us-embassy-baghdad-attack/> consultado el 20 de septiembre de 2020. El asalto al consulado norteamericano de Bengasi (Libia) en 2012 ocasionó la muerte del embajador Christopher Stevens y de varios miembros diplomáticos y de seguridad estadounidenses y libios.

¹⁸ DEHGHAN, Saeed Kamali. «Iran threatens to block Strait of Hormuz over US oil sanctions». *The Guardian*, 5 Jul 2018. <https://www.theguardian.com/world/2018/jul/05/iran-retaliate-us-oil-threats-eu-visit-hassan-rouhani-trump> consultado el 21 de septiembre de 2020.

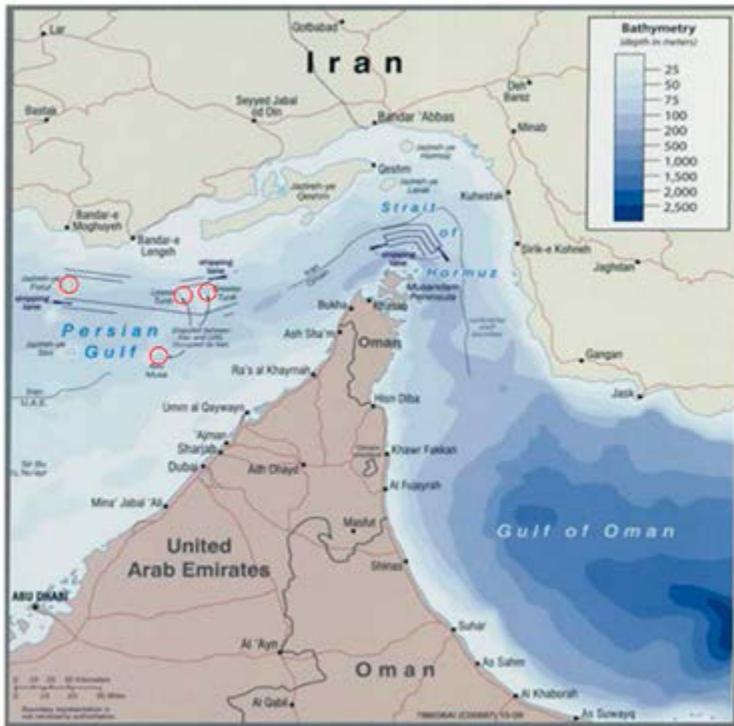


Figura 4.3. Mapa batimétrico del estrecho de Ormuz en el que se aprecia la posición dominante de las islas Faruk, Tunb Mayor, Tunb Menor y Abu Musa sobre los canales de navegación. Fuente: Persian Gulf Studies Center. Persian Gulf & Strait of Hormuz Bathymetry Maps. <http://www.persiangulfstudies.com/en/index.asp?p=pages&id=225> Consultado el 15 de agosto de 2020.

La tensión se elevó especialmente en abril de 2019 cuando los norteamericanos incrementaron el embargo sobre Irán, poniendo fin a las extensiones de la importación de petróleo de determinados Estados. De nuevo los iraníes amenazaron con cortar el estrecho y en mayo de 2019 fueron atacados cuatro petroleros en las aguas emiratíes del golfo de Omán, sin que se determinase claramente su autoría. Los estadounidenses afirmaron que los buques fueron víctimas de un sabotaje ejecutado con minas de origen iraní. Sin embargo, los iraníes negaron cualquier implicación con los hechos¹⁹.

Este ataque se combinó con otro desde Yemen, inmediatamente posterior, sobre el oleoducto saudita *East-West*, al que se hará

¹⁹ BBC News. «Four ships “abotaged” in the Gulf of Oman amid tensions». 13 May 2019. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-48245204> consultado el 21 de septiembre de 2020.

referencia en el siguiente epígrafe, pudiendo manifestar ambos incidentes la resolución iraní de responder al embargo norteamericano alterando los precios del petróleo.

Ante el cariz que tomaban los acontecimientos, los norteamericanos se prepararon por si tenían que intervenir en la zona, enviando el grupo de combate del portaaviones USS *Abraham Lincoln* y un ala de bombarderos de la fuerza aérea²⁰.

La situación empeoró aún más cuando en junio otros dos petroleros fueron atacados con minas cerca del estrecho de Ormuz. El incidente se produjo cuando el primer ministro japonés, Shinzō Abe, se encontraba en Irán realizando labores de mediación entre iraníes y estadounidenses, los cuales acusaron a Irán de este nuevo incidente²¹.

Poco después Irán derribó un RPAS norteamericano *Global Hawk*, supuestamente por haberse introducido en su espacio aéreo. Los representantes militares estadounidenses negaron esta intromisión mostrando el vuelo del dron. No se tomaron acciones de represalia por parte de Estados Unidos contra los sistemas anti-aéreos iraníes, por temor a causar un elevado número de bajas²².

A principios de julio fuerzas británicas capturaron el petrolero de propiedad iraní *Adrian Darya-1* cerca de las costas gibraltareñas, debido a que este al parecer transportaba petróleo para el Gobierno sirio, incumpliendo las sanciones de la Unión Europea. Para los iraníes esta intervención se realizaba a instancias de los norteamericanos y amenazaron con capturar un petrolero británico en represalia.

Ante el temor a los iraníes, los británicos enviaron a la zona al buque *HMS Duncan*, que se unió al *HMS Montrose*, ya desplegado en la zona. Al poco tiempo tres embarcaciones intentaron apresar al petrolero de la BP *British Heritage*, lo que fue impedido por el *Montrose*²³.

²⁰ ALANDETE, David. «Un portaaviones de Estados Unidos se dirige al golfo Pérsico ante la amenaza de Irán de volver al programa nuclear». *ABC*, 7 de mayo de 2019. https://www.abc.es/internacional/abci-portaaviones-eeuu-dirige-golfo-persico-ante-amenaza-iran-volver-programa-nuclear-201905071816_noticia.html consultado el 21 de septiembre de 2020.

²¹ *The Japan Times*. «Japan distancing itself from US claims of Iranian involvement in tanker attacks». Jun 18, 2019. <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/06/18/national/politics-diplomacy/japan-distancing-u-s-claims-iranian-involvement-tanker-attacks/> consultado el 22 de septiembre de 2019.

²² HENNIGAN, W. J., y WALCOTT, John. «Trump Suggests Iran Mistakenly Shot Down a US. Drone. Iran Says It Was Very Much on Purpose». *Time*, June 21, 2019. <https://time.com/5611310/trump-iran-drone-shot-down/> consultado el 22 de septiembre de 2019.

²³ *BBC News*. «Iran tanker row: UK to send second warship to the Gulf». 12 July 2019. <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48958359> consultado el 22 de septiembre de 2019.

A pesar de las precauciones británicas los iraníes fueron capaces de cumplir su amenaza y capturaron al buque de bandera británica *Stena Impero* por «violar las reglas marítimas internacionales», siendo arrestada su tripulación. Igualmente, fue capturado el petrolero liberiano *Mesdar*, de propiedad británica, aunque se permitió a su tripulación continuar viaje. En el mes de septiembre el *Stena Impero* fue liberado coincidiendo con una serie de actuaciones diplomáticas que, encabezadas por Francia, ofrecían una línea de crédito a Irán para reducir la presión por las sanciones de Estados Unidos, siempre y cuando los iraníes se aviniesen a cumplir los términos del PAIC²⁴.

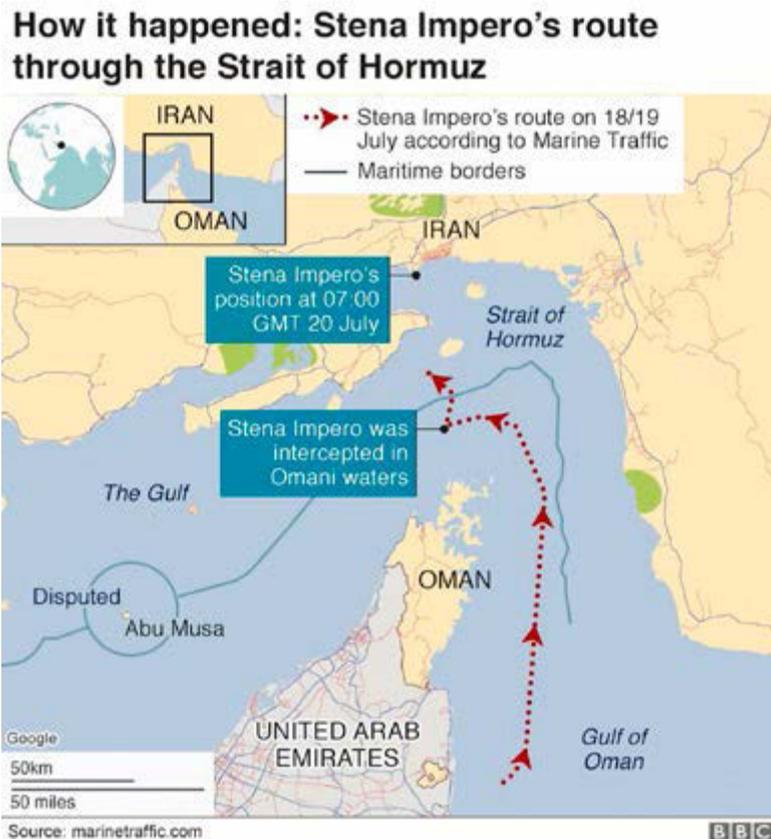


Figura 4.4. Apresamiento del petrolero *Stena Impero* por parte de Irán. Fuente: BBC News. «*Stena Impero*: Seized British tanker leaves Iran's waters». 27 de septiembre de 2019. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-49849718> consultado el 22 de septiembre de 2020.

²⁴ BBC News. «*Stena Impero*: Seized British tanker leaves Iran's waters». 27 September 2019. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-49849718> consultado el 22 de septiembre de 2020.

La tensión se elevó especialmente el 14 de septiembre de 2019, cuando se produjo un ataque con dieciocho drones y siete misiles de crucero contra el campo petrolífero saudita de Khurais y la refinería de Abqaiq. Los daños temporales ocasionaron la reducción de la producción de petróleo a la mitad, pudiendo ser compensada gracias a las reservas saudíes²⁵.

El ataque fue primeramente atribuido al movimiento Hutí desde Yemen, debido a que en el mes de mayo habían realizado una acción parecida contra el oleoducto *East-West* (anteriormente descrita). Sin embargo, los sauditas culparon a Irán debido a la dirección de procedencia de las aeronaves y misiles²⁶.

Según filtraciones a la prensa, cuatro meses antes del ataque se reunieron en Teherán el líder de los Pashdarán, general Hossein Salami; el principal asesor militar del Ayatollah Khamenei, general Yahya Rahim-Safavi, y un adjunto del general Qasem Soleimani, jefe de la Fuerza Qods. El objeto de la reunión era diseñar la mejor represalia contra Estados Unidos por la retirada del acuerdo nuclear y la imposición de sanciones. Para elección del objetivo más adecuado se estudió en primer lugar un ataque sobre un Objetivo de Alto Valor (*HVT*) estadounidense, que podría incluir a alguna de sus bases en la región. Sin embargo, esta opción se descartó por el temor a una reacción devastadora por parte de Estados Unidos²⁷.

La siguiente propuesta sería la elección de un *HVT* saudita, principal adversario iraní y que indirectamente perjudicaría los intereses norteamericanos. Las primeras opciones barajaron puertos o aeropuertos saudíes, pero igualmente fueron descartados por las bajas masivas que podrían ocasionar los daños colaterales. Finalmente, los análisis de objetivos señalaron como más adecuadas las instalaciones petrolíferas saudíes, ya que podrían causar un gran impacto mediático, infligir un daño importante a su adversario y enviar un mensaje resolutivo a los Estados Unidos. Además, la popularidad de los sauditas no estaba en sus mejores

²⁵ HUBBARD, Ben; KARASZ, Palko, y REED, Stanley. «Two Major Saudi Oil Installations Hit by Drone Strike, and US. Blames Iran». *The New York Times*, Sept. 15, 2019. <https://www.nytimes.com/2019/09/14/world/middleeast/saudi-arabia-refineries-drone-attack.html> consultado el 23 de septiembre de 2020.

²⁶ *ídem*.

²⁷ *Reuters*. «Special Report: "Time to take out our swords" - Inside Iran's plot to attack Saudi Arabia». November 25, 2019. <https://www.reuters.com/article/us-saudi-aramco-attacks-iran-special-rep-idUSKBN1XZ16H> consultado el 23 de septiembre de 2020.

momentos después de que los medios de comunicación difundiesen varias de sus acciones en Yemen²⁸.

Aunque el ataque se pudo realizar desde la base aérea de Ahvaz, su atribución nunca pudo ser probada porque la trayectoria errática de los drones y misiles no podía fijar el punto de lanzamiento, como se podría haber determinado si hubiesen seguido una trayectoria rectilínea a través de las aguas del Golfo. Además, puso de manifiesto la vulnerabilidad de las instalaciones críticas saudíes y la ineficiencia de su costoso sistema de defensa antiaérea y antimisil²⁹.

En octubre de 2019 un petrolero iraní sufrió un ataque en aguas del mar Rojo, frente al puerto saudí de Jeddah, derramando parte de su cargamento en el mar. El presidente iraní, Hassan Rohani, expresó que se debería buscar una solución política al conflicto, mostrando la cara amable del régimen³⁰.

Enlazando con el epígrafe anterior, en enero de 2020 se produjo la muerte de Qassem Soleimani por un *RPAS* norteamericano, lo que elevaría la crisis a su punto álgido. Este hecho fue un auténtico mensaje de los estadounidenses sobre su resolución, ante el conjunto de actuaciones iraníes.

Tanto estadounidenses como británicos mantienen presencia militar en los países del Golfo, ya que Estados Unidos posee en Bahrein el cuartel general del mando central de sus fuerzas navales, así como el mando de la Quinta Flota. Del mismo modo, el Reino Unido tiene en Bahrein una base naval de apoyo a sus buques. En Catar los norteamericanos gestionan el centro de coordinación de las operaciones aéreas para Oriente Medio, así como un ala de combate expedicionaria. Una unidad de combate británica de este tipo también se encuentra desplegada en Catar. Parece ser que estos dos pequeños Estados del Golfo se han asegurado la protección de ambas potencias a cambio de permitir el establecimiento de las bases. De este modo podrían tener garantizada su seguridad frente a acciones hostiles tanto saudíes como iraníes.

Sin embargo, en situaciones de elevada tensión, las aguas del Golfo podrían ser demasiado peligrosas para unidades navales

²⁸ *ídem*.

²⁹ SHAIKH, Shaan. «Iranian Missiles in Iraq». Center for Strategic and International Studies. December 11, 2019. <https://www.csis.org/analysis/iranian-missiles-iraq> consultado el 23 de septiembre de 2020.

³⁰ *BBC News*. «Gulf tanker attacks: Iran releases photos of "attacked" ship». 14 October 2019. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-50040670> consultado el 21 de septiembre de 2019.

tan valiosas como los portaviones. Además, se encontrarían atrapados si quisiesen salir a las aguas libres del océano Índico.

Por ello, tanto estadounidenses como británicos han recurrido a los puertos omaníes más alejados de la influencia iraní. Los norteamericanos han establecido un acuerdo marco para explotar las instalaciones portuarias de Duqm, donde comprobaron las posibilidades de ataque del portaaviones *USS George HW Bush* (y, por tanto, toda la clase Nimitz). Mientras, la marina británica ha establecido un acuerdo para instaurar una base de apoyo permanente en Duqm, teniendo en cuenta que el calado del puerto permite el atraque de los nuevos portaviones *HMS Queen Elizabeth* y *HMS Prince of Wales*³¹.

El acuerdo marco con los estadounidenses también permite utilizar el importante puerto de Shalalah, proporcionando opciones estratégicas tanto para el conflicto del Golfo como el de Yemen³².

Hay que tener en cuenta la tradicional relación de neutralidad que siempre ha mostrado Omán. Los primeros pasos para la consecución del PAIC se dieron gracias a las gestiones de su anterior dirigente, el sultán Qaabos, quien siempre mantuvo una postura de equidistancia en el Golfo, firmando igualmente tratados de cooperación con iraníes como con saudíes y chinos, entre otros. Su reciente fallecimiento y la subida al trono de su primo, Haitham bin Tariq al-Said, dejan abierto un interrogante sobre la continuidad de la política omaní³³.

Guerra de *proxies* entre Irán y Arabia Saudí. El conflicto de Yemen

La intervención saudita en Yemen para prevenir que este caiga en manos del movimiento Hutí, aliado de Irán, no está exenta de discrepancias entre los árabes del Golfo debido a los intereses particulares de los diferentes actores.

A la preocupación de Arabia Saudí por un conflicto en su patio trasero se abre la posibilidad de buscar una salida a aguas libres

³¹ *The Maritime Executive*. «US Navy Gains Access to Strategic Omani Seaport». 03-25-2019. <https://www.maritime-executive.com/article/u-s-navy-gains-access-to-strategic-omani-seaport> consultado el 22 de septiembre de 2020.

³² HELLER, Christian. «US Secures Access to Oman's Crowded Ports». Arab Gulf States Institute in Washington. May 6, 2019. <https://agsiw.org/u-s-secures-access-to-omans-crowded-ports/> consultado el 23 de septiembre de 2020.

³³ DUE-GUNDERSEN, Nicolai. «The Two Sultans of Oman: from Qaboos to Haitham bin Tariq». *Al Bawaba*, February 19th, 2020. <https://www.albawaba.com/opinion/two-sultans-oman-qaboos-haitham-bin-tariq-1340223> consultado el 23 de septiembre de 2020.

de su producción petrolífera. Actualmente, el petróleo saudí discurre mayoritariamente hacia el resto del mundo por vía marítima a través del estrecho de Ormuz, controlado por los iraníes.

Otra posibilidad es el envío de los recursos petrolíferos a través del oleoducto *East-West* a los puertos del mar Rojo. Sin embargo, la capacidad del oleoducto es limitada y retrasa en el tiempo el envío del producto a los mercados asiáticos. Un grave inconveniente es el necesario paso de los petroleros a través del estrecho de Bab-el-Mandeb, que en caso de estar controlado por los hutíes lo estaría también indirectamente por Irán. Por otra parte, la salida hacia el Mediterráneo de los buques se encuentra limitada por el calado del canal de Suez.

Por ello, los saudíes vienen planificando la construcción de un oleoducto a través de la provincia yemení de Al-Mahrah, situada junto a la frontera con Omán³⁴. La construcción del oleoducto y del puerto de Nishtun sería una válvula de alivio para los saudíes, aunque sería necesario el apoyo de las tribus locales y unas medidas de seguridad excepcionales a lo largo del recorrido del oleoducto³⁵.

La ya referida intervención militar saudita en Yemen se remonta a 2015, cuando el presidente Hadi quiso dotar al país de una constitución federal, en contra de los hutíes y del expresidente Saleh. A pesar de los referidos esfuerzos de la coalición, los hutíes siempre han mantenido la capacidad de actuar contra las instalaciones críticas saudíes y emiratíes, que dependen del petróleo y del agua para asegurar su bienestar económico y su supervivencia. Cuando se elevó la tensión en las aguas del Golfo en la primavera de 2019 fue el momento en que el movimiento Hutí, aliado de Irán, reaccionó en defensa de su valedor, realizando incursiones en Arabia Saudí y atacando objetivos de alto valor tanto en este país como en los Emiratos.

A los pocos días del ya citado ataque sobre los cuatro petroleros en aguas de Emiratos, se produjo un ataque con *RPAS* sobre el

³⁴ *Middle East Monitor*. «Saudi Arabia prepares to extend oil pipeline through Yemen to Arabian Sea». September 3, 2018. <https://www.middleeastmonitor.com/20180903-saudi-arabia-prepares-to-extend-oil-pipeline-through-yemen-to-arabian-sea/> consultado el 22 de septiembre de 2020.

³⁵ ORKABY, Asher. «Saudi Arabia's War in Yemen Is About Oil». *The National Interest*, October 24, 2019. <https://nationalinterest.org/blog/middle-east-watch/saudi-arabia%E2%80%99s-war-yemen-about-oil-90736> consultado el 22 de septiembre de 2020.

oleoducto saudita *East-West*. La acción sobre dos estaciones de bombeo del oleoducto no solo ocasionó la interrupción temporal de este, sino que demostró que los territorios del interior de la península arábiga eran vulnerables a las acciones de los hutíes. Aunque Irán siempre ha negado su implicación en los hechos, fueron los principales beneficiados de estas acciones. La autoría no quedó clara, debido a que en los restos de los RPAS fueron encontrados componentes de origen chino y alemán³⁶.

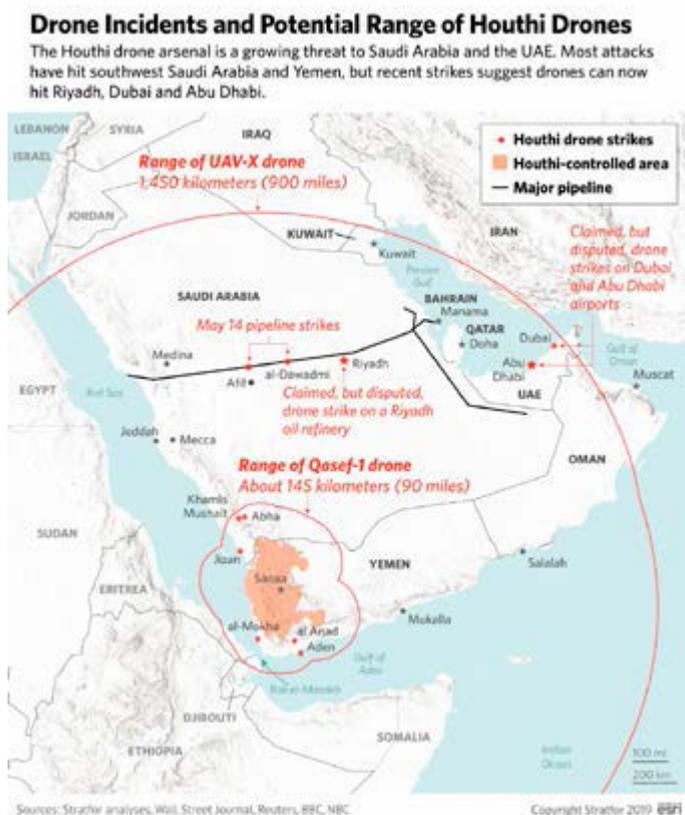


Figura 4.5. Alcance de los RPAS lanzados desde Yemen contra Arabia Saudí y Emiratos. Fuente: Stratfor. «A Saudi Pipeline Attack Amps Up Suspicion on the Arabian Peninsula». May 14, 2019. <https://worldview.stratfor.com/article/saudi-pipeline-attack-amps-suspicion-arabian-peninsula-iran-hutis-oil-sanctions> consultado el 23 de septiembre de 2020.

³⁶ Stratfor. «A Saudi Pipeline Attack Amps up Suspicion on the Arabian Peninsula». May 14, 2019. <https://worldview.stratfor.com/article/saudi-pipeline-attack-amps-suspicion-arabian-peninsula-iran-hutis-oil-sanctions> consultado el 23 de septiembre de 2020.

Mientras los saudíes luchan por contener la amenaza hutí, no todos sus aliados comparten los mismos intereses. Los emiratíes comenzaron su intervención en la coalición saudita, pero poco a poco fueron disminuyendo sus fuerzas hasta su completa retirada en febrero de 2020. Parece ser que los Emiratos han logrado sus objetivos para frenar la inminente amenaza hutí hacia el sur y el este, liberando Adén y Mocha. También consiguieron expulsar a Al Qaeda en la península arábiga del puerto de Mukalla, mitigando finalmente la inseguridad marítima. Pero la retirada emiratí supuso que el Gobierno separatista del sur, liderado por Aidarus al-Zoubaidi, consiguiese una posición de fuerza sobre el Gobierno de Hadi, estableciendo su capital en Adén³⁷.

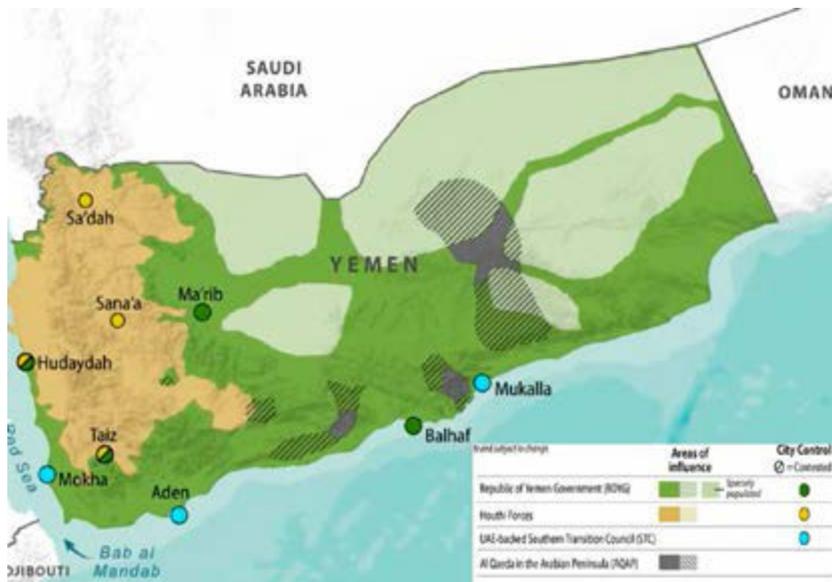


Figura 4.6. Representación de los principales contendientes en el conflicto yemení. Fuente: SHARP, Jeremy M. Yemen: Civil War and Regional Intervention. Congressional Research Service. Washington DC. 2020, p. 2.

La posición de los Emiratos parece alejarse de las posturas saudíes al apoyar a un candidato distinto, al tiempo que cambia su estrategia hacia el empleo del *soft power* para controlar los puertos del sur de Yemen, principalmente Adén. De este modo se ofrece como un aliado a los Estados Unidos, independiente de los

³⁷ JALAL, Ibrahim. «The UAE may have withdrawn from Yemen, but its influence remains strong». *Middle East Institute*, February 25, 2020. <https://www.mei.edu/publications/uae-may-have-withdrawn-yemen-its-influence-remains-strong> consultado el 24 de septiembre de 2020.

sauditas, constituyéndose en una alternativa a Catar en el empleo de este tipo de poder³⁸.

Papel de los actores externos

Los estadounidenses han cambiado su política desde la concepción del presidente Obama sobre «pivotar hacia Asia», en la que se contemplaba una integración de China en el orden liberal. La posterior postura Indo-Pacífico, del presidente Trump, califica a China como un competidor al que hay que poner límites dentro de su concepción de la «Franja y Ruta de la Seda» (conocida en inglés como *OBOR*). A finales de 2018 Trump emitió la ley Asia Reassurance Initiative Act (*ARIA*), en la que invertía 1.500 millones de dólares para esta iniciativa. Sin embargo, la zona del Pacífico Occidental, en la que se incluye el Golfo, no quedaba *a priori* dentro de este nuevo concepto norteamericano³⁹.

Las monarquías del Golfo han estado hasta ahora embebidas dentro del orden liberal norteamericano, pero las posibilidades que le abren otros actores como China podrían cambiar el frágil equilibrio de fuerzas que se vive en la región. Por su parte, Irán ha reforzado su alianza con China, ya que su posición geográfica es clave para la iniciativa *OBOR*⁴⁰. Entretanto, Rusia ha estado siempre interesada en la región, por lo que ha buscado una relación que le permita acceder a ella, encontrando en Irán un importante aliado de conveniencia.

Estados Unidos y Reino Unido. La alianza del poder marítimo

Tras una serie de agotadoras intervenciones terrestres estadounidenses y la desaparición de su dependencia energética, existe un menor interés en una implicación directa en los conflictos del Golfo. Sin embargo, el control de los recursos petrolíferos podría darles una ventaja sobre sus rivales. Además, una gran parte de los armamentos de la región son producidos por Estados Unidos.

³⁸ YOUNES, Ali. «Analysis: The divergent Saudi-UAE strategies in Yemen». *Al Jazeera*, 31 Aug 2019. <https://www.aljazeera.com/news/2019/08/31/analysis-the-divergent-saudi-uae-strategies-in-yemen/> consultado el 25 de septiembre de 2020.

³⁹ Congress. Gov. S.2736 - *Asia Reassurance Initiative Act of 2018*. <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2736/text/es> consultado el 25 de septiembre de 2020.

⁴⁰ FULTON, Jonathan. «The Gulf between the Indo-Pacific and the Belt and Road Initiative». *Rising Powers Quarterly*, 2018, vol. 2, n.o 2, p. 176.

Por si esto no fuese suficiente, los norteamericanos piensan que la posible desestabilización de la zona finalmente les repercutirá, principalmente debido a acciones terroristas⁴¹.

Para los estadounidenses la contención de Irán es de capital importancia, ya que sobre los iraníes convergen todos los sucesos del Oriente Medio, ya sea la proliferación nuclear, el proceso de paz o la lucha global contra el terrorismo. Por ello, Estados Unidos ha aplicado una política de «máxima presión», lo que podría conducir a un Irán más peligroso si se lanza a una espiral de desestabilización⁴².

En este entorno de controversia y riesgos por la sobreextensión, el papel de Estados Unidos parece que vuelve a posturas anteriores a los sucesos de 2001, en que el *hard power* norteamericano se basaba en su potencial aeronaval, quedando las intervenciones terrestres relegadas a acciones más limitadas.

Los iraníes han logrado fijar en el Golfo una importante porción del potencial aeronaval norteamericano, mientras estos tienen otras prioridades en otras partes del mundo. Hay que tener en cuenta el esfuerzo que realiza la marina estadounidense, manteniendo uno de sus cuatro grandes portaaviones de despliegue permanente. Por ello, la colaboración con los británicos es importante para no fijar recursos adicionales en la zona. El Reino Unido tiene una capacidad limitada para destacar un grupo de combate aeronaval, pudiendo mantener continuamente otras capacidades navales y aéreas⁴³.

China y la iniciativa OBOR. Las oportunidades en el Golfo Pérsico

La principal causa de la presencia de China en el Golfo es su interés en los productos energéticos, ya que extrae de esta zona el 43 % de los recursos petrolíferos que consume. Los principales exportadores son Arabia Saudí, Irak y Omán. Para China las relaciones comerciales con la zona son también muy importantes,

⁴¹ KAYE, Dalia Dassa. Entrevista sobre las relaciones de Estados Unidos en el golfo Pérsico. Council on Foreign Relations, 13 de febrero de 2019. <https://www.cfr.org/conference-calls/us-relations-persian-gulf> consultado el 26 de septiembre de 2020.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ BROOKE-HOLLAND, Louisa. UK forces in the Middle East región. BRIEFING PAPER. Number 08794, 14 January 2020. *House of Commons Library*, p.1.

siendo actualmente el primer socio comercial de los países del Consejo de Cooperación del Golfo⁴⁴.

También sostiene con Irán buenas relaciones comerciales, aunque los iraníes son más dependientes de los chinos que a la inversa. En esta tesitura, en el verano de 2020 se firmó una alianza estratégica entre China e Irán con una duración de veinticinco años. El salvavidas chino consistirá en una ayuda de más de 400.000 millones de dólares de inversiones en los principales sectores económicos, incluido el de defensa⁴⁵. China obtendrá a cambio unas condiciones ventajosas para su iniciativa *OBOR*, incluido el nuevo puerto comercial de Jask, que se sumaría al ya conseguido de Chabahar y al proyecto de línea férrea hasta el nudo de comunicaciones de Zahedán⁴⁶.

Las relaciones de conveniencia entre Rusia e Irán

Las relaciones de Rusia con Irán han ido mejorando a medida que Estados Unidos endurecía su postura hacia los iraníes. Desde la toma de posesión del presidente Trump, el ministro de exteriores iraní, Mohammad Javad Zarif, ha viajado una treintena de veces a Moscú. Rusia emplea sus esfuerzos en el Golfo para fijar las fuerzas estadounidenses en este lugar y evitar presiones en su periferia inmediata. Por ello, se comprende que haya realizado importantes ejercicios navales en el golfo de Omán y otras regiones del Índico en cooperación con iraníes y chinos. La colaboración de Rusia no es solamente en el ámbito de la seguridad, sino que también existen múltiples canales de comunicación económica y política⁴⁷.

Sin embargo, estas buenas relaciones no tienen visos de continuidad a largo plazo, ya que los iraníes son conscientes de que

⁴⁴ PERTEGHELLA, Annalisa. «Is China a Security Force for the Persian Gulf?». ISPI, 10 March 2020. <https://www.ispionline.it/en/publicazione/china-security-force-persian-gulf-25358> consultado el 27 de septiembre de 2020.

⁴⁵ SALEH, Alam, y YAZDANSHENAS Zakiyeh. «Iran's Pact With China Is Bad News for the West». *Foreign Policy*, August 9, 2020. <https://foreignpolicy.com/2020/08/09/iran-pact-with-china-is-bad-news-for-the-west/> consultado el 27 de septiembre de 2020.

⁴⁶ PAYNE, Jeffrey. «A China-Iran bilateral deal: Costs all around». *The Interpreter*. 2 Sep 2020. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/china-iran-bilateral-deal-costs-all-around> consultado el 26 de septiembre de 2020.

⁴⁷ KHOSHNOOD, Ardavan. «Iran-Russia ties: Never better but maybe not forever». *Middle East Institute*, February 12, 2020. <https://www.mei.edu/publications/iran-russia-ties-never-better-maybe-not-forever> consultado el 27 de septiembre de 2020.

los rusos les utilizan una vez más a lo largo de la historia. A los rusos les interesa la dependencia en materia militar de Irán y que este no desarrolle un programa propio de armamento o diversifique sus fuentes. De este modo puede obtener contraprestaciones, como las concesiones para el desarrollo del programa nucleoelectrico iraní⁴⁸. La falta de consistencia de esta alianza hace que Irán busque los apoyos de China.

Los Estados árabes del Golfo tienen dos importantes puntos de discrepancia con los rusos. Por un lado, su relación con Irán, ya que Arabia Saudí es totalmente antagónica. Por otro, la intervención de Rusia en el conflicto sirio en favor del régimen de Al-Assad, debido a que los árabes del Golfo han apoyado a determinados grupos rebeldes. En torno a este último tema los rusos han realizado aproximaciones sucesivas sobre los países del Golfo, llegando Omán y Kuwait a considerar que sin Assad la crisis siria no se podrá resolver⁴⁹.

El acercamiento de Rusia prosiguió con Barheim, lo que hizo recelar a Arabia Saudí, ya que el Gobierno de Manama siempre ha estado ligado al régimen saudí⁵⁰. El ministro ruso de exteriores, Serguei Lavrov, realizó una serie de contactos en la región, de los que fructificarían unas buenas relaciones comerciales con Kuwait y Emiratos y la posibilidad de la venta de armamento en un futuro⁵¹. A primeros de 2020 Lavrov pidió a los países del Golfo que comenzasen a establecer mecanismos de seguridad colectiva con Rusia y que se deshiciesen de sanciones impuestas unilateralmente⁵².

⁴⁸ *Deutsche Welle*. «Opinion: Putin's power games may get out of hand». <https://www.dw.com/en/opinion-putins-power-games-may-get-out-of-hand/a-51907064> consultado el 28 de septiembre de 2020.

⁴⁹ ALMAQBALI, Mazin Musabah, e IVANOV, Vladimir Gennadievich. Russia's relations with gulf states and their effect on regional balance in the middle east. *RUDN Journal of Political Science*, 2018, vol. 20, n.o 4, pp. 538-540.

⁵⁰ *Op. cit.*, p. 542.

⁵¹ ИСКЕНДЕРОВ/ ISKENDEROV, «Петр. Россия и Персидский залив: окна возможностей / Pedro. Rusia y el golfo Pérsico: Ventanas de oportunidad». Фонд стратегической культуры / Fundación para la Cultura Estratégica <https://www.fondsk.ru/news/2017/09/06/rossia-i-persidskij-zaliv-okna-vozmozhnostej-44604.html> consultado el 25 de septiembre de 2020.

⁵² EURACTIV.com «Russia urges Persian Gulf nations to consider a joint security mechanism». 15 ene. 2020. <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/russia-urges-persian-gulf-nations-to-consider-a-joint-security-mechanism/> consultado el 27 de septiembre de 2020.

Conclusiones y prospectiva

El conflicto del Golfo es consecuencia de una serie de tensiones globales y regionales, que en un mundo multipolar está cambiando los realineamientos de los actores implicados.

La importancia de la región se ha trastocado, ya que ha pasado de ser la cuenca petrolífera más significativa del mundo a otra situación en la que su condición de reserva energética mundial es algo menos trascendental, pero en la que su posición como nudo de comunicaciones ha cobrado una relevancia muy notable.

Los principales actores en el ámbito internacional, constituidos por Estados Unidos, China y Rusia, tienen diferentes puntos de vista de los que poseían en el pasado. Para los estadounidenses se ha reducido el interés por las reservas energéticas después de que su producción nacional se haya magnificado gracias a sus importantes reservas y a la explotación de esquistos. No obstante, el control de la zona es importante para no dejar que sus rivales globales ocupen su vacío de poder, gestionar la expansión de China y mantener un importante mercado armamentístico en los Estados de la península arábiga. Para continuar con su presencia, no considera que deba implicarse excesivamente en agotadores conflictos terrestres, por lo que su tradicional potencial aeronaval podría considerarse suficiente agregando los recursos británicos.

China tiene una imperiosa necesidad de fuentes de energía y las que le proporciona el Golfo son vitales para el desarrollo de su importante economía. Además, la estrategia de la Franja y Ruta de la Seda configura a la región como una zona de paso obligado que pondría en comunicación por mar y tierra los territorios chinos con los europeos y africanos, teniendo especial relevancia los puertos situados a lo largo de la costa del océano Índico. Las franjas terrestre y marítima de la iniciativa *OBOR* tendrían corredores de comunicación norte-sur que podrían discurrir por la región.

Entretanto, Rusia continúa con la búsqueda de una salida a las aguas abiertas a través de su eje sur de proyección geopolítica. El control del Asia Central le permitiría una posición de ventaja global si fuese capaz de gestionar hacia el Índico el comercio de las materias primas energéticas y textiles de estos territorios. Igualmente, el realineamiento de las potencias regionales abriría nuevos mercados a los rusos, principalmente en la extracción petrolífera, energía nuclear y armamentos.

Estas tres grandes potencias se tienen que relacionar necesariamente con el nudo gordiano que constituye la posición de Irán. La fortaleza del territorio iraní establece un baluarte de proyección de poder, que además controla la salida del estrecho de Ormuz. Otra importante característica es que su posición le configura como un pivote geopolítico, ya que es la encrucijada de las comunicaciones este-oeste y norte-sur de Asia. Gracias a su importante contingente poblacional y a sus reservas energéticas posee un significativo poder latente. Además de todo ello, sus gobernantes han sido capaces de resistir la presión que ejercen los estadounidenses, buscando alianzas de conveniencia con Rusia y poniéndose en las manos de China, lo que en un futuro podría causarle problemas de dependencia.

Por su parte, los saudíes y los regímenes afines del Golfo ven con temor la expansión iraní y que el ejemplo de su régimen teocrático prenda finalmente en sus súbditos. El nuevo orden mundial plantea interrogantes para estos Estados, ya que muchos son dependientes de la protección de los Estados Unidos, aunque China y Rusia les ofrecen nuevas posibilidades. La postura de países más neutrales en la zona, como es el caso de Omán o Catar, podría servir de ejemplo para buscar una posición de beneficioso equilibrio en mitad de una competición global por el poder.

Como recapitulación final se podría concluir que sobre la región del Golfo confluyen los intereses de las potencias globales, teniendo en cuenta que existe un importante conflicto regional en paralelo. Por este motivo, la inestabilidad y la lucha de poder son, y serán, tan significativas en este área. Independientemente de cómo se dirima el conflicto en el corto-medio plazo, la región seguirá siendo convulsa, al menos hasta que los recursos petrolíferos no sean tan relevantes. Aun así, su posición de encrucijada siempre magnificará la importancia del Golfo.

ANEXO I –Tabla: Cronología del conflicto

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTOS
Junio 2017	Inicio de la crisis diplomática de Catar.
Diciembre 2017	Asesinato del expresidente Saleh por las milicias hutíes en Yemen.
	El presidente Abadi declara la victoria sobre el Dáesh en Irak.

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTOS
Mayo 2018	El presidente Trump anuncia la retirada estadounidense del PAIC.
	Elecciones parlamentarias en Irak sin que se pueda formar Gobierno.
Abril de 2019	Incremento del embargo norteamericano contra Irán.
Mayo 2019	Cuatro petroleros son atacados en aguas emiratíes. Ataque al oleo-ducto saudita <i>East-West</i> desde Yemen.
Junio 2019	Dos petroleros son atacados cerca del estrecho de Ormuz.
	Estados Unidos posiciona un grupo de combate aeronaval y un ala de bombarderos en el Golfo.
	Reino Unido captura un petrolero iraní frente a Gibraltar.
	Irán captura dos petroleros británicos en aguas del Golfo.
Septiembre 2019	Ataque contra las instalaciones petrolíferas de Khurais y la refinería de Abqaiq en Arabia Saudí.
Enero 2020	Asalto a la embajada norteamericana en Bagdad. Muerte del general Soleimani.
Febrero 2020	Retirada de Emiratos de la coalición en Yemen.
Agosto 2020	China e Irán firman un acuerdo estratégico.

Capítulo quinto

Afganistán: un conflicto interminable, una paz..., ¿imposible?

Juan Alberto Mora Tebas

Resumen

El conflicto de Afganistán sigue siendo uno de los más mortíferos del mundo para los civiles (más de 100.000 muertos desde 2010). Han muerto más personas como resultado de los combates en Afganistán que en cualquier otro conflicto actual.

Sin embargo, parece haberse abierto una ventana a la esperanza, al ponerse en marcha un proceso de paz destinado a finalizar veinte años de combates entre los Estados Unidos y sus aliados contra los talibanes. De momento ha dado como resultado la firma de un Acuerdo de Paz entre Estados Unidos y los talibanes (29 de febrero de 2020) y el inicio de las conversaciones intraafghanas (Doha-Catar, 12 de septiembre de 2020).

En 2010, la premio Pulitzer Maureen Dowd predijo «Afganistán no es solo un "cementerio de imperios", es la madre de los círculos viciosos», quizás estemos ante un espejismo de paz y el país vuelva a la «casilla de salida», debido a un entorno incierto y volátil.

Palabras clave

Guerra de Afganistán, Talibán, ISIS-K, OTAN, Acuerdo de paz, Irán, Pakistán.

Afghanistan: An endless conflict, a peace..., impossible?

Abstract

Afghanistan Conflict remains one of the deadliest in the world for civilians (more than 100,000 dead since 2010). More people have died as a result of the fighting in Afghanistan than in any other ongoing conflict.

However, a window of hope seems to have been opened, as a peace process aimed to complete 20 years of fighting between the US and its allies against the Taliban. This process has so far resulted in the signing of a Peace Agreement between the US and the Taliban on February 29th, 2020, and the initiation of intra-Afghan talks on September 12 at Doha (Qatar).

In 2010, the Pulitzer Prize winner Maureen Dowd predicted «Afghanistan is not just a 'graveyard of empires', it is the mother of vicious circles », maybe we are facing a mirage of peace and the country will return to the «Starting box », due to an uncertain and volatile environment.

Keywords

Afghanistan War, Taliban, ISIS-K, NATO, Peace Agreement, Iran, Pakistan.

«Algunos han llamado a Afganistán "el cementerio de los imperios", y probablemente sea el cementerio del imperio»¹.

James G. Stavridis.

Comandante Supremo Aliado en Europa-SACEUR (julio 2009-mayo 2013)

Introducción

En Afganistán confluyen tres regiones geopolíticas, donde residen otras tantas civilizaciones:

- Al este: Pakistán con población musulmana sunita (90 %) y chiita (7 %).
- Al norte: las llanuras centroasiáticas surcadas por los ríos Amur Daria y Sir Daria. En esta región asoma la civilización cristiano-ortodoxa, entre la religión mayoritaria que es el islam, sin olvidar a China y su cultura milenaria que cada día tiene una mayor influencia en la región.
- Al oeste: las mesetas de Irán, con su influencia chiita y de donde también llega la civilización islámica sunita procedente de la península arábiga.

Afganistán nace como una de las consecuencias del «Gran Juego»², pues ambas potencias, acordaron dejarlo como un «Estado colchón» ante la imposibilidad de conquistarlo.

A finales de 2019, Robert Malley, presidente y director general del *International Crisis Group (ICG)*, publicaba un artículo sobre los diez conflictos a tener en cuenta a lo largo de 2020, entre los cuales, y en primer lugar, figuraba Afganistán³.

¹ *Some have called Afghanistan the graveyard of empires, and it probably is the graveyard of empire.* KHAZAN, Olga. «SACEUR: Five Years to Go Before We Can Really Disengage». Entrevista con el almirante James Stavridis (*Supreme Allied Commander Europe, SACEUR*). 9 de mayo de 2013. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/saceur-five-years-to-go-before-we-can-really-disengage-from-afghanistan/>

² Durante el siglo XIX se utilizaba este término para describir la disputa geoestratégica entre el Imperio ruso y el Imperio británico en su lucha por el control de Asia Central y el Cáucaso.

³ MALLEY, Robert. «10 Conflicts to Watch in 2020». *International Crisis Group*. 27 de diciembre de 2019.



Figura 5.1. Afganistán: Situación geopolítica.

Y es que el conflicto de Afganistán sigue siendo uno de los más mortíferos para los civiles (más de 100.000 muertos desde 2010)⁴. Han muerto en el mundo más personas como resultado de los combates en Afganistán que en cualquier otro conflicto actual.

Sin embargo, parece haberse abierto una ventana a la esperanza, al ponerse en marcha un proceso de paz destinado a finalizar veinte años de combates entre los Estados Unidos y los talibanes. En 2019, por primera vez desde que comenzó la guerra, Washington priorizó llegar a un acuerdo con los insurgentes. Tras meses de conversaciones, el enviado estadounidense Zalmay Khalilzad y los líderes talibanes acordaron y firmaron un borrador de texto. El 29 de febrero de 2020 y tras más de un año de negociaciones directas con los talibanes, Estados Unidos firmaba este acuerdo histórico en Doha (Catar), destinado a allanar el camino para un arreglo

⁴ United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA). «Afghanistan: 10.000 Civilian Casualties for sixth straight year». 22 de febrero de 2020.

político de la guerra en Afganistán, la más larga de la historia norteamericana⁵.

Si se pretende conocer mejor esta larga guerra, conviene, antes de entrar de lleno en la situación actual, repasar sus antecedentes y su evolución, para continuar con el papel e intereses de los actores externos más importantes, y finalizar con unas conclusiones y una perspectiva, ejercicio bastante difícil dada la fragilidad interna y la volatilidad del entorno, lo que lo hace especialmente atrayente.

Antecedentes del conflicto

Antes de la invasión de los Estados Unidos, Afganistán había estado en un estado de guerra casi constante durante más de veinte años. La expresión «guerra de Afganistán» puede hacer referencia a más de seis conflictos (o fases diferentes de un mismo conflicto, o varias combinaciones intermedias) que, desde 1978, tuvieron lugar en suelo afgano y que podrían ser agrupadas como se plasma en la figura 5.2⁶.



Figura 5.2. Antecedentes de la «guerra de Afganistán». Cronograma. Elaboración propia.

1.ª Guerra civil (1978-1992): instalación de un Gobierno comunista-rebelión de los muyahidines-invasión/retirada soviética

El 27 de abril de 1978, el presidente afgano Mohammad Daud Khan muere asesinado durante un golpe militar respaldado

⁵ *International Crisis Group (ICG)*. «Taking Stock of the Taliban's Perspectives on Peace». *Report n.º 311/ASIA*. 11 de agosto de 2020.

⁶ *Encyclopaedia Britannica*. «Afghan War 1978-1992». *Wars, Battles & Armed Conflicts*.

por la Unión Soviética (URSS) que instala un Gobierno comunista, hecho que desencadena la rebelión de los muyahidines⁷. Estos, apoyados por Estados Unidos, Reino Unido y países de mayoría musulmana (Pakistán y Arabia Saudí, en particular), derrocaron al Gobierno comunista asesinando al presidente Taraki, instalado por Moscú un año antes como líder de su régimen títere. Este hecho provocó que los soviéticos invadieran el país el 24 de diciembre de 1979⁸. La URSS llegó a desplegar cerca de 100.000 soldados, y tras haber sufrido más de 15.000 muertos, se retiraron el 15 de febrero de 1989, según los términos de los Acuerdos de Ginebra. En abril de 1992, los muyahidines de Jamiati Islami y Shura-i Nazar entraron en la capital con el visto bueno de los generales comunistas que habían aceptado entregar la ciudad para que no sufriera daños. Derrocaron al Gobierno comunista y crearon el Estado Islámico de Afganistán, a través de los Acuerdos de Peshawar (Peshawar-Pakistán, 24 de abril de 1992), un acuerdo de paz y reparto del poder al que se unirían la mayoría de las facciones afganas.

2.^a Guerra civil. 1.^a Fase (1992-1994): colapso de la República Socialista/enfrentamientos entre muyahidines

Para el 27 de abril de 1992 todas las principales facciones islamistas habían llegado a Kabul y al día siguiente partió al exilio el último presidente, Hafez. El objetivo inmediato del Gobierno del Estado Islámico fue reprimir a las facciones que no habían suscrito el Acuerdo de Peshawar.

En mayo, Gulbuddin Hekmatyar, líder de Hezbi-e-Islami, una de dichas facciones, inició una campaña de ataques con cohetes y artillería contra la capital que se prolongó hasta el verano. Estos bombardeos fueron la característica principal de esta nueva fase de la guerra en la que murieron entre 1.800 y 2.500 personas, provocando más de 500.000 desplazados⁹. En contraste con la ocupación soviética, las zonas rurales se mantuvieron en una relativa calma durante este periodo.

⁷ Muyahidines: «Aquellos que participan en la yihad».

⁸ YUSUFZAI, Rahimullah. «The Soviet invasion of Afghanistan». *Arabnews*. 19 de abril de 2020.

⁹ *Human Rights Watch (HRW)*. «Blood-Stained Hands. Past Atrocities in Kabul and Afghanistan's Legacy of Impunity». *Report 2005*. 6 de julio de 2005.

2.ª Guerra civil. 2.ª Fase (1994-1996): mandato de los Señores de la Guerra

En noviembre de 1994, los talibanes habían capturado toda la provincia de Kandahar y, tras rechazar la oferta de unirse a un Gobierno de coalición, marcharon sobre Kabul en 1995. El 27 de septiembre de 1996, los talibanes, con el apoyo militar de Pakistán y el financiero de Arabia Saudí, tomaron Kabul. Al entrar en la capital, el expresidente Najibullah, confinado bajo la protección de la ONU en el aeropuerto de Kabul, fue asesinado por los talibanes. Solo la coalición militar de grupos étnicos que se oponían al Gobierno de los talibanes, conocida como la Alianza del Norte, fue capaz de defender la zona noreste de Afganistán contra los talibanes.

2.ª Guerra civil. 3.ª Fase (1996-2001): talibanes contra la Alianza del Norte

En mayo de 1997, los talibanes prepararon una gran ofensiva hacia el norte, tomando Mazar-e Sharif el 24 de mayo y ocupando posiciones en la frontera con Tayikistán, mientras las fuerzas antitalibanes mantenían la presión sobre Kabul con lanzamientos de cohetes y fuego de artillería. El 28 de octubre de 1997, el Estado de Afganistán fue nombrado oficialmente Emirato Islámico de Afganistán. Su líder, Mullah Mohammed Omar, se autoproclamó «emir de los creyentes».

Guerra de Afganistán. 1.ª Fase (2001-2014): despliegue de la Coalición Internacional

El 11 de septiembre de 2001, los atentados en Nueva York, Washington y Pensilvania acabaron con la vida de casi 3.000 personas, causando más de 10.000 heridos. Osama Bin Laden, líder del grupo terrorista islamista Al Qaeda, fue rápidamente identificado como responsable. Los talibanes que dirigían Afganistán y protegían a Bin Laden se negaron a entregarlo, por lo que, un mes después del 11 de septiembre, Estados Unidos, amparándose en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, relativo al derecho a la legítima defensa, lanzó una serie de ataques aéreos con la finalidad de impedir que Afganistán fuera empleada como base de operaciones terroristas y disminuir la capacidad militar del régimen talibán. Los primeros objetivos fueron tanto

los emplazamientos militares pertenecientes al grupo talibán en el Gobierno, como los campos de entrenamiento de Al Qaeda¹⁰.

Dos meses después de que Estados Unidos y sus aliados internacionales y afganos lanzaran sus ataques, el régimen talibán colapsó y sus combatientes se dispersaron en Pakistán. En 2004, un nuevo Gobierno, con respaldo norteamericano, asumió el poder, pero los talibanes seguían teniendo mucho apoyo en las áreas fronterizas en el noroeste de Pakistán, conocidas como «áreas tribales» y ganaban cientos de millones de dólares con el tráfico de drogas, la minería y los impuestos.

En principio existieron dos operaciones militares:

- Operación Libertad Duradera (OEF)¹¹: octubre 2001-diciembre 2014.
- Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF)¹²: abril 2008-diciembre 2014.

En diciembre de 2014, las fuerzas internacionales de la OTAN pusieron fin a su misión de combate, dándose por finalizado el proceso gradual de transición conocido como *Inteqal* (en dari y pastún), comenzado en 2011, y dejaron al ejército afgano la responsabilidad de la lucha contra los talibanes. Este cambio permitió a los talibanes apoderarse de más territorios y comenzar a lanzar ataques con ingenios explosivos improvisados (IED/VBIEDs)¹³ contra objetivos gubernamentales y civiles.

Guerra de Afganistán. 2.ª Fase (2015-2020): enfrentamientos fuerzas regulares afganas contra talibanes y otros grupos islamistas insurgentes. Incremento de la violencia. Acuerdo de paz

El 1 de enero de 2015 comenzó la Operación Centinela de la Libertad (OFS)¹⁴ como parte de la Misión Apoyo Decidido (RSM)¹⁵ lide-

¹⁰ BBC-News. «Why is there a war in Afghanistan? The short, medium and long story». 29 de febrero de 2020 <https://www.bbc.com/news/world-asia-49192495>

¹¹ Para más información sobre *Operation Enduring Freedom (OEF)*, visitar <https://www.nato.int/cps/en/natohq/search.htm?query=%22Operation+Enduring+Freedom%22+>

¹² Para más información sobre *International Security Assistance Force (ISAF)*, visitar: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm

¹³ IED/VBIED: *Improvised Explosive Device/Vehicle-Borne Improvised Explosive Device*.

¹⁴ OFS: *Operation Freedom's Sentinel*.

¹⁵ RSM: *Resolute Support Mission*.

rada por la OTAN. *OFS* tenía dos finalidades: contraterrorismo y trabajar con aliados como parte de *RSM*¹⁶.

Situación actual del conflicto

2018

La guerra parecía inmanejable militarmente y seguía siendo muy impopular. Los estadounidenses, que nunca habían considerado la posibilidad de negociar con los talibanes, decidieron eliminar el tabú de entablar conversaciones. Habían transcurrido dieciocho años de conflicto, 2.438 muertos, más de 20.000 heridos y un colosal esfuerzo financiero estimado en 4 billones de dólares¹⁷.

A finales de año, 2018, los talibanes estaban abiertamente activos en el 70 % de Afganistán¹⁸ y, según un informe de UNAMA¹⁹, 2018 fue el año más mortífero desde 2001 con casi 3.800 civiles y 10.000 miembros de las fuerzas de seguridad afganas muertos²⁰.

2019

El 7 de abril, el Gobierno afgano anunciaba la formación del Alto Consejo para la Reconciliación Nacional (HCNR)²¹, integrado por treinta y siete personas, para asesorar políticamente en las negociaciones con los talibanes²².

¹⁶ Para ampliar el conocimiento de este periodo leer: CASTRO TORRES, Jose Ignacio. «El eterno conflicto afgano: las mismas piezas en diferente posición sobre el tablero». Capítulo 6.o del Panorama Geopolítico de los Conflictos-2018. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/panorama_geopolitico_conflictos_2018.pdf

¹⁷ LAFAYE, Christophe, y GIL, Inés. «Le temps joue à l'avantage des Talibans, qui parviennent à utiliser les échéances électorales pour faire pression par la violence». *Les clés du Moyen-Orient*. 28 de septiembre de 2019.

¹⁸ *BBC News*. «Why is there a war in Afghanistan? The short, medium and long story». 29 de febrero de 2020. <https://www.bbc.com/news/world-asia-49192495>

¹⁹ UNAMA: *United Nations Assistance Mission in Afghanistan*.

²⁰ *United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)*. «Afghanistan Annual Report on Protection of Civilians in Armed Conflict: 2018». 23 de febrero de 2019.

²¹ *HCNR: High Council for National Reconciliation*.

²² *United Nations*. «The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security». *Report of the Secretary General (A/74/993-S/2020/809)*. 18 de agosto de 2020, p. 19.

El 7 de septiembre, después de que los talibanes reconocieran haber asesinado a un soldado americano, el presidente Trump canceló las negociaciones de paz que no se reanudarían hasta mediados de enero de 2020, después de una serie de gestos de buena voluntad por parte del Gobierno afgano y de los talibanes.

El 28 de septiembre, se llevaron a cabo las elecciones presidenciales, resultando ganador el presidente Ghani (50,64 %), mientras que el entonces jefe del Ejecutivo Abdullah obtenía el 39,52 % de los votos²³.

A lo largo de 2019, Estados Unidos buscó negociar un acuerdo con los talibanes que les comprometiera a tomar medidas contra los grupos terroristas internacionales, a cambio de estos compromisos, y del inicio de negociaciones intraafganas, Estados Unidos acordaría un calendario para la retirada de las tropas internacionales de Afganistán.

Formalmente, las negociaciones de paz se llevaron a cabo bajo los auspicios de Catar y de Alemania que han jugado un papel central. Las negociaciones no incluyeron al Gobierno afgano porque los talibanes no lo reconocen como legítimo. Pero sus representantes estuvieron presentes, aunque a título personal²⁴.

Durante 2019, los ataques atribuidos a actividades terroristas continuaron en aumento en número y complejidad, mediante asaltos que involucraban a varios atacantes y suicidas para atentar contra las Fuerzas de Defensa y Seguridad Nacional Afganas (ANDSF)²⁵, edificios gubernamentales y objetivos civiles, organizaciones internacionales incluidas. Los resultados de los ataques terroristas entre el 1 de enero y el 30 de septiembre se cifran en 1.618 civiles muertos y 4.958 heridos adicionales²⁶.

2020

El 21 de febrero, el secretario de Estado, Michael Pompeo, anunciaba que los negociadores estadounidenses habían llegado a un entendimiento con los talibanes sobre una «reducción significativa de la violencia en todo Afganistán», periodo que comenzó al día siguiente²⁷ (ver figura 5.3).

²³ *Ibidem*.

²⁴ LAFAYE, Christophe, y GIL, Inés (2019). *Op. cit.*

²⁵ ANDSF: *Afghan National Defense and Security Forces*.

²⁶ US Department of State. «Country Reports on Terrorism 2019», p. 151.

²⁷ *United Nations* (2020). *Op. cit.*, p. 19.



Figura 5.3. Evolución de los ataques talibanes contra fuerzas de la OTAN (1 de marzo-10 de mayo de 2020). Fuente: ACLEDDATA.

El 29 de febrero se firmaba el Acuerdo para la Paz en Afganistán entre los Estados Unidos de América y los talibanes en Doha (Catar) (ver figura 5.4), al mismo tiempo que se firmaba una

Acuerdo de Paz Estados Unidos-Talibanes

[Doha/Catar, 29 de febrero de 2020]

El acuerdo contiene cuatro disposiciones principales³⁵.

- 1) **Detener los ataques contra Estados Unidos:** Los talibanes brindaron garantías de que «impedirán el uso del suelo de Afganistán por parte de cualquier grupo o individuo contra la seguridad de Estados Unidos y sus aliados».
- 2) **Retirada de las tropas estadounidenses:** Estados Unidos acordó «la retirada de todas las fuerzas extranjeras de Afganistán», estipulando que en los primeros 135 días, el número de efectivos estadounidenses se reducirá de aproximadamente 13.000 a 8.600. «Con el compromiso y la acción sobre las obligaciones» de los talibanes, todas las fuerzas restantes se retirarán a finales de abril de 2021.
- 3) **Intercambio de prisioneros;** Estados Unidos se comprometió además a «comenzar de inmediato a trabajar con todas las partes relevantes en un plan» para la liberación de hasta 5.000 talibanes y 1.000 prisioneros gubernamentales para el 10 de marzo de 2020, como medida de fomento de la confianza.
- 4) **Conversaciones de paz intraafganas:** Los talibanes que, durante todo el proceso de negociación con los EE.UU., rechazaron las conversaciones directas con el gobierno afgano, acordaron iniciar negociaciones intraafganas el 10 de marzo de 2020. Pero no tendrían lugar hasta el 12 de septiembre, una vez que el presidente Hamid Karzai firmó un decreto liberando a 400 talibanes culpables de crímenes graves, condición exigida por los talibanes.

Figura 5.4. Puntos más importantes del Acuerdo para la Paz en Afganistán entre los Estados Unidos de América y los talibanes (Doha-Catar, 29 de febrero de 2020).Fuente: US Department of State

Declaración Conjunta de la República Islámica de Afganistán y los Estados Unidos de América para la Paz en Afganistán.

Hoy, los talibanes están en su punto más fuerte desde 2001, controlando o dominando mucho más territorio (casi la mitad del país) que cuando las tropas internacionales abandonaron Afganistán en 2014 (ver figura 5.5).



Figura 5.5. Control de distritos: situación en febrero de 2020. Fuente: Council on Foreign Relations (CFR).

El 9 de marzo, Ghani fue investido presidente para un segundo mandato. El otro candidato, Abdullah, declaró los resultados electorales fraudulentos e ilegales y celebró su propia ceremonia de investidura el mismo día. El 11 de marzo, Ghani decretó la disolución de la Oficina del Jefe del Ejecutivo y firmó un decreto para la liberación de 5.000 prisioneros talibanes en dos fases. Los primeros 1.500 prisioneros serían liberados en función de la edad, su estado de salud y la pena que les quedara por cumplir. Los 3.500 prisioneros talibanes restantes serían liberados a condición de que progresaran las negociaciones intraafganas y siguiera disminuyendo la violencia. Todas las liberaciones requerían garantías de que los prisioneros no volverían a combatir. El portavoz de los talibanes describió el decreto como «insatisfactorio» y reiteró la exigencia de que los 5.000 prisioneros fueran liberados antes del comienzo de las negociaciones²⁸.

²⁸ United Nations (2020), *op. cit.*, p. 19.

El 17 de mayo, tras dos meses de negociaciones entre Ghani y su rival Abdullah, para formar gobierno, firmaron un pacto con el que superaron casi tres meses de estancamiento político y allanaron el camino para la formación de Gobierno.

Los preparativos para poner en marcha un proceso de paz continuaron con la creación de un equipo de negociación representativo y con el fomento de la confianza a través de la liberación de prisioneros, pero los atentados persistieron porque los talibanes rechazaron los llamamientos a un alto el fuego²⁹.

La primera mitad de 2020 fue testigo de niveles fluctuantes de violencia que afectaron a los civiles, documentándose 3.458 víctimas civiles (1.282 muertos y 2.176 heridos)³⁰. Estas cifras de víctimas civiles representan una disminución del 13 % en comparación con los primeros seis meses de 2019³¹.

Si bien los ataques continuaron, el cumplimiento de sendos altos el fuego con ocasión de las principales fiestas sunitas, *Eid al-Fitr* (23-24 de mayo) y *Eid al-Adha* (31 de julio)³², impulsaron las negociaciones intraafganas. La propagación de la COVID-19, agravada por la violencia, los desastres naturales y la inseguridad alimentaria provocó un aumento repentino de las necesidades humanitarias y se calcula que unos 14 millones de personas necesitarán asistencia humanitaria en 2020³³.

El 14 de julio, Estados Unidos anunció que reducía a 8.600 sus efectivos y que había transferido cinco bases a sus socios afganos, de conformidad con la Declaración Conjunta y el Acuerdo para la Paz.

El 2 de agosto, el Gobierno informaba de la liberación de 4.917 prisioneros talibanes, mientras que los talibanes informaban de la liberación de 1.005 efectivos de las ANDSF que tenían detenidos.

El 14 de agosto, el Gobierno afgano liberaba a 80 de los 400 talibanes restantes, días después de que la medida fuera recomendada por una reunión consultiva de la Loya Jirga. Ghani, que no tenía la obligación legal de consultar al organismo extraconstitucional, aceptó la recomendación de la Loya Jirga el 10 de agosto.

²⁹ *United Nations* (2020), *op. cit.*, p. 34.

³⁰ *United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)*. «UN Urges Parties to Prioritize Protection of Civilians and Start Talks». 27 de julio de 2020.

³¹ LAWRENCE, J. P. «Taliban unlikely to support keeping US counterterrorism in Afghanistan». *Stars and Stripes*. 12 de agosto de 2020.

³² Fiestas religiosas de final del mes de Ramadán y Fiesta del Sacrificio o Fiesta del Cordero.

³³ *United Nations* (2020).

Las primeras conversaciones de paz intraafghanas estaban programadas para comenzar el 20 de agosto en Catar³⁴, pero fueron canceladas después de que surgieran los últimos obstáculos debido a las discrepancias y retrasos en la liberación de prisioneros.

Papel de los actores externos

Arabia Saudí

Arabia Saudí ha ejercido una fuerte influencia en Afganistán y fue una de las principales fuentes de financiación de los muyahidines en su lucha contra los soviéticos. También fue uno de los tres únicos países, junto con Pakistán y Emiratos Árabes Unidos, en reconocer al Gobierno de los talibanes. Tras la caída de los talibanes se convirtió en uno de los principales contribuyentes a la reconstrucción afgana. (ejemplo: el proyecto de la carretera principal afgana, la mezquita más grande de Afganistán, etcétera).

Países de Asia Central

Los países de Asia Central (Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) perciben la estabilidad y la seguridad en Afganistán dentro de un contexto regional más amplio. Uzbekistán, que desea convertirse en el líder regional y vínculo económico clave con Afganistán, ha desempeñado un papel constructivo en la reconciliación y busca aprovechar su posición para ampliar los vínculos comerciales, que le permita el envío de productos afganos a China.

Algunos de estos países han expresado preocupación por la posible desestabilización de la región debida a la expansión del ISIS-K por Asia Central³⁵.

China

Sus intereses son principalmente económicos, ya que espera poder integrarle en la *Belt and Road Initiative (BRI)*³⁶. China que es el

³⁴ Donde los talibanes establecieron una oficina política en 2013, por invitación de Catar.

³⁵ US Department of Defense. «Enhancing Security and Stability in Afghanistan». *Report to Congress*. Diciembre de 2020, p. 26.

³⁶ La iniciativa de la Franja y la Ruta, o Nueva ruta de la Seda (*OBOR*, siglas del inglés *One Belt, One Road*).

mayor inversor extranjero del país, está interesada en aprovechar los vastos recursos naturales de Afganistán. Además, a Beijing le preocupa que los terroristas, sobre todo uigures, puedan utilizar el Corredor del Wakhan³⁷ para establecer vínculos dentro de China.

Su relación, que hasta 2015 se limitaba mayoritariamente a cuestiones económicas, ha evolucionado, para poner un mayor énfasis en el compromiso político y militar. Para ello:

- Apoya la firma del Acuerdo de Paz entre Estados Unidos y los talibanes.
- Integra a Afganistán en nuevos mecanismos de seguridad multilaterales, como el Mecanismo de Cooperación y Coordinación Cuadrilateral (QCCM)³⁸.
- Promueve la integración económica entre Afganistán y Pakistán, para así debilitar tanto la influencia occidental, como contrarrestar el papel de la India y su expansión estratégica en la región³⁹.

Estados Unidos

Estados Unidos, bajo las presidencias de George W. Bush y de Barack Obama, cometió importantes errores estratégicos que han reducido las perspectivas de paz. La negación de la existencia de una forma de Estado afgano durante el periodo del Emirato Islámico de Afganistán y la eliminación de los talibanes de la mesa de negociaciones durante los Acuerdos de Bonn (5 de diciembre de 2001) permitieron que estos, con el apoyo de Pakistán, volvieran al juego político afgano en el verano de 2003. Los talibanes que propusieron un contra-modelo estatal opuesto a la Constitución de 2004, reunieron a los descontentos y los fidelizaron gracias al dinero del tráfico o de los «patrocinadores» extranjeros.

³⁷ El corredor de Wakhan es un estrecho corredor geográfico (350 km de largo y de 13 a 65 km de ancho) localizado en la cordillera del Pamir que conecta Afganistán y China. Pertenece a la provincia afgana de Badajshán y tiene frontera con Tayikistán, al norte, y Pakistán, al sur, además de con la provincia china de Xinjiang al este. Este paso puede jugar un papel relevante en el futuro como corredor energético para los trazados de gaseoductos y oleoductos alternativos a los ya existentes que transportan productos energéticos a China.

³⁸ El 3 de agosto de 2016 se formó una nueva alianza en Asia: *Quadrilateral Cooperation and Coordination Mechanism* para combatir conjuntamente el terrorismo. La integran China, Pakistán, Afganistán y Tayikistán.

³⁹ US Department of Defense (2020). *op. cit.*, p. 26.

Las conversaciones entre los talibanes y los estadounidenses se remontan a mucho tiempo atrás. Aunque ya había un diálogo antes de 2001, realmente ha sido el presidente Donald Trump quien relanzó el proceso de negociación en el verano de 2018. De hecho, la salida de las tropas estadounidenses de Afganistán es uno de los temas más importantes de su campaña para la reelección del 3 de noviembre de 2020⁴⁰.

En realidad, Estados Unidos no tenía mejor opción que buscar un acuerdo con los talibanes. Continuar con el *statu quo* solo ofrecía la perspectiva de una guerra sin fin, mientras que retirarse precipitadamente sin un acuerdo previo, podría presagiar una nueva guerra civil con múltiples frentes y mucha más violencia que en la década de los noventa.

Washington, que ya venía reduciendo el número de fuerzas estadounidenses en Afganistán, pasó de 12.000 a 8.600 efectivos como parte del acuerdo con los talibanes (29 de febrero de 2020). Existen planes para reducir aún más el número de militares estadounidenses hasta tan solo 4.000 para el 3 de noviembre de 2020⁴¹.

Estados del Golfo

Todos los Estados del Golfo buscan un Afganistán estable y apoyan un alto el fuego y un proceso de paz entre el Gobierno afgano y los talibanes. Emiratos Árabes Unidos (EAU), junto con Arabia Saudí, aspiran a minimizar la influencia iraní y catari en Afganistán. En esta línea, Catar acoge la Comisión Política Talibán (TPC)⁴² y proporciona el lugar para que las partes relevantes entablen un diálogo sobre la implementación y seguimiento del Acuerdo⁴³.

India

Durante bastante tiempo, ha tratado de ejercer un papel activo y dominante para contrarrestar a Pakistán, iniciativa condenada a un fracaso parcial ya que Pakistán ha desempeñado un papel vital

⁴⁰ LAFAYE, Christophe, y GIL, Inés (2019), *op. cit.*

⁴¹ Entrevista al presidente Donald Trump en el programa de noticias *Axios on HBO*. 3 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/trump-confirms-plans-to-further-reduce-us-troop-numbers-in-afghanistan>

⁴² TPC: *Taliban Political Commission*.

⁴³ US Department of Defense (2019), *op. cit.*, p. 25.

y activo en el Acuerdo de Paz. Acuerdo del que ha sido claramente marginada, ya que el Gobierno indio no respaldaba los esfuerzos de Estados Unidos para llegar a un consenso con los talibanes y tampoco estuvo conforme con legitimar al grupo como interlocutor político. El Gobierno indio que no apoya políticamente a los talibanes, sí lo hace con el Gobierno afgano, reiterándole su apoyo a un proceso de paz dirigido y controlado por dicho Gobierno.

Sus principales objetivos serían:

- Encontrar un socio estratégico fuerte en el sur de Asia, principalmente para contrarrestar a Pakistán.
- Evitar que Afganistán se convierta en un refugio seguro para grupos armados anti India.
- Mantener Afganistán como puerta de entrada a los mercados de Asia Central⁴⁴.

Para ello, centra principalmente su ayuda en cuatro categorías: asistencia humanitaria, grandes proyectos de infraestructura, proyectos pequeños y comunitarios, educación y desarrollo de capacidades. Un deterioro significativo de la seguridad podría afectar negativamente a la distribución de estas ayudas. Hay que tener en cuenta que la India ha tenido tradicionalmente fuertes lazos con Afganistán y sigue siendo el mayor donante regional (3.000 millones de dólares desde 2001, para desarrollar infraestructuras y promover negocios)⁴⁵.

India no se rendirá fácilmente en sus pretensiones geopolíticas en Afganistán y podría llegar a aprovechar las oportunidades para mantener e instigar la falta de entendimiento en la región.

Irán

A pesar de los fuertes lazos religiosos, lingüísticos, culturales y una frontera compartida de 912 km, las relaciones entre ambos países son algo complicadas, aunque Afganistán sigue siendo uno de los países vecinos más importantes para la política exterior de Teherán, incluso ha firmado un acuerdo de cooperación en materia de defensa con el Gobierno de Kabul⁴⁶.

⁴⁴ MAIZLAND, Lindsay. «US-Taliban Peace Deal: What to Know». *Council on Foreign Affairs* (CFR). *Backgrounders*. 2 de marzo de 2020.

⁴⁵ US Department of Defense (2020), *op. cit.*, p. 27.

⁴⁶ KAURA, Vinay. «Iran's influence in Afghanistan». *Middle East Institute*. 23 de junio de 2020.

Durante mucho tiempo, Irán, de mayoría chiita, ha visto a los talibanes, grupo sunita, como un enemigo, especialmente por haber recibido el apoyo de sus rivales (Pakistán, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos). En 2001, Irán aceptó los esfuerzos de Estados Unidos para derrocar a los talibanes y desde entonces los líderes iraníes reconocieron que los talibanes seguirían conservando algo de poder en Afganistán, por lo que comenzaron a mejorar sus relaciones que se ven principalmente obstaculizadas por el tráfico de drogas desde Afganistán a través de Irán y la adicción al opio de los propios iraníes⁴⁷.

Los intereses de Irán incluirían:

- Eliminar la presencia de Estados Unidos/OTAN, e intentar reemplazarlos.
- Eliminar las franquicias del ISIS/Dáesh.
- Aumentar los lazos económicos y de seguridad con el gobierno afgano.
- Asegurar los derechos de agua.
- Mejorar la seguridad fronteriza⁴⁸.

Durante 2019 Irán aumentó su influencia tanto en la Comisión Política Talibán como en el Gobierno afgano con objeto de incrementar su papel en el proceso de reconciliación y asegurar los intereses iraníes en el futuro acuerdo. Acuerdo que los iraníes calificaron como ilegítimo por no incluir al Gobierno afgano, ni a los países vecinos.

Pakistán

Pakistán ha apoyado públicamente el Acuerdo entre Estados Unidos y los talibanes, como una forma de poner fin al conflicto en Afganistán.

Aunque sus líderes militares han sido acusados durante mucho tiempo de respaldar a los grupos terroristas en Afganistán y Cachemira (de hecho, los líderes talibanes y de la red Haqqani continúan recibiendo refugio en Pakistán), no hay duda de que una paz duradera en su frontera occidental le beneficiaría directamente y en un amplio espectro. La estabilidad afgana le ayudaría

⁴⁷ MAIZLAND, Lindsay (2020), *op. cit.*

⁴⁸ US Department of Defense (2020), *op. cit.*, p. 26.

no solo con los recelos tribales en la frontera occidental, sino también en la expansión de los lazos económicos, principalmente a través de la expansión este-oeste del *China-Pakistan Economic Corridor (CPEC)* en Afganistán, lo que aportaría sus propias ventajas a todo el proyecto y beneficiaría no solo a Pakistán y China, sino también al conjunto del pueblo afgano. Pakistán también espera que tras las conversaciones de paz intraafghanas, se instaure un régimen favorable, cooperante y que lleve a cabo una política exterior con escasa influencia india⁴⁹.

Por otra parte, las fuerzas de seguridad paquistaníes están levantado vallas a lo largo de la frontera afgana para detener el flujo de activistas anti-Pakistán que penetran en su territorio. Su Ejército continúa realizando operaciones antiterroristas contra ISIS-K e ISIS-Pakistán, y las redes operativas de Al Qaeda en el Subcontinente Indio (AQIS) que operan dentro de sus fronteras⁵⁰.

Rusia

Moscú espera reavivar los lazos creados tras una década de ocupación y que se habían desgastado tras su retirada en 1989. Por eso, quiere asumir un papel de liderazgo en el proceso de paz y aumentar su influencia para contrarrestar la presencia de Estados Unidos y la OTAN en la región⁵¹.

Para ello, apoya políticamente a los talibanes y considera que son un elemento clave para un Afganistán estable. También les proporciona apoyo material limitado (financiación, municiones y armamento ligero) para fomentar las operaciones contra el ISIS-K⁵².

Rusia también ha apoyado activamente, junto a China, el proceso de paz afgano y ha facilitado la reanudación de las conversaciones. Con ello pretendería:

- Ganar mayor influencia en Afganistán.
- Acelerar la retirada militar de Estados Unidos.

⁴⁹ GUL, Anun. «Trends on Afghan Peace Agreement». *Análisis de STRAFASIA*. 29 de marzo de 2020.

⁵⁰ US Department of Defense (2019), *op. cit.*, p. 24.

⁵¹ MAIZLAND, Lindsay (2020) *op. cit.*

⁵² US Department of Defense (2019), *op. cit.*, p. 23.

- Abordar los desafíos de seguridad que pueden surgir tras dicha retirada, tales como una potencial violencia transfronteriza en el norte de Afganistán.

A finales de febrero, los funcionarios del Kremlin expresaron su apoyo al Acuerdo y se ofreció a facilitar las negociaciones intraafganas (IAN)⁵³.

Es muy probable que Rusia continúe apoyando los esfuerzos de reconciliación entre Estados Unidos y los talibanes con la esperanza de que la reconciliación evitará una presencia militar estadounidense a largo plazo.

Unión Europea

La Unión Europea (UE) tiene una larga relación de cooperación con Afganistán. En estrecha coordinación con los socios internacionales de Afganistán, está comprometida a apoyar al pueblo de Afganistán en su camino hacia la paz, la seguridad y la prosperidad a largo plazo, y con el Gobierno afgano para luchar contra la corrupción, mejorar la supervisión, permitir el crecimiento económico, reducir la pobreza y fortalecer las instituciones democráticas⁵⁴.

El Acuerdo de Cooperación, aprobado por el Consejo el 17 de diciembre de 2015, sienta las bases para desarrollar una relación de beneficio mutuo en varias áreas, entre las que se encuentran el estado de derecho, la salud, el desarrollo rural, la educación, la ciencia y la tecnología, la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada y los estupefacientes. La asociación Unión Europea-Afganistán, destinada a fortalecer las instituciones y la economía del país, está guiada por la Estrategia de la Unión Europea para Afganistán (2017), que incluye un diálogo orientado a resultados sobre los derechos humanos, especialmente los de las mujeres y los niños, así como un diálogo sobre la migración⁵⁵.

El 26 de agosto de 2018, la Unión Europea y los Estados miembros aprobaron la Hoja de Ruta del Compromiso de la Unión Europea con la Sociedad Civil en Afganistán (2018-2020). Este

⁵³ *Ibidem*, p. 25.

⁵⁴ Delegation of the European Union to Afghanistan. «Afghanistan and the EU: U relations with Country». 1 de marzo de 2016.

⁵⁵ European Commission. «Cooperation Agreement on Partnership and Development between the European Union and the Islamic Republic of Afghanistan». Council Decision 2015/0303 (NLE). 17 de diciembre de 2015.

documento identifica los objetivos de la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil para los próximos años y las acciones que deben tomarse en tres áreas claves: entorno favorable, participación estructurada y roles, capacitación⁵⁶.

El 28 de mayo de 2020, el Consejo Europeo adoptó unas conclusiones que reafirman el compromiso político de la Unión Europea de apoyar al pueblo de Afganistán en su camino hacia la paz. Este apoyo está condicionado a que se garantice la protección y promoción de los valores basados en los principios republicanos y democráticos. Se reitera el apoyo a un acuerdo político negociado que conduzca a una paz y una reconciliación duraderas, que debe basarse en los logros democráticos y de derechos humanos de los últimos diecinueve años⁵⁷.

El apoyo de la Unión Europea al proceso de paz se concreta en cinco puntos:

1. Ayudar a hacer el proceso de paz más inclusivo.
2. Apoyar a las reformas, incluida la reforma del sector de la seguridad (SSR)⁵⁸.
3. Proporcionar incentivos para la reintegración de excombatientes.
4. Tener a la Unión Europea como garante del proceso de paz.
5. Apoyar el comercio y la infraestructura transfronterizas, así como la conectividad regional⁵⁹.

España

Desde el primer momento, España se involucró junto a sus aliados en la pacificación y reconstrucción de Afganistán. Inicialmente participó en la operación «Libertad Duradera», con apoyo médico, aviones de transporte, buques y helicópteros. La mayor aportación de nuestro país, sin embargo, se produjo dentro de la ampliación del despliegue de ISAF.

⁵⁶ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/49997/eu-country-roadmap-engagement-civil-society-afghanistan-2018-2020_id

⁵⁷ European Council. «Council conclusions on the Afghanistan peace process and future EU support for peace and development in the country». *Press Release*. 29 de mayo de 2020.

⁵⁸ *SSR: Security Sector Reform*

⁵⁹ *European External Action Service (EEAS)*. «High Representative/Vice-President Federica Mogherini visits Afghanistan». *Press Release*. 29 de marzo de 2019.

Desde 2018, los efectivos españoles, vienen contribuyendo a las tareas de Estado Mayor en cuarteles generales en Kabul, también atienden labores de adiestramiento, asesoramiento y asistencia a los órganos logísticos afganos, al Mando Nacional Afgano de operaciones especiales y a un batallón (*Kandak*) de Operaciones Especiales, y prestan protección y seguridad al personal desplegado⁶⁰.

A principios de 2020 España mantenía desplegados unos 70 militares⁶¹.

Conclusiones y prospectiva

Estados Unidos

Debería ser más realista a la hora de apostar sobre la trayectoria política de los talibanes. Los vínculos de los talibanes con Al Qaeda son más profundos de lo que la Administración norteamericana le gustaría admitir, y tendría que prepararse para la probabilidad de que los talibanes sigan dando facilidades a Al Qaeda. Limitar ese apoyo requerirá una diplomacia multilateral, especialmente con países (aliados o adversarios) de la región que tienen un interés particular en evitar que Afganistán se convierta en una base para el terrorismo internacional.

Irán

Sea cual sea el futuro afgano, Irán será uno de los principales protagonistas porque está bien posicionado para ayudar a lograr un delicado equilibrio en Afganistán. Desde hace mucho tiempo mantiene relaciones positivas con miembros de la población afgana no pastunes, entre ellos personas y grupos influyentes de las comunidades tayika, uzbeka y hazara que ejercen el poder político en el actual Ejecutivo afgano. Sus estrechas relaciones con grupos extremistas yihadistas podrían suponer un importan-

⁶⁰ Para saber más sobre la acción de España en Afganistán ver: «Acción exterior de España en Afganistán: lecciones aprendidas». Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Documento de Trabajo 09/2016. Disponible en: <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-trabajo/2016/DIEEET09-2016.html>

⁶¹ Ministerio de Defensa. «Misiones permanentes en el exterior. Actuales. *Resolute Support* (Afganistán)». Consultado el día 28 de septiembre de 2020. Disponible en https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/afganistan.html

te desafío a las intenciones norteamericanas de finalizar su intervención en Afganistán (especialmente si las tensiones entre ambos países vuelven a aumentar).

Sociedad civil → excluida del proceso de paz

Organizaciones de todo tipo (defensores de derechos humanos, asociaciones de víctimas, etcétera) deseaban haber transmitido su postura y sus sentimientos, hubieran querido que sus expectativas y peticiones hubieran sido escuchadas y se sienten excluidas, aun cuando han sido las primeras víctimas de la guerra.

Tras casi veinte años de avances en su condición y derechos, las mujeres temen un retroceso dramático. Aunque no niegan las disparidades entre zonas urbanas y rurales, ya que en las provincias la vida de las mujeres ha cambiado poco en los últimos años y este es, sin duda, uno de los principales fracasos del Gobierno de Kabul.

Situación de seguridad → impredecible y volátil

Los grupos terroristas representan una amenaza real para la estabilidad de Afganistán. La región fronteriza entre Afganistán y Pakistán sigue siendo un santuario para varios grupos, incluidos Al Qaeda (AQ), e ISIS-Khorasan (ISIS-K). Algunos de estos grupos saben que, sin la presencia de la coalición, se reducirá la presión efectiva de la Lucha Antiterrorista (CT). Esta situación les anima a desarrollar sus capacidades, lo que representa una mayor amenaza para la región, por la posibilidad de proyectarse hacia el oeste.

Estado Islámico del Gran Khorasan (ISIS-K)

La filial regional del Estado Islámico se está consolidando en Afganistán. Durante los últimos dieciocho meses ha seguido ampliando su presencia en varias provincias del este, realizando importantes ataques en Kabul y siendo responsable del incremento de los ataques suicidas contra civiles; responsable del 20 % de víctimas civiles en 2018 y del 12 % del total de víctimas registradas en 2019.

No solo el Gobierno afgano lucha contra esta organización, también los talibanes, ya que el ISSIS-K se opone al cultivo de la amapola.

Relaciones Talibanes-Al Qaeda

La Administración Trump sostiene que los talibanes mantendrán el Acuerdo y romperán con Al Qaeda. Pero lo cierto es que no han renunciado públicamente a ello, ni han tomado ninguna acción perceptible para limitar los movimientos de esta, ni de las otras organizaciones terroristas transnacionales. Tras el Acuerdo, cuando se les presiona para aclarar su posición, los representantes de los talibanes eluden mencionar a Al Qaeda. Según un informe de Naciones Unidas, *Al-Qaida in the Indian Subcontinent (AQIS)*, contaría con unos 500 combatientes, «estando activo encubiertamente en doce provincias» y habrían sido múltiples las reuniones entre sus líderes, durante las negociaciones con los americanos⁶².

A pesar del Acuerdo, todavía no existe un alto el fuego oficial, por lo que la situación de la seguridad sigue siendo impredecible y sumamente volátil. Conviene recordar que una retirada estadounidense apresurada, el regreso de la guerra civil y el caos general que seguiría, facilitaría una rápida y mayor implantación del Estado Islámico en Afganistán.

Cumplimiento del Acuerdo de Paz → tres incógnitas: sistema político, alto el fuego y derechos de las minorías

Parece poco probable que los talibanes renuncien claramente a mantener contactos con Al Qaeda u otros grupos terroristas, y que se comprometan a un alto el fuego duradero hasta que no perciban que las conversaciones intraafganas les aseguran suficientemente sus objetivos. Por el contrario, sí parece realista una progresiva reducción de la violencia para poder avanzar en las negociaciones.

Las mayores incógnitas que se plantean podrían ser:

- Qué tipo de sistema político se quiere implantar.

⁶² *United Nations*. «Report of the Analytical Support and Sanctions Monitoring Team». S/2020/415.27 de mayo de 2020, pp. 11 y 12.

- Cómo gestionar los procesos de desarme, desmovilización y reinserción (DDR)⁶³, tanto de los talibanes como de las fuerzas de seguridad y defensa.
- Qué derechos se mantendrán para las mujeres y las minorías étnicas y religiosas.

Conversaciones intraafghanas → dos concepciones enfrentadas

Estas conversaciones se habían retrasado seis meses debido a los profundos desacuerdos sobre el controvertido intercambio de prisioneros. El 12 de septiembre de 2020, el Ejecutivo afgano y los talibanes iniciaron unas negociaciones de paz históricas en Doha (Catar) en presencia del secretario de Estado estadounidense, Mike Pompeo. Las negociaciones prometen ser arduas, ya que estamos ante dos proyectos sociales que parecen irreconciliables.

De un lado, el Gobierno del presidente Ghani, que insiste en mantener la joven República y su Constitución, que ha consagrado muchos derechos, especialmente para minorías religiosas⁶⁴ y mujeres. Del otro, los talibanes, que reiteraron, una vez más, su deseo de establecer un sistema en el que la ley sea dictada por un islam riguroso y no reconocen al Gobierno de Kabul, al que califican de «títere» de Washington. Ghani intentará, en la medida de lo posible, asegurarse el control del proceso de paz e intentar retener el poder, porque se especula que las negociaciones intraafghanas podrían abocar en un Gobierno interino neutral. También podría estar esperando que la política de Washington sobre Afganistán cambie después de las elecciones estadounidenses (noviembre de 2020), si el rival demócrata Biden desbancara al presidente Trump, que ha hecho de la retirada militar estadounidense una prioridad de política exterior.

Por otro lado, los talibanes parten desde una posición de fuerza, tras el acuerdo bilateral con Estados Unidos, pero les llevará tiempo realizar la transición desde la insurgencia armada a la negociación política y lograr el consenso interno sobre las posiciones a adoptar en las negociaciones. También, deberán abordar la tarea de convencer a sus decenas de miles de combatientes y a

⁶³ *DDR: Disarmament, Demobilisation and Reintegration.*

⁶⁴ Los chiitas afganos representan un 15 % y la mayoría son duodecimanos o imames, la rama mayoritaria del chiismo. Están ubicados principalmente en las provincias occidentales de Herat y Farah.

sus bases, no solo de la idea de una paz negociada, sino también la de una sociedad afgana integrada.

Al final, Afganistán sigue profundamente dividido en las cuestiones claves. Lo más probable es que los negociadores talibanes se opongan a cualquier propuesta que permita establecer una presencia permanente antiterrorista, ya que los norteamericanos han propuesto dejar una fuerza residual para evitar que el país se convierta nuevamente en plataforma del terrorismo global. A resaltar, que la retirada de todas las fuerzas estadounidenses y aliadas para mediados de 2021 no depende del éxito de las conversaciones intraafganas, sino de si los talibanes rompen los lazos con Al Qaeda y consiguen que los grupos terroristas no utilicen el suelo afgano.

Será importante que el proceso culmine en un acuerdo de paz entre las partes afganas que reafirme los compromisos con las normas internacionales de derechos humanos, contribuya a la paz y la seguridad en la región y permita a los refugiados y desplazados regresar a sus hogares de manera digna y ordenada. Un proceso de paz inclusivo, en el que las mujeres, la juventud y las víctimas del conflicto estén representados de manera significativa y que ofrezca la mayor esperanza de una solución duradera⁶⁵.

Sin duda, se requiere la voluntad de algunos de los actores externos como Estados Unidos, Rusia, China y/o Pakistán para garantizar que el proceso llegue a un final amistoso, pero quizás estemos ante un espejismo de paz y el país vuelva a la «casilla de salida» debido a un entorno incierto y volátil. Los únicos intentos de sabotear el proceso de paz vendrían de los propios afganos o, incluso, de alguna potencia regional que se haya sentido ninguneada durante las negociaciones de paz.

Esperemos que la comunidad internacional haya aprendido de los aciertos (muchos) y errores (demasiados) resultantes de realizar sus acciones, militares y civiles, en una sociedad de base tribal multiétnica y lo sepa aplicar en los conflictos que emergen en regiones con fuerte implantación tribal (Siria, Irak, Sahel, Centro África, Cuerno de África, etcétera).

«Afganistán es más que un "cementerio de imperios".

Es la madre de los círculos viciosos».

⁶⁵ NB. Estas conversaciones comenzaron el 12 de septiembre de 2020, sin que se tuvieran noticias de avances importantes al cierre de la edición de este documento el 26 de octubre de 2020.

«Seven Days in June». *The New York Times*. 22 de junio de 2010.

Maureen Dowd, premio Pulitzer 1999.

Anexo I

Afganistán: indicadores geopolíticos

Superficie (km ²) ⁽¹⁾	652.860
Población (est. 2020) ⁽²⁾	38.928.000
Tasa de crecimiento (% anual de la población. 2015-2020) ⁽²⁾	2,47
Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacimientos) ⁽²⁾	52
Esperanza de vida ⁽²⁾	64,28
PIB (2017; millones dólares)	19.101,35
Tasa anual (% de crecimiento del PIB, 2019)	2,9
Renta per cápita (dólares) ⁽³⁾	502,1
Presupuesto de Defensa (millones de dólares, 2019) ⁽⁴⁾	238
% PIB en Defensa (2019) ⁽⁴⁾	4,2

1) (3) *World Bank*.

(2) Naciones Unidas. *World Population Prospects: 2019 Revision*.

(4) SIPRI *Military Expenditure Database*.

Cronología del conflicto

CONFLICTO DE AFGANISTÁN PRINCIPALES HITOS ⁶⁶	
FECHA	DESCRIPCIÓN
2001	
11 sep.	4 ataques terroristas coordinados contra varios objetivos en Estados Unidos asesinan a casi 3.000 personas.

⁶⁶ Prensa Internacional: *Le Monde*, *Arabnews*,...

CONFLICTO DE AFGANISTÁN PRINCIPALES HITOS ⁶⁶	
FECHA	DESCRIPCIÓN
12 sep.	La OTAN condena los ataques y ofrece su apoyo. Por primera vez se decide invocar el artículo 5 del Tratado de Washington (cláusula de defensa colectiva).
7 oct.	Tras la negativa de los talibanes a entregar Osama Bin Laden y cerrar los campos de entrenamiento terrorista, Estados Unidos lanza ataques aéreos contra objetivos de Al Qaeda y talibanes. Las fuerzas terrestres despliegan dos semanas después, iniciando la Operación Enduring Freedom.
13 nov.	Los talibanes abandonan Kabul, que queda bajo el control de la Alianza del Norte.
14 nov.	La Resolución 1378 del Consejo de Seguridad de la ONU (RCSNU) demanda un papel central para la ONU en el establecimiento de una Administración de transición e invita enviar fuerzas de paz a Afganistán.
5 dic.	Acuerdo de Bonn: auspiciado por ONU, se constituye la autoridad interina afgana. Hamid Karzai toma posesión como jefe del Gobierno interino. También prevé una fuerza internacional de mantenimiento de la paz para mantener la seguridad en Afganistán.
20 dic.	La RCSNU 1386 autoriza el despliegue de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) en Kabul y sus alrededores.
27 dic.	El Consejo de Ministros acuerda la participación de tropas españolas en ISAF.
2002	
Ene.	El primer contingente de ISAF despliega bajo el capítulo VII de la Carta de NN UU.
Jun.	La Loya Jirga elige a Karzai como jefe de Estado interino hasta las elecciones de 2004.
Nov.	El ejército estadounidense comienza a establecer Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) para coordinar la remodelación con agencias de ONU y ONG. Algunos de estos PRT serían asumidos por países miembros de OTAN.
2003	
11 ago.	OTAN toma el mando de ISAF.
2004	
4 ene.	La Loya Jirga aprueba una nueva Constitución.
28 jun.	Cumbre OTAN de Estambul: 4 nuevos PRT en el norte.

CONFLICTO DE AFGANISTÁN PRINCIPALES HITOS ⁶⁶	
FECHA	DESCRIPCIÓN
Sep.	ISAF se expande al oeste , controlando PRT en las provincias de Herat y Farah y una Base de Apoyo Avanzado (Herat). ISAF, dirigida por la OTAN, proporciona asistencia de seguridad en el 50 % del territorio.
9 oct.	Karzai gana las elecciones presidenciales con el 50 % de los votos.
29 oct.	Osama Bin Laden asume la responsabilidad de los ataques del 11S.
2005	
19 ago.	Tropas españolas se hacen cargo del PRT de Qala-i-Naw.
Sep.	OTAN despliega temporalmente 2.000 soldados adicionales para apoyar las elecciones provinciales y parlamentarias.
18 sep.	Elecciones legislativas. Se reservan escaños para mujeres: 27 % en la cámara baja y 22 % en la cámara alta.
2006	
31 ene.	Conferencia de Londres: se lanza el Pacto de Afganistán, un plan quinquenal de consolidación de la paz.
5 oct.	Se completa el proceso de expansión de la OTAN en todo el territorio afgano.
2007	
6 mar.	Primera gran operación conjunta (ISAF-ANDSF) contra la insurgencia en el sur.
2009	
17 feb.	El presidente Obama anuncia el despliegue de 17.000 soldados adicionales para contrarrestar el resurgimiento talibán.
27 mar.	El presidente Obama anuncia una nueva estrategia para Afganistán y Pakistán. También decide desplegar 4.000 soldados como formadores de las ANDSF.
3-4 abr.	Cumbre OTAN de Estrasburgo/Kehl: se acuerda enviar 5.000 soldados adicionales para entrenar a las ANDSF y proporcionar seguridad a las elecciones presidenciales.
30 ago.	Elecciones presidenciales: empañadas por ataques generalizados y las largas investigaciones de recuento de votos y fraude; quedan sin resolver durante un par de meses.
21 nov.	Se activa NATO Training Mission-Afghanistan (NTM-A).

CONFLICTO DE AFGANISTÁN PRINCIPALES HITOS ⁶⁶	
FECHA	DESCRIPCIÓN
Dic.	Tras revisar la campaña militar, el presidente Obama decide el despliegue adicional de otros 30.000 efectivos y promete comenzar a retirar tropas estadounidenses en verano de 2011. Los ministros de Asuntos Exteriores de OTAN anuncian el despliegue de otros 7.000 soldados.
2010	
28 ene.	Conferencia de Londres: representantes de más de setenta países debaten planes para traspasar gradualmente la responsabilidad de seguridad a las ANDSF.
Sep.	Elecciones parlamentarias: ensombrecidas por la violencia, el fraude y los retrasos en el anuncio de los resultados.
20 nov.	Cumbre OTAN de Lisboa: se acuerda iniciar el traspaso de responsabilidad de la seguridad a las ANDSF en 2011, para ser completado en 2014. Se firma una declaración sobre Asociación Duradera, un marco de apoyo político y práctico a largo plazo, diseñado para continuar tras la misión ISAF.
2011	
22 mar.	Presidente Karzai anuncia el primer conjunto de provincias y distritos afganos que comenzarán a hacer la transición hacia el liderazgo afgano en materia de seguridad.
1 may.	Osama Bin Laden es asesinado por las fuerzas especiales estadounidenses en Pakistán.
22 jun.	Presidente Obama anuncia la retirada de 10.000 soldados antes de fin de año y los 20.000 restantes para el verano de 2012.
18 jul.	OTAN comienza el traspaso de la seguridad a las fuerzas afganas.
2012	
11 nov.	Comienza el repliegue de las tropas españolas.
2013	
1 abr.	Se crea la Universidad de Defensa Nacional Afgana para capacitar a oficiales de ANDSF.
18 jun.	Presidente Karzai anuncia el lanzamiento del quinto y último tramo de la transición y sitúa a las fuerzas afganas al frente de la seguridad en todo el país.

CONFLICTO DE AFGANISTÁN PRINCIPALES HITOS ⁶⁶	
FECHA	DESCRIPCIÓN
24 nov.	Acuerdo Bilateral de Seguridad con Estados Unidos que contempla la presencia de tropas después de 2014; necesario para permitir que soldados estadounidenses permanezcan en Afganistán tras la retirada de ISAF.
2014	
5 abr.	Elecciones presidenciales (1.ª vuelta): participación mayoritaria.
14 jun.	Elecciones presidenciales (2.ª vuelta): entre Ghani y Abdullah.
29 sep.	Después de meses de negociaciones sobre los controvertidos resultados electorales, Ghani jura como presidente .
30 sep.	Se firma el estatuto de fuerzas entre OTAN y Afganistán. Ratificado por el Parlamento, proporciona el marco jurídico para una nueva misión no de combate dirigida por OTAN (Resolute Support) para capacitar, asesorar y ayudar a las fuerzas e instituciones de seguridad afganas a partir de enero de 2015.
12 dic.	El Consejo de Seguridad de la ONU adopta por unanimidad la Resolución 2189, aprobando la nueva Misión Resolute Support .
28 dic.	El presidente Obama da por finalizada la misión ISAF-OTAN, concluyendo el proceso de transferir gradualmente la responsabilidad de la seguridad a los afganos.
2015	
1 ene.	OTAN lanza la Resolute Support Mission (RSM) para continuar proporcionando capacitación, asesoramiento y asistencia a las ANDSF.
11 dic.	Atentado contra la embajada española en Kabul, fallecieron dos policías nacionales del equipo de seguridad de la embajada.
2019	
28 sep.	Elecciones presidenciales.
2020	
9 mar.	Toma de posesión del presidente Ghani.
29 feb.	Acuerdo de Paz (Estados Unidos-Talibanes) en Doha (Catar).
17 may.	Acuerdo político entre el presidente Ghani y el presidente del Consejo Superior para Reconciliación Nacional, Abdullah.

CONFLICTO DE AFGANISTÁN PRINCIPALES HITOS ⁶⁶	
FECHA	DESCRIPCIÓN
14 jul.	Estados Unidos anuncia la reducción a 8.600 sus efectivos y la transferencia de cinco bases.
9 ago.	La Loya Jirga aprueba la liberación de los últimos 400 presos talibanes.
12 sep.	Se inician las conversaciones intraafganas en Doha (Catar).

Capítulo sexto

El conflicto indo-pakistaní: la historia interminable

José Pardo de Santayana

Resumen

Desde la partición de la India británica y el nacimiento de la India y de Pakistán la relación entre ambos Estados se ha caracterizado por el conflicto; la disputa por Cachemira permanece como su gran instigador. Este enfrentamiento tiene además las dimensiones nuclear, convencional y terrorista que interaccionan entre sí.

La disputa permanente no solo ha incidido en las difíciles relaciones entre ambos vecinos, es además uno de los principales causantes de la interminable guerra de Afganistán, de ella se deriva uno de los mayores peligros de proliferación nuclear que existe en el mundo, actúa como catalizador del terrorismo radical islámico, condiciona enormemente los sistemas de alianzas regionales, está desviando recursos y atención de Nueva Delhi e Islamabad y está obstaculizando seriamente el desarrollo económico de ambas partes, sobre todo de Pakistán.

La emergencia de Asia y el nuevo orden global que de ello se deriva están devolviendo la atención y el protagonismo a esta interminable contienda.

Palabras clave

India, Pakistán, conflicto, Cachemira, guerra convencional, arma nuclear, terrorismo.

Abstract

Since the partition British India and the birth of India and Pakistan, the relationship between the two States has been characterized by conflict, the dispute over Kashmir remains its great instigator. This confrontation also has several dimensions that interact with each other: nuclear, conventional and terrorist.

The permanent dispute has not only affected the difficult relations between the two neighbors, it is also one of the main causes of the endless war in Afghanistan, it derives from it one of the greatest dangers of nuclear proliferation that exists in the world, acts as a catalyst for radical Islamic terrorism, greatly influences regional partnership systems, is diverting resources and attention from New Delhi and Islamabad and is seriously hampering the economic development of both states, especially Pakistan.

The emergence of Asia and the resulting new global order are bringing attention and prominence back to this endless struggle.

Keywords

India, Pakistan, conflict, Kashmir, conventional war, nuclear weapons, terrorism.

Introducción, una panoplia de conflictos

Vivimos tiempos de tensiones crecientes en la geopolítica global. La atención del mundo se dirige cada vez más hacia Asia. A pesar de los conflictos y rivalidades, dicho continente ha sabido aprovechar la *Pax Americana* tras la Segunda Guerra Mundial para impulsar su crecimiento económico. Por sucesivas olas de desarrollo, primero Japón, después los tigres asiáticos (Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong), a continuación China y, en la actualidad, el sur y el sudeste asiáticos, Asia se ha ido modernizando y reclamando su lugar en el mundo. Las tendencias apuntan a que el siglo XXI podría ser el siglo de Asia¹.

El enconado conflicto indo-pakistaní está condicionando gravemente la geopolítica regional, lastrando las economías de ambos Estados, en mayor medida la de Pakistán, podría torpedear la definitiva emergencia de Asia y su cuarta ola de desarrollo y siempre sobrevuela la amenaza de que un grave incidente o situación incontrolada pudiera desencadenar una hecatombe nuclear.

Desde que la partición de la India británica en 1947 llevó a la creación de estos dos Estados independientes, los conflictos y el enfrentamiento militar han sido una característica constante de la relación entre la India y Pakistán. Ambos han librado cuatro guerras convencionales (1947, 1965, 1971 y 1999) y se han producido numerosas escaramuzas armadas y disputas militares. El conflicto de Cachemira es el punto central de todos estos conflictos, con la excepción de la guerra indo-paquistaní y de liberación de Bangladesh de 1971, que dio lugar a la secesión del Pakistán oriental (actualmente Bangladesh).

Ambos Estados han desarrollado programas nucleares, ha hecho su aparición el terrorismo y los incidentes armados de menor entidad se han vuelto recurrentes. Además, está el delicado tema del reparto del agua del Indo, río que vertebró Pakistán y es esencial para su subsistencia.

Ha habido varios intentos de mejorar la relación, especialmente las cumbres de Shimla (1972), de Lahore (1999) y de Agra (2001), pero la disputa por el glaciar de Siachen entre 1984-2003, la intensificación de la insurgencia en Cachemira en 1989, el desarrollo de los programas nucleares, así como la guerra

¹ KHANNA, Parag. *The Future is Asian: Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century*, Simon & Schuster, 2019.

de Kargil de 1999 han sido sucesivos obstáculos en el camino del apaciguamiento indo-paquistaní. Algunas medidas de fomento de la confianza han conseguido reducir las tensiones y en todo momento han jugado un papel importante las presiones internacionales.

Si la India cuenta con la ventaja de su tamaño, su demografía —un sexto de la población mundial— y su economía en pleno desarrollo, Pakistán disfruta de una posición geopolítica privilegiada en la intersección del subcontinente indio con Oriente Medio y Asia Central, así como del interior de la República Popular China con el océano Índico y el golfo Pérsico. La intensa hostilidad entre los Gobiernos de Nueva Delhi e Islamabad ha impedido la construcción de infraestructuras transfronterizas para conectar la India con Asia Central y Oriente Medio que beneficiarían enormemente a todas las partes.

Ambos Estados tienen además serios problemas para su gobernanza. Nueva Delhi tiene que lidiar con los graves problemas de índole social y económica de su inmensa población, con una violencia periódica de origen étnico y religioso, así como con los poderosos Gobiernos de sus diversas regiones. Pakistán está pasando por una gravísima crisis económica que ha detenido su crecimiento, es un país artificial e inestable que integra cinco territorios muy distintos con fuertes tensiones entre sí y con un control muy limitado sobre extensas partes de dos de estas entidades territoriales, Baluchistán y Khyber Pakhtunkhwa; sufre las consecuencias internas del radicalismo islámico, ha padecido una prolongada guerra civil y no ha conseguido someter las Fuerzas Armadas al poder civil. Un problema añadido ha sido la disputa casi permanente en Pakistán entre el poder militar y el civil y una agencia militar de inteligencia (*Inter-Services Intelligence*) bastante autónoma que ha favorecido las soluciones militares sobre las diplomáticas y dificulta conocer las verdaderas responsabilidades en las actuaciones pakistaníes.

En la actualidad, el nacionalismo en expansión, que los Gobiernos atizan por cuestiones de índole interna, está obstaculizando los esfuerzos de apaciguamiento, un proceso que, no obstante, ambas potencias regionales necesitan tanto para aprovechar todo el potencial de la cuarta ola de desarrollo asiático, como para encontrar su posición en el nuevo orden global y regional. La omnipresencia de China, la retirada de las tropas norteamericanas de Afganistán y el reordenamiento nuclear global están marcando la agenda geopolítica del subcontinente.

Antecedentes, una independencia envenenada

La partición de la India británica en 1947 (figura 1) dio lugar a varios Estados: los dominios de la India y de Pakistán, Ceilán y Birmania (la actual Myanmar). Londres favoreció la fragmentación de lo que había sido la joya de su corona para premiar a los musulmanes indios que le habían sido más leales y contribuido con tropas a la Segunda Guerra Mundial; conservar un mayor control sobre los territorios independizados, siguiendo el principio de «divide y vencerás»; así como por temor a unas tensiones interreligiosas que no sabía cómo controlar. De esa manera, la Liga Musulmana que aspiraba a una nación basada en el islam según la «Teoría de las Dos Naciones» consiguió imponerse sobre el Congreso Nacional Indio que promovía la independencia no violenta de una India unificada, donde tuvieran cabida todas las religiones, los idiomas y las etnias del subcontinente.

La partición del subcontinente se hizo pues sobre la base de la religión, los territorios de mayoría musulmana para el dominio de Pakistán y el resto para la Unión India. El contexto de gran

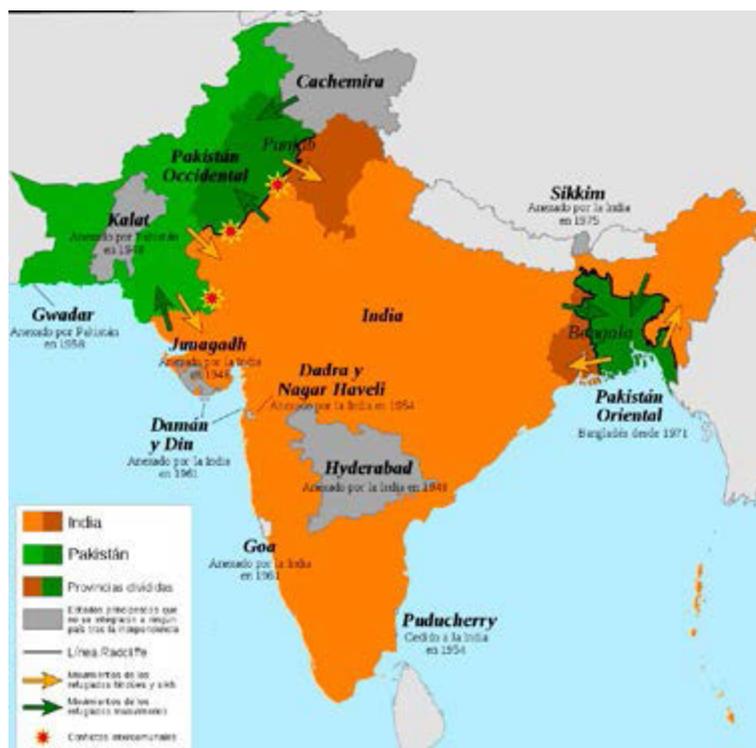


Figura 1. Partición de la India británica. Fuente: Wikipedia.

violencia en que se realizó generó la pérdida de hasta dos millones de vidas humanas y produjo el desplazamiento de más de una decena de millones de personas. ACNUR estima que 14 millones de hindús, sijs y musulmanes fueron desplazados durante la partición, la mayor migración en masa en la historia de la humanidad².

Paradójicamente, el Imperio británico, que por medio de una burocracia moderna y una extensa red de ferrocarriles había logrado la mayor unidad e integración que la región había conocido en su historia, dejó en su partida la frontera más indeleble, una profunda cicatriz que el tiempo parece no querer borrar.

La India emergió como una nación plural y no confesional con una mayoría hindú y una amplia minoría musulmana, mientras que Pakistán se terminó convirtiendo en una república islámica. Tras la independencia, las dos grandes naciones del Asia meridional establecieron relaciones diplomáticas, pero la violenta partición y numerosas reclamaciones territoriales obstaculizaron su entendimiento. Por su parte, la India nació con una clara vocación pacifista y de no alineamiento en las disputas entre grandes potencias que la debilitó inicialmente tanto frente a Pakistán como a China.



Figura 2. Partición de Cachemira. Fuente: BBC.

² *Rupture in South Asia*. The State of the World's Refugees 2000: Fifty years of Humanitarian Action, capítulo tercero. ACNUR, 1 de enero de 2000.

Cachemira, siempre Cachemira

Después de siglos de dominio hindú y budista, en el siglo XV, el Imperio mogol incorporó la región, convirtiendo la población al islam. En el siglo XVIII, llegaron las invasiones afgana, sij y punyabí. A mediados del siglo XIX la compañía británica de las Indias Orientales tomó el control de Cachemira y la vendió al maharajá hindú de Jammu, constituyéndose así el principado de Jammu y Cachemira³ de mayoría musulmana, con importantes minorías hindús y sij y un complejo mosaico territorial étnico-religioso.

Tras la partición de la India británica en agosto de 1947, Jammu y Cachemira, así como algunos otros principados, permanecieron como territorios independientes a los que se aconsejó que se incorporaran a uno de los dos dominios (figura 1). El maharajá Hari Sing decidió no unirse a ninguno de ellos. Sin embargo, pronto surgieron revueltas populares y, a principios de octubre, grupos armados con el apoyo encubierto del dominio de Pakistán y la intervención de milicias pastunes tomaron el control de algunos distritos fronterizos. A finales de dicho mes, alarmado por la situación, Hari Sing pidió apoyo militar a Nueva Delhi que vinculó dicho respaldo militar a la incorporación de Jammu y Cachemira a la India. El maharajá aceptó.

Primera guerra indo-pakistaní (1947-1948): Cachemira queda dividida

El Gobierno indio trasladó tropas a Cachemira pero Pakistán se negó a reconocer la incorporación del principado a la India. La guerra acabó con un acuerdo de alto el fuego auspiciado por la ONU y firmado en enero de 1949. La línea de separación de fuerzas, que se conoce como Línea de Control (*LoC*, por sus siglas en inglés) determinó el reparto territorial (figura 2), dos tercios del principado quedaron bajo control indio (valle de Cachemira, Jammu y Ladak) y uno bajo control pakistaní (Cachemira Azad y Gilgit-Baltistán). La resolución del Consejo de Seguridad convocaba a un referéndum en el que la propia población del territorio disputado debía decidir sobre su futuro que nunca se ha realizado.

³ TRISTAN, Pierre. *Kashmir History and Background*. ThoughtCo, 3 de julio de 2019. <https://www.thoughtco.com/kashmir-history-and-background-2353435>

Segunda guerra indo-pakistaní (1965), ¿ahora o nunca!

En las primeras décadas de la Guerra Fría, Pakistán contó con el apoyo de Estados Unidos por constituir con Turquía e Irán el cinturón de contención de la URSS por el sur, lo que le permitió contar con Fuerzas Armadas superiores a las de la India en todo menos cantidad. Además, la reciente guerra chino-india de 1962 había puesto de relieve las debilidades militares de Nueva Delhi y obligaba a la India a dedicar un esfuerzo prioritario en ese frente. Las Fuerzas Armadas indias iniciaron un importante programa de reforma y desarrollo, así que con el tiempo la ventaja militar pakistaní se fue desvaneciendo. Islamabad contaba además con el respaldo de Pekín.

Pakistán y la India mantenían otras controversias fronterizas. En 1956, la India terminó haciéndose con el control del Rann de Kutch, una región estéril en el Estado indio de Gujarat, y en enero de 1965 patrullas pakistaníes comenzaron a realizar incursiones en dicho territorio. En agosto, la débil respuesta india animó a Islamabad a pasar a la ofensiva en la región de Cachemira. El día 6 de septiembre la India contraatacó más al sur, cerca de Lahore. Pakistán consiguió detener la embestida enemiga con muchas bajas por ambas partes, un intenso enfrentamiento aéreo y una de las batallas de tanques más importantes después de la Segunda Guerra Mundial. De nuevo con el apoyo de la ONU y bajo presión de soviéticos y norteamericanos, ambos países acordaron un alto el fuego. En 1966, India y Pakistán firmaron un acuerdo en Tashkent (en la antigua URSS) para resolver sus problemas de manera pacífica.

Tercera guerra indo-pakistaní (1971), Bangladesh se independiza de Pakistán

La división territorial de Pakistán y la posición dominante de Pakistán Occidental, donde se encontraba la capital, terminaron desencadenando en marzo de 1971 una guerra civil en Pakistán Oriental con una brutal represión desde Islamabad. El movimiento rebelde obtuvo el apoyo de la India que acogió a unos diez millones de refugiados, no dejando de escalar las tensiones entre Nueva Delhi e Islamabad. Pakistán contaba con el apoyo norteamericano y chino, la India con el soviético. Los militares indios esperaron al invierno para iniciar la guerra, cuando el terreno seco haría más fácil las operaciones y los pasos del Himalaya estarían cerrados por la nieve, evitando cualquier intervención china.

El 3 de diciembre las Fuerzas Armadas pakistaníes lanzaron un ataque aéreo preventivo, lo que no impidió que el Ejército indio penetrara profundamente en Pakistán Oriental, obteniendo la rendición de su Ejército el día 16. En la frontera occidental y en el mar también se produjeron enfrentamientos con la conquista de unos 14.000 km² de territorio pakistaní terrestre y clara ventaja naval india. La guerra llegó a su fin con el nacimiento de Bangladesh, quedando Pakistán muy debilitada frente a la India.

Al año siguiente se firmó el Acuerdo de Simla, en el que ambas partes se comprometieron a no utilizar la fuerza por cuestiones fronterizas. La India devolvió a Pakistán el territorio que había capturado durante la guerra con miras a crear una «paz duradera» y para afirmar que no tenía ambiciones territoriales. En 1976 se restablecieron las relaciones comerciales y diplomáticas y parecía que ambos países habían emprendido el camino de una cierta reconciliación.

El arma nuclear entra en la escena

Desde un principio, la política nuclear india gravitó en torno a sus relaciones con China que en 1964 había realizado su primer ensayo nuclear. En 1974, desoyendo las presiones internacionales, Nueva Delhi respondería dando el mismo paso. El primer ministro Zulfikar Ali Bhutto reaccionó afirmando que Pakistán tendría que desarrollar su propio arsenal, aunque para costearlo el país «tuviese que comer hierba»⁴. Sin embargo, su país no realizaría sus primeros ensayos hasta mayo de 1998, medio mes después de que la India realizara sus segundas pruebas nucleares, convirtiéndose ambos Estados en potencias nucleares de facto⁵. En agosto de 1999, el Gobierno de la India dio a conocer que sus armas nucleares eran exclusivamente para la disuasión y que la India seguiría una política de no primer uso. El Gobierno de los Estados Unidos impuso sanciones de inmediato tanto a India como a Pakistán, intentando aislarlos de la comunidad internacional.

Una preocupante derivada de la dimensión nuclear de Pakistán es la falta de solidez de su Estado y sus antecedentes en los tráficos

⁴ BORREGUERO, Eva. *India y Pakistán: el dilema nuclear*. ARI n.o 68/2004, Real Instituto Elcano, 14 de abril de 2004. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a838de004f0187bdbdc1fd3170baead1/ARI-68-2004-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a838de004f0187bdbdc1fd3170baead1>

⁵ GARRIDO REBOLLEDO, Vicente. *El programa nuclear de India: mito y realidad*. N.o 62, Política Exterior, 21 de septiembre de 2012.

nucleares ilícitos con Corea del Norte, Irán y Libia⁶. Sin embargo, la India, a partir de 2008 y a pesar de no ser parte del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, ha ido dando pasos muy importantes para su integración y aceptación como potencia nuclear por la comunidad internacional.

Afganistán enturbia la situación geopolítica y mantiene a Pakistán en el mapa

La relación afgano-pakistaní estuvo marcada desde sus inicios por la disputa en torno a la línea Durand que divide el territorio pastún en dos y delimita su frontera común. En los 70, la cada vez mayor influencia de Moscú —aliado de Nueva Delhi— en el Gobierno de Kabul incitó a Islamabad a apoyar encubiertamente a las facciones islámicas de Afganistán hostiles al poder establecido. El punto álgido llegó con la invasión soviética de Afganistán (1979-1989). Estados Unidos y sus aliados se unieron a Pakistán para derrotar a los soviéticos por medio del apoyo a los muyahidín. La ciudad pakistaní de Peshawar, junto a la frontera afgana, se convirtió en el cuartel general de la insurrección y, al final de la guerra, allí nacería también Al Qaeda. En Pakistán proliferaron las *madradas* o escuelas coránicas que introdujeron en el país versiones radicales del islam.

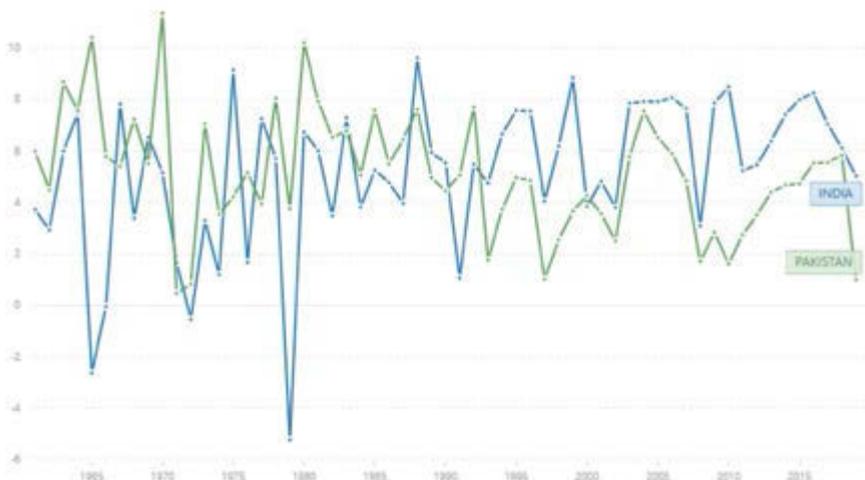


Figura 3. Crecimiento del PIB de la India y de Pakistán 1960-2019 en % anual. Fuente: Banco Mundial.

⁶ TORRES VIDAL, Carlos. *India y Pakistán, potencias nucleares de facto*. Cuaderno de Estrategia 205, IEEE, «La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada», septiembre de 2020. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_205_NoProliferacionControlArmasNucleares.pdf

Al retirarse los soviéticos del país vecino la guerra continuó, aunque con una intensidad menor. Pakistán quedó transformado: proliferaban las armas y las milicias y la moral de victoria dio alas al islamismo radical que desde 1979 —año de la revolución iraní— había conseguido una gran implantación en Oriente Medio⁷. El modelo de insurrección, que tanto éxito había demostrado en Afganistán se probaría entonces en Cachemira.

El islamismo radical echó raíces en amplios sectores de la sociedad. El país abrazó la ideología nacional de defensa de su identidad musulmana, quedando el Ejército como su principal garante. Por su parte, la economía que gracias al apoyo norteamericano había crecido más rápidamente que la de la India perdió su impulso y a partir de la década de los 90 se vio superada por la de su vecino (figura 3), con graves consecuencias para la aspiración pakistaní de mantener la paridad estratégica con la India.

En Pakistán también encontró su cuna el movimiento talibán que terminaría haciéndose con el poder en Kabul en 1996 y que acogería en su territorio a Al Qaeda. Tras el 11-S con la intervención norteamericana en Afganistán, Islamabad se convirtió, de nuevo, en un aliado necesario de Washington. Desde entonces la relación entre Estados Unidos y Pakistán tiene una dimensión contradictoria, los norteamericanos necesitan la colaboración pakistaní pero reprochan a estos que en los territorios tribales fronterizos con Afganistán encuentren santuario los enemigos del Gobierno afgano y de las tropas norteamericanas. En 2008, nació el término *AfPak* que ponía de relieve que para resolver el problema afgano había que abordar simultáneamente la relación con Pakistán en sus múltiples dimensiones ideológica, política, de gobernanza, económica y de seguridad⁸.

Por otra parte, el movimiento talibán desarrolló una rama pakistaní que en 2004 provocó una insurgencia y después degeneró en una cruel guerra civil que se extendió de 2007 a 2017.

Lógicamente, la India ha mantenido en Afganistán posiciones opuestas a las de Pakistán. Especial relevancia adquirió el atentado suicida contra la embajada india en Kabul el 7 de julio de 2008 que mató cincuenta y ocho personas y donde el servicio de inteligencia pakistaní fue acusado de haber participado.

⁷ FIEDMAN, Thomas L. «How We Broke the World». *The New York Times*, 30 de mayo de 2020.

⁸ CORDESMAN, Anthony H. «The Dynamics of the "AfPak" Conflict: Metrics and Status Report». CSIS Report, 1 de julio de 2009. <https://www.csis.org/analysis/dynamics-afpak-conflict-metrics-and-status-report>

Conflicto del glaciar de Siachen (1984-2003)

El glaciar de Siachen (figura 2), una región inhabitable que abarca unos 2.300 km² y tiene una altura media de 5.400 metros sobre el nivel del mar, terminó convirtiéndose en elemento de discordia como consecuencia de la vaga demarcación de dicho territorio en el Acuerdo de Karachi de julio de 1949, que determinaba el reparto de Jammu y Cachemira. A la India le preocupaba que a través de dicha región Pakistán pudiera ganar acceso al paso del Karakorum, que facilita la comunicación entre Pakistán y China. En abril de 1984, el Ejército indio decidió desplegar fuerzas en la zona del glaciar, adelantándose a las del país vecino, y ocupó los puntos de paso. Pakistán volvió a lanzar asaltos en 1987 y 1989. No está claro que dichas operaciones hayan tenido realmente sentido estratégico alguno, más allá de la afirmación nacionalista.

Operación Brasstacks (1986-1987)

En el invierno de 1986-1987 las Fuerzas Armadas indias llevaron a cabo unas maniobras militares de cuatro meses de duración cerca de la frontera pakistaní que supusieron la mayor movilización de tropas en el subcontinente con la participación de 600.000 hombres. Por su parte, Pakistán respondió con una gran movilización y la realización de ejercicios militares. La tensión se disparó hasta marzo de 1987, poniendo Pakistán sus instalaciones nucleares en máxima alerta. Se temió por la posibilidad de una guerra nuclear.

Guerra de Kargil (1999)

Al acabar el siglo XX, la escalada de las tensiones debidas a las actividades separatistas en Cachemira con apoyo de Pakistán, así como la realización de ensayos nucleares por ambos países en 1998, llevó a una atmósfera cada vez más beligerante. En un intento por distender la situación, en febrero de 1999 ambos países firmaron la Declaración de Lahore, prometiendo buscar una solución pacífica y bilateral al conflicto de Cachemira. No obstante, durante los meses de aquel invierno, el Ejército paquistaní infiltró fuerzas irregulares tras la LoC en el sector de alta montaña de Kargil en Cachemira y ocupó los puestos indios abandonados durante los meses invernales. Desde allí amenazaba la carretera

que une la extensa y escasamente poblada región circundante con el resto de la India. En mayo de 1999, el Ejército indio lo descubrió y pasó a la ofensiva respaldado por su Fuerza Aérea, lo que le permitió recuperar muchos de los puestos ocupados. En julio, bajo presión internacional y al precio de muchas bajas, la Fuerza pakistaní se retiró de la parte restante.

Terrorismo

Kargil fue la última guerra propiamente dicha entre ambos ejércitos. Con el cambio de siglo se transformó también la lógica del conflicto indio-pakistaní de la primacía del enfrentamiento convencional a un conflicto con tres planos interrelacionados: el nuclear, el terrorista y los numerosos incidentes fronterizos, con un sostenido esfuerzo diplomático para buscar el apaciguamiento. En 2001 se convocó una cumbre en Agra, pero las conversaciones no se llevaron a cabo. En 2004, con un nuevo Gobierno en vigor en la India, ambos países acordaron prorrogar la prohibición de los ensayos nucleares y establecer una línea telefónica directa entre sus secretarios de Relaciones Exteriores para evitar malentendidos que pudieran conducir a una guerra nuclear. Siguió otras incitativas que, sin conseguir grandes avances, al menos evitaron que las múltiples disputas, que no dejaban de surgir entre ambas potencias asiáticas, llegaran a enfrentamientos mayores.

Los ataques terroristas hicieron su aparición también en la India propiamente dicha. El 24 de diciembre de 1999 fue secuestrado un vuelo de Indian Airlines en ruta desde Katmandú a Nueva Delhi. El ataque del 13 de diciembre de 2001 contra el Parlamento de la India fue el atentado más dramático perpetrado presuntamente por terroristas pakistaníes. La situación llevó a ambas naciones al borde de un enfrentamiento nuclear en 2001-2002. Los esfuerzos internacionales facilitaron el enfriamiento de las tensiones. El 18 de febrero de 2007 se produjeron los atentados con bomba del Samjhauta Express. Al menos sesenta y ocho personas resultaron muertas. Entre el 26 y el 29 de noviembre de 2008 la ciudad india de Bombay sufrió una serie de doce atentados terroristas perpetrados por diez miembros de una organización terrorista islamista. La India recriminó que dada la complejidad de los ataques, los autores «debían haber contado con el apoyo de algunos organismos oficiales de Pakistán».

Insurrección en Cachemira e incidentes militares

El final de la ocupación soviética de Afganistán impulsó la insurrección en Cachemira, donde arraigaron la violencia, la represión y el odio. Los grupos propakistaníes *Hizbul Mujahideen (HM)* y *Lashkar-e-Taiba (LeT)* terminaron dominando la lucha en oposición a las fuerzas de seguridad indias y a guerrillas de signo contrario.

Entre 2001-2002, como respuesta a los ataques del Parlamento indio y de la Asamblea Legislativa de Jammu y Cachemira, se produjo la mayor concentración de tropas a ambos lados de la *LoC*. Las tensiones disminuyeron tras la mediación diplomática internacional y la retirada de fuerzas en octubre de 2002.

Después del 11-S, Pakistán empezó a retirar su apoyo a los grupos insurrectos y en 2004 Islamabad y Nueva Delhi iniciaron el Proceso de Diálogo Compuesto, lo que redujo significativamente el número de víctimas. Sin embargo, a partir de 2008, en respuesta de la represión violenta de las protestas pacíficas, se produjo una nueva ola de militancia en Cachemira⁹. El número de incidentes en la región ha sido enorme hasta convertirse en una rutina. Pakistán acusa a la India de no respetar los Derechos Humanos más básicos, Nueva Delhi culpa a Islamabad de estar detrás de la insurrección popular y de los ataques terroristas.

En 2008 se produjo una gran demostración de fuerza como consecuencia del ataque terrorista de Bombay. Pakistán puso su fuerza aérea en alerta y movió tropas a la frontera india. La tensión se calmó en poco tiempo y Pakistán retiró sus tropas de la frontera. En la segunda década del siglo XXI han proliferado los incidentes fronterizos con algunas bajas y un número reducido de fuerzas implicadas.

Insurgencia en Beluchistán

La insurgencia en la provincia pakistaní de Beluchistán nació tras la independencia y ha permanecido como una de las grandes preocupaciones de seguridad del país. Recientemente ha causado tensiones con la India a la que Islamabad ha acusado de apoyar a grupos militantes y a las organizaciones terroristas como el Ejército de Liberación de Beluchistán.

⁹ «The Armed Conflict Survey 2020», IISS, p. 266.

El conflicto del agua del río Indo



Figura 4. Cuenca del río Indo. Fuente: elaboración propia.

El río Indo vertebra y da vida a Pakistán, un país en amplias zonas superpoblado, con estrés hídrico y una necesidad creciente de agua. Además, el país ha creado un sistema de canales —uno de los más extensos del mundo— que permite la irrigación de 190.000 km². No obstante, como se puede ver en la figura 4, el Indo y sus principales afluentes discurren por territorio Indio, en gran parte de Jammu y Cachemira, antes de llegar al país vecino.

Tras la partición, Pakistán sintió su medio de vida amenazado. El asunto fue objeto de intensas disputas hasta que el 19 de septiembre de 1960, auspiciado por el Banco Mundial, ambos países firmaron en Karachi el Tratado de Aguas del Indo que regula la distribución del agua del río Indo y sus afluentes, correspondiendo a la India el 16 % y a Pakistán el restante. Establece para la India regulaciones detalladas en proyectos de construcción sobre los tres ríos occidentales, lo que, sin embargo, no ha aliviado los temores pakistaníes de que la India pueda crear inundaciones o sequías en Pakistán, especialmente en tiempos de guerra.

Desde entonces el Tratado ha sido respetado, lo que no ha impedido que, tras el ataque de Uri de 2016, la India amenazara con revocarlo. El primer ministro Narendra Modi declaró que «la sangre y el agua no pueden fluir juntos»¹⁰. Hasta ahora, tales amenazas no se han materializado. Sin embargo, la India decidió reiniciar el proyecto de Tulbul en el río Jhelam, en el valle de Cachemira, que anteriormente se había suspendido en respuesta a las objeciones del Pakistán.

Situación actual

En 2014, la llegada del carismático Narendra Modi al poder supuso una transformación bastante profunda de las relaciones y los equilibrios regionales. Modi está decidido a situar a la India en el lugar que le corresponde entre las superpotencias. En marzo de 2019, la India lanzó con éxito un misil antisatélite, entrando en el exclusivo club de las potencias aeroespaciales, junto con Estados Unidos, Rusia y China. De la mano del determinado primer ministro ha venido también un ascenso del nacionalismo hindú¹¹.

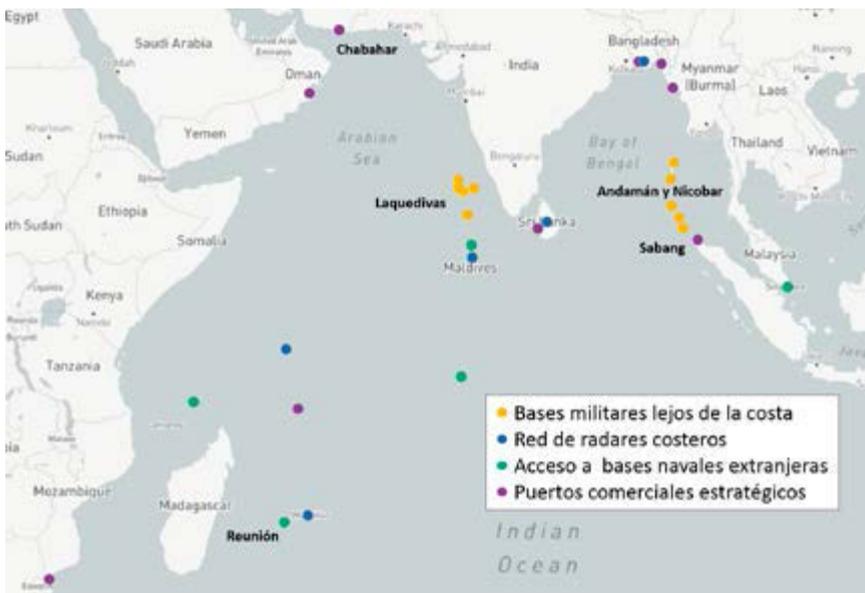


Figura 5. Presencia estratégica de la India en el océano Índico. Fuente: CSIS.

¹⁰ ROWLATT, Justin. «Why India's water dispute with Pakistan matters». *BBC News*, 28 de septiembre de 2016. <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-37483359>

¹¹ MAGRI, Paolo. Introducción al documento «India. The Modi Factor». ISPI, 2018.

La nueva ambición india ha hecho que Nueva Delhi se haya sacudido definitivamente su tradición de no alineamiento. El principal impulsor de la redefinición de su papel geopolítico es la emergencia de China que está amenazando el *status quo* de Asia meridional: la Nueva Ruta de la Seda china, con sus infraestructuras en todos los puntos cardinales de la India, está creando en Nueva Delhi una sensación de cerco; el creciente interés de Pekín por el Índico y la construcción de una base militar en Djibuti le inquieta; el Corredor Económico China-Pakistán, uno de las principales ramales de la Nueva Ruta de la Seda china y su reforzada cooperación militar enturbian inevitablemente la relación indo-pakistaní¹². Si bien Pakistán sigue siendo un problema táctico a corto plazo, es China la que se está convirtiendo cada vez más en el parámetro decisivo de la modernización de la defensa india¹³. Además, los incidentes fronterizos entre Pekín y Nueva Delhi, en 2017 en Doklam y 2020 en Aksai Chin, han dado un salto cualitativo, intensificándose así la tensión fronteriza entre ambos.

Nueva Delhi ha respondido a todo ello incorporándose al Diálogo de Seguridad Cuadrilateral, una iniciativa de seguridad que agrupa a Estados Unidos, Australia, Japón y la India con el objetivo de contener a China, y al Corredor de Crecimiento Asia-Africa,

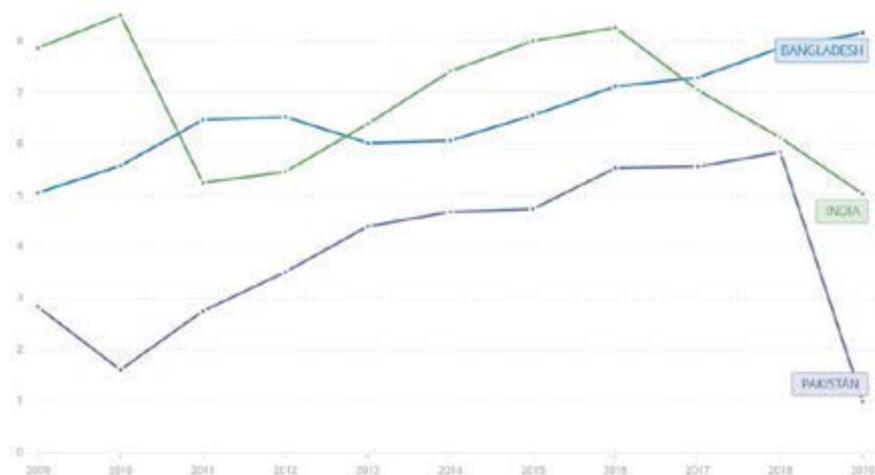


Figura 6. Crecimiento del PIB de Pakistán, la India y Bangladesh en % anual. Fuente: Banco Mundial.

¹² TRAMBALLI, Ugo. *Modi's World. Vision of a «Potencial Superpower»*. Informe ISPI, «India. The Modi Factor», 2018, p. 121.

¹³ ELBRACHT, Romina, y Bolmer, Ann-Margret. *Between Arms Race and Alliance. How Pakistan and China Are Driving Indian Defence Policy*. Konrad-Adenauer Stiftung, International Reports 3/2019.

una iniciativa conjunta con Japón que pretende competir en dicho espacio con la Nueva Ruta de la Seda china. Además, la creciente importancia del océano Índico está forzando a la India a desarrollar una poderosa fuerza naval, a construir bases militares en dicho espacio marítimo y a formalizar acuerdos con otras potencias con presencia en el Índico (figura 5).

Sin embargo, la tensa relación estratégica no impide que los dos gigantes asiáticos sigan manteniendo una relación ambivalente de rivalidad y cooperación, esta última sobre todo en el ámbito económico, donde China se ha convertido en el principal socio comercial de la India.

Mientras la India intenta marginar a Pakistán, sin desdeñar motivos de nuevas tensiones tanto en Cachemira como en el delicado asunto de la relación con la minoría musulmana interna, el primer ministro pakistaní, Imran Khan, quiere transmitir una imagen dialogante. No obstante, su control de los asuntos del país es limitado, ya que las Fuerzas Armadas siguen teniendo mucho poder. Por otra parte, Islamabad se debate entre una situación económica alarmante y la relevancia estratégica ganada por el deseo norteamericano de abandonar Afganistán. Antes de la crisis del coronavirus, que está afectando muy gravemente a Pakistán, el crecimiento económico había caído de un 5,8 % en 2018 a un 1 % en 2019 (figura 6). La India, sin embargo, crecía en 2019 al 5 % y Bangladés, sin tantas cargas estratégicas, al 8,2 %¹⁴.

Nacionalismo hindú

El subcontinente indio se ve sacudido por un renovado ascenso del nacionalismo religioso y étnico y el reforzamiento de los partidos políticos y movimientos que representan las diversas identidades dentro de los Estados. En el caso de la India, el actual partido en el poder, BJP, y su líder intentan resolver desde el nacionalismo hindú una serie de problemas, algunos pendientes desde la independencia en 1947: la excesiva fuerza de las regiones frente al Estado central, dando lugar a un mercado y una Administración demasiado fragmentados, el dominio de las identidades religiosas y étnicas regionales sobre la identidad india común, el terrorismo islamista que se supone instigado por Pakistán, el estatuto de Cachemira y las tensiones y conflictos

¹⁴ Datos del Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>).

entre hindúes y musulmanes¹⁵. Esta situación incide en Pakistán, donde como respuesta ha generado también olas de nacionalismo interno.

Cachemira, la crisis de Pulwama y cambio de estatuto regional (2019)

Desde 2016, atizada por el auge del nacionalismo y con gran participación de jóvenes, la situación en Cachemira se ha tensado aún más con frecuentes tiroteos y protestas. En febrero de 2019, el ataque suicida de Pulwama (figura 2) produjo la crisis más aguda de la relación indo-pakistaní en dos décadas. En ese año las 3.000 violaciones de la *LoC* supusieron un repunte muy importante, aunque el número de víctimas mortales (280) se redujo en relación con 2018¹⁶.

En el atentado de Pulwama, del que Jaish-e-Mohammed (JeM) se atribuyó la responsabilidad, murieron cuarenta paramilitares indios. En respuesta, la aviación india cruzó la *LoC* para bombardear un supuesto campo de entrenamiento JeM en Balakot, Pakistán. Islamabad respondió con ataques aéreos contra objetivos en el lado indio de la *LoC*, derribando un MiG-21 indio. Fue la primera vez que la India atacaba a Pakistán propiamente dicho desde 1998 y que la Fuerza Aérea india realizaba una operación ofensiva contra Pakistán desde la guerra de 1971. Las tensiones disminuyeron después del 1 de marzo, cuando Pakistán devolvió el piloto indio derribado.

Para echar más leña al fuego, el entonces ministro de Carreteras y Recursos Hídricos de la India, Nitin Gadkari, declaró que toda el agua que fluye actualmente hacia Pakistán en los tres ríos orientales se desviará para diversos usos a Punjab, Haryana y Rajasthan. La situación estaba muy condicionada por las cercanas elecciones generales de mayo y el primer ministro Modi hizo de este enfrentamiento una parte importante de su mensaje de campaña¹⁷.

¹⁵ WAHA, La Toya. *Religious Nationalism in South Asia. Building Nations, Breaking Communities?* International Reports 2/2020.

¹⁶ «The Armed Conflict Survey 2020», IISS, p. 265.

¹⁷ SCHAUS, John. «Hold My Chai: Escalation and De-Escalation Scenarios in South Asia». CSIS Commentary, 1 de marzo de 2019 (<https://www.csis.org/analysis/hold-my-chai-escalation-and-de-escalation-scenarios-south-asia>).

Más polémica aún ha sido la decisión del Gobierno indio que en agosto de ese año revocó los artículos 370 y 35-A de la Constitución del país, suprimiendo la autonomía de la que gozaba el Estado de Jammu y Cachemira y escindiendo de la región la zona de Ladakh, de mayoría budista, que se convirtió en otro «territorio de la unión». Los citados artículos permitían a Jammu y Cachemira disponer de su propia legislatura estatal, cuyas leyes restringía la residencia permanente y la propiedad de la tierra de la región a los habitantes de Cachemira. Revocar dichos artículos es visto por muchos cachemires como un intento de cambiar la demografía del territorio de mayoría musulmana¹⁸. La decisión vino acompañada de una fuerte represión y levantó olas de nacionalismo tanto en la propia región de Cachemira, como en las sociedades india y pakistaní, limitando la capacidad de maniobra del gobierno pakistaní y añadiendo un obstáculo más a las relaciones entre Islamabad y Nueva Delhi. El resentimiento de los cachemires alcanzaba su máximo histórico¹⁹.

Dimensión nuclear

La dinámica geopolítica global está debilitando los diques que se oponen a la proliferación nuclear. Tres países: Turquía, Irán y Arabia Saudí representan su mayor amenaza. Además, hay rumores de que Pakistán pudiera estar colaborando con Arabia Saudí en dicho sentido²⁰. La emergencia de Asia y las nuevas ambiciones de sus potencias están llevando a una carrera de armamentos regional y a una militarización de sus relaciones internacionales. Así, de 2014 a 2018 el 40 % de todas las compras mundiales de armas se destinaron a dicha región. En 2018 se observaron niveles significativos de rearme nuclear por parte de Pakistán, China e India. Si bien China ha invertido en expandir y diversificar su arsenal nuclear, tanto India como Pakistán han aumentado la cantidad de material de fisión, lo que podría conducir a un aumento relevante del número de armas nucleares en la próxi-

¹⁸ DALTON, Melisa. *Indian Revocation of Kashmir's Special Status*. CSIS Critical Question, 12 de agosto de 2019 (<https://www.csis.org/analysis/indian-revocation-kashmir-special-status>).

¹⁹ «Raising the Stakes in Jammu and Kashmir». Crisis Group Asia Report n.o 319, 5 de agosto de 2020.

²⁰ BREWER, Eric. *Towards a More Proliferated World*. CSIS Report, 2 de septiembre de 2020. <https://www.csis.org/analysis/toward-more-proliferated-world>

ma década²¹. China, cuya motivación principal es medirse con su gran rival norteamericano, mantiene un programa de desarrollo de misiles balísticos activo y diverso, mejorando sus fuerzas de misiles en número, capacidad y tipo. Las inversiones actuales en misiles chinos indican que Pekín está reestructurando sus fuerzas de misiles para restablecer la disuasión y lidiar con un nuevo entorno de amenazas posiblemente más hostil²². No obstante, el número de cabezas nucleares chinas es unas veinte veces menor que el de Estados Unidos y el de Rusia, por lo que, sin una significativa reducción por parte de estos, el volumen de la fuerza nuclear china tenderá a crecer exponencialmente.

Dada su debilidad relativa en el ámbito convencional y sus aspiraciones de ganar el estatus de potencia global, Nueva Delhi persigue el objetivo de igualar el arsenal nuclear chino —en 2018 la India tenía entre 130 y 140 cabezas nucleares, China más de 290—, lo que pone una enorme presión en los programas nucleares indios. El objetivo principal de las armas nucleares no es el despliegue real, sino más bien una disuasión para mantener el *status quo* entre India, por un lado, y China y Pakistán por otro. La India es el único país del mundo que se enfrenta a dos oponentes con armas nucleares en sus fronteras. Al igual que Nueva Delhi, Pekín también aplica una política de no primer uso, lo que implica el empleo de armas nucleares solo en caso de un ataque nuclear y no como defensa contra fuerzas convencionales²³. La India dispone de la tríada nuclear como parte de su doctrina de «disuasión mínima creíble».

La inferioridad pakistaní ha incidido en que su doctrina nuclear «de primer ataque», aunque este solo se iniciaría «si y solo si» las Fuerzas Armadas de Pakistán fueran incapaces de detener una invasión de la India. Lógicamente, esta fuerza también se utilizaría en respuesta de un ataque nuclear contra Pakistán, cuyas bases nucleares son verdaderas fortalezas subterráneas.

²¹ SIPRI Yearbook 2019. «Armaments, disarmaments and International Security», Summary, 2019, pp. 10 y 11. https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-06/yb19_summary_eng.pdf

²² SIINGH, Nopur. *A Looming Nuclear Arms Race in East Asia? Indian Defense Review*, 25 de septiembre de 2017. <http://www.indiandefencereview.com/a-looming-nuclear-arms-race-in-east-asia>

²³ ELBRACHT, Romina, y BOLMER, Ann-Margret. «The Between Arms Race and Alliance. How Pakistan and China Are Driving Indian Defense Policy». Adenauer-Stiftung, International report/3, 2019, p. 28.

La adquisición por la India de sistemas de defensa antimisiles rusos, estadounidenses e israelíes y los frecuentes ejercicios militares a lo largo de las fronteras paquistaníes para practicar doctrinas de guerra limitadas crean alarma en Pakistán. Además, la creciente capacidad militar convencional de la India, junto con su doctrina *Cold Start*, que le ofrece flexibilidad para organizar grandes ataques convencionales, ha llevado a Pakistán a desarrollar una estrategia de respuesta asimétrica basada en armas nucleares tácticas de bajo rendimiento. A su vez, la India ha tratado de socavar la estrategia de Pakistán haciendo hincapié en su disposición a desplegar armas nucleares estratégicas más potentes si Islamabad recurre a las armas atómicas, incluso en el caso de que utilice armas nucleares tácticas en un modo «limitado» en su propio territorio contra el avance de las tropas indias. Nueva Delhi también ha explorado el posible uso de «ataques quirúrgicos». La disputa es más bien de naturaleza psicológica e intimidatoria y se basa en la ambigüedad, pero eleva inevitablemente las tensiones y lleva al primer plano la estrategia nuclear²⁴.

Afganistán

En 2018, dieciocho años después de haber enviado fuerzas al país para derrocar a los talibanes y destruir a Al Qaeda, Estados Unidos decidió negociar su retirada de Afganistán. Washington aceptó conversaciones directas con los talibanes sin un alto el fuego o la presencia del Gobierno afgano, y buscó garantías de que Afganistán no albergará a Al Qaeda u otros grupos extremistas después de que las fuerzas occidentales se vayan. La colaboración de Pakistán en las negociaciones resultó esencial²⁵. A partir de febrero de 2019 también se han producido conversaciones intraafghanas. Tanto los talibanes como el Gobierno aspiran a ser el poder político dominante en el país después de la retirada de Estados Unidos

El 29 de febrero de 2020, representantes de Estados Unidos y de los talibanes firmaron un acuerdo en el que estos últimos acor-

²⁴ Para ahondar en este aspecto, puede acudir a TORRES VIDAL, Carlos. *India y Pakistán, potencias nucleares de facto*. Cuaderno de Estrategia 205, IEEE, «La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada», septiembre de 2020. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_205_NoProliferacionControlArmasNucleares.pdf

²⁵ «The Armed Conflict Survey 2019». IISS, publicado por Routledge Taylor& Francis Group, mayo de 2019, p. 225.

daron impedir que terroristas utilizaran Afganistán para amenazar a los Estados Unidos o a sus aliados. De conformidad con el acuerdo, Washington convino en reducir primero sus fuerzas de aproximadamente 13.000 a 8.600 en un plazo de ciento treinta y cinco días, y luego retirar totalmente todas las fuerzas restantes en los siguientes nueve meses y medio, condicionado a que los talibanes se adhirieran al acuerdo.

Los acuerdos de paz hasta la fecha hacen más para acelerar una retirada de Estados Unidos y de sus aliados que crear unas condiciones que puedan conducir a una paz duradera y segura. Los talibanes siguen comprometidos con su ideología y tienen buenas razones para negociar, pero sin buscar una paz real²⁶.

Islamabad se juega mucho en el proceso de paz afgano. Si los talibanes son legitimados al formar parte del Gobierno de Kabul, se eliminará un elemento de fricción importante en sus relaciones con Washington que acusa a Pakistán de apoyar a los talibanes, siendo Estados Unidos el principal donante extranjero de Pakistán y uno de sus mayores mercados de exportación. Además, el proceso de paz ha brindado al Gobierno pakistaní la oportunidad de cooperar con los funcionarios estadounidenses.

Nueva Delhi ve a los talibanes demasiado dependientes de Pakistán y no los desea ver en el Gobierno afgano. Teme igualmente que el país pueda convertirse en un santuario para los grupos armados que actúan en territorio indio.

Papel de los actores externos

Las tres principales potencias geopolíticas de la actualidad, Estados Unidos, China y Rusia, siempre se han implicado en las relaciones indo-pakistaníes, apoyando a una u otra parte y procurando evitar una escalada excesiva. Durante la Guerra Fría, Washington encontró en Islamabad un aliado importante contra la URSS; desde la guerra chino-india de 1962, Pekín estrechó sus relaciones con Pakistán, lo que ha llevado a que se le denomine «el Israel chino», el único contratiempo ha sido el terrorismo islamista antichino con base en Pakistán; en contrapartida, Nueva Delhi, a pesar de su posición de no alineamiento, siempre ha

²⁶ CORDESMAN, Anthony H. *Afghanistan: The Prospects for a Real Peace*. CSIS report, 7 de julio de 2020. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200708_Afghan_Peace_GH3.pdf

mantenido estrechos vínculos con Moscú²⁷, que en la actualidad sigue siendo su principal proveedor de armamento.

Los programas nucleares de ambos países llevaron a su distanciamiento de la superpotencia norteamericana y a la imposición de sanciones. Además, Estados Unidos ha visto con gran preocupación que un país tan inestable como Pakistán posea armas nucleares, lo que ha dado lugar a una relación ambivalente de antagonismo y relación necesaria. Desde el despliegue de tropas de Estados Unidos en Afganistán esta ambivalencia se ha acentuado al convertirse Pakistán en socio imprescindible de la operación militar norteamericana y santuario de sus enemigos.

La guerra de Kargil en 1999 facilitó el acercamiento indio-norteamericano, después de que el final de la Guerra Fría hubiera suprimido el mayor obstáculo. En la actualidad, la emergencia de China ha eliminado las reticencias de no alineamiento de Nueva Delhi que estrecha sus relaciones estratégicas con Washington. Además, desde que Trump llegó a la presidencia la relación se ha visto fortalecida. Hay empatía entre ambos líderes, estando la relación entre las dos mayores democracias del mundo más focalizada al ámbito de seguridad²⁸.

Rusia sigue manteniendo buenas relaciones con la India, pero está ensayando un medido acercamiento a Pakistán; cierta sintonía en Afganistán lo está facilitando. Las apuestas diplomáticas de las tres potencias globales suponen un juego de difíciles equilibrios.

Conclusión

La traumática independencia de la India y de Pakistán en 1947 y su disputa por Cachemira han condicionado unas relaciones marcadas por el conflicto recurrente y la desconfianza. Tradicionalmente, Nueva Delhi contó con el respaldo de Moscú e Islamabad con el de Washington y Pekín. Hasta finales del siglo XX dominaron las guerras convencionales, cuatro en total, una de las cuales, la de 1971, separó a Bangladesh de Pakistán, dejando a Pakistán sensiblemente debilitada frente a la India.

²⁷ Roy-CHAUDHURY, Rahul. *The United States' role and influence on the India-Pakistan conflict*, Disarmament Forum, 2004, p. 31. https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/UNIDIR_pdf-art2117.pdf

²⁸ MENON, Shivshankar. *League of nations. How Trump and Modi Refashioned the US-Indian Relationship*. Foreign Affairs septiembre/octubre 2020, pp. 132 y 133.

En la década de 1980, la guerra afgano-soviética introdujo profundos cambios en la región. Islamabad temía que un aliado de Nueva Delhi afianzara su posición en Afganistán, un país que le era hostil porque cuestionaba la validez como frontera de la Línea Durand que divide el territorio pastún entre ambos vecinos. Pakistán entrenó y armó, en colaboración con Estados Unidos y sus aliados, a combatientes islámicos de todo el mundo para oponerse a las fuerzas soviéticas. La derrota soviética dio alas al radicalismo y sirvió de fermento para el nacimiento de Al Qaeda en Peshawar, cerca de la frontera afgana.

Pakistán se convirtió en un país inestable, el islamismo radical echó raíces y el Estado reforzó su perfil ideológico en torno a su identidad musulmana, quedando el Ejército como su principal garante; el propio país se vio también amenazado por milicias y grupos terroristas que habían encontrado cobijo en su territorio. El modelo insurrecto afgano fue utilizado en Cachemira contra la India, haciendo su aparición el terrorismo en el conflicto indo-pakistaní.

Muchos han sido también los esfuerzos de acercamiento y las instancias diplomáticas de ambos vecinos para suavizar las tensiones. En todo momento han sido claves las presiones internacionales para evitar que las guerras y disputas fueran a mayores.

El otro vector de transformación del conflicto indo-pakistaní fue el arma nuclear. En 1974 la India respondió a la adquisición en 1964 de esta arma por parte de China, que la había derrotado en la guerra fronteriza de 1962. Esto impulsó, a su vez, el programa nuclear pakistaní. En 1998, ambos países ya disponían de capacidad nuclear. Pakistán se presenta además como un país que ha favorecido la proliferación nuclear y podría volver a hacerlo, su inestabilidad y las tensiones internas refuerzan la gravedad de esta amenaza.

La India siempre ha mantenido una doctrina de no primer uso. Para compensar su debilidad convencional, Pakistán mantiene que, además de responder a un ataque nuclear del enemigo con los mismos términos, empleará armas nucleares tácticas si no es capaz de detener por otro medio una penetración de las fuerzas indias en su territorio. En estos últimos años la dialéctica doctrinal nuclear entre ambos vecinos está adquiriendo un carácter de discusión bizantina, dejando espacio a los malos entendidos y elevando la tensión entre ellos.

El siglo XXI ha conocido innumerables incursiones fronterizas e incidentes militares bajo la sombra de una escalada nuclear. En febrero de 2019, como consecuencia de un ataque suicida en Pulwama (Cachemira), se produjo la crisis más aguda de la relación indo-pakistaní en dos décadas.

El ascenso de China, el reordenamiento del orden nuclear global, la nueva ambición de la India de Narendra Modi y la retirada norteamericana de Afganistán están redefiniendo la geopolítica regional. Nueva Delhi, que aspira a ganar el rango de gran potencia, se ha sacudido su tradición de no alineamiento y está estrechando sus vínculos estratégicos con Washington. El nacionalismo hindú, auspiciado por el propio Gobierno, está creando tensiones en las comunidades musulmanas de la India. Esto, unido al cambio del estatuto territorial de Jammu y Cachemira, ha encendido los ánimos en Pakistán. La decisión de Washington de abandonar definitivamente Afganistán ha devuelto protagonismo a Islamabad, clave para facilitar las negociaciones.

Las derivadas del conflicto Indo-pakistaní son numerosas, devolviéndole relevancia global y regional: está lastrando el desarrollo económico de ambos contendientes, más gravemente el de Pakistán, sirve de catalizador del terrorismo en la región, puede limitar las ambiciones de la India y ralentizar el esperado ascenso de Asia y podría encender la mecha de una panoplia de contenidos altamente explosivos.

Cronología

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTO
1947	Partición de la India británica e independencia de la India y Pakistán.
1947-1948	Primera guerra indo-pakistaní.
1960	Tratado de aguas del río Indo.
1962	Guerra fronteriza chino-india.
1964	Primer ensayo nuclear chino.
1965	Segunda guerra indo-pakistaní.
1966	Acuerdo de Tashkent.
1971	Tercera guerra indo-pakistaní e independencia de Bangladés.
1972	Acuerdo de Shimla.

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTO
1974	Primer ensayo nuclear indio.
1979-1989	Guerra afgano-soviética, Pakistán apoya y entrena a la insurgencia afgana.
1984-2003	Conflicto del glaciar de Siachen.
1986-1987	Operación Brasstacks.
1989	Se inicia la insurgencia en Cachemira.
1996	Los talibanes toman Kabul contando con el apoyo de Pakistán.
1998	Ensayos nucleares indio y pakistaní, paridad nuclear de ambos.
1999	Guerra de Kargil.
1999	Cumbre de Lahore.
1999	Secuestro del vuelo de Indian Airlines Katmandú-Nueva Delhi.
2001	Cumbre de Agra.
2001	Ataque terrorista contra el Parlamento indio.
2001	11-S y despliegue de tropas norteamericanas en Afganistán.
2001-2002	Despliegue de tropas ambos países en la frontera.
2007	Atentados con bomba del Samjhauta Express.
2008	Demostración de fuerza en la frontera.
2008	Atentados terroristas de Bombay.
2014	Narendra Modi alcanza la posición de primer ministro de la India.
2019	Crisis de Pulwana.
2019	La India cambia el estatuto territorial de Jammu y Cachemira.
2019	La India lanza con éxito un misil antisatélite.

INDICADORES GEOPOLÍTICOS DE LA INDIA	
Tipo de gobierno	República federal parlamentaria.
Capital	Nueva Delhi.
Ciudad más poblada	Bombay.
Superficie	2.974 km ² .

INDICADORES GEOPOLÍTICOS DE LA INDIA	
Recursos naturales	Carbón (4. ^a reserva del mundo), antimonio, hierro, oro, manganeso, bauxita, tierras raras, titanio, gas natural, diamantes, petróleo y tierra arable.
Moneda	Rupia india.
PIB por PPA	9.474 billones de \$ (datos de 2017) 3.º
PIB per cápita	7.200 \$ (datos de 2017).
Exportaciones	304.100 millones de \$. Socios: Estados Unidos 15,6 %, EAU 10,2 %, Hong Kong 4,9 %, China 4,3 %.
Importaciones	452.200 millones de \$. Socios: China 16,3 %, Estados Unidos 5,5 %, EAU 5,2 %, Arabia Saudí 4,8 %, Suiza 4,7 %.
Población	1.300 millones (datos de julio de 2020).
Crecimiento de la población	1,1 %.
Etnias	Indo-aria 72%, dravidiana 25%, mongola y otras 3%
Idioma oficial	Hindi e inglés.
Idiomas	Hindi 43,6 %, bengalí 8 %, maratí 6,9 %, télugu 6,7 %, tamil 5,7 %, gujarati 4,6 %, urdu 4,2 %, canarés 3,6 %, oriya 3,1 %, malayo 2,9 %, punyabí 2,7 %, otros 8 %.
Religión	Hindú 79,8 %, musulmana 14,2 %, cristiana 2,3 %, sij 1,7 %, otras o no especificadas 2 %.
Urbanización	34,9 %.
Crecimiento de la tasa de urbanización	2,37 % anual.

INDICADORES GEOPOLÍTICOS DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE PAKISTÁN	
Tipo de gobierno	República federal parlamentaria.
Capital	Islamabad.
Ciudad más poblada	Karachi.
Superficie	771 km ² .
Recursos naturales	Gas natural, hierro, cobre, sal, tierra arable.
Moneda	Rupia pakistaní.
PIB por PPA	1.061 billones \$ (datos de 2017).
PIB per cápita	5.400 \$ (datos de 2017).

INDICADORES GEOPOLÍTICOS DE LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE PAKISTÁN	
Exportaciones	32.880 millones \$. Socios: Estados Unidos 17,7 %, Reino Unido 7,7 %, China 6 %, Alemania 5,8 %, Afganistán 5,2 %, EAU 4,5 %, España 4,1 %.
Importaciones	53.110 millones \$. Socios: China 27,4 %, EAU 13,7 %, Estados Unidos 4,9 %, Indonesia 4,3 %, Arabia Saudí 4,2 %.
Población	233 millones.
Crecimiento de la población	2 % anual.
Etnias	Punyabí 48 %, pastún 15,4 %, sindi 14,1%, saraiki 8,4 %, mujayí 7,6 %, baluchi 3,6 % otras 6,3 %.
Idioma oficial	Urdu e inglés.
Idiomas	Punyabí 48 %, sindi 12 %, saraiki 10 %, pastún 8 %, urdu 8 %, baluchi 3 %.
Religión	Musulmán 96,4 % (sunníes 85-90 %, chiíes 10-15 %).
Urbanización	37,2 %.
Crecimiento de la tasa de urbanización	2,5 % anual.

Capítulo séptimo

Libia: ¿una espoleta activa en un Mediterráneo inestable?

Pedro Sánchez Herráez

Resumen

Libia, país nacido de un proceso descolonizador en 1953, ha presentado siempre un alto grado de descohesión interna, tanto de las tres regiones que la conforman como por la preponderancia del componente tribal en su sociedad.

Su riqueza en hidrocarburos y su posición geográfica y geopolítica la hacen un objeto de deseo en un mundo global en plena reconfiguración y pugna entre las nuevas potencias.

La caída de Gadafi en 2011 generó un periodo de guerra civil e inestabilidad, en principio con carácter guerra civil, pero que debido a la intervención indirecta y cada vez más directa de nuevas potencias se corre el riesgo de que el conflicto libio, a modo de espoleta, active una guerra internacional en el Mediterráneo.

Palabras clave

Libia, Mediterráneo, Turquía, Egipto, Unión Europea, hidrocarburos.

Abstract

Libya, a country born from a decolonization process in 1953, has always exhibited a high degree of internal lack of cohesion, both from the three regions that make it up and due to the preponderance of the tribal component in its society.

Its wealth in hydrocarbons and its geographical and geopolitical position make it an object of desire in a global world in full reconfiguration and struggle between the new powers.

The fall of Gaddafi in 2011 generated a period of civil war and instability, in principle with a civil war character, but due to the indirect and increasingly direct intervention of new powers, there is a risk that the Libyan conflict, as a fuse, activate an international war in the Mediterranean.

Keywords

Libya, Mediterranean, Turkey, Egypt, European Union, hydrocarbons.

Introducción

Libia, un ¿Estado? complejo

Libia, con una rica e intensa historia, como la mayor parte de los países mediterráneos, nace como país independiente en 1953, tras su independencia —es la primera colonia en alcanzarla en África— de Italia, la metrópoli colonial.

Bajo el reinado de Idris I, su primer y único rey, la consciencia de la artificialidad del nuevo Estado es grande: las fronteras exteriores, diseñadas según criterios geopolíticos externos, no son más que literalmente, en muchos casos, líneas sobre la arena, que poco o nada dicen o representan para las tribus nómadas cuya vida es el comercio a través de las arenas del desierto; las regiones que conforman Libia, Tripolitania al este, Cirenaica al oeste y Fezzan al sur, presentan una rivalidad histórica y escasos elementos de cohesión¹, a lo que es preciso la existencia de ciudades en las que una tribu es mayoritaria y que tienen y pretenden un cierto grado de autonomía, a modo de «ciudades-Estado»². Y por último y no menos importante, el componente tribal, aspecto nuclear en Libia y con una importancia de primer orden, no solo por cuestiones relacionadas con la identidad o los usos y costumbres, sino por razones vinculadas directamente con la gobernanza y el poder.

Al comienzo de su andadura independiente, el país se encontraba casi destruido por la Segunda Guerra Mundial —en su suelo se libró gran parte de la campaña del norte de África—, sumido en la pobreza y contando con una población de alrededor de un millón de habitantes, en un territorio de unas tres veces y media la superficie de España. Libia se había constituido según un modelo federal con un alto grado de descentralización, con sus tres regiones como grandes elementos constitutivos, cada una con sus propios elementos legislativos y en pugna permanente entre ellas —de hecho, hasta la capital está en movimiento entre Trí-

¹ VANDEWALLE, Dirk J., «A history of modern Libya», *Cambridge University Press*, Nueva York, 2006, pp. 40-41.

² VV. AA., «La Primavera Árabe, del sueño a la pesadilla», Centro de Análisis y Prospectiva, Gabinete Técnico de la Guardia Civil, *Revista Enfoque*, 17 de marzo de 2016, p. 8. Disponible en https://intranet.bibliotecasgc.bage.es/intranet-tmpl/prog/local_repository/documents/17868.pdf Nota: todos los vínculos de internet del presente capítulo se encuentran activos a fecha 12 de octubre de 2020.

poli y Bengasi, en Tripolitania y Cirenaica respectivamente—. Y pese al descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo, que serían explotados por empresas extranjeras, esta descentralización dejaba poca capacidad de maniobra al Gobierno central para diseñar políticas que permitieran desarrollar los intereses nacionales, lo que era aprovechado por parte de interés foráneos para obtener el control de riquezas y aspectos claves del país.

La suma de las oleadas panárabes que sacudieron la región —con el presidente egipcio Nasser llegado al poder tras un golpe de Estado sin apenas resistencia en 1952 como referente y modelo para el mundo árabe— de las acusaciones de corrupción y el entorno enrarecido del país propiciaron un golpe de Estado del que en 1969 emergería el coronel Gadafi como nuevo jefe del país.

Tras unos inicios en los que Libia tomaría como referente el panarabismo, en 1977 Gadafi establecería un régimen autoritario con un modelo muy personal, la «Yamahiriya»³, una acepción que podría traducirse como «Gobierno del pueblo» o «Estado de las masas». Gadafi nacionalizó la industria petrolífera, impulsó una reforma agraria, creó el Gran Río Artificial para proveer de agua a zonas desérticas, estableció la Seguridad Social, aumentó los salarios, potenció la alfabetización y la distribución de electricidad a la población, en muchos de manera gratuita, logrando con todo ello un espectacular crecimiento económico y del índice de desarrollo humano del país, que llegó a ser un importante receptor de emigración por el alto nivel de vida existente. Pero también Gadafi fue acusado de financiar el terrorismo, por lo que las ciudades de Trípoli y Bengasi serían bombardeadas por los Estados Unidos en 1986, sufriría sanciones internacionales a finales de los años 80 por la explosión en vuelo de dos aviones de líneas regulares... la figura de Gadafi y el papel de Libia en el mundo se encontraba siempre lleno de aparentes paradojas.

En Libia existían, y existen, unas 140 tribus, y más que en las regiones⁴ fue en ese nivel en el que Gadafi buscó la estabilidad para su Gobierno; conocía perfectamente la realidad libia y fue capaz de manejarla de una manera adecuada a sus intereses,

³ Basada en el llamado «Libro Verde», donde Gadafi intenta exponer su sistema. Disponible en https://web.archive.org/web/20121114182152/http://free-news.org/PDFs/EI_libro_Verde_de_Gadafi.pdf

⁴ SÁNCHEZ DE ROJAS DÍAZ, Emilio. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Panorama Geopolítico de los Conflictos 2016, Madrid, 2016, capítulo 3, «Libia: tratando de "coser los retales" de la revolución», p. 78. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Geopolitico_Conflictos_2016.pdf

apoyándose en las tribus afines, equilibrando unas con otras, pactando y, sobre todo, empleando el sempiterno juego del palo y la zanahoria. Pero, pese a la centralización existente, pese a la concentración de poder en manos de Gadafi, no se trabajó por cohesionar Libia como Estado único, como bien común de todos los libios; antes bien, se manejaban los complicados equilibrios de poder para que Gadafi se mantuviera en el poder.

En el marco de las primaveras árabes en 2011 se producen revueltas en ciertas zonas de Libia, revueltas, como en el resto del mundo árabe, que principian como movimientos sociales y que devienen en protestas políticas y revolucionarias, y que son reprimidas con gran dureza por Gadafi, generándose un enfrentamiento armado entre grupos y tribus fieles y contrarias a Gadafi. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el 17 de marzo de ese mismo año, autorizó el empleo de la fuerza, excluyendo explícitamente la opción terrestre, para proteger a los civiles y las zonas pobladas y, finalmente, y pese a un real o aparente alto el fuego decretado en Libia, por medio de una intervención aérea que comienza el 19 de marzo de 2011, además de un embargo de armas y otras medidas, se degradan las capacidades militares de Gadafi. Tras la derrota de Gadafi en la batalla de Trípoli el 22 de agosto el destino del régimen está sentenciado, si bien la resistencia del último bastión leal a Gadafi, Sirte, continuaría hasta el 20 de octubre, donde finalmente es derrotado, capturado y asesinado. La que sería llamada la primera guerra civil libia ha terminado.

El modelo federal regional de Idris I no fue capaz de hacer avanzar el país ni crear una conciencia nacional; el modelo de Gadafi, muy centrado en su persona y apoyado en las tribus, consiguió espectaculares éxitos económicos —gracias a la riqueza en hidrocarburos de Libia— pero tampoco una conciencia nacional real, la concepción de libia como Estado unitario.

¿Sería esta, con la ayuda internacional y pese a la complejidad libia, la ocasión de construir un Estado-nación?

Antecedentes del conflicto

Si en un mundo global no hay nada, o casi nada, que sea estrictamente «local», lo cierto es que la situación estructural de Libia induce un conflicto aparentemente de índole interna, una guerra civil y casi tribal; pero, precisamente, a consecuencia de esa glo-

balización, dada la posición geográfica y geopolítica del país y su riqueza en hidrocarburos, la apertura de brechas y espacios, la aparición de fisuras en la nación posibilita la incorporación de multiplicidad de actores al conflicto en pos de sus intereses, dándole una poderosa resonancia a escala regional e incluso global.

Libia: la fractura de un ¿Estado?

Los intentos internacionales para contribuir a la creación de un Gobierno estable en Libia chocan contra la compleja realidad. Tras la caída de Gadafi y en el entorno de inestabilidad y vacío de poder subsiguiente, no había ninguna institución de Gobierno⁵, las tribus son los actores principales de seguridad y, además, los que con carácter general ofrecen más confianza a la población⁶. Pero, siguiendo los hábitos seculares, se empeñaron en una serie de disputas⁷ por la obtención del poder, por saldar las reales o supuestas deudas entre ellas y por dirimir las rivalidades por medio de las armas.

En esa situación de disputas a nivel tribal se intenta la generación de estructuras de gobierno a nivel nacional; se crea inicialmente un Consejo Nacional de Transición y se realizan elecciones en el año 2012, de las cuales surge el Congreso General Nacional de Libia (CGN), con sede en Trípoli, órgano que desde su nacimiento constituyó un foro de disputas entre moderados e islamistas, entre partidarios de diferentes opciones y grupos tribales, órgano que ante la falta de consensos y las constantes acusaciones mutuas, devino en altamente inoperante.

En ese vacío de poder y en ese espacio de inestabilidad que es Libia florecen los grupos terroristas y las redes de crimen organizado, se convierte en uno de los principales países desde los cuales la inmigración irregular⁸, canalizada por las mafias de trata de seres humanos, intenta llegar a Europa, mientras que el Estado

⁵ HOUSE OF COMMONS, «Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options», Foreign Affairs Committee, Third Report Session 2016-2017, 14 de septiembre de 2016, p. 23. Disponible en <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmfaff/119/119.pdf>

⁶ AL-SHADEEDI, Al-Hamzeh, y EZZEDDINE, Nancy. *Libyan tribes in the shadows of war and peace*, Clingendael, CRU Policy Brief, febrero de 2019, p. 6. Disponible en https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-02/PB_Tribalism.pdf

⁷ AL QASEM, Abu. «Libyan tribes: part of the problem or the solution?» *Middle East Monitor*, 8 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.middleeastmonitor.com/20180808-libyan-tribes-part-of-the-problem-or-a-solution/>

⁸ EURONEWS. «El infierno de la inmigración en Libia», 9 de diciembre de 2016. Disponible en <https://es.euronews.com/2016/12/09/el-infierno-de-la-inmigracion-en-libia>

Islámico, ante el acoso sufrido en otras partes del planeta, especialmente en Siria e Irak, aprovecha los vacíos de seguridad para instalarse en el territorio y ocupar partes importantes del país.

La situación continúa sin tener visos de mejorar y en un mare-mágnum de sucesión de prolongaciones de mandatos, de elecciones celebradas y no aceptadas, de elecciones aplazadas, surge la figura del mariscal Haftar, de un nuevo «hombre fuerte» que ordena disolver el CGN, con fuerte presencia de los Hermanos Musulmanes, organización política islamista considerada terrorista por varias naciones. Y Haftar, furibundo antiislamista radical, aglutina una coalición de milicias y tribus bajo el nombre de Ejército Nacional Libio (*LNA*) y lanza ataques contra grupos islamistas radicales en varias zonas de Libia, especialmente en el este, la zona donde el mariscal era más fuerte, dando comienzo, en mayo de 2014, la que sería llamada la «segunda guerra civil Libia».

La anarquía y el caos se extiende; en mitad de los combates se celebran unas nuevas elecciones en junio de 2014 para elegir el Parlamento, la llamada Cámara de Representantes (*HoR*), con sede en Bengasi, con el resultado final que tanto el *CGN* como el nuevo *HoR* se proclaman como el Gobierno legítimo de Libia, mientras los combates siguen: se lucha por el dominio de las infraestructuras petrolíferas, por expulsar a los islamistas radicales de Libia, por alcanzar el poder político del país, por cuestiones tribales, etcétera.

La comunidad internacional presiona, se materializa una reunión en la ciudad marroquí de Sjirat el 17 de diciembre de 2015, en la que se alcanza el llamado «Acuerdo Nacional Libio»⁹, que crea un denominado Gobierno de Acuerdo Nacional (*GNA*) con sede en Trípoli, además de un intento de reparto de poder entre las diferentes cámaras y órganos existentes... pero la lucha sigue, y cada uno de los bandos, cada vez más nucleados en torno a Haftar (*LNA*) y al Al-Sarraaj (*GNA*), buscan aliados o escuchan y aceptan los ofrecimientos de apoyo de otros países.

Pese a los combates, los medios para la explotación de la riqueza petrolífera, con carácter general, se han salvaguardado; más allá de cortes, bloqueos y disputas por el control de pozos, oleoductos y terminales, y pese a la dureza de los enfrentamientos, las infraestructuras no han sufrido graves daños¹⁰, pues todas las par-

⁹ Disponible en http://constitutionnet.org/sites/default/files/announcement_of_national_reconciliation_agreement.pdf

¹⁰ SUÑER MARZARÍ, Ricard. «La guerra en Libia y los recursos petrolíferos: ¿orden dentro del caos?». Documento de Opinión 41/2020, 28 de abril de 2020. Disponible en <http://>

tes en conflicto, así como las diferentes tribus y grupos armados que campan por Libia, aspiran a ser «propietarios» de una parte de esa gran riqueza.

Los ataques de las fuerzas de Haftar sobre el Estado Islámico motivan que en el año 2016 este grupo terrorista se refugie en la región de Fezzan, la más al sur y despoblada, si bien continúa a la espera de cualquier ocasión para expandirse de nuevo¹¹ por todo el país. La baza de la lucha contra el terrorismo yihadista suma a Haftar muchos apoyos internacionales, pese a que el Gobierno internacionalmente reconocido por Naciones Unidas es el de Trípoli.

Bandos, facciones y tribus en pugna reflejan un país completamente roto, donde se lucha también contra el radicalismo islámico, pero con una abundante riqueza petrolífera y con una posición geográfica y geopolítica significativa... si ya en la primera guerra civil en Libia hubo presencia internacional, en el marco inicial de esa intervención militar, la segunda guerra civil libia se convierte en la ocasión esperada por muchas naciones del planeta para poder conseguir sus intereses.

Fractura de Libia: ¿la ventana de oportunidad para otras naciones?

En un planeta sumido en una reordenación global, tras el fin del mundo bipolar, tras el relativo repliegue de los Estados Unidos de ciertas zonas del planeta y tras el ascenso de China como segunda potencia económica mundial, se generan nuevos espacios y ámbitos en los que países y potencias, con pasado imperial o no, intentan explotar dichas posibilidades. Y el Mediterráneo supone un espacio muy importante en esa nueva liza regional y global; basta ver los afanes de Rusia¹², o de una Turquía neootomana¹³, para visualizar esta nueva realidad.

www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEE041_2020RICSUN_Libia.pdf

¹¹ ALJAZEERA, ISIL. «Will bounce back if Libya civil war doesn't end, study warns», 9 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2020/8/9/isil-will-bounce-back-if-libya-civil-war-doesnt-end-study-warns>

¹² SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «iRusia en el Mediterráneo!: ¿Guerra Fría 2.0?», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 31/2019, 20 de noviembre de 2019. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA31_2019PEDSAN_Rusia.pdf

¹³ PRIETO ARELLANO, Fernando. «La sorprendente recuperación del antiguo hombre enfermo. El neootomanismo como eje y catalizador de la nueva política exterior turca», Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento Marco 19/2013, 26 de noviem-

La situación mundial generada tras la crisis económica del año 2008, de intensidad y duración considerable, ha hecho mella en ambas orillas mediterráneas —en proporción variable— lo cual, sumado a un largo proceso de desencanto generalizado de las poblaciones hacia sus Gobiernos, motiva el estallido de revueltas y revoluciones: desde la llamada «Primavera Árabe» principiada en 2011, con tal secuela de guerras y retrocesos en calidad de vida y libertades que ha llegado a retitularse como «Invierno Árabe»¹⁴ hasta los movimientos de «indignados», «chalecos amarillos» y demás expresiones de desencanto popular que recorren Europa y occidente, de tal modo que se genera un alto grado de inestabilidad en todo el Mediterráneo¹⁵.

A ese entorno complejo y mutable se le añade el descubrimiento de grandes reservas de hidrocarburos en el Mediterráneo oriental¹⁶, y la consecuente potencial construcción de un nuevo gasoducto hacia el sur de Europa, lo cual introduce nuevos factores en la ecuación del equilibrio regional y global, así como incluye a nuevos países implicados en esta cuestión, implicados y de manera muy directa en la forma en que se resuelva la misma, por los generosos dividendos económicos y geopolíticos que pueden obtenerse, o no, en función de cómo se resuelva dicha ecuación.

Por otra parte, además de estas «nuevas» cuestiones, siguen existiendo las disputas, diferendos y pugnas «de siempre»: por el liderazgo en el Magreb, por el liderazgo en el mundo árabe, por el liderazgo del islam, por el control —global— de los recursos energéticos...

Consecuentemente, desde Estados Unidos —pues no deja de ser la superpotencia global— a Rusia, pasando por los países del Golfo y casi todas las naciones mediterráneas, incluyendo a las organizaciones internacionales de las que forman parte —Orga-

bre de 2013. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2013/DIEEEM19-2013_Neotomanismo_Fdo.PrietoArellano.pdf

¹⁴ DW, *Luego de la primavera llega el «invierno árabe»*, 14 de enero de 2016. Disponible en <https://www.dw.com/es/luego-de-la-primavera-llega-el-invierno-%C3%A1rabe/a-18977818>

¹⁵ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «¿Arderá el Mediterráneo... sur?». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 04/2020, 19 de febrero de 2020. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA04_2020PEDSAN_Mediterraneo.pdf

¹⁶ ICEX, *Continúan los descubrimientos de gas en el Mediterráneo*, mayo de 2018. Disponible en <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/NEW2018787233.html?idPais=CY>

nización de Naciones Unidas (ONU), Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Unión Europea (UE), etcétera— y a actores no estatales —como los grupos terroristas internacionales y las bandas de crimen organizado transnacional—, la multiplicidad de actores y de intereses resulta enorme y, en muchos casos, un «juego suma cero».

Por ello, de manera más o menos patente, con mayor o menor grado de implicación y, en algunos casos, con un cierto margen de ambigüedad —considerando que el Gobierno del *GNA* es el internacionalmente reconocido por las Naciones Unidas— en el lado de Haftar (*LNA*) se alinean Rusia, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Jordania y Francia; y en el Al-Sarraj (*GNA*) lo hacen Turquía, Qatar e Italia.

Y todas estas partes implicadas pueden mejorar —o empeorar— significativamente sus bazas, a nivel regional o global, en Libia.

Situación actual del conflicto

Tras un comienzo del conflicto armado aparentemente en clave nacional, de enfrentamiento entre facciones (tribus) rivales, lo cierto es que el mismo se ha ido internacionalizando paulatinamente, hasta el punto de no solo librarse las disputas foráneas en suelo libio, sino también generándose la posibilidad de que otros países se enfrenten directamente en Libia.

¿Una nueva «guerra de los otros»?

En el año 2019, tras años de disputas y conflictos —en distinto grado de intensidad— en Libia, y tras múltiples intentos de mediación y de llegar a acuerdos, la mayor parte del territorio estaba controlado por el mariscal Haftar, salvo algunas pequeñas zonas y salvo Trípoli, la capital del país.

Libia: ¿campo de batalla también para los demás?

Haftar lanzó el 14 de abril de 2019 una poderosa ofensiva para conquistar Trípoli. Y esta acción, que pretendía ser una campaña rápida y contundente para así conseguir el control total del país, se transformó en una guerra de atrición, en una guerra de desgaste, en la que el aporte de combatientes y recursos bélicos fue constante, no solo por parte de las diferentes facciones, grupos y tribus

de Libia —enturbiando, más si cabe, la compleja relación entre comunidades y la posibilidad de acuerdos futuros—¹⁷, sino también, en gran medida y de manera creciente, procedentes del exterior.

Trípoli es una gran ciudad, es la urbe donde vive la mayor parte de la población de Libia, la sede del Gobierno reconocido por las Naciones Unidas y un objetivo complejo de conquistar si se encuentra razonablemente defendido, pues la proporción de fuerzas y capacidades para ocupar una ciudad ha de estar claramente del lado del atacante. La batalla por Trípoli podría decidir, claramente, el curso de la guerra, pues la toma de la capital y de las grandes ciudades de un país siempre ha sido uno de los objetivos de las guerras; y en un mundo cada vez más urbanizado y tribalizado, esta realidad secular adquiere un peso específico cada vez mayor¹⁸.

Pero la ofensiva se empantanó en los arrabales de la ciudad, los soldados de fortuna y contratistas afluían a ambas partes y el material y equipo bélico era proporcionado en cantidad creciente por los aliados de cada bando, incluyendo el empleo de aviación en ataques directos a objetivos terrestres.

Y, como punto de inflexión, el 27 de noviembre de 2019 Turquía y el *GNA* —como Gobierno libio— declararon de manera unilateral la extensión de sus zonas económicas exclusivas —lo cual generó un nuevo conflicto en el Mediterráneo oriental, en plena efervescencia por el descubrimiento de hidrocarburos en su subsuelo¹⁹— además de firmar ambas naciones un acuerdo de cooperación militar, hecho que implicó no solo la canalización de un flujo creciente de mercenarios procedentes de Siria, sino incluso el envío de tropas regulares turcas tras la autorización de su parlamento²⁰.

¹⁷ LACHER, Wolfram. «Who is fighting whom in Tripoli?». Small Arms Survey, Briefing Paper, agosto de 2019. Disponible en <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/T-Briefing-Papers/SAS-SANA-BP-Tripoli-2019.pdf>

¹⁸ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Libia: ¿El modelo de conflicto del siglo XXI?». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 21/2019, 3 de julio de 2019. Disponible en http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA21_2019PEDSAN_Libia.pdf

¹⁹ SÁNCHEZ TAPIA, Felipe. «¿Qué hace Turquía en Libia?». Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis 06/2020, 3 de marzo de 2020. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA06_2020FELSAN_TurquiaLibia.pdf

²⁰ EUROPA PRESS. «El parlamento de Turquía autoriza el envío de tropas a Libia», 2 de enero de 2020. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-parlamento-turquia-autoriza-envio-tropas-libia-20200102154659.html>

Por tanto, la llegada de manera masiva de personal y medios de procedencia turca a partir de enero de 2020 permitió al *GNA* revertir la situación cuando la victoria de Haftar parecía casi segura, posibilitando la ruptura del asedio de Trípoli, forzar el retroceso de las fuerzas del mariscal y lograr el control de varias zonas clave —Sabratha, Sorman y la base aérea de Al-Watiya— e incluso que se iniciara un avance hacia el este, hacia el feudo de las fuerzas rivales y la zona clave en el control del flujo petrolífero de Libia, el golfo y la ciudad de Sirte.

Ante el avance de las fuerzas del *GNA* hacia el este, en lo que parecía un completo cambio de las tornas y la posibilidad de la derrota total de Haftar —en una secuencia geográfica, Trípoli y Sirte, que aparentemente retrotrae al proceso de derrota de Gadafi—, Egipto autoriza en julio el envío de tropas²¹ a suelo libio y marca unas líneas rojas²², las ciudades de Sirte y Al Jufra, que caso de ser ocupadas por las fuerzas del *GNA* motivarían una intervención militar directa egipcia en suelo libio.

La situación se complica sobremanera, pues además de disputar en Libia, de forma más o menos indirecta, multitud de países, el salto cualitativo producido es la consideración de que dos grandes naciones²³ como Egipto y Turquía corren el serio riesgo de un choque directo entre ambas en suelo libio. Entonces... ¿cómo se están librando los combates en Libia?

Libia: ¿campo de pruebas de procedimientos de batalla?

Además de los conglomerados de fuerzas y facciones que se alinean, y no siempre de manera permanente, en cada grupo la actividad bélica ha ido descansando, y de manera creciente, sobre fuerzas mercenarias y contratistas.

La compañía privada de seguridad Wagner, rusa, que apoya a Haftar, incrementó de manera significativa los efectivos y los recursos proporcionados para intentar la conquista de Trípoli, personal

²¹ RTVE. «Egipto autoriza el envío de tropas al exterior ante la situación en Libia», 20 de julio de 2020. Disponible en <https://www.rtve.es/noticias/20200720/egipto-autoriza-envio-tropas-exterior-ante-situacion-libia/2030640.shtml>

²² EUROPA PRESS. «Egipto reitera que "no aceptará ninguna violación" de sus líneas rojas en el conflicto de Libia», 27 de julio de 2020. Disponible en <https://www.europa-press.es/internacional/noticia-egipto-reitera-no-acceptara-ninguna-violacion-lineas-rojas-conflicto-libia-20200727174726.html>

²³ Los datos geopolíticos de las mismas pueden consultarse al final del presente capítulo.

y medios que comenzaron a llegar de manera más significativa en septiembre de 2019, lo cual parecía que podría desequilibrar la balanza a favor de las fuerzas del mariscal²⁴. Pero la empresa de seguridad turca SADAT, que aparentemente lleva actuando en Libia desde 2013²⁵, y de la que se indica que se encuentra muy próxima al régimen de Erdogan y que es empleada para canalizar a los islamistas sunnitas de Siria hacia Libia, incrementa también el apoyo al GNA.

En enero de 2020 Turquía comenzó a enviar a Libia miles de mercenarios sirios para apoyar al Gobierno de Trípoli, mientras que en el bando de Haftar se alinean, también, mercenarios sirios y sudaneses²⁶; y son estos efectivos los que paulatinamente van asumiendo el peso de la batalla, de tal modo que en muchas de las zonas del frente lo que se enfrentan esencialmente son los mercenarios y contratistas de uno y otro bando.

Pero no solo los mercenarios y contratistas extranjeros constituyen una parte muy significativa, y creciente, de las partes enfrentadas; aunque el saqueo de los arsenales de Gadafi tras su caída llenó el país de armas —y toda la región, con la desestabilización asociada inducida en Malí y en el resto del Sahel—, los sistemas de armas avanzados fluyen hacia Libia²⁷, hacia ambos bandos, desde misiles antiaéreos a misiles antitanque guiados, sistemas de designación de objetivos y drones —se llega a señalar que en Libia ha tenido lugar la batalla de drones más grande del mundo²⁸—... y todo ello pese al embargo de armas existente. Las armas y procedimientos de combate foráneos son probados en suelo libio. Y en las ciudades, donde habitan la mayor parte de los libios.

²⁴ WEHREY, Frederic. *With the help of russians fighters, Libya's Haftar could take Tripoli*, Foreign Policy, 5 de diciembre de 2019. Disponible en <https://foreignpolicy.com/2019/12/05/libya-khalifa-haftar-take-tripoli-russian-fighters-help/>

²⁵ AHVALNEWS, *Turkish military contractor Sadat has always been in Libya*, 4 de enero de 2020. Disponible en <https://ahvalnews.com/sadat/turkish-military-contractor-sadat-has-always-been-libya>

²⁶ BLOOMBERG. *Hundreds of russian, syrian mercenaries quit Libya's front lines*, 23 de mayo de 2020. Disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-05-25/hundreds-of-russian-syrian-mercenaries-quit-libya-s-front-lines>

²⁷ VEST, Nathan. *Can anything stop the flow of advanced weapons into Libya*, Defense One, 13 de diciembre de 2019. Disponible en <https://www.defenseone.com/ideas/2019/12/can-anything-stop-flow-advanced-weapons-libya/161892/>

²⁸ VEST, Nathan, y COLIN P., Clark. *Is the conflict in Libya a preview of the future of warfare?*, Defense One, 2 de junio de 2020. Disponible en <https://www.defenseone.com/ideas/2020/06/conflict-libya-preview-future-warfare/165807/>

Libia: ¿Y los que vivimos en el campo de batalla?

El bloqueo de la mayor parte de la producción petrolífera, desde enero de 2020, como parte de las disputas entre el *GNA* y el *LNA* ha supuesto una minoración de unos 2.000 millones de dólares mensuales para el país, aumentando la ya existente crisis económica²⁹, en el marco de las disputas por el reparto de los beneficios de la exportación.

Si bien la comunidad internacional solo autoriza la venta a la compañía estatal de petróleos libia, cuya gestión recae en manos del *GNA* —y es la que recibe los ingresos por su venta—, y tras haber rechazado el intento de Haftar de crear una compañía de exportación de petróleo paralela³⁰, la mayor parte de las infraestructuras y yacimientos petrolíferos se encuentran en manos del *LNA*. La mayor riqueza de Libia, y de momento casi la única, sigue sin estar a pleno rendimiento, el coste de la guerra es alto y además las rivalidades comunitarias y tribales se han exacerbado.

Por otra parte, la situación de la mayor parte de la población resulta extremadamente compleja; al agotamiento existente tras años de guerra y penalidades, es preciso sumarle el crecimiento de los casos y las muertes por COVID, que avanza de manera muy rápida, lo que intenta ser combatido por las autoridades por medio de toques de queda y restricciones al movimiento, generando dificultades para la supervivencia en poblaciones que literalmente «viven al día». Y crecen las protestas por las malas condiciones de vida en todo el país —en todas las zonas— por los cortes de luz y de agua constantes —fruto de los daños sufridos por las infraestructuras y la falta de mantenimiento de las mismas—, así como por la corrupción gubernamental; además, desde el cierre de los pozos petrolíferos, no solo existe una crisis económica en Libia, sino también una crisis de liquidez. Y en ese entorno la subida de precios de los productos básicos, la alta tasa de desempleo y la degradación del nivel de vida tiene un impacto serio en las poblaciones. Un millón de personas se encuentran en situación de necesidad, de los algo más de 6 millones que

²⁹ THE ECONOMIST. «Oil blockade continues to ravage economy», 4 de marzo de 2020. Disponible en <http://www.eiu.com/industry/article/1459158129/oil-blockade-continues-to-ravage-economy/2020-03-04>

³⁰ THE ECONOMIST. «Oil production nears complete shutdown», 24 de enero de 2020. Disponible en <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1078967691&Country=Libya&topic=Economy&subtopic=Forecast&subsubtopic=External+sector>

conforman la población total del país, y los desplazados se acercan al medio millón, sumando unas 425.000 personas, además de la presencia de unos 600.000 emigrantes y refugiados en el territorio³¹.

Las manifestaciones y protestas contra la situación de falta de servicios básicos y la corrupción se han prolongado durante semanas en Trípoli, lo que hizo proclamar al líder del GNA, Fayez Al-Sarraj, que dimitiría «antes de final de octubre»³²; pero en el este del país también se producen manifestaciones por esos mismos motivos: en Bengasi los manifestantes llegaron a asaltar e incendiar la sede del «Gobierno» del este de Libia y a atacar el ayuntamiento de la ciudad, y las protestas con trasfondo social se extienden por todo el territorio controlado por Haftar, cuyas fuerzas de seguridad, se informa, llegaron a disparar sobre los manifestantes en algunas localidades, y donde el primer ministro del Gobierno libio con sede en Tobruk, Abdulá al Zani, presentó su dimisión³³.

Más allá de afinidades y discursos sectarios, ante estas circunstancias, es probable que en Libia la percepción generalizada, tras casi una década de inestabilidad y de guerra, sea la de hallarse ante una nueva «guerra de los otros», una guerra que «otros» libran en suelo libio, por causas ajenas a la propia Libia y donde milicias y grupos armados se han convertido en el poder sobre el terreno... ¿pudiera ser que esta situación, o su percepción, constituya un símil de lo acontecido en el Líbano en su larga guerra civil (1975-1990)? El siguiente párrafo bien podría ser una trasposición de este sentimiento, cambiando simplemente el gentilicio: «(...) la mayor parte de los libaneses simplemente consideran que se vieron atrapados en la lógica de una guerra en la que un conglomerado de milicias había usurpado al Estado, sintiéndose, por tanto, como víctimas inocentes, pues, finalmente, esta fue una "guerra de los otros", las causas principales de la guerra no

³¹ OCHA Libya, Humanitarian Bulletin, 31 de agosto de 2020. Disponible en https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/libya_humanitarian_bulletin_august_2020.pdf

³² EUROPA PRESS. «El primer ministro del Gobierno de Unidad Nacional de Libia expresa su disposición a dimitir "antes de final de octubre"», 16 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-primer-ministro-gobierno-unidad-libia-expresa-disposicion-dimitir-antes-finales-octubre-20200916233214.html>

³³ EUROPA PRESS. «El Gobierno de Tobruk dimite en medio de las protestas sociales en toda Libia», 13 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-gobierno-tobruk-dimite-medio-protestas-sociales-toda-libia-20200913215620.html>

tenían nada que ver con el “Líbano real” y esta se desencadenó desde arriba (...)»³⁴.

Sin embargo, y en un proceso que se retroalimenta, puede que sea la «guerra de los otros»... pero no deja de ser una guerra en la que «unos» piden apoyo a «los otros» y esos «otros» pueden acabar también disputando entre ellos en una conflagración de mucha mayor entidad, en una nueva edición de lo que secularmente se ha conocido como «maldición balcánica», pero esta vez en el norte de África.

¿Una nueva «maldición balcánica»?

Las tensiones han ido creciendo, las espadas se han puesto en alto y la situación parecía próxima a descontrolarse totalmente, ante las aparentes posiciones inamovibles de los bandos enfrentados.

El trazado de líneas rojas por parte de Egipto, relativas al golfo de Sirte, refleja una suerte de ultimátum, de punto de no retorno, pues la pérdida de dicha zona, plena de terminales petrolíferas, significaría el fin de la influencia y capacidad real de acción y presión del LNA en Libia, supondría su derrota... ¿y la de sus aliados?

Pero además, la pugna entre Egipto y Turquía va más allá de mantener Sirte y Jufra como líneas rojas, pues el puerto de Misrata sería visto por El Cairo con preocupación caso se convirtiera en una base otomana. Y, abundando en esa preocupación, se ha firmado un acuerdo³⁵ por el cual, con la financiación de Qatar, se crearía un centro tripartito en dicha ciudad, que incluiría un centro de formación de combatientes, cuestión discutida en la reunión mantenida durante la visita de los ministros de Defensa catari y turco a Trípoli, el 17 de agosto de 2020³⁶. Dicho acuerdo contemplaría no solo el establecimiento de bases, sino también el despliegue de fuerzas y asesores³⁷. La presencia de una potencial base aérea turca en

³⁴ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro, y RODRIGUEZ BARRIGÓN, Juan Manuel. *El conflicto del Líbano*, Colección Conflictos Internacionales Contemporáneos, número 11, Ministerio de Defensa-Universidad Carlos III, Madrid, 2009, p. 76.

³⁵ SEENEWS, *Turkey, Qatar, GNA agree to turn Misrata port to Turkish naval base*, 18 de agosto de 2020. Disponible en <https://see.news/turkey-qatar-gna-agree-to-turn-misrata-port-to-turkish/>

³⁶ TRT World, *Turkey, Libya and Qatar agree on signing a military deal*, 17 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.trtworld.com/africa/turkey-libya-and-qatar-agree-on-signing-military-deal-38967>

³⁷ ATALAYAR, *Qatar enviará asesores militares a Libia para apoyar al Gobierno de Trípoli*, Atalayar, 19 de agosto de 2020. Disponible en <https://atalayar.com/content/qatar-en->

Al-Watiyah, y de una base naval en Misrata, es percibido como una potencial amenaza por parte de Egipto.

Por consiguiente, el conflicto libio tiene un impacto directo y complica extraordinariamente la situación en el norte de África, en el Sahel, en el sur de Europa y en el Mediterráneo oriental³⁸. Y grandes naciones pueden verse arrastradas directamente a la lucha, podría ocurrir que las «fuerzas delegadas» acaben finalmente llevando al enfrentamiento directo de sus «representados», como en tantas ocasiones ha acontecido en Balcanes.

Pero el símil no acaba ahí, pues siguiendo con el mismo, la solución a este tipo de problemas, de espacios y gentes enfrentadas ha sido, en múltiples ocasiones, la «balcanización»³⁹ del país, la fragmentación del mismo en territorios comunidades enfrentadas, como una de las potenciales maneras de atender a los complejos juegos de intereses locales, regionales y globales. Por ello, se llega a plantear como hipótesis no imposible la partición de Libia, la fractura real del país⁴⁰ ante la ya aparente pérdida de posibilidad de victoria total de Haftar y la también aparente dificultad de la obtención de una victoria militar por parte del *GNA*.

Por otra parte, desde la zona este del país se han dado pasos, desde hace años, para crear estructuras de Estado a efectos de conseguir la mayor cuota de autonomía posible, desde la creación de un banco central paralelo al de Trípoli en Bengasi, con moneda libia impresa en Rusia —que ha sido declarada falsa por varias naciones⁴¹— a proceder a la apertura de embajadas en otras naciones⁴², amén del ya citado intento de crear una empresa

viar%C3%A1-asesores-militares-libia-para-apoyar-al-gobierno-de-tr%C3%ADpoli

³⁸ MEGERESI, Tarek. *Geostrategic dimensions of Libya's civil war*, 18 de mayo de 2020. Disponible en <https://africacenter.org/publication/geostrategic-dimensions-libya-civil-war/>

³⁹ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. «Balcanización»: *Desmembración de un país en comunidades o territorios enfrentados*. Real Academia Española, Edición de Tricentenario (on line) actualización de 2019.

⁴⁰ EL GOMATI, Anas. *Could Libya be partitioned?*, Foreign Policy, 19 de agosto de 2020. Disponible en https://foreignpolicy.com/2020/08/19/khalifa-haftar-libya-partition/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=24442&utm_term=Editors%20Picks%20OC&?tpcc=24442

⁴¹ COINWORLD. *Countries contest legitimacy of russian-printed libyan notes*, 15 de junio de 2020. Disponible en <https://www.coinworld.com/news/us-coins/countries-contest-legitimacy-of-russian-printed-libyan-notes>

⁴² REUTERS. «Libya's eastern government opens Damascus embassy, pledges united fight against Turkey», 3 marzo de 2020. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-syria-libya/libyas-eastern-government-opens-damascus-embassy-pledges-united-fight-against-turkey-idUSKBN20Q1GJ>

exportadora de petróleo al margen de la existente en Trípoli. La fractura de un país y la secesión de un territorio no se improvisa.

Las complejidades internacionales y el intento de cambio en el equilibrio de poder en la región, o la aparición de nuevas naciones deseosas de ocupar un «buen lugar bajo el sol», motivan que la búsqueda de apoyos diplomáticos sea crucial, tanto a efectos de lograr el reconocimiento de un nuevo Estado —o un nuevo ente— independiente como por parte de la nación «aliada», la otorgante del reconocimiento, como medio de obtener el cumplimiento de sus intereses gracias a la «nueva nación soberana».

Pero cuando se comienza el proceso de partición, y más en espacios tan complejos como Libia, el resultado puede no ser solo fractura entre este y oeste... baste recordar las tres regiones seculares que la conforman o el poderoso componente tribal que nuclea el país. Y la balcanización suele dar lugar a espacios con microcapacidades y donde, en un entorno de creciente inestabilidad, los terroristas y redes de crimen organizado medrarían sin duda. Basta, de nuevo, mirar a Balcanes.

Y esto resultaría extremadamente preocupante para los países vecinos, para Argelia, donde el recuerdo de la «década negra»⁴³, la presencia de grupos terroristas en su territorio y su amplísima frontera sur con el muy inestable Sahel condicionan la seguridad y la percepción de la misma; para Túnez⁴⁴, con un preocupante germen de yihadismo en su territorio, así como para el propio Egipto. El control del territorio como una sola unidad resulta esencial para garantizar la seguridad del mismo y ejercer el monopolio legítimo de la violencia.

Pero la dificultad para conseguir ese extremo, o la facilidad para plantearse la fragmentación, llega a límites casi insospechados en Libia, pues la posesión del control de un recurso o un punto clave de terreno posibilita, ante la falta de cohesión y de sentido de unidad, la creación de «microtaifas». De hecho, en la reunión mantenida en El Cairo entre ambos bandos a finales del

⁴³ ALJAZEERA. *The Black Decade still weighs heavily on Algeria*, 3 de noviembre de 2015. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2015/11/3/the-black-decade-still-weighs-heavily-on-algeria>

⁴⁴ RODRÍGUEZ, Ana. *Túnez mueve ficha en el polvorín libio reafirmando su apoyo al GNA*, Atalayar, 30 de julio de 2020. Disponible en <https://atalayar.com/content/t%C3%BAnez-mueve-ficha-en-el-polvor%C3%ADn-libio-reafirmando-su-apoyo-al-gna>

mes de septiembre de 2020⁴⁵, en el intento de crear un alto el fuego duradero, se han abordado cuestiones tales como medidas de fomento de confianza, acuerdos de seguridad y el papel de la guardia de las instalaciones petrolíferas (Petroleum Facilities Guard), entidad que se supone debe proteger las instalaciones petrolíferas para salvaguardar la principal riqueza del país, pero que al estar formada, en muchos casos, por milicias y grupos locales cuenta con sus propias agendas y sus propios intereses.

Y basta con que una «microtaifa» consiga apoyo de varias naciones —por las razones que sean, y que no siempre son transparentes ni obvias— para crear un ente que continuará siendo fuente de inestabilidad permanente. Y dada la importancia que Libia presenta en el tablero internacional, potenciales «padrinos» para un nuevo nacimiento podrían no faltar.

Papel de los actores externos

Si en cualquier conflicto el papel de los países y de las organizaciones internacionales constituye un aspecto muy destacado, en el caso de Libia, debido a su propia descohesión intrínseca, resulta capital.

¡Una nueva pieza clave en el tablero mundial!

En la reconfiguración del poder en el planeta, las bazas que se juegan son muy diversas y en muy diferentes aspectos, como lo son las cuestiones que afectan a la vida, a las realidades y a las creencias de las personas y de los pueblos; y, en ese complejo juego, en ciertos espacios se libran disputas que transforman territorios aparentemente poco trascendentes en piezas claves regionales o globales.

La baza del islamismo

La pugna respecto al islamismo se realiza entre tres bloques poderosos, en el amplio espacio que abarca el mundo árabe, el mediterráneo y el golfo Pérsico: Irán y Turquía, cada uno como adalid de uno de estos diferentes bloques, y de otro lado Israel,

⁴⁵ REUTERS. *Libyan rivals agree to further military talks, UN says*, 30 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.reuters.com/article/us-libya-security/libyan-rivals-agree-to-further-military-talks-u-n-says-idUSKBN26L2I5>

Arabia Saudí, Egipto y los Emiratos Árabes Unidos⁴⁶. Casualidad o no, estas últimas naciones forman parte de los apoyos con los que cuenta Haftar en Libia e Israel y los Emiratos Árabes Unidos han firmado recientemente un acuerdo de paz, mientras que Turquía, alineada con el GNA, como parte de su neotomanismo intenta crear una suerte de nueva *umma* (comunidad de creyentes islámicos) bajo su liderazgo, incluyendo en ella al mundo árabe⁴⁷, no siendo un país árabe, y desplazar en ese papel a Arabia Saudí y Egipto.

En 2017 los Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí, Bahréin y Egipto impusieron un bloqueo a Catar, acusándole de apoyar al terrorismo y de tener vínculos con los Hermanos Musulmanes⁴⁸, que son considerados por Egipto como una organización terrorista y que fueron expulsados del país.

Turquía ha solicitado financiación de Catar para sus intervenciones militares⁴⁹, además de que parte de los mercenarios empleados por los turcos, especialmente los enviados desde Siria, son conocidos por su extremismo religioso⁵⁰; de hecho, y si bien los datos son difíciles de contrastar, se indica que Turquía ha llegado a mandar desde Siria a Libia, además de unos 18.000 mercenarios en diferentes fases, a unos 10.000 yihadistas —de los cuales

⁴⁶ SPYER, Jonathan. *The end of the age of insurgency*, Foreign Policy, 2 de octubre de 2020. Disponible en https://foreignpolicy.com/2020/10/02/the-end-of-the-age-of-insurgency/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=25840&utm_term=Editors%20Picks%20OC&tpcc=25840

⁴⁷ BEKDIL, Burak. «Erdogan and his arab "brothers"», Middle East Forum, 8 de octubre de 2020. Disponible en https://www.meforum.org/61634/erdogan-and-his-arab-brothers?utm_source=Middle+East+Forum&utm_campaign=49952c1218-MEF_Bekdil_2020_10_09_09_17&utm_medium=email&utm_term=0_086cfd423c-49952c1218-33746477&goal=0_086cfd423c-49952c1218-33746477&mc_cid=49952c1218&mc_eid=7193a66140

⁴⁸ ALJAZEERA. «Three year Qatar blockade could be over in weeks», 9 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2020/09/09/three-year-qatar-blockade-could-be-over-in-weeks-us/>

⁴⁹ PÉREZ, Carlota. *Erdogan solicita financiación qatarí para sus intervenciones militares*, 8 de octubre de 2020. Disponible en <https://atalayar.com/content/erdogan-solicita-financiacion-C3%B3n-qatar%C3%AD-para-sus-intervenciones-militares>

⁵⁰ FRANZTMAN, Seth. «Is Pompeo changing tack on Turkey», Middle East Forum, 5 de octubre de 2020. Disponible en https://www.meforum.org/61623/is-pompeo-changing-tack-on-turkey?utm_source=Middle+East+Forum&utm_campaign=0cad789471-MEF_Frantzman_2020_10_07_09_25&utm_medium=email&utm_term=0_086cfd423c-0cad789471-33746477&goal=0_086cfd423c-0cad789471-33746477&mc_cid=0cad789471&mc_eid=7193a66140

unos 2.500 serían nacionales tunecinos—⁵¹, instrumentalizando el radicalismo en su propio beneficio. Y El Cairo clama por la injerencia de países no árabes en el conflicto libio, en referencia Turquía, y siente una poderosa presión y amenaza en uno de sus flancos, además de estar en liza su liderazgo⁵² en la zona.

En este complejo juego de pesos y contrapesos se llega a aseverar, incluso, que la firma de la paz entre Israel y los Emiratos Árabes Unidos podría prolongar la guerra en Libia⁵³. Y si el islamismo proporciona algunos parámetros para interpretar la razón de las alianzas de naciones foráneas en Libia, otros aspectos más materiales aportan también luz al asunto.

La baza de la energía

El Mediterráneo oriental, merced a los descubrimientos de grandes reservas de hidrocarburos en su subsuelo, está siendo objeto de un alto grado de atención por todos los países, no solo del entorno, sino a escala regional y global. La extracción de dichos hidrocarburos podría proporcionar pingües beneficios a los países en cuyo subsuelo —en el fondo de las aguas de su Zona Económica Exclusiva (ZEE)— se encuentran dichas reservas; además, la construcción de un nuevo gasoducto, *Eastmed*⁵⁴, permitiría modificar la geopolítica de la energía en esta región y en toda Eurasia al proporcionar un nuevo acceso energético a Europa, en principio sin pasar por Turquía y no necesariamente transportando gas ruso, lo cual no es del gusto ni de Ankara ni de Moscú —aunque militen en bandos diferentes en Libia— por obvias razones económicas y geopolíticas.

Por ello, la disputa por el control de la llegada de hidrocarburos a Europa desde el flanco sur juega una de sus bazas en el conflicto

⁵¹ SYRIAN OBSERVATORY FOR HUMAN RIGHTS. *Turkey cuts wages of Syrian mercenaries fighting in Libya*, 9 de septiembre de 2020. Disponible en https://www.syriaohr.com/en/183493/#_blank

⁵² DW, *Egypt's leadership feels markedly threatened by Turkey*, 11 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.dw.com/en/egypts-leadership-feels-markedly-threatened-by-turkey/a-54533478>

⁵³ PACK, Jason. *The Israel-UAE deal won't bring peace, but it will prolong the war in Libya*, ForeignPolicy, 21 de agosto de 2020. Disponible en https://foreignpolicy.com/2020/08/21/the-israel-uae-deal-wont-bring-peace-but-it-will-prolong-the-war-in-libya/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=24444&utm_term=Editors%20Picks%20OC&?tpcc=24444

⁵⁴ NSENERGY. *Eastern Mediterranean Pipeline Project*. Disponible en <https://www.nsenenergybusiness.com/projects/eastern-mediterranean-pipeline-project/>

de Libia; no solo por sus enormes reservas de hidrocarburos, no solo por la existencia de un gasoducto en servicio que llega hasta Italia, el *Greenstream*⁵⁵, sino también por la extensión de manera simultánea a Turquía y con la que alcanza un acuerdo en diciembre del 2019 de su Zona Económica Exclusiva —ampliaciones realizadas de manera unilateral y, consiguientemente, no acordes a derecho al incluir zonas de otros estados ribereños—⁵⁶, lo cual proporcionaría una enorme capacidad de control, o de veto, al proyectado gasoducto *Eastmed*, tanto por parte de Turquía⁵⁷ como, en menor medida, de una Libia plenamente aliada de Ankara.

Por otra parte, Libia llegó a producir 1,2 millones de barriles diarios el año 2019, si bien durante 2020, y sobre todo a consecuencia del bloqueo impuesto por Haftar, la producción ha caído a unos 80.000 barriles diarios, por lo que un incremento del flujo de petróleo libio al mercado puede motivar que la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), muy activa en su pretensión de intentar estabilizar la caída del precio del petróleo por la minoración del consumo debido, entre otras cuestiones, a la pandemia, recurriendo, entre otros medios, a una reducción de la oferta, realice las presiones necesarias⁵⁸ para evitar que una Libia a plena capacidad de bombeo pudiera desestabilizar un tanto los precios.

Dado el mallado actual y potencial de oleoductos y gasoductos, en un planeta en reorganización, si la geopolítica de la energía siempre ha jugado un papel capital, en la actualidad constituye un elemento clave en dicha reconfiguración⁵⁹. En un grado de

⁵⁵ BELLOTTO, Alberto, y VITA, Lorenzo. Che cos'è il gasdotto Greenstream, Insideover, 26 de diciembre de 2016. Disponible en <https://it.insideover.com/schede/politica/cosa-e-greenstream.html>

⁵⁶ LA VANGUARDIA. «Turquía extiende su zona económica marítima hasta aguas de Grecia», 5 de diciembre de 2020. Disponible en <https://www.lavanguardia.com/politica/20191205/472068972357/turquia-extiende-su-zona-economica-maritima-hasta-aguas-de-grecia.html>

⁵⁷ AA, Gasoducto mediterráneo oriental no debería ser posible sin consentimiento de Turquía, 05 de enero de 2020. Disponible en <https://www.aa.com.tr/es/mundo/-gasoducto-mediterr%C3%A1neo-oriental-no-deber%C3%ADa-ser-posible-sin-consentimiento-de-turqu%C3%ADa/1693318>

⁵⁸ BLOOMBERG. *Haftar is prepared to allow Libya to oil restart, US embassy says*, 12 de septiembre de 2020. Disponible en https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-12/haftar-prepared-to-allow-libya-oil-restart-u-s-embassy-says?cmpid=socialflow-twitter-business&utm_medium=social&utm_campaign=socialflow-organic&utm_content=business&utm_source=twitter#_blank

⁵⁹ En este sentido, resulta interesante consultar la colección de Cuadernos de Estrategia del Instituto Español de Estudios Estratégicos titulada «Energía y Geoestrategia»,

causalidad variable, resulta necesario no perder de vista esta cuestión en la génesis de los acontecimientos que se han desencadenado en Bielorrusia en agosto de 2020⁶⁰, nación por la que discurre el oleoducto *Druzhba*⁶¹ que, procedente de Rusia, se bifurca en este país para alcanzar Europa central y del este, o los tambores de guerra⁶² que han comenzado a sonar en el enclave de Nagorno Karabaj en septiembre de 2020, territorio en disputa, desde la caída de la Unión Soviética, entre Armenia y Azerbaiyán, aliadas de Rusia y Turquía respectivamente, en el Cáucaso, y territorio cerca del cual discurre una red de oleoductos y gasoductos que posibilitan⁶³, además de por otras vías, el tránsito de gas hasta Europa a través de Turquía.

Que casi todas las naciones que apoyan a cada una de las partes en Libia sean naciones grandes productoras de hidrocarburos o países de tránsito —con las ventajas económicas y geopolíticas que ello conlleva— constituye un factor más para explicar las alianzas y los apoyos prestados a las mismas, más allá de otros discursos y, obviamente, junto a otras cuestiones y elementos del juego de poder global.

La red de las arterias que surten de una parte significativa de la energía al planeta, los oleoductos y los gasoductos, es también objeto y sujeto de máxima importancia en esa pugna global. Y dado que sigue existiendo demanda, cada proveedor intentará asegurar «su» oferta, ya sea tendiendo nuevas líneas, ya sea circunvalando las de la competencia o, simplemente, y empleando normalmente a terceros o fuerzas delegadas, cortando las líneas del rival. Realpolitik, en su versión más dura, en estado puro.

cuya séptima entrega se realiza en 2020. Disponible en https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/e/n/energia_y_geoestrategia_2020.pdf

⁶⁰ LA RAZÓN. «¿Qué está pasando en Bielorrusia?». 10 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.larazon.es/internacional/20200810/Incpdee5ozedhibvr6pml6bxfm.html>

⁶¹ INTERNATIONAL ASSOCIATION OF OIL TRANSPORTERS. *Druzhba pipeline*. Disponible en <https://www.iaot.eu/en/oil-transport/druzhba-pipeline>

⁶² BBC.com, «Armenia y Azerbaiyán “al borde de la guerra”: la guerra del Alto Karabaj, el conflicto que dividió para siempre las dos naciones y que sigue vigente más de treinta años después», 3 de octubre de 2020. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54394452>

⁶³ S & P GLOBAL. «Factbox: Azerbaijan's oil and gas exports in spotlights as Nagorno-Karabakh conflict escalates», 30 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.spglobal.com/platts/es/market-insights/latest-news/natural-gas/093020-factbox-azerbaijans-oil-and-gas-exports-in-spotlight-as-nagorno-karabakh-conflict-escalates>

Y estas, entre otras cuestiones, motivan que Libia, cada vez en mayor medida, se convierta en una pieza de competición estratégica⁶⁴ en el tablero mundial.

¿Y la «comunidad internacional» que piensa de esto?

¿Comunidad internacional?

Las Naciones Unidas cuentan desde hace años con una misión activa en Libia, la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (*UNSMIL* por sus siglas en inglés), autorizada por resolución 2009⁶⁵ del Consejo de Seguridad de 16 de septiembre de 2011, misión no ejecutiva y con un carácter eminentemente político, cuya finalidad se establece para, entre otras cuestiones, asistir a la autoridades libias en la restauración del orden y del estado de derecho.

Ya existía un embargo total de armamento, desde y hacia Libia, decretado por la ONU en febrero de 2011 (Resolución 1970), disposición que se ampliaría con la Resolución 2292, que desde junio de 2016 autoriza a los Estados miembros a inspeccionar los buques en alta mar que sean sospechosos de violar el embargo de armas; sin embargo, y pese incluso a la nueva tregua declarada en agosto de 2020, se señala que un informe emitido por un panel de expertos, informe que no ha visto la luz por el bloqueo realizado al mismo por Rusia y China en el Consejo de Seguridad, expresa que el embargo es totalmente inefectivo⁶⁶, al continuar ambas partes en conflicto recibiendo armas⁶⁷. Y ello pese a los llamamientos del secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, para que se respete el embargo, pues «lo que está en juego»⁶⁸ es el futuro del país, así como también expresa que las

⁶⁴ MEGERESI, Tarek. *Geostrategic dimensionsofLibya'scivilwar*, 18 de mayo de 2020. Disponible en <https://africacenter.org/publication/geostrategic-dimensions-libya-civil-war/>

⁶⁵ NACIONES UNIDAS, Consejo de Seguridad, Resolución 2009 (2011), Documento S/RES/2009(2011), 16 de septiembre de 2011. Disponible en [https://www.undocs.org/es/S/RES/2009%20\(2011\)](https://www.undocs.org/es/S/RES/2009%20(2011))

⁶⁶ AP, *Russia, China block release of UN report criticizing Russia*, 28 de septiembre de 2020. Disponible en https://apnews.com/article/libya-china-archive-united-nations-russia-383b41a57355670312265c05672153e5#_blank

⁶⁷ THEGUARDIAN. «TurkeyandUAEopenlyflouringUNarmsembargotofuelwarinLibya», 7 de octubre de 2020. Disponible en <https://www.theguardian.com/global-development/2020/oct/07/turkey-and-uae-openly-flouting-un-arms-embargo-to-fuel-war-in-libya>

⁶⁸ AP NEWS. «UN chief urges Libya cease fire, warns its future at stake», 5 de octubre de 2020. Disponible en <https://apnews.com/article/africa-libya-summits-north-africa-berlin-726b0a3a38ab940eae6207e03eda2aad>

violaciones del embargo constituyen un escándalo y ponen en duda la veracidad de los que apuestan por el proceso de paz. El resultado es un tanto infructuoso.

Europa, la Unión Europea, si bien ha sido activa en tratar de poner fin al conflicto de Libia, así como en la financiación de actividades para intentar la estabilización del país, incluyendo el despliegue de misiones internacionales, ve sus posibilidades de acción limitadas por las diferentes posiciones de sus Estados miembros, cuyos intereses y políticas no son plenamente coincidentes, lo que ha generado falta de cohesión y, por tanto, impedido el diseño de una política común⁶⁹ y falta de liderazgo a la hora de lidiar con esta crisis.

Las posiciones distintas de Francia e Italia, el interés de Grecia —junto con Chipre e Israel— relacionado con la puesta en valor de las reservas de hidrocarburos descubiertas en el Mediterráneo oriental y con el tendido del gasoducto *EastMed*⁷⁰, que permitiría conectar los flujos de hidrocarburos por una nueva vía a la Unión Europea por el sur, generan diferendos en el seno de la Unión. Y esa falta de liderazgo en la gestión del conflicto de Libia, tan cerca de sus costas, ha impedido poner coto a la acción e intervención de terceros países y potencias que, ante el vacío de gestión y diplomático creado en la zona, han actuado en pro de sus propios intereses e instrumentalizado las divergencias entre los países europeos.

Por otra parte, Turquía está intentando rentabilizar la posibilidad de un acuerdo en Libia, dada su posición de extrema influencia sobre el *GNA*, para lograr una posición de ventaja frente a la Unión Europea⁷¹ en la búsqueda de nuevos acuerdos más beneficiosos para ella, tanto en el ámbito comercial como en la evitación de sanciones por las actividades que sus buques de prospección de hidrocarburos —y sus barcos de guerra— están realizando en la zona que, de manera unilateral e ilícita, han declarado como Zona Económica Exclusiva en el Mediterráneo oriental.

⁶⁹ MEGERESI, Tarek, y KUZNETSOV, Vasily. *The policies of european states and Russia on Libya*, FES, julio de 2020. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/moskau/16455.pdf>

⁷⁰ EL PAÍS. «Grecia, Chipre e Israel dan luz verde al plan del gasoducto en el mediterráneo oriental», 2 de enero de 2020. Disponible en https://elpais.com/internacional/2020/01/02/actualidad/1577973473_712560.html

⁷¹ THE GUARDIAN. «Turkey and Russia's deepening roles in Libya complicate peace efforts», 5 de octubre de 2020. Disponible en <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/05/turkey-and-russia-deepening-roles-in-libya-complicate-peace-efforts>

Ankara contempla a Libia como una de las claves para sus intereses en el Mediterráneo, empleando para ello una política de hechos consumados que le permita alcanzar una posición y un estatus tal que implique que la resolución de cualquier controversia en la región deba contar con su participación; además, exacerba las diferencias entre Francia e Italia⁷², consiguiendo de esta manera un alto grado de presión sobre la Unión Europea.

Se han conseguido, no obstante, ciertos avances. El 22 de septiembre de 2019, siete países (Estados Unidos, Reino Unido, Emiratos Árabes Unidos, Francia, Italia, Alemania y Turquía) emitieron un comunicado por el cual se indicaba que apoyaban exclusivamente como la única y legítima autoridad en carburante a la *NOC* (*National Oil Corporation*, la empresa estatal libia), con sede en Trípoli. Resulta significativo que tanto Emiratos Árabes Unidos —recordando que el *LNA* intentó vender petróleo empleando empresas con sede en Dubai— como Francia, que han apoyado a Haftar, han participado en dicho manifiesto⁷³. Todo ello acontece en el marco de un complejo panorama energético mundial, en el que el precio del barril del petróleo, ligado al consumo, a la capacidad de extracción y a las tecnologías energéticas alternativas, desde las «verdes» hasta el *fracking*, se emplea constantemente como arma geopolítica para impactar en las economías de los países rivales. Y ante el protagonismo creciente de Rusia y Turquía, la Unión alcanzó un acuerdo en Berlín el 19 de enero de 2020 que, entre otras cuestiones, acabaría desembocando en la activación de una operación marítima (*IRINI*)⁷⁴ para reforzar el embargo de armas existente decretado por las Naciones Unidas, si bien, como se ha expresado con anterioridad, con un éxito relativo.

⁷² WASILEWSKI, Karol. *Turkey's involvement in Libya*, The Polish Institute of International Affairs, Boletín nº 14 (1444), 30 de enero de 2020. Disponible en https://www.pism.pl/publications/Turkeys_Involvement_in_Libya

⁷³ THE ECONOMIST. «National Oil Corporation gets international backing», 25 de septiembre de 2019. Disponible en <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1628476146&Country=Libya&topic=Economy&subtopic=Forecast&subsubtopic=External+sector>

⁷⁴ CONSEJO EUROPEO. La UE pone en marcha la operación *IRINI* para aplicar el embargo de armas a Libia, 31 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/>

Pero la complejidad y la tensión sube en el Mediterráneo y Turquía amenaza a Grecia con declararle la guerra⁷⁵ si Atenas amplía sus aguas... tal y como han hecho Turquía y Libia. Y Grecia y Turquía son miembros de la OTAN, lo cual pone a la organización en una situación de extrema tensión y de despliegue de una intensa actividad política y diplomática para evitar el estallido de una conflagración regional.

Parece que la comunidad internacional entiende que se ha llegado a unos límites extremadamente peligrosos, por lo que intenta desescalar el conflicto a toda velocidad. De hecho, la Unión Europea impone, por primera vez, sanciones a empresas por vulnerar el embargo de armas, una turca, una kazaja y una jordana⁷⁶.

Libia —el conflicto y sus circunstancias— divide a la Unión Europea, divide a la OTAN⁷⁷, muestra el alto grado de inoperancia de las Naciones Unidas... aunque no se debe olvidar que las organizaciones internacionales no son más que lo que las naciones que las forman quieren que sean. Y Libia también muestra cómo un «conflicto tribal» puede devenir en un conflicto regional.

Conclusiones y prospectiva

Quizás se sepa como comienzan los conflictos (pues las razones por las que lo hacen no siempre resultan evidentes, al menos en los primeros momentos), pero, sin ninguna duda, lo que no se puede saber es cómo van a acabar.

Si además el terreno de disputa o en disputa inicial está conformado por un mosaico de lealtades, intereses, partes y facciones enfrentadas entre ellas, no es necesario aplicar el viejo dicho de «divide y vencerás». Ya se dividen ellos solitos.

⁷⁵ EUROPA PRESS. «Turquía amenaza con la guerra a Grecia si amplía sus aguas territoriales», 29 de agosto de 2020. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-turquia-amenaza-guerra-grecia-si-amplia-aguas-territoriales-20200829133328.html>

⁷⁶ ARABNEWS. «EU sanctions three firms for breaking Libya arms embargo», 21 de septiembre de 2020. Disponible en <https://www.arabnews.com/node/1737786/world>

⁷⁷ BAROUD, Ramzy. *As Washington retreats, Eastern Mediterranean conflict further marginalizes NATO*, Middle East Monitor, 7 de septiembre de 2020. Disponible en https://www.middleeastmonitor.com/20200907-as-washington-retreats-eastern-mediterranean-conflict-further-marginalises-nato/?_cldee=aWVIZUBvYy5tZGUuZXM%3d&recipientid=contact-cb22263faf9de911a97d000d3a233b72-6fae16fadd52405f8d68fc15b0f4bf84&esid=1303872c-a1f2-ea11-a815-000d3aab18bd

En ese panorama, resulta muy sencillo lograr que una facción pida apoyo, conseguir que alguien con poder respalde tu posición localista... aunque al final se puede estar vendiendo el alma al diablo, se puede generar una situación de conflictividad de un nivel muy superior al pretendido, en el cual las razones iniciales de las facciones que pidieron ayuda a los poderosos dejen de contar, al verse todos subsumidos en la vorágine de un conflicto de mucha mayor escala y entidad.

El grado de tensión es tal entre todos los actores ajenos enfrentados (entre «los otros») que la aparición de nuevas zonas de conflicto en Eurasia, así como la posibilidad de enfrentamientos directos entre teóricos aliados ha hecho saltar todas las alarmas a escala internacional y, por ello, además de las medidas a adoptar en cada una de esas zonas, quizás se haya decidido, como en cualquier incendio, intentar extinguir, en primera instancia, el foco del mismo —en este caso, Libia— como paso inicial para seguir desescalando, por medio de acuerdos y negociaciones, las tensiones y fricciones en otros puntos y ámbitos. Se trata de desactivar la «espoleta libia» en un Mediterráneo «ampliado» altamente inestable.

Quizás por eso, por esa potencial decisión de no poder posponer más la búsqueda de una solución —o al menos del fin de la fase armada— del conflicto libio se mantiene a mediados de octubre la tregua iniciada en agosto de 2020; quizás por eso se pueda estar planteando un cambio de figuras en Libia, Al Sarraj y Haf-tar, y quizás también por eso se esté intentando un reparto del poder, y del petróleo, que satisfaga, al menos en cierto grado, y al menos por un tiempo, a las partes libias, y así lograr también que el conflicto de los agentes externos retorne a los cauces de la diplomacia.

Cuando la guerra se convierte en «la guerra de los otros» se deja de ser dueño del propio destino, por las poderosas fuerzas que se ponen en juego, frente a las cuales solo la unión de todos los locales podría hacer de muro de contención.

Libia como concepto puede resultar ajeno a muchos libios, por la propia y muy reciente génesis y la realidad muy específica del país. Pero mientras ese concepto no sea único y generalizado, mientras la descohesión sea la norma, siempre habrá conflictos y siempre existirá quien, con promesas de ayuda, se convierta en la nueva figura que impone su voluntad.

Y así, de esta manera, se puede pasar de un conflicto cuasi tribal-local a otro regional-global, mientras los actores iniciales, que en estos casos siempre pierden, se lamentan, preguntándose «¿pero cómo hemos llegado a esto?», ¿cómo estamos metidos en «la guerra de los otros»?.

Quizás sea posible escarmentar en cabeza ajena. Quizás.

Cronología

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTOS
1953	Nace Libia como Estado independiente. Rey Idris I jefe del nuevo Estado.
1969	Golpe de Estado en Libia. Gadafi presidente.
1977	Gadafi establece la <i>Yamahiriya</i> como modelo de Gobierno.
2011	Primaveras árabes.
2011, febrero	Estalla primera guerra civil libia.
2011, 17 de marzo	CSNNUU autoriza uso fuerza en Libia.
2011, 19 de marzo	Comienzan ataques aéreos coalición internacional.
2011, 20 de octubre	Gadafi es asesinado. Acaba primera guerra civil libia
2012, 7 de julio	Elecciones. Nace <i>GNC</i> (Congreso Nacional General).
2014	Haftar acaudilla <i>LNA</i> (Ejército Nacional Libio). Comienza segunda guerra civil libia.
2014, 25 de julio	Elecciones para un nuevo órgano legislativo, el <i>HoR</i> (<i>House of Representatives</i>).
2014, 5 de noviembre	Las elecciones para el <i>HoR</i> son declaradas inconstitucionales.
2015, 17 de diciembre	Se alcanza el llamado Acuerdo Nacional Libio. Miembros del <i>GNC</i> y de la <i>HoR</i> firman un acuerdo y establecen el <i>GNA</i> (Gobierno de Acuerdo Nacional), con Al Sarraj como primer ministro.
2017, 17 de diciembre	Haftar declara nulo el acuerdo.

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	ACONTECIMIENTOS
2018, 28 de mayo	Conferencia de Paz de París. Sarraj y Haftar acuerdan nuevas elecciones. Nunca se celebraron.
2019, 4 de abril	LNA comienza el asedio de Trípoli.
2019, 22 de septiembre	Comunidad internacional reconoce como única compañía exportadora de petróleo a la NOC, controlada por el GNA.
2019, 27 de noviembre	El GNA y Turquía alcanzan acuerdo de extensión aguas territoriales y un acuerdo militar.
2020, 2 de enero	Parlamento turco autoriza envío fuerzas a Libia.
2020, 12 de enero	Representantes GNA y LNA se reúnen en Moscú para intentar poner fin al conflicto.
2020, 19 de enero	Conferencia de Berlín, la Unión Europea incrementa su compromiso para lograr el fin del conflicto.
2020, final de enero	LNA bloquea terminales petrolíferas.
2020, 31 de marzo	Unión Europea lanza operación naval IRINI.
2020, abril	Fuerzas del GNA rompen asedio Trípoli y expanden rápidamente la zona bajo su control.
2020, 20 de julio	Egipto autoriza el envío de tropas a Libia. Egipto marca «líneas rojas» en Libia.
2020, 17 de agosto	Turquía, Catar y GNA acuerdan incrementar cooperación militar.
2020, 21 de agosto	GNA y HoR firman alto el fuego, sin la presencia de Haftar.

En las tablas adjuntas a continuación, datos de 2020 salvo expresión contraria. Fuente CIA, *The World factbook*.

Tabla de indicadores geopolíticos				
		Libia	Turquía	Egipto
Extensión (km ²)		1.759.540	783.562	1.001.450
PIB en miles de millones de dólares		61,97 (2017 est.)	2.186 (2017 est.)	1.204 (2017 est.)
Estructura PIB	Agricultura	1,3 %	6,8 %	11,7 %
	Industria	52,3 %	32,3 %	34,3 %
	Servicios	46,4 % (2017 est.)	60,7 % (2017 est.)	54 % (2017 est.)

Tabla de indicadores geopolíticos				
		Libia	Turquía	Egipto
PIB per cápita (dólares)		9.600 (2017 est.)	27.000 (2017 est.)	12.700 (2017 est.)
Tasa de crecimiento PIB		64 % (2017 est.)	7,4 % (2017 est.)	4,2 % (2017 est.)
Exportaciones (en miles de millones de dólares)		18,38 (2017 est.)	166,2 (2017 est.)	23,3 (2017 est.)
Importaciones (en miles de millones de dólares)		11,36 (2017 est.)	225,1 (2017 est.)	59,78 (2017 est.)
Población		6.890.535 (julio 2020 est.) Nota: los inmigrantes representan algo más del 12 % de la población local, según datos ONU (2017)	82.017.514 (julio 2020 est.)	104.124.440 (julio 2020 est.)
Estructura de edad	0-14	33,65 %	23,41 %	33,62 %
	15-64	62,31 %	68,24 %	61,94 %
	Más de 65	4,04 % (2020 est.)	8,35 % (2020 est.)	4,44 % (2020 est.)
Tasa de crecimiento de la población		1,94 % (2020 est.)	0,45 % (2020 est.)	2,28 % (2020 est.)
Grupos étnicos		Bereberes y árabes 97 %, otros 3 % (egipcios, griegos, indios, italianos, malteses, paquistaníes, tunecinos y turcos)	Turcos 70-75 %, kurdos 19 %, otras minorías 7-12 % (2016 est.)	Egipcios 99,7 % otros 0,3 % (2006 est.)

Tabla de indicadores geopolíticos			
	Libia	Turquía	Egipto
Religiones	Musulmanes (oficial, casi todos suníes) 96,6 %, cristianos 2,7 %, budistas 0,3 %, hindúes <0,1 %, judíos <0,1 %, religión popular <0,1 %, sin afiliar 0,2 %, otros <0,1 % (2010 est.) Nota: los musulmanes no suníes incluyen a los locales ibadhi, <1 % de la población y a musulmanes extranjeros	Musulmanes 99,8 % (mayoritariamente suníes), otros 0,2 % (mayoritariamente cristianos y judíos)	Musulmanes 90 % (predominantemente suníes), cristianos 10 % (la mayoría coptos ortodoxos, e incluye a armenios apostólicos, católicos, maronitas, ortodoxos y anglicanos) (2015 est.)
Lenguas	Árabe (oficial), italiano, inglés (ampliamente entendido en las ciudades), bereber	Turco (oficial), kurdo, otras lenguas minoritarias	Árabe (oficial) 52,9 %, inglés y francés ampliamente entendido por las personas con estudios
Tasa de alfabetización de la población	91 % (2015)	96,2 % (2017)	71,2 % (2017)
Población bajo el umbral de la pobreza	Nota: sobre un tercio de los libios viven bajo el umbral de la pobreza	21,9 % (2015 est.)	27,8% (2016 est.)
Gasto militar % del PIB	Sin datos	1,89% (2019 est.)	1,2% (2019)

Capítulo octavo

La rebelión del coro y la normalización de la protesta en Iberoamérica

Andrés González Martín

Resumen

En la segunda década del siglo XXI las movilizaciones de protestas se han extendido por todas las regiones del mundo. No es fácil encontrar otro momento histórico en el que la calle haya tenido tanta influencia y en tantos sitios. Iberoamérica se ha convertido en el espejo de un mundo sacudido por el malestar. La «rebelión del coro» iberoamericano nace del desasosiego cotidiano de la precariedad ignorada. En la vida ordinaria arrastra una rebeldía latente, que cuando emerge desborda los cauces políticos de forma desarticulada.

La normalización de la protesta, como constante que agita continuamente la convivencia en Iberoamérica, se ha convertido en una manifestación de sospecha, no solo de desconfianza, y también de impotencia para inducir un cambio. Sospecha e impotencia frente a una estructura de poder que no ofrece soluciones a problemas reales ordinarios, que resultan ajenos al resto de quienes los padecen. Penurias cotidianas diferentes que afectan cada una solo a una parte, dejando indiferente al resto, que carga con las suyas propias.

Desde hace veintitrés años, cuando el «latinobarómetro» empezó a medir la opinión pública regional, nunca había habido una percepción de pérdida y retroceso tan grande en Iberoamérica

como ahora. Esta percepción se complica con otra añadida, Iberoamérica es la región con mayor nivel de desconfianza interpersonal del mundo. Las dos aprehensiones sociales predisponen, en tiempos difíciles, a una fragmentación y conflicto social prolongado difícil de superar. La concurrencia de factores puede terminar generando la tormenta perfecta.

Palabras clave

Iberoamérica, ola de protestas, revueltas sociales, nuevas tecnologías, medios de comunicación, redes sociales, fragmentación, desigualdad.

Abstract

In the second decade of the 21st century, protest mobilizations have spread to all regions of the world. It is not easy to find another historical moment in which the street has had so much influence and in so many places. Ibero-America has become the mirror of a world shaken by unrest. The Ibero-American «rebellion of the choir» is born out of the daily restlessness of ignored precariousness. In ordinary life it drags a latent rebellion, which when it emerges overflows the political channels in a disjointed way.

The normalization of protest, as a constant that continually agitates coexistence in Latin America, has become a manifestation of suspicion, not only of mistrust, but also of impotence to induce a change. Suspicion and impotence in the face of a power structure that does not offer solutions to ordinary real problems, which are alien to the rest of those who suffer them. Different daily hardships that affect each one only to one part, leaving the rest indifferent, who carry their own.

For 23 years, when the «Latinobarometer» began to measure regional public opinion, there has never been such a great perception of loss and setback in Latin America as now. This perception is complicated by another added, Ibero-America is the region with the highest level of interpersonal distrust in the world. The two social apprehensions predispose, in difficult times, to fragmentation and prolonged social conflict that is difficult to overcome. The concurrence of factors can end up generating the perfect storm.

Keywords

Ibero-America, wave of protests, social unrest, new technologies, media, social networks, fragmentation, inequality.

Introducción

Durante el siglo XX, las décadas de los sesenta, setenta y ochenta estuvieron marcadas por una ola de protestas con capacidad de remover los cimientos del equilibrio internacional, regional y local. Las manifestaciones en los Estados Unidos por los derechos civiles y contra la guerra de Vietnam cambiaron la percepción que los norteamericanos tenían de sí mismos, poniendo en marcha mutaciones revolucionarias que tardaron tiempo en ser aceptadas, posiblemente algunas todavía no han sido completamente asimiladas. Las graves tensiones raciales y la violencia de las protestas durante este año 2020 son una evidencia de la fractura interna que todavía existe.

En Francia, el «mayo del 68» provocó una ruptura de la continuidad del pensamiento europeo, que vino acompañada de un desacople generacional de los jóvenes, que no habían vivido las guerras mundiales, con sus padres y abuelos. La revolución islámica en Irán puso en marcha movilizaciones masivas contra el sha Reza Pahlaví y los Estados Unidos. En los ochenta serían en Europa las movilizaciones contra el despliegue de los misiles crucero, en Cisjordania y Gaza contra la ocupación israelí, en China en la plaza de Tiananmen y en la Europa del Este contra los caducos regímenes satélites de la Unión Soviética.

Las dos décadas siguientes, los noventa y la primera del siglo XXI, fueron más tranquilas. Las revueltas en las calles languidecieron. Por supuesto, no desaparecieron del todo pero en general su trascendencia fue menor. Durante la segunda década del nuevo siglo emerge una segunda ola de protestas. Las revueltas en las calles han vuelto a recuperar su anterior protagonismo y regresan como la natural continuación de la política por otros medios. En 2019, las movilizaciones de protestas se han extendido por todas las regiones del mundo. No es fácil encontrar otro momento histórico en el que la calle haya tenido tanta influencia y en tantos sitios.

El notable incremento de las movilizaciones populares a gran escala durante la década actual tiene mucho que ver con la revolución digital. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones permiten ampliar la libertad política, social y económica. En poco tiempo amplias redes de personas conectadas directamente pueden movilizarse para unirse a una protesta, sin necesidad de pertenecer a ningún tipo de organización

jerarquiza. Al mismo tiempo, en estas movilizaciones las nuevas tecnologías se convierten en soportes poderosos, sencillos y al alcance de todos para gravar imágenes y crear noticias.

Las cámaras de los móviles, combinadas con sitios en red como YouTube, crean nuevas posibilidades para expandir los efectos de un suceso y multiplicar su potencial movilizador. Los usuarios no son solo destinatarios pasivos de información, sino que pueden convertirse en periodistas, comentaristas, propagandistas y organizadores. Las nuevas tecnologías se convierten en poderosos difusores y amplificadores de emociones, con un valor instrumental revolucionario para promover y proyectar el descontento.

La acción colectiva en Iberoamérica tiene un perfil propio. En las tres últimas décadas del siglo XX y ahora durante el siglo XXI, las protestas sociales en la región habían consolidado un ámbito singular de actuación comunitaria con un marco más amplio que el exclusivamente político. Evidentemente, la política, como la piel de todo lo demás, intentó acoger la energía que agrupa las movilizaciones, intentando estructurarlas e incorporálas a un discurso previo como un elemento más, que otorga novedad, credibilidad, sensibilidad, emociones y nuevos protagonistas.

La dinámica de la acción colectiva en ocasiones es promovida por la dinámica política pero en Iberoamérica no necesariamente. En no pocas ocasiones, el flujo social en la región responde a causas profundas, que no están articuladas por las propuestas y debates políticos de ese momento. La desconexión como novedad entre los cauces institucionales, los partidos políticos, los sindicatos y otros elementos de participación constituidos con la actuación comunitaria, a diferencia del resto del mundo, no sorprende porque no es algo nuevo. La relevancia de los movimientos sociales «multicolores, multiformes y heterogéneos» de protesta en Iberoamérica es anterior a la que se desarrollará después en el resto del mundo¹. El resultado es un boom de bibliografía disponible, que trata de las movilizaciones sociales en la región desde finales de los años setenta².

Las Madres de Plaza de Mayo, las asociaciones de familiares de detenidos desaparecidos, los comités de vaso de leche en Perú, las ocupaciones de fincas, el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra, los comedores populares, los movimientos de mujeres,

¹ CALDERÓN, Fernando (1995). *Movimientos sociales y política: la década de los ochenta en Latinoamérica*. Siglo XXI Editores, Méjico.

² http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332006000200163

los grupos ecologistas, las acciones de grupos indígenas, en Argentina los piqueteros, en Chile los pingüinos, en Colombia los cocaleros, en El Salvador las maras, en Venezuela las guarimbas, los zapatistas y barzones en Méjico, el repaso no terminaría en un solo capítulo. Algunos tipos de protesta se hicieron populares en los países de la región. Las caceroladas, los cortes de rutas, los escraches, las fuñas o las marchas por la dignidad empezaron a ser un hábito iberoamericano que después se trasladó al resto del mundo. Además, desde hace décadas no pocos movimientos sociales iberoamericanos han incorporado reivindicaciones de identidad, reclamando una concepción alternativa de ciudadanía.

En el lejano 1984, José Nun escribió un artículo revisionista con la praxis marxista en Iberoamérica, titulado la «Rebelión del coro», en el que destacaba la relevancia del malestar de lo cotidiano, de la protesta desarticulada fuera de los cauces políticos³. La centralidad rebelde de la vida cotidiana en Iberoamérica hablaba sin ser esperada y escapaba de su lugar asignado en el coro, intentando ocupar un papel en el escenario. El original peso de pequeños y múltiples grupos reivindicativos ofrece un amplio repertorio de acciones colectivas propias de la región, que la tradicional lucha de clases marxista no había sabido movilizar. La cultura del continente se encargó de destruir el mito mesiánico de la política. La situación obligaba a constatar el fracaso del discurso grandilocuente de la lucha de la clase obrera y a adaptarlo a la realidad social del continente.

La crítica de la izquierda a la aplicación de la praxis clásica en Iberoamérica suponía una apuesta heterodoxa, que requería una diversificación del protagonismo político capaz de insertar a grupos oprimidos pero olvidados hasta el momento. La revisión es un reconocimiento del fracaso del centralismo democrático como método de planificación y conducción revolucionaria.

Octavio Paz, en 1950, reflexionado sobre el subconsciente mejicano nos colocaba delante de los límites de la libertad y de su ejercicio. «Nuestra actitud vital también es historia. Quiero decir, los hechos históricos no son el mero resultado de otros hechos, sino de una voluntad singular, capaz de regir dentro de ciertos límites su fatalidad»⁴. En el conjunto de Iberoamérica los límites

³ NUN, José (1984). *La rebelión del coro*. Punto de vista, número 20: «La izquierda, crisis de una cultura política». Catálogos SRL, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=3924>

⁴ PAZ, Octavio (2004). *El laberinto de la soledad*. Cátedra, Madrid.

de la fatalidad han sido más estrechos que en otras partes, pero las reacciones no han sido menos activas sino diferentes. Las reformas de fondo no terminaban de llegar, resultaban inabordables, y el malestar fue emergiendo de forma espontánea, sin mucha profundidad, por pequeños desajustes, de forma dispersa.

La protesta es un viejo mecanismo de participación en Iberoamérica, durante mucho tiempo el único. Desde la independencia la historia de la mayoría de las repúblicas iberoamericanas ha sido una historia de protestas en muchas ocasiones inaudibles. Existe una moral de la protesta en la identidad iberoamericana desde los inicios de su historia en estrecha vinculación con las movilizaciones sociales⁵. Con el paso del tiempo, el repertorio de acciones colectivas ha crecido⁶ y su resonancia ha demostrado que en ocasiones puede tener amplios resultados, si se sostiene en el tiempo, si provoca un impacto mediático nacional o internacional, si cuestiona la estabilidad política o del sistema o si viene acompañada de un cierto grado de violencia capaz de dotar a sus acciones de un simbolismo deslegitimador. Desde la otra parte, la protesta para el sistema y el orden político es un desafío habitual que con el tiempo se ha acostumbrado a gestionar.

Antecedentes

En Túnez, el gesto desesperado de un joven vendedor callejero de fruta y verduras puso en marcha un movimiento de protesta en el país, «La revolución del jazmín». La policía confiscó injustamente el puesto de venta a Mohamed Bouazizi, condenándole a una desesperada pobreza. Su decisión de inmolarsse provocó su muerte. Las inmediatas movilizaciones de protesta pusieron en marcha un proceso de cambio, que en solo diez días provocó la huida del presidente Ben Ali, que llevaba detentando el cargo durante veinte años.

El ejemplo tunecino puso en marcha la denominada «primavera árabe». Una primavera extraña que terminó provocando un golpe militar en Egipto, las guerras inconclusas de Siria y Libia, la desestabilización del mundo árabe y de Oriente Medio, el regreso de Rusia a la región como gran potencia, decenas de millares de muertos y millones de desplazados y refugiados.

⁵ https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682010000300003

⁶ <https://nuso.org/articulo/america-latina-y-los-movimientos-sociales-el-presente-de-la-rebelion-del-coro/>

En 2011, la revista norteamericana *Time* identificó como personaje del año al manifestante, por la importancia que otorgó a su papel en el mundo árabe⁷. En Europa, el periódico británico *The Times* eligió como personaje del año al fallecido joven tunecino Mohamed Bouazizi⁸. Hoy muchas de las personas que hacen referencia a aquellos movimientos de protestas los identifican como «las mal llamadas primaveras árabes». Los trágicos resultados no concuerdan con las falsas ilusiones iniciales que despertaron en gran parte de los analistas, expertos, informadores y en general en la opinión pública.

La atención por la evolución del mundo árabe se desvaneció rápidamente cuando pasaron las protestas. Las guerras en Libia y Siria parecían tener suficientes imágenes, datos y sucesos como para alimentar la curiosidad de los periodistas y los titulares de los periódicos sobre los asuntos de la región. El resultado era lo suficientemente interesante y dinámico como para perder el tiempo abordando en profundidad las motivaciones, implicaciones y resultados de las movilizaciones populares de 2011.

En cualquier caso, la revista *Time*, con su personaje del año en 2011, descubrió algo que se ha consolidado durante toda la década: el renovado protagonismo de las protestas y movilizaciones.

En 2013, Brasil se vio sacudida por una avalancha de protestas. El iniciador de la explosiva reacción fue la subida de las tarifas de transporte. Todo un clásico en el continente. Desde el «caracazo» de Venezuela en 1989, hasta las protestas en Chile de octubre de 2019, han sido muchas las ocasiones en que los disturbios y protestas comenzaron por un alza del precio de los transportes o del combustible. En esta ocasión Brasil se estaba preparando para celebrar la Copa Mundial de Fútbol y los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro, lo que suponía un esfuerzo de gasto público adicional importante con un reajuste de la distribución de los presupuestos.

Las protestas se extendieron por más de cien ciudades del país y no tuvieron carácter político partidista. No cuestionaban a la presidenta Dilma Rousseff, tampoco a ningún otro político en particular. Las quejas eran generales contra la situación y cada uno tenía sus motivos. El titular del diario «Folha de Sao Paulo» lo explicaba diciendo: «Miles salen a las calles contra todo». Se tra-

⁷ <https://time.com/3783718/person-of-the-year-2011-protesters-2/>

⁸ <https://www.thetimes.co.uk/article/person-of-the-year-737jwl9vmd5>

taba de un fenómeno más social que político. Una sensación de malestar general se expresaba en las calles⁹.

Unos años después, en Brasil las manifestaciones de 2015-2016 iban dirigidas contra la presidenta Dilma Rousseff y la corrupción política. Entonces, se realizaron varios estudios sociológicos sobre los perfiles de los manifestantes y sus motivaciones. Las manifestaciones se convocaron en más de doscientas sesenta ciudades de forma prolongada y sacaron a la calle a millones de personas.

En Porto Alegre las encuestas a los indignados señalaba la relevancia de las redes sociales en la convocatoria de la manifestación. El papel de las redes sociales fue fundamental. Un 66,5 % de los participantes dijeron que fue Facebook quien les proporcionó la información sobre la convocatoria y otro 24,8 % se informó por medio de otros sitios web. Este dato desde luego es sorprendente. Las redes fueron la voz de llamada a las concentraciones¹⁰.

Otro dato interesante es que casi el 80 % de los encuestados señalaban que las protestas no podían contar con la participación de los partidos y los políticos¹¹. Curiosamente, las movilizaciones sí tenían un objetivo político, provocar el cese de la presidenta Dilma Rousseff por medio del *impeachment*, que finalmente sería aprobado por el Congreso y el Senado en abril de 2016.

Los resultados de las encuestas realizadas en las manifestaciones en Brasilia confirman el carácter apartidista de los reproches de los concentrados. El Instituto Índex señalaba que el 71 % de los encuestados no manifestaba tener preferencia ni simpatía por ningún partido político. Incluso la propuesta de *impeachment* a la presidenta era ajena para la gran mayoría. Las manifestaciones masivas fueron convocadas principalmente por tres grupos virtuales de la sociedad civil con presencia en las redes sociales

⁹ <https://www.nuevatribuna.es/content/print/causas-de-las-masivas-manifestaciones-en-brasil/2013061913310393714>

¹⁰ <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2015/03/institutos-de-pesquisa-fazem-levantamentos-sobre-o-perfil-dos-manifestantes-em-porto-alegre-4719348.html>

¹¹ Los partidos políticos en Iberoamérica son las instituciones que menos confianza generan. En 2018, el «Latinobarómetro» publicaba en su informe anual que la aprobación de los partidos políticos había caído a un preocupante 13 %. La tendencia era claramente bajista. Dentro del panorama general, Brasil destaca por su nivel especialmente bajo, solo el 6 % de los brasileños confían en los partidos, siendo el país con menores niveles de confianza del continente. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

«Vem pra Rua, Movimento Brasil Livre y Revoltados Online»¹². Los resultados fueron las mayores concentraciones de la historia del país. Solo en São Paulo, en la avenida Paulista, el 12 de marzo se concentraron 1,4 millones de personas. Las estimaciones en todo el país oscilan entre los 3 y los 6,5 millones¹³.

Sin embargo, el carácter apartidista de la movilización no puede entenderse como una opción apolítica. Las perspectivas que intentan vincular las protestas exclusivamente con la crítica a un Gobierno, un partido, una institución o con los efectos electorales, restringen la visión de la política y de lo político e ignoran otro tipo de resultados, impactos y escenarios posibles. Sin una sensibilidad política más abierta y con más horizonte es imposible descubrir los efectos de las protestas. Muchas de las ramas y secuelas de estas acciones colectivas no se miden con los mecanismos políticos habituales en términos electorales o de desgaste del Gobierno¹⁴. En Brasil las acciones en la calle provocaron importantes impactos sociales, culturales y personales, que veremos replicarse con frecuencia en muchas de las movilizaciones que vinieron después.

El rechazo a los partidos políticos está vinculado con la frustración y la indignación que provocan directamente o por medio del descrédito al que han sometido a las instituciones. La corrupción

¹² Los organizadores de la protesta son tres colectivos minoritarios, no vinculados a ningún partido político, que se han visto sorprendidos por el éxito de las convocatorias, apoyada en el papel multiplicador de las redes sociales. El primero de ellos, «Movimento Brasil Livre», está compuesto por media docena de jóvenes de clase media alta e ideología liberal, que reclama la destitución parlamentaria de Rousseff. El segundo es «Vem Pra Rua», el más moderado, identificado con el mundo empresarial y financiero. En su manifiesto señala que fue creado «para dar voz al pueblo brasileño, que está indignado y cansado de no ser respetado por el Gobierno y por los políticos, que han degradado el Estado y robado nuestro dinero». El tercero «Revoltados On Line» nació en las redes diez años antes para protestar contra la pederastia.

Disponible en:

https://elpais.com/internacional/2015/03/17/actualidad/1426620385_776859.html,
https://www.elcomercio.com/app_public.php/actualidad/protestas-brasil-rousseff.html

¹³ <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,manifestacoes-em-todos-os-estados-superam-as-de-marco-do-ano-passado,10000021047>

¹⁴ <https://www.opendemocracy.net/es/2013-2016-polarizaci-n-y-protestas-en-brasil/>
Desde el punto de vista social, destacar la reconfiguración de los grupos sociales y la generación de nuevos encuadramientos sociopolíticos. Desde el cultural, se descubren cambios en la lógica de la movilización y en los mecanismos de relación e interacción del activismo. Asociados a ambos surge un impacto de carácter más biográfico, más individual. Se trata de un impacto subjetivo de las movilizaciones en la trayectoria vital de los activistas.

representó por amplio margen el principal problema identificado por los manifestantes. Más de tres de cada cuatro entrevistados acusaban a los partidos políticos de ser los principales responsables de la corrupción¹⁵. En las protestas se descubría con claridad una nueva orientación, donde el malestar ciudadano desbordaba cualquier cauce representativo. La mayoría de los participantes eran personas de clase media o identificada con esa posición.

Mirar a Venezuela es poner los ojos en uno de los países de la región donde se registran más protestas al año. Tan solo en 2014 se registraron 9.286 protestas, una cifra récord entonces en la historia del país. No solo aumentaron el número de protestas, aumentaron el número de personas que se movilizan, la conflictividad en torno a las protestas y un justificado malestar¹⁶.

En Venezuela durante las manifestaciones de la primavera de 2014, la noticia no era el número de personas concentradas en las diferentes convocatorias a lo largo del país; la noticia era el número de muertos, heridos y detenidos en la protesta. Ese año murieron 43 personas y hubo más de 878 heridos en los enfrentamientos, la mayoría consecuencia de la represión de las fuerzas de seguridad y los colectivos irregulares chavistas¹⁷. Según el informe de la Fiscalía General de la República fueron detenidas 1.854 personas, mientras que Amnistía Internacional eleva el número a 3.351¹⁸.

¹⁵ <http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/artigo/3-Dossie-Abril-2015-Mara-Telles1.pdf> «Uma primeira “novidade” a destacar é a organização não institucional desses grupos, que não foram liderados por «políticos tradicionais». Manifestantes foram às ruas pela indignação com a corrupção, que consideram o principal problema do país. Em geral, estão profundamente desencantados com os partidos políticos e desejam a cassação, a renúncia ou o impeachment da residente Dilma».

¹⁶ En 2014 Venezuela presentaba la inflación más alta del mundo, desde entonces ha conservado esa posición hasta hoy. La inflación provoca la caída de la cotización de la divisa venezolana, encareciendo las importaciones y provocando escasez. El resultado es un círculo vicioso retroalimentado. A los problemas de subidas de precios y escasez se añaden los altos índices de criminalidad y corrupción. El Gobierno desde 2004 dejó de proporcionar datos oficiales de homicidios. Distintas ONG trabajan solo con estimaciones. En 2014, el Observatorio Venezolano de la Violencia (OVV) estimaba una tasa de 82 asesinatos por cada 100.000 habitantes, siendo Venezuela el segundo país del mundo por tasa de homicidios, solo por detrás de Honduras.

¹⁷ *Infobae* en este artículo recoge los nombres y circunstancias de todos los fallecidos. <https://www.infobae.com/2015/02/12/1626403-uno-uno-estos-son-los-43-muertos-las-protestas-contra-el-regimen-maduro-venezuela/>

¹⁸ <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5312392015SPANISH.pdf> El informe de Amnistía Internacional detalla casos de muertes de personas en las que se involucra a personal de las fuerzas de seguridad o grupos armados progobierno que actuaron con la aquiescencia de las mismas, así como casos de tortura y otros malos tratos a personas detenidas y casos de detenciones arbitrarias. Durante el último año

Un fenómeno que aparece en Venezuela y merece ser considerado es el de la contramarcha organizada desde el oficialismo. Durante las manifestaciones de la oposición las organizaciones que apoyan al Gobierno promovieron marchas de rechazo. El objetivo era un intento de disputar la calle a la oposición. Las contramanifestaciones no es algo nuevo, pero no es común que sea el propio Gobierno quien las promuevan. El peligro de enfrentamiento civil existe.

Más grave todavía es la actividad de los colectivos, fuerzas paramilitares de apoyo al régimen chavista que se organizaron para apoyar el acceso al poder de Hugo Chávez y posteriormente para sostener el control de la calle. Los colectivos son el resultado de la derrota de las organizaciones violentas de extrema izquierda en Venezuela en los años ochenta. Los antiguos cuadros de mando de las organizaciones insurgentes se refugiaron en las universidades y organizaciones de carácter cultural. La izquierda universitaria, particularmente los jóvenes estudiantes, comenzaron a entender la necesidad de una nueva estructura menos jerarquizada y más horizontal. Los distintos grupos en la universidad comenzaron a adoptar una organización asamblearia, que ponía su atención en las demandas populares para dejar atrás el protagonismo del partido.

Los colectivos tratan de reunir distintas protestas cotidianas, oscuras y latentes para darles protagonismo. La horizontalidad y la diversidad de nichos capacitó a la izquierda venezolana más radical para ir más allá de la queja y sostener rebeliones a pequeña escala con una sintonía orquestada sobre la marcha, donde los menos favorecidos podían sentirse protagonistas del movimiento de cambio, sin necesidad de entenderlo. «Hay centenares de colectivos, con actividades de lo más variadas, todos con sus virtudes y limitaciones, estrategias y perspectivas distintas. Muchos se reclaman "colectivo" con orgullo, y sin embargo no saben de dónde nacieron y me temo que tampoco se lo preguntan, más allá de sí mismos»¹⁹.

Los colectivos son organizaciones populares de diferente naturaleza cultural, deportivo, político, social o paramilitar. El Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS) identifica a estos grupos populares armados como el principal instrumento del régimen

también se ha documentado hostigamiento e intimidación contra víctimas, sus familiares y sus representantes legales; al igual que ataques contra defensores de derechos humanos que denuncian estos graves hechos.

¹⁹ <https://www.aporrea.org/ideologia/a197566.html>

contra las manifestaciones de la oposición, que actúan con absoluta impunidad y en ocasiones colaborando con las fuerzas policiales para la represión de las protestas²⁰. En el mismo sentido, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como el Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura expresaron su especial preocupación por los 437 ataques de grupos armados paramilitares a manifestantes durante las protestas. Ataques agravados por la complicidad de las fuerzas del orden y por la absoluta impunidad de los agresores²¹. Realmente el problema de los colectivos y las comunas es singularmente grave porque constituyen un estado paralelo controlado por el chavismo.

Mientras tanto, frente a las agresiones, las barricadas, coloquialmente conocidas como *guarimbas*, se convirtieron en un mecanismo de defensa y protesta de la oposición. Pequeños grupos de personas, distribuidas en sus propios barrios al amparo de refugios próximos, levantaban barricadas a las que prendían fuego para cortar el tráfico en amplias áreas de las ciudades. Se pretendía de esta manera bloquear la entrada a los barrios de clase media de los colectivos y fuerzas de policía.

Más tarde, en las protestas de 2017, conocidas como la «primavera venezolana», los *guarimberos* dieron un salto de las barricadas de los barrios a las multitudinarias movilizaciones. Las *guarimbas* se organizaron para defender las marchas, formando pequeños grupos de vanguardia protegidos con escudos, cascos, mascarillas y pañuelos para ocultar la identidad de sus miembros. En Chile durante las revueltas de 2019 y 2020 hemos visto el mismo fenómeno, que allí adoptó el nombre de «primera línea».

Las *guarimbas* son grupos autónomos que se movilizan de forma independiente a los partidos de la oposición. «Algunos de ellos pueden sentir una afinidad por partidos políticos, pero no están afiliados ni forman parte de ningún grupo partidario. Las redes sociales se utilizaron como soporte de comunicación y de información para las convocatorias y coordinación de las *guarimbas*»²².

²⁰ Solo en Caracas hay 71 colectivos de carácter paramilitar que se convierten en una verdadera guardia revolucionaria del chavismo. Disponible en: <http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wp-content/uploads/2015/06/Informe-Manifestantes-en-la-mira-de-paramilitares.pdf>

²¹ <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2014/docs-es/anual2014-cap4venezuela.pdf>

²² <https://www.infobae.com/america/venezuela/2017/05/13/quienes-son-los-guarimberos-la-vanguardia-callejera-de-las-manifestaciones-contra-el-chavismo/>

Grupos como Anonymous²³ Venezuela se encargaban de difundir diariamente órdenes e información a los grupos de *guarimbas*, además de atacar las redes gubernamentales y de las instituciones con gran efectividad. El presidente Nicolás Maduro ante la intensidad de la respuesta de las *guarimbas* hizo un llamamiento a la intervención de los colectivos para desactivar sus acciones²⁴.

En 2014, Thomas L. Friedman escribió un artículo publicado en el *New York Times*, titulado «The people of the Square». El autor reconocía que las movilizaciones en el espacio público se habían convertido en un elemento más de control del poder, especialmente del Gobierno. La capacidad de presión de este actor político cada día más activo podía alterar tanto la política tradicional como la geopolítica. Las plazas y calles eran ocupadas por personas conectadas en red, en muchas ocasiones sin organizaciones intermediarias que estructuren sus reivindicaciones. La falta de interlocutores con suficiente representación generaba un problema de debate y negociación política, dificultando la posibilidad de encauzar institucionalmente las demandas²⁵. Pero en cualquier caso, la realidad descubría que los impactos de las sacudidas en las calles eran cada vez mayores, se estaba haciendo evidente que lo eran. Las nuevas tecnologías con su expansión habían llegado a gran parte de la población en todo el mundo, convirtiéndose en un soporte eficaz para establecer nuevos mecanismos de relación más amplios y de rápida movilización.

La novedad identificada a mediados de la década actual preocupaba. Por una parte, algunos pensaban que las protestas, al desbordar los cauces habituales de participación política, podían representar un desafío al orden constituido. Sin embargo, otros sostenían que la nueva situación reducía las posibilidades de conseguir cambios efectivos con movilizaciones tan dispersas. Moisés Naím expresaba la inutilidad del rugido del poderoso motor político de la calle porque su giro no está conectado a ninguna rueda que lo pueda mover en la dirección adecuada para alcan-

²³ El grupo Anonymous se define como un movimiento internacional de ciberactivistas, formado por un número indeterminado de personas que reciben ese nombre porque no revelan su identidad. Son anónimos. No hay líderes definidos y sus integrantes todos son iguales. No tienen una sede centralizada.

²⁴ «Llamo a todo el pueblo a hacer valer allí en su comunidad la orden del comandante Chávez: candelita que se prenda, candelita que apagamos con el pueblo organizado para garantizarle la paz al país». Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20140311/54402957109/que-son-las-guarimbas.html>

²⁵ <https://www.nytimes.com/2014/05/18/opinion/sunday/friedman-the-square-people-part-2.html>

zar cambios efectivos²⁶. Sin el deprimente trabajo diario de las organizaciones, los movimientos de protesta no pueden aprovechar la energía política que generan para promover verdaderas reformas.

The Guardian, cinco años después del comienzo de la mal llamada «primavera árabe», publicaba un artículo titulado «La primavera árabe ¿por qué las cosas salieron tan mal?»²⁷. El autor descubre algunas lecciones aprendidas en los sucesos de 2011. Especialmente reveladora es su crítica contra la tradicional percepción que reconoce en la resistencia civil, por su naturaleza, una superioridad moral frente al complejo ejercicio de dirigir la administración del Gobierno y sostener los canales políticos habituales en funcionamiento. Gobernar es extraordinariamente complejo y protestar no tanto. El análisis *a posteriori* de lo sucedido permite ir todavía más lejos. *The Guardian*, un periódico que sostiene desde hace muchas décadas una línea editorial identificada con la izquierda, reconoce, después de las imprevistas y dolorosas consecuencias de la revueltas árabes del 2011, que las protestas que no dispongan de un plan sostenible de Gobierno para el país son parte del problema no de la solución.

En la tercera ola de democratización, en los años ochenta, Samuel Huntington sostenía que los regímenes democráticos que han sido instituidos por actores populares de masas perduran rara vez. El argumento de autoridad tiene peso pero, en cualquier caso, es evidente que el éxito en principio no está garantizado, menos aún en esta segunda ola de protestas. Hoy, es todavía más complicado que en los años ochenta promover cambios democráticos con mecanismos de movilización en las calles por su menor estructuración, por su mayor heterogeneidad y por la ausencia de líderes destacados como antaño.

Podríamos añadir que en sociedades cada vez más fragmentadas los individuos pueden movilizarse por una acumulación de motivos heterogéneos y variables sin que exista otra razón fundamental que el malestar acumulado. Las posiciones sustantivas de los manifestantes son vagas, abiertas y son generalmente críticas con la situación. En no pocos casos pueden incorporarse elementos antisistema. Las protestas paradójicamente no se

²⁶ <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/04/why-street-protests-dont-work/360264/>

²⁷ <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jan/15/arab-spring-badly-wrong-five-years-on-people-power>

apoyan en un andamiaje ideológico y político. Son el resultado de demandas de dignidad, inclusión, reconocimiento y respeto. Los manifestantes pueden ser reconocidos como «rebeldes sin causa» pero enfadados con su situación y conscientes de su capacidad de atraer la atención por medio de sus revueltas²⁸.

El mundo académico empezó a estudiar pronto la segunda ola de protestas de la década actual. En 2013, la Iniciativa para el Diálogo Político y la Fundación Friedrich Ebert publicaron un completo informe, muy documentado, que descubría un cambio de tendencia. No solo era mayor el número de manifestaciones de protestas, sino que también se había producido un notable aumento del número de personas y de perfiles que se movilizaban en las calles. El cambio era especialmente significativo en los países más desarrollados y en Iberoamérica²⁹.

En 2015, un informe de Carnegie Endowment for International Peace volvía a insistir en que la tendencia observada en 2013 seguía reforzándose. El número de protestas aumentaba y cada vez tenían más consecuencias en los países donde se producían. A diferencia del año 2011, donde el fenómeno se concentraba en el mundo árabe, en 2015 las protestas se habían extendido por todo el mundo.

Las grandes manifestaciones que se prolongan durante meses no solo se producían en países democráticos. Los manifestantes cada vez estaban más decididos a afrontar las consecuencias de sostener el desafío y la actuación de las fuerzas de seguridad. En 2015, emergía ya la sensación de que algo importante estaba en marcha en la política global y que las protestas eran un reflejo de los cambios. Parecía entonces evidente que los ciudadanos exigían cada vez más de sus Gobiernos y que estaban dispuestos a movilizarse para alcanzar sus demandas³⁰. Todavía esta percepción no era general pero los investigadores habían descubierto que la calle se había convertido en un nuevo escenario de poder capaz de deslegitimar a cualquiera o a todas las instituciones — en Estados democráticos o no— con un discurso de impugnación estructurado por la gramática del desafío, en no pocas ocasiones violento³¹.

²⁸ <http://archive.battleofideas.org.uk/documents/RebelsWeb.pdf>

²⁹ <https://es.slideshare.net/fanetin/world-protests-20062013final>. Los datos de este informe señalan que el número de protestas en siete años se había multiplicado por cuatro.

³⁰ https://carnegieendowment.org/files/CP_257_Youngs-Carothers-Global_Protests_final.pdf

³¹ http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2020/DIEEE-A02_2020ANDGOM_Joker.html

El análisis de Carnegie Endowment for International Peace contaba con más evidencias. Por supuesto presentaba el debate de la operatividad y consecuencia de las movilizaciones. Acertadamente incidía en una dimensión identificada con anterioridad pero no tratada suficientemente, la heterogeneidad de las protestas. El hecho reconocido de la expansión global de las movilizaciones no significa que sus causas sean globales. Las protestas tienen una raíz local, por lo que la tentación, en la que muchos caen, de llegar a conclusiones generales radicales sobre lo que está sucediendo puede llevar a una visión distorsionada. El aumento de las protestas mundiales era en 2015 reconocida como una tendencia importante en la política nacional e internacional, pero se advertía conveniente ser prevenidos para determinar la naturaleza precisa y el impacto del fenómeno en cada caso.

Las movilizaciones de protestas están inevitablemente vinculadas con un conflicto, que los protagonistas en las acciones colectivas entienden no puede resolverse sin presión. El resultado de las protestas no puede predecirse pero un efecto con el que debe contarse es cierto grado de fractura social, que dependerá de la relevancia del cambio que se impulsa fuera del cauce institucional. Evidentemente, cuando los cambios doblan el pulso a la posición adoptadas por las instituciones se produce un descrédito añadido. El sistema no solo ha actuado injustamente, sino además carecen de la autoridad y poder legítimo para defender sus decisiones. Las movilizaciones, tanto si fracasan en sus propósitos como si lo consiguen, ponen en marcha mecanismos de polarización que no facilitan soluciones políticas convencionales.

Situación actual

En el mundo actual cualquier llamamiento de protesta utilizando las redes puede movilizar multitudes. En 2009, el sociólogo danés Anders Colding-Jorgensen, profesor de la universidad de Copenhague, puso en marcha un experimento para estudiar las redes sociales y su impacto social. Utilizando Facebook creó un grupo de protesta contra la demolición de la fuente de la cigüeña situada en la ciudad. Publicó incluso el calendario previsto para la demolición. En solo una semana el grupo contaba con más de 10.000 personas inscritas que se oponían a la demolición. La estatua de la cigüeña nunca nadie pretendió demolerla pero en

solo dos semanas 27.000 personas, a través de un grupo virtual, protestaban contra una decisión que nadie tomó³².

Fragmentación, desafección y desencanto estallan por todas partes o esperan en el subsuelo su momento de hacerlo, sin necesidad de que exista de por medio un movimiento sísmico de grandes dimensiones. El inicio puede originarlo cualquier cosa, un incremento del precio del transporte público o del combustible o del impuesto del tabaco o de las tasas de las autovías. El detonante no tiene que tener gran potencia explosiva. Cada vez es más frecuente que no haya relación racional entre la causa inicial y la potencia del despertar de las desaprobaciones.

Los ciudadanos de hoy se sienten cada vez más incapacitados para evaluar las decisiones políticas de los Gobiernos con su acelerada creciente complejidad. El resultado es una política donde el ciudadano no puede ejercer con eficacia y responsabilidad su función política, produciéndose, por una parte, frustración y, por otra, una banalización de los debates políticos que giran menos entorno a los contenidos y más entorno a las imágenes y sentimientos. Con el paso del tiempo la frustración y la banalidad se transforman en un oscuro resentimiento indignado, alimentado por la corrupción, la desigualdad y la deserción de las élites al renunciar a ejercer su papel.

Mientras tanto, la política del espectáculo, las campañas de imagen y los políticos seductores generan unas expectativas crecientes que poco tiene que ver con una evaluación completa de la realidad. La carga de frustración que genera el incumplimiento de las expectativas ficticias alimenta la tendencia de desencanche del hombre de la calle con los partidos políticos³³. Sorprendentemente surge una aparente contradicción, el avance del Estado del bienestar está asociado a un creciente malestar individual.

La individualización del malestar tiene un papel nuclear para los ciudadanos que deciden manifestarse para compartir con otros un sentimiento y una experiencia. La protesta se considera tam-

³² <http://copenhagen.lpsphoto.us/en/copenhagen-storkfontain>

³³ «Latinobarómetro 2018». «La confianza en los partidos políticos alcanza un promedio regional del 13 % en 2018. Los partidos políticos se encuentran en un momento especialmente negativo similar al que tuvieron en los años que precedieron la crisis asiática al final del milenio. El desencanto con la política ha llevado a la fragmentación de los partidos, a la crisis de representación y a la elección de líderes populistas. Estos datos dan cuenta de la crisis en que se encuentran los sistemas políticos de la región donde nadie es campeón». Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

bién como una ocasión de encuentro de «persona a persona», donde más importante que las motivaciones son los sentimientos compartidos. Paradójicamente, en sociedades con una creciente fragmentación y disolución del peso de la dimensión social, donde el aislamiento cada vez más es una realidad que acompaña a una multitud solitaria, los movimientos favorecen otras formas de relacionarse con los demás. Los nuevos militantes de la protesta buscan crear espacios de experiencia donde no existan relaciones de poder y de dominación. Con esto no está dicho todo, por supuesto que existe un sector más o menos amplio en cada situación relacionado con las viejas motivaciones de ejercicio del contrapoder en la calle, que pretenden desgastar y cuestionar las decisiones de las instituciones o a las propias instituciones pero cada vez este sector es menos nuclear.

Las movilizaciones en Iberoamérica impulsadas por la izquierda pueden ser tan desestructuradas como las de la derecha. No obstante, los movimientos revolucionarios o reformistas de la izquierda han instrumentalizado mejor la utopía y la imaginación. La ilusión de la construcción de un verdadero «Estado Comunal» o de una sociedad más abierta, inclusiva y participativa pueden con la acción colectiva convertirse en una prefiguración utópica necesaria para integrar las múltiples y fragmentadas piezas de la queja y el malestar. La utopía, no como un sueño imaginario sino como una acción crítica de las insuficiencias de la situación y reflejo de la voluntad de superarla, posee un valor antropológico imprescindible para superar la inercia, la parálisis y el cansancio.

Las movilizaciones en defensa de la democracia liberal se fundan también en una visión utópica que en muchas regiones, especialmente en Iberoamérica, está en crisis. Como en otras ocasiones, no pocos han identificado las protestas con una ola de cambios disruptivos, básicamente prodemocráticos, que son consecuencia de problemas propios de Gobiernos no democráticos. En este momento no es así. Cuba, Venezuela y Nicaragua siendo regímenes represivos y antidemocráticos no se enfrentan ahora mismo a grandes movilizaciones en las calles.

El impulso de las protestas en Venezuela de los años 2014 y 2017 se ha agotado del todo por el completo colapso de su economía y la impotencia de la oposición para destituir a Maduro. En Nicaragua quedan lejos los movimientos del 2018. Cuba sigue siendo un bastión inabordable del Partido Comunista que parece reprimir y gestionar mejor que nadie el malestar. La incertidumbre es el signo del momento, pero pudiera ser paradójico que los sistemas

más autoritarios, degradados y empobrecidos terminaran siendo los menos afectados por las protestas.

Venezuela es un caso singularmente importante en el continente y su revolución bolivariana ha inspirado a otros países. La fortaleza del chavismo frente a la avalancha de protestas y movilizaciones en las calles merece la pena analizarse. No pocos podrán criticar a la oposición al régimen por sus flaquezas, debilidades y desunión en momentos decisivos, seguro que no les falta razón, pero no es un argumento suficiente para entender el éxito de la resistencia del chavismo para conservar el poder frente a la avalancha de fracasos y quejas.

En el año 2017 las movilizaciones en las calles superaron el récord de 2014 con un total de 9.787 protestas. Las convocatorias fueron masivas, con mayor participación que nunca, más prolongadas y sostenidas en el tiempo, se extendieron por todos los Estados de la República y por las áreas rurales, la participación de las clases populares aumentó notablemente y su repercusión internacional fue mayor. En los siete primeros años de la década actual, el OVCS³⁴ ha documentado 47.072 acciones en las calles en todo el país, lo que equivale a un promedio de 6.700 conflictos al año. Ahora bien, los datos más importantes son las víctimas. La OEA denunció que la represión había asesinado a 130 venezolanos y herido a 16.000 personas en las manifestaciones, también denuncia la existencia de 645 presos políticos³⁵. El informe de la OEA sobre la crisis en Venezuela pone negro sobre blanco. «El Régimen ha respondido a las protestas en todo el territorio nacional con represión y terror»³⁶.

Desde las masivas manifestaciones de 2014 el Gobierno de Maduro reforzó el sistema represivo asociándolo a la doctrina de segu-

³⁴ Observatorio Venezolano de la Conflictividad Social.

³⁵ El OVCS contabiliza en su informe anual 160 asesinatos en manifestaciones en el mismo periodo por acción de funcionarios del Estado o de civiles armados.

³⁶ http://www.oas.org/documents/spa/press/OSG-445CUARTO-INFORME-VENEZUELA-SPANISH.pdf?utm_source=OAS+Press+Subscription+List&utm_campaign=c6f64d43bf-EMAIL_CAMPAIGN_2017_09_25&utm_medium=email&utm_term=0_c0f6eeace4-c6f64d43bf-415768965

«La ruptura del orden constitucional y democrático por parte del régimen se ha erigido sobre una estrategia sistemática de violación de los derechos humanos, en un proceder propio de los regímenes autoritarios o dictatoriales. El Gobierno ha negado al pueblo venezolano el derecho a la vida, a la integridad física y a la libertad de reunión y asociación, aunque estos derechos estén establecidos en la Constitución y en el derecho internacional. El Régimen ha respondido a las protestas en todo el territorio nacional con represión y terror».

ridad nacional. Para dar respuesta a lo que el Régimen entiende como un problema de seguridad nacional, se aprobó el Plan Cívico-Militar Zamora³⁷. El Plan Zamora institucionaliza la actuación conjunta de fuerzas militares, fuerzas milicianas y civiles armados en funciones de control de orden público o en cualquier otro ámbito de interés, consolidando la actuación represiva de fuerzas militares, policiales, servicios de inteligencia del Estado, milicias populares, colectivos paramilitares y grupos de choque. Entre los meses de abril y julio de 2017 se registraron acciones violentas de colectivos paramilitares en al menos 523 protestas. En la mayoría de las intervenciones de los colectivos hubo heridos de bala y en algunos muertos. A medida que se agudiza la crisis social en Venezuela la actividad de los colectivos armados ha ido aumentando y en ocasiones actúan conjuntamente con las fuerzas policiales o militares. OVCS apunta la posibilidad de que algunos colectivos estén utilizando uniformes de la Policía³⁸.

Hoy en 2020 en Venezuela no funciona nada, todo está en ruinas. La población intenta sobrevivir en medio de la miseria. Cinco millones de venezolanos han escapado del país. En los tres últimos años la multitud de crisis que padecía el país se han acentuado. Ningún país iberoamericano y pocos del mundo han visto en el último lustro un mayor deterioro de su realidad en todos los ámbitos. Venezuela cosecha una avalancha acumulada de malas noticias desde hace años.

La hiperinflación alcanza una magnitud inabordable³⁹. El sistema sanitario, el educativo, la seguridad ciudadana y el conjunto de servicios que debe prestar el Estado han colapsado. Prácticamente el 90 % de la población vive en la pobreza. El salario mínimo es algo menos de 1 dólar mensual, el más bajo de Iberoamérica por debajo de Cuba o de Haití. Cerca de 8 millones de venezolanos deben contentarse con un sueldo de 0,92 dólares al mes⁴⁰, que se completaría con el bono de alimentación para no llegar a los 2

³⁷ Definido como «un plan estratégico conjunto para responder a posibles eventos adversos o intervención extranjera que ponga en riesgo la seguridad del país».

³⁸ <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/tendencias-de-la-conflictividad/conflictividad-social-en-venezuela-en-2017>

³⁹ La inflación en los primeros ocho meses del año 2020 se ubica en 1.079,67 %, según datos del Parlamento. El Banco Central dejó de publicar cifras oficiales.

⁴⁰ El salario mínimo diario de los venezolanos es de 0,03 dólares, un 98 % por debajo del mínimo que establece Naciones Unidas como el umbral de miseria. En Venezuela al menos 8 millones de personas viven por debajo del umbral de la miseria, no estaríamos contando a las personas del entorno familiar que dependen del salario que reciben las personas con el sueldo mínimo o la pensión mínima.

dólares. Esta renta mensual no alcanza para comprar un cartón de huevos⁴¹. Desde la llegada de Maduro al poder Venezuela ha perdido dos terceras partes de su PIB⁴².

La producción de petróleo no ha dejado de disminuir. Venezuela produce ahora solo un 12 % del petróleo que producía antes de llegar Hugo Chávez al poder⁴³. En mayo de 2019, un huevo en Venezuela costaba lo mismo que 93 millones de litros de gasolina. Sin embargo, con el precio del combustible más bajo del mundo y con las mayores reservas de crudo llenar un depósito es una tarea casi imposible.

A la grave crisis humanitaria venezolana se añade la crisis de legitimidad política de Nicolás Maduro como presidente de Venezuela. Maduro, violentando la Constitución, controla el poder judicial, el legislativo y el Consejo Electoral Nacional (CNE), que en varias ocasiones ha manipulado las fechas y condiciones de las convocatorias electorales y después ha adulterado los resultados⁴⁴.

El grupo de Lima, la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Brasil, Suiza, Australia, Nueva Zelanda, Japón, Corea del Sur y hasta un total de 65 Estados no reconocieron los resultados de las elecciones presidenciales de mayo de 2018 por los graves fraudes e irregularidades documentados. Consecuentemente, según establece la Constitución Bolivariana de Venezuela, el pre-

⁴¹ <https://www.dw.com/es/salario-m%C3%ADnimo-en-venezuela-092-d%C3%B3lares/a-55127544>

⁴² https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/10/01/economia/1601562600_919713.html

⁴³ En los meses de verano de 2020 no llegó a los 400.000 barriles diarios de petróleo. Es posible que en menos de un año PDVSA deje de estar en condiciones de bombear petróleo. La producción de petróleo de Venezuela se mantuvo a un nivel históricamente bajo, en 339.000 barriles por día, retrocediendo a los niveles de producción de 1934. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2020/08/13/la-produccion-de-petroleo-en-venezuela-continua-estancada-en-niveles-de-1934/>

⁴⁴ El control gubernamental de las actuaciones del TSJ ha sido un activo valioso para anular las acciones de la oposición y del poder legislativo. La actual composición del TSJ está marcada por los métodos inusuales utilizados para designar a sus treinta y dos magistrados¹⁰. El nombramiento de los nuevos magistrados a las diferentes salas del Tribunal Supremo de Justicia ha sido considerado como una violación de las normas constitucionales y legales, no solo por la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) sino también por la fiscal general del Estado y por la oposición chavista a Maduro.

Una gran parte de la comunidad internacional no ha reconocido a la ANC como órgano con autoridad y legitimidad democrática; algunos de los más destacados son la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, la Internacional Socialista, los Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Alemania, Canadá, Brasil, Méjico, Argentina, Chile, Colombia y España.

sidente de la Asamblea Nacional reconoció vacante el cargo de presidente y asumió su función constitucional como presidente encargado. En un Estado no puede haber dos presidentes. De la misma manera, en un Estado no puede haber dos Asambleas Nacionales, es decir dos poderes legislativos enfrentados como viene sucediendo desde 2017. En Venezuela vemos que todo es posible pero solo dentro de un marco de grave conflicto.

Mientras que la economía venezolana colapsaba completamente desde que Nicolás Maduro llegó al poder, la economía de Bolivia creció durante los Gobiernos de Evo Morales a una media de un 4,8 % anual, siendo un modelo de Gobierno de izquierdas capaz de sostener el crecimiento, la estabilidad económica y la reducción de la pobreza. Las licencias políticas de Evo Morales, siendo graves, son insignificantes comparadas con las continuas y sistemáticas violaciones constitucionales del régimen de Maduro.

Evo Morales no solo gobernó el país durante catorce años, sino que lo refundó. No ha sido un presidente más en la historia de Bolivia. Ser el primer presidente indígena del país le ha otorgado un plus de autoridad por su valor simbólico y casi mítico. Imitando a Hugo Chávez, durante su primer mandato, Morales impulsó la aprobación de una nueva Constitución, que cambiaría el nombre del país. Nace de esta manera el Estado Plurinacional de Bolivia, que pretende reflejar con su nuevo nombre la diversidad comunitaria.

La nueva Constitución establecía, como la de los Estados Unidos, un número máximo de dos mandatos presidenciales, pero Evo Morales no respetó esta limitación. El segundo mandato de Evo Morales, que finalizaba en enero de 2015, debía ser el último. Sin embargo, en abril de 2013, la Corte Suprema resolvió que la aprobación de la Constitución suponía una puesta a cero del contador, por lo que el primer periodo del presidente no contaba. La decisión del presidente Morales de presentarse a un cuarto mandato era más difícil de resolver. Para desbloquear la situación decidió poner en marcha una reforma constitucional que habilitase su candidatura. El cambio precisaba una victoria en el referéndum del 21 de febrero del 2016, pero la propuesta que le hubiese permitido poder presentarse a la reelección presidencial fue derrotada.

En ese momento, habiendo perdido el referéndum, fue el Tribunal Constitucional Plurinacional quien decidió capacitar a Evo Morales para presentar su candidatura a una cuarta reelección. Luego

llegarían las elecciones del 20 de octubre de 2019 acompañadas de probadas irregularidades y manipulación de datos. La noche electoral cuando estaba computado el 83 % de los votos estaba claro que sería necesaria una segunda vuelta. En ese momento, el sistema dejó de funcionar y se suspendió la afluencia de datos. Una vez recuperada la normalidad se había producido un inesperado vuelco del voto que concedía a Evo Morales directamente su cuarto mandato como presidente⁴⁵.

En Bolivia el clima de descontento fue general, comenzando una oleada de protestas que provocó enfrentamientos entre partidarios y detractores del presidente Morales. El escándalo, la presión de la calle, los enfrentamientos civiles violentos y las dudas de los militares y fuerzas de seguridad obligaron al sector oficialista a aceptar una investigación en los comicios por parte de la OEA.

La auditoría resultó devastadora para el Gobierno. La OEA identificó en un informe detallado una abrumadora acumulación de irregularidades en las elecciones⁴⁶. El informe de la OEA se hizo

⁴⁵ El hecho no debería sorprender ni escandalizar demasiado a nadie porque no es la primera vez que se emplea este método en la región. Un conocido ejemplo, de entre los muchos a los que podríamos recurrir, son las elecciones presidenciales mejicanas de 1988, donde también se produjo una caída del sistema. El escándalo todavía está vivo en el recuerdo de los mejicanos. Cuando Cuauhtémoc Cárdenas, del Frente Democrático Nacional, iba ligeramente por delante en los escrutinios, el sistema informático dejó de funcionar. Una vez restaurado el cómputo de datos sorprendentemente puso por delante el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, a quien la Comisión Federal Electoral concedió la victoria con más de la mitad de los votos. Por supuesto hubo protestas pero no suficientes para alterar la supremacía del PRI que llevaba cincuenta años gobernando.

⁴⁶ Elecciones generales en el Estado Plurinacional de Bolivia, 20 octubre 2019, informe final de la OEA. «Las manipulaciones e irregularidades señaladas no permiten tener certeza sobre el margen de victoria del candidato Morales sobre el candidato Mesa. Por el contrario, a partir de la abrumadora evidencia encontrada, lo que sí es posible afirmar es que ha habido una serie de operaciones dolosas encaminadas a alterar la voluntad expresada en las urnas.

La noche de la elección, el tribunal electoral interrumpió de manera deliberada la transmisión de resultados. Todos los análisis del equipo técnico permiten determinar que la paralización del sistema TREP no fue un accidente ni una decisión basada en fundamentos técnicos. Fue simplemente una decisión arbitraria, cuyo propósito incluyó la manipulación de la infraestructura informática.

Cuando el sistema reanudó su funcionamiento, al día siguiente, apareció en escena un servidor oculto, no declarado y no controlado ni por la empresa auditora ni por el personal técnico del órgano electoral. A través de él se procesó información restante del TREP correspondiente a más de 1.400 actas. Este segundo servidor no apareció en ningún informe hasta que la auditoría de la OEA lo desveló a través de los estudios periciales». Disponible en: [https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Analisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20\(OSG\).pdf](https://www.oas.org/es/sap/deco/informe-bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Analisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20(OSG).pdf)

público en la madrugada del domingo 10, ese mismo día por la noche Evo Morales presentaba su renuncia. Los hechos se produjeron de manera tan acelerada que sorprendió y asombró a los bolivianos. Por la mañana renunciaron a sus cargos alcaldes y gobernadores, todos miembros del Movimiento al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP). El presidente de la Cámara de Diputados, Víctor Borda, y el ministro de Minería, César Navarro, renunciaron a sus puestos a mediodía. En menos de tres horas siguieron su ejemplo el vicepresidente Álvaro García Linera, la presidenta del Senado Adriana Salvatierra, el primer vicepresidente del Senado, Rubén Medinaceli, la ministra de Salud, Gabriela Montaña, y un alto número de altos cargos y funcionarios militantes del MAS. El resto de los ministros renunciaron entre la noche del domingo y el lunes. El presidente ese mismo domingo tuvo que abandonar la capital y permanecer en paradero desconocido por seguridad.

Muchos ciudadanos vieron con incredulidad la caída de un presidente que lideró con fuerza y éxito relativo durante casi catorce años. Sobre todo cuando su popularidad seguía siendo alta. La OEA nunca puso en cuestión la victoria de Evo Morales en las elecciones. Las irregularidades y manipulaciones que denunció se hicieron al final del recuento para evitar la segunda vuelta en las presidenciales⁴⁷. La renuncia de Evo Morales provocó un estallido de alegría en las nueve capitales de departamento de Bolivia, donde se produjeron manifestaciones masivas para celebrarlo. Alguien desde fuera podría haber pensado que la selección boliviana de fútbol había ganado el mundial⁴⁸.

Podemos plantearnos por qué en una Bolivia relativamente estable y próspera en tan poco tiempo es derrocado un presidente mientras que en Venezuela, mucho más convulsa, completamente arruinada, con su tejido productivo destruido, con una crisis humanitaria inimaginable, con más violencia política, con índices de homicidios disparados y con un régimen político más corrupto y autoritario, Maduro sigue ejerciendo la presidencia de facto. La razón más importante de la caída de Evo Morales fue la falta de apoyo de las Fuerzas Armadas y de la Policía.

La huelga de la Policía, que se encerró en sus cuarteles negándose a reprimir las manifestaciones de la oposición contra el fraude

⁴⁷ https://www.clarin.com/mundo/caida-evo-morales-asombrosamente-rapida_0_QahV7TUS.html

⁴⁸ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50369434>

electoral, fue el primer paso el 8 de noviembre. En la Paz la guardia presidencial, que se había enfrentado a los manifestantes que protestaban contra Evo Morales, decidió abandonar sus puestos para unirse a la protesta. Las Fuerzas Armadas manifestaron que no reprimirían al pueblo actuando contra las concentraciones. El día 10 de noviembre, cuando se conoció la auditoría del proceso electoral de la OEA, el comandante general de las Fuerzas Armadas, general Williams Kaliman, y el comandante de la Policía, general Yuri Calderón, sugirieron al presidente que renunciara para evitar más violencia⁴⁹.

En Venezuela, el presidente Juan Guaidó en reiteradas ocasiones animó a las Fuerzas Armadas a desoír las órdenes de un presidente ilegítimo como Maduro. Sin embargo, los militares se negaron a atender la petición. Las Fuerzas Armadas venezolanas han recibido un continuo adoctrinamiento político desde que Chávez llegó al poder. Los ascensos y destinos han estado relacionados desde el primer momento con la lealtad al comandante en jefe y al movimiento bolivariano. Por otra parte, la contrainteligencia del régimen, adiestrada por instructores cubanos, ha actuado como cortafuegos eficaz contra cualquier movimiento disidente dentro de los ejércitos durante muchos años. Chávez y en mayor medida Maduro han otorgado una atención especial, privilegios, poder e inmunidad a las Fuerzas Armadas, que como institución ha llegado a asimilar que su futuro está ligado al chavismo.

En Iberoamérica después de la Iglesia son las fuerzas armadas la institución que más confianza genera en la población. No es casual que sea precisamente Venezuela el país de la región donde sus militares despiertan menor apoyo, a mucha distancia del valor medio. Las Fuerzas Armadas de Bolivia, por el contrario, han sabido conservar un grado de autonomía institucional suficiente para entender que por encima de las órdenes están las leyes.

Algunos analistas estaban convencidos de que el colapso económico de Venezuela acabaría conduciendo a un cambio político, se equivocaron. Chile y Bolivia podrían verse como el caso contrario. Sin embargo, tanto uno como otro se han visto sacudidos por movimientos de protesta con destacados efectos políticos.

Chile desde el 18 de octubre de 2019 ha vivido multitudinarias protestas y actos de extrema violencia durante seis meses. Las

⁴⁹ <https://www.lavanguardia.com/internacional/20191110/471503335397/militares-y-policias-piden-a-evo-morales-que-dimita-para-pacificar-el-pais.html>

protestas y la violencia solo cesaron por la llegada de la pandemia provocada por el COVID. Viendo lo sucedido, parece que no falta razón a quien piensa que el desarrollo favorece la aparición de una clase media con expectativas que no se han visto satisfechas. En Venezuela, la lucha del día a día por la supervivencia absorbe las energías de la gente y todas las demás cuestiones pasan a un segundo plano. La destrucción es tan completa que ni siquiera quedan fuerzas para protestar⁵⁰.

Los resultados de las elecciones en Bolivia en octubre de 2020 no son tan sorprendentes como cabría esperar después de la caída de Evo Morales. La candidatura de Evo Morales para renovar un cuarto mandato como presidente, desoyendo el referéndum de 2016 y la constitución política, y catorce años de gobierno autoritario han tenido que ver con el desgaste de un líder. El MAS, partido de Evo Morales, con un nuevo liderazgo y un perfil más moderado ha sido capaz de obtener un éxito rotundo. Luis Arce no despierta el recelo de su antecesor y el rechazo contra Evo, que prometió regresar a Bolivia inmediatamente después de la victoria del MAS. El partido está buscando el momento oportuno para que regrese. Mientras tanto, Evo ha decidido volar a Caracas para celebrar la victoria de su partido con Maduro lejos de Bolivia⁵¹.

En esta ocasión, en otras anteriores y cada vez con más frecuencia, la identidad de una masiva agregación de individuos disconformes está huérfana de proyectos comunes y necesita construirse sobre un rechazo. La oposición boliviana ha perdido la oportunidad de construir un discurso de unidad capaz de estimular a los electores. La oportunidad la han perdido. En Venezuela, en circunstancias más duras también, podríamos decir algo parecido. La unidad de la oposición contra el chavismo está siempre en entredicho y bajo sospecha. Juan Guaidó tuvo una ventana de oportunidad, pero todo parece indicar que se ha cerrado.

El anti es el elemento esencial de las nuevas filaciones, forjando de esta manera pequeñas comunidades desarticuladas capaces de encontrarse y colaborar solamente cuando se activa el conflicto. Un conflicto contra una concepción del otro, que dificulta cualquier negociación, en tanto que no tiene solo que ver con unos hechos o circunstancias, sino con una autoafirmación de la propia voluntad de rechazar. El resultado es un choque cerrado en un

⁵⁰ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50382468>

⁵¹ <https://www.elmundo.es/internacional/2020/10/24/5f93b99cfdddf7d8b459f.html>

bucle, por mucho que se intente apelar al diálogo. Evo Morales tenía que marcharse para que el MAS pudiera ganar las elecciones tranquilamente y sin hipotecas. El rechazo que generaba era demasiado fuerte.

En Chile las esperanzas están puestas en el proceso constituyente que permitiría a la nación dotarse de un nuevo contrato social más inclusivo. Sin embargo, no está claro que una redacción de una nueva Constitución termine con las protestas, incluso sería posible que las agrave. La desconexión de la calle con los partidos es alta. La confianza institucional ha caído. La protesta tiene un componente emocional de rechazo y malestar que no se disuelve con promesas. El proceso constituyente solo podría darse por cerrado después del referendo de salida previsto para el primer semestre de 2022. Los próximos dos años muchos competirán por utilizar la calle para hacer llegar su voz a los constituyentes.

Mientras tanto, Chile seguirá atrapada en «la trampa de los países de ingreso medio». No es un país que pueda competir con los bajos salarios de los países pobres, pero tampoco puede competir con la generación de valor añadido de los más desarrollados. Una nueva Constitución no puede cambiar la estructura económica de un país, su potencial de innovación, el desarrollo tecnológico de sus empresas, la creación de capital humano, la rentabilidad de las inversiones y el incremento de los puestos de trabajos. Mientras se discute cómo empezar a escribir una nueva Constitución en un papel en blanco, las expectativas podrían, con más razones que antes, frustrarse por el estancamiento de los esperados avances sociales y económicos con el cambio político.

Papel de los actores externos. 1659

La prensa internacional tiene un especial protagonismo al actuar como amplificador o filtro de las movilizaciones. Simultáneamente, intenta proporcionar a la opinión pública las claves que dan sentido al malestar que hay detrás. Las noticias relacionadas con protestas masivas y prolongadas en la calle, asociadas a acciones de respuesta policial y violencia, son especialmente atractivas para los medios de comunicación por la fascinación y el impacto de las imágenes obtenidas por lo sencillo que puede ser construir un relato.

Son también una interesante oportunidad para los expertos que compiten por ocupar el foco de atención mediática. Movimientos

de gran intensidad, que sorprenden a los propios Gobiernos, aparatos de inteligencia, fuerzas de orden público y a la propia sociedad que los protagoniza, difíciles de entender por su compleja espontaneidad, que desbordan las capacidades de respuesta en sistemas asentados, rápidamente son analizados y aparentemente entendidos desde el exterior con una aparente clara apreciación de los acontecimientos.

En el exterior, los creadores de opinión tienden a considerar que todo lo que sucede en países desconocidos puede sobrentenderse y se deciden a adivinar desde su propia óptica⁵². Los manifestantes que protestan se convierten automáticamente en héroes, sin ningún tipo de consideración sobre sus motivaciones, acciones y consecuencias.

Acertadamente señala Boaventura de Sousa Santos⁵³, «Los paradigmas convencionales, de raíz eurocéntrica, trasladan al análisis de los fenómenos colectivos ciertas presuposiciones acerca de la naturaleza y la agencia humana individual consideradas como universales. Las concepciones estrechas de la racionalidad de estos paradigmas no permiten valorar adecuadamente las diferentes lógicas temporales y organizacionales, el papel de la espiritualidad o las complejas relaciones entre ciudadanía y subjetividad, y entre espacio público y vida cotidiana»⁵⁴.

El mundo académico sigue en general la misma línea que los medios. Tiende a considerar que las protestas en la calle son una forma de reaccionar a un sistema represor. El perfil del manifestante no se analiza sino someramente. No se evalúan suficientemente las posibilidades reales de acción ni tampoco la evolución y tendencia del país. Por definición, toda protesta es un movimiento de liberación que está asociado a una legítima aspiración

⁵² «Analysts and observers often view protests through the prism of their own specialist field. Democracy enthusiasts, for example, are quick to label large antigovernment protests as pro-democracy events. Corruption specialists are equally prone to see anger with corruption as the fundamental driver. Economists will seize on economic explanations for protests that political scientists are more apt to interpret as driven primarily by political factors». Disponible en: https://carnegieendowment.org/files/CP_257_Youngs-Carothers-Global_Protests_final.pdf

⁵³ Boaventura de Sousa Santos, destacado catedrático de Sociología de la universidad de Coimbra, muy vinculado a Brasil y al Foro Social Mundial, comprometido con el marxismo y su continuo descubrimiento. Sus escritos se dedican a desarrollar una sociología de las emergencias, en la que se valoran las diversas experiencias para descolonizar el saber.

⁵⁴ PLEYERS, Geoffry (2018). *Movimientos sociales en el siglo XXI: perspectivas y herramientas analíticas*. CLACSO, Buenos Aires.

democrática y de desarrollo de la democracia. Sería una herejía introducir matices porque no encajan en el arquetipo monolítico de las personas que se rebelan en la calle.

Por supuesto, detrás de esta aproximación existe un soporte ideológico previo que establece un marco estrecho y general para la diversidad de acciones y movilizaciones en los distintos rincones del mundo. La simplificación del análisis es un error pero no necesariamente tiene que entenderse como inocente. No son pocos los que quieren capturar el impulso de las movilizaciones para capturarlas y apropiándose de ellas imponer su propia agenda política, que no tiene mucho que ver con las bases de la protesta ni con su fragmentación⁵⁵.

Los analistas y observadores a menudo ven las protestas a través del prisma de su propio campo de especialización. Los activistas políticos occidentales inmediatamente etiquetan las grandes protestas contra el Gobierno como eventos a favor de la democracia. Los especialistas en gobernanza y políticas públicas también, sin perder un minuto, identifican la corrupción como el epicentro de la protesta. Los economistas utilizarán argumentos relacionados con el estancamiento del crecimiento, la falta de inversión, los déficits presupuestarios, el coste del endeudamiento, la aplicación de políticas fiscales y monetarias desacertadas, en fin una argumentación técnica propia y polarizada entorno a los datos, gráficas y cuentas de la economía del país. Los politólogos buscarán respuestas en el desajuste constitucional o en la insuficiente gobernanza. Los militantes de las ONG insistirán en la violación de los Derechos Humanos y así sucesivamente.

Los análisis occidentales de las protestas replican el fenómeno de la aproximación parcial del especialista que se proyectan en una realidad entrelazada y compleja. El resultado ha provocado confusión y graves errores de juicio, que han calado en la opinión pública. Si pudiéramos dar marcha atrás en el tiempo, la mayoría

⁵⁵ «Los alteractivistas desde 2010 se lanzaron a la batalla por un mundo mejor en un contexto histórico particular y enfrentaron fuerzas que fueron ampliamente subestimadas al inicio de la década. Siete años después del inicio de una ola global de movimientos sociales a favor de la democracia, el panorama político y social está lejos de las esperanzas democráticas que movilizaron a millones de ciudadanos. No solo los movimientos progresistas no lograron derrocar a los poderes a los que se oponían, sino que estamos frente a un fortalecimiento de la represión, del autoritarismo y del conservadurismo».

PLEYERS. Geoffry (2018). *Movimientos sociales en el siglo XXI: perspectivas y herramientas analíticas*. CLACSO, Buenos Aires.

de los periodistas y analistas occidentales cambiarían completamente su interpretación de lo que estaba sucediendo en 2011 en el mundo árabe y luego en 2013-2014 en Ucrania⁵⁶. Tanto en un caso como en otro, las movilizaciones terminaron generando violencia, muerte, destrucción. El resultado final es un panorama mucho menos propicio para poner en marcha los cambios que defendían los manifestantes.

Desde nuestro mundo, no solemos considerar la complejidad de los equilibrios de los demás, la pluralidad de las protestas, la polarización que les acompaña, que suele arrastrar a los grupos más moderados fuera del escenario, las amenazas provocadas por el vacío de poder o el caos y los efectos regionales y globales que pueden estar asociados. No suele ser frecuente dar un prudente paso atrás para ver el panorama general de las protestas y sondear su diversidad, complejidad y sus peligros.

Las palabras y las opiniones de los analistas y medios de comunicación no crean la realidad pero sí en gran medida la percepción de los acontecimientos. Especialmente cuando son capaces de sintonizar con la corrección y cultura política de los receptores. «Los medios de comunicación reconocen que existe una realidad mediatizada, que es aquella que los lectores perciben como real y, en oposición, la que ignoran si no es cubierta y explicada por los medios»⁵⁷. Nadie parece cuestionar que lo no publicado no existe. De esta manera, en no pocas ocasiones el éxito de la simplificación se impone distorsionando la complejidad de los hechos. «La única gran debilidad del periodismo como imagen de nuestra existencia moderna es que debe ser una imagen compuesta enteramente de excepciones. Por lo tanto, la imagen compleja que dan de la vida es necesariamente falaz; solo pueden representar lo que es inusual. Por muy democráticos que sean, solo se preocupan por la minoría»⁵⁸.

La crítica a los medios no es nueva y su dinámica conocida. Los actores políticos, sociales, económicos y culturales conocen las reglas y saben que para tener presencia es necesario actuar de

⁵⁶ En Ucrania las revueltas provocaron una guerra civil que ocasionó más de 10.000 muertos, la pérdida de la provincia de Crimea que se incorporó a la federación rusa y el profundo deterioro de las relaciones de los países occidentales con Rusia. El resultado final es que Ucrania se enfrenta a un conflicto congelado por muchos años y el mundo a una tensión difícil de resolver de Occidente con Rusia.

⁵⁷ <https://www.yorokobu.es/camaras-de-eco-y-percepcion/>

⁵⁸ CHESTERTON, G. K. (2009). *La esfera y la cruz*. Valdemar Editorial, Madrid.

forma inusual. La protesta puede convertirse casi en un fin en sí misma por su capacidad de interrupción política y mediática.

Las nuevas tecnologías son solo herramientas y por lo tanto no necesariamente serán utilizadas para profundizar el ejercicio de la libertad. Su empleo también permite desdibujar las fronteras entre el pluralismo informativo y la fragmentación informativa, entre la diversidad de enfoques y la uniformidad de la redundancia subliminar, entre la tolerancia y la intolerancia. Cada vez es más difícil detectar, incluso en los entornos más libres, la información veraz de las *fake news*, creadas con facilidad para confundir, manipular, desinformar o desacreditar. La multiplicación de canales y voces ha empoderado a muchos más protagonistas, incluso a agentes anónimos e individuos que de otra manera no hubiesen tenido la oportunidad de hacerse oír.

Conclusión. 1214

La normalización de la protesta, como constante que agita continuamente la convivencia en Iberoamérica, se ha convertido en una manifestación de sospecha, no solo de desconfianza, y también de impotencia para inducir un cambio. Sospecha e impotencia frente a un orden institucional, un estado de derecho, un sistema político, unos líderes y un modelo de reparto del poder que no ofrece soluciones a problemas reales que resultan ajenos al resto de quienes los padecen. Penurias cotidianas diferentes que afectan cada una solo a una parte, dejando indiferente al resto, que carga con las suyas propias.

Al mismo tiempo, existe un sentimiento de indefensión y abandono, que durante mucho tiempo se contuvo con la práctica de la resignación y la paciencia como virtudes sociales. Los nuevos arquetipos de ciudadanía no se adaptan bien a las virtudes de antaño y desafían las barreras de otro tiempo. La expansión de la protesta ha desbordado todos los cauces de representación y los proyectos ideológicos.

En Iberoamérica, más y antes que en ningún otro lugar, la vida cotidiana comenzó a rebelarse hace tiempo sin hacer demasiado ruido en muchas ocasiones pero, cada día más, se ha convertido en una costumbre que crece en intensidad. El aprendizaje de la ciudadanía es el resultado de la acción permanente y consolidada durante décadas.

Desde hace veintitrés años, cuando el «Latinobarómetro» empezó a medir la opinión pública regional, nunca había habido una percepción de pérdida y retroceso tan grande en Iberoamérica como ahora. Esta percepción se complica con otra añadida, Iberoamérica es la región con mayor nivel de desconfianza interpersonal del mundo. Las dos aprehensiones sociales predisponen, en tiempos difíciles, a una fragmentación y conflicto social prolongado difícil de superar. La concurrencia de factores puede terminar generando la tormenta perfecta.

Huntington sostenía que la inestabilidad política surge cuando las instituciones no logran seguir el ritmo de la movilización social. El problema es consecuencia de la parálisis. En Iberoamérica las clases medias, cada vez más amplias, y las menos favorecidas perciben que las élites están controlando excesivamente las palancas del cambio para sostener sus privilegios a costa del bien común. El resultado es el bloqueo de la capacidad de cambio del sistema, también en los Estados democráticos, y la frustración de los que sienten que todos los desajustes los pagan solo unos pocos. Las elites y los partidos políticos congelan una estructura y superestructura que fundamentalmente beneficia a una minoría en los buenos tiempos y en los malos tiempos obliga al resto a pagar los platos rotos.

El bloqueo y la parálisis reflejan la autocomplacencia de los poderosos y su falta de identificación con las demandas de populares. El resultado es una retroalimentación de la desconfianza interpersonal e institucional, que seguirá debilitando los vínculos comunitarios y la capacidad de asociación para poner en marcha proyectos que subordinen los intereses individuales o particulares para favorecer intereses nacionales más amplios que refuerzan valores comunes compartidos.

El pensamiento posmoderno propicia el desarrollo de personas con una fuerte identidad individualista y autorreferencial. El progreso se interpreta como una autoafirmación del individuo. En estas circunstancias, los vínculos sociales solo pueden constituirse sobre la base del rechazo y el reproche. La reafirmación del yo es un factor movilizador que actúa como palanca de la movilización. El activismo de los disconformes está en relación con el descubrimiento de su propia identidad y se reconfigura por medio de la protesta. La situación ofrece una oportunidad de instrumentalización política.

El individualismo como autoafirmación excluyente del compromiso creativo no ha eliminado la crítica, sino que ha convertido a la

crítica en un elemento central de la autoafirmación. La crítica es fruto de la desafección, no de un proyecto. La crítica se vuelve superficial, no entra en el fondo del problema, realmente lo que se produce es una sustitución de la crítica por la protesta. La crítica del hombre unidimensional no tiene dientes para masticar, ni estómago para digerir y alimentar al cuerpo social. Es solo un grito de rabia de una actitud fundada básicamente en la defensa de lo mío. La acción espontánea tiene para los ideólogos valor porque supone una forma de lucha diferente frente al poder.

Las protestas no tratan de enfrentarse exclusivamente a la pobreza, la desigualdad, la marginalidad social o la represión, sino de combatir el miedo a ser desechado por la nueva cultura del descarte. El miedo al descarte provoca una angustia vital, consecuencia de la convicción de que ningún Estado, sociedad o grupo puede asistir con garantías al individuo. La amenaza de exclusión aterroriza.

La protesta y la violencia son «una búsqueda desesperada de los invisibles de sus propios mecanismos de representación»⁵⁹. Es una poción mágica que otorga protagonismo y forma a los que se sienten aislados, lo sean o no. El desencanto es previo a los motivos de la protestas y es consecuencia de un desmoronamiento de los vínculos personales y sociales de una muchedumbre solitaria. Es el desencanto de la muchedumbre solitaria quien permite entender el carácter transversal y esquivo al liderazgo de las movilizaciones que encuentra en la misma protesta su causa y su identidad.

La nueva segunda ola de protestas de esta década revela que las protestas son eficaces para derrocar líderes, pero no para construir nuevas instituciones o nuevos procesos políticos o para idear soluciones positivas a los problemas. El héroe de la protesta es la persona que protesta. No hay como antaño destacadas personalidades políticas ni tampoco intelectuales que sirvan de referencia.

La novedad y las increíbles oportunidades que proporcionan las redes sociales y los sistemas de comunicación e información actuales no pueden relacionarse solo con la promoción de los derechos individuales y las libertades públicas. La proliferación de voces no ha mejorado la calidad del debate público, sino más bien ha favorecido una desordenada dispersión, que ha facilitado la aparición de burbujas aisladas de opinión dentro de las propias sociedades. Las nuevas tecnologías han creado «cámaras de eco» que unen a

⁵⁹ Disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/12/27/ideas/1577471767_306511.html

los afines separándoles del resto en una «burbuja filtrada»⁶⁰. El resultado es una segregación del entorno autoimpuesta, creando espacios donde solo resuena el eco de nuestras propias palabras e ideas, favoreciendo la fragmentación y polarización social.

Por otra parte, la dispersión y libertad que ofrecen los nuevos medios de relación crean un problema de articulación de los movimientos. Una diferencia destacable entre la primera y la segunda ola de protestas es que las redes sociales han sustituido el deprimente trabajo cotidiano de las organizaciones, donde se forjaban los vínculos de los equipos de trabajo, el liderazgo político y las estructuras de mando y acción necesarias para la toma de decisiones y la adopción de estrategias dentro de un cauce ordenado. La espontaneidad de los movimientos puede hacerlos mucho más eficaces en las convocatorias, en la difusión de la propaganda, en el reclutamiento de voluntarios, en la concentración de un gran número de personas, en el control de pequeños grupos de acción pero el problema viene el día después, cuando la acción debe transformarse en debate y negociación política. «El uso del mismo repertorio de acción no implica que estemos necesariamente ante un mismo movimiento, pero sí ante una gramática cultural e histórica disponible e interpretada por la sociedad y por los grupos sociales»⁶¹.

Cronología

CRONOLOGÍA MOVILIZACIONES DE PROTESTA IBEROAMÉRICA 2019	
Fecha	Movilizaciones de protestas
Enero 2019	Venezuela: proclamación Juan Guaidó como presidente encargado, manifestaciones de apoyo reprimidas por la Guardia Nacional Bolivariana. Las movilizaciones provocaron al menos 16 muertos.
	Venezuela: contramanifestaciones contra la designación de la Asamblea Nacional a Juan Guaidó como presidente encargado.

⁶⁰ https://www.researchgate.net/profile/Cesar_Rodriguez27/publication/338517284_Los_usuarios_en_su_laberinto_burbujas_de_filtros_camaras_de_eco_y_mediacion_algoritmica_en_la_opinion_publica_en_linea/links/5e18c261299bf10bc3a33d6c/Los-usuarios-en-su-laberinto-burbujas-de-filtros-camaras-de-eco-y-mediacion-algoritmica-en-la-opinion-publica-en-linea.pdf?origin=publication_detail

⁶¹ BRINGEL, M. Breno, y Domingues, José Mauricio (2018). *Brasil cambios de era: crisis, protestas y ciclos políticos*. Los Libros de la Catarata, Madrid.

CRONOLOGÍA MOVILIZACIONES DE PROTESTA IBEROAMÉRICA 2019	
Fecha	Movilizaciones de protestas
Febrero-octubre 2019	Haití: protestas contra el presidente actual Jovenel Moïse y su primer ministro Jean-Henry Cean, provocaron al menos 46 muertos.
Mayo 2019	Venezuela: manifestación de apoyo a Nicolás Maduro como consecuencia de un levantamiento cívico militar.
Junio 2019	Honduras: las protestas contra el Gobierno por la posible privatización de la enseñanza y educación que comenzaron en abril se radicalizan. El Gobierno utiliza al Ejército y Policía para reprimir las protestas, resultando al menos dos personas muertas.
Julio 2019	Puerto Rico: los puertorriqueños salieron a las calles durante casi dos semanas para exigir la renuncia del gobernador Ricardo Rosselló.
México 2019	México: protestas feministas en México contra las agresiones a mujeres.
Septiembre 2019	Perú: manifestaciones para exigir la disolución del Congreso por casos de corrupción.
	Perú: manifestaciones contra la decisión del presidente de disolver el Congreso.
Octubre 2019	Ecuador: protestas por el incremento al doble del precio del combustible dentro de un paquete de recortes y medidas de reducción del déficit, al gusto del FMI. Resultado 8 muertos.
Octubre 2019-marzo de 2020	Chile: protestas por la subida del billete del metro de Santiago de Chile en 30 pesos. Comienzan el 18 de octubre y se prolongan hasta marzo de 2020. Las movilizaciones se detuvieron por la pandemia del COVID-19. Resultado 34 muertos.
Octubre 2019	Bolivia: protestas por irregularidades y manipulación de los resultados en las elecciones a la presidencia. Al menos 7 muertos.
Noviembre 2019	Colombia: protestas durante el Paro Nacional. Al menos cinco muertos.
La pandemia del COVID-19 paralizó las movilizaciones de protestas durante gran parte del año 2020.	
Septiembre 2020	Colombia: protestas durante el Paro Nacional.
Octubre 2020	Chile: manifestaciones conmemorativas del primer aniversario de las protestas masivas. Desórdenes, cargas policiales, incendios.

Composición del grupo de trabajo

Presidente:

D. Francisco José Dacoba Cerviño

*General de Brigada del Ejército de Tierra
Director del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

Coordinador y vocal

D. José Ignacio Castro Torres

*Coronel del Ejército de Tierra
Analista del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

Vocales

D. Federico Aznar Fernández-Montesinos

*Capitán de Fragata de la Armada
Analista del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

Dña. María del Mar Hidalgo García

*Analista del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

D. Felipe Sánchez Tapia

*Coronel del Ejército de Tierra
Analista del Instituto Español de Estudios
Estratégicos*

D. Juan Alberto Mora Tebas

Coronel del Ejército de Tierra

Analista asociado del Instituto Español de Estudios Estratégicos

D. José Pardo de Santayana Gómez de Olea

Coronel del Ejército de Tierra

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

D. Pedro Sánchez Herráez

Coronel del Ejército de Tierra

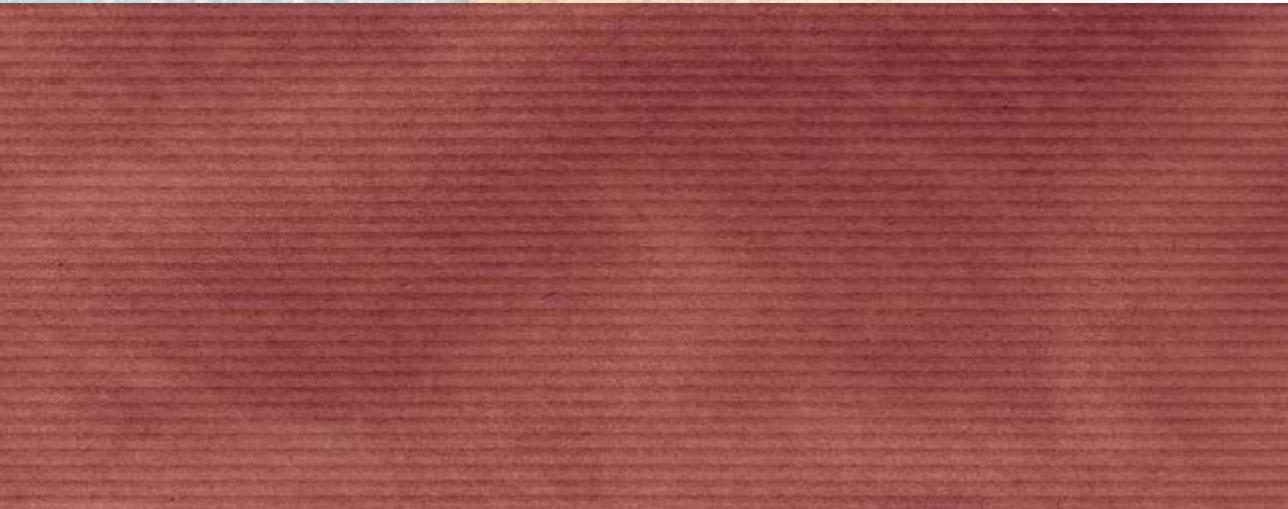
Doctor en Paz y Seguridad Internacional

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

D. Andrés González Martín

Teniente Coronel del Ejército de Tierra

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos



 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE DEFENSA</p>	<p>SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA</p> <p>SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL</p>
---	------------------------------	--