

# Policrisis y rupturas del orden global

Anuario 2022-2023



*Manuela Mesa (coord.)*

Manuela Mesa ■ Federico Mayor Zaragoza ■ José Antonio Sanahuja ■  
Lennys Rivera ■ Ignacio Álvarez-Ossorio ■ José Miguel Calvillo Cisneros  
Xulio Ríos ■ Francisco Rojas Aravena ■ Adriana Salcedo ■  
Andrea Ribeiro Hoffman ■ Óscar Mateos ■ Ruth Ferrero Turrión

Manuela Mesa (coord.)

# **Policrisis y rupturas del orden global**

*Anuario 2022-2023*

*batiz*



**cei***paz*

Libro Amigo de los Bosques  
**GREENPEACE**

El papel de este libro es 100% reciclado, es decir, procede de la recuperación y el reciclaje del papel ya utilizado.

La fabricación y utilización de papel reciclado supone

el ahorro de energía, agua y madera, y una menor emisión de sustancias contaminantes a los ríos y la atmósfera. De manera especial, la utilización de papel reciclado evita la tala de árboles para producir papel.

Policrisis y rupturas del orden global  
Anuario CEIPAZ 2022-2023

Manuela Mesa, Federico Mayor Zaragoza, José Antonio Sanahuja, Lennys Rivera  
Ignacio Álvarez-Ossorio, José Miguel Calvillo Cisneros, Xulio Ríos,  
Francisco Rojas Aravena, Adriana Salcedo, Andrea Ribeiro Hoffman, Óscar Mateos,  
Ruth Ferrero Turrión

© Manuela Mesa, Federico Mayor Zaragoza, José Antonio Sanahuja, Lennys Rivera, Ignacio Álvarez-Ossorio,  
José Miguel Calvillo Cisneros, Xulio Ríos, Francisco Rojas Aravena, Adriana Salcedo, Andrea Ribeiro Hoffman,  
Óscar Mateos, Ruth Ferrero Turrión

De esta edición:

© CEIPAZ

Fundación Cultura de Paz  
Ciudad Universitaria Cantoblanco

Pabellón C

Calle Einstein, 13. Primero

28049 Madrid

Tel. 91 497.37.01

info@ceipaz.org

www.ceipaz.org

Edición de textos: Héctor Sanahuja Mesa

Diseño: Alce Comunicación

Impresión: Perfil Gráfico

16ª edición: mayo 2023

ISSN: 2174-3665

Depósito legal: M-16885-12

CEIPAZ, (Centro de Educación e Investigación para la Paz) de la Fundación Cultura de Paz estudia y divulga desde una perspectiva multidisciplinar la relación entre conflictos, desarrollo y educación. Analiza las principales tendencias en el sistema internacional, las raíces de los conflictos armados y las principales propuestas para su resolución pacífica. Promueve la educación para la paz, el desarrollo y la interculturalidad como una herramienta de transformación basada en la solidaridad y la justicia social.

Para más información: [www.ceipaz.org](http://www.ceipaz.org)

La Fundación Cultura de Paz fue creada por Federico Mayor Zaragoza en el año 2000 con el objetivo de promover la cultura de paz. Su actividad se basa principalmente en la vinculación y movilización de redes de instituciones, organizaciones e individuos que se destaquen por su compromiso con los valores de la cultura de paz. Las acciones concretas de la Fundación se centran principalmente en los ámbitos divulgativos y educativos.

Mas información en: [www.fund-culturadepaz.org](http://www.fund-culturadepaz.org)



## Sumario

Introducción <i>Manuela Mesa</i> .....	7
---	---

### Tendencias internacionales

Los derechos humanos, pilares esenciales de la nueva era <i>Federico Mayor Zaragoza</i> .....	11
La Unión Europea y la guerra de Ucrania: dilemas de la autonomía estratégica y la transición verde en un orden mundial en cambio <i>José Antonio Sanahuja</i> .....	23
Crisis climática: retos y oportunidades <i>Lennys Rivera</i> .....	59
Política Exterior Feminista: un proceso en conformación en Europa y América Latina <i>Manuela Mesa</i> .....	77

### Perspectivas regionales

Irán: contestación doméstica y retos regionales <i>Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño</i> .....	111
La situación de las mujeres tras el regreso talibán a Afganistán <i>José Miguel Calvillo Cisneros</i> .....	125
EEUU-China: ¿retorno a la guerra fría o avance hacia la multipolaridad? <i>Xulio Ríos</i> .....	141
Las crisis múltiples de América Latina y la emergencia de la seguridad como prioridad regional <i>Francisco Rojas Aravena</i> .....	159
(In)movilidad humana en el Corredor Centroamericano: Una perspectiva interseccional sobre las consecuencias de la securitización, violencias y cambio climático para las mujeres migrantes y desplazadas <i>Adriana Salcedo</i> .....	179
El Brasil de “Lula 3” y las perspectivas de futuro <i>Andrea Ribeiro Hoffman</i> .....	197
África en el torbellino de la volatilidad global. Regresión democrática y cambios geopolíticos en el contexto post-pandémico <i>Óscar Mateos Martín</i> .....	209
Oportunidades para la paz en Ucrania. Escenarios de futuro <i>Ruth Ferrero Turrión</i> .....	227
Relación de autores y autoras .....	243



# Introducción

*Manuela Mesa*

*Directora de CEIPAZ y del Instituto DEMOSPAZ-UAM*



Vivimos en un contexto internacional caracterizado por múltiples crisis, que se interconectan entre sí y que se manifiestan en la política, en la economía, en el medio ambiente, en la cultura y en todos los ámbitos de la vida. Los riesgos globales a los que se enfrenta la humanidad requieren de respuestas urgentes, en un mundo interdependiente y cada vez más desigual y con una crisis climática que amenaza la propia supervivencia del planeta.

Así lo señala el Informe sobre Riesgos Globales 2023 del Foro Económico Mundial que alerta como para la siguiente década, seis los diez riesgos más graves serán de carácter medioambiental, como los desastres naturales y el clima extremo, la pérdida de biodiversidad y el colapso de los ecosistemas, entre otros. Como señala Lennys Rivera, autora de este Anuario, las causas de estos riesgos están vinculadas entre sí, por lo cual serán necesarias respuestas que tengan en cuenta los diversos factores y dilemas que se plantean. La justicia y la equidad serán centrales, tanto para la eficacia de la política climática, como para lograr el apoyo de la ciudadanía en los procesos de transición, evitando que se socave la cohesión social y la estabilidad.



La Unión Europea, ante el riesgo de una crisis energética provocada por la invasión rusa en Ucrania ha impulsado el plan REPowerEU que combina medidas nacionales coordinadas y acciones comunes en la búsqueda de una autonomía energética. Como explica el profesor de Relaciones Internacionales, José Antonio Sanahuja, la guerra de Ucrania ha impulsado un gran salto en las energías renovables y ha potenciado la independencia energética. Pero también ha agudizado las contradicciones y dilemas económicos, internos, y externos, y los conflictos ecosociales que ya se anunciaban con el Pacto Verde Europeo. Y al mismo tiempo, la UE ha mostrado una notable resiliencia, capacidad y agencia frente a un escenario de mayor adversidad y riesgo.

En este contexto, el multilateralismo democrático es más necesario que nunca, pero requiere de una reforma de la Naciones Unidas. Este año que se cumple el 75 Aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos, la promesa de dignidad, libertad y justicia sigue sin ser garantizada por los gobiernos. Como señala Federico Mayor Zaragoza, presidente de la Fundación Cultura de Paz, la estructura social vigente ha conducido a la aceptación de una cultura de la imposición, que vulnera aspectos fundamentales de los derechos humanos. Por eso es necesario y apremiante lograr la transición de una cultura de violencia a una cultura de paz. Para ello será necesario contar con un marco ético-jurídico a escala mundial.

En las perspectivas regionales, el Anuario aborda las relaciones entre Estados Unidos y China. Xulio Ríos, director del Observatorio de la Política China señala como además de la pugna económica entre los dos países, las relaciones entre ambos países están llegando a una encrucijada crítica. Una China económicamente fuerte no se someterá al orden estadounidense y por el contrario, procurará construir su propio mundo geopolítico en función de sus intereses nacionales.

También se analiza la situación de las mujeres en Afganistán y en Irán, dos países que violan sistemáticamente los derechos de las mujeres, negándoles el acceso a la educación, a la participación política y relegándolas al ostracismo. José Miguel Calvillo, profesor de Relaciones Internacionales explica como con el retorno de los talibán, las mujeres afganas han regresado a un mundo presidido por el silencio, la represión y la violencia sistemática. Ignacio Álvarez-Ossorio, catedrático de Estudios Árabes analiza el movimiento mujer-vida-libertad en Irán, que representa un punto de inflexión transformador e irreversible para la sociedad iraní, en el que las mujeres son las protagonistas.

La toma de conciencia sobre la importancia de la igualdad de género ha llevado a que diversos gobiernos se hayan comprometido con la puesta en práctica de una Política Exterior Feminista. Esto abre un espacio para el debate y el análisis sobre las prioridades políticas, las formas de entender el poder y las relaciones internacionales y el papel del feminismo como agente de transformación.

El Anuario también ofrece un análisis sobre las diversas crisis que enfrenta América Latina y la relevancia que ha adquirido la seguridad. Francisco Rojas Aravena, rector de la Universidad para la Paz, explica como se ha definido una agenda dominada por la seguridad, marcada por la fragilidad estatal, un Estado de Derecho debilitado y una crisis de la democracia, en el que los homicidios dolosos no dejan de aumentar.

Otro de las cuestiones que afecta a la región y en particular a Centroamérica es la migración y el impacto de la securitización y del cambio climático sobre las mujeres migrantes y desplazadas. Adriana Salcedo, profesora de la Universidad para la Paz explica desde una mirada interseccional, las experiencias y desafíos que enfrentan las mujeres en sus trayectos migratorios y de desplazamiento. Y Andrea Ribero, profesora de la Universidad Pontificia Católica, explica los retos que enfrenta Brasil con la llegada de Lula al poder y las enormes resistencias de algunos sectores vinculados al agronegocio y al bolsonarismo.

La situación en África ha estado marcada por el enorme impacto que ha tenido la pandemia en el continente y la deriva autocrática en algunos países que han sufrido golpes de estado; Óscar Mateos, profesor de Relaciones Internacionales, explica las principales tendencias en el continente y aborda el papel de la Unión Europea en la región del Sahel y algunas de las perspectivas y retos futuros que se presentan.

Se cierra el Anuario con el análisis de la profesora de Ciencia Política, Ruth Ferrero-Turrión sobre las oportunidades para la paz en Ucrania y los escenarios de futuro.

Confiamos en que todos estos análisis faciliten la reflexión sobre el momento actual.

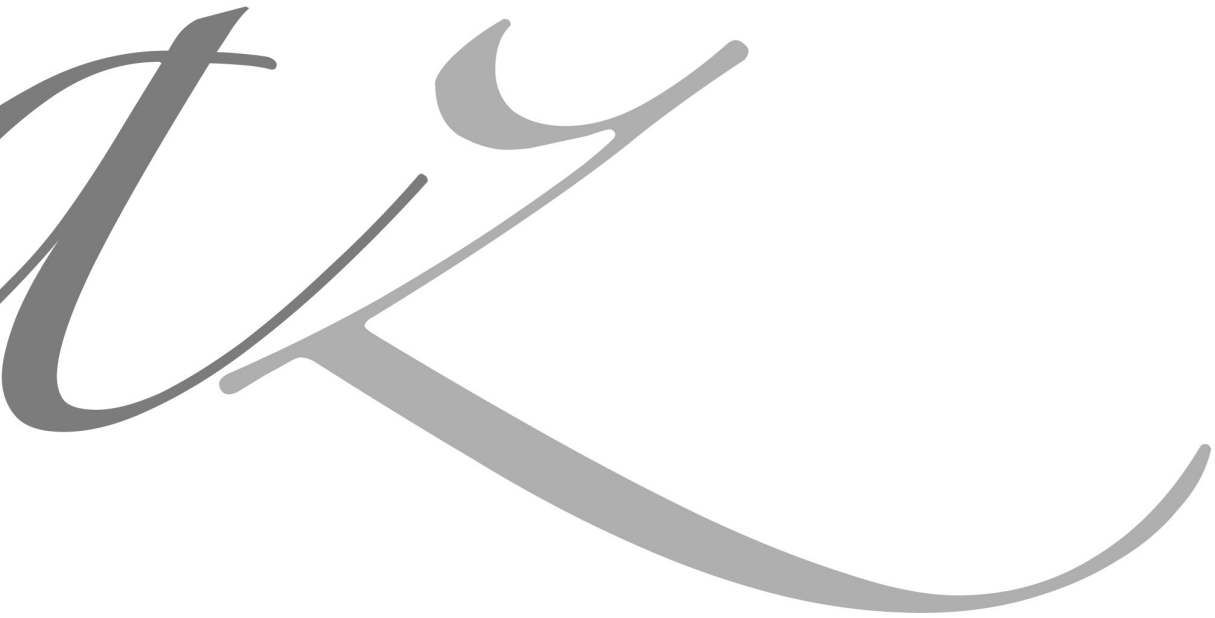




# Los derechos humanos, pilares esenciales de la nueva era

*Federico Mayor Zaragoza*

*Presidente de la Fundación Cultura de Paz*



*“Cada ser humano único capaz de crear, nuestra esperanza”*

## **La igual dignidad, fundamento de todos los derechos**

La proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el mes de diciembre de 1948 representa el acontecimiento más importante de la historia reciente de la humanidad, porque proporcionó a todos los seres humanos –“Nosotros, los pueblos”, como se inicia la Carta de las Naciones Unidas- un marco ético común. Cada ser humano único dotado de idéntica dignidad, sea cual sea su raza, sus creencias, su ideología, su sexo o su origen. En su artículo primero se establecen los tres pilares de la convivencia en armonía: libertad, igualdad y fraternidad. Los derechos humanos no se otorgan, se tienen; son inherentes, pueden o no reconocerse y respetarse, pero nadie puede arrogarse su “otorgamiento”.

Los derechos humanos son indivisibles, y hay un derecho que es premisa y requisito porque, sin él, ningún otro derecho puede ejercerse: el derecho a la vida. La estructura social vigente, construida desde el origen de los tiempos sobre el principio invariable de la ley del más fuerte, ha conducido a la aceptación de una cultura de la imposición, que vulnera aspectos fundamentales de los derechos humanos.

La violencia enraizada en el comportamiento como algo irremediable –“si quieres la paz, prepara la guerra”- hace que se desarrolle una cultura de la fuerza y que los seres humanos adopten pautas políticas y cívicas que perpetúan estas conductas. Por eso es necesario y apremiante lograr la transición de una cultura de violencia e imposición a una cultura de entendimiento y de paz. De la razón de la fuerza a la fuerza de la razón. Para ello es necesario contar con un marco ético-jurídico a escala mundial.

*Si deseamos  
construir una  
sociedad más  
justa, tendremos  
que cumplir  
nuestras  
promesas de  
cooperación al  
desarrollo y de  
respeto de las  
convenciones  
de derechos  
humanos*

Es importante recordar que en 1966 se adoptaron, con el fin de completar y consolidar la importancia de la Declaración como “guía para todos los seres humanos”, los pactos sociales, económicos y culturales. Por último, en la gran Conferencia sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en los meses de junio y julio de 1993, se hizo una puesta al día muy importante de los derechos humanos, al tiempo que se ampliaba el alcance de los mismos, haciendo especial hincapié en el derecho a la educación, en los derechos de las comunidades indígenas, de las mujeres, de las personas discapacitadas, al desarrollo, entre otros.

La democracia no puede confinarse en los límites nacionales, sino que debe regir los destinos de la “aldea global” en su conjunto. Este no es el caso en la actualidad. Las Naciones Unidas, debido al veto de los cinco países vencedores de la Segunda Guerra Mundial, han quedado relegadas progresivamente a funciones humanitarias y se han visto desprovistas de los recursos humanos y económicos necesarios para el cumplimiento de su misión: “Evitar el horror de la guerra a las generaciones venideras”.

La Constitución de la UNESCO establece que son los “principios democráticos” de justicia, igual dignidad, libertad y solidaridad los que deben guiar la gobernanza, y que la educación consiste en contribuir a la formación de personas “libres y responsables”, es decir, que actúen en virtud de sus propias reflexiones y no al dictado de nadie, ni atenazadas y atemorizadas por dogmas, amenazas ni obediencias ciegas.

Es evidente que no podemos pagar al mismo tiempo el precio de la guerra y el de la paz. Si de verdad deseamos construir una sociedad más justa, tendremos que cumplir nuestras promesas de coopera-

ción al desarrollo y de respeto a las convenciones de derechos humanos. La violencia, el autoritarismo y la fuerza han fracasado. Como en la famosa canción de John Lennon, “hay que darle una oportunidad a la paz” (“Give peace a chance”), al diálogo y a la tolerancia. Se ha sustituido la ayuda y la cooperación internacional por préstamos cuyas condiciones casi siempre benefician más a los prestamistas que a los prestatarios. Debe, por tanto, afirmarse la construcción de una sociedad internacional en la que todos puedan encontrar y disfrutar su porción de los recursos intelectuales y materiales.

Para encarar con posibilidad de éxito los desafíos que afrontamos, es necesario contar con el conjunto de la sociedad y, muy especialmente, con los “nuevos” interlocutores sociales: las ONG, los medios de comunicación y también, por supuesto, los parlamentos, los consejos municipales, los sindicatos, las iglesias, etc. No es posible dar respuestas elitistas y parciales a desafíos que exigen respuestas y reacciones “globales”. Pero, sobre todo, hay que adoptar la decisión, de una vez por todas, de destinar al desarrollo una parte de los recursos que hasta ahora se han empleado en gran medida para la confrontación. También cada uno de nosotros, en nuestra vida cotidiana, debemos saber pagar el precio de la paz, de la justicia y de la igualdad. El pilar fundamental de todos los derechos humanos es la igual dignidad, y así lo corrobora la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000 que, al parecer, no han leído atentamente la mayoría de los actuales líderes europeos<sup>1</sup>.

El concepto de *dignidad humana* constituye el hilo conductor de la Constitución de la UNESCO de 1945 y, tres años después, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. “La terrible guerra que acaba de terminar no hubiera sido posible sin la negación de los principios democráticos de la dignidad, la igualdad y el respeto mutuo”. Es el único documento fundacional de las Naciones Unidas en el que mencionan, como ya he destacado, los “principios democráticos” porque, como entidad intelectual del Sistema de las Naciones Unidas, correspondía a la UNESCO establecer los valores éticos que debían orientar la puesta en práctica del gran compromiso de paz y justicia con el que se inicia la Carta, de gran actualidad en los momentos de crisis y de esperanza que vivimos hoy: “Una paz fundada exclusivamente en acuerdos políticos y económicos entre gobiernos –sigo transcribiendo algunos párrafos del Preámbulo de la Constitución de la UNESCO– no podrá obtener el apoyo unánime, sincero y perdurable de los pueblos y, por consiguiente, la paz debe basarse en la *solidaridad intelectual y moral* de la humanidad”.

<sup>1</sup> Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. (2000/C/01). Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”: así reza el artículo primero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Bastaría con que lo tuviéramos presente en nuestras mentes cada día, bastaría con adecuar nuestro comportamiento al contenido de este primer artículo, que constituye el marco conceptual del conjunto de la Declaración y sintetiza los tres pilares de los ideales democráticos: igualdad, libertad y fraternidad.

### **Derecho a la salud**

En estos momentos, a pesar del futuro tan sombrío que se presenta, las nuevas tecnologías nos aportan cierta esperanza. Por ello, debemos tener muy presente la importancia del derecho a la salud que, como declaró la propia OMS, ocupa un “lugar central en la Agenda Global para la reducción de la pobreza y la contribución al bienestar humano”.

*El derecho a la salud ocupa un lugar central en la Agenda Global para la reducción de la pobreza y la contribución al bienestar humano*

Con respecto al objetivo principal en relación al derecho a la salud, la reducción de la mortalidad infantil, los datos siguen presentando unos porcentajes realmente escandalosos. De hecho, en 16 países –14 de ellos africanos– los porcentajes de mortalidad de niños y niñas menores de cinco años son superiores a los de 1990, punto de referencia para los objetivos de reducción. Los Informes de la OMS indican que “ninguna de las regiones más pobres del mundo en desarrollo se halla en la actualidad en condiciones de reducir la mortalidad infantil”. La malnutrición es responsable de la mitad de las muertes infantiles aproximadamente, y los esfuerzos realizados hasta el momento para mitigar esta causa socialmente intolerable, y que constituye una vergüenza colectiva, son muy escasos. Alrededor de 150 millones de niños de menos de cinco años tienen un peso por debajo del normal a su edad.

En relación al objetivo de mejorar la salud materna, miles de mujeres mueren durante la gestación y el parto cada año, y los porcentajes de mortalidad materna en el África subsahariana son mil veces mayores que en los países más prósperos.

La provisión de servicios de calidad no puede incrementarse cuando el sistema sanitario en su conjunto permanece frágil, fragmentado y asimétrico. Los países más desarrollados deben prestar, por el interés de todos, la atención que merecen las políticas sanitarias, atribuyéndoles un lugar más prominente, incluso prioritario, en las

políticas de desarrollo económico y social. Los grupos G-6, G-7, G-8 y G-20 representan una gobernanza plutocrática y supremacista que incrementa progresivamente la brecha social e impide la puesta en práctica de los Derechos Humanos y de los Deberes Intergeneracionales (UNESCO, 1997). Esta gobernanza no solo ha mantenido el veto en las Naciones Unidas, sino que además ha inhabilitado —por el requisito de la “unanimitad”, antítesis de la democracia— la toma de decisiones en la Unión Europea. Durante muchos años, desde la década de los 60, los llamamientos a la fuerza de la razón y de la mediación han sido numerosos, notorios y siempre desoídos. Algunos de estos llamamientos han sido las Cumbres de la Tierra de 1992 y 2002, la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz (1999) o la Carta de la Tierra (2000)<sup>2</sup>. Pero, lamentablemente, han prevalecido los oídos sordos. Los oídos sordos, sobre todo, del Partido Republicano de los Estados Unidos, que nunca ha sido partidario del multilateralismo, aún cuando los problemas globales sólo pueden resolverse mediante soluciones globales. Hace ya más de un siglo, en 1919, este partido impidió que la Liga de Naciones, creada por el presidente demócrata Woodrow Wilson, fuera eficaz y evitara un nuevo conflicto, porque consiguió -¡qué atroz incoherencia!- que Estados Unidos no formara parte de la misma. Y así fue posible todo lo que sucedió en el corazón de Europa en los años 20 y 30, los brotes de supremacismo, de fanatismo y de xenofobia que desembocaron en la Segunda Guerra Mundial. En los años 80 concluye la “Guerra Fría” y la carrera armamentista entre las dos superpotencias que había ensombrecido la puesta en práctica del excelente diseño multilateral del Presidente Roosevelt. Con unas Naciones Unidas dotadas de Organizaciones especializadas en las grandes prioridades de la Organización -la alimentación, la salud, la educación, la ciencia y la cultura, el medioambiente, el desarrollo sostenible y, especialmente, los niños- UNICEF ha sido y seguirá siendo, sin duda alguna, un gran motor de acción ya que para la inmensa mayoría la palabra “niño” les lleva de forma inmediata a la participación y al compromiso personal.

A este respecto, recuerdo -deber de memoria- cuando en noviembre del año 1989, Jim Grant, el gran gigante de la cooperación internacional y fundador de UNICEF, me invitó —en calidad de Director General de la UNESCO a la sazón— a la solemne firma de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. En la Asamblea General de las Naciones Unidas se reunió “todo el mundo”. Jim iba y venía saludando a Jefes de Estado, Reyes, Emperadores, Primeros Ministros, etc. Nadie rehusaba participar en favor de la infancia. De pronto, pálido, consternado, me indica que el Presidente de los Estados Unidos y anfitrión de la reunión, George Bush padre, acababa de manifestar

---

<sup>2</sup> <https://cartadelatierra.org/>



*Estamos en un momento de inflexión en el que se hace imperiosa la necesidad de poner en marcha un nuevo concepto de seguridad*

que no firmaría la Convención. “¡Pero si nos hemos reunido aquí para esto, como usted sabe muy bien...!”. Aquella situación era realmente inverosímil. Fuimos muchos los que intentamos persuadir al presidente, que se mantenía ilógica y absurdamente en contra de firmar la Convención. Decidimos proponerle que interviniera en último lugar, como Presidente del Estado anfitrión, para que su actitud no produjera reacciones indeseables por parte de otros países, que no comprenderían cómo se les había citado desde el otro lado del mundo para lo que allí estaba ocurriendo. Cuando, al final del acto, iba a comunicar que no firmaba empezamos a cantar: “*We are the world, we are the children*”, de tal manera que la mayor parte de asistentes no conocieron la noticia de que los Estados Unidos no habían suscrito la Convención hasta el día siguiente. ¡Y 34 años después siguen sin haberla firmado!. ¡El único país del mundo que, por influencia del Partido Republicano, no ha suscrito la Convención! Debemos, con apremio, ahora que “los pueblos” ya nos reconocemos iguales en dignidad y podemos expresarnos, reconocer a escala mundial el supremo valor de los Derechos de la Infancia. A este respecto, acabo de proponer a las Naciones Unidas el reconocimiento como Derecho Humano de la prevención en el neonato de las enfermedades que cursan con deterioro neurológico irreversible. La “prueba del talón” no debe quedar en el futuro a la discrecionalidad de los Estados Federales o las Comunidades Autónomas, sino que debe ser, como Derecho Humano esencial, una facultad propia de los Estados.

### **El nuevo concepto de seguridad**

Estamos en un momento de inflexión en el que se hace imperiosa la necesidad de poner en marcha un nuevo concepto de seguridad<sup>3</sup>, tal como defiende Garry Jacobs<sup>4</sup>. La seguridad humana debe prevalecer sobre la territorial, en la que cada día se invierten 4.000 millones de dólares en armas y gastos militares al tiempo que mueren de hambre y extrema pobreza miles de personas. Las prioridades de la “seguridad humana” son: nutrición, agua potable, salud, educación y medio ambiente. Sólo con un nuevo concepto de seguridad seremos capaces de reconducir la actual deriva a escala global. Y no me cabe duda alguna de que el mejor aldabonazo es siempre el que lleva la imagen de una niña o de un niño. He repetido con frecuencia aquella frase maravillosa de Eduardo Galeano en la que una niña, al bajar del autobús de una excursión escolar que le llevaba por primera vez a ver el mar, tiró de la falda de la maestra y le dijo: “Maestra, ¡ayúdeme

<sup>3</sup> Mayor Zaragoza, Federico (2021): *Inventar el futuro*, Ánfora Nova

<sup>4</sup> Jacobs, Garry [World Academy of Arts and Science] (2022, noviembre, 30) *Human security as a new paradigm for global security* | Garry Jacobs | Nov 24, 2022 [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=qQ-ZI2AYZCXU>

a mirar!”. Ahora son los niños los que deben ayudarnos a mirar a nosotros, quienes tenemos la responsabilidad de llevar a efecto un cambio radical de la situación actual, de refundar un sistema multilateral y eliminar todas estas fórmulas inoperantes y tendenciosas, de tal modo que podamos en breve plazo ser “Nosotros, los pueblos” los que, de la mano de los niños, sepamos recorrer los iluminados caminos del mañana.

## **Multilateralismo democrático**

Ahora más que nunca es apremiante refundar el multilateralismo, poner en mano de todos los países la gobernanza mundial y hacerlo con urgencia, teniendo en cuenta nuestras responsabilidades intergeneracionales. En este sentido destaco la importancia de la creación en las Naciones Unidas de un Consejo de Seguridad del Medioambiente, porque constituye una total falta de responsabilidad olvidarnos de los grandes deberes que tenemos que cumplir para que nuestro legado a quienes llegan a un paso de nosotros no perjudique la habitabilidad del planeta. Con rigor científico, debe reclamarse una atención especial a la salubridad del planeta. Si no fuera así, creo que debería de ser motivo de una movilización formidable, tanto presencial como virtual, de todos los jóvenes del mundo reclamando que se atienda lo que es crucial para el futuro de la humanidad y, en particular, del suyo.

Es esencial poner en práctica el primer párrafo de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, de la Resolución para “transformar el mundo” aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015: “Reconocemos que erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluyendo la pobreza extrema, es el mayor desafío global y un requisito indispensable para el desarrollo sostenible”<sup>5</sup>.

Las directrices son claras y sabias, pero sigue la inacción. ¡El tiempo apremia! De la cultura de guerra a la cultura de paz; de la fuerza a la palabra; de la confrontación a la mediación; de las propuestas basadas en intereses de toda índole a las basadas en el conocimiento, en la ciencia. Es así como podrá “transformarse el mundo”, como se inicia la Declaración de las Naciones Unidas.

Ciudadanos implicados, comprometidos, que no se dejan amilanar y que saben superar el miedo que tantas voluntades atenaza, podrían hacer posible, mediante un “movimiento global”, una Asamblea General de las Naciones Unidas reforzada rápidamente con el 50% de la

<sup>5</sup> [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)

*La democracia es el único contexto en el que es posible imaginar el "nuevo comienzo", una gobernanza inspirada por la justicia, la igualdad, la libertad y la solidaridad*

sociedad civil, que adoptara acto seguido una Declaración Universal de la Democracia<sup>6</sup>. La democracia es el único contexto en el que es posible imaginar el "nuevo comienzo", la nueva era de un mundo en el cual la gobernanza sea inspirada por la justicia, la igualdad, la libertad y la solidaridad, en lugar de por los mercados, por el dominio militar, energético, financiero y mediático que en estos momentos intenta todavía ejercer, a través del "gran dominio", sus ambiciones de poder, que tantos resultados negativos ha conllevado. Es precisa, insisto, una Declaración Universal de la Democracia –ética, política, cultural, económica, internacional– que permita volar sin adherencias, las amplias alas desplegadas, en el espacio infinito del espíritu. ¡La democracia es un Derecho Humano!

La democracia empieza en uno mismo. "Sé tú el cambio", nos recordó el Mahatma Gandhi. Democracia personal, local, regional y, sobre todo, democracia mundial. Terminemos, a través de un auténtico *tsunami* de rechazo en las redes sociales, con los grupos plutocráticos (G7, G8, G20). Hoy es posible, por primera vez en la historia, la participación no presencial gracias a las tecnologías modernas de comunicación. Pongamos en práctica sin nueva demora la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Exijamos todos que no se demore más el principio de la reducción del armamentismo, y que la cultura de la fuerza y la violencia se transforme en cultura del encuentro, de la conciliación y del diálogo.

El tiempo del silencio ha concluido. Deber de memoria y deber de acción: puesta en práctica de la Agenda 2030 y los ODS, para contener todavía la degradación ecológica, cuyas manifestaciones están aumentando en intensidad y frecuencia; rápida concertación a escala mundial para la eliminación de las armas nucleares; inmediata regulación de las organizaciones militares que representan, en realidad, la hegemonía a escala mundial de algunos países, así como de sus inmensas redes mundiales de bases militares; control del tráfico y consumo de drogas ilegales; eliminación de los paraísos fiscales y de los grupos plutocráticos; fomento de la ciencia y del consejo de quienes poseen los conocimientos adecuados; incremento de las medidas preventivas, especialmente de índole sanitaria, facilitando, como ejemplo inmediato, la vacunación de todos y no sólo de los habitantes de los países más prósperos; asegurar la independencia de la justicia; implicación personal para inventar el futuro y, con indomable resiliencia, no aceptar nunca más imposiciones, dogmatismo y supremacismo. Repito: cada ser humano único y capaz de crear, nuestra esperanza.

<sup>6</sup> Declaración Universal de la Democracia. Disponible en: <https://declaraciondemocracia.wordpress.com/declaracion-democracia-2/>

La única solución consiste en actuar en virtud de unos principios universalmente reconocidos. Los “pueblos”, con una considerable desafección a los políticos, corren el riesgo de uniformarse, de atomizarse, de convertirse en espectadores impassibles ante la avalancha inaudita del poder mediático. Se promete empleo en medio de una creciente deslocalización productiva y de una robotización (que es mucho más que una automatización) que reducen progresivamente el número de ofertas, cobrando así el trabajo una nueva dimensión.

### **¡Ahora, por fin, podemos! Ahora, debemos**

Estamos viviendo momentos fascinantes, porque por primera vez en la historia los cambios radicales son posibles. Porque por primera vez existe conciencia global, el número de mujeres en la toma de decisiones se acrecienta y las nuevas tecnologías de la comunicación permiten la participación no presencial. Por fin, el poder absoluto masculino está en declive. Durante siglos, unos cuantos hombres han dominado al resto de los hombres y de las mujeres. Las apariciones femeninas en los escenarios del poder han sido fugaces y miméticas. La propia vida se ofrecía sin rechistar, por seres humanos atemorizados, que vivían confinados tanto territorial como intelectualmente en espacios muy limitados, donde nacían, vivían y morían.

Ahora, por fin, en muy pocos años y gracias a las modernas tecnologías de la comunicación y de la información, ha sido posible expresarse sin cortapisas y poder comparar, de tal forma que se aprecie mejor lo que se tiene y se conozcan las precariedades ajenas. Junto a esta conciencia global, imprescindible para el “proceder consciente” en el comportamiento cotidiano, junto a los medios técnicos para esta proyección más allá de nuestro entorno físico, hay que destacar el incremento progresivo del número de mujeres en los procesos y los espacios de toma de decisiones.

Estamos en un momento en el que se puede vencer la inercia que secularmente ha impedido progresar, sobre todo desde un punto de vista intelectual y espiritual. Me gusta repetir que la evolución, como nos muestra la naturaleza, es el camino adecuado: se conserva lo intemporal, lo esencial, y se cambia aquello que sirvió en un momento dado pero que ahora debe reemplazarse. A quienes permanecen aferrados a sus privilegios, les cuesta mucho reconocer la necesidad de estas transformaciones y aceptar que las fórmulas de ayer pueden dejar de ser válidas para el presente y para el mañana.



Evolución o revolución: la diferencia está en la “r” de responsabilidad. Como seres responsables, debemos procurar en todo momento que, con la capacidad de anticipación que distingue a la especie humana, se evite el recurso de la violencia. La gran inflexión es de la fuerza a la palabra, y la pueden llevar a efecto tan sólo los seres humanos “educados”. Lo describe lúcidamente el artículo primero de la Constitución de la UNESCO, escrita en circunstancias de gran tensión humana, después de una guerra mundial donde se habían utilizado los mecanismos más abominables de exterminio. Una guerra de holocausto, de genocidio, de total desprecio de la especie humana. Dice así: “Educar —como ya he indicado— es contribuir a la formación de seres humanos libres y responsables”.

Si somos responsables, unos y otros, elegiremos, como la naturaleza nos muestra con gran esplendor, la evolución. Es preciso inventar el mañana. Es acuciante atreverse a saber y saber atreverse. Jóvenes: es preciso sobreponerse al acoso mediático que quiere convertirnos en espectadores en lugar de actores, dando alas al escepticismo en lugar de darlas a la esperanza. Recuerdo nuevamente aquella frase del 15-M que tanto me ilusionó: “Si no nos dejáis soñar, no os dejaremos dormir”. No os distraigáis en cuestiones locales, en obcecadas pertenencias, en favor de cuestiones irrelevantes cuando tenemos, entre todos, que hacer frente a problemas que nos incumben a todos, de una parte del mundo u otra, de un estatus social u otro, de un color de piel u otro, de una ideología u otra. Recordadnos permanentemente nuestras obligaciones intergeneracionales y aprended a com-partir, a con-vivir, a des-viviros por los demás, porque la solidaridad y el desprendimiento son, precisamente, los ignorados caminos del mañana que vosotros debéis señalarnos permanentemente.

La puesta en práctica del clarividente inicio de la Carta de las Naciones Unidas —“Nosotros, los pueblos...”— no ha sido posible, puesto que pronto no fueron los pueblos sino tan sólo los Estados los que se hallaron representados en la Asamblea General. Y no se dieron ayudas, sino préstamos, no se ofreció cooperación internacional, sino que se impuso una explotación de los recursos naturales y, lo que es peor, en pocos años los “globalizadores” lograron la sustitución de los valores éticos por los bursátiles, de los principios democráticos por las leyes del mercado, de las Naciones Unidas por grupos plutocráticos que, sobre todo, en Occidente han desembocado en una crisis sistémica de gravísimas consecuencias.

Ahora, el tiempo del silencio, de la sumisión y de la obediencia ciega ha concluido. Ha llegado el momento de la gran transición de una cultura de imposición, dominio y violencia a una cultura de diálogo, conciliación y paz. Ha llegado el momento, en un contexto plenamente democrático, de aplicar los Derechos Humanos de tal modo

que permitan, como establece el primer párrafo de su Preámbulo, “liberar a la humanidad del miedo”.

*Ya no más espectadores impasibles, silenciosos, distraídos*

Como indica la Carta de la Tierra en sus inicios, “estamos en un momento crítico de la historia de la Tierra, en el cual la humanidad debe elegir su futuro. A medida que el mundo se vuelve cada vez más interdependiente y frágil, el porvenir depara, a la vez, grandes riesgos y grandes promesas. Para seguir adelante, debemos reconocer que, en medio de la magnífica diversidad de culturas y formas de vida, somos una sola familia humana y una sola comunidad terrestre con un destino común. Debemos unirnos para crear una sociedad global sostenible fundada en el respeto hacia la naturaleza, los derechos humanos universales, la justicia económica y una cultura de paz.”

Por fin, la voz del pueblo libremente expresada. Por fin, el ciberespacio para protestar, para proponer. El silencio secular ha concluido.

El tiempo de las democracias frágiles, basadas en “contar” a los ciudadanos en lugar de tenerlos en cuenta de forma permanente, ha concluido también. Ahora, con la participación ciudadana, las democracias serán firmes y eficientes. La democracia es la solución a escala personal, local, regional y mundial.

Refundemos un Sistema de Naciones Unidas que lidere el “nuevo comienzo”. El multilateralismo democrático es piedra angular del nuevo edificio. Existen propuestas muy concretas y bien meditadas al respecto.

¡Democracia real, ya! Democracia real para cumplir nuestras responsabilidades intergeneracionales, para atender los requerimientos del medio ambiente, para hacer frente a los grandes desafíos de nuestro tiempo.

### **Democracia real ya, para inventar el futuro**

La actual situación en Ucrania confirma que la solución es una democracia auténtica a escala personal, local, nacional, regional e internacional. Es por ello que es indispensable que se produzca rápidamente una refundación del Sistema de las Naciones Unidas y la inmediata eliminación de los G7, G8 y G20. Es preciso eliminar el veto de las más importantes instituciones –Naciones Unidas, Unión Europea– de tal modo que se pueda sustituir la actual gobernanza

plutocrática supremacista (G6, G7,G8,G20) y evitar así un nuevo desorden mundial basado en el poder militar, en la razón de la fuerza y no la fuerza de la razón.

La única manera de solucionar el conflicto en Ucrania, como en los otros frentes que no deben olvidarse, es pasar de una gobernanza plutocrática a un multilateralismo democrático. Para ello sería necesario que las Naciones Unidas, cuyo diseño perfecto en 1945 resultó inhabilitado por el veto de los cinco vencedores de la Segunda Guerra Mundial, se renovara rápidamente, se ampliara la Asamblea General con representantes de la Sociedad Civil y se adoptara la Declaración Universal sobre la Democracia.

Ya había sido advertido por Olof Palme y por Gorbachev que no era procedente situar en la frontera de la Federación Rusa países que formarán parte de Alianzas militares (como la del Atlántico Norte). Sin disminuir ni un ápice la responsabilidad de Putin, debemos reflexionar, con apremio y firmeza, sobre las causas de esta guerra, de los demás conflictos, de la existencia de armas nucleares, de la gobernanza plutocrática, de amenazas globales potencialmente irreversibles. Debemos preguntarnos por qué Europa, que debía tener un papel cualitativo muy relevante a escala mundial, no ha figurado como interlocutor, absorbida por la OTAN, Organización del Tratado del Atlántico Norte que se extiende hacia el este y habla en nombre de la ciudadanía europea. Deber de memoria: ésta no es la Europa de la Unión que pretendemos y que debemos procurar afanosamente cada día.

La OTAN actúa fuera del ámbito de las Naciones Unidas y Europa calla. Contemplamos también, inermes, los desmanes que se cometen en Ucrania mientras Europa sigue aferrada a los caducos G-7, G-8 y G-20, en lugar de intentar una apremiante e imaginativa refundación del multilateralismo. Europa calla.

La sociedad civil debe comprometerse, pero no asumir responsabilidades que corresponden a los Estados. A sus gobiernos que, en un sistema democrático, son los representantes genuinos de los ciudadanos.

Ante la gravísima situación que está viviendo Ucrania debemos tener claro que los llamados a sentarse a hablar deben ser la UE y Rusia en un marco multilateral que evite que, como ha sucedido, el interlocutor sea una organización militar.

Cultura de paz para inspirar la nueva era, caracterizada por el pleno respeto de los Derechos Humanos, por la transición de la mano alzada a la mano tendida, de la fuerza a la palabra.

*La única manera de solucionar el conflicto en Ucrania, es pasar de una gobernanza plutocrática a un multilateralismo democrático*

# La Unión Europea y la guerra de Ucrania: dilemas de la autonomía estratégica y la transición verde en un orden mundial en cambio

*José Antonio Sanahuja*

*Catedrático de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense,  
y director de la Fundación Carolina*



## **Introducción**

Con la invasión rusa de Ucrania y el nacimiento de una Europa geopolítica, la Unión Europea (UE) se ha encontrado frente a una encrucijada histórica. Le ha exigido un rápido fortalecimiento de sus capacidades, y ha sometido a una difícil prueba su actuación en favor de una mayor autonomía estratégica, y de la transición energética prevista en el Pacto Verde Europeo. Ambas políticas han presidido el actual ciclo político de la UE, y, lejos de haberse abandonado o retrasado, se han acelerado. Algo más de un año después de iniciarse la invasión, la UE, en el marco de una relación reforzada con Estados Unidos y la OTAN, ha prestado un significativo apoyo militar a Ucrania en el ejercicio de su derecho a defenderse. También ha hecho frente a la crisis energética en el invierno de 2022-23, acelerando la transición hacia las renovables, y diversificando notablemente sus fuentes externas de suministro. En este trabajo se analizan esas transformaciones y sus implicaciones para el proceso de construcción europea, y su papel e inserción en un sistema internacional en crisis, que atraviesa una etapa de interregno caracterizada por una radical incertidumbre (Sanahuja, 2022a, 2022c). La autonomía estratégica, la descarbonización y la transición



energética siguen siendo, en ese contexto, opciones posibles y a la vez necesarias para la UE y la redefinición de su proyecto socioeconómico y sus relaciones con el mundo.

### **De la “muerte cerebral” a la ampliación nórdica: el retorno forzado de la OTAN a la seguridad europea**

Lo que quizás Vladimir Putin imaginó con la invasión de Ucrania en febrero de 2022 –una rápida y relativamente indolora “operación militar especial”, seguida por un rápido cambio de régimen en Kiev y la partición del país– se ha convertido, algo más de un año después, en una guerra enquistada, que puede ser ya la más sangrienta que se ha vivido en suelo europeo desde el final de la Segunda Guerra Mundial. El fracaso del plan inicial de Rusia, sus reveses militares y la firme respuesta occidental revelan los colosales errores de cálculo cometidos por la cúpula rusa, al minusvalorar la capacidad y voluntad de resistencia de Ucrania, y la posible reacción de Occidente y de la comunidad internacional.

*La "operación militar especial" de Putin se ha convertido, un año después, en una guerra enquistada y sangrienta*

En esa previsión, Rusia partía del precedente de la débil respuesta internacional a la anexión de Crimea y la “guerra híbrida” desplegada en el Dombás en 2014, y quizás también había dado por cierto su propio discurso, muy ideologizado, sobre el declive político y moral de Occidente y el supuesto ascendente de Rusia sobre parte de la sociedad ucraniana. Finalmente, el Kremlin también debió asumir como premisa que la fuerte dependencia del gas, el petróleo y el carbón ruso limitaría fuertemente la capacidad de reacción de la UE, y que, si se adoptaran sanciones económicas, las reservas de divisas acumuladas por Rusia hasta ese momento –más de 600.000 millones de dólares– otorgarían a su balanza exterior margen suficiente para enfrentarlas por un largo periodo.

Aunque profundamente erróneas a posteriori, en algunos aspectos las previsiones del Kremlin no eran en modo alguno irracionales. Partían, probablemente, de una información muy incompleta en materia de capacidades militares de ambas partes, en particular, sobre el deplorable estado del ejército ruso. En cuanto a la respuesta de Occidente y la Alianza Atlántica, está última arrastraba una larga e irresuelta “crisis de misión” y de confianza de muchos de sus miembros. La administración Trump había planteado ya en 2018 la posible retirada de Estados Unidos de esa organización (Barnes y Cooper, 2019), y, entre duras recriminaciones al supuesto parasitismo (*free riding*) de los miembros europeos (Ayuso, 2018), había optado por el unilateralismo en asuntos clave para su seguridad, como la retirada estadounidense entre 2018 y 2019 del tratado de misiles de alcance

intermedio (INF, por sus siglas en inglés), una pieza clave de la arquitectura de limitación y control de armamentos de la posguerra fría, o la activación de bases terrestres del escudo anti-misiles en Polonia (Immerkamp, 2019; Sanahuja, 2022; Higgins, 2022). Era evidente, también, el menor compromiso estadounidense con la seguridad en Europa desde que la administración Obama pivotó hacia una estrategia centrada en Asia-Pacífico. Con Trump esa estrategia se orientó de manera mucho más explícita a la contención de China. El pacto con el Reino Unido y Australia (AUKUS) de septiembre de 2021, ya con la administración Biden, mostró de nuevo que para Estados Unidos la prioridad estratégica era la contención de China en el área del Indo-pacífico. En 2016 la UE, aun asegurando que se mantenía la primacía del vínculo noratlántico, adoptó una Estrategia Global y de Seguridad que apostaba por una mayor “autonomía estratégica” de Europa (Sanahuja, 2020). En 2018, ante el anuncio de Trump de que su país se retiraba del acuerdo nuclear con Irán, Ángela Merkel declaraba que Europa ya no podía confiar plenamente en Estados Unidos (Pérez, 2018). En 2019 el presidente francés, Emmanuel Macron, declaró a la OTAN “en muerte cerebral”, al tiempo que alertaba sobre el riesgo de irrelevancia geopolítica de Europa (Bassets y Carbajosa, 2019). La desastrosa retirada de Estados Unidos en Afganistán en mayo de 2021 contribuyó también a dañar la credibilidad de la OTAN y poner en cuestión la solidez del vínculo noratlántico (Babst, 2021). La UE, y en particular Francia, también vio la firma del AUKUS como una clara señal sobre las prioridades de Estados Unidos. No se trataba solamente de definiciones estratégicas: Francia llegó a decir que era “una puñalada por la espalda” cuando Australia rompió, de manera unilateral y sorpresiva, un gran contrato de fabricación de submarinos convencionales con Francia, para sustituirlos por submarinos de propulsión nuclear que Estados Unidos se comprometió a entregar como parte del recién firmado AUKUS. Finalmente, tanto China como el Sur global asumían, de manera creciente, o bien una narrativa de multipolaridad, o de una nueva bipolaridad que cuestionaba la hegemonía occidental y, sobre todo, en la que Europa era vista como actor subalterno y en declive.

A partir de estos elementos, quizás no era tan irracional el análisis de riesgos que pudo hacer el Kremlin sobre la debilidad del vínculo noratlántico y la OTAN, y su capacidad y voluntad de respuesta a la “operación militar especial”. Y quizás tampoco era tan cierto el argumento ruso sobre la expansión de la OTAN y “amenaza inminente” de la adhesión de Ucrania a esa organización. En realidad, más allá de unos vagos compromisos a largo plazo, tal adhesión era completamente inviable mientras Ucrania fuera un país en guerra y, como ocurre desde 2014, tuviera parte de su territorio ocupado militarmente. Tras la invasión rusa en 2022, esa adhesión es aún menos factible: en las reuniones ministeriales de abril de 2023 en Bruselas,

*Si uno de los objetivos de Putin era poner en cuestión la OTAN y frenar su expansión, la invasión de Ucrania ha sido un enorme fracaso*

en las que se oficializó la adhesión de Finlandia, se produjo un intenso debate sobre la adhesión de Ucrania con vistas a la cumbre de la OTAN en Vilna de julio de ese año. Varios países clave, como Francia, Alemania, o el mismo Estados Unidos volvieron a oponerse abiertamente a esa posibilidad, alegando que la prioridad inmediata era hacer frente a la invasión rusa. Lo único que se acordó por parte de los 31 miembros es que la adhesión de Ucrania no es una opción a corto plazo, y no se podía discutir seriamente en medio de la guerra. Se trataba, como señalaron alguno participantes en esas reuniones, de un debate más teórico que real (Erlanger, 2023a; Foy y Schwartz, 2023)

Si uno de los objetivos de Putin era poner en cuestión la OTAN y frenar su expansión, la invasión de Ucrania ha sido un enorme fracaso. Estados Unidos, sin dejar de considerar prioritaria la pugna estratégica con China, Asia y el Indo-Pacífico, ha vuelto a implicarse en la seguridad europea como no lo hacía desde el fin de la Guerra Fría. Tras el ataque ruso, inicialmente considerado improbable por varios socios europeos, la OTAN ha dejado atrás su “crisis misional” y, ante gobiernos y opinión pública, parece haber recuperado con rapidez su *raison d'être* como instrumento disuasorio, a la par que defensivo. Quienes defendían las propuestas sobre la “autonomía estratégica” europea, como se detallará, ahora encuentran mayor resistencia ante la evidencia de que en materia de ayuda militar a Ucrania, Estados Unidos ha sido un actor decisivo, aunque no el único, y de nuevo es considerado como el “aliado indispensable”; o ven cómo ese concepto se reescribe –no sin controversias, como ilustró la polémica abierta en abril de 2023 por el presidente Macron con sus declaraciones sobre el compromiso europeo con Estados Unidos y Taiwán–, como la exigencia de una mayor contribución europea a la solidaridad noratlántica, más que como capacidad de actuación en solitario.

En lo que más claramente se perciben estos cambios es en la simultánea solicitud de adhesión a la OTAN de Suecia y Finlandia, esta última materializada el 4 de abril de 2023, mientras que la de Suecia se ha hecho esperar debido a diversas objeciones de Turquía sobre la posición sueca en la cuestión kurda. Ambas ilustran el cambio tectónico en la seguridad europea que ha generado la guerra de conquista de Putin. Para Finlandia, en particular, ha reavivado el trauma histórico del intento de invasión ruso y la “guerra de invierno” de 1939-1940, y las limitaciones a la soberanía y las amputaciones territoriales sufridas por ese país en nombre de las “garantías de seguridad” exigidas por la Unión Soviética tras la Segunda Guerra Mundial; supone también dejar atrás la experiencia histórica de la “finlandización” y el fin de siete décadas de no alineamiento y de autonomía defensiva, ahora considerada insuficiente ante esa amenaza. Finlandia ya se había aproximado a la OTAN a través de las fórmulas de vinculación

parcial de esta organización, como la “Asociación para la Paz”, de la que también formó parte Rusia, pero la adhesión supone un radical realineamiento estratégico para este país. Pero no se puede alegar que Finlandia o Suecia, ambas sociedades democráticas maduras, han sido forzadas a dar ese paso por Estados Unidos, en contra de la opinión mayoritaria de sus sociedades, que, por el contrario, han respaldado mayoritariamente esa adhesión (Spohr, 2023).

Así, la invasión de Ucrania ha supuesto una vindicación de las visiones sobre Rusia y la seguridad europea de los países de Europa Oriental y báltica, más atlantistas y securitarias, frente a las del eje franco-alemán o la Europa meridional, y un brusco desplazamiento del centro de gravedad de la seguridad europea al flanco oriental. También reveló que la UE se encontraba, en el terreno militar, con débiles capacidades, doctrinas militares que descartaban conflictos interestatales y/o convencionales, e incluso sin suficiente munición almacenada. Ese cambio explica el importante discurso del canciller alemán, Olaf Scholz, e I27 de febrero de 2022, en el que declaró que la invasión rusa marca un cambio de época (*Zeitenwende*), y anunció un nuevo fondo de 100.000 millones de euros para defensa (Scholz, 2022a). Más tarde, él mismo anunció que ese cambio era parte de un *Zeitenwende* global (Scholz, 2022b). Ello suponía, al menos en el discurso, un giro copernicano en la política exterior y de seguridad alemana, y, por ende, europea.

Forzado por la agresión rusa a Ucrania, ese retorno del atlantismo se manifestó con claridad en la cumbre de esa organización celebrada en Madrid en junio de 2022. Ahí se aprueba un nuevo concepto estratégico<sup>1</sup>, que define a la OTAN como foro transatlántico “único, esencial e indispensable”, declara que “la zona euroatlántica ya no está en paz”, y señala a Rusia como “la amenaza más importante y directa para la seguridad de los aliados y para la paz y la estabilidad en la zona euroatlántica”, dentro de una visión “de 360 grados” que no descuida otros flancos del territorio OTAN, y con la novedad de una mención expresa de China como potencia en ascenso, cuyas políticas “ponen en peligro nuestros intereses, nuestra seguridad y nuestros valores”.

Con la Cumbre de Madrid se adopta una concepción de la seguridad y una doctrina estratégica de disuasión y defensa más militarizada, un mayor despliegue de fuerzas y planeación conjunta, la integración de fuerzas locales y de Estados Unidos y otros aliados, y la securitización del conjunto de la sociedad, fortaleciendo su resiliencia. Desde febrero de 2022 Estados Unidos ha trasladado a Europa oriental 20.000 soldados más, hasta alcanzar un total de unos 100.000

<sup>1</sup> Véase la transcripción comentada de Rizzi y De Miguel, 2022.

efectivos. Esa cifra está aún lejos de los 400.000 que llegó a haber en los años sesenta, en plena guerra fría, o los 301.000 de 1989, pero ya es un contingente más grande que los 60.000 que había en 2020.

La OTAN propone un incremento de las fuerzas de reacción rápida de la Alianza de 40.000 a más de 300.000 soldados (Bluth, 2022), con un alto nivel de preparación y tareas defensivas asignadas de antemano en su respectiva zona de despliegue. Ese nuevo modelo de fuerzas comporta tres escalones de disponibilidad, a 10 días y a un mes, con reservas aún mayores para un despliegue a seis meses vista. Ello responde a una estrategia militar que pretende no ceder ni un ápice del territorio al atacante (*deter and defence*), con un amplio despliegue militar en los confines de la OTAN –la experiencia de la breve pero brutal ocupación rusa en Bucha o Irpin ha alentado este enfoque–, y a la vez disuadir de un ataque haciendo ver al adversario que sus objetivos son inalcanzables (*deter by denial*). Ese diseño asume que Estados Unidos puede estar más centrado en Asia y el Indo-pacífico, por lo que la mayor parte de esas fuerzas serán europeas. Se trata, según Sven Biscop, de una “europeización” de facto del teatro de operaciones europeo, que exigirá más tropas desplazadas al flanco oriental, y mayores recursos y capacidades de los miembros europeos de la Alianza (Biscop, 2023). Todo ello implica un aumento del gasto militar para alcanzar, como mínimo, el objetivo de llegar al 2% de la renta nacional bruta (RNB) para defensa en 2024, aunque en 2023 solo 9 de los 31 miembros, incluyendo ya a Finlandia, había llegado a ese porcentaje (Erlanger, 2023b). Cabe preguntarse si la invasión rusa de Ucrania ha eliminado las inhibiciones o límites políticos que existían para ello, por entenderse que eran innecesarios, que alteraban el balance de fuerzas, o eran “escalatorios”. También está en cuestión si aún priman lógicas nacionales frente a un diseño estratégico común, a escala europea, algo que, según Sven Biscop, requiere de un compromiso real de Alemania, de un buen funcionamiento del eje franco-alemán, y de un alto grado de consenso entre la visión de esos países, y las meridionales y de Europa oriental y báltica, algo que aún no parece estar presente (Biscop, 2023)

*El retorno de Estados Unidos a la Alianza Atlántica no significa que la Unión Europea se encuentre en una posición subalterna*

### **El nacimiento de la “Europa geopolítica” y el apoyo a Ucrania**

El retorno de Estados Unidos a la Alianza Atlántica, la visible unidad de propósito con la Unión Europea en el despliegue de un conjunto de sanciones sin precedentes, y el rápido –aunque limitado y cauteloso– apoyo económico y militar a Ucrania no significa, en modo alguno, que la UE se encuentre en una posición subalterna. En la coalición de apoyo a Ucrania se observa una realidad paradójica: por un

lado, la invasión rusa ha revelado el profundo grado de dependencia de la UE con Estados Unidos en materia de seguridad y defensa, de energía, y a la hora de aplicar sanciones de alcance global. Pero, al mismo tiempo, Estados Unidos no podría haber actuado en Europa en solitario frente a Rusia, y en apenas un año las capacidades y agencia de la UE en tanto actor internacional han experimentado un salto muy notable tanto en su dimensión de seguridad y defensa, como en materia de energía y de política económica.

El Consejo informal celebrado el 27 de febrero de 2022, tres días de la invasión, quedará registrado como uno de los momentos decisivos en la historia de la UE. Apenas tres días después de la invasión el alto representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad, Josep Borrell, presentó ante el Consejo de Asuntos Exteriores la propuesta de utilizar 500 millones de euros del Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (FEAP) –la propuesta inicial era de 50 millones– para financiar ayuda militar para que Ucrania pudiera defenderse de la agresión rusa. El FEAP es un mecanismo extrapresupuestario previsto inicialmente para la estabilización de países en situación de posconflicto, por lo que su uso no contravenía la prohibición expresa de los tratados para utilizar el presupuesto de la UE para fines bélicos. En tres horas cruciales de argumentación frente a distintas objeciones políticas y legales, la propuesta fue aprobada. Como destacó la presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, esa decisión representó un parteaguas histórico para la UE, considerada una “potencia civil” y un actor de paz (Comisión Europea, 2022a). Por su parte, el alto representante, al presentar ese acuerdo en una histórica alocución en el Parlamento Europeo el 1 de marzo de 2022, señaló que “este es el momento en el que ha nacido la Europa geopolítica” (Borrell, 2022). Un año después, la UE ya había movilizado 3.100 millones de euros de ese fondo, que habían financiado la transferencia a Ucrania de 325 tanques pesados, 36 helicópteros militares, 200 sistemas de lanzadores múltiples de cohetes y alrededor de 1.000 drones. A ello ha de sumarse la decisión, en noviembre de 2022, de establecer una misión europea de asistencia militar para entrenar a lo largo de dos años a 15.000 soldados ucranianos en varios Estados miembros. También en abril de 2023, la UE tomó otra decisión histórica cuando acordó destinar 2.000 millones de euros del FEAP para adquirir un millón de proyectiles de artillería y otras municiones. Esta es una necesidad aguda del ejército ucraniano, sin reservas tras un año de guerra. La mitad procedería de los arsenales de los Estados miembros, y la otra mitad se encargaría a fábrica a través de un novedoso mecanismo de compras conjuntas de la Agencia Europea de Armamento de la UE, a partir de la experiencia de adquisición conjunta de vacunas del COVID, aplicada también en 2023 a la adquisición en el mercado internacional de gas natural licuado (LNG) para sustituir importaciones rusas (Barigazzi, 2023).

Ahora bien, como señaló Josep Borrell un año después, ello no debiera ser visto como muestra de belicismo (Foy, 2023), pues la ayuda militar de la UE tiene como el objetivo limitado de permitir que Ucrania pueda defenderse de la agresión y negociar una paz justa. Ésta no debiera ser una *pax russica* impuesta tras una derrota militar que, sin esa ayuda, sería más que probable (Borrell, 2023a).

Lo importante del FEAP no es sólo la financiación, sino el hecho de que es un instrumento europeo común, y que, a pesar de su diseño intergubernamental, ha tenido el respaldo del Consejo de la Unión Europea, a través del cual los Estados miembros asumen colectivamente la decisión y comparten la responsabilidad de ese apoyo militar. De esa manera, se ha configurado como un “paraguas” político que ha permitido a algunos Estados miembros, como Polonia o las repúblicas bálticas, ir más allá con apoyo bilateral. Pero, por otro lado, por su naturaleza jurídica, como ocurre con otros elementos de la Política Exterior y de Seguridad Común, queda fuera del control del Parlamento Europeo (Bilquin, 2023).

*La adopción de la "Brújula Estratégica" dota a la UE de una visión y estrategia común en cuanto a amenazas, riesgos y capacidades*

La guerra de Ucrania, además, ha redefinido la política de seguridad y defensa de la UE en otros muchos aspectos. Con el ataque ruso y el uso coercitivo (*weaponisation*) de las exportaciones de energía por parte de Rusia, la UE se ha visto obligada a asumir el fracaso de una política de décadas de implicación constructiva con Rusia. Esta pretendió tejer interdependencias económicas para así generar intereses comunes, conforme a la propia experiencia de la UE o el enfoque alemán de impulsar cambios a través del comercio (*Wandel durch Handel*). Más allá de la necesidad de un cambio radical en la relación con Rusia, la adopción de la “Brújula Estratégica” en marzo de 2022 dota a la UE de una visión y estrategia común en cuanto a amenazas, riesgos, y fortalecimiento de capacidades, que abarca los medios militares, la cooperación en programas de armamento, con nuevos programas y la reactivación de otros ya propuestos (escudo anti-misiles europeo, plataformas navales y de combate aéreo, blindados, defensa espacial, redes satelitales de comunicaciones de órbita baja o media), y la adopción de una estrategia común frente a amenazas híbridas, ciberguerra o desinformación (European Union, 2022).

### **Los dilemas de un ayuda militar limitada y cautelosa**

En el debate público se ha planteado en distintos momentos la imagen de una coalición occidental y una OTAN que, con la hegemonía de Estados Unidos y el seguidismo europeo, habría empujado a Rusia a la guerra con sus “provocaciones”, pretendiendo, en particular,

incorporar a Ucrania a la OTAN, y con ello, desplegar armas nucleares en las puertas de Rusia. Así, Estados Unidos estaría librando a través de la UE y de Ucrania una “guerra por delegación” a través de un apoyo militar masivo, que estaría prolongando innecesariamente la guerra, y, con ello, dificultando una salida negociada.

Más allá de las obvias falacias e intencionalidades políticas de ese relato, el examen detallado de las magnitudes y características de la ayuda militar y económica a Ucrania revela una realidad diferente. Tanto en el plano militar como económico, la relación entre Estados Unidos y Europa es más equilibrada de lo que se asume, y, siendo de importancia vital para Ucrania, el apoyo prestado está muy tasado, cualitativa y cuantitativamente, y es de carácter eminentemente defensivo. Lo que estaría haciendo, de nuevo, de manera limitada, es permitir que Ucrania pueda defenderse a sí misma, conforme a su propia voluntad, evitando ser arrollada por Rusia, lo que es condición necesaria para una paz negociada y, sobre todo, justa.

Atendiendo a los datos, en febrero de 2023, un año después de la invasión, los compromisos totales de ayuda económica, militar y humanitaria a Ucrania se elevaban a 156.590 millones de euros, y los desembolsos a febrero de 2023 estarían entre la mitad y dos terceras partes de esa cifra<sup>2</sup>. De ese total de compromisos, 46% (71.280 millones) procedían de Estados Unidos, 40% (61.930 millones) de la UE y sus Estados miembros, y cerca de 15% (23.480) de otros donantes. Dentro de este grupo, el Reino Unido es el más importante, con 6,2% del total (9.830 millones). Por sí solas, las instituciones europeas habían proporcionado en torno a la mitad de la ayuda agregada de la UE, y 22,7% del total mundial (35.530 millones de euros). Según estas cifras, la ayuda europea, sin incluir al Reino Unido, solo representa en torno a un 15% menos de la estadounidense, aunque esa cifra puede ser mayor, ya que varios Estados miembros de la UE no hacen público todo su apoyo militar.

Si se desagrega por tipos de ayuda se evidencia el habitual reparto de tareas en el que Estados Unidos pone más énfasis en la ayuda militar, y la UE en la ayuda económica y humanitaria. Del total de ayuda militar a Ucrania (72.100 millones de euros) Estados Unidos ha suministrado casi el 60% (43.190 millones de euros) y la UE y sus Estados miembros 27% (19.160 millones), incluyendo la contribución del FEAP de 3.600 millones. Atendiendo a los medios transferidos, la UE ya habría entregado a Ucrania un 6% de sus armas pesadas

<sup>2</sup> La más completa base de datos sobre el apoyo a Ucrania, basada en fuentes oficiales, es la elaborada por el Instituto de Kiel para la Economía Mundial, que recoge 40 gobiernos y las instituciones de la UE (<https://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/>). En este apartado se toman esos datos, actualizados a febrero de 2023 (Trebesch *et al.*, 2023), otros de la propia UE (Grieger, 2023; Bilquin, 2023) e informaciones no publicadas del Servicio Europeo de Acción Exterior. No se incluyen los compromisos anunciados en la gira europea del presidente Zelenskiy en mayo de 2023.



(tanques, obuses y lanzacohetes múltiples), pero algunos países más comprometidos con Ucrania, como Polonia, la República Checa, el Reino Unido o Noruega ya habrían entregado a Ucrania una cuarta parte de sus armas pesadas. Estados Unidos ha transferido una proporción menor, 3,9%, pero hay que recordar que presta un apoyo de inteligencia que ningún otro país puede dar (Trebesch *et al.*, 2023: 38; Khurshudyan *et al.* 2023).

En cuanto a la ayuda económica, que ha alcanzado un total de 71.300 millones de euros, la UE ocupa el primer lugar con 49,9% (35.580 millones), con una contribución de las instituciones europeas de 30.320 millones (42% del total de este tipo de ayuda). Estados Unidos ocupa el tercer lugar, con 34% (24.460 millones). Un 18% de la ayuda económica total procede de instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). Finalmente, la ayuda humanitaria ha alcanzado un total de 12.780 millones de euros. De la UE y sus Estados miembros procede el 56% (7.190 millones), y de Estados Unidos 28% (3.630 millones).

Sin embargo, en términos relativos las cifras muestran distintos niveles de compromiso. En Polonia y las repúblicas bálticas la ayuda total comprometida supone entre 1,1% y 1,4% de su RNB, mientras que para Estados Unidos y los países de mayor peso de la UE se situaría en torno al 0,4% de la RNB. Con los recursos destinados a atender a refugiados ucranianos, ese esfuerzo es aún mayor: en el caso de Polonia, el total de ayuda a Ucrania y la atención a refugiados se eleva a 2,2% de su RNB, y en las repúblicas bálticas y Chequia entre 1,2% y 1,7% de la RNB (Trebesch *et al.* 2023: 31).

Esos 156.000 millones de euros son, a primera vista, una cifra muy cuantiosa. Puede ser leída de dos maneras, según con qué listón se mida: si se compara con los esfuerzos para afrontar problemas globales, Ucrania ha logrado movilizar más recursos y de manera más rápida, y ello sería la expresión del habitual “doble rasero” de Occidente. El total de ayuda a Ucrania en un año se aproxima, por ejemplo, al total de la ayuda oficial para el desarrollo mundial, que en 2022 alcanzó 204.000 millones de dólares. Es también mucho mayor que los 100.000 millones de dólares reclamados, y no desembolsados, para financiación climática. Los refugiados ucranianos también han recibido un apoyo y unas condiciones de acogida más favorables que los de otros conflictos olvidados. Pero como se ha dicho, se trata de un apoyo limitado si se considera, en primer lugar, la situación económica de Ucrania, cuyo producto se redujo en 2022 una tercera parte, registró un déficit fiscal equivalente a 26% de la RNB, y que se ha visto obligada a desplegar un esfuerzo de guerra que supone, según calcula Adam Tooze (2023b), el 35% de su RNB.

*El apoyo europeo contribuye a que Ucrania pueda defenderse, conforme a su propia voluntad, evitando ser arrollada por Rusia, y hacer posible una paz justa*

Con los daños registrados hasta agosto de 2022, según el Banco Mundial (2022), la reconstrucción de Ucrania ya supondría 349.000 millones de dólares.

Hay otros elementos de juicio para sostener esa afirmación. Ucrania es, posiblemente, la guerra más importante para la seguridad europea en muchas décadas –no así para Estados Unidos, con más atención puesta en Asia y el Indo-Pacífico–, y significativamente, los recursos movilizados son menores. Así lo indica la comparativa histórica realizada por el Instituto de Economía de Kiel (Trebesh *et al.*, 2023: 41-44). La ayuda militar que Estados Unidos ha desembolsado en Ucrania en 2022 es 0,21% de su RNB anual, mientras que en la Segunda Guerra Mundial el apoyo a los aliados con el programa de préstamo y arriendo (*lend and lease*) fue veinte veces superior: para el Reino Unido fue de 3,2% de la RNB anual de Estados Unidos de ese periodo; a la Unión Soviética 1,4% anual, a Francia 0,4%, y en total en torno a 5% de su RNB anual.

Puede alegarse que este es un ejemplo forzado, por el carácter de “guerra total” de esa contienda, pero los datos de otros conflictos posteriores también lo confirman. El esfuerzo militar en la Guerra de Corea (1950-1953) significó 2,8% del PIB estadounidense y fue, sobre cifras comparable, 14 veces superior al de Ucrania; en la guerra de Vietnam (1965-1975) fue 0,9% de su RNB anual en promedio, más de cuatro veces superior; a la guerra de Irak de 2003 Estados Unidos destinó 0,7% de su RNB anual, tres veces más. Incluso los recursos que Estados Unidos destinó a Afganistán (0,25% de la RNB anual de 2001 a 2010) han sido ligeramente más altos. A pesar de todo el discurso de que Estados Unidos y Europa están en “pie de guerra”, venga desde algunos gobiernos o de los críticos que cuestionan su “belicismo”, el apoyo en Ucrania, de hecho, está muy por debajo de todos los compromisos militares de Estados Unidos desde 1945 (Tooze, 2023b). Un caso particular es el de la Guerra del Golfo de 1990-1991, donde la comparación es distinta al haberse acordado un reparto multilateral de los costes de la campaña militar estadounidense. En algo más de un año que duró esa guerra, también fueron más elevados, incluso en el caso de Alemania, que aportó en esa ocasión más recursos que los transferidos a Ucrania en el primer año de guerra (Trebesh *et al.*, 2023: 46).

La información disponible, en suma, pone en cuestión la narrativa rusa –también seguida por China y por gobiernos y actores políticos más afines a Rusia o simplemente críticos de Estados Unidos– sobre el supuesto belicismo y el “apoyo masivo” a Ucrania. Pero hay otros argumentos a considerar. El apoyo a Ucrania es reflejo de opciones morales y políticas que parten del legítimo derecho a la defensa propia ante un acto de agresión, reconocido en la Carta de Naciones Unidas y en

*La ayuda militar a Ucrania afronta dilemas morales que no pueden obviarse apelando a principios generales*

posteriores resoluciones de la Asamblea General que, con un apoyo mayoritario, han condenado la agresión rusa y exigen a sus autoridades el cese inmediato de las hostilidades y una retirada completa, inmediata e incondicional de su territorio como condición para una paz justa. Lo es también el reconocimiento de la autonomía y capacidad de decisión propia que Ucrania ha mostrado a la hora de defenderse y pedir ayuda del exterior. Ese relato, en nombre de un discurso geopolítico que culpa a Occidente y la OTAN, libera de responsabilidad al invasor, ignora a Ucrania y sus decisiones y, por añadidura, le niega su propia agencia, al reducirlo a mero peón de Washington.

La ética de los principios, no obstante, ha de tamizarse a través de la ética de la responsabilidad. La ayuda militar tiene que mantener difíciles equilibrios, y afronta dilemas morales que no pueden obviarse apelando a principios generales. Por una parte, esa ayuda respalda la decisión ucraniana de defenderse a sí misma, como le reconoce el derecho internacional, evitando una posible derrota militar y que se vea obligada a aceptar una “paz de los vencidos” y su posible desmembración, lo que también supondría que la guerra de conquista de Rusia se vea vindicada y sancionada. Ahora bien, aunque Ucrania ha de poder defenderse y, en su caso, recuperar territorio, la ayuda externa no debiera llevar a una escalada del conflicto y, sobre todo, a convertir en beligerantes a quienes la apoyan, ni conducir a la extensión de las hostilidades al territorio ruso, como reclaman algunas voces en la UE. Ello comporta grandes riesgos, pues no hay que olvidar que Rusia es una potencia nuclear. Que ese difícil equilibrio guía las decisiones de Estados Unidos y la UE lo indican, de manera muy concreta, las tensiones que han trascendido a los medios sobre las peticiones de asistencia del gobierno ucraniano y los debates sobre el apoyo militar entre los gobiernos y en el Grupo de Ramstein, que coordina dicha asistencia. Por citar algunos ejemplos, Estados Unidos solo ha suministrado cohetes de mediano alcance para los eficaces lanzadores HIMARS (*High Mobility Artillery Rocket System*), y se ha negado reiteradamente a facilitar cohetes de mayor alcance. Con rango de hasta 300 kilómetros, y capacidad de alcanzar territorio ruso, esos cohetes supondrían un elevado riesgo de escalada que no se ha querido asumir (Gordon y Lubold, 2022). Países como Polonia o la República Checa han facilitado a Ucrania cazas Mig-29 y repuestos de otros aviones de origen soviético, pero a mediados de 2023, a pesar de que Estados Unidos admite ya la entrega de cazas F-16, aún estaba en debate la posibilidad de entregar aviones de combate occidentales a Ucrania, algo que Rusia rechaza de plano.

Expresión de esos difíciles equilibrios es también el caso de la compleja gestación de la coalición que se estableció para transferir a Ucrania tanques pesados en los primeros meses de 2023, en particular los Leopard de fabricación alemana, en servicio en muchos

ejércitos europeos. La imagen de los *panzer* de origen alemán, muchos de ellos con nombres de felinos (Leopard, Gepard, Marder) que recuerdan los utilizados en el frente oriental en la segunda Guerra Mundial (Tiger, Panther...) tiene una carga simbólica difícil de soslayar para dirigentes y opinión pública alemana, europea y, también rusa. Por ello, el debate sobre la cesión de los Leopard no se limita a esa cuestión y alude, inevitablemente, al pasado y futuro de Alemania en la seguridad europea (Pitel, 2023). En ese contexto debe situarse que Alemania haya condicionado la entrega de esos tanques –y la autorización de reexportación a otros países– a que Estados Unidos, el Reino Unido o Francia estuvieran también implicados con sus propios blindados pesados. Alemania no quería ni podía actuar en solitario en este asunto. La decisión estadounidense de entregar tanques *Abrams*, aunque no sean los más apropiados para la guerra en Ucrania por razones técnicas y logísticas, tenía gran significado político y simbólico. Suponía multilateralizar esa operación y situarla en el “paraguas” colectivo de la OTAN, dado que suponía un salto cualitativo que podría ser percibido como escalatorio (Pancevski, 2023). Esto también explicaría que, una vez acordada esa operación, se haya entregado un número muy reducido de unidades del modelo más avanzado (Leopard 2), apenas suficiente para equipar dos batallones. La decisión parte, quizás, de la valoración de que existe una estrecha ventana de oportunidad en la primavera y verano de 2023 para una contraofensiva ucraniana de primavera-verano que pueda recuperar parte del territorio ocupado, y reequilibrar la situación en el campo de batalla como precondition de unas eventuales negociaciones de paz. Se trata, en cualquier caso, de una apuesta arriesgada, dado el limitado alcance de ese apoyo militar. Esa contraofensiva puede no lograr sus objetivos, lo que podría dar lugar a una negociación desventajosa para Ucrania, o bien a una guerra larga y enquistada (Hall *et al.* 2023).

Hay que añadir que esos equilibrios y límites también se ven condicionados por las distintas y cambiantes valoraciones de riesgos y opciones políticas de los miembros de la coalición de apoyo a Ucrania, no siempre coincidentes, y que no pueden ignorar los límites que supone Rusia como potencia nuclear. De igual manera, tanto Estados Unidos como la UE o China han lanzado severas advertencias públicas a Rusia sobre el uso de misiles nucleares tácticos, y cabe suponer que otras, expresadas de manera reservada, han sido aún más contundentes. Hay, en suma, “líneas rojas”, explícitas o implícitas, para la coalición de apoyo a Ucrania, para Rusia, y para otros actores, que definen hasta dónde se puede llegar.

Esas limitaciones pueden estar justificadas para la ayuda militar por las necesarias cautelas, límites y equilibrios estratégicos que impone evitar la escalada de la guerra, pero no es así en el caso de la ayu-

da económica que Ucrania necesita para sobrevivir, evitando que el déficit se dispare y se genere la espiral inflacionaria que a menudo supone una economía de guerra. El reducido volumen de esa asistencia, la lentitud de la toma de decisiones, la parsimonia en los desembolsos y las trabas administrativas que han ido apareciendo estarían indicando más bien, según Adam Tooze (2023a), cortedad de miras, falta de liderazgo y resolución, y de una impotencia autoinfligida con la que Estados Unidos, y, sobre todo, la UE, corre el riesgo de no estar a la altura del desafío histórico de esta guerra.

### **RepowerEU: transición verde y seguridad energética frente al “general invierno”**

*La respuesta más importante de la UE ante la invasión de Ucrania ha sido evitar un “invierno del descontento” reduciendo a gran velocidad la dependencia europea del gas, el petróleo y el carbón ruso*

A mediados de 2022 volvió a invocarse al “general invierno” como la gran ventaja estratégica de Rusia. Esa metáfora evoca la imagen de la desastrosa retirada de la *Grande Armée* de Napoleón en el invierno de 1812, o las penurias de la Wehrmacht frente al frío, y derrotada por el ejército rojo a las puertas de Moscú en 1941. En esta ocasión el “general invierno” se presentó de otra manera: con una dura ofensiva de misiles contra la infraestructura de energía en Ucrania, para dejar sus ciudades sin luz y calefacción ante temperaturas de hasta -20°C, colapsar su economía y el funcionamiento del gobierno y la logística de Ucrania, y forzar un nuevo éxodo masivo de refugiados hacia Europa. Pero esa estrategia apuntaría también a generar un “invierno del descontento” en la UE. En lo que el ministro alemán de economía, el verde Robert Habeck, describió como un “escenario de pesadilla” (Connolly, 2022), la inflación, la recesión económica, la escasez de energía y los apagones alimentarían el malestar y la protesta social, que la extrema derecha podría aprovechar para debilitar a los gobiernos y empujarles a que abandonasen a su suerte a Ucrania, forzándola a aceptar una negociación desigual.

Esa campaña de bombardeos se inició en octubre de 2022, con misiles de distinto tipo y drones *Shahed* de origen iraní, de baja tecnología, pero muy efectivos. Los ataques más intensos se registraron en noviembre y diciembre, y provocaron apagones que, en algunos casos, duraron días. Esos bombardeos se dirigían a infraestructuras civiles, que según el derecho internacional humanitario no son objetivos militares legítimos. Por ese motivo tanto Ucrania como la UE acusaron a Rusia de perpetrar crímenes de guerra.

Una vez más, la respuesta ucraniana sobrepasó las expectativas. La empresa estatal responsable de la red de alta tensión, Ukrenergo, fue capaz de reparar eficazmente las instalaciones destruidas con ayuda de equipos industriales y de emergencia suministrados con rapidez

desde el exterior. También se enviaron a Ucrania generadores que permitieron que servicios esenciales, como los hospitales, pudieran seguir operando. En conjunto, se evitó el colapso del sistema eléctrico, que no dejó de funcionar en ningún momento del invierno. Aunque los ataques continuaron, en marzo de 2023 se pudo afirmar que esa campaña había fracasado. Ese mismo mes, la red eléctrica ucraniana culminó el proceso de conexión con la red europea ENTSO-E, y en abril se anunció que el país volvería a suministrar electricidad a sus vecinos y generar así ingresos de exportación (Segura, 2023). Una de las claves fue el refuerzo de la defensa aérea ucraniana con antiaéreos Gepard y sistemas de misiles tierra-aire suministrados por Estados Unidos, la UE, el Reino Unido, Noruega y España, entre otros, muy efectivos ante los misiles y drones rusos, cuyos inventarios, además, quedaron muy mermados (The Economist, 2023b).

Sin embargo, más que la ayuda militar, la respuesta más importante de la UE ante la invasión rusa de Ucrania ha sido evitar ese “invierno del descontento” reduciendo a gran velocidad la dependencia europea del gas, el petróleo y el carbón ruso, y así desbaratar la estrategia rusa, basada en la *weaponisation* o uso coercitivo de la energía. De esa forma, además, se ha logrado reducir notablemente los ingresos de exportación con los que Rusia pretendía financiar la invasión. En pocos meses la UE logró diversificar las fuentes de suministro y reducir el consumo, con daños para la actividad económica y las sociedades que, aunque severos, han sido asumibles. Todo ello, acelerando además la transición hacia las energías renovables. En esa pugna por la seguridad energética, la UE y sus Estados miembros han actuado en clave de “economía de guerra”, intervenido masivamente en los mercados de energía y han movilizado un gran volumen de recursos para aplacar en la medida de lo posible la inflación, y evitar, como se mencionó, que ello significara protestas sociales que pudiera capitalizar la extrema derecha. Ello ha supuesto medidas de emergencia de corto plazo, pero que, de nuevo, se sitúan en una doble estrategia de largo plazo: la búsqueda de autonomía estratégica, y el Pacto Verde Europeo.

Rusia era el principal suministrador de combustibles fósiles de la UE antes de la invasión, con una cuota, según Eurostat, de 45% de sus importaciones de carbón, 36% de gas natural, y 25% de petróleo (Boehm y Wilson, 2023). Controlaba, además, una parte substancial de la infraestructura de gaseoductos y oleoductos, como *Nord Stream 1*, que servían a países de Europa central y en particular a Alemania, con tasas de dependencia de gas ruso aún mayores. En Alemania llegaba al 50%; en Austria, Hungría, Eslovenia y Eslovaquia se situaba en torno a 60%. En Polonia en 80% y en Bulgaria el 100%. Estos países, además, no contaban con plantas regasificadoras para importaciones de gas natural licuado (LNG). En realidad, se trataba de un

*En pocos meses la UE logró diversificar las fuentes de suministro, reducir el consumo, y acelerar la transición energética con renovables*

riesgo anunciado, pues durante años Estados Unidos y otros países de Europa oriental habían alertado del riesgo geopolítico que suponían esos gasoductos, conectando directamente Alemania y Rusia a través del Báltico, para la seguridad de esa región. En los meses anteriores a la invasión, la compañía rusa Gazprom redujo sus suministros, por lo que las reservas de gas disminuyeron un 30%, presionando los precios al alza (Poitiers *et al.*, 2022), aunque en parte ello era resultado del sistema de fijación de precios marginalista vigente en la UE, que en esta coyuntura alimentó beneficios extraordinarios para las empresas de generación de electricidad. Como consecuencia de la invasión, el suministro ruso se redujo aún más –incluyendo una parada “por mantenimiento” de *Nord Stream 1*–, y los precios de la energía, que ya estaban subiendo por la mayor demanda de la recuperación pospandemia y por operaciones especulativas, se dispararon a niveles aún más altos, tanto en la UE como en todo el mundo. A mediados de 2022, por ejemplo, el precio del gas llegó a 339 euros por MWh, diez veces su nivel habitual (Boehm y Wilson, 2023).

Ante la invasión, Alemania, no sin una fuerte presión de sus socios y la opinión pública, paralizó *Nord Stream 2*, que no había llegado a operar, y la UE adoptó varios paquetes de sanciones, las de mayor alcance de su historia. En agosto de 2022 se prohibieron las importaciones de carbón ruso, en diciembre de petróleo por vía marítima, y en febrero de 2023 a productos refinados, lo que afecta al 90% de lo consumido por la UE<sup>3</sup>, y se ha fijado un tope de precios para el petróleo en coordinación con el G7. Lo que no ha sido objeto de sanciones, más de un año después de la invasión, han sido las importaciones de gas ruso, que se distribuye por barco como LNG y que aún fluye a través de gasoductos, pero no ya vía *Nord Stream 1*, que junto con *Nord Stream 2* fue destruido en septiembre de 2022 en un sabotaje sobre cuya autoría, a mediados de 2023, solo hay conjeturas.

Ante la “guerra del gas” y el riesgo de una crisis energética en el invierno de 2022-23, la UE respondió, pocos días después de la invasión, con el plan “REPowerEU” (Comisión Europea, 2022b), que combinaba medidas nacionales coordinadas y acciones comunes. Lanzado el 8 de marzo de 2022 por la Comisión Europea, este plan propuso lograr la independencia energética de Rusia “lo antes posible” y, como plazo último, en 2030, y reducir en dos tercios el consumo de gas ruso a finales de 2022. El plan europeo seguía, en buena medida, las recomendaciones planteadas por un informe de la Agencia Internacional de la Energía (AIE) lanzado el 3 de marzo (International Energy Agency, 2022). Según dijo la presidenta de la Comisión, Ursula Von

<sup>3</sup> La excepción es el petróleo ruso del oleoducto Druzbah, que abastece a Eslovaquia y Hungría, ambos países sin litoral, en atención a las demandas de sus gobiernos y sus particulares circunstancias, a la hora de acordar las sanciones de la UE.

der Leyen, al presentar REPowerEU: “Debemos llegar a ser independientes del gas, el carbón y el petróleo ruso. Sencillamente, no podemos confiar en un proveedor que nos amenaza explícitamente”. El vicepresidente de la Comisión responsable del Pacto Verde Europeo, Frans Timmermans, señaló ese mismo día: “Es hora de que abordemos nuestras vulnerabilidades y rápidamente nos volvamos más independientes en nuestras elecciones energéticas. Lancemos energías renovables a la velocidad del rayo. Las energías renovables son una fuente de energía barata, limpia y potencialmente inagotable y, en lugar de financiar la industria de los combustibles fósiles en otros lugares, crean puestos de trabajo aquí. La guerra de Putin en Ucrania demuestra la urgencia de acelerar nuestra transición energética limpia” (Comisión Europea, 2022c).

El plan, cuyos principales componentes legislativos fueron lanzados en mayo (Comisión Europea 2022d), incluye varios elementos: el primero se refiere al control y efectos del alza de precios de la energía, con precios regulados; impuestos temporales a los beneficios “caídos del cielo” de las empresas eléctricas para generar recursos para apoyar a los hogares y las pequeñas empresas; y un marco temporal de ayudas públicas a las empresas más afectadas.

El segundo es diversificar las fuentes de energía, recurriendo de manera urgente a otros proveedores de LNG. A tal efecto, el 25 de marzo de 2022 Estados Unidos y la UE, a través de la Comisión Europea, establecieron un grupo de trabajo para la seguridad energética orientado a aumentar el suministro de ese combustible, tanto de Estados Unidos como de otros socios, con compromisos concretos y cuantificables para ese año. Para ello, la UE acordó un mecanismo de compras conjuntas de gas para hacer uso de su poder de mercado y evitar recurrir a suministradores rusos.

El tercero es el aumento de las reservas de gas para hacer frente al invierno 2022-23, alcanzando, de manera coordinada y cooperativa, el 90% de la capacidad de almacenamiento a 1 de octubre de 2022, lo que se logró antes incluso de esa fecha, aun a costa de una mayor demanda en el mercado mundial que siguió presionando al alza los precios del gas, lo que tuvo repercusiones en otros muchos países.

El cuarto elemento es acelerar la transición energética prevista en el Pacto Verde y el Objetivo 55, con fondos del programa *NextGenerationEU* y otros recursos, incluyendo ingresos del sistema europeo de comercio de emisiones. Ello suponía introducir de manera inmediata medidas de ahorro energético –incluyendo ajustes de temperaturas de calefacción y aire acondicionado, y la posibilidad de racionamiento o cierre de actividades intensivas en energía–, y alentar la rápida instalación de paneles solares domésticos, la sustitución de calderas



de gas por aerotermia (bombas de calor), y mejoras del aislamiento. Implicaba también agilizar los proyectos de inversión en renovables (parques eólicos y fotovoltaicos), duplicar la producción de biogás y cuadruplicar la de hidrógeno verde, para lo que se anunció un “acelerador de hidrógeno” para la infraestructura de producción y almacenamiento y facilitar las importaciones de este combustible. En materia de solar fotovoltaica, por ejemplo, el objetivo es doblar la capacidad en 2025 y alcanzar 600 GW en 2030.

La Comisión asumió que ante esta situación de emergencia se tendría que recurrir temporalmente a un mayor uso de carbón, aún muy presente en el *mix* de energía de países como Polonia o la propia Alemania, o a la energía nuclear, considerando que serían mejor opción que el gas ruso en un contexto de guerra en Europa. Bélgica, por ejemplo, anunció que extenderá por una década la vida útil de dos de sus siete centrales nucleares, si bien Alemania, tras una breve prórroga para hacer frente al invierno, cerró definitivamente sus tres últimos reactores en abril de 2023.

*REPowerEU refleja la importancia de la actuación conjunta de la UE, como también pudo verse con la respuesta al COVID-19*

En muchos aspectos, estas medidas de urgencia son expresión de una verdadera economía de guerra. Ilustran, de nuevo, la irrupción de la geopolítica en la economía globalizada y las implicaciones del uso coercitivo de las interdependencias económicas. Frente a ello, suponen una enérgica intervención pública en los mercados de energía y comportan un notable esfuerzo de planificación. Y han realzado el papel de la UE y su agencia, más allá de los Estados miembros, y la importancia de actuar juntos, como también pudo verse en la respuesta al COVID-19.

*REPowerEU* fue asumido formalmente por el Consejo Europeo informal de Versalles de 10 y 11 de marzo de 2022, que reconoció expresamente la dimensión de seguridad que con la guerra de Ucrania había adquirido el abastecimiento de energía de la UE y su transición verde, y su importancia para construir la soberanía europea y reducir las dependencias del exterior. El nombre del plan evoca ese proceso de securitización: energía y poder, en las dos acepciones del término *power* en inglés<sup>4</sup>. Así, la autonomía estratégica y el Pacto Verde Europeo convergen: pocos días después del ataque ruso a Ucrania, el ministro de finanzas alemán, Christian Lindner, declaraba que “la energía renovable es la energía de la libertad” (Reuters, 2022).

Los resultados de este ejercicio son más que notables: los mercados han estado tensionados, ha habido meses con fuertes presiones inflacionistas, algunos sectores industriales –altos hornos, metalur-

<sup>4</sup> Se utiliza aquí el concepto de securitización de la teoría crítica de seguridad, como lo han planteado Buzan, Wæver y de Wilde (1998). Véase también al respecto Verdes-Montenegro (2015).

gía, cerámica– han tenido que cerrar plantas temporalmente, y ha habido un repunte de la pobreza energética en los sectores sociales de menor renta, pero no ha habido apagones, escasez, o racionamiento, ni grandes protestas sociales. La inflación ha sido alta, pero se ha contenido, y se han desplegado medidas contra el alza de los precios, tanto de carácter generalizado como orientadas a los más vulnerables. El precio del gas, tras repuntar, ha disminuido y, lo más relevante, en mayo de 2023 se situaba en 35 euros por MWh, aún alto, pero manejable, y bastante por debajo de los más de 300 euros por MWh de unos meses antes. En suma, los mercados de futuros de gas ya no apostaban al alza de precios de ese combustible. Como afirmó un tratante en ese mercado, “Putin ha perdido la guerra de la energía” (Sheppard y Fisher, 2023; Tani y Sheppard, 2023). Además, parte de la tensión en el mercado eléctrico se puede atribuir a otros factores como la sequía, que redujo la oferta de energía hidroeléctrica y que, junto a trabajos de mantenimiento, ha tenido paradas buena parte de las centrales nucleares francesas. Por su parte, los precios del petróleo, tras haber alcanzado 120 dólares por barril de *brent* en junio de 2022, habían descendido a 72 dólares en mayo de 2023. Ello, a pesar de dos intentos de recortar la producción y mantener precios elevados por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), junto con Rusia, que fueron contestados por la Agencia Internacional de la Energía (AIE) (Fariza, 2023).

Donde se ha hecho un mayor esfuerzo económico es en materia de contención de precios. La cifra estimada de las ayudas destinadas a subsidiar la energía y aplacar la espiral inflacionaria en Europa de septiembre de 2021 a marzo de 2023, según el cómputo realizado por el centro de estudios Bruegel (Sgaravatti *et al.* 2023), se ha elevado a unos 758.000 millones de euros. Ello incluye rebajas a la fiscalidad de los combustibles y al IVA de productos básicos, transferencias a hogares vulnerables, y ayudas a empresas. De ellos, 646.000 millones corresponden a la UE, lo que es diez veces el total de la ayuda total destinada a Ucrania por la Unión, y se sitúa cerca del total de *NextGenerationEU* (800.000 millones). De ese total, Alemania representa 265.999 millones. Ello supone el 7,4% de la RNB de Alemania, 5,2% de Italia, 4,6% de los Países Bajos, en torno a 3,5% de Francia o España, y 2,2% en Polonia, por mencionar algunos casos.

Es cierto que Europa ha tenido un invierno suave, sin olas de frío, y ello ha ayudado a reducir la demanda. Pero, más allá de los subsidios a la energía, los cambios se explican por otros factores: en cuanto a diversificación del abastecimiento, a inicios de 2023 las importaciones de gas ruso por gasoducto habían disminuido 80%. En paralelo, las importaciones de LNG aumentaron 90%, sobre todo desde Estados Unidos –que duplicó sus exportaciones de LNG a Europa–, Qatar, Reino Unido y Noruega. Este último país ha aumentado su aporte a

*2022 pasará a la historia como el año en el que, por primera vez, eólica y solar juntas superaron cualquier otra fuente de energía en Europa*

través del nuevo gasoducto báltico abierto en octubre de 2022, con una capacidad equivalente a una tercera parte de *Nord Stream 1*. Como señaló la comisaria de Energía, Kadri Simson, a un año de aplicación de *REPowerEU* el principal proveedor de gas de la UE ya no era Rusia, sino Noruega (Comisión Europea, 2023). El gobierno laborista de Noruega también ha levantado las restricciones para la exploración y explotación de nuevos yacimientos en el mar de Barents, distanciándose, en nombre del apoyo a Europa en la guerra de Ucrania, de su anterior compromiso “verde” con el paulatino abandono de la energía fósil (Domingo, 2023). Alemania, por su parte, ha construido en tiempo récord dos nuevas terminales portuarias de regasificación de LNG, y hay otras en construcción. Aunque una parte de las nuevas importaciones de LNG sigue teniendo origen ruso, solo representa el 15% de las importaciones totales de la UE. La Comisión Europea se ha dirigido a las empresas y países importadores para que lo sustituyan por otros proveedores.

También cuentan las medidas de ahorro y la reducción de la demanda, aunque el simultáneo despliegue de subsidios ante el aumento de los precios puede haber disminuido su eficacia. Frente a un objetivo de reducción de la demanda de gas de 15%, se logró 20% en la segunda mitad de 2022, más que en el año de parón económico por la pandemia, y la demanda total de electricidad cayó 3,5% (Mathis y Rathi, 2023; Boehm y Wilson, 2023, con datos de Eurostat).

La guerra de Ucrania ha impulsado un gran salto en energías renovables, con la excepción del hidrógeno verde o la eólica marina, cuyo despliegue es más lento. En el último trimestre de 2022 alcanzaron una cuota del 40% en la generación total en la UE. 2022 pasará a la historia como el año en el que, por primera vez, eólica y solar juntas superaron cualquier otra fuente de energía en Europa. La eólica creció un 7% entre el tercer trimestre de 2021 y de 2022. La solar fotovoltaica tuvo una verdadera explosión con un aumento de 50% en un año, y un fuerte impulso del autoconsumo. El parque de bombas de calor aumentó en 2022 un 38% respecto del año anterior. Ello contribuyó a paliar el menor aporte de la hidroeléctrica, debido a la sequía, que cayó 21% en ese periodo. Solar y eólica crecerán aún más a partir de 2023, debido a la conexión a la red de las nuevas instalaciones que, por un procedimiento simplificado, se han autorizado ante las urgencias de la guerra al amparo de *REPowerEU* (Mathis y Rathi, 2023; Sheppard, 2023).

Estos cambios, por último, se han hecho sin que la UE haya registrado una severa recesión económica. En 2022 el crecimiento económico promedio en la UE fue de 3,5%, y para 2023 las previsiones de la Comisión apuntan a 0,8%, lo que es bajo, pero no supone una caída grave. Alemania, en particular, creció cerca de 2% en 2022, pese a

un peor desempeño en el último trimestre del año (Moll, Schularik y Zachmann, 2023).

Ni siquiera en Alemania o Polonia aumentó el uso de carbón frente a la menor oferta de gas, aunque en países como Italia o Hungría sí hubo un repunte (Sheppard, 2023; Rosslowe, Fox & Brown, 2023). La demanda de carbón, incluso, se ha mantenido por debajo del nivel previo a la pandemia. Entre octubre de 2022 y marzo de 2023 la generación por carbón cayó 11% respecto al año anterior. Y en 2022 las emisiones de CO<sub>2</sub> de la UE cayeron un 2,5%. La opción del carbón, en cualquier caso, era una medida de emergencia de corto plazo y, en el caso alemán, su objetivo era funcional a mantener el compromiso político de largo plazo, vital para su gobierno, con el cierre de la nuclear. Este país también ha aprovechado para elevar sus metas de participación de las renovables para los próximos años.

En conjunto, los datos de 2022 no apuntan al retorno masivo a las energías fósiles. Tampoco a un “renacimiento” generalizado de la energía nuclear, menos rentable que las renovables, y cuyas credenciales en materia de seguridad energética se han visto dañadas por el caso francés. Más bien, muestran que la UE transita a un nuevo *mix* de energía, más diversificado en cuanto a fuentes y países de origen, con menos gas y más renovables. El crecimiento de estas últimas, especialmente la solar fotovoltaica, será aún mayor debido a varios factores: su alta rentabilidad –con los precios del gas de finales de 2022, una instalación solar de potencia equivalente se amortiza en solo tres años, sin contar ayudas–; las menores trabas administrativas; la creciente orientación de la inversión privada a este sector, guiada tanto por razones de rentabilidad como por las exigencias de sostenibilidad y los criterios ESG (sociales, ambientales y de gobernanza, por sus siglas en inglés) (Tooze 2023c). A escala global, la inversión en solar y eólica aumentó cerca de 30% hasta alcanzar 490.000 millones de dólares, superando por primera vez a la destinada a petróleo y gas. A ello se suma el impulso de las ayudas públicas, que se estiman en 370.000 millones de dólares de la Inflation Reduction Act (IRA) en Estados Unidos, y unos 270.000 millones de la *Net Zero Industrial Act* (NZIA) de la UE (The Economist, 2023c)

En suma, la guerra de Ucrania, lejos de suponer un freno a la transición energética y el Pacto Verde europeo, los han acelerado. Como se ha mencionado, justo a sus metas iniciales de descarbonización, ahora responde también a necesidades de competitividad, y de seguridad y autonomía estratégica. Se trata de un caso de securitización forzada, en la medida que el acceso a la energía se presenta como un imperativo existencial. A corto plazo, liberarse del gas ruso ha supuesto mayor dependencia del LNG de Estados Unidos, y, en algunos casos, de socios que tampoco son confiables a largo plazo

*La invasión de Ucrania ha acelerado la transición energética, pero también ha agudizado los dilemas económicos y los conflictos ecosociales que anunciaba el Pacto Verde Europeo*

o tienen dudosas credenciales democráticas. Pero, como afirmó la Comisaria Simson, “la meta final de *REPowerEU* no es reemplazar una fuente de gas poco fiable por otra que sea confiable. Es potenciar la independencia energética de Europa aumentando masivamente las renovables” (Comisión Europea, 2023).

Pese a esos avances, y de cara al invierno 2023-24, la UE sigue sumida en una situación difícil en cuanto a seguridad de abastecimiento y precios de la energía. Existe una brecha de demanda sin cubrir si se cortan totalmente las compras a Rusia y/o las temperaturas son más bajas, y aumenta el consumo de China y otros países de Asia. Todo ello puede empujar de nuevo al alza los precios del gas, particularmente en un mercado mundial de LNG ya muy tensionado (Fariza, 2022; Bloomberg, 2022). Para Fatih Birol, director ejecutivo de la AIE, “Europa aún no ha ganado su guerra de la energía con Rusia”, y puede ser difícil rellenar las reservas antes de fines de 2023. Para esa organización, los precios altos durarán al menos hasta 2026 (Sheppard, 2023b). Según un estudio del Parlamento Europeo, no hay razones para la complacencia, y sería necesario pasar “del *sprint* al maratón” en la transición energética (Boehm y Wilson, 2023).

Ese escenario plantea complejos retos en la competitividad, pues los precios elevados de la energía pueden inducir dinámicas de deslocalización, desinversión y/o desindustrialización, especialmente en sectores intensivos en energía como la siderurgia, la metalurgia, la industria química, los fertilizantes e el automóvil. Ya a finales de 2022 algunas plantas europeas de Arcelor Mittal, US Steel o Basf habían suspendido su actividad o estaban en mínimos debido a los prohibitivos costes de la energía (Economist Intelligence Unit, 2022).

### **Los dilemas de la transición energética y la gobernanza económica europea**

Si la invasión de Ucrania ha contribuido a acelerar la transición energética, también ha agudizado las contradicciones y dilemas económicos, internos, y externos, y los conflictos ecosociales que ya se anunciaban con el Pacto Verde Europeo, una estrategia que suponía, en muchos aspectos, dejar atrás el modelo ordoliberal en el que se había basado la UE en las últimas décadas (Sanahuja, 2021, 2022b). Estos expresan, a su vez, las disputas y compromisos entre distintas fuerzas económicas y sociales en la difícil afirmación de un modelo post-neoliberal para la UE, frente a la competencia estratégica de China y Estados Unidos (Magnus, 2022; Schneider, 2023; Tocci, 2023).

En primer lugar, como ha señalado Martin Sandbu, la UE se encuentra en un difícil trilema en el que operan tres objetivos irreconciliables: el imperativo de mayor gasto e inversión; el restablecimiento de un marco ortodoxo de gobernanza económica y reglas fiscales; y actuar con respuestas eminentemente nacionales (Sandbu, 2023). En la medida que afecta al futuro socioeconómico de la UE y al cumplimiento de sus metas de descarbonización, la resolución de ese trilema supone un desafío existencial para la UE, y determinará la orientación de su política económica y social y sus opciones en la competencia económica global con Estados Unidos y China.

La UE está muy por detrás de los niveles de inversión, pública y privada, que exigen las metas de reindustrialización y transformación productiva necesarias para llevar a cabo las transiciones verde, digital y socioeconómica con las que Europa se ha comprometido. Solo en transición verde se estiman en 450.000 millones de euros anuales. A ello se suman sus compromisos en defensa para alcanzar el 2% del PIB, y la más que posible necesidad de mantener subsidios temporales a los precios de la energía para enfrentar riesgos ciertos e inmediatos de deslocalización y/o desindustrialización.

Esos imperativos de gasto e inversión se enfrentan a las reglas vigentes, que limitan las posibilidades de endeudamiento, inversión y gasto público. Por un lado, ponen en cuestión el actual marco regulador de las ayudas de Estado, que, de hecho, se ha ido reformando de manera parcial a través de distintas medidas de política industrial (ayudas públicas para semiconductores, baterías, renovables...), y de la propuesta de Ley sobre la Industria de Cero Emisiones Netas (*Net-Zero Industry Act* o NZIA) de marzo de 2023. Por otro lado, tampoco encajan dentro de las reglas fiscales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en parte en suspenso desde marzo de 2020, cuando, a causa de la pandemia, se activó su cláusula de escape. En abril de 2023 la Comisión Europea ha propuesto un nuevo marco de reglas fiscales que, aun cuestionado por los “halcones” del déficit, limita ese esfuerzo inversor, y sus necesidades de financiamiento vía endeudamiento (De Miguel, 2023). Según la New Economics Foundation, con esos límites, solo cuatro países de la UE podrían asumir el nivel de inversión requerido para alinearse con el escenario de un aumento de las temperaturas de 1,5°C del Acuerdo de París; solo otros cinco cumplirían las metas de reducción de emisiones de la propia UE; cinco adicionales –entre ellos, Alemania– apenas alcanzarían el umbral mínimo para llegar a esas metas, y un grupo de países que representan el 50% del PIB de la UE no llegarían siquiera a ese mínimo. La Agencia Internacional de la Energía, sin dejar de celebrar el avance en renovables registrado en la UE en 2022, señala que será necesario un crecimiento aún mayor de la inversión en solar y eólica, y que los avances en electromovilidad o calefacción son solo una

*El aumento de la inversión, la ortodoxia fiscal, y las respuestas nacionales suponen un difícil trilema para la UE*

cuarta parte de lo requerido (International Energy Agency, 2023, p. 12). No se trata solo de inversión pública: la estrategia de desregulación, *de-risking* y apalancamiento financiero con la que la UE espera movilizar al capital privado no es suficiente (Mang y Caddick, 2023; Gabor, 2023). En contraste, las previsiones de endeudamiento, gasto e inversión de Estados Unidos y China, competidores estratégicos de la UE, son mucho mayores. Como señala Sandbu (2023), la energía más barata haría maravillas en favor de la inversión, pero ello requiere, en primer lugar, de inversión en infraestructura.

El alcance de este trilema en cuanto a las respuestas nacionales, y la respuesta común europea, lo ilustra la propuesta del ministro de economía de Alemania, Robert Habeck, en mayo de 2023, de ayudas estatales para establecer, de manera temporal, un precio puente máximo de 0,06€ por Kw/h hasta 2030 para las industrias intensivas en energía (química, siderurgia, metalurgia, vidrio...), que en Alemania representan 76% del consumo de energía, 21% del valor añadido y 15% del empleo, y para las de carácter “transformativo” (baterías eléctricas, paneles solares, electrolizadores para producir hidrógeno ...). Esta propuesta, cuyo coste se estima entre 25.000 y 30.000 millones de euros, pretendería afrontar los problemas de competitividad y los riesgos de deslocalización causados por el alza de los precios de la energía derivados de la invasión de Ucrania, en respuesta también a los subsidios de China y a la estrategia industrial de Estados Unidos con la *Inflation Reduction Act* (IRA) (Kurmayer, 2023). Un subsidio de este tipo no podría ser asumido por aquellos Estados miembros que tienen menos margen fiscal. Por ello, Habeck ha propuesto que sea de alcance europeo, financiado con emisiones de deuda común con un formato similar al del programa europeo de coberturas de desempleo SURE, lanzado durante la pandemia. Este proyecto ya ha sido contestado por voces liberales más ortodoxas, incluso en el seno del propio gobierno de coalición de Alemania, y en los países “frugales” (Pitel *et al.*, 2023). Por otro lado, la Comisión Europea, preocupada por el riesgo de fragmentación del mercado interior que supondrían ayudas asimétricas como estas, está trabajando desde 2022 en un proyecto de “fondo de soberanía europea” que pudiera financiarse con nuevas emisiones de deuda común y dirigirse, entre otros fines, a los planteados por Alemania.

Todo lo anterior remite al imperativo de la reindustrialización de la UE, en particular en los sectores críticos para la transición energética. Lograr que la energía solar sea la principal fuente de energía en 2030 significa triplicar la capacidad de generación en siete años, pero en 2022 tres cuartas partes de los paneles solares instalados en la UE eran importados, sobre todo de China (Yang *et al.*, 2023). La NZIA ha establecido como objetivo que 40% de las necesidades de equipos de generación sean satisfechas por la industria europea. La

prohibición del motor de combustión en 2035, aprobada por la UE, implica un proceso de electrificación en la movilidad que depende de tecnología y capacidad de fabricación de baterías que hoy radica, sobre todo, en China, y en la que Estados Unidos está avanzando con rapidez. Las capacidades europeas en estos ámbitos se han visto lastradas por problemas de costes y competitividad y, de nuevo, por una inversión insuficiente. El hecho de que buena parte de las importaciones de paneles solares de China proceda de Sinkiang, región en la que se han documentado violaciones de los derechos humanos en contra de la población uigur, ha llevado a Estados Unidos a prohibir la importación de paneles de esa región, y la UE puede hacer lo mismo al aplicar su propia legislación sobre esa materia. No se trata solamente de un problema de coherencia de la acción exterior de la UE, sino de un mayor riesgo de represalias y *weaponisation* de una dependencia crítica europea por parte de China.

La aceleración de la transición energética también ha agudizado conflictos ecosociales de carácter distributivo y con relación al territorio. Como cabía esperar, el impacto de la inflación ha sido mayor para los estratos de menor renta, y aunque los subsidios masivos lo han atenuado, ha alcanzado cifras elevadas. Las medidas de mayor alcance –subsidios directos a los combustibles, reducción de gravámenes en las facturas de energía– han sido de alcance general. Por ello, han tenido carácter regresivo, pueden haber desalentado el ahorro energético en las rentas más altas y en usos no esenciales, y ser menos efectivas como medida anti-inflacionaria (Lausberj y Croon, 2023). En sentido contrario pueden citarse otras medidas contempladas en *REPowerEU*, como los impuestos a los beneficios extraordinarios de las empresas de energía, adoptados por algunos Estados miembros, o aquellas medidas de apoyo directo a las pequeñas y medianas empresas y/o a estratos de menor renta –reducción de tarifas del transporte público– o que se han dirigido específicamente a los hogares en riesgo de pobreza energética (Sgaravatti *et al.* 2023). Se trata, de nuevo, de medidas de emergencia y de carácter temporal, mientras se despliegan otros instrumentos para la transición justa previstos en el Pacto Verde Europeo: por un lado, el Fondo para la Transición Justa, aprobado en junio de 2021, como nuevo instrumento de la política estructural y de cohesión económica, social y territorial de la UE, con un presupuesto inicial de 19.200 millones de euros –parte de ellos procedentes de *NextGenerationEU*. Por otro lado, el Fondo Social del Clima, que fue respaldado por la Comisión y el Consejo en diciembre de 2022, y cuya aprobación definitiva puede producirse en 2023. Se financiará con recursos obtenidos a través del sistema de derechos de emisión y su equivalente externo, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM), con un monto previsto de 72.000 millones de euros para el periodo 2025-32.



Han surgido resistencias sociales frente a esta rápida transición, como las que se registran en Alemania contra la prohibición de calderas de gas, y su sustitución por bombas de calor (Chazan, 2023). Los conflictos territoriales también se han hecho más frecuentes a causa de las medidas para agilizar la instalación de renovables de *REPowerEU*. Quizás lo ha simbolizado la resistencia de ecologistas a la ampliación de las minas de lignito a cielo abierto que suponían la desaparición de la localidad abandonada de Luzerath, en Alemania. Pero lo realmente relevante ha sido la creciente resistencia social al despliegue de parques solares y generadores eólicos en zonas rurales o de aprovechamiento pesquero. Estos movimientos ya existían, pero han aumentado ante la mayor presión de compañías eléctricas y fondos de inversión para instalar renovables, y las menores exigencias de evaluación de impacto ambiental o de consentimiento informado de las comunidades. Aunque esa normativa preserva los lugares de mayor valor natural o paisajístico de la UE, no impide que se sacrifiquen zonas de cultivo o con otros aprovechamientos, sin las necesarias salvaguardas ni consulta a la población.

*En términos de autonomía, interdependencia y riesgos, para la transición energética o la digital será crucial la relación con China*

### **Perspectivas finales: recalibrar la relación con China –y con Estados Unidos y el Sur global–, claves para el rol internacional de la UE**

La transición energética o la digital son ámbitos en los que será crucial, en términos de autonomía, interdependencia, y riesgos, la forma que adopte la relación entre la UE y China. La pandemia del COVID-19 ya fue un catalizador de un debate sobre esta cuestión, que adoptó fuertes tintes securitarios, al revelar la dependencia de la UE de cadenas de suministro con origen en ese país, y el imperativo estratégico de recuperar capacidades industriales y tecnológicas propias por parte de la UE. Con la transición energética y la toma de conciencia de los riesgos de *weaponisation* de esas interdependencias, muy intensas, ese debate se ha recrudecido. Pero esa relación con China, e indirectamente con Estados Unidos, trasciende esas agendas, y de ella dependerá la reconfiguración del sistema internacional. La autonomía y agencia de la UE dependerá de que no quede aprisionada por la creciente competencia entre Estados Unidos y la narrativa de una nueva bipolaridad o “guerra fría”. Como han señalado Oriol Costa y Esther Barbé (2023, p. 442), la UE ha avanzado mucho en su actuación internacional, pero esos logros se quedan cortos ante un escenario internacional que es mucho más exigente y hostil. Autonomía estratégica o soberanía energética son objetivos en movimiento y que, paradójicamente, se alejan y se tornan más difíciles y exigentes, a pesar de que se avanza hacia ellos más rápido.

En aras de esa autonomía estratégica y de sus intereses diferenciados respecto de Estados Unidos, la UE ha buscado un modelo de relación con China que se aleja de la línea, más confrontativa, adoptada por Estados Unidos por la administración Trump y continuada por Biden, presidida por pugnas comerciales y tecnológicas y una clara voluntad de “desacople” económico subordinada a metas de reindustrialización. Con una nueva estrategia adoptada por el Consejo en 2020, que pretende ser más sutil y compleja, la UE ha definido a China como competidor económico y rival sistémico, y a la vez socio importante en el comercio y en la cooperación frente a retos globales como el cambio climático (Comisión Europea, 2019). Ese enfoque, sin embargo, se ha visto sometido a prueba con la invasión rusa de Ucrania. Por una parte, la posición de China, formalmente neutral, pero más sesgada hacia Rusia, y el endurecimiento de la política internacional de China, hace más difícil el entendimiento con ese país. China ha adoptado una nueva doctrina de política exterior, más asertiva, “dispuesta a pelear”, según sus propios términos, para competir al mismo nivel con Estados Unidos, y que se orienta a promover a largo plazo un sistema internacional sinocéntrico (Leahy *et al.*, 2023; Ríos, 2023). Tras la traumática experiencia con el gas y el petróleo ruso, la UE percibe que ahora es necesario ser más cautelosa y reducir riesgos derivados de la fuerte interdependencia económica europea con China. Por otra parte, el retorno de Estados Unidos y la OTAN, que ha recuperado patrones de cooperación que recuerdan a la Guerra Fría, sitúa a los europeos ante mayores riesgos y obligaciones, en clave de reciprocidad y alianzas, ante la posible escalada de la tensión en el Mar de China y en torno a la cuestión de Taiwán.

La UE es consciente, en ese contexto, de que el retorno de Estados Unidos a Europa es temporal. Hay razones estratégicas que hacen de Asia y el Indo-pacífico la prioridad para Estados Unidos, como establece la estrategia de seguridad nacional de ese país, adoptada en 2022. Y también hay razones coyunturales, ligadas a la eventual resolución a medio plazo de la guerra de Ucrania y, sobre todo, a un posible cambio político en las elecciones presidenciales en Estados Unidos en noviembre de 2024. En esas elecciones está en juego el futuro de la relación transatlántica. Tanto Donald Trump –que no ha dejado de mostrar su afinidad con Putin– como el actual gobernador de Florida y posible candidato, Ron Desantis, han puesto en cuestión el compromiso estadounidense con Ucrania, y, por ende, con la defensa europea. Como se indicó, existe también una corriente de opinión significativa en el Partido Republicano favorable al abandono de la OTAN o, al menos, reducir significativamente el compromiso con la defensa europea. En esa posición, además, cuentan con un creciente respaldo de la opinión pública y de las bases de ese partido (Swan y Haberman, 2023; Belin, Ruge y Shapiro, 2023).

*La UE no debiera alinearse con la estrategia securitizada de “desacoplamiento” de Estados Unidos y su “guerra fría” económica y tecnológica con China*

Con el debate abierto sobre la relación entre la UE, China y Estados Unidos, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula Von der Leyen (2023), anunció en un importante discurso en el Instituto Mercator en marzo de 2023 que se produciría un reajuste en la política europea hacia China, en correspondencia con el cambio de política que se observaba en ese país. La UE se orientaría a la reducción de riesgos (*de-risking*) allá donde haya interdependencias críticas, al fortalecimiento de su propia base productiva e industrial, y al refuerzo de las normas multilaterales, sin dejar de ofrecer espacios de cooperación con China allá donde haya asuntos de interés común. Pero fueron las declaraciones de Emmanuel Macron al diario *Les Echos*, tras su visita a China a principios de abril de ese año, las que suscitaron una enconada polémica sobre esta cuestión (Les Echos, 2023; Bassets y Ayuso, 2023). Macron destacó el avance en las capacidades de la UE con motivo de la guerra de Ucrania –que también se han examinado en estas páginas– y su voluntad de avanzar en la autonomía estratégica, a través de la reindustrialización, la soberanía energética y el fortalecimiento de la defensa europea. Todo ello, según Macron, es vital para evitar que emerja un escenario de Guerra Fría en el que la UE termine convertida en un “vasallo” (de Estados Unidos o de China). Según Macron, la batalla ideológica en torno a la autonomía estratégica “está ganada”. En particular, lo que suscitó la polémica fue la afirmación de que la UE no debería seguir el ritmo de Estados Unidos y China, y ha de tener una posición propia en la eventualidad de que ambas potencias enconaran el enfrentamiento sobre Taiwán, en una crisis que “no sería nuestra”, y que, al definir un escenario de abierta confrontación bipolar, impediría que la UE construyera su autonomía estratégica.

Dada la implicación estadounidense con Europa para afrontar la invasión rusa de Ucrania, las declaraciones de Macron suscitaron una oleada de críticas, por inoportunas y desleales, de los sectores más atlantistas y los países de Europa oriental y báltica. El primer ministro de Polonia, Mateusz Morawiecki afirmó que más que autonomía estratégica, lo que se necesitaba con Estados Unidos era una “asociación estratégica” (Abboud y Hall, 2023). Pocos días después, la ministra de Asuntos Exteriores de Alemania, Annalena Baerboek, en un viaje a China de contenido eminentemente económico, se desmarcó de Macron y reafirmó la conocida política europea de “una sola China”, exigiendo el mantenimiento del statu quo en Taiwán, al tiempo que recordaba que la UE tenía una posición distinta a la de Estados Unidos, de reducción de riesgo, y no de desacoplamiento económico (The Economist, 2023).

Quizás las declaraciones de Macron fueron inoportunas y desafortunadas, pero, como señala Wolfgang Munchau (2023), en lo más importante Macron tiene razón en su argumento: la UE puede no

haber fijado aún una posición clara respecto de la pugna en Estados Unidos y China, pero tiene claro que debe tener una postura propia y diferenciada –llámese o no “autonomía” o “soberanía” estratégica–, respecto de la de su socio noratlántico, debido a que su agenda e intereses son distintos (Brugier y Haroche, 2023). La verdad incómoda de Macron es reconocer que Ucrania y Taiwán están relacionados, y es vital para la UE evitar que escale el enfrentamiento entre China y Estados Unidos y que ello desemboque en una guerra. Las fuertes interdependencias económicas entre China y las principales economías de la UE (Alemania, Francia, Italia y España), al igual que con Estados Unidos, así lo aconsejan. Por ello, la UE no debiera alinearse acríticamente con la estrategia de “desacoplamiento” económico de Estados Unidos, altamente securitizada, y forzar las dinámicas de desglobalización que ese país está desplegando contra China, en lo que supone una verdadera “guerra fría” económica y tecnológica. Esa estrategia también plantea riesgos directos para la UE, como ha puesto de relieve el debate sobre la *Inflation Reduction Act* y la necesidad de una respuesta europea de apoyo a la industria, la innovación tecnológica y la descarbonización. Ello comportaría fuertes costes, que la UE no puede ni quiere asumir (Puglierin y Shapiro, 2023: 14). Además, en un escenario posterior a las elecciones de 2024 Estados Unidos, como se indicó, puede desvincularse de manera acelerada de Europa al tiempo que le exige una relación de subordinación estratégica. Frente a todo ello, la UE está planteando una estrategia más matizada y afinada, en la que intenta mantenerse como economía abierta, vinculada a socios comerciales fiables, que no renuncia a la relación ni con Estados Unidos ni con China, al tiempo que reduce sus vulnerabilidades frente a ambos y fortalece su propia capacidad en sectores críticos.

Ello también significa que la UE tiene que recalibrar su relación con los países en desarrollo y el Sur global, más allá de China. Ello comporta una agenda de asociación más equilibrada, que contribuya tanto a la autonomía de esos países, también atenazados por la competencia entre China y Estados Unidos, como a dar respuesta a demandas de acceso, justicia y equidad no resueltas en la agenda del desarrollo, el comercio, la deuda, la tecnología o las cuestiones ambientales (Borrell, 2023b)

Por otra parte, Rusia y el flanco oriental de la UE seguirán siendo una cuestión clave en la agenda europea. En la eventualidad de un conflicto enquistado e irresuelto con ambas partes enfrentadas tras una línea de demarcación, como de una paz negociada, Ucrania requerirá de apoyo europeo continuado, económico y militar, durante años. El mayor apoyo militar europeo anunciado en la gira del presidente Zelensky en mayo de 2023 podría anunciar ese mayor compromiso de largo plazo, o bien solamente una apuesta de corto plazo por

*Una nueva  
arquitectura de  
seguridad para  
Europa exigirá  
un proceso de  
diálogo para la  
reconstrucción  
de los acuerdos  
de control y  
limitación de  
armamentos*

el éxito de la contraofensiva ucraniana de primavera y verano de ese año (Landler, 2023). En cualquier caso, habrá que financiar una costosa reconstrucción y, una vez se llegue a un acuerdo de paz, establecer unas garantías de seguridad adecuadas para Ucrania, que probablemente seguirá el camino de la integración en la UE, pero puede quedar fuera de la OTAN. Esas garantías no pueden separarse de la tarea, más amplia y de largo plazo, de construir una nueva arquitectura de seguridad paneuropea, que vaya más allá de la OTAN. Esta requerirá de una amplia reconstrucción de los acuerdos de limitación y control de armamentos y de nuevos marcos institucionales, que permitan el diálogo y la generación de confianza, en un proceso como el que se desarrolló, por iniciativa europea, en la etapa final de la Guerra Fría. Estados Unidos posiblemente no compartirá ni esa centralidad ni ese enfoque, y su posición puede ser distinta a la europea a la hora de definir un marco seguridad compartido entre la UE y la Rusia de postguerra. De nuevo, ello requerirá de posiciones propias por parte de la UE, que no será fácil construir dadas las divisiones que existen en su seno sobre esta cuestión entre europeístas, atlantistas, y derechas soberanistas. Esas posiciones, además, pueden variar de darse un triunfo republicano en la casa Blanca (Hackett, 2023). Como han señalado Mathieu Droin y James J. Townsend, la UE necesitará de una “reconciliación estratégica” que reconozca que el compromiso con Estados Unidos depende más de la voluntad de este último que de los europeos, y que, por ello, es ineludible contar con mayores capacidades y una agenda propia, al margen de que ello se llame o no “autonomía estratégica”, sin hacer de la relación con Washington el elemento divisivo (Droin y Townsend, 2023).

En estas páginas se ha mostrado que la invasión de Ucrania y la nueva Europa geopolítica, como ya ocurrió con la respuesta a la pandemia, han supuesto avances en la construcción europea y para la autonomía estratégica y el Pacto Verde que poco antes hubieran sido inimaginables. Ucrania ha sido más impulso que freno, y la UE ha mostrado una notable resiliencia, capacidad y agencia frente a un escenario de mayor adversidad y riesgos. Pero ello también ha planteado o, en su caso, agudizado dilemas, contradicciones y conflictos entre los Estados miembros, la sociedad y los agentes económicos, y en sus relaciones exteriores, que pueden poner en cuestión ese proceso. En un mundo que atraviesa una etapa de interregno y crisis de hegemonía, la UE es un actor con creciente capacidad de actuar, y ha mostrado que es capaz de responder a la adversidad, pero será necesario mucho más para que el proyecto europeo siga siendo relevante.

## Bibliografía

Abboud, Leila y Hall, Ben (2023) "The week Macron's grand diplomatic project floundered", *Financial Times*, 14 de abril.

Ayuso, Silvia (2018) "Las discrepancias en defensa tensan la reunión entre Trump y macron", *El País*, 10 de noviembre.

Babst, Stephanie (2021) "Preguntas dolorosas para la OTAN tras Afganistán", *Política exterior*, 7 de septiembre. <https://www.politicaexterior.com/preguntas-dolorosas-para-la-otan-tras-afganistan/>

Banco Mundial (2022) *Ukraine, Rapid damage and Needs Assessment*, Washington, Agosto.

Barigazzi, Jacopo (2023) "EU seals deal to send Ukraine 1M ammo rounds", *Politico*, 20 de marzo.

Barnes, Julian E. y Cooper, Helene (2019) "Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia", *The New York Times*, 14 de enero.

Bassets, Marc y Carbajosa, Ana (2019) "Macron considera a la OTAN en coma cerebral e induce a Merkel a discrepar en público", *El País*, 7 de noviembre.

Bassets, Marc y Ayuso, Silvia (2023) "Críticas a Macron por marcar distancia con la política de EEUU ante China", *El País*, 11 de abril.

Belin, Célia; Ruge, Majda, y Shapiro, Jeremy (2023) "El giro que se avecina", *Le Grand Continent*, 2 de mayo.

Bilquin, Bruno (2023) "European Peace facility: state of play as of 31 of March 2023", *Briefing*, European Parliament Research Service, PE 747.089, abril.

Biscop, Sven (2023) "Defensa Europea: aún sin 'Zeitenwende'", *Política Exterior*, nº 212, marzo-abril, pp. 86-93.

Bloomberg (2022) "Europe's \$1 Trillion Energy Bill Only Marks Stars of the Crisis", 18 de diciembre.

Boehm, Lasse y Wilson, Alex (2023) "EU energy security and the war on Ukraine: from sprint to marathon", *Briefing*, European Parliamentary Research Service (EPRS), febrero, PE 739.362.

Bluth, Christopher (2022) "Ukraine: US deploys more troops in eastern Europe – here's how it compares with the cold war", *The Conversation*, 1 de julio. <https://theconversation.com/ukraine-us-deploys-more-troops-in-eastern-europe-heres-how-it-compares-with-the-cold-war-186082>

Borrell, Josep (2022) "Russian aggression against Ukraine: Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary", 1 de marzo. [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/111918/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/111918/russian-aggression-against-ukraine-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep_en)

Borrell, Josep (2023a) "EP Plenary: Speech by High Representative Josep Borrell on one year of Russia's invasion and war of aggression against Ukraine", 22 de febrero. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/ep-plenary-speech-high-representative-josep-borrell-one-year-russia's-invasion-and-war\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/ep-plenary-speech-high-representative-josep-borrell-one-year-russia's-invasion-and-war_en)

Borrell, Josep (2023b) "Meeting the expectations of a fragmenting world", *Blog A Window on the World*, 7 de mayo [https://www.eeas.europa.eu/eeas/meeting-expectations-fragmenting-world\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/meeting-expectations-fragmenting-world_en)

Brugier y Haroche (2023) "2027: el año de la autonomía estratégica europea", *Le Grand Continent*, 11 de abril.

Buzan, Barry; Wæver, Ole y De Wilde, Jaap (1998) *Security: a new framework for Analysis*, Londres, Lynne Rienner.

Chazan, Guy (2023) "Outraged and furious': Germans rebel against gas boiler ban", *Financial Times*, 26 de mayo.

Comisión Europea/Alto representante para asuntos exteriores y de seguridad, *EU-China. A strategic outlook*, Bruselas, JOIN(2019) 5 final, 13 de marzo.

Comisión Europea (2022a) "Statement by President von der Leyen on further measures to respond to the Russian invasion of Ukraine", Bruselas, 27 de febrero.

Comisión Europea (2022b). *REPowerEU: Joint European Action for more affordable, secure and sustainable energy*, Bruselas, COM(2022) 108 final, 8 de marzo.

Comisión Europea (2022c). "REpowerEU: Joint European action for more affordable, secure and sustainable energy". Nota de prensa IP/22/1511, Estrasburgo, 8 de marzo.

Comisión Europea (2022d) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Plan REPowerEU*, Bruselas, COM(2022) 230 final, 18 de mayo.

Comisión Europea (2023) "Remarks by Commissioner Simson on the ITRE Committee of the EP on One Year On REPowerEU", Bruselas, SPEECH/23/1568, 9 de marzo.

Connolly, Kate (2022) "Germany braces for 'nightmare' of Russia turning off gas for good", *The Guardian*, 10 de julio.

Costa, Oriol y Barbé, Esther (2023) "A moving target. EU actorness and the Russian invasion of Ukraine", *Journal of European Integration*, 45 (3), pp. 431-446.

De Miguel, Bernardo (2023) "Un pacto de estabilidad para un nuevo orden económico europeo", *El País*, 27 de abril.

De Young, Karen; Lamothe, Dan, y Khurshudyan, Isabelle (2022) "Inside the monumental, stop-start effort to arm Ukraine", *The Washington Post*, 23 de diciembre.

Domingo, Ignacio J. (2023) "Noruega aleja del sello "verde" a su fondo soberano y abre sus grifos de crudo y gas a la demanda europea", *elDiario.es*, 5 de mayo.

Droin, Mathieu y Townsend, James J. Jr. (2023) "The need for European 'strategic reconciliation'", *Politico*, 10 de mayo.

Economist Intelligence Unit (2022) "Europe outlook 2023. The threats to Europe's industrial competitiveness", EIU.

Erlanger, Steven (2023a) "Division emerges in NATO over giving Ukraine a pathway to membership, officials say", *New York Times*, 6 de abril.

Erlanger, Steven (2023b) "Russia invasion of Ukraine revolutionize NATO military strategy", *New York Times*, 17 de abril.

European Union (2022) *A Strategic Compass for Security and Defence*, Bruselas, marzo.

Fariza, Ignacio (2022) "Europa da por superada la primera fase de la crisis energética y se prepara ya para el invierno de 2023", *El País*, 18 de diciembre.

Fariza, Ignacio (2023) "El mercado petrolero impone su ley frente a los deseos de la OPEP", *El País*, 4 de mayo.

Foy, Henry (2023) "Arming Ukraine: how war forced the EU to rewrite defence policy", *Financial Times*, 27 de febrero.

Foy, Henry y Schwartz, Felicia (2023) "US opposes offering Ukraine a road map to NATO membership", *Financial Times*, 6 de abril.

Gabor, Daniela (2023) "The European (Derisking) State", SocArXiv, 17 de may, doi:10.31235/osf.io/hpbj2.

Gordon, Michael y Lubold, Gordon (2022) "U.S. Altered HIMARS Rocket Launchers to Keep Ukraine From Firing Missiles into Russia", *Wall Street Journal* 5 de diciembre.

Grieger, Gisela (2023) "Russia's war against Ukraine: US support", *Briefing*, European Parliamentary Research Service (EPRS), febrero, PE 739.355.

Hackett, James (2023) "The shadow of War", en IISS *The Military Balance 2023*, Londres, International Institute for Strategic Studies (IISS).

Hall, Ben; Schwartz, Felicia; Rathbone, John Paul (2023) "Military briefing: Western allies at 'inflection point' on tank deliveries to Ukraine", *Financial Times*, 19 de enero.

Higgins, Andrew (2022) "On the edge of a Polish forest, where some of Putin's darkest fears lurk", *New York Times*, 16 de febrero.

Immenkamp, Beatrix (2019) "The end of the INF Treaty? A pillar of European security architecture at risk", *Briefing*, European Parliament Research Service, 4 de febrero, PE 633.175.

International Energy Agency (2022) *A 10 Point Plan to Reduce the European Union's reliance on Russian Natural Gas*, IEA, 3 de marzo.

International Energy Agency (2023) *Renewables 2022*, IEA, enero.

Kurmayer, Nikolaus (2023) "Germany's Habeck proposes EU-backed bloc-wide industry power tariff", *Euroactiv*, 5 de mayo.

Kurshudyan, Isabelle; Lamothe, Dan; Harris, Shane, y Sonne, Paul (2023) "Ukraine's rocket campaign reliant on U.S. precision targeting, officials say", *The Washington Post*, 9 de febrero.

Landler, Mark (2023) "In European Tour, Zelensky Reaps Billions More in Promised Military Aid", *The New York Times*, 15 de mayo.

Lausberg, Phillip y Croon, Tijm (2023) "Europe must fight energy poverty more effectively", *Commentary*, European Policy Centre (EPC), 19 de enero.

Leahy, Joe, Hille, Kathrin, Lin, Andy, y Pooler, Michael (2023) "Dare to fight: Xi Jinping unveils China's new world order", *Financial Times*, 30 de marzo.

Les Echos (2023) "Emmanuel Macron: L'autonomie stratégique doit être le combat de l'Europe", 9 de abril.

Mang, Sebastian, y Caddick, Dominique (2023) *Beyond the bottom line. How green industrial policy can drive economic change and speed up climate action*, New Economics Foundation, abril.

Mathis, Will y Rathi, Akshat (2023) "How Europe Ditched Russian Fossil Fuels with Spectacular Speed", Bloomberg, 21 de febrero.

Moll, Benjamin; Schularick, Moritz, y Zachman, Georg (2023) "Not Even a Recession: The Great German Gas Debate in Retrospect", *ECONtribute policy brief* n° 48, mayo.



- Pancevski, Bojan (2023) "Berlin Won'T Allow Exports of German Tanks to Ukraine Unless U.S. Sends its Own", *Wall Street Journal*, 18 de enero.
- Pérez, Claudi (2018) "Merkel avisa de que Europa ya no puede confiar en Estados Unidos", *El País*, 11 de mayo.
- Pitel, Laura (2023) "Guilt and fear: why Germany's tanks decision was ridden with angst", *Financial Times*, 27 de enero.
- Pitel, Laura; Chazan, Guy, y Nilsson, patricia (2023) "Germany plans to subsidise power-hungry industries", *Financial Times*, 5 de mayo.
- Poitiers, Niclas; Tagliapietra, Simone; Wolff, Guntram B.; Zachmann, Georg (2022), "The Kremlin's gas wars. How Europe can protect itself from Russian blackmail". *Foreign Affairs*, 28 de febrero.
- Puglierin, Jana y Shapiro, Jeremy (2023) "The art of vassalisation: how Russia's war on Ukraine has transformed Transatlantic relations", Bruselas, ECFR, abril.
- Reuters (2022). "Germany aims to get 100% of energy from renewable sources by 2035". 28 de febrero, en <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/germany-aims-get-100-energy-renewable-sources-by-2035-2022-02-28/>.
- Ríos, Xulio (2023) "¿Qué quiere realmente China?", Observatorio de política china, 13 de abril. <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/que-quiere-realmente-china>
- Rizzi, Andrea y de Miguel, Bernardo (2022) "La OTAN se rearma ante un nuevo mapa de amenazas: análisis de su nueva estrategia punto por punto", *El País*, 3 de julio.
- Rosslowe, Chris; Fox, Harriet y Brown, Sarah (2023) *Weathering the winter*, Ember, 27 de abril.
- Ryner, J. Magnus (2022) "Silent Revolution/Passive Revolution: Europe's COVID-19 recovery Plan and Green Deal", *Globalizations* 20 (4), pp. 628-643.
- Sanahuja, José Antonio (2020) "The EU Global Strategy: Security, Narratives, Legitimacy and Identity of an Actor in Crisis", en Conde, Elena, Yaneva, Zhaklin, y Scopelliti, Marzia (eds.), *The Routledge Handbook of European Security Law and Policy*, Londres, Routledge, pp. 395-414.
- Sanahuja, José Antonio (2021) "Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global", en Mesa, Manuela (coord.) *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta. Anuario CEIPAZ 2020-21*, Madrid, CEIPAZ, pp. 69-95
- Sanahuja, José Antonio (2022a) "Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global", en Mesa, Manuela (Coord.) *Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global. Anuario CEIPAZ 2020-21*, Madrid, CEIPAZ, pp. 41-71.
- Sanahuja, José Antonio (2022b) "El Pacto Verde, *NextGenerationEU* y la nueva Europa geopolítica", en Ibid. (ed.) *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 159-187.
- Sanahuja, José Antonio (2022c) "Interregno: la actualidad de un orden mundial en crisis", *Nueva Sociedad* 302, noviembre-diciembre, pp. 86-94
- Sandbu, Martin (2023) "The trilemma that EU leaders must tackle", *Financial Times*, 26 de marzo.

Schneider, Etienne (2023) "Germany's industrial strategy 2030, EU competition policy and the Crisis of New Constitutionalism. (Geo-)political economy of a contested paradigm shift", *New Political Economy* 28(2), pp. 241-258.

Scholz, Olaf (2022a) Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag, 27 de febrero, Berlín.

Scholz, Olaf (2022b) "The Global Zeitenwende. How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era", *Foreign Affairs*, diciembre, pp. 22-38.

Schumacher, Jacob; Bunting, Thomas, y Shrimali, Gireesh (2023) *The race to replace: the economics of using renewables to free Europe from Russian gas*, Oxford, Oxford Sustainable Finance Group.

Segura, Cristian (2023) "Ucrania volverá a exportar electricidad tras fracasar la campaña rusa para destruir el sistema energético", *El País*, 8 de abril.

Sgaravatti, Giovanni; Tagliapietra, Simone; Trasi, Cecilia y Zachmann, Georg (2023) "National fiscal policy responses to the energy crisis", Bruegel Datasets, revisado a 24 de marzo. <https://www.bruegel.org/dataset/national-policies-shield-consumers-rising-energy-prices>.

Sheppard, David (2023a) "Coal demand dropped in Europe over winter despite energy crisis", *Financial Times*, 27 de marzo.

Sheppard, David (2023b) "Europe's energy war with Russia is not over, warns IEA chief", *Financial Times*, 23 de febrero.

Sheppard, David y Fisher, Laurence (2023) "Putin has lost the energy war, top trader claims as he ends bets on high gas prices", *Financial Times*, 10 de febrero.

Spohr, Kristina (2023) "El largo camino de Finlandia hacia la OTAN", *El País*, 21 de abril.

Swan, Jonathan y Haberman, Maggie (2023) "DeSantis, Backing Away From Ukraine, Angers G.O.P. Hawks", *The New York Times*, 14 de marzo.

Tani, Shotaro y Sheppard, David (2023) "European gas prices sinks to lowest levels since the energy crisis began", *Financial Times*, 5 de mayo.

The Economist (2023a) "War and subsidies have turbocharged the green transition", 13 de febrero.

The Economist (2023b) "How Ukraine tamed Russian missile barrages and kept the lights on", 12 de marzo.

The Economist (2023c) "War and subsidies have turbocharged the green transition", 13 de febrero.

The Economist (2023d) "In China, Germany's foreign minister does not hold back – and is still welcomed", 15 de abril.

Tocci, Nathalie (2023) *A Green and Global Europe*, Cambridge, Polity.

Tooze, Adam (2023a) "The west's limited support for Ukraine fails to measure up", *Financial Times*, 24 de febrero.

Tooze, Adam (2023b) "The Ukraine-Aid Reality Gap", *Chartbook* 197, 25 de febrero. <https://adamtooze.substack.com/p/chartbook-197-the-ukraine-aid-reality>

Tooze, Adam (2023c) "Europe's energy crisis that isn't", *Foreign Policy*, 5 de abril.

Trebesch, Christoph; Antezza, Ariana, Bushnell, Katelyn; Frank, André; Frank, Pascal; Franz, Lukas; Kharitonov, Ivan; Kumar, Bharath; Rebinskaya, Ekaterina; Schramm, Stefan (2023) "The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?", *Kiel Working Paper* n° 2218, febrero.

Verdes-Montenegro, Francisco Javier (2015) "Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad", *Relaciones Internacionales* n° 29, pp. 111-131.

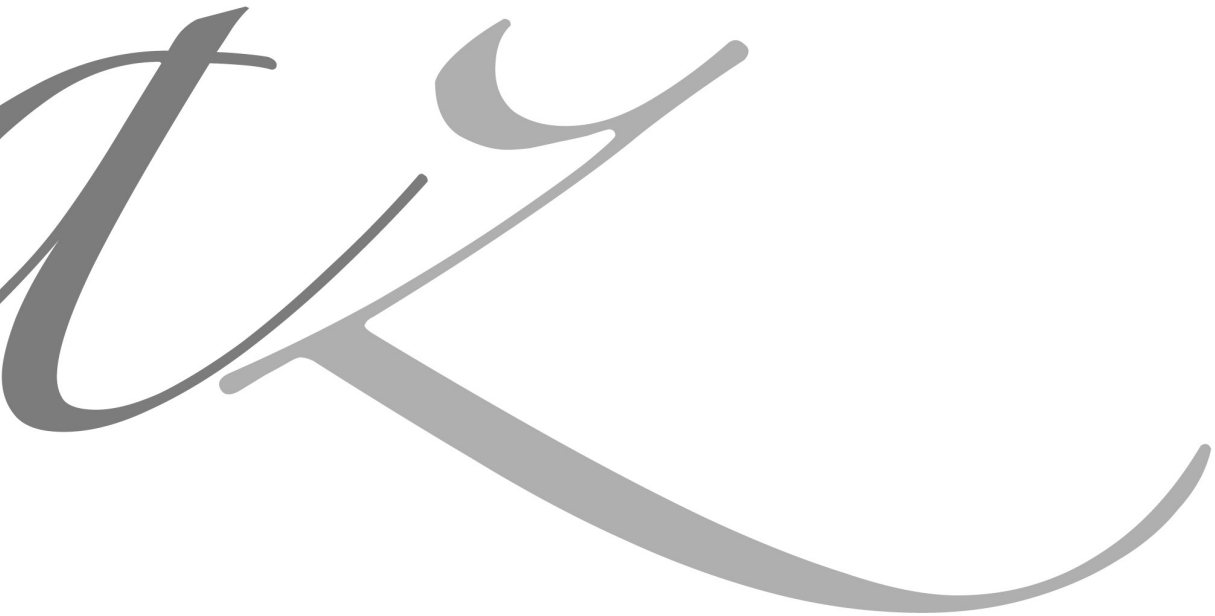
Von der Leyen, Ursula (2023) "Speech by President Von der Leyen on EU-China relations to the Mercator Institute for China studies and the European Policy Centre", Bruselas, 30 de marzo. SPEECH/23/2063.

Yang, Yuan; Hancock, Alice, y Pitel, Laura (2023), "Solar power: Europe attempts to get out of China's shadow", *Financial Times*, 22 de marzo.

# Crisis climática: retos y oportunidades

*Lennys Rivera Albarracín*

*Doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid  
y técnica en Transición Energética, WWF*



## **Introducción**

En marzo de 2023 se presentó el *AR6 Synthesis Report*, el Informe de Síntesis de la Sexta Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos de Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), que resume un ciclo de evaluación de siete años de la ciencia del clima, la primera tras la firma del Acuerdo de París y la última hasta finales de esta década, cuando se espera tenga lugar el reporte de una siguiente evaluación. Las conclusiones de este informe dejan un sabor agri dulce: si bien se cuenta con el conocimiento y los medios suficientes para hacer frente a la emergencia climática, la voluntad política no está a la altura, el cortoplacismo se ha impuesto como baremo en la toma de decisiones.

\* Las opiniones vertidas en este documento corresponden a la autora y no reflejan posición institucional alguna.

*Uno de los principales retos de la crisis climática es abordarla en su vinculación con la crisis de pérdida de biodiversidad y de desigualdad, que refleja el agotamiento de un modelo de desarrollo socioeconómico*

Uno de los principales retos de la crisis climática es abordarla en su vinculación con la crisis de pérdida de biodiversidad y de desigualdad, que refleja el agotamiento de un modelo de desarrollo socioeconómico que mina la capacidad de resiliencia de los ecosistemas naturales y sociales. Estas crisis de cambio climático, pérdida de biodiversidad y de desigualdad se retroalimentan y se potencian mutuamente generando un contexto de alto riesgo para la economía y la sociedad, que, agravado por la inflación y la Guerra de Ucrania, ha llegado a poner en entredicho el objetivo de no superar el 1,5 °C de temperatura media global durante la COP 27 celebrada en noviembre de 2022.

Desde la aprobación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1992, pasando por el Protocolo de Kioto (1997) y el Acuerdo de París (2015) son diversos los aciertos y desaciertos acontecidos en el marco de las negociaciones internacionales de cambio climático. Este artículo tiene como objetivo presentar un panorama general de los principales logros alcanzados y retos que se perfilan en la implementación del Acuerdo de París, en especial considerando los resultados de la COP 27 (2022) y las expectativas con respecto a la COP 28 (2023) en cuestiones clave que pueden incidir en una solución concertada a la que ha sido denominada una “policrisis” ambiental, climática y social, considerando opciones que integren la transición justa y la naturaleza en positivo como parte de la lucha contra el cambio climático.

Para ello, el artículo discurre a partir de tres ejes. El primero persigue responder a la pregunta dónde estamos, situando la crisis climática como uno de los principales riesgos económicos y sociales que enfrenta la humanidad en el corto y largo plazo, así como el papel que juegan la justicia y la equidad y la acción por una naturaleza en positivo en la construcción de respuestas eficaces. El segundo, busca dar respuesta a la pregunta qué se está haciendo en el marco de las negociaciones internacionales de cambio climático señalando el rol del Acuerdo de París y abordando los principales resultados de la COP 27, así como lo que está en la agenda de las partes para la COP 28. Un tercer eje aborda algunas opciones de soluciones integradas en las áreas de cooperación internacional para la transición justa, y en el desarrollo de objetivos neto cero y de naturaleza en positivo creíbles por parte del sector financiero. Finalmente se abordan unas consideraciones generales sobre qué horizonte se maneja.

## ¿Dónde estamos? Una policrisis como reflejo de una crisis estructural

El Informe sobre Riesgos Globales 2023 del Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) señala que a dos años vista el mundo enfrenta el retorno de “antiguos” riesgos como la “crisis del coste de la vida” y la “confrontación geoeconómica”, amplificado por una escasa inversión mundial, procesos de desglobalización, un declive del desarrollo humano y la creciente presión de la incapacidad para mitigar el cambio climático. Por su parte, para la siguiente década, seis de los diez riesgos más graves son de carácter medioambiental, siendo la incapacidad para mitigar y adaptarse al cambio climático el primer y segundo riesgo, y los desastres naturales y clima extremo, junto con la pérdida de biodiversidad, el tercer y cuarto riesgo, respectivamente. En particular, “la pérdida de biodiversidad y el colapso de los ecosistemas” es el riesgo que se agrava más rápidamente en la próxima década generando severos impactos socioeconómicos (WEF, 2023, p. 6 y 7).

Asimismo, el informe del Foro Económico Mundial ha empleado el concepto de “policrisis” para designar la situación actual “en la que los riesgos son más interdependientes y recíprocamente perjudiciales que nunca” (WEF, 2023). Esta policrisis combina factores como cambio climático, la polarización política y social, la inflación, la crisis de las materias primas y las tensiones geoeconómicas con consecuencias impredecibles, lo que confluye en una década de marcada incertidumbre. Antonia Gawel, Jefa de la plataforma de Cambio Climático del WEF y Jefa Adjunta del Centro para la Naturaleza y el Clima señala que el riesgo a corto plazo del “coste de la vida” se ha visto agravado por las crisis energética y alimentaria “vinculadas fundamentalmente a no haber mitigado el cambio climático ni haberse adaptado a él” (WEF, 2023), siendo una muestra palpable de los impactos simultáneos que se generan en un contexto de policrisis.

Si bien el concepto de policrisis puede describir la situación en la que diversas crisis se interconectan y retroalimentan, no es del todo nuevo o atribuible al Informe del WEF<sup>1</sup>, y su capacidad se ve limitada si se emplea solo para representar la realidad y no para incidir en su transformación, es decir, es necesario que los enfoques que buscan diseñar respuestas a crisis como la del cambio climático, tengan en cuenta además de su interdependencia con otras crisis como la de pérdida de la naturaleza y la de desigualdad, su carácter estructural para ser realmente efectivas y no simplemente reactivas.

<sup>1</sup> De acuerdo a Adam Tooze (2022) el término policrisis fue empleado por primera vez por Edgar Morin en la década de 1990, para designar una nueva conciencia pública sobre los riesgos globales, a partir de la alerta ecológica de principios de la década de 1970. Ahora bien, esto no significaría *per se* que desde entonces se esté viviendo una constante policrisis, sino que las crisis de los últimos 15 años (a partir de la crisis económica de 2008) son más desorientadoras porque sus efectos son peores que la sumatoria de las partes (Tooze, 2022).

## **Necesidad de respuestas integradas a las crisis de cambio climático, pérdida de biodiversidad y del bienestar humano**

Las causas de las crisis de cambio climático, pérdida de biodiversidad y del bienestar humano se encuentran vinculadas, por lo cual la respuesta a las mismas debería procurar una visión entrelazada. Cada vez más investigaciones señalan que estas crisis se interrelacionan, siendo necesario generar respuestas que tengan en cuenta los dilemas que se presentaran a la hora de abordar múltiples objetivos: climáticos, sociales, de protección y de recuperación de la naturaleza, sin perder de vista cuáles son las emergencias y puntos de inflexión (Baldwin-Cantello, et al., 2023).

El Informe de Síntesis de la Sexta Evaluación del IPCC señala (con un nivel de confianza alto) que las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) siguen en aumento, alcanzando entre 2011 y 2020 una temperatura global de 1,1 °C con respecto al período preindustrial, aumento derivado del uso insostenible de la energía y la tierra en el sistema de producción y consumo actual (IPCC, 2023, p. 4). Los compromisos de reducción de emisiones enmarcados en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por sus siglas en inglés) anunciados en octubre de 2021 no son suficientes, siendo probable que durante el siglo XXI el calentamiento global supere los 1,5 °C, poniendo en riesgo incluso la meta de los 2 °C (IPCC, 2023, p. 10).

La Organización Meteorológica Mundial (OMM) señala en su boletín anual de 2022 que existe un 50% de probabilidad de que entre 2022 y 2027 se supere de forma transitoria el umbral de 1,5 °C, cuando en 2015 esta probabilidad era casi nula (OMM, 2022). El aumento de la temperatura global del planeta trae consigo un incremento de la intensidad y frecuencia de los fenómenos climáticos extremos. El informe del IPCC sobre la física del clima (2021) señala que el cambio climático impactará en todas las regiones generando cambios en diversos sistemas: vientos, nieve, hielo, humedad, sequedad, zonas costeras y océanos, algunos de ellos irreversibles en cortos períodos de tiempo (IPCC, 2021).

A pesar que todas las regiones se ven afectadas por el cambio climático, los niveles de vulnerabilidad difieren sustancialmente dependiendo de las condiciones de desarrollo, el uso de los suelos y océanos, del grado de dependencia al clima de las actividades que se desarrollan y los niveles presentes e históricos de desigualdad. De acuerdo al Informe del IPCC sobre impactos, adaptación y vulnerabilidad (2022) entre 3.300 a 3.600 millones de personas en el mundo son muy vulnerables al cambio climático, estando más expuestas las regiones y las personas con condiciones más limitadas de desarrollo, aun cuando las personas y países más pobres son los que menos han contribuido al cambio climático (IPCC, 2022, p. 14).

*Las causas de las crisis de cambio climático, pérdida de biodiversidad y del bienestar humano se encuentran vinculadas, por lo cual la respuesta a las mismas debería procurar una visión entrelazada*

De igual forma, el Índice Planeta Vivo (IPV) 2022 registra un descenso medio del 69% del tamaño de la población de especies bajo seguimiento entre 1970 y 2018, y si bien el cambio de uso del suelo representa en la actualidad el factor principal que influye en esta pérdida de biodiversidad, el cambio climático también es un factor de impacto, y en la medida en que no se logre mantener el calentamiento global en 1,5°C podría constituirse en la mayor amenaza para la naturaleza en las próximas décadas (WWF, 2022, p. 4). La pérdida de biodiversidad y el deterioro de los ecosistemas tiene un impacto en el sistema económico social, considerando que cerca de la mitad del PIB mundial (unos 44 billones de dólares) depende alta o moderadamente de la naturaleza (WEF, 2020).

### **La equidad y la justicia como catalizadores de una acción climática orquestada**

La justicia y la equidad son centrales tanto para la eficacia de la política climática, como para lograr el apoyo de la ciudadanía en los procesos de transición, evitando que se socave la cohesión social y la estabilidad. Los efectos distributivos de la transición hacia una economía descarbonizada han posicionado a la “transición justa” en la agenda internacional de las discusiones climáticas (IPCC, 2021, p. TS5 y TS36).

Las transiciones energéticas generan efectos en comunidades y colectivos expuestos a actividades intensivas en carbono, pero al mismo tiempo la ambición en estos procesos pueden contribuir a no superar el objetivo de 1,5 C, que es el escenario que permite una mayor reducción de los impactos del cambio climático sobre los países y personas en situación de pobreza más vulnerables al cambio climático (WWF, 2021, p. 3). Hoesung Lee, Presidente del IPCC señala que cuanto más eficaces y equitativas sean las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, también aportarán mayores beneficios (IPCC, 2023).

El Informe Planeta Vivo (2022) también reconoce que el desafío de empoderar a la sociedad y a los individuos en la acción es central en la construcción de soluciones eficaces a las crisis del cambio climático y de pérdida de biodiversidad. Este empoderamiento pasa por considerar la pluralidad de valores y derechos, y por garantizar soluciones justas y equitativas, en cuanto a costes y beneficios de los procesos de transición, perspectivas que deben integrarse en los enfoques y modelos para el análisis y la construcción de soluciones que permitan contribuir a la mitigación de estas crisis (WWF, 2022, p. 10).



## Negociaciones internacionales sobre cambio climático

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) acordada en 1992 es el principal tratado sobre cambio climático a nivel mundial, en vigor desde 1994 y ratificado por 198 países, tiene como objetivo “estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas (inducidas por el hombre) en el sistema climático” (UN, 2022). La CMNUCC recoge entre sus principios la “responsabilidad común pero diferenciada y capacidades respectivas”, en la lucha contra el cambio climático, lo que implica que los países industrializados deben encabezar esta lucha debido a que registran mayores capacidades y una mayor responsabilidad histórica en el conjunto de emisiones de GEI.

*Los países industrializados deben encabezar la lucha contra el cambio climático debido a que tienen una mayor responsabilidad histórica en el conjunto de emisiones y mayores capacidades*

En desarrollo de la CMNUCC el Protocolo de Kioto firmado en 1997 y ratificado por 192 países, entró en vigor en 2005 y fijó objetivos vinculantes de reducción de emisiones de GEI para 36 países industrializados y la Unión Europea (UN, 2022). El Protocolo estableció un primer período de compromiso entre 2008 y 2012 y un segundo período mediante la Enmienda de Doha entre 2013 y 2020. No obstante, en la práctica no generó el efecto esperado, pues los grandes emisores no forman parte del Protocolo, cubriendo solo cerca del 12% de las emisiones mundiales (Comisión Europea, 2022). Estados Unidos no había ratificado el Protocolo de Kioto y China e India no formaban parte del mismo. Canadá se había retirado desde 2012, y la Enmienda de Doha no había sido ratificada por Rusia, Canadá y Japón.

El Acuerdo de París suscrito en 2015 por 196 países (en vigor desde 2016) se enmarca en las negociaciones de la CMNUCC y aunque es un mecanismo diferente al Protocolo de Kioto, recoge el testigo y busca “limitar el calentamiento global muy por debajo de 2 °C, preferiblemente a 1,5 °C, en comparación con los niveles preindustriales” (UN, 2022). Este acuerdo se ha constituido en un “hito” de las negociaciones internacionales de cambio climático al ser el primer Tratado en congregar a grandes emisores como Estados Unidos y China entorno al despliegue de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. No obstante, es sujeto de diversas críticas debido al carácter voluntario de los compromisos de reducción de emisiones y por ser un “acuerdo de mínimos” que no hace referencias concretas a la “descarbonización”, a los combustibles fósiles, ni a las energías renovables (Trives Penalva, 2016).

## Una mirada a los resultados de la COP 27

La Conferencia de las Partes (COP por sus siglas en inglés) es el órgano de toma de decisión de CMNUCC, así como del resto de mecanismos que se enmarcan bajo la Convención y se reúne por lo general de forma anual desde 1995. Del 6 al 20 de noviembre de 2022, tuvo lugar una nueva reunión de la Conferencia de las Partes, la COP 27 en Sharm el Sheij (Egipto), la cual tenía como cometido ser “la cumbre de la confianza y de la implementación”, sin embargo, estuvo sobre la mesa la posibilidad de rebajar la ambición del objetivo de 1,5 °C. En la Cumbre no se ha ido más allá de reafirmar el Pacto de Glasgow (COP 26)<sup>2</sup> y no se han hecho referencias claras en la declaración final sobre la necesidad de abordar una salida planificada al consumo y producción de combustibles fósiles (en particular mediante la supresión de los subsidios ineficientes) (Ecologistas en Acción, 2022).

En la COP 27 se aprobó el Fondo de Pérdidas y Daños, una reivindicación demandada históricamente por los países en desarrollo más vulnerables, afectados por los impactos del cambio climático. Sin bien el acuerdo sobre este fondo ha sido recibido como un logro de la Cumbre, también ha sido objeto de críticas pues resulta insuficiente, sin compromisos concretos de reducción drástica de las emisiones y sobre el abandono de los combustibles fósiles. Adicionalmente, quedó pendiente saber cómo se financiará el fondo y quiénes serán los beneficiarios. Los gobiernos acordaron establecer un “comité de transición”, que se espera haga recomendaciones sobre cómo hacer operativo el fondo en la COP 28.

Así mismo, en esta Cumbre se aprobó un Sistema Global de Alertas Tempranas, iniciativa que ha sido ampliamente recibida, en la medida que este tipo de sistemas salvan vidas. También se acordó avanzar en un objetivo mundial de adaptación que será materia de la siguiente COP y se presentaron compromisos de contribuciones al Fondo de Adaptación por más de 230 millones de dólares (UN, 2022). No obstante, la credibilidad de estos compromisos financieros queda en entredicho cuando se considera que no se ha cumplido con la meta de 100.000 millones de dólares anuales correspondientes al Fondo Verde para el Clima anunciados desde 2009 (Ecologistas en Acción, 2022).

<sup>2</sup> Si bien el Plan de Glasgow (2021) reitera el compromiso de avanzar hacia objetivos climáticos más ambiciosos y por alcanzar mayor financiamiento, especialmente para la adaptación, y recoge por primera vez una mención explícita sobre la transición de los combustibles fósiles, en específico del carbón, la fuerza de estos compromisos se vieron debilitados cuando China e India suavizaron el lenguaje de “eliminación gradual” a “reducción gradual” del carbón (Marcene, 2021), dejando nuevamente el peso en las “promesas” más que en la implementación de acciones concretas.

*El reconocimiento de la biodiversidad y la transición justa no es suficiente, sino se adoptan medidas concretas y una acción orientada a una reducción decidida de las emisiones*

Por otra parte, un aspecto destacable en la COP 27 fue el reconocimiento de la interrelación entre la pérdida de la biodiversidad y el cambio climático. Como parte de los acuerdos de mitigación en la decisión final de la Cumbre, se destacó “la importancia de proteger, conservar y restaurar la naturaleza y los ecosistemas para alcanzar el objetivo de temperatura del Acuerdo de París (...) garantizando al mismo tiempo salvaguardias sociales y medioambientales” (Decision -/CP.27, 2022, p. 3 y 4).

De igual manera, la decisión “resuelve aplicar transiciones ambiciosas, justas, equitativas e inclusivas hacia un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima (...)” (Decision -/CP.27, 2022, p. 3), en las diferentes dimensiones energéticas, socioeconómicas, laborales, entre otras, basadas en las prioridades de desarrollo de cada país, y considerando medidas de protección social. Resulta positivo que los países hayan reconocido la relevancia de la biodiversidad y la transición justa como parte de la Decisión. Sin embargo, este reconocimiento no es suficiente si no se acuerdan medidas concretas y se despliega una acción orientada a una reducción decidida de las emisiones.

### **COP 28: ¿Qué está en la agenda de las Partes?**

La COP 28 tendrá lugar del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2023 en Dubái, Emiratos Árabes Unidos. Uno de los principales hitos de la Cumbre será la finalización del inventario global (conocido como el *Global Stocktake*), el primer balance global del Acuerdo de París, que se espera pueda representar un estímulo para la intensificación de la acción climática de los países. El Acuerdo de París prevé este mecanismo de evaluación y actualización de cinco años, como un medio para identificar los logros y retos en la implementación de las NDC y de esta forma determinar las oportunidades para aumentar la ambición de los objetivos de reducción de emisiones (UN, 2022). Esta evaluación es una oportunidad única para emprender una acción decidida de reducción de emisiones.

Otros aspectos centrales en las discusiones de esta Cumbre serán el establecimiento de un nuevo objetivo global sobre adaptación que permitiría medir logros y retos en esta área, dándole un tratamiento similar al de mitigación al cambio climático, así como el cumplimiento de los compromisos financieros asociados tanto a la operatividad del Fondo de Pérdidas y Daños, como a movilizar 100.000 millones de dólares en financiación pública y privada anualmente a partir de 2020 en mitigación, y \$40 mil millones adicionales al año en 2025 para la adaptación.

Si bien el incumplimiento de los compromisos de financiación climática ha tendido a generar escepticismo entre los movimientos sociales, un aspecto que va más allá de los compromisos a escala país, para insertarse de manera transversal en la agenda del financiamiento internacional despierta cada vez más la atención y la esperanza en que se puedan abordar soluciones transversales y concertadas, y se trata de la Reforma de la banca multilateral de desarrollo.

El Plan de Implementación de Sharm el-Sheikh (COP 27) ha exigido a la banca multilateral que reforme sus prácticas y procesos para alinear sus prioridades de financiación con los objetivos climáticos de los países en desarrollo y la presidencia de la COP 28 a cargo de EAU ha señalado su apoyo a estas reformas (Bardiola, 2023). En este mismo orden de ideas se inserta la propuesta de Barbados, conocida como la Iniciativa Bridgetown (en alusión a la capital de este país), en el marco de la cual se solicitan \$ 650 mil millones al Fondo Monetario Internacional (FMI) en derechos especiales de giro durante 20 años para financiar las necesidades climáticas de los países en desarrollo (como se realizó en el caso de la pandemia de la Covid-19) y a los bancos de desarrollo que emitan \$ 1 billón en bonos de bajo costo. En un contexto de desaceleración económica esta idea ha ganado tracción, incluso por parte del FMI que al inicio se había opuesto. En este sentido se ha conformado un grupo de trabajo para preparar propuestas detalladas a presentar al Banco Mundial y al FMI durante 2023. La presidenta de Barbados, Mia Mottley ha indicado respecto a esta iniciativa “No solo estoy interesada en superar la crisis climática (...) sino también en (...) brindarle a nuestra gente una mejor oportunidad de tener mejores vidas y oportunidades” (Osborn, 2022).

De igual manera, y en seguimiento a lo anunciado en la COP 27, se espera que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación desarrolle un plan para la COP 28 relacionado con la reducción de emisiones de los sistemas alimentarios y agrícolas que contribuya al objetivo de 1,5C. Asimismo, se espera que se continúe con la integración de los océanos en la lucha contra el cambio climático, bien desde la perspectiva de la descarbonización de las actividades vinculadas, pero también de su gestión sostenible para la seguridad alimentaria y la generación de energías en armonía con los ecosistemas (United Nations Foundation, 2022).

## Cooperación en materia de transición justa: asociaciones y alianzas internacionales

Uno de los temas que se vienen impulsando fuera de la agenda de las partes en el que se presentan igualmente retos y oportunidades ha sido la creación e implementación de la Asociación para la Transición Energética Justa (JETP por sus siglas en inglés) de países emergentes. La primera de estas asociaciones se anunció para Sudáfrica en el marco de la COP 26 (2021), seguida de una nueva asociación para Indonesia creada en el contexto de la Cumbre del G20 (2022) y se estima que durante la COP 28 (2023) se anuncie también una asociación para la India y Senegal.

*Es muy importante apoyar procesos de transición justa en países emergentes muy dependientes del carbón, abordando las consecuencias socioeconómicas y generando alternativas económicas para las comunidades*

La JETP es una propuesta de financiación innovadora en el contexto de la mitigación del cambio climático. Este mecanismo tiene como objetivo apoyar los procesos de transición justa en países emergentes muy dependientes del carbón, abordando las consecuencias socioeconómicas y generando respuestas asociadas a capacitación, creación de empleos para los trabajadores del sector y alternativas económicas para las comunidades (Kramer, 2022).

La primera JETP anunciada fue la de Sudáfrica en el marco de la COP 26 realizada en Glasgow. En esta Asociación el Reino Unido, Estados Unidos, Francia, Alemania, y la Unión Europea se comprometieron a movilizar una cantidad inicial de cerca de \$8500 millones durante tres a cinco años a través de una combinación de fondos, incluyendo préstamos, para apoyar la transición energética justa de Sudáfrica. La asociación también se comprometió a explorar fuentes adicionales de financiamiento y a incluir más socios internacionales. Esta asociación se insertaría en la cooperación entre países desarrollados y en vías de desarrollo en materia de cambio climático (Political Declaration on the Just Energy Transition in South Africa, 2021).

En el marco de la COP 27 (2022) Sudáfrica presentó su plan de inversión en transición energética 2023-2027 por el orden de 98 000 millones de USD, significativamente superior a la cantidad planteada en el marco de la JETP. El mismo plan reconoce que la limitada financiación pública debe emplearse estratégicamente para movilizar mayor financiación de otras fuentes como los inversores institucionales. De acuerdo a Ciyi Ramaphosa, presidente de Sudáfrica, el Plan permite observar que “no existen disyuntivas entre la lucha al cambio climático y el crecimiento económico. Por el contrario, la transición energética justa puede atraer inversiones, crear nuevas industrias y puestos de trabajos y ayudarnos a alcanzar la seguridad energética y resiliencia climática” (The Presidency Republic of South Africa, 2022, p. 1).

Aunque las negociaciones sobre la JETP de Sudáfrica han sido difíciles, en tanto Sudáfrica consideró mayor la proporción de préstamos sobre el total y el importe global demasiado bajo (como puede observar del monto estimado en el plan de inversión), los socios en conjunto han considerado el importe del JETP como una “palanca” para movilizar mayor inversión del sector privado, y apoyaron el Plan de inversión en transición justa de Sudáfrica. De acuerdo con el Banco Mundial, el país necesitaría al menos 500.000 millones de dólares para lograr el objetivo de neutralidad en carbono en 2050 (Agence France-Presse, 2022).

En el contexto de la Cumbre del G20 realizada en Bali el 15 noviembre de 2022 se anunció una nueva JETP, en este caso entre Indonesia y Estados Unidos, Japón, Alemania, Canadá, Dinamarca, Francia, Italia, Noruega, Reino Unido y la Unión Europea con el fin apoyar una transición energética en este país. Para ello, esta asociación movilizaría 20.000 millones de dólares en financiación en un periodo de tres a cinco años, utilizando una combinación de diversos instrumentos, siendo una mitad este monto financiación pública y la otra mitad inversión privada de un conjunto inicial de instituciones coordinadas por la Alianza Financiera de Glasgow para el Net Zero (GFANZ), entre las que se encuentran Bank of America, Citi, Deutsche Bank, HSBC, Macquarie, MUFG y Standard Chartered. La alianza también involucrará a los bancos multilaterales de desarrollo (The White House, 2022).

Los anuncios sobre estas asociaciones representan un paso adelante en la necesaria asignación de financiamiento para los procesos de transición en países emergentes, sin embargo, es fundamental que estos anuncios pasen cuanto antes a la implementación siguiendo principios que aseguren una transición justa de las comunidades y trabajadores en el contexto de una crisis climática, ello implicaría impulsar una transición hacia energías renovables, sorteando presiones que conlleven a incorporar otros combustibles fósiles a sus matrices energéticas, como es el caso del gas, en especial considerando que en los países emergentes se concentra población con necesidades de acceso a la energía moderna y que las energías renovables presentan ventajas para satisfacer dichas necesidades, además que permiten emplear sus propios recursos naturales, favoreciendo la seguridad energética (Kramer, 2022).

De esta forma, para potenciar los procesos de transición justa, en la COP 27 (15 de noviembre de 2022) se lanzó la Alianza para una Transformación Energética Justa, una iniciativa de carácter voluntario que busca potenciar el diálogo entre las partes interesadas: comunidades, sociedad civil, responsables políticos y sector privado para impulsar el desarrollo de políticas de transición justa en el terreno.

*Existen principios como la toma de decisiones basadas en la ciencia, la justicia climática, la cooperación internacional, las políticas sociales y económicas inclusivas y equitativas, la resiliencia comunitaria y medioambiental y el acceso a la financiación que pueden impulsar una acción transformadora a nivel mundial*

Esta alianza reconoce que si bien las transiciones difieren a nivel nacional existen principios como la toma de decisiones basadas en la ciencia, la justicia climática, la cooperación internacional, las políticas sociales y económicas inclusivas y equitativas, la resiliencia comunitaria y medioambiental y el acceso a la financiación que pueden impulsar una acción transformadora a nivel mundial (UNDP, 2022).

Asimismo, se espera que la alianza ayude a acelerar los objetivos globales de cero emisiones a la par de una agenda social más amplia que priorice la justicia climática y la equidad, reconociendo que un sistema basado en energías renovables puede ser más justo y equitativo que el sistema tradicional basado en combustibles fósiles (WWF, 2022).

### **Sector financiero: objetivos de cambio climático y biodiversidad**

Desde que en 2015 se creó el *Task Force on Climate-related Financial Disclosures* (TCFD) en el seno del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB por sus siglas en inglés), se ha producido un impulso desde el mismo sistema financiero orientado a integrar y gestionar el riesgo financiero relacionado al cambio climático. No obstante, si bien puede considerarse un logro la integración y gestión del riesgo, el verdadero reto está en la generación de un impacto positivo por parte de este sector. La UNCTAD ha estimado la inversión anual necesaria en mitigación y adaptación al cambio climático entre 2015 y 2030 era de entre 630.000 a 970.000 millones de dólares, con un déficit de entre 440.000 y 780.000 millones de dólares, déficit que la inversión privada ayudaría a acortar (UNCTAD, 2022, p. 2)

El Acuerdo de París contempla en su objetivo 2.1.c el alineamiento de los flujos de inversión con los objetivos climáticos. Reino Unido, bajo la presidencia de la COP 26 presentó la “Carrera hacia el Cero Neto” e impulsó la Alianza Financiera de Glasgow para el Cero Neto (GFANZ por sus siglas en inglés) que agrupa a bancos, propietarios de activos, gestoras y aseguradoras a nivel mundial. En el marco de estas alianzas, distintos actores relevantes del sector financiero anunciaron objetivos cero neto a 2050. En la medida en que se incrementan los anuncios sobre estos compromisos, crece la preocupación por evitar que los mismos sean solo una acción de “*greenwashig*” o lavado verde que pueda confundir a los consumidores y poner en riesgo el logro de los objetivos climáticos. Considerando estos riesgos, el secretario general de la ONU, Antonio Guterres creó en marzo de 2022 un Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre los Compromisos

de Emisiones Netas Cero de Entidades No Estatales (empresas, inversores, ciudades y regiones) para la elaboración de estándares que permitan asegurar la credibilidad de dichos compromisos.

En paralelo a la agenda de las partes de la COP 27, se presentó el informe de este Grupo de Expertos de Alto Nivel. El informe presentó diez recomendaciones para el establecimiento de compromisos de cero emisiones netas creíbles, entre ellas que las instituciones financieras y empresas se comprometan a reducir de inmediato las emisiones absolutas en toda su cadena de valor mediante planes de transición detallados e inversiones, con objetivos basados en la ciencia a corto, medio y largo plazo. Asimismo, el Informe recomendó pasar de iniciativas voluntarias a requisitos regulados, empezando con requerimientos obligatorios para grandes emisores corporativos, que incluyan el cumplimiento de sus compromisos y la divulgación anual de su progreso. El secretario general ha sido muy claro al enfatizar que “debemos tener tolerancia cero para el lavado verde neto cero” (UN, 2022), y espera que en el marco de la COP28 estas entidades no estatales presenten planes creíbles de transición para la implementación de los compromisos.

Por su parte, en la COP 15 de la Convención de Diversidad Biológica (CBD) celebrada en Montreal en diciembre de 2022, se aprueba el Marco Mundial para la Biodiversidad post 2020 (GBF por sus siglas en inglés), el cual tiene como objetivo conservar al menos el 30% de la superficie terrestre, de aguas continentales y costeras y marinas, garantizado los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales (UICN, 2022). El Marco Global de Biodiversidad, aprobado con dos años de retraso debido a la pandemia de la Covid-19, reviste de gran importancia en tanto establece objetivos globales, como se ha realizado en materia de cambio climático con el Acuerdo de París. No obstante, es un punto de partida y no de llegada, pues el logro de las metas acordadas para impulsar una naturaleza en positivo puede verse afectado si no se establecen planes y objetivos a escala nacional para la protección de los ecosistemas, y si no se superan patrones de consumo y producción insostenibles.

Al igual que el Acuerdo de París de cambio climático, el GBF establece en su objetivo 14 el alineamiento progresivo de los flujos financieros con las metas y objetivos de este marco. Adicionalmente, en su objetivo 15 se acuerda tomar medidas legales, administrativas o de política para asegurar que las empresas y las instituciones financieras evalúen y divulguen sus riesgos, dependencias e impactos en la biodiversidad biológica, con el fin no solo de reducir los riesgos financieros y los impactos negativos sobre la biodiversidad, sino también de aumentar los positivos (Convention on Biological Biodiversity, 2022).



La posibilidad de incorporar a la naturaleza en los planes de transición climáticos de las empresas e instituciones financieras, es un aspecto que destaca en la línea de generar opciones que puedan aportar soluciones integradas. La GFANZ está considerando integrar a la naturaleza como parte de los planes de transición, teniendo en cuenta el papel que puede jugar en el ámbito de la mitigación del cambio climático. Durante la COP 15 de Biodiversidad, Mark Carney, copresidente de GFANZ pidió al sector financiero que los planes de transición incluyan “prioridades claras sobre la deforestación, la protección de la naturaleza y la restauración de la biodiversidad” (Gambetta, 2023).

El rol de las finanzas en el logro de los objetivos de cambio climático y biodiversidad es central. Uno de los aspectos que puede haber incidido en que las Metas de Aichi<sup>3</sup> no se hayan podido alcanzar, además de la falta de voluntad política en la implementación de los objetivos, podría ser la falta de financiación y de cambios sustanciales en el sistema financiero (Avery, 2022).

*El rol de las finanzas en el logro de los objetivos de cambio climático y biodiversidad es central*

### **Consideraciones finales: ¿Qué horizonte se maneja?**

La sociedad se ha marcado objetivos para contrarrestar las crisis de cambio climático, de pérdida de naturaleza y de desigualdad mediante agendas, marcos y acuerdos internacionales, pero en la práctica estamos fuera de la senda para alcanzarlos. Las medidas de implementación no están siendo suficientemente ambiciosas, generando consecuencias que impactan en el desarrollo económico y social de las generaciones presentes y futuras.

Los compromisos de reducción de emisiones presentados en la COP 26 (2021), aun cumpliéndose, nos sitúan en la senda de un aumento de la temperatura de 2,4 °C. Si bien se ha aprobado el Marco Mundial para la Biodiversidad post 2020, el incumplimiento de Las Metas de Aichi 2011 – 2020 sientan un preocupante precedente. Por su parte, el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se encuentran bajo tensión. Se estima que para 2030 veintiocho países más vulnerables (MVC, por sus siglas en inglés) no logren ninguna de las metas de desarrollo humano (ODS 1, 2, 3, 4, 6 y 7) y que cerca de uno de cada cuatro jóvenes viva en dichos países a finales de la presente década (Moyer & Hedden, 2020). Adicionalmente, y como consecuencia de la interconexión entre estas crisis, el incumplimiento de las metas en cambio climático y en protección de la naturaleza

<sup>3</sup> Las Metas de Aichi se refiere a Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 aprobado en 2011 por la COP 11 de la CBD.

también afectaría el logro de los objetivos sociales previstos en la Agenda 2030 (UNEP, 2022).

El Informe de Síntesis de la Sexta Evaluación del IPCC (2023) señala que aún existe una pequeña posibilidad de mantener una trayectoria de 1,5 °C. Para ello es necesario aumentar la ambición en la reducción de emisiones: el pico de emisiones debería alcanzarse antes de 2025, una reducción de al menos 43% para 2030 y emisiones cero netas a 2050, siendo aún muy probable que se supere temporalmente el umbral de 1,5 °C, pero se retornaría a la senda a finales de siglo (IPCC, 2022, p. 2).

Para avanzar en el logro de estos objetivos es necesaria una reducción acelerada de emisiones en todos los sectores, en particular en el sector energético, lo que implicará una profunda transformación de este sector en los próximos 30 años: de un sector energético basado en combustibles fósiles a uno basado predominantemente en energía renovables (IPCC, 2021, p. TS52). Llevar adelante estos procesos de reducción de emisiones a lo largo de todos los sectores requerirá de una amplia voluntad política y del involucramiento de la ciudadanía, así como de medidas audaces que permitan tanto la reconducción de los flujos financieros como un impacto positivo en la naturaleza y en la sociedad.

La agenda de discusión de las Partes de la Convención Marco de Cambio Climático (y también de la Convención sobre Biodiversidad Biológica) se ampliará cada vez más para incluir discusiones en paralelo y a otros actores no estatales a escala nacional e internacional, y con ella, deberán incrementarse los mecanismos necesarios para que las acciones y compromisos que se asumen a estos niveles se implementen efectivamente, evitando ser alicientes que terminen por retrasar la necesaria acción climática.

## Referencias bibliográficas

Agence France-Presse, 2022. *El plan de “transición energética justa” de Sudáfrica, aprobado en la COP27.*

Avery, H., 2022. *Reflections on COP15.*

Baldwin-Cantello, W. y otros, 2023. The Triple Challenge: synergies, trade-offs and integrated responses for climate, biodiversity, and human wellbeing goals, *Climate Policy*. *Climate Policy*, pp. 1-18.

Bardiola, E., 2023. *Reformar las instituciones financieras multilaterales.*

Comisión Europea, 2022. *Negociaciones sobre el clima.*

Convention on Biological Biodiversity, 2022. *COP 15: Nations adopt four goals, 23 targets for 2030 in Landmark UN Biodiversity Agreement*.

Decision -/CP.27, 2022. *Sharm el-Sheikh Implementation Plan*. Advance unedited version ed. Sharm el-Sheikh: COP 27.

Ecologistas en Acción, 2022. *La COP27 alcanza un acuerdo final in extremis que consigue salvar las pérdidas y los daños*.

IPCC, 2021. El cambio climático es generalizado, rápido y se está intensificando. *Comunicado de Prensa*, 9 Agosto.

IPCC, 2021. *Working Group III Contribution to the IPCC Sixth Assessment Report (AR6). Technical Summary*, Geneva: IPCC.

IPCC, 2022. *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers*, Geneva: WMO y UNEP.

IPCC, 2022. La evidencia es clara: ahora es el momento de actuar. De aquí a 2030 podemos reducir las emisiones a la mitad. *Comunicado de Prensa del IPCC*, 4 Abril.

IPCC, 2023. *Comunicado de Prensa del IPCC: La acción climática urgente puede garantizar un futuro habitable para todos*.

IPCC, 2023. *Synthesis Report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6)*, Interlaken: IPCC.

Kramer, K., 2022. *Just Energy Transition Partnerships: An opportunity to leapfrog from coal to clean energy*.

Marcene, M., 2021. *Reflexionando sobre la COP26*.

Moyer, J. D. & Hedden, S., 2020. Are we on the right path to achieve the sustainable development goals?. *World Development*, 127(104749), pp. 1-12.

OMM, 2022. *Comunicado de Prensa: La Organización Meteorológica Mundial cifra en un 50 % la probabilidad de que en los próximos cinco años la temperatura mundial supere transitoriamente en 1,5 °C los valores preindustriales*.

Osborn, C., 2022. *The Barbadian Proposal Turning Heads at COP27*.

Political Declaration on the Just Energy Transition in South Africa, 2021. *United Climate Change Conference UK 2021*.

Responsible Investor, 2023. *Transition Plan Taskforce kicks off work on nature, adaptation and Just Transition*.

The Presidency Republic of South Africa, 2022. *South Africa´s Just Energy Transition Investment Plan (JET IP) for the initial period 2023-2027*, Pretoria: The Presidency Republic of South Africa and NDP 2030.

The White House, 2022. *Indonesia and International Partners Secure Groundbreaking Climate Targets and Associated Financing*.

Tooze, A., 2022. *Welcome to the world of the polycrisis*.

Trives Penalva, A., 2016. *COP 21: Un acuerdo insuficiente para el clima*.

UICN, 2022. *La UICN acoge con satisfacción el Marco Mundial para la Biodiversidad después de 2020 como un paso importante para abordar la crisis de la naturaleza.*

UN, 2022. *Credibility and Accountability of Net-Zero Emissions Commitments of Non-State Entities.*

UN, 2022. *El balance mundial, un estímulo para que los países intensifiquen la acción climática.*

UN, 2022. *La COP27 llega a un acuerdo decisivo sobre un nuevo fondo de "pérdidas y daños" para los países vulnerables.*

UN, 2022. *The Paris Agreement.*

UN, 2022. *What is the Kyoto Protocol?.*

UN, 2022. *What is the United Nations Framework Convention on Climate Change?.*

UNCTAD, 2022. *Investment and climate change. Note by UNCTAD Secretariat, Geneva: UNCTAD.*

UNDP, 2022. *Sustainable Energy Hub.*

UNEP, 2022. *Urgent nature action needed to salvage Sustainable Development Goals: UN report.*

United Nations Foundation, 2022. *Climate issues to watch in 2023: toward COP 28 and faster, more urgent climate action.*

WEF, 2020. *Half of World's GDP Moderately or Highly Dependent on Nature, Says New Report.*

WEF, 2023. *Informe sobre Riesgos Globales 2023: Esto es lo que debemos hacer según los expertos.*

WEF, 2023. *The Global Risks Report 2023. 18 th Edition , Cologny/Geneva: WEF.*

WWF, 2021. *Just Energy Transformation, Gland: WWF.*

WWF, 2022. *Informe Planeta Vivo 2022., Gland: WWF.*

WWF, 2022. *Lanzamos la Alianza para una Transformación Energética Justa junto con Naciones Unidas.*

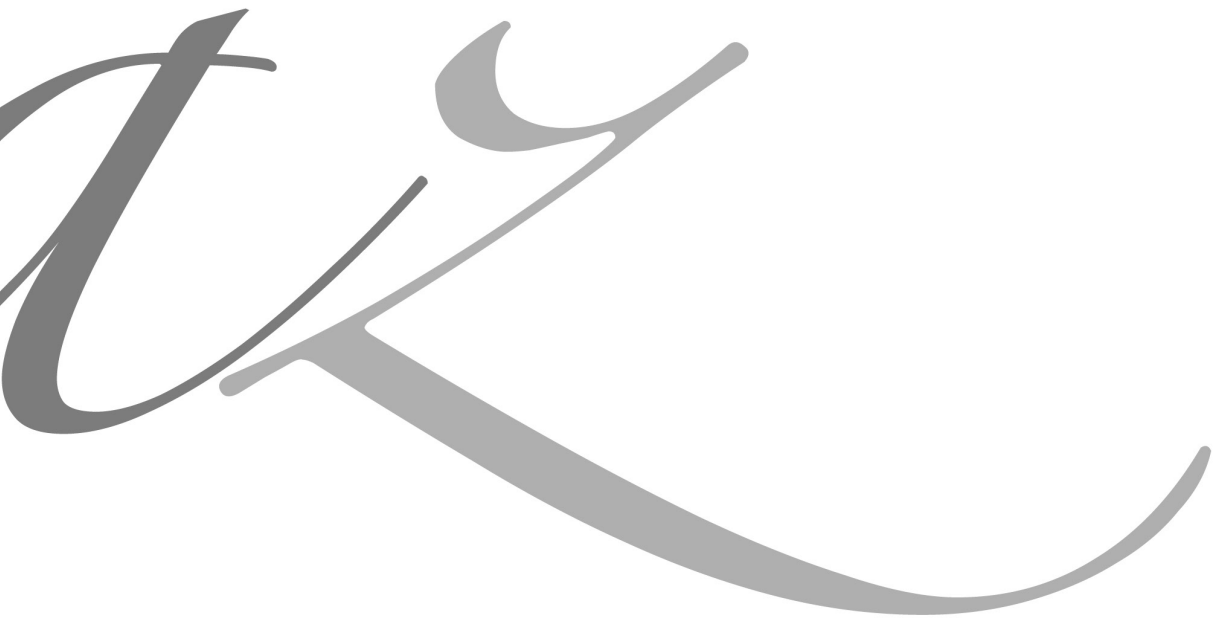




# Política Exterior Feminista: un proceso en conformación en Europa y América Latina

*Manuela Mesa*

*Directora de CEIPAZ y del Instituto DEMOSPAZ-UAM*



## **Introducción<sup>1</sup>**

Cada vez más gobiernos se han comprometido con la puesta en práctica de una Política Exterior Feminista, de manera integral o bien desarrollándola en el ámbito de la Cooperación al Desarrollo o de la Diplomacia. Sin embargo, el significado teórico y práctico de esta medida sigue siendo vago y controvertido y requiere de un análisis sobre las condiciones previas, los contextos en los que se aplica y las implicaciones que conlleva.

En este artículo vamos a abordar cómo ha evolucionado la Política Exterior Feminista desde la iniciativa del gobierno sueco y de su ministra de Asuntos Exteriores Margot Wallstrom en 2014 hasta el momento actual, en el que un número cada vez mayor de países se han sumado a esta iniciativa. Se analizarán cuales son las particularidades que presenta esta Política Exte-

---

<sup>1</sup> Este artículo amplía y complementa las ideas y visiones planteadas en el artículo sobre Política Exterior Feminista publicadas por el Anuario de CEIPAZ 2020-2021.

rior Feminista en diversos países, las principales motivaciones, los logros alcanzados y los retos pendientes. También se abordará la relación entre la Política Exterior Feminista y la Cooperación al Desarrollo Feminista y el papel de la Resolución 1325 sobre Mujeres Paz y Seguridad adoptada por Naciones Unidas en el 2000 en avanzar hacia esta agenda feminista. Nos centraremos en América Latina y en particular en México y Chile, ambos gobiernos han declarado su política exterior como feminista.

Que la Política Exterior se defina como feminista abre un espacio para el debate y el análisis sobre las prioridades políticas, las formas de entender el poder y las relaciones internacionales y el papel del feminismo como agente de transformación.

*Que la Política Exterior se defina como feminista abre un espacio para el debate y el análisis sobre las prioridades políticas, las formas de entender el poder y las relaciones internacionales y el papel del feminismo como agente de transformación*

### **Política Exterior Feminista: un proceso en construcción**

Han pasado nueve años desde que Suecia declarase en 2014 su intención de promover desde su gobierno una Política Exterior Feminista (PEF). Desde entonces, la PEF se ha convertido en un elemento distintivo de la política exterior de algunos países, que se comprometen a avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres, tanto a nivel interno como internacional. Este compromiso se refleja en la profundización de los compromisos internacionales en materia de igualdad y derechos humanos, así como en la Agenda 2030, con el ODS 5 sobre equidad de género.

Este fenómeno es el resultado de una creciente conciencia sobre la igualdad de género en la política internacional y del papel que ha jugado el movimiento feminista en impulsar cambios y en plantear medidas que pongan fin a la discriminación de las mujeres (Aggestam *et al.* 2020). Al mismo tiempo, nos encontramos con un escenario internacional convulso, con un aumento de la tensión internacional en el que las concepciones tradicionales de la seguridad vuelven a imponerse y observamos como una ultraderecha misógina y racista avanza con su denominada “ideología de género” tratando de recortar los derechos de las mujeres. En este contexto, la Política Exterior Feminista adquiere una especial relevancia, ofreciendo una visión renovada de la política exterior y de los cambios que se deben incorporar en la forma de entender el poder y las propias instituciones.

La PEF está en proceso de construcción y por eso se define en función del contexto, de los actores nacionales e internacionales y de la propia evolución de los movimientos feministas, los movimientos de solidaridad y el papel que ha jugado la cooperación internacional

en la agenda de derechos humanos y de promoción de la igualdad. Cuando un gobierno declara su política exterior como feminista, expresa la voluntad de avanzar en la igualdad entre hombres y mujeres y asume que será necesario incorporar cambios en el funcionamiento interno del Ministerio de Asuntos Exteriores, así como en la acción exterior de otros Ministerios. Por lo tanto, no puede ser una etiqueta, sino una apuesta por una transformación significativa de las instituciones en su forma de gestionar el poder y la toma de decisiones.

### **Los antecedentes de la Política Exterior Feminista y el marco normativo**

Si consideramos la agencia de las mujeres como actores políticos, los antecedentes de la Política Exterior Feminista se remontan al inicio de la I Guerra Mundial. Como ya se señaló en el Anuario de CEIPAZ 2020-2021, es en este momento, cuando las mujeres organizadas para lograr su derecho al sufragio universal en Europa y Estados Unidos se movilizaron para tratar de frenar la guerra en 1915. Surge así la Women League for Peace and Freedom (WILPF), una organización que juega un papel muy relevante en los asuntos internacionales relacionados con la paz y los conflictos hasta el momento actual (Mesa, 2021:115-116). A esto se añade la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad con la adopción de la Resolución 1325 por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptada en 2000, como resultado del trabajo de incidencia de las organizaciones de mujeres en el ámbito multilateral. Esta Resolución y los Planes de Acción Nacionales que muchos países han puesto en marcha han sido clave para sentar las bases de una Política Exterior Feminista.

A lo largo de los años se ha ido conformando un marco normativo sobre el que se sustenta la PEF. Algunos de los más destacados son: la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979; la Declaración y Plataforma de acción de Beijing de 1995; el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica -Convenio de Estambul-. La adopción de la Agenda 2030 en 2015 con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 sobre la equidad de género.

Recientemente, la Unión Europea ha adoptado un Plan de Acción para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres en la Acción Exterior 2021-2025 (GAP III, siglas en inglés), que apuesta por un enfoque transformador de género y establece una hoja de ruta para abordar las causas estructurales de las desigualdades de



*La inclusión de la perspectiva de género en la Política Exterior y de Seguridad de la Unión implica reconocer y combatir las dimensiones y el impacto específico por género de fenómenos mundiales como el cambio climático, la migración, el comercio y la seguridad y centrarse en las necesidades de las mujeres y otros grupos discriminados*

género y acelerar los avances en el empoderamiento de las mujeres y las niñas, en su dimensión individual y colectiva. También el Plan de Acción de la UE sobre las Mujeres, la Paz y la Seguridad (2019-2024) y el lanzamiento de la primera Estrategia para la igualdad de las personas LGBTIQ (2020-2025) en la cual se recoge el compromiso expreso con las cuestiones LGBTIQ en las relaciones exteriores de la UE incluidas la lucha contra la violencia, el odio y la discriminación y la defensa de los derechos de las personas LGBTIQ en los países socios.

A su vez, el Parlamento Europeo, en su Informe sobre la Igualdad de Género en la Política Exterior y de Seguridad de la Unión, ha pedido una mayor coherencia política y coordinación en la aplicación del abanico de compromisos en materia de igualdad de género incluidos en la Acción Exterior de la Unión, integrando sistemáticamente la perspectiva de género y una perspectiva interseccional en las Políticas Exterior y de Seguridad, de ampliación, comercial y de desarrollo de la Unión. Asimismo, el informe señala que la inclusión de la perspectiva de género en la Política Exterior y de Seguridad de la Unión implica reconocer y combatir las dimensiones y el impacto específico por género de fenómenos mundiales como el cambio climático, la migración, el comercio y la seguridad y esto implica centrarse en las experiencias y necesidades de las mujeres y los grupos que se enfrentan a formas múltiples e interseccionales de discriminación y marginación en el núcleo de la formulación de las políticas. (Informe A9-0145/2020)<sup>2</sup>.

El 1 de julio de 2021 fue lanzada una Red Global de Socios para una PEF junto con organizaciones de la sociedad civil en el marco de Foro “Generating Equality” creado con motivo del 25 Aniversario de la Declaración de Beijing y del Plan de Acción. El objetivo de esta red es favorecer el aprendizaje y la adopción de un marco compartido sobre PEF, definir Planes de Acción y compartir recursos para la acción. Esta red está liderada por el International Center for Research on Women (ICRW)<sup>3</sup> y recientemente ha creado un índice de Política Exterior Feminista para medir el grado de desempeño de cada país.

Varios países han adoptado una Política Exterior Feminista de diversas formas, ya sea de manera integral o centrándose en alguna dimensión concreta como la “cooperación al desarrollo feminista” y/o la “diplomacia feminista”. Entre ellos se encuentran: Suecia (2014) Canadá (2017), Francia (2018), Luxemburgo (2019), México (2020),

<sup>2</sup> Ver: Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de octubre de 2020, sobre la igualdad de género en la política exterior y de seguridad de la Unión (2019/2167(INI)). Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0286\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0286_ES.html)

<sup>3</sup> Ver: ICRW: <https://www.icrw.org/press-releases/more-than-30-governments-and-organizations-now-working-to-advance-feminist-foreign-policy-around-the-world/>

España (2021), Alemania (2021). Recientemente, en 2022 el gobierno conservador de Suecia decidió dar marcha atrás y eliminar la Política Exterior Feminista (PEF) de su plan de gobierno y esto pone en cuestión la apuesta real de los gobiernos por adoptar medidas de medio y largo plazo que permita acometer los cambios que requiere una política exterior feminista.

## **El concepto de la Política Exterior Feminista**

No hay una única definición de lo que es la PEF, porque los contextos son distintos y la propia evolución de los feminismos tiene expresiones particulares en cada país. Diversas autoras e instituciones han tratado de conceptualizar la PEF ( Thomson y Clement, 2019; Sepúlveda, 2021; Aggestam, Bergman Rosamond y Kronsell, 2019, Cheung, J. et al., 2022; Zilla, 2022, ). Una de las definiciones que ha sido más utilizada es la del Centro Internacional de Estudios de la Mujer (ICRW, por sus siglas en inglés) que la define como la política de un Estado que prioriza la paz, la igualdad de género, la conservación del medio ambiente y el respeto de los derechos humanos en sus relaciones e interacciones con otros Estados, así como con los movimientos sociales y otros actores no estatales. Esta política trata de transformar las estructuras de poder coloniales, racistas, patriarcales y dominadas por hombres, y se sustenta en valores de igualdad y justicia. La Política Exterior Feminista busca la coherencia de ese enfoque en todos sus niveles y en ámbitos como la defensa, la diplomacia, el comercio, la inmigración, la ayuda, etc (Thompson y Clement, 2019: 7).

Entre los elementos que debe tener una Política Exterior Feminista, Sepúlveda (2020 y 2021) señala los siguientes:

- Promueve a las mujeres como agentes activas de cambio, tanto en los procesos de toma de decisiones, como en la generación de estándares de normas internacionales.
- Establece acciones correctivas y afirmativas en todas las áreas y agencia vinculadas con la política exterior, incluyendo una evaluación de los impactos diferenciales que una acción tiene sobre hombres y mujeres, con un foco en las comunidades estructuralmente vulnerables.
- Es participativa e involucra a las organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación.
- Prioriza la igualdad de género al interior de la estructura del Ministerio y entre los que toman decisiones de política exterior, en base a una perspectiva de derechos.

- Busca eliminar las barreras institucionales que han limitado la participación y el desarrollo de las mujeres.
- Y reivindica la agencia de las mujeres como actores de cambio y la necesidad de apoyar al movimiento feminista por sus propuestas transformadoras.

A su vez, Cheung et al. (2021) consideran la PEF como una política ética que trata de mejorar las decisiones y provocar un cambio gradual. Identifican “cinco valores fundamentales”:

- (1) interseccionalidad,
- (2) reflexividad empática (conciencia autocrítica de la propia posición y de las necesidades de los demás),
- (3) representación y participación sustantivas,
- (4) rendición de cuentas y
- (5) compromiso activo con la paz.

*La Política Exterior Feminista va más allá de promover los derechos de las mujeres y busca transformar las instituciones estatales y sus relaciones, tanto a nivel nacional como internacional a partir de un enfoque feminista*

Estas diversas conceptualizaciones muestran la gran ambición que se plantea con la Política Exterior Feminista y el enorme potencial que tiene ofreciendo oportunidades como desafíos a medida que la agenda continúa desarrollándose (Thomson, 2020: 3). Aunque no exista una definición única de la Política Exterior Feminista, las diversas interpretaciones y elementos que incluyen han permitido la incorporación de múltiples actores y de iniciativas novedosas, incluido los diversos movimientos feministas. Por otra parte, resulta problemático que la PEF no haya sido conceptualizada en relación a sus objetivos, estrategias, acciones, visiones feministas lo que deja espacio a que realidades tan diversas como la de Suecia, Canadá o México formen parte de esta política, con aproximaciones muy distintas y en ocasiones contrapuestas.

La PEF va más allá de promover los derechos humanos de las mujeres o una política de cooperación al desarrollo inclusiva. Busca transformar las instituciones estatales y sus relaciones, tanto a nivel nacional como internacional a partir de un enfoque feminista (García Morales, 2021: 84). Se enfoca en la inclusión de la perspectiva de género en todas las etapas de la toma de decisiones en las Relaciones Internacionales, desde la diplomacia, la defensa de los derechos humanos de las mujeres y niñas, hasta el desarrollo de políticas y programas. Es un proceso muy innovador que reconoce a las mujeres y niñas como agentes de cambio que contribuyen a unas Relaciones Internacionales más justas y equitativas.

La política exterior es un ámbito cuyas estructuras están fuertemente dominadas por los hombres y, por tanto, privilegia las perspectivas, ideas y experiencias masculinas. Una política exterior “neutra en cuanto al género” reproduce la desigualdad de género, ya que no

tiene en cuenta adecuadamente las diferentes perspectivas específicas de cada género y por lo tanto consolida el *statu quo*. Por ello, la Política Exterior Feminista plantea un desafío epistemológico al señalar la necesidad de deconstruir los conceptos clave en las relaciones internacionales (poder, Estado, seguridad, defensa, etc) desde una perspectiva crítica, analizando y cuestionando las construcciones de masculinidad y feminidad en relación al poder y liderazgo que se utilizan en la política (Mesa 2021:138-139). Permite la desnaturalización y el cuestionamiento de categorías tradicionales como la seguridad nacional o el interés nacional, o el uso de la fuerza para defender la soberanía nacional. Y redefine el concepto de seguridad, poniendo el foco en la seguridad humana, centrada en las necesidades de las personas y teniendo en cuenta a los grupos excluidos por origen étnico, religioso, orientación sexual, discapacidad o edad. Aboga por la desmilitarización y por dar prioridad a la paz sobre la seguridad, a la inclusión sobre la exclusión, a la mediación sobre las sanciones, a la solidaridad sobre la competencia y a la cooperación sobre la dominación. Esto establece un marco normativo de pensamiento y acción en el que se desarrolla un proceso continuo de (re) negociación de posiciones concretas y estrategias de resolución de problemas (Zilla 2022: 4).

A su vez, sitúa la justicia de género y el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres en toda su diversidad en el centro de un modelo de desarrollo transformador. Un modelo que incorpore las voces, demandas y derechos de aquellos colectivos hasta ahora excluidos y fije unas prioridades de intervención que respondan a las agendas feministas desde su interlocución con el resto de agendas por la justicia social, económica y ambiental (OXFAM, 2022: 48-49).

Y por último, plantea un liderazgo y participación en condiciones de igualdad en los espacios políticos alineándose con las políticas de la Agenda 2030 y las metas de género y el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres en su diversidad. Y además abre espacios para promover medidas mucho más amplias en el ámbito diplomático o comercial para lograr el respeto de los derechos de las mujeres. Por esto una Política Exterior Feminista tiene que ser disruptiva y transformadora, pero ¿cómo hacer esa “transformación”? ¿No deberían incorporarse los planteamientos feministas en busca de la igualdad a todas las Políticas, no solo la Política Exterior?

## Los feminismos y la política exterior

El feminismo es un movimiento diverso y plural en constante cambio. Los diversos feminismos comparten la urgencia de poner fin a la discriminación sistemática que sufren las mujeres. Son feminismos que están en la calle y en el parlamento y que buscan garantizar el cuidado de las personas pobres, marginadas y también de las líderes que tratan de usar el poder de otra manera, estando conectadas con los movimientos que las han llevado al poder y buscando una justicia colectiva, más que individual. Hay un feminismo que está dispuesto a tomar el poder, haciendo alianzas entre la diversidad de voces, para llevar a cabo acciones transformadoras (Butler, 2023); que reivindica el derecho a participar en las estructuras de poder existentes para transformarlas, abordando los factores que generan la desigualdad, la subordinación y la exclusión de las mujeres de las instituciones del Estado.

*Los diversos feminismos comparten la urgencia de poner fin a la discriminación sistemática que sufren las mujeres*

Pero también hay un feminismo que ha alertado sobre los peligros y límites que puede entrañar la PEF y el acceso al poder de las feministas, por el carácter patriarcal y colonial del Estado que puede instrumentalizar las preocupaciones y reivindicaciones del feminismo. Algunas académicas feministas, como Rita Segato son muy escépticas en cuanto al potencial transformador del feminismo generado por el Estado, en particular, por las limitaciones que el orden patriarcal institucionalizado impone a la capacidad del Estado para apoyar y sostener los valores y las prácticas feministas dentro y fuera de las fronteras.

Cuando a la política exterior se le añade el adjetivo feminista, se está subrayando la intención de ir más allá de la igualdad de género y por lo tanto es estructuralmente disruptivo y transformador. Sin embargo, no hay consenso sobre las condiciones necesarias para ese cambio transformador, el alcance que debería tener y sus implicaciones (Zilla, 2022).

Aun así, las medidas que se han adoptado para la puesta en práctica de una Política Exterior Feminista no podrían haber sido posibles sin tener en cuenta el enorme potencial transformador del movimiento feminista en toda su pluralidad, en el plano global y local y sus reivindicaciones para la transformación de las estructuras patriarcales y discriminatorias sobre las que se sustenta un Estado que es fundamentalmente masculino.

Que un gobierno declare que su política exterior es feminista es performativo, porque pone de manifiesto las importantes brechas de género existentes en el ámbito internacional y la ausencia de las mujeres en los espacios de toma de decisiones. Es una manera de ex-

presar la voluntad de un gobierno para avanzar en la igualdad entre hombres y mujeres en el plano nacional e internacional y de asumir la necesidad de un cambio en las estructuras institucionales, incorporando nuevas formas de funcionamiento y de entender el poder y las relaciones internacionales y plantea la necesidad de promover políticas de afirmación positivas orientadas a garantizar la participación igualitaria en el ámbito internacional. Se abren así, oportunidades para el cambio y la transformación en la política exterior, yendo más allá de las palabras.

## **La Política de Cooperación al Desarrollo Feminista**

La Política de Cooperación al Desarrollo es otro de los ámbitos que se han denominado como feminista. Esto ha sido como parte de la política exterior, como el caso de Canadá y su “Feminist Assistance Policy”, o bien, como una política diferenciada, con entidad propia como es el caso de la política de cooperación al desarrollo española, con una larga tradición en la promoción de la igualdad de género.

Esta Política de Cooperación Feminista comparte la lucha a favor de la igualdad, a partir de la erradicación de la pobreza y la situación de vulnerabilidad económica de las mujeres y se fundamenta en las recomendaciones internacionales en torno a los derechos de las mujeres y el desarrollo. La incorporación de la igualdad de género a la cooperación al desarrollo cuenta con una larga trayectoria en algunos países y esto se refleja en los ámbitos normativos y de planificación. El paso a una Cooperación al Desarrollo Feminista supone un paso más allá y plantea enormes retos. Algunos de los más relevantes siguiendo a Oxfam (2022) son:

- Transformar las desigualdades sistémicas y estructurales desde la mirada plural de los feminismos, abordando las múltiples discriminaciones que se producen, y modificando las relaciones de poder en los procesos de cooperación al desarrollo. Esto supone desarticular los discursos y prácticas que tratan de legitimar la situación de discriminación y apostar por transformar la realidad desde una mirada no sólo de género sino también de diversidad. Se trata de priorizar la agencia de las mujeres, promoviendo el acceso a los espacios de toma de decisiones en el ámbito de la cooperación internacional.
- Incorporar nuevas epistemologías críticas desde el ecofeminismo, el enfoque decolonial y la interseccionalidad, abordando las interrelaciones entre género, poder y conocimiento en la reproducción y sostenimiento de las desigualdades de género y los derechos y

*El enfoque interseccional aborda las formas en las que el racismo, el patriarcado, la opresión de clase y otros sistemas de discriminación crean desigualdades que estructuran las posiciones relativas de las mujeres*

el empoderamiento de las mujeres y las niñas desde una óptica interseccional. Esto supone la reconstrucción de agendas desde una perspectiva transformadora de la igualdad de género; y la asignación de recursos específicos (humanos, económicos, cognitivos y de gestión) (Sanahuja y Güemes, 2021). Como señala Oxfam (2023), se trata de un giro epistemológico que desvela discursos, categorías y conceptos de los paradigmas de desarrollo hegemónicos que ha perpetuado las brechas de desigualdad. Se requieren nuevas miradas desde el ecofeminismo, la economía de los cuidados, la interseccionalidad y la decolonialidad (OXFAM, 2022: 31).

Por una parte, considerar el ecofeminismo que propone la articulación de propuestas de acción y cooperación en diferentes territorios desde una óptica de respeto al medio ambiente y a la interrelación entre las vidas de las mujeres y del territorio que ocupan. Por otra, la economía feminista que pone de manifiesto la importancia de los cuidados para el sostenimiento de la vida y la necesidad de dar visibilidad a los trabajos invisibles de cuidados realizados mayoritariamente por las mujeres, que no forman parte de la economía (Güemes y Cos Montiel, 2023).

Asimismo, el enfoque decolonial contribuye a cambiar el foco en las representaciones de las mujeres migrantes, las mujeres indígenas, que se construyen como “el otro” o “las otras” y cuestionan que la única vía de emancipación, sea desde una perspectiva occidental estableciendo una relación de subordinación y desequilibrios. Y por último, el enfoque interseccional aborda las formas en las que el racismo, el patriarcado, la opresión de clase y otros sistemas de discriminación crean desigualdades que estructuran las posiciones relativas de las mujeres. Tiene en cuenta los contextos históricos, sociales y políticos y también reconoce experiencias individuales únicas que resultan de la conjunción de diferentes tipos de identidad. En definitiva, se trata de reconocer y priorizar la agencia de las mujeres en toda su diversidad no sólo como agentes de cambio para un desarrollo sostenible, sino como sujetos políticos y titulares de derechos que participan activamente. Es una apuesta por nuevos liderazgos y por una política transformadora en los órganos de toma de decisiones de la cooperación internacional en cada país.

Uno de los grandes cuestiones que están sobre la mesa, es como lograr hacer operativa una Política de Cooperación al Desarrollo que sea transformadora, que tenga en cuenta estos principios y enfoques y que apueste por una transversalización efectiva de la perspectiva de género en todas y cada una de las intervenciones de la cooperación en un proceso de medio y largo plazo. No se puede obviar que las resistencias políticas y sociales son enormes y en muchos contextos se produce lo que se ha denominado la “brecha de aplicación”

que alude a las dificultades para introducir cambios de calado en la cooperación al desarrollo. Es preciso trabajar estratégicamente sobre el terreno con los agentes y recursos locales, teniendo en cuenta las realidades existentes y facilitando una mayor participación e intercambio con las organizaciones de la sociedad civil. Pero además, es urgente la incorporación de enfoques de trabajo más flexibles y un cambio en la forma en la que se conciben y ejecutan los proyectos (Roll, 2023).

Uno de los enfoques más interesantes que se han propuesto siguiendo esta línea han sido el “Adaptative Development Assistance” que se caracteriza porque tiene en cuenta las especificidades del contexto, adaptándose a los cambios que se producen y aprovechando el potencial local, lo que se ha denominado los “focos de eficacia” (Roll, 2023). Este enfoque además incorpora la dinámica política sobre el terreno y su aplicación está arraigada localmente. Se centra en trabajar estrechamente con los agentes locales en el largo plazo, promoviendo su liderazgo. Es muy flexible y se va adaptando a los cambios del contexto y a las oportunidades que surgen. Por último, este enfoque está orientado al aprendizaje continuo y sistemático tanto de los fracasos como de los éxitos. Y esto se hace a través de la reflexión y análisis dentro del proyecto y gracias a la investigación complementaria (Roll 2023, 2).

Estas propuestas implican un cambio sustantivo en las condiciones marco de la cooperación al desarrollo. Requieren por una parte, de una gestión financiera más flexible y una mayor participación de los agentes no gubernamentales y en particular de las organizaciones feministas; y por otra, de un seguimiento y acompañamiento de los procesos más sistemático. Se trata de establecer una cultura constructiva del error y del aprendizaje dentro de las organizaciones y entre ellas.

La Cooperación al Desarrollo Feminista requiere de medidas para avanzar en la institucionalización y para garantizar la coherencia con las diversas políticas nacionales, que se alineen con los compromisos ratificados en el plano internacional. Junto a esto, la rendición de cuentas es esencial para conocer los avances y logros alcanzados. Para ello hay que establecer un sistema de medición, con indicadores, datos y cifras desagregados que faciliten el análisis sobre los avances o retrocesos en las políticas de igualdad y desde una mirada interseccional. Entre las recomendaciones realizadas por el grupo de género de la Coordinadora de ONGD destacaría las siguientes (Oxfam, 2022):



- Garantizar la consulta, la participación activa y la coordinación con las organizaciones de mujeres y feministas interseccionales y defensoras de derechos humanos, desde el inicio de los procesos de planificación estratégica y presupuestaria, así como durante todo el ciclo de gestión de las iniciativas de cooperación.
- Fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, a las organizaciones de mujeres y al movimiento feminista en general, apoyando las redes de organizaciones, favoreciendo el intercambio de buenas prácticas e incorporando sus aportes. Se trata de consolidar los espacios de coordinación de actores existentes (coordinadoras, plataformas) para generar más conocimiento y propuestas feministas.
- Promover una cultura institucional en las instituciones responsables de la PEF y Cooperación que apuesten por una perspectiva feminista e interseccional y establecer mecanismos de rendición de cuentas sobre las acciones llevadas a cabo.
- Incrementar de manera significativa, progresiva y estable los compromisos presupuestarios en los próximos años con el fin de alcanzar el compromiso, alineado con el GAP III de al menos el 85% de las acciones de cooperación con la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas.

En resumen, una Política de Cooperación al Desarrollo Feminista debería combinar acciones de apropiación, como los procesos de fortalecimiento de capacidades y consolidación de estructuras propias y equipos especializados, la puesta en marcha de una estrategia dual de transversalización y empoderamiento, la implementación de sistemas de rendición de cuentas que definan objetivos, metas e indicadores medibles o la conformación de espacios de participación y diálogo con todos los actores sociales (Oxfam 2022: 4).

### **La Agenda de género en América Latina y el Caribe y la Política Exterior Feminista**

México y Chile son los dos países de América Latina que han declarado su política exterior como feminista. México lo anunció en 2019<sup>4</sup> en la Asamblea General de la Naciones Unidas y Chile lo ha hecho con la llegada de Gabriel Boric al gobierno en 2022.

<sup>4</sup> Un análisis más detallado se puede encontrar en Mesa (2021).

América Latina y el Caribe cuenta con foros regionales que desde hace años han abordado la agenda de igualdad de género y han establecido las prioridades a tener en cuenta. Estos foros sientan las bases para impulsar una Política Exterior Feminista. Uno de los más relevantes, es la Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, un órgano subsidiario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se convoca periódicamente para identificar la situación regional y subregional respecto a la autonomía y derechos de las mujeres y para ofrecer un espacio de debate sobre la igualdad de género. En este Foro se realizan recomendaciones sobre las políticas públicas de igualdad de género y se evalúan las actividades llevadas a cabo en cumplimiento de los acuerdos regionales e internacionales.

También existe un movimiento feminista latinoamericano muy dinámico, que ha logrado importantes conquistas en algunos países, fortaleciendo la democracia, el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos como el aborto y la importancia de los cuidados, como parte de la economía y como un elemento esencial para el sostenimiento de la vida. Pero sobre todo, ha puesto en agenda algunas de las demandas y reivindicaciones de este movimiento plural y diverso, relacionado con la participación política, el ecofeminismo, la brecha digital, las violencias machistas, etc. que aspiran a deconstruir las estructuras patriarcales sobre las que se sustenta la discriminación. Movimientos como #NiUnaMenos o #VivasNosQueremos, nacieron en América Latina para abordar las violencias contra las mujeres, las desigualdades y la opresión (Güemes y Cos Montiel 2023).

Al mismo tiempo, los retos para alcanzar la igualdad siguen siendo enormes. La violencia contra las mujeres y el feminicidio es uno de los graves problemas que afecta a la región, con unas tasas de asesinatos que alcanzan las 4.473 mujeres según los datos para 2021 del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) de la CEPAL. Las adolescentes y jóvenes de entre 15 y 29 años componen el tramo etario en que se concentra la mayor proporción de casos de femicidio o feminicidio, de acuerdo con datos de 16 países y territorios de la región entre 2019 y 2021. Más de un 4% del total de esos delitos corresponden a niñas menores de 14 años. El feminicidio es solo la expresión extrema de la desigualdad, la discriminación y las múltiples formas de violencia contra las mujeres y las niñas<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Ver: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe: <https://oig.cepal.org/es>

*La emergencia  
de una Política  
Exterior  
Feminista,  
abre nuevas  
posibilidades y  
plantea nuevos  
retos para  
América Latina*

Y al igual que en otros lugares del mundo, han ido ganando peso algunos discursos misóginos y machistas aupados por grupos evangélicos y políticas de ultraderecha que expresan sus visiones y planteamientos en la llamada “ideología de género” y que persiguen recortar los derechos de las mujeres. El impacto de estos grupos ha sido enorme y algunos de ellos cuentan con representación parlamentaria y con una alta presencia en los medios de comunicación. Defienden la familia, se oponen al matrimonio entre personas del mismo sexo, al aborto y a la educación sexual en las escuelas, entre otros asuntos. En este contexto la emergencia de una Política Exterior Feminista abre nuevas posibilidades y plantea nuevos retos para la región.

*El compromiso de Buenos Aires*

La última Conferencia Regional se celebró en 2022 en Argentina y abordó dos temas esenciales para una Política Exterior Feminista. Por una parte, como avanzar hacia una sociedad del cuidado que requiere de una política pública promovida desde el Estado y, a la vez, del reconocimiento y de la promoción de la corresponsabilidad de toda la sociedad (CEPAL, 2022a). Y por otra, la importancia de disponer de datos desagregados por sexo, que permitan hacer un adecuado seguimiento del impacto de las políticas públicas sobre las mujeres y niñas (CEPAL, 2022b)<sup>6</sup>.

Ambas cuestiones fueron incorporadas a la declaración final: *El Compromiso de Buenos Aires*. Esta Declaración se reafirma en los compromisos de adoptar las medidas necesarias para acelerar la implementación de la Agenda Regional de género, a partir de la transversalización de la perspectiva de género en los diferentes niveles del Estado y el impulso de políticas públicas de igualdad de género y mediante el incremento de los recursos financieros, técnicos y humanos. Sitúa el cuidado en el centro del desarrollo sostenible y como un derecho que el Estado debe garantizar.

Entre las propuestas que se hicieron, destacaríamos aquellas que hacen mención a los derechos de las mujeres migrantes, desplazadas, refugiadas y solicitantes de asilo, prestando especial atención a garantizar los derechos de aquellas que forman parte de las cadenas globales y regionales de cuidados. También se apunta a la protección de las defensoras de derechos humanos, en particular a aquellas que trabajan en cuestiones ambientales, relacionadas con el territorio y los recursos naturales y se propone crear un entorno seguro, para

<sup>6</sup> Ver documento de referencia: Hacia la sociedad del cuidado: los aporte de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible.

prevenir todas las formas de discriminación y violencia y combatir la impunidad. Y se insta a promover una participación igualitaria de las mujeres en posiciones de liderazgo en todos los ámbitos y a garantizar los recursos necesarios para implementar la Agenda Regional de Género y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En lo que se refiere a los cuidados, se reconoce la Alianza Global por los Cuidados lanzada por México en 2021, como un espacio de múltiples actores en el que los Gobiernos, las organizaciones internacionales, la sociedad civil, la academia, las organizaciones sindicales, filantrópicas, las redes feministas, regionales e internacionales pueden intercambiar experiencias y buenas prácticas para avanzar en la agenda del derecho al cuidado en el plano mundial.

Por último, se señala la necesidad de fortalecer las capacidades y roles de los Estados para liderar y fomentar nuevos pactos transformadores, inclusivos y feministas, que prioricen la vida humana, propicien una relación más sostenible con el entorno e incorporen a los grupos históricamente excluidos a los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas (CEPAL 2022: 164). Y además hay que hacerlo desde una mirada situada e interseccional que considere las características demográficas, sociales, económicas, culturales y territoriales.

### **Los feminismos latinoamericanos**

Como se ha señalado anteriormente, los feminismos latinoamericanos son muy dinámicos y diversos dado que han surgido en contextos muy distintos y condensan las luchas que a diario atraviesan a las mujeres, a la vez que sirven de espacio de reflexión crítica y toma de conciencia y de construcción de utopías colectivas más igualitarias y justas (Güemes, 2021).

Güemes (2021) propone cinco ejes en los que se podrían organizar las reivindicaciones feministas en la región:

- 1) salud reproductiva;
- 2) eliminación de la violencia política;
- 3) luchas medioambientales;
- 4) acceso y uso de las tecnologías; y
- 5) vulnerabilidades, interdependencia y decolonialidad.

*Los feminismos latinoamericanos son muy dinámicos y diversos dado que han surgido en contextos muy distintos y son un espacio de reflexión crítica y de lucha a favor de la igualdad*

De ellos es especialmente relevante para este artículo, el que se refiere a la violencia política. América Latina es la primera región del mundo con mayor cantidad de mujeres electas en parlamentos nacionales (31% en 2018)<sup>7</sup>. Por ello el fenómeno de la violencia política que sufren las parlamentarias, pero también las mujeres que forman parte de consejos locales, miembros del staff del gobierno, ministras, diplomáticas, funcionarias, correligionarias dentro de los partidos políticos, activistas y defensoras de derechos humanos es un motivo de preocupación.

Esta violencia es perpetrada principalmente por hombres y se produce en los espacios públicos, como los eventos oficiales o las asambleas, así como en espacios privados y domésticos, como las oficinas o la casa familiar de las víctimas. El objetivo es impedir a las mujeres, el acceso o permanencia en espacios de poder. También las plataformas digitales promueven la discriminación y la violencia contra las mujeres que se dedican a la política, difundiendo contenidos misóginos, sexistas y estereotipados. La desinformación de género abarca campañas con historias falsas, incluyen amenazas e imágenes humillantes con una importante carga sexual. Presentan a las mujeres como poco confiables, poco inteligentes o libidinosas para ocupar un cargo y participar en la política. Estas narrativas sexistas distorsionan la imagen de las mujeres políticas y tiene como consecuencia, que muchas de ellas renuncien a desarrollar una carrera política (Gutiérrez y Rodríguez, 2023).

Esta situación ha llevado a que en 2015, un grupo de mujeres parlamentarias de ParlAméricas (la red de las legislaturas nacionales de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos) adoptasen un Plan de Acción para prevenir el acoso y la violencia política contra las mujeres. Algunos países de la región han avanzado en la adopción de marcos legales y administrativos, mecanismos de monitoreo y de sanción. Sin embargo, los obstáculos para el funcionamiento de estos mecanismos siguen siendo enormes: la falta de capacitación e información por parte de los operadores judiciales y una persistente cultura de la impunidad prevalecen en la región. Algunas iniciativas como la reunión de relatos que desde ONU Mujeres América Latina se realiza, o el mapa con videos donde las parlamentarias de las Américas y el Caribe ofrecen su testimonio sobre acoso y violencia política, son ejemplos de iniciativas que buscan difundir y sensibilizar sobre la materia<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Ver: <https://www.cepal.org/es/notas/violencia-mujeres-la-politica-herramientas-su-prevencion-abordaje>

<sup>8</sup> Para más información ver: <https://www.parlamericas.org/en/gender-equality/political-harassment-map.aspx> y <https://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2020/09/historias-de-violencia-hacia-las-mujeres-en-politica-en-america-latina> (último acceso: 03/02/2021)

## La Política Exterior Feminista : varios casos de estudio

En esta sección vamos a analizar las principales características de la PEF en México, Chile, Alemania y Suecia. México por ser el primer país del Sur Global en anunciar una Política Exterior Feminista. Chile y Alemania porque están en un proceso de construcción de esa política. Y por último Suecia que ha abandonado su Política Exterior Feminista, después de haber sido el país impulsor.

### México: entre el multilateralismo y la política doméstica

México fue el primer país de América Latina que declaró su Política Exterior como feminista<sup>9</sup>. El gobierno mexicano cuenta con una estrategia para el periodo 2020-2024 coordinada por la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, a través de la oficina del director general de Derechos Humanos y Democracia, que se encarga del seguimiento y evaluación. Esta centra su política en dos temas principales, la violencia contra las mujeres y la participación política.

Como se ha señalado anteriormente, es un país que ha destacado por su compromiso con la agenda de género en el marco del multilateralismo. Ha participado activamente en algunas iniciativas orientadas a promover la igualdad de género; la última de ellas, el “Foro Generación Igualdad”<sup>10</sup>, un espacio impulsado por el gobierno de México y Francia. Un análisis detallado de su PEF se puede encontrar en García Morales (2021) .

La política exterior feminista mexicana se basa en cinco principios:

1. Actuar en todos los aspectos de la política exterior con la intención de promover la igualdad de género y una agenda feminista que aboga por un liderazgo internacional;
2. Lograr la paridad de género en todos los niveles del personal de la cancillería;
3. Una Secretaría de Relaciones Exteriores paritaria, que impulse acciones colectivas para crear espacios libres de violencia;
4. Poner el foco de atención sobre las mujeres líderes y su contribución a la política exterior, dándoles visibilidad desde la Secretaría de Relaciones Internacionales;
5. Practicar el feminismo interseccional, es decir, un enfoque que valore no sólo los derechos de las mujeres, sino también otras

<sup>9</sup> Una versión más extensa se publicó en el Anuario de CEIPAZ 2021-2022.

<sup>10</sup> Ver: <https://forum.generationequality.org/es>

cuestiones interseccionales de justicia social, económica y ambiental, buscando la complementaridad entre las acciones globales y las nacionales.

Se propone alcanzar la plena paridad en el empleo, la igualdad salarial y la incorporación de la perspectiva de género en las resoluciones y mandatos de política exterior en 2024. Hasta la fecha se han adoptado las siguientes acciones: 1. Elaboración y presentación de un *Manual de Principios de la Política Exterior* 2. Apoyo de la Cancillería al programa *HeForShe*<sup>11</sup>. 3. Certificación de las representaciones de México en el exterior en materia de igualdad laboral y no discriminación, a partir de la norma mexicana. 4. Talleres sobre igualdad de género con los actores clave.

En enero de 2021, el gobierno mexicano presentó su primer Plan de Acción Nacional (PAN) sobre Mujeres, Paz y Seguridad que estará vigente hasta 2024. La coordinación, seguimiento y evaluación está a cargo de un grupo interinstitucional. El Plan nace ligado a la Política Exterior Feminista, pero presenta importantes deficiencias como señalan Philipson García y Velasco Ugalde (2021). El Plan no ha contado con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, ni con las organizaciones feministas para su seguimiento y evaluación a pesar que se considera un elemento esencial en la forma de concebir los Planes de Acción. Asimismo, en lo que se refiere a los ejes de acción ignora los retos de seguridad y la alta tasa de homicidios que afecta a la sociedad mexicana y que socava la equidad de género y el acceso igualitario a la justicia. Tampoco plantea una política pública orientada a abordar las causas profundas de la violencia y sus intersecciones con el género.

El PAN mexicano reconoce explícitamente que la agenda no se limita a situaciones de conflicto o post-conflicto, pero las acciones que propone finalmente se centran únicamente en situaciones de conflicto y post-conflicto y no aborda los retos transnacionales en materia de seguridad, como la inmigración, el extremismo violento y los derechos de las minorías étnicas. Finalmente, el Plan carece de un marco presupuestario específico para su implementación, lo que compromete seriamente su viabilidad y alcance.

Si bien, el compromiso del gobierno mexicano con la agenda de género en el ámbito multilateral ha sido muy relevante, en el plano interno la situación es muy distinta. La PEF mexicana se ha centrado principalmente en el ámbito multilateral, como el Foro Generando Igualdad o la COP 25, en el que se hace un planteamiento amplio y

<sup>11</sup> Ver: Compromiso campana HeForShe: <https://www.gob.mx/shf/acciones-y-programas/sector-financiero-y-empoderamiento-de-las-mujeres-2017-heforshe>

*México fue el primer país de América Latina que declaró su Política Exterior como feminista*

ambicioso de incluir la perspectiva de género e interseccionalidad en todas las áreas de la Política Exterior. Pero este compromiso con la agenda de género en el plano interno es muy distinto. La PEF mexicana presenta grandes contradicciones; es una política que se ha lanzado de arriba a abajo (*top-down*) y no ha contado con participación de las organizaciones de mujeres y del movimiento feminista para el diseño y elaboración de esta política (Castro, 2020; Esquivel, 2020). No ha sido capaz de incorporar a la reflexión y las demandas de las organizaciones de la sociedad civil, ni de los movimientos feministas. Y por ello ha recibido fuertes críticas, dado que la falta de participación ciudadana en la PEF de México la aleja del enfoque feminista (García Morales, 2021: 90).

Las cifras de violencia contra las mujeres y los feminicidios son muy elevados en México y han aumentado con la pandemia. En 2019 se realizó un recorte presupuestario que provocó la suspensión de algunos servicios para las mujeres víctimas de la violencia, como el programa de refugio y la Casa de la Mujer Indígena, entre otros. Asimismo, las acciones represivas en las manifestaciones feministas y algunas declaraciones del presidente López Obrador, minimizando la violencia contra las mujeres, cuestionan el compromiso institucional con los derechos de las mujeres y con una Política Exterior Feminista. Y además, el gobierno mexicano no ha apostado por defender los derechos sexuales y reproductivos y mantiene una posición ambigua con respecto al derecho al aborto.

Este contexto plantea hasta qué punto se puede llevar una PEF sin tener en cuenta en el plano interno los problemas que afectan a las mujeres y niñas. Como señala Ospina Escobar (2023), según datos federales casi la mitad de las mujeres del país han sufrido algún tipo de agresión sexual a lo largo de su vida. En 2021, una de cada cinco mujeres ha estado expuesta a la violencia sexual. Entre 2007 y 2021, el número de mujeres desaparecidas aumentó un 15% y el número de homicidios se triplicó.

Aunque en las dos últimas décadas México ha desarrollado un marco legal y normativo bastante completo para castigar la violencia contra las mujeres, no ha tenido un impacto perceptible. La amenaza sigue siendo fuerte y el nivel de impunidad es alto. El país cuenta con fiscalías especializadas en delitos de violencia contra las mujeres y Centros de Justicia para las Mujeres, pero suelen carecer de personal y recursos suficientes.

Muchas mujeres, dada la escasa protección que reciben el Estado, han tomado la iniciativa de elaborar protocolos de seguridad, exigiendo justicia en las calles, organizándose en grupos de familiares afectados para localizar a las personas desaparecidas. Instituciones



como la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres resultan ineficientes y no dan respuesta a este problema, dejando a las familias en total desamparo en la búsqueda de las personas desaparecidas.

Y en lo que se refiere a la PEF, además de la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de las organizaciones feministas, el informe realizado por Philipson Garcia, Arceta y Velasco (2022) también señala la importancia de definir unos indicadores, los resultados deseados, los objetivos para poder medir el impacto y hacer un seguimiento y evaluación independiente. Esto requiere recoger los datos desagregados por género, etnicidad y orientación sexual para tener un diagnóstico de la situación. Y para ello es preciso contar con un marco presupuestario que permita disponer de los recursos humanos y materiales necesarios acordes con una PEF de carácter integral.

En resumen, construir una Política Exterior Feminista sin incluir la voz de las mujeres mexicanas, la aleja del movimiento feminista y le resta legitimidad.

*Construir una  
Política Exterior  
Feminista sin  
incluir la voz  
de las mujeres  
mexicanas,  
la aleja del  
movimiento  
feminista y le  
resta legitimidad*

### **La Política Exterior Feminista de Chile**

Chile y el nuevo gobierno tienen una fuerte apuesta por incorporar el feminismo al poder político. Esto se ha manifestado en la intención de promover una Política Exterior Feminista y también en algunas de las medidas adoptadas desde el primer momento, para mejorar las vidas de las mujeres. Las mujeres y los feminismos han sido una de las principales fuerzas de democratización social y de contención del avance de la extrema derecha en este país.

La constitución del gobierno por parte de Gabriel Boric destacó por el elevado número de mujeres que han formado parte del ejecutivo, con más mujeres que hombres. Muchas de ellas, son feministas que cuentan con una larga trayectoria de activismo en las organizaciones sociales. Aunque son conscientes de la capacidad que las instituciones tienen para neutralizar, domesticar y disciplinar movimientos disruptivos como el movimiento feminista, al mismo tiempo consideran que se abre una oportunidad histórica, que no pueden dejar pasar, a pesar de las dificultades que entraña la tarea.

Chile fue el primer país de América Latina que adoptó un Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad durante el primer mandato de la presidenta Michelle Bachelet en 2009. En este primer

Plan tiene un fuerte peso la incorporación de la perspectiva de género en las Operaciones de Paz (Gauché Marcheti, 2017). En 2012 se realizó un proceso de evaluación y de revisión del Plan y se elaboró un II Plan Nacional de Acción, que fue presentado en 2015 con motivo del XV Aniversario de la adopción de la Resolución 1325. Este Plan incluyó un sistema de indicadores para verificar y controlar su aplicación en un plazo de tiempo determinado, con metas específicas y un modelo de gestión y monitoreo, que suponía un avance significativo con respecto al primer Plan de Acción. Sin embargo, el conocimiento sobre la agenda de MPS entre las organizaciones de mujeres es muy bajo y se asocia casi de manera exclusiva en el entorno militar, policial y de relaciones exteriores. Según el análisis de GAIC (2020) la participación de las organizaciones de mujeres en la agenda ha sido muy reducida y se considera lejana y poco sensible con los contextos locales. También el informe señala como el actual proceso político invita a repensar el tradicional significado de la seguridad (GAIC, 2020: 10-11).

La PEF se define como feminista, inclusiva, antirracista, descentralizada y participativa. Se propone una reforma del Servicio Exterior chileno, a partir de criterios que faciliten el ingreso de las mujeres en el cuerpo diplomático. También se plantea transversalizar el género en las agendas internacionales; se buscará el pleno cumplimiento de la Convención de Belem do Pará y de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad, entre otros asuntos. Todavía estar por ver el recorrido y los cambios que puede suponer la puesta en marcha de la Política Exterior Feminista en Chile, pero lo que allí suceda, será un referencia para otros países de América Latina.

### **La Política Exterior Feminista de Alemania: un proceso participativo y en red**

El gobierno alemán ha declarado recientemente su política exterior feminista. Con esta declaración se suma a la lista de países que han hecho una apuesta por promover la igualdad en el ámbito de su política exterior.

El 1 de marzo, las ministras federales Annalena Baerbock y Svenja Schulze presentaron conjuntamente las Directrices para una Política Exterior Feminista (FFP) del Ministerio Federal de Asuntos Exteriores (AA) y la Estrategia para una Política de Desarrollo Feminista (FDP) del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Esto supone un importante paso en la política internacional e implica una coordinación y complementariedad entre la Política Exterior y la

Política de Cooperación, así como con otros Ministerios. Ambos documentos proponen medidas de afirmación positiva para contrarrestar la discriminación social de las mujeres y determinados grupos excluidos.

La Política Exterior Feminista, centrada en los derechos, la representación y los recursos adecuados de las mujeres y los grupos marginados, es transversal a todos los ámbitos de actividad del Ministerio Federal de Asuntos Exteriores. En el ámbito de la política de paz y seguridad, por ejemplo, la atención se centra en la participación en los procesos de paz; en el de la ayuda humanitaria y la gestión de crisis, se trata de hacer más hincapié en los riesgos interseccionales y específicos de género; y en el ámbito de la diplomacia cultural y societal se pretende promover y dar mayor visibilidad a las personas marginadas en el arte y la cultura, la investigación y la ciencia, la educación y los medios de comunicación.

*Una de las particularidades del proceso de elaboración de las directrices de la Política Exterior Feminista en Alemania ha sido su carácter participativo*

Una de las particularidades del proceso de elaboración de las directrices de la Política Exterior Feminista (PEF) ha sido su carácter participativo. Se han realizado numerosas consultas no sólo a las organizaciones y centros de investigación y estudios alemanes, sino también a organizaciones de mujeres en otras regiones del mundo. El resultado ha sido el documento: *Shaping Feminist Foreign Policy* que recoge las ideas y propuestas de más de 100 talleres y reuniones realizadas con expertos de la administración pública, de los centros de investigación y de las organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo.

Este documento se estructura en objetivos, orientaciones generales, directrices para las actividades de política exterior y para el Departamento de Política Exterior. Se proponen tres objetivos generales:

1. Promover los derechos de las mujeres y el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres (CEDAW).
2. Incrementar la representación de las mujeres en los espacios de poder y toma de decisiones y en particular en la administración pública y en los puestos seniors del Ministerio de Asuntos Exteriores.
3. Facilitar el acceso igualitario a los recursos financieros, laborales, educativos y participación en redes.

La PEF se debe promover en el ámbito de las relaciones exteriores, en el ámbito regional y en el multilateral y debe ser coherente con las políticas de igualdad al interior de cada país. Es importante que se desarrolle en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Europea (PESC) y en concreto con la inclusión de un enfoque feminista en la

legislación y en la elaboración de los presupuestos de la Unión; y también en los foros regionales y en las Naciones Unidas.

En este sentido, el gobierno alemán es uno de los donantes principales del Peace Building Fund de las Naciones Unidas para la prevención y la construcción de la paz y cuenta con una estrategia de género. También apoya a la Unión Africana en el establecimiento de una red de mujeres mediadoras para desarrollar una arquitectura de paz y seguridad que incorpore la perspectiva de género; e interviene en diversos países en conflicto o postconflicto como es Irak, Sudán del Sur, Yemén y Afganistán ofreciendo apoyo a las mujeres, combatiendo la violencia sexual y ofreciendo refugio, cuando es necesario.

Se establece 10 directrices para las acciones de política exterior; las seis primeras se refieren a la Acción Exterior y las cuatro últimas al funcionamiento del Ministerio.

1. Integrar la perspectiva de género y de los grupos marginalizados en el trabajo de paz y seguridad.
2. Incorporar a la ayuda humanitaria la perspectiva de género
3. Proteger los derechos de las mujeres, liderando la lucha contra la violencia de género y la discriminación de los colectivos LGBTQI+.
4. Reconocer las desigualdades y vulnerabilidades exacerbadas por la crisis climática e impulsar la diplomacia climática y de la política energética exterior.
5. Crear redes sobre las políticas económicas internacionales y promover la participación de las mujeres en los procesos económicos.
6. Promoción de una participación equitativa y la participación de las mujeres, ofreciendo protección a los grupos vulnerables.
7. Trabajar por la inclusión de la igualdad de género, la diversidad y la inclusión en el Ministerio de Asuntos Exteriores.
8. Proveer la igualdad de oportunidades y de un entorno de trabajo libre de discriminación.
9. Promover la diversidad como un elemento enriquecedor en el Ministerio
10. El diálogo y la construcción de redes es esencial en la elaboración de una PEF en colaboración con la sociedad civil y los socios internacionales.

También señala la relevancia de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) en la PEF. Alemania está implementando el Tercer Plan Acción Nacional para la puesta en práctica de la Resolución 1325<sup>12</sup>, que establece entre sus prioridades: la prevención de crisis, la parti-

<sup>12</sup> Ver: <https://alemaniaparati.diplo.de/mxdz-es/-/2444090>

*El antimilitarismo, el desarme y la no proliferación siguen siendo reivindicaciones feministas centrales en la política internacional, incluyendo los esfuerzos de negociación, mediación y diplomacia*

cipación de las mujeres en los procesos de paz, la protección contra la violencia sexual, y el apoyo a las sobrevivientes y el empoderamiento de las mujeres en la gestión de crisis.

En lo que se refiere a la protección de las defensoras de los derechos humanos, cuenta con un programa, la Iniciativa Elisabeth Selbert<sup>13</sup> creada en 2020, que provee a las defensoras de derechos humanos de espacios seguros que permitan su recuperación física y mental para superar el trauma y si es posible promover sus capacidades profesionales. Toma el nombre de la jurista y política Elisabeth Selbert (1896-1986), que fue una de las cuatro mujeres que contribuyó a la Constitución alemana y es conocida como “Mother of the Basic Law”.

Se entiende que la PEF debe ser parte de un proceso que se construye en diálogo con las organizaciones de la sociedad civil alemanas e internacionales, con la Academia, los centros de estudios. Y que además es necesario hacerlo en red, estableciendo contactos internacionales gubernamentales y no gubernamentales que contribuyan al intercambio de experiencias y buenas prácticas y que permitan avanzar en la puesta en práctica de una PEF.

El gobierno alemán ha promovido la creación de redes gubernamentales entre Ministerios de Asuntos Exteriores que han declarado su Política Exterior como feminista y se han celebrado diversas reuniones de encuentro e intercambio. Una de ellas se realizó el 22 de septiembre de 2002 junto con los gobiernos de Noruega, Ruanda, Suecia, Luxemburgo y Albania en la que participaron más de 500 expertos, responsables políticos de todo el mundo. Se hizo un acuerdo con representantes de alto nivel de Canadá, Chile, Finlandia, México, Países Bajos con el objetivo de seguir trabajando juntos.

También se han promovido las redes de organizaciones de mujeres, como una forma de contribuir a la Política Exterior Feminista en América Latina y África. Una de ellas es la red Unidas<sup>14</sup> que reúne a mujeres y movimientos de mujeres en Latinoamérica y el Caribe. El objetivo de esta red, es la participación igualitaria de las mujeres en la política, la sociedad, la cultura, los medios, la ciencia y la economía. Con este fin, Unidas pone en contacto a mujeres y a movimientos de mujeres de América Latina, el Caribe y Alemania y los fortalece en su compromiso con la igualdad y los derechos de la mujer.

Entre las iniciativas legislativas más relevantes que ha promovido el gobierno alemán, destaca la revisión de los procedimientos consulares en las misiones en el extranjero con el fin de mejorar el apoyo

<sup>13</sup> <https://www.ifa.de/en/funding/elisabeth-selbert-initiative/>

<sup>14</sup> Ver: <https://www.unidas.world/es>

a las mujeres y grupos excluidos que se encuentran en situaciones de riesgo, incluyéndolas en los programas de ayuda humanitaria. Y la prestación de un apoyo especial a las personas afectadas por la violencia sexual, ofreciéndoles asistencia psicoterapéutica, asesoramiento jurídico y remitiéndolas a centros de apoyo especializados.

Una de las cuestiones controvertidas se refiere al debate dicotómico y polarizado sobre el suministro de armas a zonas de guerra y en particular a Ucrania. La PEF está “comprometida con la tradición humanitaria de la que derivan la política de paz clásica y el control de armamentos”. Como combinar el “cambio de época” (Zeitenwende) con una Política Exterior Feminista no está exenta de dificultades, aun reconociendo el derecho a la autodefensa por parte de Ucrania. Sin embargo, el antimilitarismo, el desarme y la no proliferación siguen siendo reivindicaciones feministas centrales en la política internacional. Esta posición también incluye los esfuerzos de negociación, mediación y diplomacia (Zilla 2023: 6).

Cuando se refiere a países que violan abiertamente los derechos humanos de las mujeres, como es el caso de Irán o de Afganistán, algunos sectores de la sociedad civil piden al gobierno alemán que adopte medidas más duras contra los gobernantes, como parte de esa PEF. Quedan muchas preguntas sobre la mesa: ¿Se detendrán las exportaciones de armas alemanas a los países implicados en la guerra de Yemen como parte de la PEF? ¿Cambiará en algo las prioridades y valoraciones anteriores una perspectiva feminista sobre los «dilemas de la exportación de armas»? ¿Hasta qué punto las perspectivas feministas darán forma al contenido de la nueva Ley de Control de la Exportación de Armas? ¿Cuál es el enfoque feminista del actual énfasis en la «capacidad de defensa» y la «seguridad del suministro»?

Los enfoques feministas pretenden superar la dicotomía entre política exterior y política interior. Las directrices de una PEF requieren al mismo tiempo la implementación de una agenda progresista de igualdad de género en la propia Alemania, lo que supone cambios institucionales dentro del propio ministerio. Alemania todavía enfrenta importantes retos en lo que se refiere a la igualdad de género, que se expresa en la brecha salarial, en el gobierno paritario, entre otras cuestiones. Asimismo muchas normativas existentes contradicen una política feminista y basada en los derechos humanos; por ejemplo en el ámbito de la migración, de derecho de asilo y el salvamento marítimo. Para que la PEF contribuya a un “cambio cultural” o “cambio sistémico” que sea transformador, es preciso tener en cuenta la interdependencia de los distintos ámbitos políticos, incluida la política interior y exterior (Zilla 2023:8). Y esto no puede hacerse, si unos criterios de evaluación del programa que permitan conocer los avances y obstáculos de la implementación.

## **Suecia y su Política Exterior Feminista: de la inspiración al abandono prematuro**

Resulta difícil y prematuro valorar la puesta en práctica de una PEF en los distintos países. Algunos plantean que la etiqueta de feminista no es más que retórica y que no se ha traducido en acciones transformadoras que haya traído cambios significativos a la Política Exterior o la Política de Cooperación al Desarrollo. Para otros es un proceso transformador de medio plazo, que abre oportunidades para el cambio.

El caso de Suecia es el que ofrece más elementos para el análisis, aunque la decisión de abandonar la PEF del plan de gobierno conservador no ha permitido alcanzar aquellos objetivos de medio plazo, que necesitaban de más tiempo. Como señala Thompson (2021), ha sido una PEF de carácter integral, que ha abarcado múltiples áreas de la política exterior y también ha incluido un componente doméstico. Se ha caracterizado por una fuerte institucionalización, que se manifiesta en diversas entidades y objetivos organizativos. Asimismo, se valora muy positivamente la coherencia en la aplicación de sus “3R:” derechos, representación y recursos (Thomson, 2020).

Sin embargo, no ha traducido su declarada interseccionalidad en términos conceptuales y operativos. Desde la perspectiva del feminismo inclusivo, el enfoque sueco sobre las mujeres y las niñas es estrecho, binario y centrado en el cis (Thompson et al. 2021).

Una de las principales carencias de la política exterior feminista sueca ha sido la inexistencia de un sistema robusto de monitoreo y de rendición de cuentas, que permita conocer en qué medida esta nueva política feminista está efectivamente contribuyendo a lograr el cambio transformador que desde las organizaciones feministas se viene reivindicando. Esto también ha sucedido en otros países como Canadá, México o España. Los de Canadá.

También se cuestiona su falta de coherencia, en lo que se refiere a la exportación de armas (Aggestam et al. 2019). Aunque la ley sueca de control de exportaciones de 2017 establece que “el estatus democrático del país receptor constituye una condición clave para el examen de las solicitudes de licencia”, Suecia sigue suministrando armas a regímenes que violan los derechos humanos y de las mujeres. Un ejemplo ampliamente citado es el armamento vendido a Arabia Saudí y utilizado en Yemen.

Thomson (2020) califica de PEF de Suecia como reformista, porque se inserta dentro del orden económico existente y probablemente eso haya facilitado su difusión internacional. El carácter integral de la Política Exterior Feminista sueca se diferencia de los enfoques canadien-

ses y franceses. Canadá se centra en la cooperación al desarrollo feminista y Francia se enfoca hacia la diplomacia feminista. Otros países como España y México apuestan por un enfoque integral, como hizo el gobierno sueco.

## **Conclusiones y cuestiones para el debate**

En este artículo hemos abordado como se está definiendo la Política Exterior Feminista (PEF) en diversos países, su relación con la Cooperación al Desarrollo y la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Hemos analizado el caso de Suecia, país pionero en la PEF con más trayectoria, y el caso de Alemania, que después un periodo de consulta, presentó recientemente su Plan de Gobierno para impulsar la PEF. Además, hemos estudiado las políticas de igualdad en América Latina y el Caribe y el contexto en el que surge la apuesta por una PEF, primero en México y más recientemente en Chile. En este apartado vamos a abordar algunas cuestiones para el debate, sobre las que es preciso profundizar.

### *El significado y alcance de la Política Exterior Feminista*

El significado teórico y práctico de la PEF sigue siendo todavía vago y controvertido; es necesario definir qué condiciones son necesarias para la puesta en práctica de una PEF, qué implicaciones conlleva. ¿Qué es lo que determina que una Política Exterior sea feminista? ¿Cuáles son las diferencias entre los países?.

Si analizamos las diversas estrategias y planes de acción, estos se caracterizan por ser muy ambiciosos y plantear objetivos que sólo se podrán alcanzar en el largo plazo. Transformar los Ministerios de Asuntos Exteriores, incorporando a las mujeres en la toma de decisiones, crear espacios libres de discriminación, adoptar un enfoque interseccional, son algunas de las metas que se establecen. Si bien esta ambición puede ser positiva, entra en colisión con los recursos humanos y financieros que se destinan para conseguir estos fines, que o bien son escasos o ni siquiera están explicitados. Al mismo tiempo, tampoco se establecen como hemos visto, mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas que permitan conocer los logros y los obstáculos enfrentados.

En ocasiones se confunde la Política Exterior Feminista con las políticas de igualdad de género. Promover la igualdad de género puede ser parte de la PEF, pero no es suficiente para lograr una transformación relevante de las instituciones y de las formas de entender



el poder. Una Política Exterior Feminista busca abordar las diversas discriminaciones interseccionales, como las de género, raza, discapacidad, económicas y políticas y lograr transformaciones significativas en las instituciones y en la forma de entender las relaciones de poder (Sowa, 2023).

Promover la igualdad de género puede ser parte de la PEF, pero no es suficiente para lograr una transformación relevante de las instituciones y de las formas de entender el poder. Una Política Exterior Feminista busca abordar las diversas discriminaciones interseccionales, como las de género, raza, discapacidad, económicas y políticas.

La motivación para adoptar una PEF puede estar relacionada con la imagen internacional del gobierno. Aunque esto puede ser legítimo, es importante tener un compromiso efectivo y sostenible con esta política en el medio plazo. Es crucial ir más allá de las palabras y evitar que el término “feminista” se convierta en una mera etiqueta vacía de contenido al aplicarla a la política exterior.

*La Política Exterior Feminista debe conllevar cambios significativos en la acción exterior del gobierno como en su política interior. De lo contrario, se corre el riesgo de caer en la retórica feminista o “pinkwashing”*

La PEF debe conllevar cambios significativos en la acción exterior del gobierno como en su política interior. De lo contrario, se corre el riesgo de caer en lo que se conoce como “pinkwashing”, es decir, utilizar la retórica feminista para ocultar acciones o políticas contrarias a la igualdad de género. Es esencial que los compromisos y las acciones del gobierno sean coherentes con los principios y objetivos del feminismo y que se adopten medidas efectivas para abordar las desigualdades de género en el plano nacional e internacional. No se puede promover la igualdad de género en un ámbito y, al mismo tiempo, apoyar actividades comerciales que explotan a las poblaciones y socavan sus derechos, fomentando la injusticia. Para lograr una política exterior verdaderamente feminista, es fundamental que se adopten medidas coherentes y consecuentes en todas las áreas de actuación del gobierno, incluyendo el ámbito económico y comercial.

Los gobiernos que deseen promover una Política Exterior Feminista deben ser conscientes de que, que más allá de las grandes declaraciones, es necesario iniciar un proceso de medio plazo, que permita un cambio de paradigma hacia nuevas formas de concebir y abordar la política exterior, y nuevas formas de relacionarse en el sistema internacional, que prioricen el diálogo y la negociación.

Este proceso también implica la transformación de las estructuras políticas, la selección y promoción profesional que están altamente masculinizadas y que excluyen a las mujeres de la toma de decisiones. Para lograrlo, es esencial incorporar la perspectiva de género en el análisis, los debates y la construcción de consensos en torno

a temas cruciales como la seguridad, la diplomacia y el liderazgo, a fin de transformar las estructuras y facilitar la participación de las mujeres en estos ámbitos.

En definitiva, para lograr una verdadera PEF, es necesario que los gobiernos adopten medidas concretas y coherentes en todos los ámbitos de actuación, que permitan transformar las estructuras y los patrones de poder existentes y, así, construir una sociedad más justa y equitativas.

### *La participación*

Otra de las cuestiones relevantes se refiere a si la Política Exterior Feminista se adopta desde el poder o bien como resultado del activismo feminista de la sociedad civil. Es decir, si se trata de un proceso de “abajo-arriba” (*bottom-up*) o de “arriba-abajo” (*top-down*). Cuando se adopta desde el gobierno, no puede dejarse de lado los procesos participativos que incorporan los aportes de las organizaciones de la sociedad civil, la academia, los medios de comunicación, las organizaciones de mujeres, etc. Este ha sido el caso del gobierno de Alemania y de Canadá, que han impulsado un proceso participativo y de consulta amplio, que ha permitido una definición compartida de las prioridades y de las medidas a adoptar. A su vez se ha promovido la reflexión sobre los aportes de los feminismos como herramienta transformadora para avanzar en los compromisos internacionales a favor de la igualdad. En el caso de México, la PEF se ha promovido ignorando las organizaciones feministas y sociales del país y por este motivo ha recibido importantes críticas.

Cuando la PEF es una respuesta al activismo feminista que se construye de “abajo-arriba” tendrá que encontrar un equilibrio entre la heterogeneidad del movimiento feminista y sus diversas posiciones. Se trata de considerar el movimiento en su diversidad, promoviendo el intercambio y las alianzas entre las organizaciones no gubernamentales, en particular las organizaciones y movimientos de mujeres feministas, mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales, migrantes y defensoras de derechos humanos.

Una de las cuestiones controvertidas se refiere a los feminismos pacifistas<sup>15</sup> que abogan por la desmilitarización, por la mediación y por la resolución pacífica de los conflictos y que rechazan todas las

<sup>15</sup> Este es el caso de la Women League for Peace and Freedom. Ver: [www.wilpf.org](http://www.wilpf.org)  
Ver: <https://www.oecd.org/dac/snapshot-oda-gender-2023.pdf>

formas de militarismo, como un sistema que detrae recursos de la sociedad para las armas y la guerra. Este debate se ha planteado en el caso de Alemania y del envío de armas para frenar la invasión rusa en Ucrania y su PEF y está abierto.

También desde la perspectiva feminista poscolonial se cuestiona como algunos países utilizan la PEF para mejorar su imagen en el ámbito internacional. A veces se critica el PEF como la imposición de normas occidentales cuya base en un feminismo liberal (o universalismo feminista) no hace justicia a la diversidad de contextos culturales. Las sugerencias de que los Estados occidentales necesitan “salvar” a las mujeres (en el Sur Global) pueden ser consideradas como “imperialismo feminista” (Zilla, 2023).

*El apoyo a los programas dedicados a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer supone el 4% del total de la AOD bilateral (OECD 2023)*

#### *La financiación de la Política Exterior Feminista*

La puesta en práctica de una PEF requiere de recursos financieros y humanos. Una parte de la financiación procede de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y otra parte deberían ser partidas nuevas de los presupuestos generales del Estado, que permitan hacer los cambios necesarios en los Ministerios implicados.

Si atendemos al porcentaje de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que se destina a igualdad de género, según datos de la OCDE (2023) es de un 4%, una cifra insuficiente para abordar los cambios que plantea la PEF, que es más ambiciosa en sus objetivos que las políticas de igualdad.

La asignación de recursos económicos es crucial en las políticas públicas de prevención, sanción, reparación y, en definitiva, erradicación de la violencia y discriminación contra las mujeres y niñas. Asimismo, la práctica de una PEF requiere de recursos financieros y humanos.

Durante el periodo 2019-20, el 45% de los envíos bilaterales de AOD tuvieron la igualdad de género como objetivo principal o significativo entre los miembros del CAD-OCDE en su conjunto (OCDE, 2022[4]). Tres de los seis países con mayor porcentaje de AOD destinado a la igualdad de género también tienen o están desarrollando actualmente un PEF. Este es el caso de Alemania, Canadá y Suecia. Sin embargo, la igualdad de género sigue siendo el objetivo principal de una parte relativamente pequeña de la AOD: en 2020, el 55% de los fondos de AOD aún no se centran en la igualdad de género y sólo el 5% tienen el género como objetivo principal (Sowa, 2023).

Ver: <https://www.oecd.org/dac/snapshot-oda-gender-2023.pdf>

En lo que se refiere a Alemania, se prevé que para 2025, el 85% de la financiación de proyectos incorporen la perspectiva de género y reconozcan las necesidades de las mujeres y los grupos marginados. Además, el 8% de los fondos del proyecto se destinarán a promover la igualdad de género.

En España, la Coordinadora de ONGD para el Desarrollo propone un presupuesto de AOD progresivo, para lograr que un 30% sea destinado de manera principal a la promoción de derechos de las mujeres, alcanzar el 60% para aquellos proyectos que lo abordan con carácter significativo y atribuir un 6% de la AOD a la salud y derechos sexuales y reproductivos así como priorizar al menos un 30% de la ayuda reembolsable a proyectos específicamente destinados a organizaciones de mujeres locales y la mejora de las capacidades para la recopilación de datos desglosados por sexo (Oxfam, 2022: 51).

Por último, será fundamental apoyar de manera significativa a las organizaciones que forman parte del movimiento feminista, habitualmente con escasos recursos y que juegan un papel clave en la conformación de una Política Exterior Feminista.

### *La cuestión de los datos*

La escasez de datos sobre el impacto de las Políticas sobre mujeres y niñas es un obstáculo para la puesta en práctica de una PEF. Una investigación y una recopilación de datos adecuadas ayudarían a las y los responsables políticos a tomar decisiones fundamentadas para así integrar las necesidades de las mujeres en sus decisiones políticas, incluidos los datos diferenciados por raza, etnia, edad y otras categorías que permitan un análisis interseccional adecuado. Habitualmente, los datos no están desglosados por género y la situación es aún peor, en el caso de las personas no binarias y la comunidad queer, ya que siguen quedando en gran medida al margen cuando se recopilan datos y se realizan encuestas.

### *Oportunidades*

La Política Exterior Feminista podría percibirse como un ideal imposible de alcanzar. Sin embargo, el mero hecho de que la política oficial haga referencia al feminismo supone un desafío a las formas tradicionales de pensar y a los patrones políticos establecidos, anima a reevaluar las prioridades políticas y su coherencia, y puede ser un factor de transformación política.

La incorporación de los feminismos en el discurso político puede tener un efecto positivo al dirigir los gobiernos sus políticas hacia sectores más desfavorecidos y abrirla a la sociedad civil, a partir de procesos consultivos y favorecer la coordinación interministerial y la coherencia de políticas. También puede reforzar el marco normativo multilateral, relacionado con CEDAW, con la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad.

La PEF también ofrece la oportunidad de revisar prioridades y medios y de trabajar seriamente por la coherencia de políticas. Introduce nuevas perspectivas y eleva el listón normativo de las decisiones políticas y su justificación. Y por su carácter disruptivo, puede impulsar perspectivas alternativas e inspirar la deconstrucción y el replanteamiento de las instituciones políticas. Ahí reside también el potencial de una visión feminista de la política exterior. (Zilla 2022: 7). El reto está en que estas políticas se mantengan en el medio tiempo y largo plazo y que se pueda avanzar en su implementación.

## Referencias bibliográficas

Aggestam, K., Bergman Rosamond, A., Kronsell (2019) , "Theorising Feminist Foreign Policy", en *International Relations*, 33 (2019) 1, S. 23–39.

Butler, J. (2023). "Feminismo y movimiento LGBTQIA+, juntos contra los poderes facistas" en Ctx, 22 de marzo. Disponible en: <https://ctxt.es/es/20230301/Firmas/42474/Judith-Butler-feminismo-derribar-el-patriarcado-alianza-feminista-derechos-trans.htm>

Castro, F. (2020). La Sociedad Civil y los movimientos feministas en la construcción de una Política Exterior Feminista en México. Blog de Egresadxs Perspectivas sobre temas de Relaciones Internacionales, Centro de Relaciones Internacionales FCPySLa UNAM.

CEPAL (2022a). *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género*. CEPAL.

CEPAL (2022b). *Romper el silencio estadístico para alcanzar la igualdad de género en 2030: aplicación del eje sobre sistemas de información de la Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*. CEPAL.

Cheung, J., Gürsel, D., Kirchner, M.J., Scheyer, V. (2021). "Practicing Feminist Foreign Policy in the Everyday: A Toolkit". *Berlin: Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit*, November.

Esquivel, I. (2020). *La legitimidad social de la Política Exterior*. 11 de diciembre.

Federal Foreign Office (2023). *Shaping Feminist Foreign Policy*. Alemania.

García Morales, VJ (2021). "La Política Exterior Feminista de México". *Tempo Exterior* nº 42, Vol. XXI (I), pags. 81-96.

Gauché Marcheti, X. (2017). "Planes de Acción Nacional sobre mujeres, paz y seguridad. Experiencias comparadas y proyecciones para el caso chileno". *Revista de derecho (Valdivia)* vol.30 nº2. Valdivia, diciembre.

GAIC (2020). Identificar desigualdades para planificar una paz duradera. GAIC. En línea: [https://www.genderassociations.com/wp-content/uploads/2020/12/Final\\_Report.pdf](https://www.genderassociations.com/wp-content/uploads/2020/12/Final_Report.pdf)

Gobierno de México (2021), “Declaración Internacional sobre la importancia del cuidado en el ámbito de los derechos humanos. 48° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos”, 23 de septiembre

Güemes, C. y Cos Montiel, F. (2023) (eds). *Cuidados y ecofeminismo. Consolidar avances y construir futuros igualitarios en Latinoamérica*. Madrid: Fundación Carolina.

Güemes, C. (2021). “Demandas, reivindicaciones y luchas en Latinoamérica”. *Análisis Carolina 07/2021*. Madrid: Fundación Carolina. 3 de marzo.

Gutiérrez, M. y Rodríguez, P. (2023). “Ser mujer, política y recibir constantes ataques machistas en la red” en *The Conversation*, 15 de mayo.

Mesa, M. (2021). “Política exterior feminista: la apuesta de los gobiernos por la igualdad”. en *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta. Anuario CEIPAZ 2020-2021*. Madrid: CEIPAZ.

OECD (2023). Official development assistance for gender equality and women's empowerment: A snapshot

Observatorio Mexicano de Política Exterior Feminista. [https://twitter.com/ompef\\_mx/status/1303121566688063488?s=20](https://twitter.com/ompef_mx/status/1303121566688063488?s=20)

Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es>

OXFAM (2022). *Más allá de las palabras. Hacia una política de cooperación feminista y transformadora*. Documento de debate. OXFAM.

Philipson García, D., Arceta, D. y Velasco, A. (2022). La Política Exterior Feminista. Una evaluación breve. *Internacional Feminista*.

Philipson García, D. y Velasco Ugalde, A. (2021). “Mexico’s First Women, Peace and Security National Actions Plan: An Assessment. *WIS policybrief*, June.

Thompson, L. (2020). *Feminist Foreign Policy: A Framework*. Washington, D. C.: ICRW

Thompson, L.; Clement, R. (2020). Definiendo la Política Exterior Feminista. Centro Internacional para Estudios de la Mujer. Disponible en: [ICRW\\_DefiningFeministForeignPolicy\\_Brief\\_Spanish.pdf](#)

Thompson, L., et al. (2021). “Defining feminist foreign policy: A 2021 Update.” *International Center for Research on Women*

Thomson, J. (2020) “What’s Feminist about Feminist Foreign Policy? Sweden’s and Canada’s Foreign Policy Agendas”, in: *International Studies Perspectives*, 21 (2020) 4, S. 424–437.

Roll, M. (2023). *Approches for the implementation of a feminist development policy. German Institute of Development and Sustainability (IDOS)*.

Sanahuja, J y Güemes, C. (2021). *Miradas feministas a las relaciones internacionales, la cooperación y la política*. Fundación Carolina.

Sepúlveda, D. (2021). “Una política exterior feminista e inclusiva para Chile: construir la nueva regla y no la excepción” en Bywaters, C., Sepúlveda Soto, D. y Villar Gertner, A. (eds). *Nuevas voces de política exterior. Chile y el mundo en la era post-consensual*. Chile: Fondo de Cultura Económica.

Sowa, T. (2023) "In my view: Are feminist foreign policies translating to real action?" en OECD (2023). *Development Cooperation Report 2023: debating the Aid System*.

Unidas (2022). *Prioridades para una Política Exterior Feminista hacia América Latina y el Caribe*. Disponible en: [https://www.unidas.world/system/files/2023-01/Paper%20-%20LAC%20and%20German%20FPP\\_final\\_SPA.pdf](https://www.unidas.world/system/files/2023-01/Paper%20-%20LAC%20and%20German%20FPP_final_SPA.pdf)

Villellas, M. (2016). "Procesos de paz con perspectiva de género. Inclusividad y participación". *Quadernos de Paz 26*. Barcelona: Escola de Cultura de Pau.

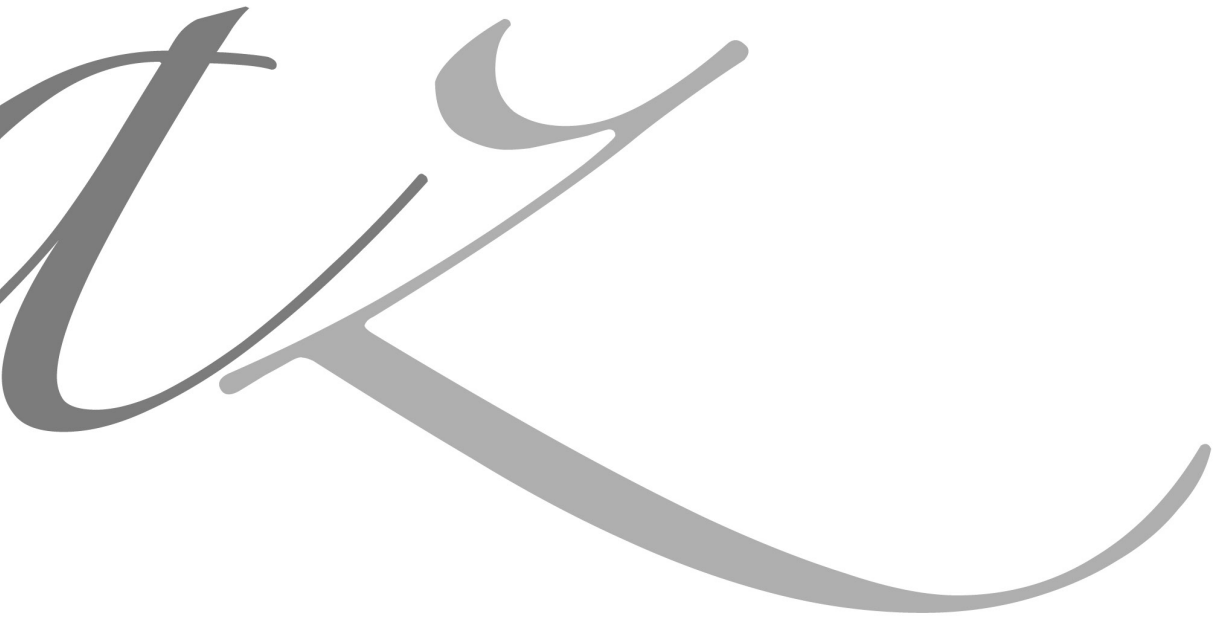
Zilla, C. (2023). "Foreign Policy Reorientation. Feminist foreign and development policy in ministerial documents and debates". *SWP Comment*. Abril 2023. En línea: <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2023C22/>

Zilla, C. (2022). "Feminist Foreign Policy. Concepts, core components and controversies". *SWP Comment*. Agosto.

# Irán: contestación doméstica y retos regionales

*Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño*

*Catedrático de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad Complutense de Madrid*



Los últimos acontecimientos registrados en Irán evidencian que nos encontramos ante un cambio de paradigma significativo y que la mayor amenaza para la perduración del régimen teocrático iraní instaurado tras la Revolución Islámica de 1979 ya no proviene del exterior, sino del interior del país. Así lo constata la intensificación de las movilizaciones populares en el curso de la última década, no sólo por razones de índole económica como venía sucediendo hasta ahora, sino también con una creciente dimensión política, dado que las manifestaciones registradas tras el asesinato de Mahsa Amini en otoño de 2022 no demandaban la introducción de reformas, sino la caída del régimen. El hecho de que Irán y Arabia Saudí hayan aceptado normalizar sus relaciones, tras décadas de tensiones y gracias a la mediación China, refuerza esta idea de cambio de ciclo, ya que Estados Unidos no parece estar en condiciones de mantener su posición hegemónica en el golfo Pérsico, tal y como venía haciendo desde el final de la Segunda Guerra Mundial. La irrupción en escena de China y, en menor medida, de Rusia viene a demostrar que nos encontramos ante el advenimiento de un orden multipolar que podría reemplazar el orden unipolar vigente desde el final de la Guerra Fría.



## El aumento de la contestación interna en Irán

La última ola de movilizaciones contra el régimen iraní se desató poco después del asesinato de Mahsa Amini, una joven de etnia kurda que visitaba Teherán. Amini había sido detenida por la Policía de la Moral el 14 de septiembre de 2022 bajo la acusación de llevar el *hiyab* de “manera inapropiada” y, dos días después, falleció como consecuencia de los golpes que había recibido. La viralización de la noticia provocó la indignación generalizada de amplios sectores de la sociedad iraní, que se echaron a la calle en señal de protesta. Su funeral se convirtió en un acto de desafío en el que los asistentes corearon el lema “mujer, vida, libertad” (*gin, giyan, azadi*, en kurdo) que pronto se convertiría, una vez traducido al persa (*zan, zendegi, azadi*), en el lema más repetido en las multitudinarias manifestaciones que se desataron a lo largo y ancho del país.

Como en anteriores ocasiones, el régimen recurrió a la violencia para tratar de contenerlas, lo que tuvo un elevado coste en términos humanos ya que más de 500 personas fueron asesinadas y otras 20.000 fueron detenidas en las siguientes semanas. Tras la brutal represión de las protestas, los manifestantes elevaron el listón de sus demandas y empezaron a generalizarse lemas como “no queremos la República Islámica”, “abajo el dictador” e, incluso, “muerte a Jamenei”, lo que representaba un desafío sin precedentes contra el régimen teocrático iraní. En opinión de Saeid Golkar, profesor del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Tennessee: “A medida que la República Islámica ha ido perdiendo legitimidad y se ha vuelto incapaz e incompetente, se ha convertido en un Estado policial. En estos momentos, su principal estrategia es la ‘victoria con el terror’ (*nasr bi-l-ru'b*), en referencia a un *hadiz* del profeta Mahoma. Siguiendo esta estrategia, el régimen ha empleado una violencia generalizada. La brutalidad de las fuerzas de seguridad ha incluido disparos directos, duras palizas, torturas, violaciones, toma de rehenes, robo de cadáveres de manifestantes muertos y operaciones de terror en los barrios mediante el envío de matones para destruir las propiedades de la gente” (Young, 2022a). Toda una indicación que el régimen no está dispuesto a tolerar la menor disidencia y, si es necesario, está dispuesto a morir matando.

Las movilizaciones registradas en Irán guardan no pocos paralelismos con las registradas durante las Primaveras Árabes, así como algunas diferencias significativas. La inmolación de Mohamed Bouazizi, un vendedor ambulante de la localidad de Sidi Bouzid, encendió la llama de la revolución en Túnez, al igual que el asesinato de Mahsa Amini sirvió de catalizador de las protestas en Irán. En ambos casos se trató de manifestaciones espontáneas convocadas a través de las redes sociales y que no fueron encabezadas ni lideradas por ningún grupo o líder en particular. Los manifestantes optaron por la resis-

*Las mujeres  
jugaron un papel  
protagónico en  
las protestas  
desarrolladas  
en Irán tras el  
asesinato de  
Mahsa Amini*

tencia civil y convocaron huelgas generales de amplio seguimiento haciendo una verdadera demostración de fuerza. Asimismo, fueron capaces de aunar a amplios sectores de la población independientemente de su procedencia, su etnia, su confesión, su clase, su género o su edad. Como en las Primaveras Árabes, los jóvenes iraníes tuvieron un papel central en las movilizaciones y, como en aquel entonces, el régimen iraní recurrió a las teorías de la conspiración para justificar su sangrienta represión, acusando a sus rivales regionales e internacionales de intentar sembrar el caos y desestabilizar el gobierno. La máxima autoridad del país, el guía supremo Ali Jamenei, llegó a describir los disturbios “como una forma pasiva de enfrentarse al gran progreso de la nación iraní”<sup>1</sup>. Del mismo modo, la prensa afín al régimen consideró que las manifestaciones eran disturbios fomentados desde el exterior, pero que “la gente del Irán islámico había pisoteado sus deseos”<sup>2</sup> de provocar el colapso del régimen.

Las mujeres jugaron un papel protagónico en las protestas desarrolladas en Irán tras el asesinato de Mahsa Amini en las que se enfrentaron, en un primer momento en solitario, contra los aparatos represivos del régimen iraní para exigir la derogación de la ley del velo que obligaba a las mujeres a cubrirse su rostro con el *hiyab* y la disolución de la Policía de la Moral, encargada de velar por el cumplimiento de dicha normativa y habitualmente acusada de excederse en sus funciones. Desde la instauración de la República Islámica en 1979, la situación de la mujer iraní no ha dejado de deteriorarse. A pesar de que más del 50% de las iraníes tienen estudios universitarios tan sólo representan el 16% de la fuerza laboral, una de las tasas más bajas a nivel mundial, lo que evidencia la voluntad del régimen de perpetuar su desigualdad y limitar sus derechos.

La profesora Nayereh Tohidi, catedrática emérita en el departamento de Estudios de Género y Mujeres de la Universidad del Estado de California, interpreta que “el movimiento *mujer-vida-libertad* representa un punto de inflexión transformador e irreversible para la sociedad, la política y las relaciones de género en Irán: se trata de un movimiento social revolucionario integral que plantea reivindicaciones relacionadas con los conflictos en torno a los sistemas de valores y los choques culturales, así como con la política, la economía, el género, la sexualidad, el origen étnico, la religión y las políticas de igualdad” (Tohidi 2023). En esta misma línea se pronuncia Asef Bayat, profesor de la Universidad de Illinois y uno de los máximos expertos en la evolución sociopolítica de Irán: “Se trata de un levantamiento en el que las mujeres desempeñan un papel central. Da la sensación de que se ha producido un cambio de paradigma en las subjetividades

<sup>1</sup> *Keyhan*, 24 de septiembre de 2022.

<sup>2</sup> *Keyhan*, 22 de septiembre de 2022.

iraníes; esto se refleja en la centralidad de las mujeres y su dignidad, que se relaciona más ampliamente con la dignidad humana. Es algo sin precedentes” (Bayat, 2022).

Además del papel de la mujer a la vanguardia de las protestas, otro elemento que debe destacarse es la naturaleza transversal de las movilizaciones que aunaron a una parte significativa de la población iraní con independencia de su origen o su condición: del ámbito rural y el urbano, de clase media y baja, de etnia persa, azerí, kurda, árabe y baluchí, hombres y mujeres, mayores y jóvenes. Como destaca Shabnam Holliday, profesora de la Universidad de Plymouth, el lema de las manifestaciones se ha generalizado en varias de las lenguas habladas en el país como el baluchí, el azerí y el kurdo, además del persa, lo que es una forma de reivindicar la diversidad étnica del país, ya que “Irán está formado por varias naciones” (Holliday, 2023).

*La naturaleza transversal de las movilizaciones aunaron a una parte significativa de la población iraní con independencia de su origen o condición*

Los jóvenes han tenido también un enorme protagonismo, en tanto en cuanto son el sector social más afectado por las altas tasas de desempleo y con un horizonte vital más limitado, de ahí que sean los que más tienen que ganar y los que menos tienen que perder. Debe tenerse en cuenta que dos terceras partes de los 88 millones de iraníes nacieron después de la Revolución Islámica de 1979 y de la instauración del régimen teocrático por parte de Ruhollah Jomeini. Por lo tanto, han vivido toda su vida bajo un Estado policial en el que las libertades públicas están severamente restringidas y en el que el activismo político está duramente perseguido. Esta situación implica que la mayor parte de los campus universitarios se convirtieran en puntos neurálgicos de las movilizaciones.

La principal novedad con respecto a las movilizaciones registradas desde 2009, cuando cientos de miles de iraníes tomaron las calles para protestar contra las irregularidades registradas durante las elecciones presidenciales en las que se impuso, de manera fraudulenta, Mahmud Ahmadineyad (2005-2013), es que en esta ocasión las clases medias y bajas han formado un frente común para manifestar su malestar. En esta ocasión no sólo han tomado las calles los sectores más desfavorecidos, sino también buena parte de la clase media que se ha empobrecido durante los últimos años como consecuencia de la aguda crisis económica que azota al país. En opinión de Ali Fathollah-Nejad, investigador del Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs de la Universidad Americana de Beirut: “Durante las dos últimas revueltas nacionales faltó una alianza intersectorial... La clase media ya no cree que la estabilidad a cualquier precio sirva necesariamente a sus intereses, pues se enfrenta a unas elevadas tasas de desempleo, especialmente entre las mujeres, los licenciados y los jóvenes. En consecuencia, las cuestiones del pan y la libertad se han vuelto inseparables” (Young, 2022b).

Efectivamente, la desafección de la población hacia el régimen iraní no ha hecho más que intensificarse en el curso de los últimos años como resultado de la aguda crisis económica que azota al país desde 2018, año del restablecimiento de las sanciones económicas por parte de la Administración Trump, crisis que fue agudizada por la pandemia del COVID en los años posteriores. En el bienio 2018-2019, la economía iraní retrocedió un 4,8%. Aunque en el siguiente bienio el crecimiento sumó un 8%, lo cierto es que el aumento de la inflación ha disparado la pobreza. Como señala el Banco Mundial en su informe anual sobre Irán de 2023, “la gran contracción de las exportaciones de petróleo ejerció una gran presión sobre las finanzas públicas y elevó la inflación por encima del 40% durante cuatro años consecutivos. La elevada y sostenida inflación provocó una reducción sustancial del poder adquisitivo de los hogares. Al mismo tiempo, la creación de empleo fue insuficiente para absorber la gran cantidad de jóvenes y educados que se incorporaban al mercado laboral”. El fenómeno de la pobreza es especialmente visible en las regiones periféricas como Kermanshah, Kurdistán o Baluchistán, que han sido abandonadas a su suerte por parte del gobierno central, pero también es notorio en las barriadas pobres del extrarradio de las grandes urbes como Teherán o Isfahán.

En realidad, no se trata del primer levantamiento contra el régimen ni del único que ha sido reprimido brutalmente por la Guardia Revolucionaria y los *basiyis*, las fuerzas paramilitares del régimen. En sus cuarenta y cinco años de existencia, la República Islámica no ha dejado de recurrir a la represión para perseguir cualquier atisbo de oposición y suprimir la libertad de expresión, asociación y reunión. Desde la entrada en el siglo XXI, Irán ha asistido a una espiral imparable de manifestaciones que denotan la creciente frustración de la población hacia su gobierno. En 2009 millones de iraníes se echaron a las calles tras la reelección de Mahmud Ahmadineyad para protestar contra el fraude electoral. En 2011, tras el estallido de las Primaveras Árabes, cientos de miles de personas volvieron a manifestarse contra el régimen, aunque nuevamente chocaron con el muro de la represión. En estos dos brotes de descontento, miles de personas fueron detenidas y encarceladas y los líderes de las movilizaciones, algunos de ellos destacados representantes del sector reformista del propio régimen, fueron puestos bajo arresto domiciliario.

Una vez más, en diciembre de 2017 estallaron nuevas movilizaciones populares para protestar por el deterioro de la situación socioeconómica, incluso antes del restablecimiento de las sanciones por parte de la Administración Trump, que en mayo de 2018 se retiró del acuerdo sobre el programa nuclear iraní alcanzado por el G5+1 (los cinco integrantes permanentes del Consejo de Seguridad más

*En sus cuarenta y cinco años de existencia, la República Islámica no ha dejado de recurrir a la represión para perseguir cualquier atisbo de oposición y suprimir la libertad de expresión, asociación y reunión*

Alemania): Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA, en sus siglas en inglés). Las protestas masivas en más de cien ciudades se prolongaron hasta enero de 2018. En dichas manifestaciones los participantes exigieron mejores condiciones de vida, nuevas oportunidades laborales y la ampliación de derechos y libertades. El gobierno respondió recurriendo, una vez más, a la represión de las protestas y a la detención masiva de los manifestantes.

La decisión del gobierno iraní del 15 de noviembre de 2019 de triplicar el precio de gasolina para contener el déficit público en el marco de un 'presupuesto de resistencia' desató una nueva oleada de protestas. El estallido se dejó notar con más intensidad en las ciudades medianas y pequeñas, así como en el extrarradio de Teherán, zonas donde se concentra la pobreza y que reclaman una mejor redistribución de la riqueza. De hecho, muchos de los manifestantes provenían precisamente de las clases humildes, las más afectadas por las draconianas medidas adoptadas por el gobierno del reformista Hasan Rohani (2013-2021). Durante dichas movilizaciones se reclamó la caída del régimen, lo que desató una violenta represión por parte de las fuerzas de seguridad, en el curso de la cual se disparó a los manifestantes con munición real, lo que provocó la muerte de 1.500 personas mientras miles de personas fueron detenidas. Como suele ocurrir en estos casos, el guía supremo Ali Jamenei culpó a las potencias regionales de estar detrás de los disturbios al señalar en una reunión con los mandos de los *basiyis*: "Nuestros enemigos han gastado una gran cantidad de dinero diseñando esta conspiración y estaban esperando la oportunidad de implementarla mediante la destrucción y los asesinatos. Asumieron que la crisis de la gasolina era la oportunidad deseada que estaban buscando y movilizaron a su ejército. Sin embargo, la nación iraní aplastó el movimiento del enemigo con una magnífica exhibición" (Khamenei, 2019).

Es importante incidir en las notables diferencias entre las movilizaciones de 2009 y las de 2022. Saeid Golkar considera que las manifestaciones que se sucedieron a finales de la década pasada marcaban un punto de inflexión, ya que por primera vez eran encabezadas por las clases más bajas, que tradicionalmente habían sido la base social del régimen: "Las protestas estudiantiles y el Movimiento Verde fueron principalmente movimientos de clase media que exigían la reforma del sistema y estaban dirigidos por los reformistas, las protestas de 2017-2018 y 2019 estuvieron integradas principalmente por las clases bajas iraníes que protestaban contra las dificultades económicas, el estancamiento y la subida de los precios del petróleo en 2019" (Young, 2022a).

Si en 2009 los sectores reformistas planteaban la necesidad de introducir cambios dentro del sistema del *velayat-e faqih* (gobierno

del jurisconsulto) instaurado en 1979, en 2022 se busca derribar el sistema al considerarse que es incapaz de reformarse internamente. Como subraya el profesor Alireza Eshraghi: “Las recientes protestas marcan un cambio tectónico en el método y la retórica de expresar la disidencia en la República Islámica de Irán. El Movimiento Verde de 2009 discutió con el *nezam* [régimen], en gran medida en sus términos y utilizando su terminología. Los manifestantes apelaron explícitamente a los signos y mensajes islámicos, invocaron y se apropiaron de la memoria de Ruhollah Jomeini, citaron los textos legales ratificados por las instituciones del régimen y suplicaron en vano el apoyo de los *marya* [rango más alto en el clero] chiíes. Los manifestantes de 2022 no han tenido en cuenta ninguno de estos elementos: ya no les importa persuadir al *nezam*” (Eshraghi, 2022).

Todo ello viene a evidenciar que la principal amenaza para la supervivencia de régimen ya no procede del exterior, sino del interior del país. A pesar de que Israel está detrás de una serie de asesinatos de científicos iraníes y de actos de sabotaje contra su programa nuclear, lo cierto es que no cuenta con el respaldo de Estados Unidos para lanzar un ataque de gran envergadura contra las instalaciones nucleares iraníes, ya que dicho movimiento podría desestabilizar el conjunto de la región y abrir un nuevo frente de tensión en la conflictiva escena internacional. Como ha subrayado Ali Fathollah-Nejad, las movilizaciones “demuestran la creciente y generalizada frustración con el régimen y su incapacidad para satisfacer las necesidades más básicas de la población. No sólo se ha puesto en peligro la estabilidad del régimen, sino también su propia supervivencia, ya que la clase política y securitaria ha comprendido que la principal amenaza procede del interior del país, no del exterior” (Young, 2022b).

A pesar de las continuas apelaciones al diálogo como medio para resolver la crisis por parte del ex presidente Mohammad Jatemi (1997-2005), una de las cabezas visibles del campo reformista, lo cierto es que dicha vía no ha funcionado en el pasado y lo único que ha logrado es polarizar más a la sociedad iraní entre los defensores y detractores del régimen. Parece evidente que el poder es incapaz de reformarse a sí mismo, pese a las reiteradas demandas por parte de la sociedad iraní y, además, está dispuesto a atrincherarse en el poder para perpetuarse e, incluso, a morir matando, tal y como ha hecho el presidente Bashar al-Asad en Siria, el principal aliado estratégico del régimen iraní en la región.

Algunos destacados miembros del sector reformista parecen ser conscientes del *impasse* en el que nos encontramos y la incapacidad del régimen teocrático para reformarse. De hecho, Mir Hosein Musavi, que compitió contra Ahmedineyad en las elecciones de 2009 y fue sometido a arresto domiciliario desde entonces, defien-

*La intensificación de las movilizaciones en el curso de los últimos años es una clara muestra de la creciente frustración popular y, sobre todo, del divorcio existente entre el régimen y la sociedad*

de la disolución del régimen, la legalización de partidos políticos, la celebración de nuevas elecciones y la instauración de un gobierno plenamente democrático. En definitiva, las protestas de 2022 han roto la baraja y ya no se piden cambios cosméticos, sino una ruptura total: “La visión del mundo del Estado gobernante se ha basado en una ideología totalitaria hostil y beligerante que refleja la instrumentalización de la fe y su conversión en una ideología de Estado, el islamismo, contradictoria con las realidades laicas del mundo moderno y con los intereses nacionales y las aspiraciones democráticas de la mayoría de la población de Irán y de fuera de sus fronteras” (Tohidi, 2023).

La intensificación de las movilizaciones en el curso de los últimos años es una clara muestra de la creciente frustración popular y, sobre todo, del divorcio existente entre el régimen y la sociedad. En las últimas dos décadas, diversos colectivos han salido a la calle para protestar por la carestía de la vida, la intensificación de la pobreza o el aumento del desempleo, pero también por la falta de libertades o la corrupción del régimen. Como señala Moisés Garduño, las movilizaciones evidencian que “la dinámica predominante de protesta política en Irán está cambiando hacia una creciente radicalización de las fuerzas sociales de barrios precarizados afectados por la inflación, el desempleo y la economía informal” (2021: 172).

Ante este panorama cabe preguntarse sobre si la pervivencia del régimen iraní está realmente amenazada, dado el creciente malestar popular y la intensificación de las movilizaciones en su contra. En el pasado, el recurso a la represión y la violencia por parte del régimen han logrado su objetivo, ya que consiguieron desmovilizar a la calle y detener las muestras de descontento. Como ocurriera en 2018 y 2019, también la ola de descontento experimentada tras el asesinato de Mahsa Amini fue perdiendo fuelle en los últimos meses de 2022 y prácticamente se diluyó a principios de 2023. En opinión de Simon Mabon, profesor de la Universidad de Lancaster, “el consenso general entre los expertos que estudian Irán es que el régimen sobrevivirá. La profundamente represiva estrategia necropolítica de regulación de la vida –matando a los manifestantes y creando un clima de miedo– sumada al hecho de que actualmente las protestas no alcanzan el volumen que se suele considerar necesario para llevar a cabo una revolución, garantizará con toda probabilidad la supervivencia inmediata de la República Islámica” (Mabon, 2023).

## China y la normalización de relaciones entre Irán y Arabia Saudí

Oriente Medio está experimentando una reconfiguración que se ha acelerado en el curso de los últimos años. Tres elementos son claves para entender estas transformaciones que están modificando de manera radical su orden regional. El primero de ellos es el progresivo repliegue de EEUU de Oriente Medio desde la presidencia de Barack Obama, quien dejó clara su intención de focalizar su atención en el sudeste asiático, y la asunción de sus postulados por sus dos sucesores: Donald Trump y Joe Biden. El segundo de ellos es la irrupción en escena de otros actores como Rusia y China que pretenden llenar este vacío, ya sea mediante intervenciones militares (caso del primero, que no ha dudado en desplegar efectivos tanto en Siria como en Libia) o la intensificación de las relaciones comerciales (caso del segundo, que ha optado por diversificar sus relaciones convirtiéndose en el principal socio comercial de Arabia Saudí). El tercero de ellos es el intento de Israel de abanderar un frente anti-iraní en la región mediante la aproximación a varios países del Golfo como Emiratos Árabes Unidos y Bahréin, con los que ha normalizado sus relaciones mediante los Acuerdos de Abraham de 2020 y ha concluido importantes acuerdos de seguridad.

Como resultado de estos cambios, China cuenta cada vez con mayor presencia en Oriente Medio y pretende utilizar su privilegiada posición para tratar de estabilizar una región que considera vital para sus intereses, ya que es su principal proveedor energético. En los últimos años ha conseguido, incluso, desplazar a EEUU como principal socio comercial de Arabia Saudí, uno de los pivotes de la estrategia regional estadounidense. Por ello no nos debería extrañar que haya tratado de rentabilizar esta situación mediante el planteamiento de una iniciativa diplomática para tratar de acercar las posiciones de los dos principales actores del golfo Pérsico: Irán y Arabia Saudí, que se han comprometido en Beijing a normalizar sus relaciones diplomáticas y a intensificar sus intercambios comerciales, en un intento de poner fin a varias décadas de enfrentamientos y tensiones, en muchos casos alentadas desde Washington y Jerusalén.

Debe recordarse que la Revolución Islámica en 1979 marcó un antes y un después en las relaciones entre Irán y Arabia Saudí y transformó radicalmente el orden regional, ya que provocó la caída del *shah* Reza Pahlevi, el principal aliado de EEUU en el golfo Pérsico. El establecimiento de un gobierno islamista chií basado en el principio del *velayat-e faqih* y dirigido por el ayatolá Jomeini fue acompañado por el intento de exportar la revolución islámica al conjunto de la región mediante la movilización de las minorías chiíes en los países vecinos, incluida





*China cuenta cada vez con mayor presencia en Oriente Medio y pretende utilizar su privilegiada posición para tratar de estabilizar una región que considera vital para sus intereses*

Arabia Saudí. Desde entonces, las relaciones bilaterales entre ambos países se caracterizaron por el antagonismo religioso-ideológico y la competencia geoestratégica, ya que “tanto Teherán como Riad se consideran así mismos los líderes naturales no sólo de Oriente Medio, sino también el mundo musulmán en general” (Sadjadpour y Ben Taleblu, 2015: 4).

La irrupción en escena del régimen islámico iraní, de carácter revolucionario y antiimperialista, ponía en peligro el tradicional monopolio del islam político detentado por la conservadora Arabia Saudí, cuyos monarcas son también guardianes de La Meca y Medina. En su testamento, el guía supremo Jomeini tachó a la dinastía saudí de “traidora de los dos lugares sagrados” e “incapacitada para estar al cargo de la peregrinación y los asuntos de la Kaaba”. Como señala Banafsheh Keynoush, “la República Islámica de Irán era la antítesis de la monarquía saudí” (2016: 109).

Tras la Primavera Árabe de 2011, Irán aprovechó el caos resultante para expandir su esfera de influencia en Oriente Medio hasta abarcar un amplio arco chií que va desde Irán hasta Líbano pasando por Iraq, Siria y Yemen, países donde la influencia iraní se ha intensificado tras el colapso de las Primaveras Árabes gracias a la financiación de diversas milicias armadas de corte islamista. Todos estos movimientos fueron contemplados con preocupación por Arabia Saudí al considerarlas una amenaza para la estabilidad regional y para los intereses del reino en el Golfo. La reacción saudí no se dejó esperar y la potencia sunní abanderó la creación de una coalición de países árabes sunníes como contrapeso a Irán, aunque sus resultados han sido decepcionantes (Berti y Guzansky, 2015).

La firma el 14 de julio de 2015 de un acuerdo entre Irán y el G5+1 para suspender el enriquecimiento de uranio de su programa nuclear significó un nuevo contratiempo para Arabia Saudí, ya que abría las puertas a una eventual normalización de relaciones entre Occidente y el régimen iraní. El Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) fue el resultado de tres años de conversaciones secretas en las que tomó parte la Administración de Obama y en las que se logró que Irán detuviese su programa nuclear a cambio del progresivo levantamiento de las sanciones internacionales que pesaban sobre el país. La llegada a la Casa Blanca de Donald Trump significó un alivio para Arabia Saudí, ya que el republicano anunció su retirada del JCPOA en mayo de 2018 y la adopción de una política de ‘máxima presión’ sobre Irán por medio del restablecimiento de sanciones, lo que agravó la crisis económica en el país persa e intensificó las movilizaciones populares contra su régimen teocrático.

Israel fue el principal beneficiado por esta estrategia que pretendía golpear la economía iraní, aunque no logró que la Administración de Trump autorizase un ataque contra las instalaciones nucleares del régimen, tal y como pretendía el primer ministro Benjamín Netanyahu pese a las reticencias del estamento militar. Ante el restablecimiento de las sanciones, Irán optó por afianzar sus relaciones con Oriente y firmó, en 2021, un acuerdo de cooperación con China de 25 años de duración que, sin embargo, no generó los beneficios que se esperaba, entre otras razones por el temor de las empresas chinas con mayor presencia en el mercado occidental a ser sancionadas por Washington.

El punto álgido de las tensiones irano-saudíes fue la intervención saudí en Yemen el 26 de marzo de 2015 en defensa del gobierno de 'Abd Rabbuh Mansur al-Hadí y con la intención de frenar el avance de Ansar Allah, la milicia huzí que había conquistado no sólo la capital de Sanaa sino también el estratégico puerto de Adén, en el estrecho de Bab al-Mandeb que da entrada al mar Rojo. El pretexto empleado para justificar esta intervención armada, que contó con el respaldo de Emiratos Árabes Unidos y otros países árabes, fue la necesidad de impedir que la milicia huzí, aliada de Irán en el sur de la península Arábiga, siguiera ganando terreno en un país considerado tradicionalmente como el patio trasero de Arabia Saudí.

Después de varios años de tensiones y enfrentamientos, ambos países decidieron apostar por la vía diplomática para dirimir sus diferencias con la mediación, en primer lugar, de Iraq y Omán, y, en segundo lugar, de China, que fue capaz de desencallar los últimos flecos que impedían culminar un acuerdo. En diciembre de 2022, el presidente chino Xi Jinping se reunió con el rey Salman y el príncipe heredero Muhammad Bin Salman en Riad y, dos meses más tarde, invitó al presidente iraní Ebrahim Raisi a visitar Beijing. El 10 de marzo de 2023, China, Irán y Arabia Saudí emitieron un comunicado trilateral en el que anunciaban el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Teherán y Riad y la reapertura de sus embajadas, cerradas desde 2016, cuando la delegación diplomática saudí en Teherán fue atacada por una turba de manifestantes que protestaban por la ejecución del líder chií Nimr Baqr al-Nimr en Arabia Saudí.

En el comunicado publicado tras la cumbre de Beijing, Teherán y Riad destacaron “su deseo de resolver sus diferencias a través del diálogo y la diplomacia en el marco de los lazos fraternos que los unen” y se manifestaron a favor de “respetar la soberanía de los países y la no injerencia en sus asuntos internos”. También se comprometieron a recuperar diversos memorandos de cooperación en materia de economía, comercio, inversión, tecnología, ciencia, cultura, deporte

*El acuerdo es un indudable éxito diplomático de China, que hasta ahora se había contentado con fortalecer sus relaciones comerciales con buena parte de los países del Golfo, de los que depende energéticamente*

y juvenil de 1998 y a revitalizar el acuerdo de seguridad de 2001. El acercamiento también contemplaba la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores y el intercambio de visitas oficiales entre los jefes de Estado de ambos países. Como muestra del nuevo clima de entendimiento, el ministro de Asuntos Exteriores saudí, Faisal bin Farhan, señaló en su cuenta de Twitter: “Arabia Saudí prefiere las soluciones políticas y el diálogo” y “los países de la región tenemos un mismo destino y denominadores comunes, lo que nos hace necesario cooperar para construir un modelo de prosperidad y estabilidad para nuestros pueblos”.

El principal perjudicado de este acercamiento irano-saudí parece ser Israel, que sigue considerando a Irán como la principal amenaza para su seguridad nacional y, además, ve cómo se aleja un poco más la posibilidad de que Arabia Saudí se sume al proceso de normalización de relaciones iniciado por Emiratos Árabes Unidos y Bahréin y continuado por Marruecos y Sudán a finales de 2020 con los Acuerdos de Abraham. Como señala Abu Helal (2023), “Israel quiere que el conflicto entre Irán y los países árabes siga debilitando a ambas partes, mientras mantiene su propia superioridad [...]. Israel tiene razones para preferir una región en tensión con conflictos interminables; corresponde a los países árabes trabajar por un Oriente Medio más pacífico”.

También la Administración de Biden debe contarse entre los damnificados por el acuerdo alcanzado en Beijing, ya que evidencia su manifiesta incapacidad para estabilizar Oriente Medio. El presidente demócrata no ha sido capaz de deshacerse del legado envenenado dejado por su predecesor Donald Trump y de resistir a las presiones de los diferentes gobiernos israelíes para mantener la estrategia de la ‘máxima presión’ contra el régimen iraní. Irán, por su parte, interpreta que la posición norteamericana en la zona está experimentando un claro retroceso desde la entrada en el siglo XXI. Según esta lectura, varios factores han socavado la hegemonía estadounidense, entre ellos las intervenciones militares en Afganistán e Iraq, pero también el ascenso de China y Rusia como nuevas potencias con cada vez más presencia en la zona. Para Teherán, los días del orden unipolar estarían contados y nos encaminamos a un mundo multipolar. El general Rahim Safavi, principal asesor militar del guía supremo Ali Jamenei, resumía este sentir al señalar que la guerra de Ucrania marca un punto de inflexión en “la transición de poder de Occidente a Oriente” (cit. por Azizi, 2022).

Aunque habitualmente se suele abusar del adjetivo ‘histórico’, está claro que el acuerdo alcanzado el 10 de marzo de 2023 puede catalogarse como tal, tanto por la mediación de China como por las consecuencias que podría deparar para la región. No obstante, conviene

recordar que no es la primera vez que ambos países deciden aproximarse para tratar de estabilizar la región sin llegar a lograrlo. Tras la invasión iraquí de Kuwait el 2 de agosto de 1990, el presidente iraní Akbar Hashemi Rafsanyani (1989-1997) apostó por el pragmatismo para resolver las disputas regionales y restableció las relaciones diplomáticas con Arabia Saudí, lo que permitió la visita de su ministro de Asuntos Exteriores Ali Akbar Velayati al rey Fahd en Riad en abril de 1991. En esta misma línea, el presidente reformista Mohammad Jatemi realizó la primera visita oficial de un mandatario iraní a Arabia Saudí en febrero de 1998, que fue seguida en mayo de 1998 de la firma de un Acuerdo de Cooperación en los terrenos económico, cultural y deportivo entre ambos países. No obstante, la conflictividad regional desatada tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la invasión de Iraq el 20 de marzo de 2003 volvieron a enturbiar las relaciones bilaterales.

El acuerdo es un indudable éxito diplomático de China, que hasta ahora se había contentado con fortalecer sus relaciones comerciales con buena parte de los países del Golfo, de los que depende energéticamente. Muestra, además, el creciente interés de Beijing por contribuir a resolver las disputas regionales y mediar en conflictos de larga duración, precisamente aquellos donde la diplomacia estadounidense ha mostrado sus profundas limitaciones. En opinión del diplomático italiano Marco Carnelos (2023), el acuerdo también deja en mal lugar a la UE, ya que “China ha sustituido el poder blando que la UE intentó en vano desplegar en la zona durante décadas, confirmando aún más la actual marginación global de Europa”. La mediación china muestra, al mismo tiempo, la formulación de un nuevo tipo de diplomacia no basado únicamente en la coerción: “El resto del mundo haría bien en tomar nota del nuevo modelo de diplomacia china: sin anteojeras ideológicas, sin caracterización maniquea del ‘Otro’, sin sanciones económicas, sin militarización de la moneda, sin amenazas militares; sólo un diálogo paciente y justo basado en la realidad sobre el terreno y en la empatía cognitiva. No sólo la *pax sinica* podría sustituir a la *pax americana* en la región, sino que el petroyuan podría reemplazar al petrodólar” (Carnelos, 2013).

No obstante, no deberían lanzarse campanas al vuelo, ya que quedan múltiples flecos por resolver, entre ellos el futuro del programa nuclear iraní y el papel de Teherán en Siria, Iraq y Yemen. Seyed Hossein Mousavian, anterior responsable del Comité de Relaciones Exteriores de Seguridad Nacional iraní, interpreta que, para tener éxito, el acuerdo “debe complementarse con compromisos adicionales que garanticen unas relaciones amistosas sostenibles entre Teherán y Riad. Como los Estados regionales e islámicos más poderosos, deben comprometerse a considerar la seguridad del otro como parte integrante de la suya propia; poner fin a las ilusiones sobre la ‘he-

gemonía regional' y trabajar para crear un sistema de cooperación y seguridad colectiva entre los ocho países ribereños del Golfo; y convertir su competencia malsana en países en crisis como Yemen, Siria e Irak en una asociación constructiva" (Mousavian, 2023).

## Referencias bibliográficas

Abu Helal, Feras, "Iran-Saudi deal: Why Israel wants tensions to remain high", *Middle East Eye*, 3 April 2023.

Ahmadi, Ali, "Iran-China: Deeper economic ties could lead to showdown with Washington", *Middle East Eye*, 26 March 2023.

Azizi, Hamidreza, "The Ukraine War: The View from Iran", *The Cairo Review of Global Affairs*, Fall /Winter 2003.

Bayat, Asef, "Interview with Asef Bayat", *New Lines Magazine*, 26 October 2022: <https://newlinesmag.com/argument/a-new-iran-has-been-born-a-global-iran/>

Berti, Benedetta y Guzansky, Yoel, "Saudi Arabia's Foreign Policy on Iran and the Proxi War in Syria: Toward a New Chapter?", *Israel Journal of Foreign Affairs*, Volume 8, No. 3, 2015, pp. 25-34.

Carnelos, Marco, "Saudi-Iran pact: China's diplomatic coup puts US on notice in Middle East", *Middle East Eye*, 17 March 2023.

Eshraghi, Alireza, "Iranians are Done Debating", *Middle East Report*, 19 October 2022: <https://merip.org/2022/10/iranians-are-done-debating-the-nezam/>

Garduño, Moisés, "Prácticas emergentes en la protesta social en Irán: deconstrucción del discurso público y levantamiento del precariado" en I. Álvarez-Ossorio, I. Barreñada y L. Mijares (eds.), *Movilizaciones populares tras las Primaveras Árabes (2011-2021)*, Madrid: Catarata, 2022, pp. 155-178.

Keynoush, Banafsheh, *Saudi Arabia and Iran: friends or foes?*, New York, Palgrave Macmillan, 2016.

Khamenei, Ali: "A very dangerous conspiracy was quashed by the Iranian people", *Khamenei Web*: 27 November 2019: <http://english.khamenei.ir/news/7197/A-very-dangerous-conspiracy-was-quashed-by-the-iranian-people>

Mabon, Simon, "Irán: Repercusiones regionales de la crisis", *Afkar / Ideas*, nº 68, 2023, pp. 18-21.

Tohidi, Nayereh, "Irán en transición", *Afkar / Ideas*, nº 68, 2023, pp. 22-25.

Mousavian, Seyed Hossein, Saudi-Iran deal: After years of tension, a new chapter for the region begins, *Middle East Eye*, 20 March 2023.

Sadjadpour, Karim y Ben Taleblu, Behnam, "Iran in the Middle East: Leveraging Chaos", *FRIDE Policy Brief*, nº 202, May 2015.

Young, Michael, "Republic of Fearlessness", *Carnegie Middle East Center*, November 28 2022a.

Young, Michael, "Can the Iranian System Survive?", *Carnegie Middle East Center*, September 29 2022b.

# La situación de las mujeres tras el regreso talibán a Afganistán

*José Miguel Calvillo Cisneros*

*Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid*



## **Introducción**

Los talibán han recuperado el poder en Afganistán tras casi dos décadas en la insurgencia y utilizando la violencia terrorista como parte central de su estrategia. La ocupación internacional finalizó el 15 de agosto de 2021, fecha acordada entre la administración estadounidense y los representantes talibanes en lo que se ha denominado el Acuerdo de Doha, firmado el 29 de febrero de 2020. Cuatro administraciones norteamericanas han estado involucradas en el intento de construcción de un Estado para, finalmente, asumir que los talibán recuperen el poder institucional. Atrás quedan los deseos iniciales de la Administración George W. Bush de convertir Afganistán en un sólido Estado, con un sistema democrático representativo y bajo el respeto de los Derechos Humanos, la eliminación del terrorismo y de los propios talibán.

*La retirada de Afganistán cierra una etapa marcada por los despropósitos, el intervencionismo y las ocupaciones al margen del Derecho internacional*

La retirada de Afganistán cierra una etapa marcada por los despropósitos, el intervencionismo y las ocupaciones al margen del Derecho internacional. Esta guerra de ocupación ha sido la más larga en la historia de los Estados Unidos y de la OTAN y, a pesar de los esfuerzos humanos y económicos invertidos, el país se encuentra sumido en un escenario de inseguridad permanente, crimen y terrorismo, además, de una crisis humanitaria endémica que sufre directamente la población más vulnerable. El regreso de los talibán ha supuesto, igualmente, el abandono de la comunidad internacional donante que ha reducido drásticamente sus contribuciones económicas para proyectos de ayuda humanitaria y de desarrollo.

En relación con las mujeres, el escaso aire fresco que corría por el país, principalmente en las áreas urbanas y gracias a los proyectos de desarrollo financiados por la comunidad internacional, ha quedado estancado con el regreso del fundamentalismo talibán que ve a las mujeres como portadoras de una tradición ancestral que las relega a la invisibilidad y al silencio fuera del ámbito familiar. La presencia internacional y la condicionalidad de los fondos de desarrollo permitieron avanzar hacia un rol más relevante y activo de las mujeres en la sociedad afgana, aunque no lo suficiente como para acercarse a la deseada igualdad. Ciertamente, muchos han sido los avances que se han conseguido durante el periodo de intervención internacional, pero la realidad actual en la que viven las afganas sigue siendo muy oscura. Sin lugar a duda, el desarrollo de proyectos dedicados al empoderamiento de las mujeres ha contribuido a cambiar la conciencia de muchas de ellas, e incluso a sembrar la semilla de un movimiento feminista incipiente, muy visible durante los primeros meses del nuevo gobierno talibán.

Los talibán justifican su política contra las mujeres en la tradición afgana, en una costumbre construida para ejercer una dominación absoluta de los hombres sobre las mujeres. Sin embargo, esta dinámica no es más que una consecuencia del delirio de los fundamentalistas que desean apartar a la mujer de cualquier espacio público y relegarlas al ámbito familiar y a la sumisión ejercida por los hombres. Estas acciones están encontrando la reacción de los movimientos sociales en defensa de los derechos de las mujeres en Afganistán, ubicados principalmente en las grandes ciudades del país, pero no tienen el apoyo suficiente para defender su causa, que no es otra que la de conseguir los mismos derechos y libertades que los hombres. Ante este escenario, las mujeres afganas se encuentran en una situación de absoluta vulnerabilidad y son víctimas, ante los ojos de la comunidad internacional, de una violación sistemática de sus derechos humanos.

El objetivo de este trabajo es analizar la situación de las afganas tras el regreso de los talibán al gobierno del país y demostrar que este grupo fundamentalista no defiende la tradición afgana, sino que la violencia que ejercen contra las mujeres sólo responde a una visión particular de una sociedad profundamente patriarcal que únicamente existe en sus mentes y donde las mujeres han de estar invisibilizadas y silenciadas en el espacio público. Para la elaboración de esta publicación se han realizado un total de once entrevistas semiestructuradas a mujeres afganas, de las cuales tres se encuentran viviendo actualmente en Afganistán y trabajando en la clandestinidad en una organización educativa; cuatro se encuentran refugiadas en Pakistán; y otras cuatro huyeron de Afganistán y, con el apoyo del gobierno de España, se encuentran en Madrid. Además, se ha realizado una revisión de la literatura y un análisis documental sobre la situación de las mujeres en Afganistán, a sabiendas de que con el regreso talibán las fuentes afganas han quedado seriamente diezmadas.

### **La tradicional discriminación de la mujer afgana. ¿Costumbre o barbarie?**

Los hombres afganos se han autoproclamado portavoces del sentir de las mujeres y, bajo la justificación de la tradición y la costumbre, establecen cual es el rol que la mujer afgana ha de tener en su sociedad. Este problema al que se enfrentan las afganas ha sido bautizado como *ventrilocuismo*, para ilustrar una situación en la que no son las propias afganas las que hablan de sus problemas, sino que son otros los que les dan voz, muchas veces sin sentir la necesidad de hablar con las propias mujeres (Ruiz Arévalo, 2021: 133). Pero ¿podemos dar por ciertas las versiones de estos “portavoces de la costumbre” cuando se justifican comportamientos que relegan a las mujeres al ostracismo?

Las afganas han sufrido tradicionalmente la sumisión con respecto al hombre en una sociedad en la que el género tiene un papel determinante a la hora de establecer las pautas de relación entre los individuos y entre éstos y el grupo. Bajo estas tradiciones, la mujer está siempre sometida a un hombre, denominado *mahram* (cuidador o guardián), y que es el padre, marido o hermano. Permanentemente habrá un varón al que le deberá respeto y obediencia, y este hombre estará socialmente legitimado —e incluso presionado— para imponer su voluntad por los medios que considere y cuya valoración social depende, en gran medida, de su capacidad para imponer su autoridad (Ruiz Arévalo, 2021: 128). Esta asignación de roles sociales encuentra su base legitimadora en una compleja combinación de códigos éticos y tribales que surgen en la noche de los tiempos,



*Las afganas han sufrido tradicionalmente la sumisión con respecto al hombre en una sociedad en la que el género tiene un papel determinante a la hora de establecer las pautas de relación entre los individuos y entre éstos y el grupo*

pero que los fundamentalistas utilizan como justificación para seguir imponiendo una doctrina que relega a las mujeres a la inferioridad con respecto de los hombres.

El bloque de normas y pautas que tienen como objeto preservar la virtud de las mujeres afganas y alejarlas del contacto y la vista de los hombres ajenos a su familia es ancestral y se recoge en la denominada *pardah*, que podemos traducir como “honra”, práctica tradicional del norte de la India —actual frontera de Afganistán y Paquistán—. La *pardah* da origen a la idea de que la mujer es patrimonio del grupo —la familia— siendo su virtud el valor más sagrado, la depositaria del honor familiar y donde cualquier desliz le hace perder toda esperanza de casamiento y, por tanto, de la maternidad. A estos valores ancestrales se suma el elemento tribal, el *pastunwali*, código de conducta y de derecho que rige el comportamiento de los pastunes y que ha contagiado a la práctica totalidad de la sociedad afgana. Hay que subrayar que tanto la *pardah* como el *pastunwali* son anteriores al nacimiento de la religión islámica. Con el paso de los siglos, en Afganistán aparece el islam, que se entremezcla con la *pardah* y el *pastunwali*, creando una red sostenida bajo la justificación de la tradición, la costumbre, la etnicidad y la religión (Frogh, 2022). Esta triada patriarcal —tradición, etnia y religión— va a tener influencia directa en el sistema educativo y en el proceso de socialización afgano durante largos periodos de su historia moderna, consiguiendo que se vea con normalidad que el ser mujer y haber nacido en Afganistán conlleve una serie de limitaciones en la titularidad de derechos. La triada tradición, etnicidad y religión supone una presión también para los hombres (Farahmand, 2023; Khadra, 2013) que, en muchos casos, aplican unos códigos de conducta que en el fondo no comparten, pero de los que sienten que no pueden escapar por la presión que ejerce la comunidad sobre ellos.

Algunos gobernantes han tratado de sobreponerse a esta triada patriarcal tratando de conseguir una igualdad jurídica entre hombres y mujeres. Amanullah Khan, que reinó entre 1919 y 1929, al proclamar la independencia de Afganistán tras la tercera guerra anglo-afgana, inicia un periodo de modernización que garantizaba las libertades individuales, los derechos básicos, la abolición de la esclavitud, la educación secular para hombres y mujeres, etc. En esta línea, su esposa, la reina Soraya Tarzi jugó un rol clave en la liberación y lucha por la igualdad de las mujeres. La reina Soraya era célebre entre los sectores más progresistas e impopular entre los más conservadores por hechos como presentarse en público sin un velo que ocultara su cabello. En este periodo se pone en marcha la educación femenina, la prohibición de vender a las hijas y obligarlas a casarse con hombres totalmente desconocidos o restringir la poligamia (Nordberg, 2017). La reacción fue tan rápida como severa, sobre todo para los afganos

que no residían en la capital, ya que estas reformas parecían a ojos del hombre afgano, fundamentalmente pastún, ultrajantes porque, entre otras cosas, se perderían suculentas cantidades de dinero obtenido de la venta de las niñas de la comunidad para su casamiento (Calvillo, 2022: 200). Con el golpe de estado de 1929, el rey fue obligado a abdicar y el programa de reformas se convirtió en humo, aunque sembró la idea de que no todos los afganos están conformes con la discriminación de las mujeres y la imposición de las doctrinas más conservadoras.

A partir de la década de los años cincuenta, con el reinado de Mohammad Zair Sha, se intentó instaurar un programa destinado a reducir la desigualdad de las mujeres. La Constitución de 1964 garantiza la igualdad de derechos entre ambos sexos y se aprueba que las mujeres pudieran ejercer el sufragio de forma libre e independiente. Mujeres pudientes de la sociedad afgana, principalmente de las zonas urbanas, fueron a cursar estudios universitarios al extranjero y a su regreso se convirtieron en profesionales cualificadas y docentes universitarias (Calvillo, 2022: 202). Arline Lederman, profesora en la Universidad de Kabul en la década de los setenta nos recuerda: "(...) fue un periodo emocionante en el que la élite de las mujeres afganas era más sofisticada que muchas de sus equivalentes estadounidenses liberales" (Nordberg, 2017: 43). La imagen de progreso y modernidad se circunscribía únicamente a Kabul y a unas cuantas ciudades más, pero no era la realidad de un país inmerso en el conservadurismo tradicional.

La época del gobierno comunista, con el apoyo indiscutible de la Unión Soviética, también supuso un intento fallido por mejorar la situación de la mujer. Los soviéticos, alejados de la religión y defensores del ateísmo, trataron de conseguir una igualdad de género en todo el país a través de un programa de reformas que tenía como centro gravitatorio el sistema educativo y la integración de las mujeres en la vida pública. Se fomentaba que las mujeres practicaran deporte, que pudieran desarrollar profesiones como conductoras de autobús, médicas, periodistas, policías, soldados, abogadas, juezas, etc. Se crearon sindicatos que, en algunos casos, fueron dirigidos por mujeres y en Kabul se eliminó la segregación entre hombres y mujeres en los espacios públicos, como el transporte, y privados, como los restaurantes. Era evidente que las reformas promovidas por una potencia ocupante fueron vistas como serias amenazas a las ancestrales y enraizadas tradiciones culturales afganas, por lo que pronto se articularon movimientos de reacción contra el avance de la modernidad y la igualdad entre sexos.

Con la retirada soviética, Afganistán entra en una de las etapas más conservadoras de su historia. En la etapa de los muyahidines prime-

*Aunque en la tradición está presente la discriminación de la mujer, nunca se había producido un ejercicio de violencia contra las afganas como el llevado a cabo durante la primera etapa del gobierno talibán*

ro, y de los talibán a partir de 1996, el fundamentalismo ejercido por los actores dominantes se centra en instaurar una forma de vida, unos valores y unas pautas de comportamiento basados en las épocas ancestrales donde la modernidad no contaminaba la esencia de los códigos tribales y étnicos regidos por la *pardha*, el *pastunwali* y el islam más conservador y malinterpretado (Amin, 2023). En tan sólo cinco años de gobierno talibán (1996-2001) se consigue situar a la mujer en el ostracismo más absoluto quedando completamente invisibilizada y silenciada en el espacio público y relegada al entorno familiar bajo la supervisión permanente de un hombre — *mahram* — que, en el caso de no cumplir su rol controlador, se enfrentaba a duros castigos de los talibán. Durante esta etapa, los movimientos más conservadores y fundamentalistas consiguieron construir una dinámica que bajo una ficticia costumbre, relegó a las mujeres al momento más discriminatorio en la historia moderna y contemporánea de Afganistán. Aunque en la tradición está presente la discriminación de la mujer, nunca se había producido un ejercicio de violencia contra las afganas como el llevado a cabo durante la primera etapa del gobierno talibán.

En la historia de Afganistán se han combinado políticas contrarias a la igualdad real de las mujeres dentro de la sociedad, pero también han existido periodos donde los gobernantes han tratado de revertir esta situación, por lo que no se puede justificar en base a la costumbre una práctica que realmente tiene su origen en el interés de mantener unas estructuras patriarcales de dominación. “A menudo existe incompatibilidad entre las costumbres tradicionales y la situación jurídica de las mujeres en Afganistán. Por lo general, las costumbres tradicionales son patriarcales y limitan los derechos de la mujer, mientras que las leyes creadas para mejorar la situación jurídica de la mujer se dirigen a conseguir un mayor acceso a la educación y lograr más derechos y libertades” (AWCSWO, 2023)<sup>1</sup>.

Efectivamente, la lucha entre la tradición, muy arraigada en la sociedad afgana, y la modernidad, que a través de las leyes ha tratado de conseguir una igualdad real, ha sido una constante durante el siglo XX en Afganistán demostrando que existen actores que intentan romper con esta discriminación, pero que se encuentran con la fortaleza de los más tradicionalistas que ejercen su influencia con las herramientas del terror y la violencia. A esto cabe añadir que las tendencias más conservadoras se apoyan en los frutos de un proceso de socialización que se ha implantado durante muchas décadas de la historia reciente del país y que se centró en relegar a las mujeres a un espacio familiar sin derechos ni libertades fundamentales. Además,

<sup>1</sup> El día 11 de marzo de 2023, para la elaboración de este trabajo se realiza una entrevista con la organización *Afghanistan Women's and Children Strengthen Welfare Organization* (AWCSWO). Por motivos de seguridad, a petición de la persona entrevistada, se guarda confidencialidad de su identidad.

fuera de unos pocos reductos de la población urbana, durante mucho tiempo las férreas normas de la ley patriarcal negaron el derecho a las mujeres al trabajo, a la educación, a la asistencia sanitaria, y todo ello se vio infinitamente empeorado tras décadas de guerras, desplazamientos forzados, anarquía y violencia (Rahimi, 2015).

Por otro lado, las propias mujeres afganas defienden que la discriminación no se encuentra en la tradición, sino en las narrativas surgidas de los hombres conservadores que gobiernan el país. Roya Sagharialumna, trabajadora afgana de un medio de comunicación público antes del regreso de los talibán nos dice en una entrevista mantenida para la elaboración de este trabajo que: “Lo que están haciendo los talibanes no está ni en nuestra tradición ni en nuestra religión. En nuestra tradición, las chicas pueden estudiar al igual que los chicos, porque el islam permite la educación de las niñas y mujeres” (Sagharialumna, 2023).

En definitiva, el proceso de socialización basado en un extremado conservadurismo ancestral que persigue la inferioridad de las mujeres y la superioridad de los hombres en la sociedad afgana y que se ha implantado durante la historia moderna del país ha sido tan fuerte que ni siquiera reyes y gobernantes con voluntad han podido modificar un sistema represivo e indigno para las mujeres, y cuando consiguieron doblegarlo, sus efectos quedaron circunscritos a épocas muy concretas y en los entornos de las grandes urbes. Por tanto, los talibán han construido un Afganistán más conservador, represivo y discriminatorio para las mujeres del que ya existía.

### **Aire fresco para las mujeres: la ocupación internacional**

Una de las justificaciones esgrimidas por los Estados Unidos para iniciar la invasión de Afganistán, olvidada por el presidente Joe Biden en su justificación de retirada, fue garantizar los Derechos Humanos de la población más vulnerable con especial atención a la situación de las mujeres que sufrieron el terror talibán durante la segunda mitad de la década de los noventa. Desde el inicio del proceso de reconstrucción y estabilización las mujeres fueron uno de los pilares centrales de la estrategia, siendo el género una línea transversal para los sectores de intervención humanitaria y de desarrollo. Como ejemplo, las dos primeras resoluciones del Consejo de Seguridad tras el derrocamiento talibán —1378 (2001) y 1383 (2001)— se refieren de forma expresa a la situación de las mujeres en Afganistán y a su especial atención en la construcción de un nuevo Estado democrático.

*Las propias mujeres afganas defienden que la discriminación no se encuentra en la tradición, sino en las narrativas surgidas de los hombres conservadores que gobiernan el país*

La estrategia de reconstrucción y desarrollo implementada por la OTAN en Afganistán, a través de la *International Security Assistance Force* (ISAF) finalizó en diciembre de 2014. A partir de este momento, y con una escasa presencia internacional en el terreno, se redujeron los fondos y los proyectos dedicados a la igualdad de género. Tras el regreso talibán estas intervenciones han quedado marginadas a actividades de un escaso número de organizaciones no gubernamentales (ONG) y a la Misión Especial de las Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA). Muchos han sido los avances conseguidos durante este periodo. Sin duda, el desarrollo de proyectos de cooperación dedicados a reducir la brecha de desigualdad ha contribuido a cambiar la conciencia de muchas mujeres, y algunos hombres, y crear un movimiento feminista incipiente que muestra su oposición a las medidas emprendidas por los talibán.

A pesar de haberse logrado una cierta mejoría, en un informe de ONU Mujeres de 2020, un año antes del regreso talibán, se reció que: “la situación de las mujeres en Afganistán se encontraba entre las peores del mundo” (Bazante y Pita, 2021). Efectivamente, los avances en los indicadores de desarrollo de las afganas han sido muy importantes, pero tras el fin de la fase de reconstrucción en diciembre de 2014 —fin de ISAF—, los proyectos de desarrollo, en particular los de género, fueron paulatinamente desapareciendo. Cabe decir que los avances más significativos se limitan a la capital y a unas cuantas ciudades del país donde los talibán no estaban presentes. En efecto, en numerosos lugares alejados de las ciudades, donde los talibán ejercían un cierto control, el conservadurismo ancestral ha seguido imponiéndose a las acciones apoyadas por la comunidad internacional.

Los avances más significativos durante el periodo de ocupación internacional han sido un mayor acceso a la educación, mejores oportunidades económicas, mejor acceso a la sanidad, mayor representación política y una voz más fuerte en la sociedad (AWCSWO, 2023). Es indudable que el papel de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, ONG internacionales, agencias nacionales de cooperación y las asociaciones de mujeres afganas han sido primordiales en el aumento de los indicadores de desarrollo de las afganas aumentando las oportunidades económicas, combatiendo el matrimonio forzado, promoviendo iniciativas empresariales femeninas y concienciando sobre la importancia de invertir en la educación de las niñas (AWCSWO, 2023; Amin, 2023; Farahmand, 2023; Sagharialumna, 2023).

Dentro del sector educativo, las matriculaciones de las mujeres siempre han sido menores a la de los hombres, pero se aprecia un aumento considerable con el inicio de la intervención internacional y el fin de la primera etapa talibán. La asistencia de las mujeres a la escuela

sigue siendo un tema que no está bien visto en todas las familias afganas, sobre todo en los núcleos rurales (AWCSWO, 2023), y que tampoco ha contado con el impulso de las instituciones nacionales y provinciales. Temas muy arraigados en la tradición tribal como los matrimonios forzados tienen como consecuencia que las niñas y mujeres no puedan continuar su formación y educación quedando marginadas al ámbito de sus hogares sin poder tener una educación mínima concluida (Calvillo, 2022). A esta cuestión ha de sumarse la violencia que los talibanes y otros grupos radicales han ejercido contra el sistema educativo atacando escuelas donde las niñas acuden diariamente para mejorar su educación y provocando que muchas familias hayan dejado de fomentar que sus hijas acudan a la escuela.

Entre 2001 y 2018, el país multiplicó por diez la matriculación en todos los niveles educativos, pasando de alrededor de un millón de estudiantes en 2001 a unos diez millones en 2018. El número de niñas en la escuela primaria aumentó de cero en 2001 a 2,5 millones en 2018. En agosto de 2021, justo antes del retorno talibán, 4 de cada 10 estudiantes de educación primaria eran niñas (UNESCO, 2023). La presencia femenina en la enseñanza superior ha alcanzado las 100.000 matriculaciones en 2021. Las tasas de alfabetización de las mujeres se duplicaron pasando del 17% de mujeres que sabían leer y escribir en 2001 a casi el 30% (UNESCO, 2023). A pesar de estos avances, Humaira Haqmal se lamentaba en 2012 porque “todavía hay muchos problemas, como la inseguridad, que es una causa importante que hace perder el derecho a estudiar. La limitación del derecho a la enseñanza de las mujeres es una falta grave y, según el artículo 35 de la Constitución, el culpable irá a la cárcel por seis meses. Pero, contra la Constitución de Afganistán y las reglas islámicas, las mujeres encuentran muchos problemas debido a costumbres equivocadas, y no les permiten hacer un uso adecuado de esos derechos” (Haqma, 2012). Como consecuencia de esto, en 2019 el 43,1% de las niñas y el 72,7% de los niños completan el primer ciclo de secundaria en Afganistán (World Bank, 2023).

La representación política de las mujeres ha sido otro de los aspectos a destacar durante las dos décadas sin talibanes en el poder. El primer Parlamento post talibán tiene como originalidad el nombramiento de mujeres parlamentarias y la dirección de ministerios. En febrero de 2021, el 27% de los escaños del Parlamento estaban ocupados por mujeres (UN Women, 2022). Estos avances en la representatividad no fueron bien vistos por los sectores más conservadores y fundamentalistas que fomentaron y apoyaron la violencia contra las mujeres que ostentaban cargos públicos y sus entornos.

En el marco del Acuerdo de Doha, un grupo de mujeres afganas participaron y reclamaron el respeto de los derechos hacia todos los

*Las tendencias más conservadoras aludiendo a la tradición, se han centrado en relegar a las mujeres a un espacio familiar sin derechos ni libertades fundamentales*

sectores de la población destacando entre sus demandas, una mayor presencia y participación femenina y también de las minorías de la sociedad civil (Venzalá, 2021). Sin embargo, el avance de los talibanes hacia el control absoluto del país enterró cualquier posibilidad de respetar lo acordado. Cabe decir que las amenazas de romper la protección legal de las mujeres no sólo provienen de la parte talibán. En 2012, el presidente Hamid Karzai anunció la aprobación de un código de conducta que supuso invertir la tendencia que se había iniciado con la Constitución de 2004. Este código emitido por el Consejo de Ulemas se presentó como un conjunto de directrices que las mujeres religiosas debían obedecer voluntariamente (Associated Press in Kabul, 2012). Entre los puntos más polémicos del código se encuentran, por ejemplo, que las mujeres no deben viajar sin un tutor masculino; no deben mezclarse con hombres extraños en lugares como escuelas, mercados y oficinas; sólo se prohíbe golpear a la propia esposa si no hay una “razón compatible con la Sharía”, entre otras cuestiones contrarias a los derechos humanos.

La situación sanitaria de las mujeres mejoró sustancialmente. Por ejemplo, la tasa de mortalidad durante el parto descendió sustancialmente desde el 2000, año en el que Afganistán era el país del mundo con mayor número de muertes como consecuencia del parto. La tasa de mortalidad materna en Afganistán ha pasado de 1.450 en 2000 a 638 en 2017<sup>2</sup> (World Bank, 2023). Sin embargo, en 2018, el 34,7% de las mujeres de 15 a 49 años declararon haber sido objeto de violencia física y/o sexual por parte de una pareja actual o anterior en los últimos doce meses (UN Women, 2022) lo que deriva en un aumento de los embarazos no deseados.

Las mejoras en el número de matriculaciones en la escuela primaria, la reducción de la tasa de mortalidad materna como consecuencia del parto, el aumento de las parlamentarias, etc., son indicadores de los avances hacia la reducción de la desigualdad de género y la mejora de la situación de las mujeres, pero quedan ensombrecidos si no van acompañados de cambios sustanciales en los patrones culturales y de conducta en todos los ámbitos de la sociedad. Una parlamentaria afgana describió la realidad de la situación de las mujeres: “Si vais a zonas remotas de Afganistán comprobaréis que nada ha cambiado en la vida de las mujeres. Siguen viviendo como siervas. Como animales. Pasará mucho tiempo antes de que la mujer se la considere un ser humano en esta sociedad” (Nordberg, 2017). La empresa es compleja y, sin duda, se han conseguido importantes avances en el desarrollo de las mujeres, aunque estos se hayan centrado en las zonas urbanas. Lamentablemente, el regreso de los talibán ejerce una

<sup>2</sup> La tasa de mortalidad materna es el número de mujeres que mueren por causas relacionadas con el embarazo mientras están embarazadas o en los 42 días posteriores a la interrupción del embarazo por cada 100.000 nacidos vivos.

presión que trata de dinamitar lo conseguido por la igualdad de las mujeres en Afganistán. Aunque en las dos décadas de intervención se han producido importantes mejoras, los talibán han encontrado una sociedad que todavía sigue languideciendo bajo la dominación absoluta e incuestionable de las costumbres tribales (Rahimi, 2015), que priva a las mujeres de una participación significativa en la vida social.

## **El retorno a la eterna noche**

El 15 de agosto de 2021 es un día negro en la historia de Afganistán (Amin, 2023). Este momento marca un cambio en la vida de las afganas que vieron como sus libertades volvían a ser recortadas por el nuevo gobierno talibán que, con sus decisiones, volvió a reprimir las vidas de las mujeres. El Acuerdo para llevar la paz a Afganistán entre el Emirato Islámico de Afganistán, no reconocido por Estados Unidos como Estado y conocido como los talibanes, y los Estados Unidos de América, nombre oficial del Acuerdo de Doha, no hace ninguna mención a la situación de las mujeres en el futuro del país demostrando que su situación no es una prioridad para las partes firmantes.

La narrativa talibán sobre la situación de las mujeres en Afganistán versó, en un primer momento, sobre el cumplimiento estricto de la ley islámica —sharía— buscando una asimilación con otros escenarios donde la situación de la mujer está también relegada a un plano de inferioridad, pero que sí cuenta con el reconocimiento de una parte importante de los Estados de la sociedad internacional, como por ejemplo son las monarquías del Golfo. Enmarcados en una estrategia comunicativa de cara al exterior y con la intención de exportar una imagen de cierta moderación, en una primera fase los talibán cuidaron el lenguaje y la toma de decisiones que afectaban directamente a las afganas. El portavoz del grupo, Zabihullah Mujahid, lanzó un mensaje a la comunidad internacional donde afirmaba que se respetarían los derechos de las mujeres de acuerdo con la ley islámica (Indus news, 2021)

Sin embargo, apenas un mes tras la toma del poder, los talibán prohibieron de nuevo que las niñas mayores de doce años fueran a la escuela y que las mujeres pudieran ir a la universidad; incumplieron la promesa de crear un gobierno de inclusión; en algunas zonas del país controladas por sectores más radicales, prohibieron que las mujeres acudieran a espacios públicos si no van acompañadas de sus maridos; asociaciones de mujeres de la sociedad civil fueron acusadas de obscenas o de extender ideas contra el islam en sus comunidades; y el pasado mes de diciembre de 2022 se dio un paso más





*Las medidas discriminatorias promovidas por los talibán encuentran un apoyo entre los hombres que, sin ser partidarios del grupo radical, no reaccionan contra unas medidas que socavan la libertad de las afganas*

y se prohibió a las afganas trabajar para ONG y para organismos internacionales (Naciones Unidas, 2022).

Para desgracia de las afganas, las medidas discriminatorias promovidas por los talibán encuentran un apoyo entre los hombres que, sin ser partidarios del grupo radical, no reaccionan contra unas medidas que socavan la libertad de las afganas. La novela *Las golondrinas de Kabul*, escrita bajo el seudónimo de Yasmina Khadra, explica de forma escrupulosa como una gran cantidad de hombres no talibanes no critican las medidas contra las mujeres e, incluso, las apoyan, en muchos casos por miedo y en otros por aquiescencia (Khadra, 2013). En una entrevista mantenida con Khadija Amin, periodista que huyó de Afganistán tras el regreso talibán, nos dice que “muchos hombres que no son talibanes piensan como ellos, no nos dejan estudiar, ni trabajar. Estos hombres no apoyan a las mujeres. Los pocos hombres que nos apoyan lo tienen que hacer en silencio porque si son descubiertos serían asesinados por los talibanes” (Amin, 2023). Incluso en el ámbito universitario se aprecia cómo los hombres han renunciado a protestar por la prohibición talibán de que las mujeres puedan cursar estudios universitarios. En un trabajo realizado por la periodista Mónica Bernabé, Akbar Khan afirma que: “El primer día sí protestamos cuando los talibanes prohibieron a las mujeres estudiar en la universidad, pero ahora ya no, porque no queremos buscarnos problemas”; y un estudiante en el instituto sostiene “que mi vida no ha cambiado. Estudio, juego al fútbol, salgo con mis amigos y voy al parque y al zoo” (Bernabé, 2023). Sin lugar a duda, el miedo y la socialización bajo parámetros patriarcales (Anupama y Chowdhury, 2022) extremadamente conservadores son mecanismos eficaces para garantizar el objetivo talibán de discriminar a las mujeres afganas.

La única posibilidad de que las mujeres puedan cursar estudios universitarios es la de matricularse en medicina y enfermería, dado que son de los pocos sectores a los que los talibán permiten trabajar a las mujeres para tratar exclusivamente a otras mujeres necesitadas de servicios sanitarios. Ahora bien, también en estos sectores se ha reducido el número de matriculaciones: “de 500 alumnos sólo hay una veintena de mujeres, pero eso ya era así antes de los talibanes. Lo nuevo es que este año no se ha presentado ni una sola mujer a la selectividad para estudiar medicina” (Bernabé, 2023b). También existen otros sectores donde las mujeres si pueden trabajar como, por ejemplo, los relacionados con la educación, la confección y los cuidados (Khadija, 2023; Sagharialumna, 2023), pero en el resto de sectores profesionales, sobre todo los más cualificados, las mujeres han quedado totalmente excluidas sin posibilidad de desarrollar un proyecto de vida autónomo.

En el plano más institucional, el primer gobierno talibán eliminó el Ministerio de Asuntos de la Mujer, que fue sustituido por el Ministerio para la Promoción de la Virtud y la Prevención del Vicio. Reproduciendo el modelo de la primera etapa talibán de los años noventa, los asuntos relacionados con las mujeres quedan ahora bajo la dirección de la *policía de la moral* que encarna este ministerio. De esta forma, se institucionaliza la marginación de las mujeres y, junto con la particular interpretación de la tradición, la cultura y la religión, se suman ahora los instrumentos jurídicos y políticos. Los efectos de estas medidas tienen eficacia en el corto plazo, pero, si se alarga en el tiempo el gobierno talibán, los efectos tendrán un fuerte impacto en la sociedad afgana del futuro, que verá como la mitad de su población queda apartada de los ámbitos productivos, educativos y sin apenas libertad.

Ante esta situación de violación sistemática de los derechos y libertades fundamentales de las mujeres afganas, la comunidad internacional se encuentra en una débil posición y con poco margen de actuación. Escasos son los informes que se publican en las agencias especializadas de las Naciones Unidas e insignificantes las acciones para tratar de frenar a los talibanes en el desarrollo de su actividad contra las mujeres. Ciertamente, la posición de la comunidad internacional es compleja ya que se encuentra ante el dilema de trabajar con el gobierno talibán en aras de mejorar la situación de las mujeres, lo que implicaría un cierto reconocimiento o, por otro lado, imponer sanciones, fundamentalmente de tipo económico y cuyas consecuencias sufre la sociedad afgana en su conjunto.

Los talibán se han propuesto borrar la identidad de las mujeres, limitar su educación y relegarlas a un espacio donde estén totalmente invisibilizadas y silenciadas, a pesar de que estas acciones no forman parte de la religión islámica ni aparecen reflejadas en ningún texto sagrado (Amin, 2023; Sagharialumna, 2023; AWCSWO, 2023; Khadra, 2013). Es, simplemente, una acción violenta por el hecho de ser mujer y afgana y que suponen una violación grave de los derechos humanos.

## Conclusiones

Con el retorno de los talibán, las mujeres afganas regresan a un mundo presidido por el silencio, la represión y la violencia sistemática ejercida contra ellas. En tan sólo unos meses, los tímidos avances conseguidos en la reducción de la desigualdad y la conquista de derechos han quedado enterrados por el regreso de una política que

*Los talibán se han propuesto borrar la identidad de las mujeres, limitar su educación y relegarlas a un espacio donde estén totalmente invisibilizadas y silenciadas, a pesar de que estas acciones no forman parte de la religión islámica ni aparecen reflejadas en ningún texto sagrado*

relega a las mujeres al ostracismo. También se ha de anotar que desde el final de ISAF en diciembre de 2014, la comunidad internacional redujo considerablemente las actividades dedicadas al empoderamiento de las afganas, por lo que su situación de extrema vulnerabilidad no sólo es producto del regreso de los fundamentalistas, aunque, qué duda cabe, suponen un gran dique para su progreso.

La discriminación de la mujer es un mal endémico en Afganistán, pero la violencia que se ejerce contra ellas, la eliminación de todos sus derechos y libertades es responsabilidad del extremismo fundamentalista talibán. Ellos son los auténticos responsables de la radical marginación que sufren las mujeres en el espacio público, la prohibición de trabajar fuera de sus hogares, la expulsión del sistema educativo y de la violencia generalizada que se ejerce contra ellas. Los talibán tratan de justificar sus acciones basándose en la ancestral tradición afgana, pero la evidencia nos muestra que tal grado de violencia sólo se ha ejercido cuando los talibán han gobernado el país. Los talibán han construido un Afganistán más conservador, represivo y discriminatorio para las mujeres del que ya existía.

La dolorosa realidad es que las mujeres son los miembros más maltratados de la sociedad afgana. Mucho antes de la llegada de los talibán, tuvieron que luchar por la conquista de derechos básicos que en algunos periodos de la historia encontraron la aquiescencia de los gobernantes, pero, lejos de unos pocos reductos urbanos, durante mucho tiempo las férreas normas de la ley patriarcal negaron a las mujeres sus derechos más básicos. Además, el hecho de que el país lleve encadenando guerras durante las últimas cuatro décadas no ayuda a que se cambie una dinámica que lleva aplicándose varios siglos.

Aunque en las dos décadas de intervención internacional se han producido importantes mejoras, los talibán han encontrado una sociedad que todavía sigue languideciendo bajo la dominación absoluta e incuestionable de las costumbres tribales, que priva a las mujeres de una participación significativa en la vida social. Sin embargo, la ocupación internacional ha contribuido a que muchas mujeres, aunque sea en núcleos urbanos, hayan tenido contacto con los valores de la libertad, los derechos humanos y el desarrollo y, seguramente, a sembrar una semilla de un incipiente movimiento feminista afgano.

En conclusión, la violencia que los talibán ejercen contra las mujeres responde a una visión particular de una sociedad que ya de por sí es profundamente patriarcal. La sinrazón de la opresión a las mujeres afganas sigue presente en el país sin atisbo de cambio y tras el retorno de los fundamentalistas, las afganas se han quedado, de nuevo, sin voz ni rostro.

## Bibliografía

Amin, K. (2023). "Research Project about the situation of the women in Afghanistan" *Interview 004*. [Entrevista] (24 marzo 2023).

Anupama, B. y Chowdhury, D. (2022). "Afghan Women and the Taliban: Tracing Questions of Legal Rights, Insecurity and Uncertainty in Select Texts vis-à-vis the Current Crisis". *Rupkatha Journal on Interdisciplinary Studies in Humanities*, 14(4).

Associated Press in Kabul (2012). "Hamid Karzai backs restrictive code for women". *The Guardian*, 6 marzo.

AWCSWO (2023). "Research Project about the situation of the women in Afghanistan" *Interview 001*. [Entrevista] (11 marzo 2023).

Bazante, C. y Pita, C. (2021). "Mujeres en Afganistán: 10 datos para entender su situación". [En línea] Available at: <https://www.newtral.es/mujeres-en-afganistan-situacion/20210819/>

Bernabé, M. (2023). "La Ley del Silencio en Kandahar". *Ara*, 9 abril.

Bernabé, M. (2023). "Viaje a Afganistán que los talibanes no quieren que veas". *Ara*, 8 abril.

Calvillo Cisneros, J. M. (2022). *Afganistán: un conflicto permanente. Factores y dinámicas para entender una guerra interminable*. Gijón: Trea.

Farahmand, H. (2023). "Research Project about the situation of the women in Afghanistan". *Interview 003*. [Entrevista] (23 marzo 2023).

Frogh, R. (2022). "Women education in Afghanistan: A historical perspective". *Asian Journal of Research in Social Sciences and Humanities*, 12(8), pp. 31-44.

Haqma, H. (2012). "La situación de la educación de las mujeres en Afganistán". *Cuadernos de Estrategia*, pp. 227-262.

Indus News (2021). "First Press Conference by Taliban Spokesperson", Kabul: s.n.

International Crisis Group (2013). "Women and Conflict in Afghanistan".

Khadra, Y. (2013). *Las golondrinas de Kabul*. Madrid: Alianza editorial.

Naciones Unidas (2001). Resolución del Consejo de Seguridad sobre la situación de Afganistán, S/RES/1378 (14 de noviembre de 2001) disponible en: <https://access-ods.un.org/tmp/6038115.02456665.html>

Naciones Unidas (2001). Resolución del Consejo de Seguridad sobre la situación de Afganistán, S/RES/1383 (06 de diciembre de 2001) disponible en: <https://access-ods.un.org/tmp/1942527.29415894.html>

Naciones Unidas (2020). United Nations Human Rights. *Office of the Higger Commissioner*.

Naciones Unidas (2022). United Nations Human Rights Office of the high Commissioner.

Naciones Unidas. ONU Mujeres (2022). United Nations Women.

Nordberg, J. (2017). *Las niñas clandestinas de Kabul. La vida oculta de las chicas afganas disfrazadas de muchacho*. Madrid: Capitan Swing.

Rahimi, A. (2015). *La piedra de la paciencia*. 4ª ed. Madrid: Nuevos tiempos Siruela.

Ruiz Arévalo, J. (2021). *Estado de Derecho y Construcción de la Paz. El caso afgano*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

Sagharialumna, R. (2023). Research Project about the situation of the women in Afghanistan. *Interview 002*. [Entrevista] (23 marzo 2023).

UNESCO (2023).

Venzalá, C. R. (2021). "Las mujeres de Afganistán, siempre en la encrucijada". *El País*, 2 septiembre.

World Bank (2023). [En línea] Available at: <https://genderdata.worldbank.org/countries/afghanistan/>

# EEUU-China: ¿retorno a la guerra fría o avance hacia la multipolaridad?

*Xulio Ríos*

*Director de Observatorio de la Política China*



En el siglo XXI, la relación entre Estados Unidos y China se afianza como la más trascendental del sistema internacional. Mientras la confrontación parece ganar terreno a la cooperación, la sombra de una nueva guerra fría planea sobre el grave deterioro experimentado desde que el ex presidente Donald Trump inició en 2018 una guerra comercial con el país asiático, posteriormente ampliada a áreas como la tecnología, con severas implicaciones en materia de seguridad. La trampa de Tucídides (Allison, 2018) es evocada con reiteración como expresión del dilema que ambas potencias afrontan y de cuya resolución exitosa depende en buena medida el propio rumbo de la comunidad global.

La principal prioridad en 2023 para las dos economías más grandes del mundo es evitar un mayor deterioro de sus relaciones y gestionar los riesgos que plantean temas sensibles como la cuestión de Taiwán. Para ello, es indispensable mantener abiertas las líneas de comunicación al más alto nivel. Tras el fiasco del caso del presunto “globo espía” chino, que supuso el aplazamiento de la cumbre prevista en Beijing entre las diplomacias estadounidense y china, desde 2018, ningún secretario de Estado ha pisado la capital china. Y las declaraciones intempestivas de una y otra parte se suceden sin tregua evidenciando un claro alejamiento de las respectivas posiciones.

*La ambición de China no es suplantar la hegemonía de EEUU, sino desarrollar su economía para culminar exitosamente la modernización del país y contribuir a la gobernanza global que debe evolucionar*

Si en lo discursivo tuviéramos que fijar un momento referencial del cambio de tercio experimentado por la política estadounidense hacia China, habría que referirse al testimonio del vicepresidente Mike Pence en el Instituto Hudson el 4 de octubre de 2018. A modo de emulación del pronunciado por Winston Churchill en Fulton en 1946, que esbozó la política de contención de la URSS, el relato de Pence anticipa tópicos similares, desde la intransigencia absoluta en la protección de la libertad y los derechos humanos frente a la tiranía hasta el rechazo de hipotéticas ampliaciones de esfera de influencia que laminen la propia, rehabilitando la confrontación ideológica como retórica legitimadora de una nueva bipolaridad llamada, en lo esencial, a preservar su hegemonía.

Respecto al mandato republicano de Trump, la presidencia demócrata de Joe Biden mantiene en lo fundamental el pensamiento político con respecto a China. Es este uno de los pocos consensos básicos entre ambas formaciones políticas en un contexto de aguda división social. Por su parte, China acusa a EEUU de no percibir adecuadamente ni la naturaleza de sus políticas interna y externa, ni tampoco sus intenciones estratégicas. En suma, que su ambición no es suplantar la hegemonía de Washington sino desarrollar su economía para culminar exitosamente la modernización del país y contribuir en mayor medida a una gobernanza global que debe evolucionar con los tiempos.

Según una encuesta publicada en enero de 2023 por la Universidad Nacional de Singapur, la Universidad de Columbia Británica en Canadá y la Universidad Rice en EEUU, la mayoría de los chinos tiene una opinión desfavorable de EEUU. El estudio, que se realizó sobre una muestra de 2.083 ciudadanos chinos entre 2020 y 2021, revela que el 43 por ciento de los encuestados percibe a Washington de forma “muy desfavorable”; solo el 23 por ciento expresó una opinión “muy o algo” positiva. Los más críticos pertenecen a la generación nacida después de 1990.

En otra encuesta publicada en junio de 2022, el Pew Research Center había constatado que en la mayor parte de los 19 países estudiados –especialmente en Estados Unidos– el sentimiento negativo hacia China había alcanzado su nivel más alto, con una particular preocupación por el respeto a los derechos humanos.

Cabe significar también que la desilusión china con Estados Unidos no coincide con la percepción del mundo occidental en su conjunto. El estudio realizado por universidades de Singapur, Canadá y Estados Unidos muestra que China tiene una opinión positiva de Europa, con picos del 69 por ciento para Alemania. Los países europeos son percibidos como menos agresivos que Washington, por no mencionar

que el gobierno chino y sus medios de comunicación suelen darles un trato más amistoso. La excepción europea es Gran Bretaña, vista desfavorablemente por el 46 por ciento de los encuestados.

## Los frentes de tensión

A beneficio de inventario, podríamos señalar cuatro áreas principales: economía, tecnología, seguridad e ideología. En todos ellos se advierte una creciente polarización con reducción acelerada de los espacios de intersección y un incremento sustantivo de la beligerancia dialéctica y práctica.

### *De la guerra comercial al desacoplamiento económico*

En origen, el déficit comercial fue la espita justificadora del agravamiento de las tensiones económicas entre Estados Unidos y China. Tras cuatro años de aplicación de aranceles, el balance para Washington es poco edificante: el déficit se ha acrecentado. A pesar de las tensiones geopolíticas, el comercio entre China y EEUU alcanzó un máximo de 690.600 millones de dólares en 2022. Las exportaciones estadounidenses aumentaron 2.400 millones y pasaron a 153.800 millones. Sin embargo, también aumentó el déficit comercial con China, que exportó mercaderías a EE.UU. por valor de 536.800 millones (+31.800 millones).

Pese a ello, nada indica que tal escenario vaya a cambiar. Por el contrario, la crisis de objetivos alienta una nueva vuelta de tuerca con reiterados e insistentes llamamientos al desacoplamiento industrial no ya de las dos economías, sino del conjunto de los países industrializados de Occidente, conminados a construir cadenas de suministro independientes de China, aunque ello suponga de inmediato una elevación drástica de los costes ya que existe un entrelazamiento muy importante con China.

En efecto, las economías de China y EEUU están vinculadas estrechamente, y por eso Beijing, tanto por interés directo como por su efecto moderador general de las tensiones, condena los intentos de desacoplarse que lidera Washington. Aun así, también va tomando sus precauciones: a finales de 2022, el nivel de sus inversiones en los bonos del Tesoro estadounidense registró su cifra más baja de los últimos 12 años.



*Las relaciones económicas y comerciales entre EEUU y China están llegando a una encrucijada crítica cuyo desenlace podría precipitarse por algún giro geopolítico*

La Administración Biden busca establecer alianzas y firmar pactos comerciales con el claro propósito de reducir la dependencia con respecto a China de forma colectiva. Un ejemplo es la propuesta formulada a Japón y el Reino Unido en el ámbito de los minerales críticos. El objetivo principal consiste en crear un club de compradores de estos insumos con sus aliados como la UE y el G7, para poner fin a la dependencia de China en este sector clave.

Al introducir aranceles y otras barreras comerciales y presionar por un desacoplamiento y corte de las cadenas de suministro, en los últimos años, Estados Unidos ha alterado gravemente las cadenas industriales y de suministro mundiales –ya condicionadas de modo sustancial por la pandemia de Covid-19- y ha agravado el riesgo de fragmentación de la economía global. Estas prácticas a menudo han desembocado en demandas ante la OMC, pero la autoridad efectiva de su régimen hace aguas ante el avance imparable del unilateralismo y el proteccionismo.

Aunque la pugna económica sigue y probablemente va para largo, está extendida la percepción de que las relaciones económicas y comerciales entre EEUU y China están llegando a una encrucijada crítica cuyo desenlace podría precipitarse por algún giro geopolítico.

*La rivalidad tecnológica*

China ha avanzado en los últimos años con la iniciativa *Made in China 2025*, que tiene como objetivo transformar el país en una potencia tecnológica de primer nivel, con capacidades en sectores de alto valor agregado, como inteligencia artificial, energías renovables, robótica y autos eléctricos.

Si China ha identificado la revolución tecnológica en curso como el trampolín decisivo para situarle a la vanguardia de la economía mundial, aplicando a tal finalidad políticas y recursos de gran alcance, Estados Unidos no cesa en su empeño de trabar el auge del gigante oriental. No es casual que la guerra comercial de Trump identificara en Huawei, una de sus marcas más emblemáticas, un primer asalto al ascendente poder tecnológico chino.

Al igual que ocurre con la relación comercial general, la estrategia de EEUU contempla dos escenarios. Primero, en suelo propio, multiplicando las medidas restrictivas contra las empresas chinas. La Administración Biden, por ejemplo, ha dejado de aprobar licencias para que proveedores estadounidenses vendan artículos a Huawei y sopesa una prohibición total. Washington considera extender las

trabas a todas las exportaciones. Esto podría incluir elementos por debajo de la 5G, como la 4G, WiFi 6 y 7, inteligencia artificial, la nube e informática de alto rendimiento, etc.

Desde mayo de 2019, Washington ha lanzado una guerra tecnológica abierta contra China. Más de 100 importantes firmas chinas y nuevas compañías han recibido sus dardos desde entonces, entre ellas TikTok, ZTE, SMIC, Yangtze Memory y DJI, con el argumento principal de que ponen en peligro la seguridad nacional. En realidad, de lo que se trataría es de asegurar a toda costa que EEUU preserve su posición privilegiada en la cadena industrial tecnológica y, sobre todo, en áreas relevantes como los semiconductores.

Segundo, en la relación con terceros. Y por varias vías: desde la incentivación de la destaiwanización de la industria de semiconductores alentando las inversiones en suelo propio (la taiwanesa TSMC tiene en construcción una fábrica en Arizona que no será la única) a las presiones a sus socios como Corea del Sur, Países Bajos o Japón para que apliquen restricciones radicales en la venta de productos tecnológicos o chips avanzados a China. De esta forma, extendería los controles de exportación adoptados por Estados Unidos a empresas relevantes de otros países.

En este sentido, la Casa Blanca, además de suscribir una normativa específica propia a nivel nacional, ha promovido la creación de una coalición de semiconductores, una alianza intersectorial de empresas que los fabrican y usan, así como la Alianza Chip 4 (con Japón, Corea y Taiwán), e intenta expandir aún más el número de sus miembros para impedir que el país y sus socios suministren chips de alta gama a firmas chinas.

Tras el caso de Huawei, ahora parece haber llegado el turno de TikTok. La Casa Blanca ordenó a las agencias gubernamentales deshacerse de la aplicación de vídeos cortos en todos los dispositivos y sistemas federales. En diciembre de 2022, el Congreso votó a favor de prohibir al personal federal su uso en aparatos de propiedad gubernamental. En 2020, el entonces presidente Donald Trump incluso intentó ordenar que ByteDance, la empresa matriz de TikTok, llegara a un acuerdo de venta de sus operaciones en el país cuando ya TikTok era la aplicación más descargada del mundo. Acabar con ella significa un competidor menos para sus empresas de Internet, pero el argumento esgrimido, una vez más, apunta a la seguridad.

El efecto imitación del ejemplo, que podría acabar en una restricción completa, trasciende a algunos de sus aliados: Canadá anunció también la prohibición de TikTok en dispositivos gubernamentales. Otro tanto hicieron la Comisión Europea y el Consejo de la UE.

*EEUU está impulsando el desacoplamiento tecnológico con China a una velocidad más rápida de lo que muchos anticiparon, y su objetivo es atraer a todos los aliados para que se unan a su guerra tecnológica contra China*

En la misma línea, la Administración Biden tiene en agenda una orden ejecutiva que restringiría las inversiones de las empresas estadounidenses en partes de la economía china, incluidas las tecnologías avanzadas susceptibles de mejorar las capacidades militares y de inteligencia chinas. La orden se agregaría al conjunto de herramientas para abordar la preocupación por los avances tecnológicos chinos.

Más allá de la región, esta política también genera daños colaterales. Europa, sin ir más lejos, padece los efectos de este fuego cruzado entre EEUU y China. El último ejemplo es la Ley de Reducción de la Inflación (IRA, por sus siglas en inglés), que dispone 370.000 millones de dólares estadounidenses en inversiones, subsidios y recortes de impuestos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Es el programa más grande de Estados Unidos para combatir el cambio climático. Y bienvenido sea. Sin embargo, algunas de sus disposiciones han sido criticadas por la UE como discriminatorias contra los fabricantes de automóviles europeos, acusando a Washington de proteccionismo. Uno de los objetivos clave de dicha norma es excluir a los proveedores chinos de las cadenas de suministro de energía limpia, reduciendo la dependencia de las importaciones chinas (Beijing domina ampliamente el sector de los vehículos eléctricos). En Europa, el temor es que aliente a las empresas a trasladar la producción a EEUU.

La secuencia es esta: Trump impuso impuestos aduaneros punitivos a China en 2018, que el presidente Biden ha mantenido. A esto le siguieron las restricciones a la exportación de componentes electrónicos a China y la Ley de Creación de Incentivos Útiles para la Producción de Semiconductores de 2022, que incluye un gasto de 53.000 millones de dólares para impulsar la producción de semiconductores en EEUU. Ese enfoque global que apunta a la promoción de la reindustrialización ha generado temores de una carrera de subsidios en China, Europa y EEUU, con medidas para facilitar la asistencia estatal a las empresas. El ex director general de la OMC, Pascal Lamy, dijo que Europa debe “presionar” a Washington, ya que el IRA es “más antieuropeo que antichino”.

En suma, EEUU está impulsando el desacoplamiento tecnológico con China a una velocidad más rápida de lo que muchos anticiparon, y su objetivo es atraer a todos los aliados para que se unan a su guerra tecnológica contra China, aunque el riesgo de suscitar quiebras significativas entre esos mismos aliados no es baladí.

Estos movimientos continuos y precisos envían una seria advertencia a los fabricantes chinos de semiconductores de que EEUU no dejará su guerra de chips contra China, por lo que sus empresas multiplican las medidas para concentrar sus recursos y esfuerzos en busca de avances tecnológicos.

Lo cierto es que todo este empeño, al igual que ocurre con la guerra comercial, no parece haber detenido a China. El bloqueo no ha producido el efecto deseado, al menos por el momento. Es más, ha fortalecido la determinación de China de tomar el camino de la innovación autónoma.

China dispone de un sistema industrial bastante complejo en importantes dominios de las nuevas tecnologías como la inteligencia artificial (IA). La escala de este sector creció un 700 por cien en los últimos tres años. La tecnología de IA es un requisito esencial para la modernización industrial y se utilizará ampliamente en diversos campos. La IA tiene una profunda importancia estratégica para la competencia entre las principales economías. Según el *Australian Strategic Policy Institute*, los institutos de investigación chinos siguen a la cabeza de los estudios de 37 de las 44 tecnologías más avanzadas del mundo.

### *Una inseguridad creciente*

Las tensiones fronterizas con India, los conflictos con varios países asiáticos en los mares de China oriental y meridional y, por supuesto, Taiwán, ilustran déficits de seguridad en los que Beijing emerge como elemento referencial. La desconfianza y la ausencia de marcos integrales que ayuden a revertir dicha tendencia dan alas a la interpretación de algunas actividades de China como una amenaza, no solo a sus intereses de los países de la región, sino al propio estatus de EEUU en virtud de su relación con algunos de sus aliados más cercanos. Es este uno de los ejes más sensibles en las relaciones bilaterales y cuyas consecuencias de una débil gestión pueden resultar más preocupantes.

Podemos reconocer que hay en todo ello un sustrato económico importante: desde las reservas de petróleo y gas que cobijan ciertas zonas del Mar de China meridional por donde pasan anualmente alrededor de 3 billones de dólares en comercio marítimo, a la neurálgica industria de semiconductores de Taiwán, por citar dos ejemplos relevantes, pero la clave última radica en un escenario geopolítico en el que la ansiedad estratégica de EEUU sugiere un acusado temor a que el incremento de la influencia económica de China acabe por expulsarle de la región.

China intenta cortocircuitar el discurso –y la acción de EEUU- habilitando canales de comunicación directa con algunas capitales, multiplicando las declaraciones a propósito del respeto a la soberanía y la integridad territorial, la exploración y explotación conjunta de

*Japón comparte con EEUU la percepción de China como el mayor desafío estratégico compartido*

los recursos energéticos o pesqueros, la negociación de códigos de conducta, etc., más cooperación económica e inversiones, pero con todo ello no ha logrado disipar suficientemente las reservas de los países de la región. Las alabanzas a lo beneficioso de su diplomacia económica se combinan con la predilección compensatoria de EEUU como socio de seguridad preferente.

La creación del QUAD (con Japón, Australia, India) o del AUKUS (con Australia y Reino Unido, evocando la reivindicación de la hegemonía del mundo anglosajón tal como Churchill hiciera en Fulton) que suma a la Alianza Five Eyes (Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda) más el fortalecimiento de las alianzas militares identifican la presión estratégica y militar, más que la económica tras el fiasco del TPP (Acuerdo Transpacífico, que abandonó Trump), como la prioridad básica de EEUU para estrangular a China.

A ello habría que sumar la dinámica expansiva de la OTAN, manifestada con la gira de su secretario general Jens Stoltenberg a Corea y Japón. Ambas partes han afirmado su disposición a cooperar en ámbitos como la seguridad marítima, el ciberespacio y el control de armamentos, sin olvidar la fiscalización del poderío militar de China y de la cuestión de Taiwán. La OTAN, con esos antecedentes directos en la Guerra Fría, está secundando de forma cada vez más evidente la “estrategia Indo-Pacífica” de Estados Unidos, que señala a China como pretexto principal para extender su área de influencia a la región Asia-Pacífico. En junio de 2022, en Madrid, la cumbre del 40 aniversario de la OTAN invitó por primera vez a los líderes de Japón, República de Corea, Australia y Nueva Zelanda. Y EEUU no disimula sus presiones a los aliados de la región para que conecten con la OTAN y promuevan su política con el fin de formar una arquitectura de seguridad para contener a China.

Llama especialmente la atención el activismo nipón que ha encontrado en el cambio de enfoque de EEUU un argumento preciso para promover reformas clave en materia de seguridad y defensa que rompen con el principio de autodefensa que ha mantenido desde su derrota en la IIª Guerra Mundial. Esa revisión de la seguridad no solo mira hacia EEUU sino también hacia otros países como Reino Unido, con quien Tokio ya firmó un acuerdo de defensa que podría permitir el despliegue de tropas en el territorio del otro, o en países de la UE como Italia.

Japón comparte con EEUU la percepción de China como el “mayor desafío estratégico compartido”. A inicios de 2023 los respectivos ministros de defensa y exteriores acordaron establecer una unidad de reacción rápida del Cuerpo de Marines en la isla de Okinawa. Según el secretario de Estado Antony Blinken, la medida es necesaria

para disuadir a China, que hace “esfuerzos para socavar el *statu quo* duradero que ha mantenido la paz y estabilidad durante décadas”. El despliegue se completará en 2025. Además, el secretario de Estado acogió con beneplácito la iniciativa de Japón de duplicar sus gastos militares para el 2027. Japón adquiere así un papel cada vez más importante, especialmente en la defensa de Taiwán en caso de invasión del Ejército Popular de Liberación (EPL). Okinawa se extiende a 100 km del territorio taiwanés. Esta rehabilitación militar de Japón provoca hilaridad en China, que a menudo recuerda el pasado agresivo y militarista de Tokio que supuso un drama de destrucción y muerte no suficientemente reconocido.

Corea del Sur es parte también de esta ecuación en Asia oriental. China ha urgido a Seúl a gestionar adecuadamente la cuestión del THAAD (sistema estadounidense de Defensa de Área de Gran Altitud Terminal) para evitar que se convierta en un obstáculo que dificulte los lazos bilaterales.

Otro actor importante es Filipinas: Washington y Manila acordaron dar acceso militar estadounidense a cuatro bases más en el país del sudeste asiático, supuestamente, para disponer de “un apoyo más rápido para los desastres humanitarios y relacionados con el clima”. En realidad, lo que aquí busca EEUU es apuntalar su estrategia de contención de China en el mar de China Meridional y en el canal de Bashi.

En cuanto a India, con quien China comparte plaza en el BRICS, las tensiones a lo largo de la frontera en disputa no se han disipado del todo desde el enfrentamiento registrado en junio de 2020, el peor en más de 40 años, que dejó al menos 20 soldados indios y al menos cuatro chinos muertos.

Y dicha dinámica se extiende a las naciones insulares del Pacífico, con anuncios de Washington de nuevos acuerdos con Islas Marshall, Palau o Micronesia, brindando ayuda económica sustancial a cambio de derechos militares y otras necesidades de seguridad. China tiene una presencia económica grande y creciente en la región, que evoluciona en paralelo al aumento de su influencia política pero las Islas Marshall (donde EEUU cuenta con instalaciones militares, de inteligencia y aeroespaciales) y Palau reconocen diplomáticamente a Taiwán. En 2019, Beijing logró seducir a Kiribati e Islas Salomón, donde Washington ha reabierto recientemente su embajada. Fiyi, tras las elecciones de diciembre de 2022 que llevaron al desalojo del poder de Frank Bainimarama, se ha reorientado en sus preferencias hacia países como Australia o Nueva Zelanda. Las idas y vueltas y las tensiones internas que viven estos pequeños estados insulares resultan del valor estratégico que suponen en el enfrentamiento geopolítico entre China y EEUU, amenazando seriamente su estabilidad.

A pesar de estas tendencias que apuntan a escenarios fragmentados, subsisten las dudas de que algunas capitales quieran comprometerse abiertamente a contrarrestar el avance de China. Muchos de estos gobiernos del Sudeste Asiático, Manila incluida, buscan un equilibrio entre las dos potencias, apuntando a la fuerza militar estadounidense para trabar cualquier hipotético exceso chino, y guiñando el ojo a Beijing para obtener ventajas económicas.

No obstante, el “núcleo duro” (Taiwán, Japón, Corea del Sur, Australia), sustentado en la defensa de unas “ideas afines” evidencia una mayor determinación, llegando a proponer el establecimiento de bases conjuntas en toda la región del Indo-Pacífico para garantizar que todas las patrullas de vigilancia y los ejercicios de libertad de navegación vayan acompañados de un poderío militar significativo.

*Beijing acusa a EEUU de atizar las tensiones con un claro propósito desestabilizador. Los sucesivos presidentes de EEUU, uno tras otro, han reconocido inequívocamente a Taiwán como parte integral de China*

Lógicamente, esta dinámica tiene un impacto notorio en el incremento del gasto militar. A nivel global, es sabido que Estados Unidos encabeza la lista con un presupuesto de 817 mil millones de dólares para el Pentágono, triplicando a China. Japón planeó un presupuesto de defensa para 2023 de 51 mil millones de dólares, todo un récord y 26,3 por ciento superior que el año anterior. Asimismo, se espera que la India aumente su presupuesto de defensa en un 13 por ciento en el presente ejercicio. Otros países como Reino Unido, Francia, Alemania, España o Australia también buscan aumentar su gasto de defensa.

En lo que respecta a Taiwán, sin duda, es el asunto más sensible de las relaciones bilaterales y el de mayor potencial desestabilizador (Ríos, 2020). La guerra en Ucrania ha elevado el debate sobre la hipótesis de un ataque del EPL a Taipéi para consumir la reunificación de China mediante el recurso al uso de la fuerza.

Tras la visita en agosto de 2022 de la entonces presidenta de la Cámara de Representantes de EEUU, Nancy Pelosi, a Taiwán y la reacción china ante lo que calificó de una “provocación”, los tránsitos militares en el Estrecho se han conformado como una rutina compartida por parte de China y EEUU, volatilizandando la significación de la línea media, elevando consiguientemente el nivel de alerta y los peligros asociados a incidentes casuales.

Beijing acusa a EEUU de atizar las tensiones con un claro propósito desestabilizador. Los sucesivos presidentes de EEUU, uno tras otro, han reconocido inequívocamente a Taiwán como parte integral de China. Aun así, la Ley de Relaciones con Taiwán (1979) fue formulada a modo de advertencia a Beijing para disuadirle de acciones enérgicas contra la isla. En la misma línea se contempla la venta de armas a Taipéi, aunque en clara tendencia descendente y con previsión de

desaparecer con el tiempo. No ha sido el caso. Desde 2010, el Departamento de Estado ha notificado al Congreso de EEUU ventas de armas a Taiwán por más de 37.000 millones de dólares, lo que incluye 21.000 millones de dólares en los últimos tres años. Para EEUU es la respuesta a la “creciente coerción de Beijing” sin ocultar que considera a Taiwán como el corazón de su estrategia para el Indo-Pacífico.

El problema para el continente es la existencia en la isla de un poderoso movimiento político de ruptura, en medio de un cambio de opinión social a favor de una identidad política separada. A la par que un movimiento más radical muy minoritario pide una ruptura con la cultura tradicional china, persiste un sector importante, el liderado por los unionistas del Kuomintang, que cree en el diálogo y el entendimiento como vías para lograr la reunificación, suscribiendo lo que llaman el Consenso de 1992, que en última instancia responde al principio de una sola China.

Con el secesionismo en el poder en Taipéi y un poderoso movimiento en EEUU que aboga por abandonar la “ambigüedad estratégica” para rechazar de plano cualquier unificación, ya sea por la fuerza o pacífica, la tensión sube enteros. Tanto la presidenta taiwanesa Tsai Ing-wen como Joe Biden plantean el dilema como un pulso que va más allá del Estrecho para remitirlo a la defensa global de las democracias.

El nuevo presidente de la Cámara de Representantes, Kevin McCarthy, podría visitar Taiwán pronto, quizá en 2023, y cientos de infantes de marina y fuerzas de operaciones especiales del ejército ya se dirigen a Taipéi para reforzar los programas de entrenamiento contra lo que califican de “amenaza de invasión”. La Marina de también está intensificando su operatividad en el área del Estrecho de Taiwán. En una comparecencia ante el parlamento de Taipéi el 6 de marzo de 2023, el ministro de Defensa Chiu Kuo-cheng admitió por primera vez públicamente que EEUU quiere convertir a Taiwán en su principal arsenal de armamento en Asia-Pacífico, y que está ahora mismo negociando los detalles con Washington.

### *La ideología también parte aguas*

A comienzos de 2023, la Cámara de Representantes estableció un comité sobre la Competencia Estratégica entre EEUU y el Partido Comunista de China (PCCh), poco después de que el Partido Republicano tomara el control de la cámara. El representante estadounidense Mike Gallagher preside dicho comité de 13 republicanos y 11 demócratas. En la sesión constitutiva, Gallagher dijo que la amenaza que





representa China supera la de la ex Unión Soviética. Dado que EEUU y otras naciones occidentales nunca estuvieron tan económicamente integradas con la Unión Soviética como lo están con China, nunca hubo necesidad de considerar un desacoplamiento económico selectivo. La revertebración de bloques basada en una alianza de valores es la premisa para lograr ese objetivo.

Los derechos humanos en general y las visiones enfrentadas en asuntos como Hong Kong, Tibet o Xinjiang, que afectan a la definición sistémica, han pasado de nuevo a primer plano, sustituyendo el diálogo por la presión y el recurso a las sanciones. Y aunque no lleguen a hacer mella en el rumbo de la política china, si influirán en los gobiernos y en la opinión pública de las sociedades occidentales que pueden ver en este extremo un argumento más que aceptable para condenar a China.

En este sentido, cabe reconocer a Joe Biden que ha subido un escalón que a Donald Trump se le hacía muy cuesta arriba: implementar una guerra de valores en la que EEUU se erige como el líder y garante de la democracia en el mundo, ubicando a China –y Rusia– como expresión del más rancio y execrable despotismo.

La organización de las cumbres anuales de la democracia sirve de caja de resonancia de la tensión ideológica. Líderes de la derecha conservadora como Liz Truss (Reino Unido, Scott Morrison (Australia) o Guy Verhofstadt (Bélgica) unen su alicaída fama a la Alianza Interparlamentaria sobre (¿o contra?) China para reclamar un enfoque internacional más duro con Beijing.

## **El compromiso climático**

Toda esta atmosfera enrarecida limita sustancialmente las posibilidades de un diálogo en positivo en otras áreas. Pero por el momento no lo impide totalmente y habrá que hacerse a la idea de los altibajos. Después de que las conversaciones sobre el clima entre Estados Unidos y China quedaran congeladas tras la visita de Nancy Pelosi a Taiwán, los enviados chino y estadounidense para el clima, Xie Zhenhua y John Kerry, confirmaron en la COP27 que habían mantenido conversaciones informales. Volvieron a hablar a principios de 2023, lo que sugiere que la relación entre los dos diplomáticos ha superado el conflicto más reciente entre China y Estados Unidos.

¿Se obstaculizará la agenda climática porque las grandes potencias no pueden llevarse bien? Además de sus disputas técnicas –como el calendario chino para alcanzar el pico de emisiones de carbono, la

reducción del metano y los aranceles estadounidenses a los productos renovables chinos—, ambos países lidiarán con una pregunta fundamental: ¿puede separarse una cuestión de interés común mundial de los retos bilaterales, o se obstaculizará la agenda climática porque las grandes potencias no pueden llevarse bien?

### ¿Guerra Fría u orden multipolar?

Toda esta agenda de crecientes desencuentros se ve agudizada por declaraciones inquietantes como la del general Michael Minihan, jefe del Comando de Movilidad Aérea, quien asegura que el conflicto entre China y EEUU podría comenzar en 2025. El director de la CIA, William Burns, asegura saber “como cuestión de inteligencia” que Xi Jinping había ordenado a su ejército que estuviera listo para llevar a cabo una invasión de Taiwán para 2027, cuando el EPL celebrará su primer centenario.

James Crabtree, director para Asia del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, considera que, de seguir la trayectoria actual, parece más probable que improbable algún tipo de confrontación militar entre Estados Unidos y China durante la próxima década. Aunque la literatura al respecto siempre ha estado ahí (Bernstein, Munro, 1997), cabe reconocer que el ruido de tambores de guerra ha extremado el debate de forma mucho más intensa (Cocker, 2015; Cabestan, 2021).

Pero no todos opinan igual). Henry Paulson, Secretario del Tesoro entre 2006 y 2009, alertaba en un artículo publicado en enero de 2023 en la revista *Foreign Affairs* (*America's China Policy Is Not Working*) sobre los peligros de una relación bilateral únicamente articulada atendiendo al criterio de seguridad nacional. Y advierte que el intento de EEUU de forzar una alianza de democracias para frenar a una China cuyo poder económico ya ha cambiado los equilibrios del poder global y la ha convertido en un polo de atracción ineludible, podría no funcionar. Paulson, en línea con lo también expresado por Henry Kissinger, llama a construir una relación en positivo con la segunda economía del mundo buscando las complementariedades, aun reconociendo que es imposible ignorar las preocupaciones de seguridad. Pero maximizar la atención en esto *último* solo agudizará la confrontación estratégica y conducirá a la catástrofe.

Beijing está más cerca de este discurso, posicionándose en contra de definir las relaciones China-Estados Unidos en su totalidad como mera competencia, así como de usar la competencia como una excusa para contener y reprimir a otros. Pero tampoco se amilana. Lo constatamos en las declaraciones del ministro de Exteriores Qin



*Con una China económicamente fuerte es imposible que se someta sin más al orden estadounidense y, al contrario, procurará construir su propio mundo geopolítico en función de sus intereses nacionales*

Gang en las sesiones legislativas de marzo de 2023: “Si Washington no pisa el freno y continúa por el camino equivocado, definitivamente habrá conflicto y confrontación”.

China no oculta su propósito de construir “un orden internacional justo y equitativo” que sitúa en contradicción con la hegemonía unilateral de EEUU, a la postre insostenible (Mason, 2008). Washington, por su parte, presenta esta ambición como una violación de “un orden internacional basado en reglas”.

Aunque la competencia estratégica no se pueda eliminar, como tampoco en su totalidad la guerra comercial o tecnológica, a Beijing le interesa particularmente contener el deterioro bilateral y, en paralelo, mitigar la agenda de desencuentros con países como India, Australia, Japón, o la propia UE, a fin de evitar la conformación de un bloque nucleado en torno a la ideología como pretende EEUU para instrumentar su pretensión hegemónica.

Es difícil que la relación chino-estadounidense tenga reparación a corto plazo. Ello solo sería posible con un giro sustancial en las políticas centrales de China: la relación con Rusia, la reforma interna adoptando una orientación liberal, reformas políticas en idéntico sentido, es decir, un cambio fundamental en el rumbo que hoy no parece figurar en la agenda.

### **Conclusión**

Beijing rechaza cualquier pretensión de suplantar a EEUU, remitiéndose al principal propósito de su proceso, es decir, lograr la modernización y el pleno desarrollo del país. Lo cierto es que, si este se consuma con éxito, teniendo en cuenta sus dimensiones en todos los sentidos, lo natural y lógico es que al menos vea confirmada su primacía económica. Entre 2001 y 2020, China logró reducir a cerca de cinco puntos la diferencia con EEUU en la significación global de su economía. Si ese tránsito sigue un curso normal, lo cual será cualquier cosa menos fácil, en una década, China podría pasar por delante a EEUU, aunque no falta ahora quien retrasa tal circunstancia a 2060 o simplemente lo descarte ante la magnitud de sus desafíos estructurales.

Desde el establecimiento de relaciones diplomáticas a finales de los años setenta, EEUU y China desarrollaron un periodo de amplia colaboración económica que fortaleció las relaciones bilaterales y tanto contribuyó a la derrota de la URSS en la guerra fría como al desarrollo de China (Ríos, 2005). Esa etapa inició su cierre en 2008 y los JJOO de

Beijing sirvieron de teatrillo de una China que estaba de regreso en el mundo con voz propia (Jiang, 2023). El desinterés chino en sumarse al G7 o en la formación del G2 (con EEUU) fue dando pábulo al fracaso de aquel compromiso que apostaba por una China homologada con el mundo occidental. Es así que poco a poco se fue abriendo paso la política de contención, cuya premisa es la negativa de China a supeditar su desarrollo a los intereses de EEUU y la necesidad de establecer una nueva estrategia para hacer frente al ascenso de una China que amenaza la hegemonía global de EEUU.

La narrativa de China apunta en una doble dirección. De una parte, pretende descalificar la estrategia de EEUU con el argumento de que solo busca mantener su hegemonía. Así se desprende de un informe reciente del Ministerio de Exteriores de China que ilustra en detalle sus manifestaciones en los ámbitos político, militar, económico, financiero, tecnológico y cultural. De otra, formulando en paralelo propuestas programáticas como la Iniciativa de Desarrollo Global o la de Seguridad Global con las que aspira a concretar alternativas, susceptibles de ser bien acogidas por aquellos que rechazan de plano una vuelta al pasado.

La pugna entre ambas economías y sus efectos, la guerra de Ucrania, etc., exacerbaban las diferentes sensibilidades y lecturas con incremento de los desencuentros y de la complejidad de la gobernanza global. En ese contexto, es evidente que el mundo es más multipolar que nunca y que el Sur global está desarrollando una agenda propia que no siempre coincide con la de Occidente, ni tampoco con la de China, y que puede actuar como un contrapeso sustancial de los intentos de hacer cuajar una nueva guerra fría.

Muchos de estos países tienen a China como socio comercial más importante o segundo más importante. También muchos de ellos se han adherido a propuestas chinas como la Iniciativa de la Franja y la Ruta. No obstante, hay clara preferencia por la equidistancia y el no alineamiento frente a los intentos de polarizar las alianzas.

A lo largo de la historia, China siempre ha sido una potencia mundial que manejó sus asuntos de manera autónoma y eligió su propio camino de desarrollo (Jiang, 2023). Con una China económicamente fuerte es imposible que se someta sin más al orden estadounidense y, al contrario, procurará construir su propio mundo geopolítico en función de sus intereses nacionales.

La estabilidad interna de China es una premisa esencial para seguir avanzando en la modernización del país, al igual que externamente la moderación y la búsqueda de los espacios de intersección que permitan cooperar para que la era de conflicto y confusión que se

aventura para los próximos años no desemboque en una competencia fuera de control.

¿Se puede gestionar la competencia de modo que no degenera en confrontación? El mayor hándicap pudiera ser la propia situación interna de EEUU, donde el expediente Chino se ha convertido en un arma arrojadiza entre demócratas y republicanos en una pugna por ver quién es más beligerante con dicho país.

Lo que China viene a sugerir es un tránsito pacífico desde la primacía estadounidense actual con una hegemonía contestada hacia la primacía china activadora de un nuevo tipo de relaciones internacionales basado en la multipolaridad.

*Lo que China viene a sugerir es un tránsito pacífico desde la primacía estadounidense actual con una hegemonía contestada hacia la primacía china activadora de un nuevo tipo de relaciones internacionales basado en la multipolaridad*

Como ocurrió en 1991 con la disolución de la URSS, que dio carpetazo al mundo bipolar y supuso el inicio de una hegemonía indiscutida de EEUU, no se espera una conferencia internacional (a imitación de las celebradas en Viena, París o Yalta en épocas anteriores) que certifique los fundamentos del nuevo tiempo. Por el contrario, esta multipolaridad se estaría construyendo de facto cada día, paso a paso, y su clave de bóveda, cuando se produzca, será ese relevo en la primacía económica global, que acercaría a China a la posición ejercida a inicios del siglo XIX (en 1820, su PIB representaba el 32 por ciento del global, similar al de EEUU en 2001).

A salvo de una crisis grave (una guerra en el Estrecho de Taiwán, por ejemplo), que podría precipitar acontecimientos, lo previsible es que ese proceso dure varios lustros en función de cómo se dirima la transformación interna china, pero también de cómo evolucionen los diferendos con los países desarrollados de Occidente. Descartada la hipótesis de un desplome unilateral similar al protagonizado por la URSS en 1991, los ajustes perdurarán en una dura competencia que solo puede intensificarse en los años venideros, pudiendo llegar a ser verdaderamente feroz.

A diferencia de los pasados siglos de primacía global china, la interdependencia deberá marcar el sinocentrismo contemporáneo. La ruptura con el tradicional ostracismo ha sido una de las principales aportaciones de la política de reforma y apertura de Deng Xiaoping. Muchos señalan aquel aislamiento, más que a la cultura confuciana, como el origen principal de su histórica decadencia. China, aunque ahora ponga más énfasis en el autosostenimiento como respuesta a las invectivas externas que apelan a su desacoplamiento de las economías desarrolladas, no renunciará a una creciente presencia en el mundo.

Es evidente que el modelo actual, basado en el escenario resultante de la IIª Guerra Mundial, reclama una actualización. En ese proceso, la China de hoy –muy diferente a la de 1945– deberá asumir mayores responsabilidades internacionales. Y el hecho de que promueva una visión alternativa del orden internacional obliga a Occidente a dialogar con afán constructivo.

## Bibliografía

Allison, Graham (2018), *Destined For War: can America and China escape Thucydides' Trap?*, Houghton Mifflin.

Bernstein, Richard, Munro, Ross H. (1997), *The Coming Conflict with China*, Knopf Doubleday Publishing Group.

Cabestan, Jean Pierre (2021), *Demain la Chine : guerre ou paix ?*, Gallimard, París.

Cocker, Christopher (2015), *The improbable war*, Hurst, London.

Jiang, Shigong (2023), *China, el retorno del Imperio del Centro*, Letras Inquietas

Kissinger, Henry (2016), *China*, Debate, Barcelona.

Mason, David S. (2008), *The End of the American Century*, Rowman & Littlefield. Lanham, Maryland (EEUU).

Ríos, Xulio (2005), *Política exterior de China*, Bellaterra, Barcelona.

Ríos, Xulio (2020), *Taiwán, una crisis en gestación*, Editorial Popular, Madrid.

## Otras referencias:

<https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf> (2022)

<https://politica-china.org/secciones/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china> (2022)

<https://politica-china.org/secciones/the-global-security-initiative-concept-paper> (2023)

Vanguardia Dossier 40 (2011), China, poder y fragilidad.

Vanguardia Dossier 70 (2018), EEUU y China, dos potencias en pugna.

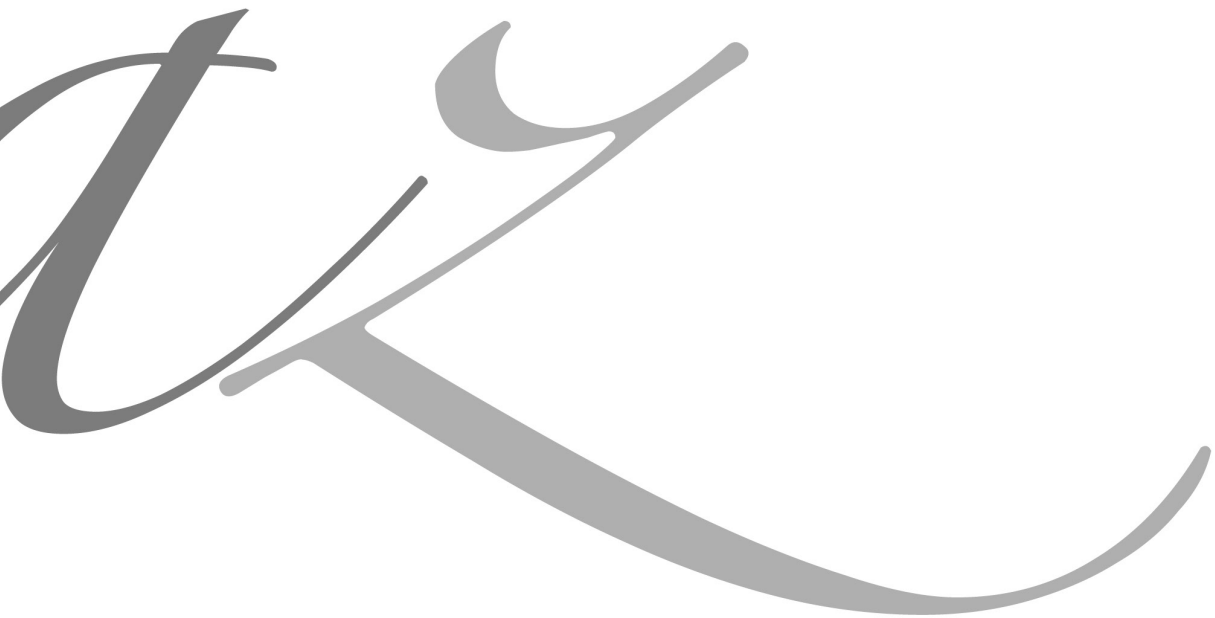




# Las crisis múltiples de América Latina y la emergencia de la seguridad como prioridad regional

*Francisco Rojas Aravena*

*Rector Universidad para la Paz*



Estamos en una era de conflictividades crecientes y de grandes incertidumbres. En un proceso acelerado de desinstitucionalización y de progresiva polarización global y nacional. Las tendencias desestabilizadoras se han incrementado.

En América Latina las tendencias de cambio y el *voto* de castigo se han expresado con claridad, con la única excepción de Paraguay –donde el candidato de gobierno ganó en las elecciones presidenciales del mes de abril de 2023– y sin considerar las *no elecciones* de Nicaragua. En las dos últimas elecciones en Chile, el plebiscito de septiembre 2022 y la elección de consejeros constitucionales en mayo de 2023, los resultados fueron una contundente victoria para los opositores al gobierno.



*El miedo caracteriza a las sociedades de la región y por ello, la seguridad ha pasado a ocupar un lugar central en la agenda*

La presencia de nuevos y viejos gobiernos que reflejan posiciones progresistas marca una nueva emergencia de gobiernos de tendencia *rosa* en siete países –Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, y Perú- todos ellos muy diversos y con grandes diferencias entre sí. En todos los casos no se tienen mayorías parlamentarias, y estos gobiernos se ven imposibilitados a la hora de llevar a cabo políticas de Estado, lo que se suma a sus bajas capacidades de diálogo. No hay proyección a largo plazo y el deterioro de la cohesión social se extiende. Los liderazgos no logran la confianza necesaria para emprender políticas sostenibles. Sus problemas de gobernabilidad se han manifestado de forma acelerada con la reducción de los apoyos y del respaldo de la ciudadanía. Con la salvedad de Costa Rica y claramente de El Salvador, que han desarrollado una política que restituyó la seguridad en el país, pero destruyó el sistema democrático y el Estado de Derecho (Altmann y Rojas Aravena, 2022).

El caso más grave es el de la destitución del presidente Castillo en Perú. También, la situación del presidente de Ecuador, Guillermo Lasso, que enfrenta la posibilidad de destitución o de “muerte cruzada” con el llamado a elecciones anticipadas presidenciales y de representantes al Congreso. En Chile se incrementa la polarización. La derecha más extrema surge con fuerza y con la perspectiva de tener a cargo las definiciones constitucionales. En Argentina no hay claridad en el peronismo de como enfrentar el fin del gobierno y la presentación de alternativas electorales, en un contexto de agravamiento de su crisis económica y tampoco hay claridad en la oposición. No solo Cristina Fernandez de Kirchner renunció a ser candidata, también lo hizo Macri en la oposición. En Colombia, el presidente Petro ha realizado dos cambios de gabinete y no logra encontrar apoyo a sus propuestas, desde la *Paz total* a las diversas reformas de la salud y del régimen fiscal. En Brasil, el presidente Lula se encontró con una rebelión y una arremetida por parte del bolsonarismo, que realizó una mala copia de las situaciones vividas en el Capitolio de Estados Unidos al momento de asumir el gobierno. Ello significó la destitución de ministros recién nombrados y puso en evidencia las dificultades de gobernabilidad. En el plano regional América Latina sigue sin tener una voz común (Altmann y Rojas Aravena, 2022).

Este año 2023, la seguridad se ha transformado en el punto de mayor significación en la agenda política de los gobiernos de la región. El miedo caracteriza a las sociedades de la región y por ello, la seguridad ha pasado a ocupar un lugar central en la agenda. La presencia del crimen organizado es la mayor amenaza para los procesos democráticos. El contexto económico es de desaceleración, con un crecimiento muy bajo y un incremento de la pobreza, el desempleo y la informalidad, lo que revierte en mayores crisis sociales. El fenómeno migratorio está creando un importante discurso de odio y una creciente xenofobia.

El año 2023 es de gran complejidad política y social, con un creciente debilitamiento democrático, una gran polarización y malestar ciudadano. Los temas de seguridad serán los que se impondrán en la agenda. Las situaciones migratorias tendrán mayor peso y se buscarán denodadamente esfuerzos diplomáticos para encontrar soluciones multilaterales, incluidos los corredores humanitarios (McAuliffe y Triandafyllidou, 2021). Las tensiones globales pesaran cada vez más, en la medida que la región no logre una voz compartida sobre la agenda global, en un contexto de caída de la cooperación y de reducción de la inversión externa (Sahd, Zovatto y Rojas, 2023).

### **Tendencias en el sistema global**

Las tendencias hacia la conflictividad crecen en el sistema global y el trabajo por la paz se ve dificultado por la simultaneidad de crisis y amenazas. Es fundamental recuperar los espacios de diálogo para la concertación global. Formar nuevos liderazgos para la paz es una tarea esencial en la actual coyuntura internacional. La actual situación del sistema internacional establece una necesidad y una demanda urgente: la necesidad de recuperar la paz y la estabilidad global.

El planeta requiere alejarse del peligro que representa una guerra nuclear. La guerra en Ucrania nos pone al borde de un error de cálculo, o de un equívoco, que puede terminar con la vida en el planeta. Este es el criterio del Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, quien señaló que estamos a un *clic* del desastre nuclear (Paz y Seguridad, 2022). El incidente producido entre un dron norteamericano y un avión ruso el 14 de marzo 2023 generó una situación extremadamente peligrosa, que pudo haber escalado con consecuencias dramáticas e imprevisibles. De igual forma, un incidente en el mar de China o en las cercanías de Taiwán puede generar situaciones de gran peligro para la humanidad. Adicionalmente, los ensayos nucleares de Corea del Norte producen situaciones de tensión en el mar de Japón y en la península de Corea, con impacto y derivaciones atómicas, que pueden desembocar en un accidente y producir una catástrofe. Las tensiones globales van en aumento. La parálisis del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas limita de forma extraordinaria las posibilidades de acción del multilateralismo, en especial en lo que respecta al tema nuclear.

De forma paralela, los conflictos civiles crecen en África, en el Medio Oriente y en otras regiones del mundo. La guerra en Siria se perpetúa, al igual que la de Yemen, y el conflicto en el Medio Oriente entre Israel y Palestina no decrece. A ellos se unen el nuevo conflicto en Sudán. En las Américas la situación de Haití es dramática. El conjunto

*Los diversos contenciosos se manifiestan en competencias geopolíticas agudas, en fricciones por el desarrollo de tecnologías, por el acceso a las materias primas y mercados y por barreras al comercio global*

de los países latinoamericanos, que sin estar en guerra son la región más violenta del mundo, con expresiones cada vez más significativas de violencia y muerte. Asimismo, el terrorismo está creciendo (Institute for Economics and Peace, 2023).

El sistema global se encuentra en una etapa de tensiones y conflictividades crecientes. La inestabilidad global es una característica del presente. Los diversos contenciosos se manifiestan en competencias geopolíticas agudas, en fricciones por el desarrollo de tecnologías, por el acceso a las materias primas y mercados; por regulaciones y barreras al comercio global. Además de por las tensiones y los contenciosos financieros.

Todo ello tiene lugar en un contexto de incremento del gasto militar. Según las estimaciones de SIPRI, este ha crecido en forma invariable en el último quinquenio. Es un incremento constante del gasto militar del 3,7% en términos reales en 2022, hasta alcanzar un nuevo máximo de 2,24 billones de dólares. La guerra en Ucrania lo potenció. Estados Unidos concentra el 39% del gasto militar total, seguido en la distancia por China, India, Arabia Saudita, Gran Bretaña, Alemania, Francia y Corea del Sur, que también incrementaron su gasto militar. En la región latinoamericana se presenta una reducción del gasto militar como consecuencia de la caída del mismo en Brasil y México (SIPRI, 2021).

Las relaciones de poder entre los Estados que tienen la primacía global están en un fuerte proceso de cambios conflictivos, esencialmente entre las potencias. Cada una de ellas busca un mayor peso en todos los ámbitos para obtener la hegemonía. Esto aumenta la competencia, las tensiones y los peligros de errores de cálculo o accidentes no previstos. Todos nuestros análisis indican que la conflictividad en el mundo –en lo que se refiere a temas militares, geopolíticos, geoeconómicos, ambientales, alimentarios, de salud, de gobernabilidad y otros– se incrementará.

La invasión rusa a Ucrania puso fin a más de 50 años de estabilidad en Europa. La Asamblea General de Naciones Unidas condenó la invasión y llamó a un cese de las hostilidades en dos ocasiones (Paz y Seguridad, 2022). Por su lado, la Corte Internacional de Justicia exigió a Rusia suspender en forma inmediata las operaciones militares en Ucrania (Derechos Humanos, 2022). El presidente Putin aparece como imputado por crímenes de lesa humanidad ante la Corte Penal Internacional (Derecho y prevención del delito, 2023).

Una consecuencia directa de la guerra en Europa es que estamos entrando en una nueva carrera armamentística. Ello significa menos recursos para la cooperación al desarrollo. También supone la eliminación de los presupuestos de las asignaciones para ser aplicadas a mitigar y hacer retroceder las dramáticas consecuencias del cambio climático. Una segunda consecuencia directa grave es que habrá más hambre y pobreza. Habrá desnutrición y hambrunas por el aumento de los precios de los alimentos en el mundo. Esto está impactando en la escasez de alimentos y la inflación en el Sur Global, incluida América Latina y el Caribe. Una tercera consecuencia serán los impactos –por las tensiones geopolíticas y geoestratégicas– sobre las economías globales y las rupturas de las cadenas de producción y comercialización. El incremento de la inflación afecta a los más pobres en el mundo. También supone un obstáculo para enfrentar las consecuencias de la pandemia y para la prevención de las que puedan venir. Esto se expresa, a su vez, a en más hambre y desnutrición, lo que está generando un aumento de las migraciones. Estos movimientos migratorios se unirán a las nuevas migraciones que tienen lugar como consecuencia de la guerra y los conflictos intra-nacionales.

Constatamos más guerras, más violencia y más inseguridad, lo que genera nuevas y profundas crisis. Ni las guerras interestatales, ni los conflictos al interior de los países, encuentran cauces de solución para una salida negociada y el cese de los combates y la recuperación de la estabilidad. Se reafirma que la violencia produce más violencia y que la guerra produce más guerra. Establecer prácticas y cultura de paz, no violencia, tolerancia y de gobernabilidad democrática pueden marcar una ruta para un futuro de paz. Se requiere de una recuperación de la paz global, tanto en las sociedades en guerra como en aquellas altamente polarizadas y fragmentadas.

Por todo ello, es fundamental repensar los parámetros que posibilitan la paz, la seguridad y la estabilidad y que éstos puedan ser sostenibles. Esta es una tarea imprescindible y que apela a la esencia de Naciones Unidas y de los organismos multilaterales, así como a las autoridades y a los liderazgos democráticos en el mundo. En América Latina es una tarea esencial para conseguir un futuro de paz y sostenibilidad, para recuperar la gobernabilidad democrática y para lograr una desescalada en la polarización que afecta a todos los países de la región.

## **Emergencia de nuevos actores globales**

En este contexto emerge un nuevo actor, el país con mayor población del planeta, la India. Con una población superior a 1.428 millones de habitantes, India superó a China en población. La pirámide poblacional es una gran ventaja, pero enfrenta retos significativos, como la informalidad, la baja cantidad de mujeres incorporadas a la fuerza laboral, el reto educativo y la inclusión social y política, entre otros. El uso de las nuevas tecnologías es una de las mayores apuestas de futuro. Las demandas de alimentación y las presiones sobre el medio ambiente aumentarán. Sin duda, India es un actor cada vez más relevante en el sistema global; por su tamaño territorial y poblacional, pero también por ser uno de los países que, sin ser miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, tiene capacidad atómica. Cualquier reforma estructural de la institucionalidad multilateral deberá considerar a la India como un actor decisivo.

*La degradación medioambiental provocada por el cambio climático está en el origen de muchos conflictos y lo estará aún más en el futuro próximo*

## **Emergencia ambiental**

De forma paralela a este ciclo de conflictividades, del uso ilegal de la fuerza, del no respeto de la soberanía y del incremento de la violencia, avanza la emergencia ambiental. El cambio climático está entrando en una etapa de irreversibilidad. El mayor peligro para la vida en el planeta es el Antropoceno (Padilla, 2021). La responsabilidad de los humanos sobre la crisis y emergencia ambiental tienen a la humanidad ante el mayor peligro para propia existencia, producto del cambio climático, que es de carácter planetario. Este se vive localmente, pero es universal.

La falta de protección del planeta implica mayor conflictividad por el impacto de los grandes cambios ambientales y sus consecuencias sobre la vida de las sociedades. Sin protección del medio ambiente, de nuestra “Casa Común”, no habrá paz. La inestabilidad y conflictividad aumentarán. En la actualidad, la construcción de la paz obliga a la protección del planeta. La degradación medioambiental provocada por el cambio climático está en el origen de muchos conflictos y lo estará aún más en el futuro próximo.

Construir la paz significa reconocer las nuevas conflictividades derivadas de los cambios en el medio ambiente, y reconocer como estos están generando grandes movimientos de personas. Allí se expresan los graves impactos sobre la biodiversidad que poseen un carácter mundial. Los cambios y los problemas hídricos –tornados, huracanes, lluvias torrenciales– la desertificación, la contaminación, el ca-

lentamiento del mar y los bajos rendimientos en la producción de alimentos son todos fenómenos globales. Todo ello demanda acuerdos multilaterales.

Es menester generar nuevas acciones, en todos los niveles, para lograr que las generaciones futuras reciban la Tierra en las mejores condiciones posibles. Ello forma parte de la equidad y la justicia intergeneracional, y es una forma de contribuir a la igualdad, al desarrollo sostenible y a la paz.

### **Latinoamérica: una catarata de crisis**

En medio de un conjunto de crisis globales, estas se manifiestan también en una cascada de crisis en la región. Un torrente de crisis simultáneas entre ellas: políticas, de gobernabilidad democrática, de retrocesos en el imperio de la ley y en el Estado de Derecho, junto a la recesión económica, al bajo crecimiento y a la caída de la inversión. A ellas se unen las relativas a los temas ambientales, de biodiversidad, sociales, de salud, empleo, educación, acceso al agua, seguridad alimentaria, pobreza y desigualdad. Esta catarata pone al mundo al borde del abismo –ha señalado el Secretario General de la ONU, António Guterres– y sólo por medio del multilateralismo podremos salvarnos. “Nuestro mundo nunca ha estado más amenazado. O más dividido. Nos enfrentamos a la mayor cascada de crisis de nuestra vida. La pandemia del COVID-19 ha sobredimensionado las flagrantes desigualdades. La crisis climática está golpeando el planeta. La agitación desde Afganistán hasta Etiopía, pasando por Yemen y más allá, ha frustrado la paz. Un aumento de la desconfianza y la desinformación está polarizando a la gente y paralizando las sociedades. Los derechos humanos están bajo el fuego. La ciencia está siendo atacada. Los salvavidas económicos para los más vulnerables llegan poco y demasiado tarde, si es que llegan. La solidaridad está ausente, justo cuando más la necesitamos” (Discurso al Inaugurar el 76 período de sesiones de la Asamblea General, septiembre 2021). Son múltiples crisis las que degradan la economía, producen impactos adversos en el medio ambiente y generan regresiones sociales muy significativas.

El Secretario Ejecutivo de CEPAL, José Manuel Salazar, señaló en el 26 de abril 2023 que “en los 10 años que van entre 2014 y 2023 la región ha experimentado un menor crecimiento que durante la década perdida de la crisis de la deuda” (Salazar-Xirinachs, 2023). En ese período el crecimiento fue de solo el 0.8%. A su vez, la región quedó rezagada en productividad y con el período más bajo, de 2011



*El discurso antiinmigración se vincula crecientemente a los temas de seguridad, fomentando una mayor xenofobia y un incremento de los discursos de odio hacia a los extranjeros, señalados como los "otros"*

a 2019, en términos de creación de empleo. De igual forma, con una pobreza y desigualdad que siguen siendo altas: 32.1% de pobreza y 13,1% de pobreza extrema. En los últimos 7 años, entre 2014 y 2021, la pobreza aumentó en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Honduras, y se produjeron reducciones significativas en República Dominicana, Bolivia, Panamá y El Salvador (CEPAL, 2022).

Esta grave situación económica se une a los cada vez más significativos problemas de gobernabilidad, lo que impacta directamente en la movilidad humana en la región. La Organización Internacional de Migraciones (OIM), en su informe del año 2022, calculó en 281 millones los inmigrantes internacionales en el año 2020, es decir, un 3,6% de la población mundial. Ya son más de siete millones de ucranianos que han salido de su país, lo que representa una cantidad similar a las personas refugiadas sirias. En el caso de Venezuela, la crisis de gobernabilidad y su profunda crisis económica han generado más de seis millones y medio de migrantes que recorren las Américas, lo que está produciendo nuevas tensiones interestatales, principalmente en las fronteras. Muchas de las fronteras en Norteamérica, Centroamérica y Suramérica se han militarizado. No son los únicos que huyen, a estos se les unen numerosos migrantes que buscan dejar atrás los graves impactos climáticos, conflictos, polarización, pobreza, discriminación y violencia de distintas partes del planeta.

Esta gran movilidad humana genera tensiones en los trayectos y en los lugares de destino, lo que erosiona la estabilidad y la gobernabilidad democrática. En la actualidad este discurso antiinmigración se vincula crecientemente a los temas de seguridad, fomentando una mayor xenofobia y un incremento de los discursos de odio hacia a los extranjeros, señalados como los "otros". Todo esto se relaciona con el *miedo* y la demanda de *orden*. Una tendencia de respuesta ha sido incrementar las leyes que condenan los ingresos irregulares, por pasos no controlados, y se buscan procesos expeditos de expulsión, criminalizando así la migración. Esta, en la actualidad, se percibe como parte del accionar del crimen organizado, que busca penetrar nuevos territorios y desarrollar nuevos delitos de características violentas.

La pandemia de la COVID-19 ha dejado una herencia global y claramente definida en América Latina con crecientes impactos sobre la salud, especialmente sobre la salud mental. Ello se ha expresado particularmente en el retorno a la "nueva normalidad", con un incremento de la violencia en las escuelas y colegios, entre los estudiantes y en algunos casos con ataques al profesorado. El conjunto de la región tuvo un apagón educativo. Las pérdidas en el aprendizaje demorarán años en recuperarse y, en definitiva, en muchos casos tendrán costos irreparables en las distintas sociedades (Wiener y Fer-

nández, 2022). Es fundamental repensar la educación en la región latinoamericana, para que así las decisiones adoptadas hoy permitan superar las herencias previas a la pandemia y los impactos de ésta sobre la educación de niñas, niños y jóvenes. Incorporar nuevas tecnologías, particularmente la conectividad de las escuelas es algo esencial, como quedó en evidencia durante la pandemia; ello demandará nuevos y mayores recursos. Esto es esencial para la incorporación de los grandes avances que la inteligencia artificial está produciendo en el ámbito educativo. La educación de las niñas y las mujeres es una necesidad crucial para romper con la brecha de género educativa, y para poder lograr una mayor equidad e inclusión.

La *endemia* evidenció la falta de respuestas coordinadas y cooperativas en la región, pero también en el mundo. La falta de solidaridad y de compasión en la crisis y la postcrisis han sido evidentes. Sus impactos en la economía y en el decrecimiento se siguen manifestando luego de cuatro años, particularmente de las deudas que debieron asumir los diferentes gobiernos y los gastos en salud. La región a su vez tuvo una alta proporción de los muertos globales en la pandemia (Altmann y Rojas Aravena, 2022).

### **Democracias debilitadas**

El deterioro de la democracia en el mundo se incrementó. Los gobiernos autoritarios superan a las democracias y emergen nuevas formas de autocracia y autoritarismo. La polarización y el populismo aumentan la erosión de las sociedades democráticas. El impacto de la pandemia afectó a todos los sistemas democráticos, y la recuperación económica posterior no tuvo un correlato en generar mayores resiliencias. El deterioro ha continuado, y con ello las esperanzas de la ciudadanía sobre mejores oportunidades en el futuro se desvanecen. Las desigualdades se incrementan y con ellas también lo hacen la polarización y conflictividad social. Las redes sociales y la creciente presencia de “post verdades” afectan a la confianza y a las oportunidades de generar un dialogo que favorezca la construcción de oportunidades para enfrentar desafíos centrales como la desigualdad, la marginación, la falta de inclusión, la desinformación, la generación de identidades cerradas o el surgimiento de discursos de odio. La institucionalidad democrática se ha erosionado en todas las regiones, particularmente en Latinoamérica y el Caribe.

El descontento se expresa en malestar de la ciudadanía, en protestas sociales, en exigencias de nuevos acuerdos sociales, en mayores espacios de decisión de la ciudadanía, en exigencias de consultas y en más transparencia. El descontento recorre América Latina, al



*La combinación de estados frágiles y gobiernos débiles impide el desarrollo democrático y abre las puertas a actores ilegales para tomar el control de diversas áreas y zonas de los países*

igual que en el resto del mundo. Pero a diferencia del siglo pasado, la indignación tiende a manifestarse de forma absolutamente distinta. Muchos de los descontentos no requieren marcos institucionales como los sindicatos o asociaciones de diverso tipo, tanto religiosas como civiles, para protestar, hoy lo hacen en diversas plataformas. Esto refleja la falta de confianza en los marcos institucionales, el incremento de los discursos de odio, la fragmentación y atomización del tejido social y la creación de identidades excluyentes y sectarias.

El mayor peso de lo virtual hace que las noticias falsas tengan un mejor y mayor espacio. La necesidad de incrementar las capacidades en prevención es fundamental teniendo en cuenta la gran incapacidad de reconocer noticias falsas. Esto se incrementará exponencialmente con los nuevos desarrollos de la inteligencia artificial. Necesitamos generar confianza desde el Estado hacia la ciudadanía para evitar la erosión de las instituciones. El respaldo de las instituciones democráticas y sus actores está cada vez más bajo, por lo que resulta fundamental fortalecer las capacidades del Estado para lograr una gobernabilidad que permita superar la debilidad de los gobiernos. La combinación de estados frágiles y gobiernos débiles impide el desarrollo democrático y abre las puertas a actores ilegales para tomar el control de diversas áreas y zonas de los países, en gobiernos locales y provinciales. Ello evidencia que no hay imperio de la ley, ni monopolio de la violencia sin reconocimiento del Estado de Derecho (World Justice Project, 2022).

En estos contextos, a los que se suman sociedades polarizadas que pasan a guerras civiles, con ramificaciones internacionales, aumenta las migraciones globales en las diferentes regiones. Estas se ven incrementadas por la emergencia climática. La pobreza y la marginalidad están en la base de las conflictividades expresadas en contenidos violentos y guerras.

La política está erosionada, los partidos políticos están en crisis, no reflejan la voluntad de una ciudadanía que no se siente representada por ellos. Los partidos tienden a ser máquinas electorales, más que idearios de una sociedad con proyectos y metas comunes para el desarrollo del conjunto del país. El respaldo de la ciudadanía a los gobiernos es cada vez menor. El descontento y la falta de satisfacción de la población con los sistemas democráticos, en la región latinoamericana y caribeña, supera el 70%. Por otro lado, la confianza en los gobiernos muestra un deterioro constante, desde 2010 a 2018, con una caída desde el 44 al 22 por ciento, para subir a un 27 por ciento en 2020 (Latinobarómetro, 2021).

No hay políticas para generar resiliencia. Por el contrario, las y los latinoamericanos piensan que se gobierna en interés de los grupos

de poder y no pensando en la mayoría de la población, lo que se demuestra en las cifras que alcanzaron al 79% en 2018 y al 73% en el 2020 (Latinobarómetro, 2021). Las expresiones concretas vinculadas a esta percepción están referidas a las altas desigualdades, a la pobreza extrema, a la discriminación, segregación, racismo y xenofobia. Todo ello hoy se transforma en un incentivo para la violencia. Esta, al aplicar los criterios de la OMS, es una pandemia que afecta a la inmensa mayoría de los países de la región.

Es fundamental repensar el conjunto de parámetros que inciden en la multidimensionalidad de la violencia, expresada en homicidios dolosos, y en dónde el crimen organizado transnacional ocupa un lugar relevante. Es necesario ir más allá y analizar las raíces profundas, entre las que se destaca la fragilidad del estado y la debilidad gubernamental. Es esencial reconstruir la confianza en la institucionalidad ligada al imperio de la ley. Asimismo, es necesario generar certidumbre y previsibilidad respecto al ejercicio efectivo del imperio de la ley como la base fundamental del Estado de Derecho y de su legitimidad.

### **Una agenda dominada por la seguridad**

*La fragilidad estatal, el Estado de Derecho debilitado y crisis de las democracias*

La fragilidad del Estado es una de las características de los sistemas políticos nacionales. En todos los países, pero con más fuerza en el Sur Global y en América Latina, el control nacional territorial y el monopolio de la violencia no se ejercen con plenitud. En todos los países existen y se manifiestan “áreas fallidas” donde no hay presencia del Estado de Derecho. En esas zonas otros poderes ejercen el dominio y la autoridad, y la impunidad crece frente a todo tipo de delitos. Los actores que emergen en estas áreas se estructuran como fuerzas secesionistas o en la presencia creciente de actores ilegales vinculados a crimen organizado transnacional. El Estado tiene tal debilidad que no puede prestar servicios esenciales como la seguridad, lo que erosiona su autoridad legítima para tomar decisiones y ejecutarlas. Esta fragilidad conlleva un aumento de la violencia y de los crímenes, así como la aparición de otros delitos como el sicariato, la extorsión y el conjunto de actividades ligadas a la narcoactividad. La ausencia estatal es una dificultad mayor para ejecutar políticas nacionales y para lograr un efectivo imperio de la ley.

El comercio ilegal y el lavado de activos son parte esencial de las estructuras del crimen organizado transnacional. En este contexto el tejido social se resquebraja, se rompe la cohesión, y las actividades

ilegales y el "control" por parte de los actores ilegales se "normaliza", afectando de forma profunda la gobernabilidad democrática. Los efectos de estas situaciones son primero puntuales, para luego expandirse en zonas cercanas, incorporando más territorios fuera del control estatal y de la acción de sus débiles gobiernos.

Otro aspecto que expresa la "fragilidad estatal" es el referido al impacto de la corrupción. A mayor corrupción mas espacio para el crimen organizado, y mayor es la incidencia negativa en los procesos políticos –afectando a los partidos políticos, a los parlamentarios, la administración judicial, al poder ejecutivo–. Todo ello se manifiesta en mayor desconfianza ciudadana, en crecientes impactos en las economías lícitas y en un menor apoyo a las democracias. Según el Índice de percepción de la corrupción 2022, dos tercios de los países latinoamericanos están por debajo del promedio mundial, que fue de 43 por ciento (Transparency International, 2022). El crimen organizado transnacional utiliza la corrupción como una herramienta privilegiada para lograr sus fines.

*A mayor  
corrupción  
mas espacio  
para el crimen  
organizado,  
y mayor es  
la incidencia  
negativa en los  
procesos políticos*

El índice de Transparencia Internacional (2023) señala sólo dos países de Sudamérica con niveles de baja corrupción, Chile y Uruguay. Junto a ellos están San Vicente y las Granadinas, Bahamas y Barbados. Normalmente en este grupo también se incluía a Costa Rica, pero en el índice 2023 el país bajó al grupo de corrupción media, donde se encuentran otros 14 estados latinoamericanos y caribeños. Entre los países con mayores niveles de corrupción se encuentran Nicaragua, Haití, Honduras, Guatemala y Paraguay.

#### *Homicidios dolosos y banalización de la violencia*

Los homicidios son una pandemia en la región resultado de la fragilidad estatal y la debilidad gubernamental. No hay paz sin justicia, y no habrá justicia sin orden. Ajustar esta ecuación es una de las mayores demandas de las y los latinoamericanos y caribeños. Con un 9% de la población mundial la región latinoamericana y caribeña es responsable de un 33% de los homicidios dolosos en el mundo (PNUD, 2021). El aumento de los homicidios se ha incrementado en los países que tenían las menores tasas, entre ellos Chile y Uruguay. El caso con la mayor reducción es El Salvador, con las medidas de "estado de emergencia" implementadas durante más de un año por el presidente Bukele, que tiene en la cárcel a 62.000 prisioneros, un 2% de la población del país (Martínez, 2023; Maldonado, 2023). La demanda de seguridad se incrementó en toda la región, llegando a ocupar el primer lugar en las agendas políticas nacionales. El crimen organizado transnacional ocupa un lugar cada vez más relevante.

Los muertos y los homicidas son jóvenes, incluso menores de 15 años. Los altos grados de violencia se expresan en homicidios, violencia intrafamiliar y violencia contra grupos vulnerables, en particular las mujeres, periodistas, pueblos originarios y otros.

En el año 2022, Venezuela tenía una tasa de 40,4 homicidios por cada 100.000 habitantes. Honduras de 36,8, Colombia, Ecuador, México y Belice tenían tasas de entre 26,3 y 20. Luego se ubican Brasil, Guatemala, Guyana, Costa Rica, Panamá y Uruguay, con tasas entre 19,8 y 11,2. Les siguen El Salvador, Surinam, Paraguay, Nicaragua y Chile, con tasas entre 7,8 y 4,6. Sobre Argentina, Bolivia y Perú no se tiene información en la sistematización efectuada por *Insight Crime 2023*. En el 2023 la cantidad de homicidios ha aumentado de forma drástica en Chile, Costa Rica, México y en otros países (Appleby, Dalby, Doherty, Mistler-Ferguson y Shuldiner, 2023).

América Latina y el Caribe están plagados de temor a los homicidios, a la delincuencia y al delito. Ello se ve agravado por las altas tasas de impunidad, en muchos casos superiores al 75%. Por ello, las posibilidades de hacer justicia y de que los autores de los crímenes paguen por ellos son muy bajas (Le Clercq y Rodríguez, 2020).

En el año 2022, de las 50 ciudades más violentas del mundo 38 eran latinoamericanas y caribeñas. Se concentran en: 17 en México, 10 en Brasil, 6 en Colombia, 2 en Honduras, 1 en Haití, 1 en Ecuador y 1 en Puerto Rico (Seguridad, Justicia y Paz, 2023).

La crisis de la seguridad ha llevado a que las Fuerzas Armadas asuman nuevos roles, desde el control de fronteras frente a la inmigración ilegal, al control de carreteras o el patrullaje en ciudades. Las Fuerzas Armadas tienen en la actualidad niveles de confianza ciudadana muy superiores a los partidos políticos, los parlamentarios, los gobiernos y los jueces. Con la crisis de seguridad se le han impuesto nuevas tareas más allá de los roles tradicionales. Es fundamental definir con claridad las líneas de mando, las reglas y normas de uso de la fuerza. Se requiere entrenar a las Fuerzas Armadas para las nuevas tareas de carácter subsidiario de apoyo y eventualmente de carácter policial. Sin ello los peligros de desprofesionalización se incrementan (Rojas Aravena, 2008).

### *Sin coordinación regional*

Durante la reunión de la Cumbre Mundial sobre democracia, celebrada el 29 de marzo del 2023 y auspiciada por Estados Unidos y Costa Rica, el presidente de Ecuador Guillermo Lasso –que participó de forma virtual– fue muy enfático al señalar que la democracia en

*El Crimen Organizado Transnacional busca la desestabilización y la ingobernabilidad por medio de la corrupción y la creación de desconfianza y para enfrentar esta situación se requiere de la cooperación entre los gobiernos*

Ecuador estaba amenazada y que el crimen organizado transnacional era el actor principal de esta amenaza, junto a la corrupción y la falta de transparencia. El Crimen Organizado Transnacional busca la desestabilización y la ingobernabilidad por medio de la corrupción y la creación de desconfianza. Frente a esta amenaza se requiere una asociación de Estados con valores comunes y compartidos, ya que ningún estado puede enfrentarla por sí solo.

El presidente de Costa Rica, Rodrigo Chaves, destacó que la democracia son las reglas del juego para un futuro próspero para la gente. De allí que la democracia debe ser efectiva para la gente y en consecuencia ser una política de Estado. Posteriormente, ante el aumento de los homicidios dolosos en el país señaló que eventualmente declararía el estado de emergencia al estilo del presidente Bukele, lo que generó una inmediata respuesta desde el Congreso que no apoyaría esa medida. Vale destacar que el estado de emergencia requiere el concurso mayoritario del Congreso.

La región, al no tener una voz compartida ni acuerdos básicos sobre cómo enfrentar el tema de la seguridad –más allá de la importante Declaración de Seguridad de las Américas del año 2003 (Organización de los Estados Americanos, 2003), que estableció institucionalidad–, imposibilita la coordinación intrarregional en estas materias de alta sensibilidad. La falta de confianza y de voluntad política en la materia suponen grandes dificultades que son aprovechadas por la criminalidad internacional. Esto se une a la polarización ideológica que paralizó los mecanismos de concertación y en donde la unanimidad estableció el derecho a veto de un solo actor sobre todo el resto.

Las redes criminales internacionales se extienden por la región. Los carteles mexicanos tienen presencia en todos los países de la región. Las mafias venezolanas actúan en casi toda Sudamérica. Los carteles colombianos también marcan presencia regional. Las redes criminales brasileñas también operan fuera de las fronteras de Brasil.

### **Miradas desde la institucionalidad regional de la concertación regional**

El hecho más significativo en la institucionalidad de la concertación regional fue el reingreso de Brasil en la CELAC, y la convocatoria a una reunión regional a finales del mes de mayo de 2023 para recobrar y renovar los vínculos y restablecer los lazos de confianza. Todo ello en el contexto de una política exterior de Brasil que busca conformar un *G-20 de la paz*, que pueda incidir principalmente en la guerra en Ucrania.

La región latinoamericana esta fraccionada y dividida sobre la guerra entre Rusia y Ucrania. Se expresan al menos cuatro grupos diferentes: apoyo a Ucrania, neutralidad, apoyo a Rusia y no pronunciamiento (Sanahuja, Stefanoni y Verdes-Montenegro, 2022). El fraccionamiento quedó aún más en evidencia en la no firma de Brasil de la Declaración de la Cumbre de la Democracia. Luego con la visita a la región del Canciller Ruso Lavrov a cuatro países –Brasil, Venezuela, Nicaragua y Cuba–, donde mantuvo entrevistas en Venezuela con el canciller boliviano y el nuevo presidente de CELAC.

La posición de un “no alineamiento activo” de la región se ve imposibilitada por las grandes diferencias en cómo se enfrenta la guerra europea, la ideologización de las posiciones, la ausencia de institucionalidad regional y las normas que prevalecen en estas y que posibilitan el veto. No obstante la búsqueda de una posición regional con fundamento en el no alineamiento pudiera servir si cambian las polarizaciones y los vetos en una materia significativa a ser explorada por el conjunto de la región (Fortín, Heine, y Ominami, 2021).

La CELAC desarrolló reuniones anuales en 2022 y 2023. En esta última Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Buenos Aires el 24 de enero se firmó una declaración de 111 puntos referidos a 26 diferentes temas. En esta Declaración no se abordó la situación global, dadas las grandes diferencias de posiciones de los gobiernos latinoamericanos y caribeños. De igual forma, la CELAC recordó los principios sistematizados en la declaración de 2010 de la Rivera Maya sobre la democracia y la preservación de sus valores, pero allí nada se dice de las complejas situaciones de varios de los países, como representan los casos de Perú, El Salvador y de Ecuador (CELAC 24/enero/2023).

Al abordar el tema de las drogas, más allá de reiterar la responsabilidad común y compartida global, lo que inhibe ubicar toda la responsabilidad en los países latinoamericanos y caribeños, no se efectuó ninguna referencia al crimen organizado transnacional. En cambio en el punto 22 de la Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de CELAC efectuada en Buenos Aires, el 26 de octubre 2022, hay una clara puntualización de la necesidad de combatir el terrorismo, así como “reducir y prevenir la violencia proveniente del delito y la delincuencia organizada transnacional”. Asimismo, se renovó el compromiso de cooperación policial y judicial y otros mecanismos de cooperación internacional (CELAC. 26/octubre/2022).

Una materia en que la región tiene pendiente y en donde no se ha desarrollado ningún esfuerzo de carácter regional en las últimas décadas es la cuestión de los derechos humanos. Ello se evidencia en el ampliamente crítico informe del Departamento de Estado de Estados

Unidos sobre los Derechos Humanos en 2022. Con la sola excepción de Costa Rica, donde no presenta informes sobre violaciones a los derechos humanos en esa nación, en todos los demás países de la región se destacan ejecuciones sumarias, torturas, tratos crueles e inhumanos, abusos policiales, restricciones a la libertad de prensa, violencia a periodistas, arbitrariedades hacia la población LGTBIQ+ y los pueblos indígenas y problemas de corrupción judicial y policial, entre otros (Departamento de Estado. Reporte de Derechos Humanos 2022).

La protección de los derechos humanos es esencial. Sin derechos humanos las posibilidades de paz y desarrollo democrático disminuyen considerablemente. En situaciones de alta conflictividad, de gran polarización y de violencia, el respeto a los derechos humanos es imposible. Sin acceso a la justicia, el ejercicio de los derechos humanos no existe. Lograr la estabilidad y la transformación de los conflictos demanda un ejercicio efectivo de los derechos humanos. Esta es la base de la paz sustentable.

*Lograr la estabilidad y la transformación de los conflictos demanda un ejercicio efectivo de los derechos humanos. Esta es la base de la paz sustentable*

### **Repensando a la región. Nuevas demandas conceptuales**

En 2023 habrá dos nuevas elecciones presidenciales, en Guatemala en el mes de julio, y en Argentina en el mes de octubre, a las que se suma el plebiscito de salida por la constitución en Chile el 7 de diciembre. En 2024 habrá seis elecciones presidenciales en El Salvador, Panamá, República Dominicana, México, Uruguay y eventualmente en Venezuela. En el caso de Perú, no hay claridad si se podrán efectuar este año o si serán en 2024. La grave crisis de Haití no permite señalar en qué momento se elegirá por medio del voto a su presidente y a su parlamento. La crisis por la destitución del presidente de Ecuador, si se aprueba, significará otra elección presidencial.

Frente a los contextos cada vez más complejos, con participación y una amplia variedad de actores, se demandan nuevas miradas holísticas, nuevos mapas conceptuales y nuevas formas de analizar y definir los problemas. Se requieren nuevas cartografías para analizar la situación global y regional. Estas nuevas perspectivas deben tener un carácter inclusivo, holístico, multivariable y multinivel.

Las complejidades de los procesos en curso no tienen respuestas simples. Se requieren perspectivas holísticas que incorporen diversos elementos y tendencias que puedan posibilitar y comprender la nueva normalidad. Se han producido rápidos cambios de tendencias y de rumbo, con la emergencia de nuevos actores y la desaparición

de otros. Entre estos se encuentra la situación chilena con el triunfo arrollador de la extrema derecha en las elecciones del 7 de mayo de 2023, en las cuales el Partido Republicano logró una mayoría cualificada en el proceso constituyente. Esta derrotó no solamente a los partidos de la coalición de gobierno, también a los de la derecha tradicional, e hizo desaparecer el centro político en la sociedad chilena, representando la segunda derrota consecutiva del Gobierno del presidente Gabriel Boric. Tampoco las respuestas simples permiten comprender las tensiones y la polarización en Ecuador, donde el Congreso aprobó acusar constitucionalmente al presidente Lasso. El Congreso está a unos pocos votos de alcanzar la mayoría para su destitución, todo ello en un contexto de incremento de los homicidios y la violencia, en especial en la zona costera de Esmeralda y en Guayaquil. De igual forma, las respuestas simples no permiten comprender la extensión temporal de la crisis peruana y las grandes dificultades para lograr acuerdos mínimos en un contexto de protestas que suben y bajan a lo largo de los meses. De manera similar es necesario buscar nuevas respuestas a la crisis del gobierno del presidente Gustavo Petro en Colombia, que no ha logrado la estabilidad ni la fuerza necesaria para impulsar sus ejes programáticos. Los recambios de ministros no han logrado re-estabilizar al país. Otro tanto ocurre en Brasil, en la búsqueda de despolarización y de la reconstrucción del tejido social en una sociedad altamente fragmentada. La situación venezolana es de ingobernabilidad, altos niveles de violencia, y de continua polarización, donde no se encuentran espacios para alcanzar acuerdos que lleven a elecciones presidenciales libres y transparentes. La desintegración del estado haitiano y el control de una parte cada vez mayor del país por parte de bandas armadas sin capacidad de respuesta ni desde el Estado, ya colapsado, ni desde el sistema regional y global. La cuestión de los desaparecidos en México alcanza proporciones desmesuradas. El control absoluto y las expropiaciones realizadas por Ortega y Murillo en Nicaragua ha afectado hasta instituciones como la Cruz Roja. En Bolivia se ha producido una fragmentación por las discrepancias en el interior de la coalición de gobierno y entre su líder histórico Evo Morales y el gobierno del presidente Arce.

Cada una de estas situaciones evidencia las grandes incertidumbres en la política regional y en todos y cada uno de los países. La mayor presencia del crimen organizado y el aumento de la violencia en la región han transformado el *miedo* en una variable clave que impulsa demandas inéditas sobre la seguridad. Las formas de expresión del miedo son particulares y específicas en cada región o área, incluso al interior de cada una de las sociedades. Reconocemos a esta como una tendencia general, pero requiere de una comprensión particular en cada caso y en cada subregión. Las diversas sociedades, por medio de sus gobiernos y parlamentos, toman muchas medidas ju-



*La seguridad seguirá primando y definiendo las agendas políticas nacionales, en un contexto de ausencia de coordinación regional, hemisférica, iberoamericana y mundial*

diciales o legislativas, pero al no haber una respuesta comprensiva se vuelven inefectivas, generando mayores frustraciones y más descrédito sobre las autoridades y la política en general. Reconocer las causas profundas del miedo, y actuar sobre sus raíces, mas que sobre los síntomas requiere de nuevas cartografías y análisis para lograr actuar con coherencia y efectividad. Mientras tanto, la seguridad seguirá primando y definiendo las agendas políticas nacionales, en un contexto de ausencia de coordinación regional, hemisférica, iberoamericana y mundial.

En el plano global, el Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, señala la imposibilidad de terminar la guerra en Europa, ya que tanto Rusia como Ucrania creen que pueden tener un triunfo militar; lo que se ve cada vez mas lejano, pero ambas visiones lo consideran factible. Los peligros de escalamiento atómico, en su opinión, son menores dada la firme posición de China en el tema, pero siguen estando allí (*El País*, 10 de mayo 2023). Son malas noticias, las guerras y las crisis se incrementan en el mundo. Las consecuencias son acumulativas y degradarán aun mas las democracias, los Estados de Derecho y la cooperación internacional.

Requerimos fortalecernos como humanidad por medio de la solidaridad y la compasión. Reafirmar la voluntad colectiva de paz. De promover la paz como un bien público esencial para el desarrollo humano.

El estudio y desarrollo de la *Agenda 2030* y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la defensa del planeta, de su biodiversidad es consustancial con las necesidades de estabilidad y paz. La educación para la paz pone la dignidad humana en el centro. Por medio de ella, debemos avanzar en la prevención, y esta debe ser un elemento transversal en nuestra enseñanza. De igual forma, la incorporación de nuevas tecnologías y el mejor conocimiento de la inteligencia artificial constituyen un aspecto imprescindible frente al nuevo contexto global. Mirar y estudiar la *innovación para la Paz es focalizar en un tema es esencial de cara al futuro*. Este está cada vez más ligado a la mejor comprensión y conocimiento de la inteligencia artificial.

Enseñar a construir asociaciones interinstitucionales para enfrentar problemas complejos es una tarea que desde la académica debemos emprender con fuerza, este Anuario de CEIPAZ apunta en esa línea.

## Referencias bibliográficas

Altmann, J. y Rojas Aravena, F. (2022). *América Latina ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?* UPEACE Press. <https://www.upeace.org/files/Publications/FLACSO-America%20Latina.pdf>

Appleby, P., Dalby, C., Doherty, S., Mistler-Ferguson, S., Shuldiner, H. (2023). "Balance de InSight Crime de los homicidios en 2022". *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/balance-insight-crime-dhomicidios-en-2022/>

CELAC (2023) *Declaración de Buenos Aires*. Disponible en: [https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/declaracion\\_de\\_buenos\\_aires\\_-\\_version\\_final.pdf](https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/declaracion_de_buenos_aires_-_version_final.pdf)

CELAC (2022). <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-conjunta-xxiii-reunion-de-los-ministros-y-las-ministras-de>

CEPAL. (2022). *Panorama Social de América Latina y el Caribe. La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/48518>

Derechos Humanos(2022). "La Corte Internacional de Justicia ordena a Rusia que suspenda inmediatamente las operaciones militares en Ucrania". *ONU Noticias*. 16 de marzo.

Derecho y prevención del delito (2023). Rusia: La Corte Penal Internacional emite una orden de arresto contra Putin. *Noticias ONU*. 17 de marzo. <https://news.un.org/es/story/2023/03/1519472>

Fortín, C., Heine, J., Ominami, C. (2021). *El No Alineamiento Activo y América Latina: una doctrina para el nuevo siglo*. Chile: Ed. Catalonia.

Institute for Economics and Peace. (2023). *Global Terrorism Index 2023*. <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2023/03/GTI-2023-web-170423.pdf>

Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021*. Disponible en: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Le Clercq, J, A., Rodríguez, G. (2020). *Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad 2020 (IGI-2020)*. Universidad de las Américas Puebla. Disponible en: <https://www.udlap.mx/cesij/>

McAuliffe, M. y A. Triandafyllidou (eds.)(2021). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Martínez, J. (2023). "Las maras están desapareciendo en el Salvador. Su lugar lo toma la mafia de Estado" En *Washington Post*. 24 de enero.

Maldonado, C. ( 2023). "Bukele exhibe a miles de presos como una demostración de poder sobre las maras". *El País*, 28 de febrero . Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2023-02-28/nayib-bukele-exhibe-a-miles-de-pandilleros-en-un-traslado-espectacular-a-su-enorme-carcel-contra-el-terrorismo.html>

Organización de los Estados Americanos (2003). *Conferencia Especial sobre Seguridad*. [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/DeclaracionMexico\\_Seguridad.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf)

Padilla, L, A. (2021). *Antropoceno: Sustentabilidad o extinción ¿Fin de la modernidad capitalista?* San José. <https://www.upeace.org/files/Publications/Padilla-Antropoceno%202022.pdf>

Paz y Seguridad. ((2022). "La Asamblea General exige a Rusia la retirada inmediata de sus fuerzas militares de Ucrania". *Noticias ONU*. 2 de marzo. <https://news.un.org/es/story/2022/03/1504852>

Paz y Seguridad. (2022). La humanidad está a un solo malentendido de la "aniquilación nuclear", advierte Guterres. *Noticias ONU*. 1 de Agosto. <https://news.un.org/es/story/2022/08/1512502>

PNUD. (2021). *Informe regional de desarrollo humanos 2021. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. PNUD.

Rojas Aravena, F. (2008). "El riesgo de la superposición entre las políticas de defensa y seguridad". NUSO N.213. <https://www.nuso.org/articulo/el-riesgo-de-la-superposicion-entre-las-politicas-de-defensa-y-seguridad/>

Sahd,J., Zovatto,D. Rojas, D. (2023) (Eds). *Riesgo político en América Latina*. Centro UC. Disponible en: [http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2023/riesgo\\_america\\_latina\\_2023\\_compressed.pdf](http://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2023/riesgo_america_latina_2023_compressed.pdf)

Salazar-Xirinachs, J, M. (2023). América Latina y el Caribe a la mitad del camino hacia el 20230: Avances y propuestas de aceleración. Sexto informe de progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2023 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. *CEPAL*.,26 de abril

Seguridad, Justicia y Paz. (2023). *Ranking 2022 de las 50 ciudades más violentas del mundo*. 20 de febrero, 20 de febrero. <https://geoenlace.net/seguridadjusticiaypaz/webpage/archivos.php>

Sanahuja, J., Stefanoni, P. y Verdes-Montenegro, J. en Altmann, J. y Rojas Aravena, F. (2022). *América Latina ¿Hay voluntad política para construir un futuro diferente?* UPEACE Press. <https://www.upeace.org/files/Publications/FLACSO-America%20Latina.pdf>

Sanahuja J.A. y Stefanoni, P. (2022) (ed) en *América Latina: Transiciones ¿Hacia Dónde?*. Madrid. Fundación Carolina.

SIPRI. (2021). *SIPRI Military Expenditure Database*. <https://milex.sipri.org/sipri>

Transparency International. (2022). *Corruption Perception Index 2022*. [www.transparency.org/cpi](http://www.transparency.org/cpi)

Wiener, M., Fernández, D. (eds). (2022). *A missing piece for peace. Bringing together the right to peace and freedom of conscientious objection to military service*. UPEACE Press. <https://www.upeace.org/files/Publications/Wiener%20and%20Fernandez-A%20Missing%20Piece%20for%20Peace.pdf>

World Justice Project. (2022). *Rule of Law Index 2022*. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/downloads/WJPIIndex2022.pdf>

# (In)movilidad humana en el Corredor Centroamericano: Una perspectiva interseccional sobre las consecuencias de la securitización, violencias y cambio climático para las mujeres migrantes y desplazadas

Adriana Salcedo

Directora del Departamento de Estudios de Paz y Conflictos, Universidad para la Paz (UPAZ)



## Introducción

“Aneeee, aneeeee”... es el primer recuerdo que Roseline, una mujer trans haitiana, recuerda de su paso por el Darién, un denso bosque tropical que separa a Colombia de Panamá y una de las barreras geográficas más desafiantes a superar por miles de personas en movimiento, mientras intentan llegar a la frontera entre Estados Unidos y México desde América del Sur. Cada día durante la travesía de nueve días, su “guía” la despertaba utilizando esta palabra para instar a los viajeros a caminar durante horas, hasta llegar a Canaán Membrillo, enclave indígena y primera señal de esperanza tras cruzar el Darién, “una jungla que se traga los sueños y las almas” (*Entrevista #3*). Desde la relativa seguridad de su estadía “temporal” en Costa Rica, recuerda su viaje desde que salió de Puerto Príncipe en enero de 2020, donde casi no se escuchaba sobre la pandemia. Se dirigió a Guyana, uno de los pocos países que en ese entonces no requería visa para las personas haitianas. Allí pasó dos meses, luego viajó por tierra a Ecuador, país que comenzó a vivir una devastadora situación de pandemia en marzo de 2020. Cruzó la frontera por un paso ilegal

*Uno de los principales factores que han marcado la migración y desplazamiento femenino han sido las violencias imperantes en esta región*

y estuvo varada en Quito casi por dos años. Sus ahorros se agotaron rápidamente y tuvo que asumir trabajos precarios para sobrevivir. En diciembre de 2021 viajó al norte, aprovechando que algunos familiares viajaban por la misma ruta, y cruzó Colombia y Panamá hasta Costa Rica. Llegó a San José a principios de abril de 2022 y planeaba quedarse allí hasta que tuviera suficiente dinero para continuar su viaje. La transfobia, la aporofobia (rechazo a los pobres), la xenofobia y la violencia directa vivida en su hogar y durante su viaje le han dejado cicatrices mentales y físicas. Sin embargo, estos también son signos de su resistencia frente a la precariedad, la degradación ambiental, la exclusión y las violencias y, en última instancia, subrayan su búsqueda de localización, pertenencia y dignidad humana.

Este artículo pretende, por tanto, visibilizar los retos y luchas de mujeres diversas en condición de movilidad humana que transitan por las Américas rumbo a la frontera Sur de los Estados Unidos; a muchas de las cuales tuve la oportunidad de entrevistar en su paso por Costa Rica en estancias que se prolongaron debido a la pandemia. A pesar de que utilizo extractos de sus historias de vida, este artículo es más una reflexión teórica sobre las condiciones estructurales y relaciones que marcaron sus trayectos migratorios. Asimismo, el artículo recoge experiencias y datos sobre aquellas mujeres que han sido desplazadas por el cambio climático en diversas zonas del corredor seco centroamericano. Si bien uno de los principales factores que han marcado la migración y desplazamiento femenino han sido las violencias imperantes en esta región (altas tasas de feminicidio, crimen organizado y trata, violencia doméstica y falta de medios de subsistencia, entre otras), el cambio climático y los fenómenos ambientales derivados del mismo (como sequías prolongadas, escasez de agua, suelos poco productivos y huracanes, entre otros), han hecho que miles de mujeres abandonen voluntaria o involuntariamente sus comunidades de origen. De ahí la importancia de tener una mirada más holística sobre los diferentes factores que influyen en la decisión de migrar o en su desplazamiento forzado.

Asumir una mirada interseccional (Crenshaw, 1991) permite una comprensión más matizada sobre las experiencias y desafíos que muchas de estas mujeres experimentan debido a las diversas formas de opresión y discriminación que se entrelazan y refuerzan mutuamente (por ser mujeres, pobres, sin documentación, de diversa orientación sexual, étnicamente diferentes, de edades diversas, status migratorio (ir)regular, entre otras características) y que marcan profundamente sus trayectos migratorios y de desplazamiento. Parto de una conceptualización de la movilidad humana como un *continuum* entre proactividad y reactividad, donde la agencia de estas mujeres, así como los factores estructurales y sistémicos determinan su lugar en este espectro. Así, dejar su lugar de origen puede ser una

decisión racional y planificada para muchas mujeres o el resultado de un evento catastrófico, crisis o pánico. Esta concepción más fluida de las motivaciones para la movilidad humana nos permite no encasillar a estas mujeres en la taxonomía tradicional de la persona migrante (trabajador migrante frente a desplazado forzado) sino reconocer sus agencias y sus interacciones con contextos específicos (económicos, sociales y culturales). Esta fluidez nos permite reconocer la complejidad de las experiencias de movilidad humana y no aislarlas como categorías separadas y mutuamente excluyentes.

Así, este texto inicia con un breve análisis social del contexto centroamericano, enfocándose en los factores estructurales que originan y sostienen las violencias, así como los desafíos experimentados por los grupos y colectivos de mujeres migrantes en esta región. Haciendo uso de una perspectiva interseccional, este artículo apunta a la importancia cada vez más creciente que tiene el cambio climático como un elemento adicional que influye en la movilidad de mujeres en y a través de la región centroamericana. Posteriormente, el texto presenta una discusión de procesos de discriminación interseccional y estructural experimentados por las mujeres migrantes y desplazadas, que se agudizaron durante la pandemia debido a la securitización de las políticas migratorias y a las violencias. Finalmente, este artículo concibe y discute los procesos de movilidad humana como formas de resistencia, en donde las mujeres migrantes y desplazadas, problematizan las interpretaciones hegemónicas sobre el refugio y la migración. Estas mujeres diversas van fabricando espacios de 'activismo en marcha' y exigiendo respeto a sus derechos tanto a la libre movilidad y a la búsqueda de asilo, cuanto a tener acceso a una vida digna; de esta manera, visibilizando su agencia y proponiendo e interpelando a los estados y gobiernos a su paso.

El presente texto se enmarca en un esfuerzo de investigación mayor que llevo a cabo por explorar los vínculos entre la movilidad humana con mirada interseccional en la región centroamericana durante la pandemia del Covid-19. Así, este artículo hace uso de fuentes secundarias para recabar información valiosa sobre los flujos migratorios de mujeres (en su diversidad) en la región, así como fuentes primarias.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Entre mayo y julio 2022, realicé una aproximación etnográfica en varios de los albergues que acogen a las personas migrantes y refugiadas en San José y Upala (Costa Rica) y que fueron puntos claves de apoyo durante los periodos de confinamiento forzado debido a la pandemia del Covid-19 (especialmente en la segunda mitad del 2020 y el 2021). A través de un proceso de consentimiento informado, llevé a cabo 7 entrevistas semiestructuradas a personas extranjeras, quienes transitaban por el país con el objetivo de alcanzar la frontera México-Estados Unidos para solicitar asilo en este país. La mayoría de estas personas me compartieron experiencias de discriminación debido a su orientación y expresión sexual, y de persecución en sus países de origen y violencia. Debido a su condición de tránsito irregular por Costa Rica y a la naturaleza sensible de la información compartida, sus aportes a este texto aparecen bajo seudónimos, los mismos que fueron escogidos por las personas entrevistadas con el fin de asegurar su anonimato y la confidencialidad de la información suministrada. Agradezco a cada persona entrevistada por su generoso aporte.

## **Aproximaciones teóricas a la movilidad humana con enfoque de género en Centroamérica**

*Asumir una mirada interseccional permite una comprensión más matizada sobre las experiencias y desafíos que muchas mujeres experimentan debido a las diversas formas de opresión y discriminación que se entrelazan y refuerzan mutuamente y que marcan profundamente sus trayectos migratorios y de desplazamiento*

Los procesos de movilidad humana, la identidad de género (así como la orientación y expresión sexual de las personas) y sus experiencias en el lugar de origen, en tránsito y en destino (y retorno) marcan profundamente sus trayectorias migratorias (desde la decisión misma de emprender un viaje, hasta los desafíos encontrados en su camino y las oportunidades de integración y en destino). Sin embargo, como señala Mole (2021), no podemos desconocer que los procesos de movilidad humana también pueden influir y transformar la identidad y las relaciones de género de las personas migrantes y desplazadas. Así, nos encontramos ante una relación entre migración, género y sexualidad de carácter más simbiótica que exclusiva.

Varias teorías emergieron en la década de los ochenta y noventa para explicar la llamada “feminización de la migración” (Morokvasic, 1984) en un esfuerzo por visibilizar los flujos migratorios de mujeres que habían estado relegados desde la óptica de los estudios migratorios. Autores como Ehrenreich y Hochschild (2002), Parreñas (2001) y Sassen (2000), entre otros enfatizaron las inequidades de la economía mundial y la globalización como motores de la migración femenina, apuntando al trabajo de cuidado como mayor impulsor de movilidad de las mujeres. Por su parte, Mahler y Pessar (2001 y 2003), refirieron la existencia de redes transnacionales como elementos facilitadores de procesos migratorios de mujeres principalmente hacia el llamado “norte global”. En la región centroamericana, varios estudios han explorado la relación entre migración femenina y cuidados (Ortega, 2015; Rajo et al. 2020), tomando como punto de partida la demanda de trabajo femenino en países desarrollados y la economía familiar como elementos impulsores de movilidad. Sin embargo, los abordajes teóricos que vinculan la migración/desplazamiento de mujeres a consecuencia de las dinámicas de violencia en los diferentes países de Centroamérica se multiplicaron en las últimas dos décadas. Autores como Asakura y Falcon (2016), Loria (2021) y Willers (2016), entre otros, han buscado profundizar en las causas enraizadas de las violencias contra las mujeres en la región centroamericana que las expulsan de sus comunidades o las llevan a migrar voluntariamente.

Por su parte, los enfoques feministas (Truong et al., 2014; Amelina y Lutz, 2019; Anthias et al., 2013, entre otros) resaltan la centralidad del poder, enfatizando la convergencia de múltiples formas de opresión social (género, raza, sexualidad, nacionalidad, estatus legal y clase, entre otros) en los procesos migratorios y de desplazamiento de las mujeres. Así, priorizan una aproximación más sistémica en donde se analizan el contexto de origen, las experiencias de opre-

sión y discriminación, las condiciones socioeconómicas existentes, y las prácticas de integración en destino. Esto nos permite tener una visión más integral sobre las trayectorias migratorias y los diversos elementos que influyen y confluyen en estos espacios y que, en muchos casos contribuyen a ahondar la vulnerabilidad de las mujeres migrantes.

De igual forma, los movimientos migratorios y de desplazamiento de mujeres centroamericanas vinculados con factores ambientales y al cambio climático han ido en aumento en la última década. La teoría de la vulnerabilidad ambiental (Tacoli, 2009) por ejemplo, sostiene que las mujeres que habitan áreas que experimentan degradación ambiental buscan migrar como mecanismo de supervivencia si no logran adaptarse (Black et al., 2011). A este enfoque se le suma la teoría de la movilidad ambiental (McLeman y Smith, 2006), en donde la migración es una estrategia de adaptación al cambio climático, gracias a la cual, poblaciones e individuos escaparían de las zonas afectadas para buscar otro ecosistema. El enfoque de justicia climática (Biermann y Boas, 2010) responsabiliza a actores estatales y corporaciones emisoras de gases de efecto invernadero como causantes de la degradación ambiental y del cambio climático. Bajo esta visión, los movimientos migratorios son una respuesta a esta dinámica y, por tanto, deben recibir alguna forma de reparación (por ejemplo, el acceso a territorios y ecosistemas más favorables). Finalmente, la perspectiva crítica y decolonial enfatiza el rol de las elites en la apropiación de recursos (entre estos, la tierra), que relegaría a pobladores rurales hacia zonas con poca irrigación, suelos pobres, áridos y vulnerables a desastres. Esto llevaría a muchas personas a migrar hacia zonas urbanas o a cruzar fronteras en busca de oportunidades para sobrevivir (Hawkins y Murillo, 2018; Fiddian-Qasmiyeh, 2018).

Como mencioné anteriormente, este artículo entiende las dinámicas migratorias y de desplazamiento de mujeres en Centroamérica desde una mirada interseccional, en donde diversos factores interconectados (como las violencias, la falta de medios de subsistencia, el cambio climático, y las practicas neocoloniales) contribuyen a sostener y perpetuar las inequidades estructurales que las desplazan o motivan a migrar. La movilidad femenina se conceptualiza entonces como un espacio de negociación identitario en donde su género, sexualidad, nacionalidad, etnicidad, estatus legal, etc. entran en una relación dialógica y muchas veces contestataria (Varela, 2017) con las políticas y prácticas migratorias de los estados que pueden reforzar formas de desigualdad y violencia.

Otro concepto clave para entender los procesos de movilidad humana es el de la securitización, entendida como la capacidad de los estados, grupos hegemónicos, medios de comunicación y de la





*Durante la pandemia, la securitización estatal de las fronteras se exacerbó para frenar el contagio, añadiendo así mayor complejidad al ya difícil escenario de transitar fronteras y territorios en un cuerpo femenino y diverso*

opinión pública de fabricar “amenazas” que atentan contra el poder hegemónico y el ‘orden público’ (Waever et al., 1993; Buzan et al., 1998). En el caso de la movilidad humana, este fenómeno no constituye una amenaza *per se* a la estabilidad de los estados y sociedades. Sin embargo, los actores hegemónicos (estatales y no estatales) y de opinión, la convierten en un problema de seguridad pública al construir una narrativa de seguridad en torno a ésta. Eroukhmanoff (2018) y d’Appollonia (2015) señalan algunos aspectos típicos de las medidas de securitización migratoria que incluyen: la introducción de controles fronterizos restrictivos destinados a combatir el terrorismo, acompañados de aquellos destinados a frenar los flujos migratorios irregulares o la formulación de políticas de “integración” de las minorías que buscan más su asimilación como un remedio ante la “amenaza”.

Durante la pandemia del Covid-19, la securitización estatal de las fronteras se exacerbó como una estrategia que pretendía frenar el contagio, añadiendo así mayor complejidad al ya difícil escenario de transitar fronteras y territorios en un cuerpo femenino y diverso. Siguiendo a Winton (2019) y a los testimonios de mujeres migrantes/desplazadas entrevistadas, podemos decir que sus historias de vida comprenden una serie de negociaciones con las limitaciones estructurales que amenazan su propia existencia. Dejan en evidencia el abandono y la falta de compromiso de los estados y de la comunidad internacional por cumplir con compromisos internacionales básicos como el respeto a los derechos humanos y la protección de las personas que huyen en busca de asilo.

### **El panorama previo a la pandemia para las mujeres migrantes y desplazadas en Centroamérica**

La situación de las mujeres migrantes y desplazadas en el Corredor Centroamericano ha estado marcada por un cúmulo de violencias (estructural, cultural y directa) (Galtung, 2003), que se alimentan, sostienen y refuerzan entre sí. En este sentido, resulta relevante, introducir el concepto de “violencia como un continuum” planteado por Kelly (1988) para explicar la violencia sexual y de género no como un hecho aislado sino incrustado en un sistema que la normaliza, la acepta y la justifica. Así, al aplicar esta noción al contexto de la movilidad humana, vemos que las violencias que experimentan las mujeres migrantes y desplazadas durante sus trayectos migratorios son el cúmulo de dinámicas económicas, políticas y sociales que se entrelazan y que, en muchas ocasiones, perpetúan su subordinación y exclusión. Varela (2017) hace referencia a una “trinidad perversa” de violencias que promueven la “fuga estratégica de las mujeres que

intentan resistir la violencia del capitalismo y la pobreza, la violencia directa y patriarcal en sus entornos y la estructural representada por un Estado inoperante que, en lugar de protegerlas, infringe sus derechos.” Aquí la “fuga” estratégica de la que habla Varela (2017) se entiende como un mecanismo de sobrevivencia y resistencia que permitiría a las mujeres centroamericanas sobrevivir en entorno menos agrestes.

Según el ACNUR (2020), entre 2018-2019 se dio un incremento en un 27% en el número de mujeres procedentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y México que solicitaron asilo en los Estados Unidos. En el caso de Honduras, hubo un incremento de un 58% en el número de mujeres que solicitaron asilo en este mismo período. Adicionalmente, UNODC (2022) y MundoSur (2022) señalan a Honduras como el país centroamericano más violento para las mujeres, registrando una tasa de 2.4 feminicidios (por cada 100,000 habitantes) solo en el primer semestre de 2022. De igual forma, la irregularidad que acompaña los trayectos migratorios y de desplazamiento de muchas de estas mujeres las pone en riesgo de caer en redes de trata y tráfico de personas. Según la OIM (2020) solamente durante el primer semestre de 2020, un total de 371 mujeres y niñas fueron identificadas como posibles víctimas de trata en México, El Salvador, Guatemala y Honduras. En lo que respecta al desplazamiento interno de mujeres y niñas, el Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) (2020) estimó que 95.000 mujeres y niñas habían sido desplazadas internamente debido a un conflicto violento, mientras que 122,000 niñas y mujeres guatemaltecas habrían corrido la misma suerte en el 2018.

En definitiva, estas cifras nos remiten a entornos tremendamente violentos que estarían empujando a miles de mujeres y niñas centroamericanas a migrar y desplazarse principalmente hacia los Estados Unidos, pero también hacia países vecinos como Costa Rica, Panamá y Belice (OIM, 2020). Adicionalmente, el IDMC (2020b), reporta que entre el 2008 y el 2019, se estima que 6.5 millones de centroamericanos habían sido desplazados debido a huracanes, inundaciones y sequías en esta región. En particular, la temporada de huracanes 2020 (con los embates de los huracanes Eta e Iota que azotaron Nicaragua, Guatemala y Honduras en noviembre de 2020), incrementaron exponencialmente el número de desplazados internos. Así, en Honduras de 396 personas desplazadas en el 2019, se llegó a casi un millón (936.071) de personas desplazadas principalmente por estas tormentas, o sea, una de cada diez personas en el país. Una situación similar se vivió en Nicaragua y Guatemala, donde estas tormentas e inundaciones elevaron el número de desplazados internos a 250.000 personas y 311.000 respectivamente (IDMC 2021) en mismo periodo.

*Hay varios países centroamericanos donde ser mujer en situación de movilidad implica carecer de derechos civiles y experimentar odio, discriminación, marginación económica, social y política y, en el fondo, violencia*

Por otra parte, la criminalización de las identidades migrantes no es algo nuevo. Hay varios países centroamericanos donde ser mujer en situación de movilidad implica carecer de derechos civiles y experimentar odio, discriminación, marginación económica, social y política y, en el fondo, violencia. Por ejemplo, en el caso de mujeres trans y miembros de la comunidad LGBTQI+, las condiciones de su marginalización se exacerban (Rojas, 2019). A pesar de que Panamá despenalizó la homosexualidad en 2008, el matrimonio entre personas del mismo sexo aún no está permitido, lo que dificulta que las parejas del mismo sexo accedan a derechos económicos y políticos, como declarar impuestos en forma conjunta, acceder a crédito y la seguridad social, y heredar propiedad, entre otros (ILGA, 2020). Una situación similar se puede encontrar en El Salvador, donde cualquier diferencia que pueda existir entre la expresión de género y la identidad legal (como se indica en las cédulas de identidad nacional) es una fuente constante de discriminación para las personas *queer*, especialmente para aquellas que intentan encontrar trabajo o acceder a documentación de viaje (Human Rights Watch & Comcavis Trans, 2022). En Nicaragua, la prolongada crisis política que comenzó en 2018 resultó en la persecución y encarcelamiento de activistas y manifestantes *queer*, lo que condujo a una afluencia masiva de exiliados/as políticos que cruzan a Costa Rica. Por su parte, Honduras y Guatemala aún tienen leyes que prohíben el matrimonio entre personas del mismo sexo, mientras que Costa Rica solo aprobó el matrimonio entre personas del mismo sexo en 2020. Sin embargo, Costa Rica es uno de los pocos países que otorga refugio a las personas debido a un temor fundado de persecución basado en orientación sexual o identidad de género (Gobierno de Costa Rica, Reglamento de Personas Refugiadas N. 36831-G, 2011). La relativa estabilidad social y política del país ha motivado una afluencia de mujeres trans solicitantes de asilo (principalmente de Nicaragua, Honduras y El Salvador) para buscar un refugio seguro en este país.

Sumado a la hostilidad y la discriminación estructural descritas anteriormente, las expresiones de violencia directa e impunidad hacia mujeres y miembros de la comunidad LGBTQI+ continuaron presentes durante la pandemia. Así, México, Honduras, Brasil y Colombia se encuentran entre los países más peligrosos para las personas LGBTQI+. Redes de la sociedad civil como Red Sin Violencia LGBT han documentado más de 370 homicidios de personas *queer* (principalmente mujeres trans) en la región centroamericana tan solo en 2020 (Red Sin Violencia LGBT, 2022). De igual manera, la Red Lésbica Cattrachas, con sede en Tegucigalpa, Honduras, reporta un índice de impunidad del 91 por ciento en los 373 asesinatos de personas LGBTQI+ ocurridos en Honduras entre 2009 y 2020 (Cattrachas, 2021). Si sumamos la violencia cultural y la discriminación a la descrita violencia estructural y directa ya imperante, la mayoría de los

países centroamericanos son lugares muy hostiles para las mujeres y miembros de la comunidad LGBTQI+. Como analizaremos a continuación, la pandemia del Covid-19 no sólo contribuyó a profundizar la exclusión y marginación que ya existía hacia estas comunidades, sino que también produjo formas específicas de marginalidad y violencia hacia las mujeres trans en movilidad que se acentuaron con los cierres de fronteras y otras medidas restrictivas.

### **La discriminación interseccional, las políticas securitizadoras y la pandemia del Covid-19**

La adopción de medidas restrictivas por parte de varios gobiernos centroamericanos (principalmente en nombre de la salud pública) reforzó las desventajas sistémicas que experimentaban al igual que las políticas de securitización de la migración ya existentes complicando el tránsito y acceso a lugares de destino para miles de mujeres migrantes y desplazadas, quienes fueron vistas como amenazas al estado y a las poblaciones. Como Sassen (2017) menciona, la securitización de los movimientos migratorios acarrió una mayor militarización de fronteras y prácticas de exclusión que incrementan la vulnerabilidad de las mujeres migrantes a ser explotadas y abusadas. Esto fue evidente en la frontera sur de los Estados Unidos con la implementación de la orden sanitaria conocida como Título 42 por parte de la Administración Trump en marzo 2020. La misma facilitó la expulsión discrecional de mujeres y niñas centroamericanas que buscaban asilo en esta frontera utilizando la pandemia como una excusa y exacerbando su vulnerabilidad a la violencia e inclusive deportándolas hacia El Salvador, Guatemala y Honduras (Human Rights Watch, 2021).

Así, el transitar fronteras en cuerpos femeninos y diversos implica una mayor exposición a diversos tipos de violencias (física, cultural y estructural), a la discriminación (Luft & Busby, 2020) y al irrespeto de derechos básicos de las mujeres migrantes y sus descendientes (Sánchez-Soto & Ansolabehere, 2021; Lischer, 2021). En el caso de mujeres trans, varios países de la región, como Honduras y Panamá (y Colombia y Perú en Sudamérica) limitaron la circulación de personas por género, permitiendo únicamente la circulación de hombres y mujeres en días alternos de la semana y otorgando a la policía la potestad de confirmar el género de una persona en base a su documentación oficial. Esto generó episodios de discriminación y represión policial contra mujeres migrantes/refugiadas trans, quienes no habrían podido cambiar el género registrado en sus documentos de identificación (ya sea por falta de recursos o porque las leyes de sus países de origen no lo permiten) (Red Latinoamericana y del Caribe de Personas Trans, 2020). Estas “cuarentenas por género” impidie-

*La violencia sexual y de género que afecta a las mujeres migrantes y desplazadas debe entenderse como un continuo, ya que no solo actúa como uno de los motores para su desplazamiento, sino que también acompaña a estas mujeres durante las diferentes etapas de sus trayectos migratorios*

ron, por ejemplo, que las mujeres migrantes/refugiadas trans accedieran a servicios esenciales de salud y asistencia humanitaria en zonas fronterizas y ciudades de tránsito, donde se vieron obligadas a permanecer en condiciones muy precarias.

Como mencioné anteriormente, la violencia sexual y de género que afecta a las mujeres migrantes/desplazadas debe entenderse como un continuo, ya que no solo actúa como uno de los motores para su desplazamiento, sino que también acompaña a estas mujeres durante las diferentes etapas de sus trayectos migratorios. Una combinación de factores económicos, sociales, culturales y de salud ha expuesto a las mujeres migrantes/desplazadas, en particular a las mujeres trans, a un riesgo mayor de ser víctimas de tráfico y trata de personas y explotación sexual (UNESCO & COPRED, 2021).

Johanna, una mujer transgénero de San Pedro Sula, Honduras, quien se unió a una caravana de migrantes en 2017 solo para ser deportada a su ciudad natal dos años después, compartió su historia con nosotras. Mencionó que la pandemia desencadenó la pérdida de su trabajo como peluquera y la expuso a trabajos informales precarios y peligrosos, donde se convirtió en blanco de las mafias callejeras. Antes de llegar a Costa Rica, sufrió varios episodios de abuso verbal, físico y sexual por parte de sus empleadores que la impulsaron a tomar la decisión de migrar. A través de varios amigos, supo que en Costa Rica tendría la oportunidad de solicitar la condición de refugiada y también tendría la posibilidad de cambiar el marcador de género en su cédula de identidad, gracias al Decreto Ejecutivo N.º 41173-MP, promulgado en este país en 2018. Se siente relativamente segura en Costa Rica, aunque persiste el estigma, el aislamiento social y la discriminación. En su opinión, la pandemia, con sus penurias económicas, ha contribuido a profundizar la xenofobia que enfrenta en su lucha diaria por la supervivencia (Entrevista # 2).

La amenaza del Covid-19 para las mujeres migrantes y desplazadas fue muy significativa. Incluso cuando estas personas tuvieron acceso a albergues, el hacinamiento y la falta de acceso a atención médica aumentan el riesgo de contraer el COVID-19 (Martin III, 2020). En el caso de personas migrantes/solicitantes de asilo seropositivas (HIV), experimentaron riesgos aún mayores en esta situación, ya que estaban inmunocomprometidas (Jordan, 2011). De igual forma, muchas mujeres trans no pudieron recibir los tratamientos hormonales que necesitan (Sánchez, 2016). Un desafío adicional fue el poco acceso a servicios de salud reproductiva. Según varias organizaciones de apoyo a mujeres y personas LGBTQI+ en Costa Rica, esto se debió a la poca disponibilidad de citas debido al Covid-19, la discriminación o la falta de documentación adecuada (Refugees International e IRCA CASABIERTA, 2022).

## **Desafiando el régimen fronterizo tradicional: Un viaje de resistencia, solidaridad y resiliencia**

Una de las formas más visibles de resiliencia y resistencia a la precariedad, al autoritarismo, las violencias, la discriminación y al deterioro ambiental son las caravanas de migrantes que comenzaron en 2011 (con la Caravana de Madres Centroamericanas en busca de sus familiares perdidos) y que continuaron incluso durante la pandemia. Varela (2017) apunta a las caravanas como mecanismos de “fuga” estratégica y de resistencia contra una triple violencia: del Estado, del mercado y del patriarcado.

Resulta difícil determinar de manera certera la composición demográfica de las caravanas, pues esto depende de diferentes factores en origen (violencias, redes, fondos, organización, etc.). Sin embargo, es evidente su naturaleza colectiva y familiar que las ha convertido en el principal mecanismo (irregular) de reunificación familiar transnacional. Según la Comisión de Mujeres Refugiadas (2019), el 70% de los miembros de la caravana centroamericana del 2018 eran mujeres y niños/as, que se encontraban expuestas a violencia y la explotación sexual. Por su parte, UNFPA (2018) mencionó que aproximadamente un 40% de mujeres integraban la misma caravana de 2018. Esto denota la difícil tarea de cuantificar y analizar estos flujos migratorios.

Durante la pandemia del Covid-19, a pesar de las cuarentenas forzadas y los cierres de fronteras en la región centroamericana, las “caravanas migrantes” continuaron. Dos partieron desde Honduras en septiembre y diciembre de 2020, con miles de individuos uniéndose a estos movimientos colectivos (Arreola, 2021). La primera caravana no traspasó la frontera guatemalteca ya que fue desmantelada por la fuerza tras el “estado de prevención” impuesto por el gobierno en siete departamentos fronterizos como medida para disolver aglomeraciones (Arreola, 2021b). Posteriormente, el gobierno guatemalteco exigió una prueba negativa de coronavirus para permitir la entrada. Así, “razones de salud” fueron las justificaciones alegadas para deportar a más de 3.500 migrantes hondureños en los últimos meses de 2020 (Torre, 2021).

Las caravanas de migrantes también han encontrado otras respuestas adversas de los gobiernos. Por ejemplo, el gobierno mexicano militarizó la frontera sur para evitar el paso irregular de personas centroamericanas. Organizaciones de derechos humanos de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Honduras y Panamá han documentado una dura represión estatal y han denunciado el uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades fronterizas mexicanas (Procuraduría de los Derechos Humanos, 2021).



Las personas migrantes y desplazadas LGBTQI+ (principalmente mujeres trans y hombres gay) también se organizaron para formar la caravana “Rainbow 17” que llegó a la frontera entre Estados Unidos y México en agosto de 2017. Sus miembros usaron su visibilidad para atraer la atención de organizaciones y activistas de derechos humanos a lo largo de la ruta, para prevenir los abusos y la discriminación de las autoridades nacionales y las organizaciones criminales. Si bien esta caravana no fue representativa en términos de números, a través de su visibilidad desafió la securitización estatal de las fronteras y las prácticas patriarcales y neoliberales de exclusión que dañan a las comunidades *queer* y las mantienen al margen del estado y la sociedad (Zecena, 2019). Al mismo tiempo, caravanas como “Rainbow 17” también desafían las (in)movilidades sociales y la inseguridad, ya que es en este espacio colectivo donde las personas migrantes y desplazadas también experimentan cierta seguridad, solidaridad y pertenencia.

*Las redes transnacionales de apoyo a las personas migrantes desempeñan un papel esencial en la prestación de apoyo emocional y financiero a las mujeres en movilidad y sus familias*

Las caravanas al ser altamente visibles representan un claro llamado a un escrutinio colectivo de los sistemas de violencia e impunidad en la securitización de fronteras no sólo entre los países centroamericanos, México y Estados Unidos, sino globalmente. Su visibilidad no sólo ha desafiado la naturaleza tradicionalmente invisible de las personas migrantes y desplazadas centroamericanas, sino también la noción común de que los “migrantes” son típicamente hombres, cuando su composición denota una participación diversa que incluye mujeres, niños/as, adultos mayores, y personas con discapacidades, entre otros.

Si bien los procesos de exclusión y marginación fueron evidentes durante la pandemia, las personas migrantes y desplazadas encontraron espacios de participación a través de su activismo y redes sociales para ejercer su agencia, exigir a los gobiernos respeto por el derecho a buscar asilo y movilización y vivir con dignidad (Varela & McLean, 2019). Las redes transnacionales de apoyo a las personas migrantes desempeñan un papel esencial en la prestación de apoyo emocional y financiero a las mujeres en movilidad y sus familias. Como señala Valenzuela (2020), una fuente clave de resiliencia para estas personas radica en el papel que juegan estas redes como “familias elegidas”, como estrategias de autocuidado de las mujeres migrantes y sus descendientes, y como espacios de apoyo y aceptación de su diversidad cultural, étnica y racial, de género, nacionalidad y clase, entre otras.

## Conclusiones y recomendaciones

La violencia, la discriminación y el cambio climático y sus efectos en el Corredor Centroamericano impulsan la migración y el desplazamiento de las mujeres de esta región hacia países considerados “seguros”. Estados Unidos y Costa Rica ofrecen refugios potenciales para muchas mujeres en su lucha por evitar la impunidad, la inseguridad y la precariedad a las que se enfrentan en su cotidianidad. En el caso de las mujeres trans y personas LGBTQI+, su supervivencia continúa en espacios heteronormativos y cisnormativos en sus países de origen, tránsito y destino, y los métodos que utilizan para navegar por estos espacios, constituyen en sí mismas formas de resistencia.

La movilidad de las mujeres centroamericanas pre y post pandemia, puede entenderse como una negociación constante entre oportunidades y opresiones a lo largo de las rutas por las que transitan. Mientras migran y las desplazan, ellas no sólo conviven con el trauma duradero de las dinámicas violentas de su país de origen, sino que también experimentan discriminación y violencias (sexual, psicológica y física) a lo largo del trayecto migratorio.

En este breve artículo he tratado de delinear algunas de las formas en que las mujeres migrantes y desplazadas centroamericanas resisten, rechazan y cuestionan los procesos de exclusión, marginación y precarización que motivaron su desplazamiento, así como las violencias estructurales y directas, pero también la subjetividad política y las luchas que afrontan cuando intentan regularizarse. Las formas de acción colectiva establecidas por las redes de apoyo y expuestas por las caravanas les han permitido resistir, en cierta medida, la discriminación, precariedad y violencia que se han visto exacerbadas por las políticas estatales implementadas durante la pandemia del Covid-19.

En este sentido, resulta imperativo entender las causas enraizadas que provocan su desplazamiento (sean estas de índole económico, cultural o ambiental) y abordarlas adecuadamente, así como lograr un mejor entendimiento de las razones individuales o colectivas que influyen en su decisión de migrar.

Adicionalmente, es crucial introducir un cambio sistémico a través de la implementación de políticas y regímenes migratorios más sensibles al género, que incorporen, por ejemplo, las preocupaciones y necesidades específicas de las mujeres migrantes centroamericanas en cuanto a su seguridad y otros aspectos vitales para su interseccionalidad. La creación de mecanismos equitativos, inclusivos y responsables que faciliten el movimiento regular de las mujeres migrantes y desplazadas y que faciliten así su integración y pertenencia. En el centro de este quehacer se encuentra el tomar las acciones oportu-



nas para eliminar la violencia de género y la discriminación que muchas de las mujeres y niñas migrantes enfrentan, garantizando así la protección de su vida y sus derechos.

## Referencias bibliográficas

ACNUR. (2020). *Women on the run*. Disponible en: <https://www.unhcr.org/publications/operations/5fc1bcbc4/women-run.html>

Amelina, A., & Lutz, H. (2019). *Gender and migration. Transnational and intersectional prospects*. Routledge.

Anthias, F., Kontos, M., & Morokvacic-Müller, M. (Eds.). (2013). *Paradoxes of Integration: Female migrants in Europe*. Springer.

Arreola, D. (2021). "Cronología Covid-19 y Migración". *Observatorio de Legislación y Política Migratoria*. El Colegio de la Frontera Norte. México.

Arreola, D. (2021b). "Cronología. Caravana Centroamericana 2021". *Observatorio de Legislación y Política Migratoria*. El Colegio de la Frontera Norte. México. <https://observatoriocolef.org/infograficos/cronologia-caravanas-centroamericanas-2021/>

Asakura, H., & Falcón, M. T. (2016). "Migración femenina centroamericana y violencia de género: pesadilla sin límites". *Zona Franca*, 21, 74-85.

Biermann, F., & Boas, I. (2010). "Preparing for a warmer world: Towards a global governance system to protect climate refugees." *Global Environmental Politics*, 10(1), 60-88.

Black, R., Adger, W. N., Arnell, N. W., Dercon, S., Geddes, A., & Thomas, D. S. (2011). *Migration, environment and climate change: Assessing the evidence*. United Nations Development Programme.

Buzan, B., Waever, O. & de Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO.

Catrachas. (2021). *Informe sobre muertes violentas de la comunidad LGTTBI 2009-2021*. Tegucigalpa. Disponible en: <https://www.catrachas.org/files/ugd/b262b8bb0bc441db7e442b9eefe1a1de1b8b62.pdf>

Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno – IDMC. (2020). *Women and girls in internal displacement*. Retrieved from <https://www.internal-displacement.org/publications/202003-twice-invisible-internally-displaced-women.pdf>

Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno – IDMC. (2020b). *Global Report on Internal Displacement 2020*. Disponible en: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2020-IDMC-global-report-internal-displacement-2020.pdf>

Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno – IDMC. (2021). *Displacement Data – Country profile*. Disponible en: <https://www.internal-displacement.org/countries/nicaragua>

Comisión de Mujeres Refugiadas. (2019). *Women and children fleeing violence in Central America: A neglected humanitarian crisis*. Disponible en: <https://www.womensrefugeecommission.org/wp-content/uploads/2019/04/Central-America-Report-2019.pdf>

Crenshaw, K. W. (1990). "Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color." *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299.

d'Appollonia, A. C. (2015). "The Securitization of Immigration and Integration Governance." In *Migrant Mobilization and Securitization in the US and Europe*. NYU Press, New York. DOI: [https://doi.org/10.1057/9781137388056\\_2](https://doi.org/10.1057/9781137388056_2)

Ehrenreich, R., & Hochschild, A. R. (2002). *Global woman: Nannies, maids, and sex workers in the new economy*. Metropolitan Books.

Fiddian-Qasmiyeh, E. (2018). "Introduction: Refugee and forced migration studies in Global South perspectives." In E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, & N. Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (pp. 1-23). Oxford University Press

Galtung, J. (2003). "Violencia estructural". *Publicaciones Red Gernika*. Retrieved from <https://www.gernikagoratzu.org/portfolio-item/violencia-cultural-galtung/>

Government of Costa Rica. (2011). *Reglamento de Personas Refugiadas N°36831-G*. San José. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8171.pdf>

Hawkins, R. L., & Murillo, M. (2018). "Climate change, migration, and intersectionality in Central America and Mexico." *Gender & Society*, 32(2), 216-242.

Human Rights Watch. (2021). US: *Biden Should End Title 42 Border Expulsions*. Disponible en <https://www.hrw.org/news/2021/01/19/us-biden-should-end-title-42-border-expulsions>

Human Rights Watch & Comcavis Trans. (2022). *Solo queremos salir adelante. Necesidad de reconocimiento legal de la identidad de género en El Salvador*. New York [https://www.hrw.org/sites/default/files/media\\_2022/07/elsalvador0722sp\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2022/07/elsalvador0722sp_web.pdf)

ILGA. (2020). *State-Sponsored Homophobia 2020: Global Legislation Overview Update*. Geneva. Disponible en ENG-CovArtboard 1 (ilga.org)

ILGA World. (2020b). *Trans Legal Mapping Report 2019: Recognition before the law*. Geneva. Disponible en TLMR2019-EN (ilga.org)

International Organization for Migration - IOM. (2022). *Migrant Inclusion in Covid-19 Vaccination Deployment*. Disponible en: <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/documents/iom-vaccine-inclusion-mapping-global-march-2022-external-final.pdf>

Kelly, L. (1988). *Surviving Sexual Violence*. Polity Press.

Loria, M. (2021). "Mujeres migrantes centroamericanas y el reto de la violencia de género". *Revista Estudios*, (42), junio-noviembre 2021. ISSN 1659-3316.

Madrigal Rajo, L. J. y Tejeda Guardado, W. (2020). "Hombres de cuidado en emergencia! Los Cuidados y masculinidades en el actual contexto COVID-19 en Centroamérica", *Revista Punto Género*, (13), pp. 109– 130. Doi: 10.5354/0719-0417.2020.58196.

Mahler, S.J. y Pessar, P.R. (2001). "Gender Matters: Ethnographers Bring Gender from the Periphery Toward the Core of Migration Studies." *International Migration Review* 35(3): 895-925.

Mahler, S.J. y Pessar, P.R. (2001b). "Gendered geographies of power: Analyzing gender across transnational spaces." *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 7(4), 441–459.

Martin III, W. (2020). "US asylum shutdown leaves LGBTQ+ people stranded and in danger in Mexico." *The New Humanitarian*. Disponible en <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/08/13/film-Mexico-US-asylum-shutdown-LGBTQ-danger>

McLeman, R. A., & Smit, B. (2006). "Migration as an adaptation to climate change." *Climatic Change*, 76(1-2), 31-53.

Mole, R. (2021). "Introduction: queering migration and asylum." En, Mole, R. (ed), *Queer Migration and Asylum in Europe*. UCL Press.

Morokvasic, M. (1984). "Birds of passage are also women...". *The International Migration Review*, 18(4), 886.

MundoSur. (2022). *Femi(n)icidios bajo la lupa en América Latina y el Caribe: Desafíos para un análisis interseccional*. Disponible en: <https://mundosur.org/wp-content/uploads/2022/11/INFORME-MLF-2022.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones. (2020). *Migration in the Northern Triangle of Central America*. Disponible en: <https://rosanjose.iom.int/sites/default/files/publications/IOM%20Migration%20in%20the%20Northern%20Triangle%20of%20Central%20America.pdf>

Ortega, A. (2015). "La migración de mujeres hondureñas y la crisis de los cuidados". *Revista Nueva Sociedad* No 256, marzo-abril de 2015, ISSN: 0251-3552.

Parreñas, R.S. (2001). *Servants of Globalization: Women, Migration, and Domestic Work*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Presidencia de la República de Costa Rica. (2018). *Decreto Ejecutivo N.º 41173-MP. Adecuación de tramites, documentos y registros al reconocimiento del derecho a la identidad sexual y de género*. San José. <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/ID24-decreto-41173-MP.pdf>

Procuraduría de los Derechos Humanos – Guatemala. (2021). *Pronunciamento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Honduras y Panamá ante el exceso en el uso de la fuerza de las autoridades policiales y militares de Guatemala en contra de caravana de migrantes hondureños en su tránsito. Guatemala*. Disponible en: <https://www.pdh.org.gt/comunicacion/noticias/10-21-pronunciamento-de-las-instituciones-nacionales-de-derechos-humanos-de-guatemala-el-salvador-costa-rica-honduras-y-panama-ante-el-exceso-en-el-uso-de-la-fuerza-de-las-autoridades-policiales-y-militares-de-guatemala-en-contra-de-caravana-de-migrantes-hondurenos-en-su-transito-por-dicho-pais-nos-pronunciamos-de-la-forma-siguiente.html>

Red Latinoamericana y del Caribe de Personas Trans – REDLACTRANS. (2020). *Primer informe sobre las violaciones a los Derechos Humanos de las personas Trans durante la pandemia de COVID-19*. Argentina. [https://issuu.com/redlactrans/docs/primer\\_informe\\_covid19\\_redlactrans](https://issuu.com/redlactrans/docs/primer_informe_covid19_redlactrans)

Red Sin Violencia LGBT. (2022). *Descifrando la violencia en tiempos de cuarentena: Homicidios de lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América Latina y el Caribe 2019-2020*. <https://sinviolencia.lgbt/des-cifrando-la-violencia-en-tiempos-de-cuarentena-2/>

Refugees International & IRCA CASABIERTA. (2022). *Networks of Care for Displaced LGBTQ+ People: How the United States Can Support LGBTQ+-led Organizations in Central America and Mexico*. Refugees International. Washington, DC. <https://www.refugeesinternational.org/reports/2022/1/21/networks-of-care-for-displaced-lgbtq-people-how-the-united-states-can-support-lgbtq-led-organizations-in-central-america-and-mexico>

Rojas, M. (2019). *Desplazamiento forzado y refugio: politización de resistencias de mujeres trans centroamericanas en México*. El Colegio de México.

Sánchez, M. (2016). "Transgender People in Mexico City Resort to Dangerous Unsupervised Procedures." *Global Press Journal*. <https://globalpressjournal.com/americas/mexico/transgender-people-mexico-city-resort-dangerous-unsupervised-procedures/>

Sassen, S. (2017). "La pérdida masiva de hábitat. Nuevas motivaciones para la migración", *Iglesia Viva*, n. 270, 11-38.

Sassen, S. (2000). "Women's burden: Counter-geographies of globalization and the feminization of survival." *Journal of International Affairs*, 53(2), 503-524.

Tacoli, C. (2009). "Crisis ambientales, migración y gobernanza en las zonas urbanas de los países en desarrollo". *Revista Internacional de Sociología*, 67(48), 119-135.

Torre, E. (2021). "Caravanas en tiempos de covid-19: ¿el fin de esta forma de movilidad?". *Nexos, Migraciones Vulnerables y Diversas*. México. <https://migracion.nexos.com.mx/2021/02/caravanas-en-tiempos-de-covid-19-el-fin-de-esta-forma-de-movilidad/>

Truong, T., Gasper, D., Handmaker, J. and Bergh, S. (2018). *Migration, Gender and Social Justice: Perspectives on Human Insecurity*. Springer.

UNESCO & COPRED. (2021). *Movilidad Humana y Covid-19. Una aproximación a la respuesta de los gobiernos locales de América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000376718.locale=en>

UNFPA (2018). *Situational Report - 2018 Central American migrant caravan*. <https://www.unfpa.org/resources/situational-report-2018-central-american-migrant-caravan>

UNODC. (2021). *Covid-19 and the Smuggling of Migrants*. Vienna. <https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/SOM and COVID-19 Publication final EN final.pdf>

UNODC. (2022). *Gender-related killings of women and girls (femicide/feminicide) Global estimates of gender-related killings of women and girls in the private sphere in 2021. Improving data to improve response*. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/briefs/Femicide\\_brief\\_Nov2022.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/briefs/Femicide_brief_Nov2022.pdf)

Valenzuela, J. (2020). "Vulnerabilidad y resiliencia de migrantes centroamericanos LGB TQ en movilidad por México". *El Colegio de la Frontera Norte - México*. Disponible en: <https://www.colef.mx/posgrado/wp-content/uploads/2020/09/TESIS-Valenzuela-Barreras-Jos%C3%A9-Francisco-MEP.pdf>

Varela, A. (2017). "La trinidad perversa de la que huyen las fugitivas centroamericanas: violencia feminicida, violencia de estado y violencia de mercado". *Debate Feminista*, Volumen 53, pp. 1-17, ISSN 0188-9478, <https://doi.org/10.1016/j.df.2017.02.002>.

Varela, A. & McLean, L. (2019). "Caravanas de migrantes en México: nueva forma de autodefensa y transmigración". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 122, p. 163-185. doi.org/10.24241/rcai.2019.122.2.163

Waeber, O., Buzan, B., Kelstrup, M., & Lamaitre, P. (1993). *Identity, migration and the new security agenda in Europe*. Pinter Publishers.

Willers, S. (2016). "Migración y violencia: las experiencias de mujeres migrantes centroamericanas en tránsito por México". *Sociológica* (México), 31(89), 163-195.

Winton, A. (2019). "'I've got to go somewhere': Queer Displacement in Northern Central America and Southern Mexico." In Güler, A., Shevtsova, M. & Venturi, D. (Eds.), *LGBTI Asylum Seekers and Refugees from a Legal and Political Perspective: Persecution, Asylum, and Integration*. Springer.

Zecena, R. (2019). "Migrating Like a Queen: Visuality and Performance in the Trans Gay Caravan." *Women's Studies Quarterly*, 47(3-4), 99-118.



# Brasil de “Lula 3” y las perspectivas de futuro

*Andrea Ribeiro Hoffmann*

*Profesora de la Universidad Pontificia Católica de Rio de Janeiro*



## **Introducción**

Lula fue elegido por tercera vez presidente de Brasil el 30 de octubre de 2022 con el 50,90% de los votos válidos frente a Jair Bolsonaro, en unas elecciones que no sólo fueron reñidas, sino extremadamente conflictivas, incluyendo la contestación de la seguridad de las urnas electrónicas por parte del entonces presidente. Pocos días después de su investidura, en el 8 de enero de 2023, una manifestación en Brasilia alcanzó proporciones nunca vistas en el país, provocando violencia y destrozos físicos en los edificios del Congreso, del Tribunal Supremo y del Palacio Presidencial. En el momento de escribir este artículo (mayo de 2023) más de 1.000 manifestantes están siendo procesados por el Tribunal Supremo por sus actos antidemocráticos. Además, se está investigando la participación de las Fuerzas Armadas y la Policía Militar, así como del expresidente Bolsonaro y otros miembros de su gobierno, en lo que podría haber sido un intento de golpe de Estado.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cy7pqdn5rdzo>

El contexto doméstico, regional e internacional del inicio del gobierno de "Lula 3" es muy diferente de sus gobiernos anteriores, la ruptura social provocada por el gobierno de Bolsonaro y el surgimiento del bolsonarismo tienen significados materiales y simbólicos complejos, que remiten a discusiones sobre la consolidación democrática del país, las estrategias de desarrollo de las últimas décadas y la propia identidad nacional. Este capítulo aborda estas tres cuestiones desde una perspectiva interdisciplinar basada en fuentes primarias y secundarias, y concluye con reflexiones sobre las perspectivas de futuro, centrándose en el papel del Brasil de Lula en la política regional e internacional.

*El nuevo gobierno de Lula necesita tener un diagnóstico profundo de las transformaciones en curso para poder responder a las expectativas de la población dentro del ciclo electoral, y evitar el retorno de un gobierno de extrema derecha*

### **Consolidación democrática**

El gobierno de Bolsonaro ha mostrado la fragilidad de la democracia brasileña de una forma tal vez nunca imaginada, provocando la primera gran ruptura de la Nueva República, establecida en 1985 y consagrada por la Constitución de 1988. Aunque esta fragilidad está marcada por movimientos pendulares, causados por condiciones estructurales internas como las desigualdades socioeconómicas y la fragilidad de las instituciones (Avritzer 2018), la "coincidencia" de la elección de Bolsonaro con el ascenso de líderes populistas de extrema derecha en países de toda América Latina y del mundo, es notable e incita a reflexionar sobre el peso de los condicionamientos externos y transnacionales de la democracia brasileña (Mudde & Kaltwasser, 2017; Levitsky & Ziblatt, 2018; Sanahuja & Burian, 2020). Estos condicionamientos persisten, y el nuevo gobierno de Lula necesita tener un diagnóstico profundo de las transformaciones en curso para poder responder a las expectativas de la población dentro del ciclo electoral, para evitar el riesgo del retorno de un gobierno de extrema derecha.

El esfuerzo realizado por la Oficina de Transición Gubernamental, publicado en su Informe Final en diciembre de 2022, incluye algunos de estos elementos. En cuanto a la democracia, el Informe presenta el desmantelamiento de las instituciones estatales y sus canales participativos durante el gobierno de Bolsonaro:

“Durante el gobierno Bolsonaro, el esfuerzo colectivo y acumulado para construir un Centro de Gobierno capaz de promover la coordinación en red, responder a las demandas de la sociedad y ofrecer políticas públicas y servicios de calidad a la población del país se vio comprometido. En primer lugar, la exoneración y el devuelva masiva de funcionarios anterior-

mente asignados a la Presidencia resultaron en la reducción de capacidades y en la pérdida del conocimiento acumulado a lo largo de los años. En segundo lugar, la extinción de instancias colegiadas de participación y coordinación de acciones gubernamentales dificultó la cooperación intersectorial en políticas y programas de gobierno. Además, se hizo inviable el proceso de escucha y diálogo con la sociedad civil en la construcción de consensos y soluciones a los problemas públicos. El Centro de Gobierno quedó, por lo tanto, seriamente desorganizado, disminuyendo la capacidad de mando general de la Presidencia sobre sus propias prioridades programáticas, así como la capacidad de coordinación y articulación de las diversas áreas de gobierno. Esto redujo el grado de coherencia intergubernamental -en términos de eficiencia, eficacia y efectividad- y afectó negativamente el desempeño institucional agregado del sector público federal, en particular la entrega efectiva de bienes y servicios públicos a la población” (Oficina de Transición Gubernamental, 2022: 44).

Este desmantelamiento está relacionado con lo que Avritzer & Rennó (2023) definen como la “antipolítica” del gobierno de Bolsonaro, caracterizada por una agenda política antiestatal y antipolítica pública; la negación del espacio político como un espacio de discusiones y negociaciones y su sustitución por una concepción moral de la política y su judicialización; y la creencia en la eficiencia superior de la administración militar. En este sentido, el Informe también destaca que “las políticas de justicia y seguridad pública bajo el gobierno de Bolsonaro han estado marcadas por numerosos retrocesos. En este período, varias veces, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública dejó de lado su papel institucional para ponerse al servicio de los ataques a la democracia y a las instituciones promovidos por el Presidente de la República” (Oficina de Transición Gubernamental, 2022: 46), sacudiendo la relación entre los tres poderes del Estado; “Incluso la relación interinstitucional de estos órganos con el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y el Ministerio Público Federal (MPU) sufrió los mismos problemas” (Oficina de Transición Gubernamental 2022: 47).

Otro ejemplo de retroceso se dio en el área de la transparencia, con la promulgación del “Decreto del Secreto” (Decreto 9.690/2019), que marcó el “retorno del secreto inhibitorio de la transparencia y con el uso indiscriminado e indebido de la protección de datos personales”. El recurso a la imposición del secreto fue utilizado como forma de mantener ocultas las circunstancias vinculadas a la conducta de autoridades y miembros próximos al círculo del poder, bajo el falso pretexto de la protección de la seguridad nacional y de la seguridad del Presidente de la República, de su familia, partidarios y colaboradores directos.” (Decreto 9.690/2019, 48).



Una gran fortaleza del gobierno de Lula es su capacidad de articulación política y el liderazgo de la gran coalición interna que llevó a su victoria electoral, incluyendo sectores de izquierda, centro y derecha, como su vicepresidente y antiguo rival, Geraldo Alckmin. Sin embargo, el fortalecimiento democrático dependerá no sólo de esta capacidad política y de la reanudación de la implementación de políticas públicas adecuadas y de instancias de dialogo con la sociedad civil, sino también de hacer frente a las condiciones económicas y a las profundas transformaciones sociales que afectan a la identidad nacional, factores que se exploran más adelante en las próximas secciones.

### **Estrategias de desarrollo**

*Una gran fortaleza del gobierno de Lula es su capacidad de articulación política y liderazgo de la gran coalición interna que llevó a su victoria electoral*

Brasil está en la periferia del sistema capitalista internacional, y su inserción en la economía mundial se basa en ser exportador de materias primas, principalmente soja, maíz, café, carne de vacuno y pollo, celulosa, petróleo y mineral de hierro, e importador de productos industrializados, aunque también importa fertilizantes y otras materias primas. El país también es históricamente un importador neto de capital y depende de la inversión extranjera para pagar sus deudas internas y externas. Desde la democratización, el país ha alternado gobiernos con perfiles más neoliberales y más desarrollistas, como los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT); el ‘impeachment’ de la presidenta Dilma Rousseff en 2016 marcó el giro más reciente hacia el neoliberalismo, implementado por el gobierno de Temer, su vicepresidente que la sucedió, y profundizado en el gobierno de Bolsonaro (Furtado, 2020; Saad-Filho, 2020).

El Informe de la Oficina de Transición Gubernamental resume la situación económica en 2022 como de “bajo crecimiento, alta inflación, pérdida de poder adquisitivo de los salarios y pérdida de credibilidad del marco fiscal, que culminó en una propuesta poco realista de ley presupuestaria para 2023, incapaz de garantizar la continuidad de las políticas públicas necesarias para asegurar la ciudadanía de la población” (Oficina de Transición Gubernamental, 2022: 31). Otros factores preocupantes señalados son el proceso de desindustrialización y la reducción de la participación de la industria manufacturera en el total de las exportaciones brasileñas, cayendo del 66% en 2016 a cerca del 50% en 2022, aumentando así el perfil asimétrico de su inserción internacional. El informe también señala la privatización ineficiente de los servicios básicos, la reformulación del marco legal para el uso de la tierra con miras a privatizar incluso los territorios de los pueblos indígenas y las comunidades tradicionales. El desmante-

lamiento de las políticas públicas destinadas a la agricultura familiar y otras medidas contribuyeron a que Brasil volviera a figurar en el Mapa del Hambre de la ONU, y a que la pobreza aumentara en un 22,7% de 2020 a 2021 (11,6 millones de personas más), y la pobreza extrema en un 48,2% (5,8 millones de personas más) según los criterios del Banco Mundial. La población en situación de calle aumentó un 38% de 2019 a 2022.<sup>2</sup>

Este diagnóstico también es drástico para el área de medio ambiente y cambio climático: “El gobierno de Bolsonaro ha promovido un desmantelamiento deliberado e ilegal de políticas públicas, marcos regulatorios, espacios de control y participación social, y organismos e instituciones públicas vinculadas a la preservación de los bosques, la biodiversidad, el patrimonio genético y la agenda climática y ambiental. Como resultado, las tasas de deforestación en la Amazonia y el Cerrado alcanzaron picos nunca vistos hace 15 años. Hubo un aumento del 60% de la deforestación en la Amazonia durante el gobierno de Bolsonaro, el mayor aumento porcentual que haya ocurrido en un mandato presidencial, desde que comenzaron las mediciones por satélite en 1988” (Oficina de Transición Gubernamental, 2022: 40). El desmantelamiento del Ministerio de Medio Ambiente y de las políticas ambientales nacionales e internacionales en el gobierno de Bolsonaro y sus graves consecuencias han sido ampliamente analizadas en la literatura y los medios de comunicación; esta área es una prioridad del gobierno de “Lula 3” y existe un amplio consenso en la coalición sobre la necesidad de priorizar esta agenda, incluso si hay desacuerdos sobre el papel del sector privado y los mejores mecanismos para hacer frente al cambio climático e implementar la transición energética.

Ferreira (2023) evalúa positivamente los primeros 100 días del gobierno “Lula 3” destacando la llamada “revocación”, es decir, la revocación de varias de las políticas ambientales de Bolsonaro el día de la asunción de Lula que incluyeron: la reanudación del Fondo Amazonia (Decreto nº 11.368); la revocación de la pequeña minería (Decreto nº 11.369); la ampliación de la participación social a partir de un nuevo reglamento de Conama; y el combate a la deforestación (Decreto nº 11.367). Entre las iniciativas relevantes para combatir la deforestación se encuentran la creación de la Comisión Interministerial Permanente para la Prevención y el Control de la Deforestación, y los Planes de Acción para la Prevención y el Control de la Deforestación en la Amazonia Legal, el Cerrado, la Mata Atlántica, la Caatinga, la Pampa y el Pantanal.

<sup>2</sup> Para datos detallados ver también <https://blogdoibre.fgv.br/posts/120-anos-auge-e-declinio-da-economia-brasileira> Acesso em 08/05/2023.

*La necesidad de reposicionar el lugar de la agricultura en las estrategias de desarrollo genera resistencias, que incluyen el negacionismo climático y el agronegocio*

El marco normativo internacional es evaluado como una base favorable para las acciones del nuevo gobierno por Izabela Teixeira (ex Ministra de Medio Ambiente entre 2010 y 2016, y actual Copresidenta del Panel Internacional sobre Recursos Naturales de ONU Medio Ambiente y miembro del Consejo Asesor de Alto Nivel de ONU-DESA) y Ana Toni (actual Secretaria de Cambio Climático del gobierno Lula), que afirman que aunque persisten las asimetrías internacionales, especialmente en el compromiso con la asignación de recursos: “los ODS, definidos en 2015 y monitoreados anualmente, las reglas del juego climático finalmente acordadas en el Paquete de Glasgow en la Conferencia de las Partes, COP 26, y la esperada conclusión de las nuevas metas de Biodiversidad que vienen en la COP 15 del CDB ofrecen un marco pactado y sólido para la alineación de visiones, hojas de ruta económicas y de financiamiento “ (Teixeira & Toni, 2022: 75). Izabela Teixeira y Ana Toni también evalúan que la participación de la sociedad civil, que logró resistir al gobierno de Bolsonaro a pesar del desmantelamiento y la violencia contra los ambientalistas, es central para la efectividad de los compromisos y la transformación social: “los movimientos de la sociedad civil organizada –la Concertación por la Amazonía, el Plan Amazonía 2030, el movimiento de emprendedores por el clima, el Consorcio de Gobernadores del Clima, el Consorcio de Gobernadores de la Amazonía, la Iniciativa Clima y Desarrollo: Visiones para Brasil 2030, el Brazil Climate Action Hub, los movimientos por la justicia ambiental y climática y los movimientos asociados a los nuevos liderazgos indígenas, quilombolas y otras poblaciones tradicionales, entre otros– que revelan realidades, disputas y soluciones concretas, que permiten dotar de credibilidad a la ambición de volver a tener al país en el escenario de la diplomacia ambiental-climática“ (Teixeira & Toni, 2022: 86).

La existencia de una sociedad civil ambiental articulada es una fortaleza de la sociedad brasileña, sin embargo, el gobierno se enfrenta a un poderoso lobby del agronegocio, cuyos representantes electos han estado oponiéndose al gobierno y presentándose como un espacio de resistencia del Bolsonarismo.<sup>3</sup> La necesidad de reposicionar el lugar de la agricultura en las estrategias de desarrollo genera resistencias que van más allá de los intereses económicos, ya que incluyen el negacionismo climático y la existencia de subculturas que se han consolidado en el espacio rural y en las ferias del agronegocio, como la música sertaneja, fenómenos que se discuten en la siguiente sección.

<sup>3</sup> <https://www.cartacapital.com.br/politica/feira-agro-desconvida-ministro-de-lula-apos-bolsonaro-confirmar-participacao-no-evento/> Acesso em 08/05/2023.

## Identidad nacional

En las últimas décadas, en lo que se analizó como un síntoma de consolidación democrática, la sociedad civil brasileña y los movimientos sociales e identitarios han profundizado el debate sobre la ciudadanía y la identidad nacional, cuestionando los pocos avances hacia la reducción de las desigualdades estructurales históricas del país, evidenciadas en la contradicción de que Brasil sea una de las mayores economías del mundo, medida en términos de producto interno bruto (PIB), y al mismo tiempo una de las más desiguales, medida en términos del coeficiente de gini. Las desigualdades económicas, permeadas por las desigualdades de raza y género, han generado un movimiento para cuestionar el “mito de la democracia racial” brasileña (Souza, 2019).

Rocha et al (2021) analizan lo que denominan “contrapúblicos”, inspirándose en el concepto de Michael Warner y desarrollando una tipología para orientar el análisis de la “paradoja Bolsonaro”, es decir, los efectos de la inclusión de grupos tradicionalmente excluidos del debate público durante los años que le precedieron. Como destaca Marcos Nobre en el prefacio del libro, en la primera década del siglo XXI, “el tejido del mundo social brasileño se ha visto afectado por una doble invisibilidad. El primer tipo de invisibilidad es de larga data y se deriva de una esfera pública dominante y de una institucionalidad democrática exclusiva y selectiva hacia algunas formas de vida. El segundo tipo de invisibilidad tiene que ver con las nuevas posibilidades de organización y vocalización de los grupos sociales que permiten Internet, las plataformas sociales y los medios de comunicación. Las formas tradicionales de provocar la invisibilidad fueron cegadas por formas alternativas de visibilidad. La nueva invisibilidad sólo podía verse cuando ya no existía ningún control sobre ella. A partir de este punto de observación, se construyó la “Paradoja Bolsonaro” (Rocha et al, 2021: 8).

El propio concepto de bolsonarismo necesita ser mejor estudiado para comprender sus especificidades en relación con otros valores, sentimientos e ideologías políticas en el contexto histórico brasileño. Avritzer & Renó (2023) definen el fenómeno como un movimiento antipolítico. De forma genérica, el bolsonarismo suele incluir al menos algunos sentimientos y valores tales como sentimiento de ‘abandono’ por parte de los políticos tradicionales; odio al PT y rechazo a los principales partidos políticos (resultado entre otros de la corrupción y de la Operación Lava Jato); defensa del uso de armas para la autoprotección; miedo a los cambios en la estructura familiar tradicional y a la libertad religiosa; malestar con las nuevas identidades de género y con la educación sexual en la escuela; liberalismo

*El lugar de los militares en la sociedad constituye un desafío para el gobierno de Lula, por el papel histórico y simbólico que han tenido en la construcción de la nación*

económico; nostalgia de la dictadura militar; críticas al Tribunal Supremo; defensa de la flexibilización de las leyes ambientales para facilitar el avance del agronegocio; y negación de la ciencia, sobretudo en contexto ambiental y de la pandemia (Magenta, 2022).

Este debate y la creciente polarización, agudizados por las redes sociales, entraron en las políticas educativas y culturales del gobierno de Bolsonaro, que además del desmantelamiento, promovió el proyecto “Escuela sin Partido”, y un ataque a la “ideología de género” en las escuelas, desde una perspectiva social conservadora. Costin (2023) discute el papel de la educación en la construcción de una ciudadanía más inclusiva, y sostiene que en los primeros 100 días el gobierno “Lula 3” buscó revertir lo que llamó “una polarización política que entró en las aulas, con alumnado, algunos incluso pequeños, profiriendo ofensas a quienes se afilian a posiciones diferentes en el espectro político o repitiendo acriticamente frases que oyen de sus familiares o amigos” (Costin, 2023: 138). Entre las medidas ya implementadas están la derogación de normas en desacuerdo con la educación pública, gratuita, laica y democrática, así como el polémico Programa Nacional de Escuelas Cívico-Militares, creado en 2021 con el objetivo de establecer un nuevo modelo escolar, donde los militares participarían en la gestión de las escuelas como monitores.<sup>4</sup>

El lugar de los militares en la sociedad constituye un desafío central para el gobierno “Lula 3”, constitutivo de la identidad nacional, ya que va más allá de la discusión de su papel durante la dictadura instaurada en 1964, y se remonta a su papel histórico y simbólico en la construcción de la nación. La presencia de militares en cargos civiles aumentó en un 70% durante el gobierno de Bolsonaro, los militares ocuparon cargos en los más diversos ministerios como educación, salud y medio ambiente, incluso en cargos de primer y segundo nivel, incluyendo un Ministro de Salud, el General Pazuella, durante la pandemia. Paralelamente al aumento de la presencia de militares en cargos civiles durante el gobierno de Bolsonaro se suspendieron las iniciativas sobre justicia transicional y memoria de la dictadura. Benetti et al., (2020) analizan cómo el posicionamiento de Bolsonaro sobre la dictadura incluso antes de ser elegido tiene capilaridad en la sociedad, y cómo “la estrategia asumida por la nueva gestión no pasa necesariamente por el desmantelamiento de la estructura de las comisiones de reparación, sino por la ocupación de esos espacios para la construcción de una contranarrativa basada en la valoración del régimen militar. Se trata de utilizar los propios órganos creados para ofrecer respuestas a la violencia, en un intento de hacer prevalecer una perspectiva negacionista, que se niega a reconocer las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el

<sup>4</sup> <https://escolacivicomilitar.mec.gov.br/>

período autoritario, lo que no excluye redimensionarlas, vaciar sus presupuestos e imponer obstáculos a su funcionamiento” (Benetti, 2020:14).

### **Perspectivas futuras para el Brasil de Lula en la política regional e internacional**

Como se ha visto, además de los desafíos para reorientar los procesos e instituciones políticas y las políticas públicas hacia la consolidación democrática, elaborando nuevas estrategias de desarrollo sensibles a las cuestiones medioambientales, el nuevo gobierno se enfrenta a un contexto de profundas transformaciones sociales internas que golpean el núcleo de la identidad nacional. Esta sección final analiza las perspectivas de futuro, centrándose en el lugar que ocupa el Brasil de Lula en la política regional e internacional.

La política exterior de Bolsonaro fue un contraste absoluto con las políticas exteriores de los gobiernos del PT, y ampliamente discutida en la literatura (Pinheiro & Herz, 2022; Herz, 2022; Soares de Lima & Albuquerque, 2022; Toni & Feitosa, 2022; Pinheiro & Santos, 2022). El diagnóstico del Informe de la Oficina del Gobierno de Transición resuena con los análisis de temas ampliamente discutidos en el mundo académico: el negacionismo ambiental y pandémico del COVID-19 renunciando a su liderazgo en estos ámbitos y el abandono del multilateralismo la prioridad dada a las asociaciones con otros gobiernos de extrema derecha, como los de Donald Trump (Estados Unidos), Victor Orban (Hungría) y Netanyahu (Israel), y finalmente el abandono regionalismo

“En América Latina, se convirtió en un factor de inestabilidad. [...] El estímulo a los procesos de integración política, comercial y de infraestructura con los países vecinos siempre fue un sello de la diplomacia brasileña, además de un precepto constitucional. En el gobierno de Bolsonaro prevalecieron posiciones diametralmente opuestas, que resultaron en el desmantelamiento de la UNASUR, la retirada de la CELAC y el crecimiento de fuerzas que favorecen el desmantelamiento del MERCOSUR como unión aduanera. “. (op.cit. pp.50-51).

En un análisis de los primeros 100 días del gobierno de Lula, Hirst (2023) sostiene que la idea de “Brasil ha vuelto” ancló el nuevo activismo diplomático que buscaba revertir el aislamiento y la caída del prestigio internacional y regional que marcaron al gobierno anterior. Este activismo, que combinó una intensa diplomacia presidencial

*En la recomposición de las estrategias y prioridades de política exterior debería tenerse en cuenta la relevancia de las articulaciones transnacionales para la resistencia democrática*

con la capacidad de Itamaraty liderada por el ministro Celso Amorim, esta vez en el cargo de Asesor Jefe de la Asesoría Especial de la Presidencia de la República, puede verse con la primera participación pública relevante de Lula tras su elección, incluso antes de asumir el cargo, en la reunión de la COP27 en noviembre de 2022, en Sharm El Sheikh, Egipto. En esta ocasión, Lula tuvo la oportunidad de mostrar el reconocimiento internacional de su regreso a la presidencia y presentar una imagen comprometida con la inclusión y la diversidad étnico-racial, además de priorizar la agenda climática.

En términos sustantivos, Hirst resume los principales objetivos de Lula en sus primeros 100 días como: “el retorno a Unasur y CELAC, la organización de la cumbre de los países amazónicos y la normalización de las relaciones con Venezuela; ii) en la gobernanza global, la preparación de la presidencia brasileña del G20 en 2024, el retorno al pacto global sobre migraciones, al que también se articula una revisión de los criterios para la concesión de visados humanitarios a haitianos y afganos, la retirada de Brasil del Consenso de Ginebra y la retomada de la atención para la relación con los países africanos; iii) en la activación inmediata de las acciones de Itamaraty, la formulación del marco legal para la cooperación técnica brasileña y el restablecimiento de los recursos humanos (ARH) necesarios para llevar a cabo una nueva política exterior” (p. 92 ). Hirst también menciona la necesidad del gobierno de pagar la deuda de cinco mil millones de dólares contraída con organizaciones internacionales, lo que puso en aprietos sus derechos de voto en el sistema de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial del Comercio y la Organización de Estados Americanos (OEA).

A pesar de la implementación de varios de los objetivos más inmediatos, como el retorno a la Unasur y a la CELAC, el alejamiento del Consenso de Ginebra, y a pesar de las “bienvenidas” del mundo, la participación de Lula y Celso Amorim en la mediación del conflicto de Ucrania es un gran desafío, que exige un equilibrio entre las democracias occidentales y el antiguo socio de los BRICS. Otro desafío en este sentido es la reanudación de las relaciones con Venezuela; la tradicional defensa de la autonomía y la no intervención, así como la divergente interpretación del papel de Hugo Chávez en Venezuela, guiaron la política exterior brasileña bajo los gobiernos del PT en el pasado, pero serían insostenibles en el contexto actual bajo los gobiernos de Nicolás Maduro y Daniel Ortega. El reconocimiento de la relevancia de las articulaciones transnacionales para la resistencia democrática durante el gobierno de Bolsonaro, y para el éxito de la transición de gobierno de Lula, debería estar presente en la recomposición de las estrategias y prioridades de la política exterior. La solución de la cuestión de Venezuela también es esencial para la

reanudación efectiva de la agenda regional y de las relaciones con los socios externos, como la conclusión del Acuerdo UE-Mercosur. Más allá de la cuestión de la democracia, la agenda regional necesita incorporar las cuestiones del medio ambiente y del impacto climático en su nueva estrategia de desarrollo, como se ha comentado anteriormente.

En conclusión, las perspectivas de futuro del gobierno de Lula están marcadas por su capacidad para hacer frente a las fragilidades democráticas, redefinir las estrategias de desarrollo dando prioridad a la cuestión del medio ambiente y el cambio climático, y ampliar la ciudadanía haciendo justicia a las exclusiones históricas interseccionales y a la justicia transicional posterior a la dictadura. Estos desafíos domésticos están profundamente relacionados con los desafíos internacionales y el papel de Brasil en la región y en el mundo; lo que está en juego es muy importante para un Presidente o un gobierno, y exige un esfuerzo ciudadano, también doméstico e internacional, en la lucha contra un posible retorno de la extrema derecha al poder.

## Referencias bibliográficas

Avritzer, L. (2018). The pendulum of democracy in Brazil: an approach of the 2013–2018 crisis. *Novos estudos CEBRAP*, 37(2), 273–289.

Avritzer, L., & Rennó, L. (2023). Populism, the pandemic and the crisis of Bolsonarismo, in Antony Pereira. Pereira, A. W. (Ed.), *Right-wing Populism in Latin America and Beyond*. Taylor & Francis.

Benetti, Pedro. Cateb, Caio. Franco, Paula. Osmo, Carla (2020). As políticas de memória, verdade, justiça e reparação no primeiro ano do governo Bolsonaro: Entre a negação e o desmonte. *Mural Internacional*, Vol. 11.

Costin, Claudia (2023). É possível educar para a cidadania e a construção de uma sociedade menos polarizada e mais justa? Ecos dos primeiros cem dias no MEC Fundação Konrad Adenauer (2023). *Cem dias de Lula III*. Rio de Janeiro: Cadernos Adenauer xxiv, nº1, abril 2023.

Ferreira, José Gomes (2023) Os desafios da política ambiental brasileira, em Fundação Konrad Adenauer (2023). *Cem dias de Lula III*. Rio de Janeiro: Cadernos Adenauer xxiv, nº1, abril 2023.

Furtado, C. (2020). *Formação econômica do Brasil*. Companhia das letras.

Gabinete de Transição Governamental (2022). *Relatório Final. Brasil do Futuro, Governo de Transição*. Brasília, dezembro 2022.

Herz, M. (2022). A conservative foreign policy for Brazil. *Latin American Policy*, 13(2), 376-388.

Hirst, Monica (2023) A política externa de Lula 3.0 além do horizonte, em Fundação Konrad Adenauer (2023). *Cem dias de Lula III*. Rio de Janeiro: Cadernos Adenauer xxiv, nº1, abril 2023.

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Broadway Books.



- Magenta, M. (2022). "O que é ser bolsonorista". BBC, 11 de agosto. Acessado 08/05/2023.
- Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Nobre, M. (2020). Ponto-final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia. *Todavia*.
- Pinheiro, L., & Herz, M. (2022). Introduction: Foreign policy in Brazil under Jair Bolsonaro's Government. *Latin American Policy*, 13(2), 373-375.
- Pinheiro, L., & Santos, L. W. D. (2022). Diplomatic capacity and foreign policy changes under Bolsonaro: Elements of a paradox. *Latin American Policy*, 13(2), 447-463.
- Rocha, Camila, Esther Solano, Jonas Medeiros, *The Bolsonaro Paradox. The Public Sphere and Right-Wing Counterpublicity in Contemporary Brazil*, Springer, Cham 2021.
- Saad-Filho, A. (2020). Varieties of neoliberalism in Brazil (2003–2019). *Latin American Perspectives*, 47(1), 9-27.
- Sanahuja, José Antonio, and Camilo López Burian (2020), 'La nueva extrema derecha neopatriota latinoamericana: el internacionalismo reaccionario y su desafío al orden liberal internacional', *Conjuntura Austral, Journal of the Global South*, v.11, nr.55, pp.22-34.
- Soares de Lima, M. R., & Albuquerque, M. (2022). A foreign policy oriented toward personal interests: An analysis of Bolsonaro's approach to multilateralism. *Latin American Policy*, 13(2), 389-404.
- Souza, Jesse (2019). *A elite do atraso: da escravidão à Bolsonaro*. Rio de Janeiro: Estação Brasil.
- Teixeira, I., & Toni, A. (2022). A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade: o Brasil e sua política ambiental. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, (1), 71-93.
- Toni, A., & Feitosa Chaves, C. (2022). Bolsonaro's far- right populist environmental and climate diplomacy. *Latin American Policy*, 13(2), 464-483.

# África en el torbellino de la volatilidad global. Regresión democrática y cambios geopolíticos en el contexto post-pandémico

*Óscar Mateos Martín*

*Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Facultad de Comunicación y  
Relaciones Internacionales Blanquerna (Universidad Ramon Llull)*



## **Introducción**

El escenario global post-pandémico ha tenido un gran impacto sobre la realidad presente del continente africano y sobre sus perspectivas de futuro. Hasta no hace mucho, las previsiones y discursos internacionales sobre esta región eran considerablemente optimistas. A nivel económico, seis de las diez principales economías a nivel mundial que registraron un crecimiento sostenido en los últimos años pertenecían al continente. Al inicio de la década de los 2010, también se ensalzaba un aparente descenso del número de conflictos armados, con la finalización de algunas guerras históricas, como la de Angola (en 2002) o la de Sudán (en 2005). En 2013, la Unión Africana (UA), en el contexto de la conmemoración de los 50 años de la antigua OUA, presentaba su flamante “Agenda 2063”, un conjunto de medidas y objetivos que dibujaban a cinco décadas vista un continente libre de pobreza, económicamente mucho más integrado, políticamente capaz de minimizar la presencia e impacto de la violencia armada, y culturalmente anclado en los valores de un nuevo panafricanismo que aspiraba a dejar atrás la histórica dependencia con las potencias internacionales.

*Los efectos económicos y sociales de la Covid han agudizando los problemas de inseguridad alimentaria o de inestabilidad económica para multitud de países*

En ese marco, las numerosas movilizaciones y protestas políticas que desde 2011 acontecían en buena parte del continente, también podían interpretarse como el resurgir de una ciudadanía cada vez más articulada y conectada que exigía a sus dirigentes avances políticos y sociales palpables, o bien, en muchos casos, que se resistía al intento de sus gobernantes de perpetuarse en el poder. Así, en 2012, la ciudadanía senegalesa logró poner contra las cuerdas el intento de Abdulade Wade de modificar la Constitución para presentarse a un nuevo mandato. En 2014, los movimientos de protesta en Burkina Faso hicieron lo propio con el régimen de Blaise Compaoré, y en 2019, en Sudán, por poner sólo otro de los muchos ejemplos, la revuelta liderada por los grupos de mujeres logró poner punto y final a más de tres décadas del régimen autocrático de Omar al-Bashir, iniciando un proceso histórico de transición hacia la democracia. Más recientemente, en mayo de 2019, la llamada Área Continental Africana de Libre Comercio (AfCFTA, por sus siglas en inglés) entraba en vigor con la ratificación efectuada por 23 países. Se trataba de un hito histórico y de gran potencial interno: el AfCFTA tiene previsto consolidar un mercado continental de 54 países con más de 1.300 millones de habitantes en la actualidad (2.500 millones para 2050) y un PIB combinado de 3,4 billones de dólares, que puede ser clave, precisamente, para que África logre una mayor autonomía política, económica y comercial en el escenario internacional. Todos estos vientos de cambio, considerablemente favorables para el conjunto de las sociedades africanas y para el lugar del continente africano en el contexto mundial, coexistían con otras tendencias preocupantes que, en definitiva, dibujaban un continente complejo, y que, como ya se destacaba en este mismo anuario hace unos años, hacían que África caminara en muchas y diferentes direcciones (Mateos, 2019).

El impacto de la pandemia, sin embargo, ha supuesto a partir de entonces, no sólo para el continente africano, sino para el conjunto de la realidad global, un verdadero punto de inflexión. África superó con muy buena nota los embates de la primera ola de la crisis provocada por la COVID-19 a partir de finales de 2019. El papel del *Center for Disease Control and Prevention* (CDC), un organismo creado en el seno de la UA tras la crisis provocada por la epidemia del ébola que afectó a varios países de África occidental entre 2014 y 2016, fue crucial a este respecto. Pero más allá de la gestión exitosa que la UA logró en esta primera fase de la pandemia, el continente africano ha quedado atrapado desde entonces en el torbellino de la volatilidad internacional. Si bien los estragos humanos directamente causados por la COVID-19 fueron limitados, los efectos económicos y sociales indirectos han sido desde entonces más que notables, agudizando los problemas de inseguridad alimentaria o de inestabilidad económica para multitud de países. Asimismo, la pandemia fue también la excusa para que determinados regímenes políticos aumentaran las

medidas represivas contra grupos políticos opositores, contra movimientos sociales o bien contra algunas minorías.

Tan sólo dos años después del inicio de la pandemia, el escenario internacional sufría una nueva convulsión con la invasión rusa de Ucrania. Nuevamente, los efectos sociales y humanitarios no se harían esperar en el conjunto del continente. La dependencia de algunos contextos, sobre todo en la región del Cuerno de África, de las reservas de cereales procedentes de Ucrania o de Rusia, volvieron a incrementar las cifras de inseguridad alimentaria, y por consiguiente, la volatilidad social y política. La situación en Ucrania ha agudizado también el fenómeno de la competencia global por el continente africano. La llamada “nueva disputa por África” (*“The new scramble for Africa”*), tal y como *The Economist* (2019) y otros medios han denominado esta dinámica global desde hace un tiempo, han convertido a la región africana en un tablero geopolítico de primer orden en el que además de las potencias occidentales o de China, países como Turquía, India o Rusia han intensificado y sofisticado sus agendas económicas y diplomáticas de forma extraordinaria. En medio de este contexto global y regional de creciente volatilidad y competencia, África ha sido escenario de sucesivos golpes de estado en países como Malí, Guinea o Burkina Faso, y ha visto cómo la esperanzadora transición política en Sudán quedaba comprometida, especialmente tras el enfrentamiento entre diferentes facciones del ejército sudanés desde abril de 2023. Asimismo, las tensiones abiertas de algunos gobiernos con la presencia de Francia, el deterioro de la seguridad en regiones como el Sahel, el incierto rumbo del conflicto armado en Etiopía, el polémico despliegue de los efectivos rusos del grupo Wagner o los discursos y medidas internacionales cada vez más militarizadas, contribuyen a la percepción general de que África ha entrado en una etapa de importante inestabilidad.

Las siguientes páginas tratan de explicar, precisamente, la retroalimentación de todos estos fenómenos. El texto se divide en tres apartados principales. En la primera parte, se analizan algunas tendencias vinculadas a la deriva autocrática del continente, haciendo especial énfasis en la ola de golpes de estado que el continente ha experimentado en los últimos tres años, así como en algunos escenarios como el de Sudán. En la segunda parte se analiza el papel de la UE en la región del Sahel y el de nuevos actores, como el grupo Wagner, para entender algunas de las implicaciones que las nuevas dinámicas geopolíticas están teniendo para el conjunto del continente africano. La tercera y última parte dibuja, a modo de conclusión, algunas de las perspectivas y dilemas que toda esta realidad genera.

## ¿Regresión política y democrática en África?

### *Golpes de estado en el contexto de inestabilidad global*

Es imposible establecer un balance lineal sobre el progreso o deterioro de la democracia en África. No existe una evolución unívoca pero sí la constatación de algunas tendencias. El escenario “post-primavera árabes” alimentó una ola de protestas histórica en el continente africano, que dura hasta hoy, doce años después. En numerosos contextos, los nuevos movimientos sociales, liderados por jóvenes urbanos, mucho más formados y muy conectados, han ido planteando sucesivas revueltas, de mayor o menor calado y con resultados más o menos favorables, pero todas ellas han dibujado un escenario de sociedades africanas cansadas de sus dirigentes políticos incapaces de lograr mejoras sociales o económicas para el conjunto de sus poblaciones, o bien hartas de los intentos de algunos gobernantes de manipular las Constituciones que limitaban el número de mandatos. Este último aspecto ha sido especialmente significativo a la hora de entender las causas inmediatas que han despertado una parte notable de las movilizaciones políticas en África en la última década (Mueller, 2018).

*La ola de protestas y la creciente insatisfacción social con los regímenes africanos se inserta en una tendencia mundial de evidente erosión del modelo liberal de democracia*

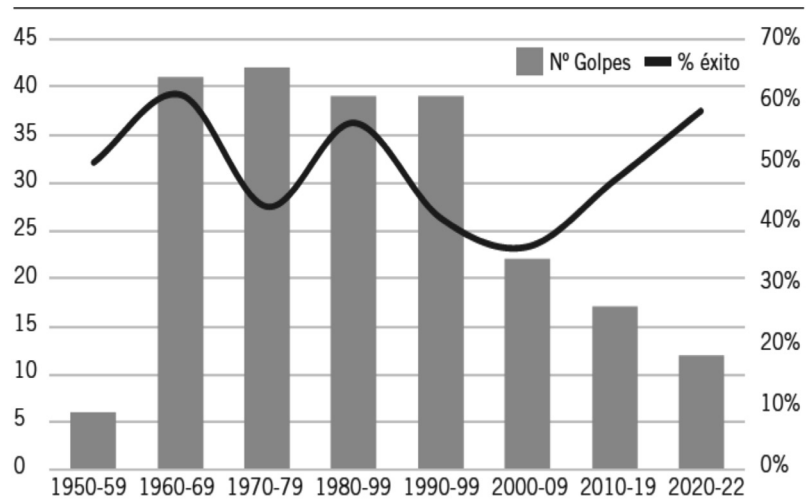
Esta ola de protestas y la creciente insatisfacción social con los regímenes políticos africanos no es algo circunscrito al continente africano, sino que se inserta en una tendencia mundial de evidente erosión del modelo de democracias liberales, tal y como ponen de relieve contextos como el de EEUU, Brasil o Hungría (Mounk y Foa, 2018). A su vez, las movilizaciones sociales africanas pueden ser también interpretadas como un signo de “madurez democrática”. Existe una nueva generación de jóvenes que está no sólo impugnando el funcionamiento de una buena parte de los sistemas políticos africanos, sino en el fondo, contribuyendo a gestar una nueva cultura democrática, en base a parámetros más autóctonos, si tenemos en cuenta que la idea de la “democracia liberal” ha sido habitualmente un proyecto más exógeno que propio, en el que la participación de los actores políticos africanos ha sido bastante limitada. En esta línea, el Afrobarómetro pone de relieve el arraigo social hacia los valores democráticos. En su encuesta de 2019, mostraba cómo más de dos tercios (68 por ciento) de los encuestados consideraban que la democracia era la mejor forma de gobierno y más del 70 por ciento rechazaba abandonar un sistema multipartidista en favor de “un hombre fuerte” (78 por ciento), de un “sistema de partido único” (74 por ciento) o de un “gobierno militar” (72 por ciento). La misma encuesta, sin embargo, atempera este balance señalando que, por ejemplo, en algunos países como Sudáfrica, Burkina Faso, Madagascar o Mozambique, menos de un cuarto de la población prefería un sistema democrático a uno autoritario, o bien que la tendencia registra un

declive de 14 puntos si se compara la evolución de los últimos años (Mattes, 2019). Más allá de las cifras, el mensaje de las protestas puede interpretarse, en definitiva, como una demanda social de mayor y mejor democracia, de nuevos y mejores liderazgos políticos, y de menos tutela e injerencia externa.

Aunque estas tendencias políticas pre-pandémicas eran ambiguas, mostraban la coexistencia de diferentes rumbos y arrojaban algunas señales esperanzadoras. El impacto de la crisis de la COVID-19 ha sido, sin embargo, funesto, no sólo en términos sociales o humanitarios, sino también políticos. El contexto global de aprobación de restricciones para contener el virus ya llevó a muchos dirigentes africanos a aprovechar esta coyuntura para intensificar su represión contra determinados grupos, siendo las minorías, como los grupos LGTBI (Camminga, 2021), los grupos opositores (Amnistía Internacional, 2022) o las mujeres refugiadas (Mateos, Santanach y Escobar, 2023), algunos de los principales afectados. Por otra parte, el deterioro del panorama social (incremento de la pobreza, aumento del precio de los alimentos básicos, etc.), amplificó el clima de descontento social con los dirigentes y las instituciones de muchos países, recrudeciendo la confrontación y las dinámicas de violencia, en muchos casos (Delapalme, 2021).

Es en esa creciente inestabilidad donde se inserta la ola de golpes de estado que se han sucedido a lo largo y ancho del continente en los últimos tres años. Los datos ofrecidos por un estudio de la Escola de Cultura de Pau son especialmente ilustrativos: si entre 2000 y 2019 el continente africano experimentó un total de 17 golpes de estado, sólo en el período entre 2020 y 2022 el número de golpes alcanzaron un total de 12, con una tasa de éxito del 58 por ciento (Navarro, 2023, p. 3), siendo especialmente relevantes los sucesivos golpes en Malí (2020, 2021), Burkina Faso (2022), Chad (2021), Guinea-Conakry (2021) o Sudán (2021). Aunque las causas que explican todos estos procesos son complejas y diversas, con ingredientes coyunturales y estructurales, y en el que el papel de las injerencias regionales o internacionales es más o menos significativo, la nueva ola de golpismo no se explica sin el efecto de tracción que el actual contexto de inestabilidad regional y global tienen tras el impacto de la pandemia (2020) y de la guerra en Ucrania (2022). No obstante, cabe poner estas cifras en contexto. Desde la década de los sesenta, momento de las independencias africanas, hasta el inicio del nuevo milenio, la realidad de los golpes de estado en África era recurrente y masiva. El nuevo y más activo papel de la UA a partir de 2002 llevaría a un notable descenso en estas dos últimas décadas (tal y como puede apreciarse en el Gráfico 1), una tendencia que podría verse comprometida con la realidad post-pandémica de estos tres últimos años.

**Gráfico 1**  
**Golpes de Estado en África por década y porcentaje de éxito**



Fuente: Navarro (2023, p.2)

*La percepción de deterioro político y de la situación de seguridad en el continente también se nutre de la creciente tensión en países considerablemente estables*

En esta línea, el Índice de Gobernanza Africana de la Fundación Mo Ibrahim ha detectado un notable estancamiento de los indicadores que miden la mejora de la gobernanza media, después de una década de mejora ininterrumpida de dichos indicadores. A pesar de que el informe destaca cómo la media de gobernanza del año 2022, a pesar de este estancamiento, es mejor que la que el mismo informe registraba una década atrás, en 2012, es contundente cuando afirma que “[...] desde el inicio de la COVID-19 se ha observado una tendencia preocupante de violencia respaldada por el Estado, con una aceleración de las tasas de violencia contra civiles y conflictos armados” (Mo Ibrahim Foundation, 2023, p.20).

Por su parte, la respuesta de la UA a este escenario ha sido algo ambivalente. Aunque el organismo está provisto de algunos instrumentos que tienen como objetivo sancionar y aislar a aquellos dirigentes que han llegado al poder, o que se perpetúan en este, de forma ilegítima, tales como la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernanza, o la Declaración de Lomé, firmada por todos los países africanos en el año 2000, cunde la sensación de que la organización regional es poco efectiva en la implementación de las sanciones.

La percepción de deterioro político y de la situación de seguridad en el continente también se nutre de la creciente tensión en países considerablemente estables, como es el caso más reciente de Senegal, pero sobre todo por la situación de violencia y conflictividad en contextos tan significativos como el este de la República Democrática

del Congo, el norte de Mozambique (la región de Cabo Delgado), la República Centroafricana o, entre otros, Etiopía. En algunos de ellos la violencia entre el gobierno y los grupos armados operativos o los grupos yihadistas se ha recrudecido. En otros contextos, como el de la región etíope de Tigray, o en Sudán del Sur, se han firmado acuerdos de paz que abren la puerta a la finalización de las hostilidades, mientras que en algunos, como es el caso de Sudán, el cual analizaremos a continuación, el horizonte de consolidar una transición política se ha visto frustrado.

### *Sudán como síntoma de la volatilidad*

En abril de 2019, tras meses de protestas en las calles de Jartum y otras partes del país, la estudiante sudanesa Alaa Salah se convirtió en un icono de las movilizaciones tras hacerse viral un vídeo en el que dirigía cánticos contra el todavía presidente Omar al-Bashir, que desde 1989 ostentaba el poder. Sudán era hasta ese momento una de las más férreas dictaduras en el continente africano. Un régimen que había sido protagonista de la guerra contra el *Sudan People's Liberation Army* (SPLA) en el sur del país (desde 2011, Sudán del sur), el enfrentamiento armado que mayor número de víctimas mortales había causado en el contexto del África poscolonial, con más de dos millones de muertos. Sudán también era un país vetado en la escena internacional, acusado, entre otras cuestiones, de haber acogido al entonces líder de Al-Qada, Osama Bin Laden. Cuando en abril de 2019 las protestas políticas lograron poner fin al régimen de Al-Bashir, que fue arrestado por el propio aparato militar sudanés, parecía que el país podía inaugurar una etapa histórica y esperanzadora.

En junio de 2019, sin embargo, y tras meses de movilizaciones sociales que pedían un gobierno de transición civil, las milicias paramilitares de la RSF (*Rapid Support Forces*), acusadas de cometer crímenes de guerra en el conflicto de la región sudanesa de Darfur desde 2003, asesinaron al menos a 128 personas en lo que se conoció como “la masacre de Jartum” (Amnistía Internacional, 2021). Dos meses más tarde, y con la mediación de la UA y de Etiopía, manifestantes y militares acordaron la constitución de un gobierno de transición mixto, con civiles y militares, hasta la celebración de elecciones en 2023, dirigido por el político sudanés, Abdalla Hamdok. Desde entonces, el gobierno de transición tendría que afrontar el intento de asesinato de Hamdok (marzo 2020), el impacto de una inflación desbocada ya en el contexto de pandemia, y hasta un golpe de estado por parte de sectores del ejército, en septiembre de 2021, que supondría desde ese momento el rumbo errático del gobierno de transición.



*La situación en Sudán es el síntoma de la volatilidad política que enfrenta el conjunto del continente en el marco de una dinámica global extraordinariamente imprevisible*

Es en ese contexto donde tuvieron lugar los acontecimientos más recientes de mediados de abril de 2023 y que condicionan de forma extraordinaria el futuro democrático de Sudán. El enfrentamiento armado iniciado entre las Fuerzas Armadas Sudanesas (FAS), lideradas por el General Abdel Fattah al-Burhan, de facto jefe de estado desde el golpe de estado de 2021, y las RSF, encabezadas por el también General Mohamed Hamdan Dagalo, alias 'Hemedti', suponen la peor crisis enfrentada por el gobierno de transición desde la caída de al-Bashir. A finales de mayo de 2023 (momento en el que se entregaban estas páginas), los enfrentamientos habían provocado más de 400 muertos, provocado la huida de miles de personas y agudizado la crisis económica y humanitaria que desde hace años sufre el país. Las causas de la disputa no sólo tienen ver con la rivalidad personal de los dos generales (tal y como la mayoría de medios de comunicación han señalado de forma algo simplificada), sino sobre todo con la disputa por la hegemonía de estas dos fuerzas militares, que coexistieron en los años de Al-Bashir como contrapeso, la una de la otra, alimentando una dinámica de desconfianza mutua en la que la población civil, una vez más, es la principal perjudicada (véase, entre otros, Omer, 2023).

La situación en Sudán es, de este modo, el síntoma de la volatilidad política que enfrenta el conjunto del continente en el marco de una dinámica global extraordinariamente imprevisible. Por un lado, la actual crisis sudanesa hace presagiar escenarios no demasiado favorables para el futuro del país, al menos en el corto plazo. La mediación de múltiples actores, especialmente de la IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*), ha logrado treguas puntuales, pero no una negociación sobre aspectos de fondo que logren restablecer la posibilidad, acordada en 2021, de que el gobierno sudanés esté pilotado estrictamente por población civil. Los escenarios a este respecto llevan a pensar en la victoria de una de las partes, y por lo tanto, a una mayor militarización del proceso post-Al-Bashir, sometiendo al país y al conjunto de la sociedad a una guerra interna de largo recorrido con importantes consecuencias sociales y humanitarias; o bien a una situación de enfrentamiento latente, con negociaciones esporádicas, pero que hagan difícil devolver la centralidad que la población civil ha tenido desde el inicio del proceso revolucionario en 2019. Sudán parece, además, seguir los pasos de Burkina Faso, un país que también inició un prometedor proceso en 2014, con la revuelta liderada por el movimiento ciudadano *Le Balais Citoyen*, logrando la expulsión de otro histórico mandatario de corte autócrata, Blaise Compaoré. En 2022, sin embargo, este último país presenciaba la llegada de una Junta militar al poder en medio de un contexto local y regional (el Sahel), cada vez más inestable y militarizado. Sudán y Burkina Faso envían, de este modo, un mensaje a otros procesos de democratización liderados por la ciudadanía (en la República

Democrática del Congo, en Uganda, etc.) de lo difícil y peligroso, pero también de lo improbable, que un verdadero cambio político puede llegar a ser.

Asimismo, la situación en Sudán, como también sucede con la de Burkina Faso, se inserta en una geopolítica regional y global cada vez más compleja. El Cuerno de África alberga de forma histórica unas determinadas dinámicas en las que el papel de actores como Etiopía, Kenia o Uganda es clave. Paradójicamente, el eterno rival sudanés, Sudán del sur, se ha ofrecido también como un lugar de mediación, un papel que Jartum también llevó a cabo durante la guerra que enfrentó a las diferentes facciones del SPLA entre 2013 y 2018, ya en el contexto de un Sudán del sur independiente. Si ampliamos el foco, el posible apoyo militar de Egipto a las FAS de al-Burhan, o el de una de las figuras clave en la Libia actual, Khalifa Haftar, a las RSF de Hemedti, impregnan al conflicto de una fuerte dimensión regional, como sucede con muchos otros contextos en África (Chome, 2023; Omer, 2023). Por otra parte, dado su importante respaldo económico al régimen interino de Burhan-Hemedti, vigente desde 2021, estados del Golfo como Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos (EAU) presionan ahora a ambas partes para que adopten una solución diplomática que pueda proteger sus intereses estratégicos a largo plazo. Turquía o Qatar observan también de cerca la evolución de la contienda. Mientras tanto, un actor no estatal, como es la empresa de seguridad privada rusa Wagner, con estrechos lazos con el gobierno del Kremlin, ha sido acusada de apoyar directamente a Hemedti. Tal y como explica el analista de *African Arguments*, Mohamed Kheir Omer (2023), los signos esperanzadores en estos momentos son los “comités de resistencia”, sectores pertenecientes a los colectivos que han impulsado las movilizaciones desde 2019 y que en la coyuntura actual se encargan de apoyar las necesidades de las comunidades locales.

### **¿África como epicentro de una nueva geopolítica mundial?**

Sumado a la deriva autocrática del continente, este segundo apartado hace especial referencia a otras dos tendencias que dan cuenta del escenario de cambio que el continente está experimentando. Por un lado, las dificultades de actores tradicionales como la UE para hacer frente a una coyuntura cada vez más inestable. Por otro lado, la presencia de nuevos actores que están llevando a una reorganización de las alianzas y a nuevas tensiones y dinámicas geopolíticas.

La crisis que estalló en el norte de Malí en enero de 2012 puede considerarse como el punto de inflexión del actual escenario de violencia e inestabilidad política y militar que afecta a la región del Sahel, región fronteriza semiárida situada entre el Sáhara y la subregión de África occidental que comprende zonas de Malí, Mauritania, Níger, Burkina Faso y Senegal. Lo que empezó siendo un conflicto localizado ha acabado adquiriendo un carácter regional y transfronterizo que, sobre todo desde 2016, ha afectado a la llamada “triple frontera”, conocida como Liptako-Gourma, que integra zonas de Malí, Burkina Faso y Níger, si bien en ocasiones los incidentes violentos también han tenido un impacto importante en otros países del golfo de Guinea como Togo, Benin, Costa de Marfil o Ghana (Escola de Cultura de Pau, 2022). Según ACLED (en ECP, p.24), la violencia en el Sahel ha provocado entre enero de 2012 y diciembre de 2021, casi 8.000 eventos violentos que han dejado cerca de 22.000 víctimas mortales y más de 2,5 millones de personas desplazadas. A partir de 2019, Burkina Faso reemplazó a Malí como epicentro de la intensidad de la crisis en la región, mientras que 2022 se convirtió ya en el año más mortífero tanto para Burkina Faso como para Malí desde que comenzara la crisis en 2012 (Raleigh, Nsaibia y Dowd, 2020).

*Lejos de lograrse un descenso de la violencia, la militarización de la región ha ido en paralelo a un aumento sin precedentes de los ataques armados y del número de víctimas mortales*

La extensión de la violencia en la región ha ido configurando una red de actores irregulares muy compleja. Una red en la que sobresalen por su preponderancia e influencia dos actores principales: el *Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin* (JNIM) y el Estado Islámico en el Gran Sahara (ISGS). Esta realidad de escalada de la violencia ha presenciado en paralelo la llegada de múltiples actores regionales (el llamado G-5, ECOWAS, la UA) e internacionales (Naciones Unidas, Francia, EEUU, la UE, Rusia, etc.) que han desplegado un gran número de iniciativas, en su mayoría, militares. Lejos de lograrse un descenso de la violencia, la militarización de la región ha ido en paralelo a un aumento sin precedentes de los ataques armados y del número de víctimas mortales. Como mencionamos anteriormente, la realidad política de la mayoría de los países de esta región ha sufrido un constante deterioro con la consecución en el período de pocos meses de hasta cuatro golpes de estado (tres de ellos exitosos): el primero ocurrió en agosto de 2020 en Malí, el segundo (que fue fallido) en marzo de 2021 en Níger; el tercero en abril de 2021 en Chad, tras el asesinato del Presidente Déby, y finalmente, en mayo de 2021, la Junta militar en Malí perpetró otro golpe interno (Goxho, 2021).

Como en todas las realidades de conflictividad que acontecen en el continente africano, el debate sobre las causas de la violencia es muy denso, y suele llevar a simplificaciones. El grueso del análisis mediático ha puesto el acento en la deriva fundamentalista y la identidad

religiosa de los grupos que reclutan en la región, mientras que otros discursos han señalado el problema de “la explosión demográfica”, los efectos de la crisis climática o la fragilidad o colapso de las instituciones estatales. Desde análisis más sociopolíticos se ha hecho especial hincapié en la falta de oportunidades generalizada de una población que entiende la proliferación de grupos armados como una oportunidad para mejorar el acceso a mejoras materiales o de otro tipo. Sea como fuere, en la comprensión de la violencia en el Sahel es importante subrayar la multidimensionalidad de la violencia y la interacción compleja de múltiples factores históricos, políticos, sociales y económicos que se despliegan a nivel local, regional, internacional y transnacional (véanse, entre otros, Bøås y Strazzari, 2020; Mateos, 2022).

La situación de creciente actividad armada y de violencia que la región del Sahel ha experimentado, se ha convertido en una de las principales prioridades de la política exterior europea en el continente africano en los últimos años. La UE ha estructurado su presencia en la región en base a diferentes estrategias que han ido endureciendo la visión política de Bruselas respecto a los problemas de fondo y las respuestas. Claramente, la visión securitaria se ha ido abriendo paso, desplazando la visión más normativa, que tradicionalmente ha caracterizado el papel de la UE en África. En 2015, el Consejo de la UE adoptó, por ejemplo, el llamado *Sahel Regional Action Plan 2015-2020* (SRAP), una estrategia que pivota en torno a la prevención y lucha contra la radicalización, la gestión de las fronteras y la lucha contra el tráfico ilícito y la delincuencia transnacional y en el que el fenómeno migratorio se construye explícitamente como un problema de seguridad (Mattelaer, 2014; Plank y Bergmann, 2021). La estrategia europea también se ha traducido en el despliegue de diversas misiones militares, la mayoría en el marco de la llamada Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP) de la UE, a saber: la EUCAP Sahel Níger, aprobada en agosto de 2012 como misión civil de desarrollo de capacidades con el mandato de formar y asesorar a las fuerzas de seguridad internas de Níger; EUTM Mali, en febrero de 2013, con el objetivo de ayudar a las Fuerzas Armadas de dicho país a restaurar su capacidad militar, y EUCAP Sahel Mali, en abril de 2014, con el mandato de asistir al gobierno de este país en la reforma de sus fuerzas de seguridad interna (véase Tabla 1).

**Tabla 1**  
**Misiones desplegadas por la UE en el Sahel desde 2012**

Nombre de la misión	Año de despliegue	Principales características
EUCAP Sahel Níger	2012	Misión civil de desarrollo de capacidades con el mandato de formar y asesorar a las fuerzas de seguridad internas de Níger.
EUTM Mali	2013	Ofrecer entrenamiento militar para ayudar a las Fuerzas Armadas de dicho país a restaurar su capacidad militar
EUCAP Sahel Mali	2014	Asistir al gobierno de este país en la reforma de sus fuerzas de seguridad interna, proporcionando asistencia y asesoramiento estratégico
Representante Especial de la UE para el Sahel (REUE)	2015	Coordinar los esfuerzos de la UE en la región, en base a la Estrategia de la UE para la Seguridad y el Desarrollo en el Sahel

Fuente: Mateos (2022, p.159)

*La visión securitaria se ha ido abriendo paso, desplazando la visión más normativa, que tradicionalmente ha caracterizado el papel de la Unión Europea en África*

En ese marco estratégico, la UE está presenciando cómo los acontecimientos regionales y globales hacen del Sahel un escenario cada vez más complejo. En agosto de 2022, el gobierno de Emmanuel Macron anunció la retirada de las tropas francesas de Malí, mientras que en enero de 2023, la Junta militar de Burkina Faso exigió la salida de la presencia francesa del país. Se trata de un hecho de gran calado simbólico, por la enorme ascendencia histórica que París tiene sobre toda esta región, y da cuenta de la hostilidad con el que los nuevos gobiernos en estos dos países (se trata de gobiernos que han llegado mediante un golpe de estado) tratan a un actor tan relevante como Francia, a la vez que tejen nuevas alianzas, como veremos más adelante, con nuevos actores como Rusia. Este hecho ha obligado a Francia, pero también a la UE, a reorganizar su presencia en torno a un país que todavía les ofrece ciertas garantías como es Níger.

En este complejo y volátil contexto, da la sensación de que la UE ha empezado a tomar en consideración las implicaciones que su “giro pragmático” (aludimos de esta forma al enfoque que privilegia la estrategia securitaria por encima de la visión normativa) está teniendo. Por un lado, la UE seguramente aspira -así lo han demostrado las declaraciones del actual Alto Representante de la UE, Josep Borrell, en sus visitas al continente- a proyectar un papel mucho más político en un entorno regional y global mucho más competitivo y complejo.

A su vez, la falta de resultados pone en entredicho la efectividad de su estrategia: a mayor presencia militar hasta el momento, la situación de inseguridad ha ido en aumento. Faltan también por ver, los efectos que la guerra en Ucrania podría tener sobre este rumbo. Y lo que podría ser más preocupante para los intereses de Bruselas: el énfasis securitario en el continente africano contradice algunos principios normativos que habían guiado hasta ahora la estrategia de la UE, como por ejemplo, el respeto al principio de "apropiación local", contribuyendo así a minar su legitimidad social y política. Esta falta de legitimidad social, sobre todo de la presencia francesa, es la que ha dado alas a una creciente y cada vez más importante influencia de actores como el grupo Wagner y Rusia.

### *Wagner y la "nueva Guerra Fría" en África*

Desde el inicio de la invasión rusa de Ucrania, el protagonismo del llamado grupo Wagner, una empresa de seguridad privada rusa, dirigida por Yevgeny Prigozhin, ha ganado enteros, especialmente por su creciente influencia en el continente africano. Wagner no es nueva en la región. Desde 2017 mantiene vínculos con sectores militares sudaneses (mencionados con anterioridad) que le han permitido a través de su empresa Meroe Gold, explotar las reservas del norte de este país (Manrique, 2023). De forma creciente, su influencia se ha ido extendiendo también a diversos países africanos, algunos en el Sahel, como Malí o Burkina Faso, pero también a otros como la República Centroafricana, Libia, Chad, Eritrea, Zimbabue o Mozambique. Su *modus operandi* se basa habitualmente en un apoyo militar directo, a veces para combatir frontalmente a grupos yihadistas, a cambio de beneficios económicos y de obtener una mayor influencia en países que observan con creciente desconfianza a socios habituales como Francia o EEUU. Para el analista del *Foreign Affairs*, Colin P. Clarke (2023):

*"Wagner ofrece un trato fáustico a quienes necesitan ayuda en materia de seguridad: protege a los regímenes y lucha contra los insurgentes, pero a cambio exige su libra de carne. Wagner mata a civiles, explota redes empresariales, exagera los agravios entre grupos y entre ciudadanos y, en última instancia, deja a los países en peor situación que antes de la llegada de sus combatientes."*

Esta dinámica se ha constatado en países como Mozambique, Malí o la República Centroafricana, donde ha sido acusada de ser la responsable directa de matanzas indiscriminadas y de violaciones sistemáticas de derechos humanos. Un informe reciente de Naciones Unidas,

*La creciente influencia de Wagner está siendo interpretada como parte de la estrategia del Kremlin de obtener una mayor influencia en el continente africano y de diversificar y ampliar sus alianzas*

aseguraba que la empresa de seguridad rusa era la responsable de la muerte de 500 personas en mayo de 2023 en la localidad maliense de Mopti (Burke, 2023).

Pero no solo eso. La creciente influencia de Wagner está siendo también interpretada como parte de la estrategia del Kremlin de obtener una mayor influencia en el continente africano. En un contexto mundial, especialmente tras la invasión de Ucrania, de creciente aislamiento de Moscú, el gobierno de Putin ha encontrado en África un lugar en el que diversificar y ampliar sus alianzas. Rusia no es, sin embargo, un actor nuevo en la región. Su trayectoria histórica en el continente, especialmente en la etapa de Guerra Fría, fue más que relevante. En los últimos años, en el contexto de creciente interés global por este territorio, Moscú ha intensificado su estrategia, centrada en la comercialización de armas con algunos de sus socios preferenciales (Sudán es uno de ellos), pero también en garantizarse el acceso a algunos recursos energéticos. La guerra en Ucrania ha acelerado, por lo tanto, una estrategia que ya tenía unos rasgos determinados y que llevó, por ejemplo, a que en inicios de 2023, el Ministro ruso de Exteriores, Sergei Lavrov, visitara hasta un total de siete países africanos. La relación preferente que ha establecido con gobiernos como el de la Junta militar de Malí o el de la República Centroafricana han supuesto también que Moscú esté teniendo un papel preferencial en la formación de las fuerzas de seguridad de estos países.

Esta situación es vista con creciente preocupación por parte de los EEUU, hasta el punto que muchos consideran que podrían conllevar una suerte de “nueva Guerra Fría” en África (Walsh, 2023). Durante la Administración Trump, Washington confirió un papel marginal al continente africano. A nivel estratégico, fue bastante continuista con algunas de las políticas impulsada por sus predecesores, pero a nivel retórico y diplomático el continente ocupó un lugar ridículo en la agenda exterior estadounidense (Trump no efectuó viajes oficiales a ningún país africano) e incluso ofensivo (refiriéndose, por ejemplo, a Haití y a los países africanos como ‘*shithole countries*’). El renovado interés del gobierno Biden por África, sin embargo, también ha despertado críticas a la actual Administración, al considerar que se trata de un interés esencialmente geoestratégico y reactivo a los movimientos de Moscú o de Pekín en este territorio (Gbadamosi, 2023).

Algunos países africanos han entendido esta coyuntura como una forma de ajustar cuentas con los tradicionales socios occidentales. El alineamiento de muchos de ellos con los intereses rusos y chinos pueden estar recreando el regreso de un Sur global más articulado. La votación en la Asamblea General de Naciones Unidas para condenar la invasión rusa en marzo de 2022 fue bastante significativa al respecto: 30 países africanos apoyaron la condena, pero otros 22

se abstuvieron (Eritrea fue el único que votó en contra), un aspecto impensable hace un tiempo por las consecuencias diplomáticas que para muchos de ellos esta decisión podría tener. Países como Sudáfrica han sido incluso acusados de respaldar directamente a Rusia en su guerra en Ucrania, algo que el gobierno de Cyril Ramaphosa ha rechazado frontalmente (AFP, 2023). Para la mayoría de países africanos, no obstante, este creciente interés global por el continente ofrece considerables posibilidades diplomáticas y económicas, y sobre todo, rompe la dependencia de las estrategias planteadas por los países occidentales.

África está reclamando un nuevo papel en el escenario internacional fruto de esta cambiante correlación de fuerzas. Un hecho que se traduce en iniciativas y declaraciones concretas. En mayo de 2023, los presidentes de Sudáfrica, Senegal, Egipto, la República del Congo, Uganda y Zambia anunciaron que en junio de ese año viajarán a Rusia y Ucrania para impulsar una misión negociadora de paz. Por otro lado, en la cumbre del G-7 de ese mismo año, el Comisario de Comercio de la UA, Albert Muchanga, declaraba que África no aceptará “seguir siendo simplemente una fuente de materias primas” y que el continente aspira a un futuro de “relaciones auténticas y mutuamente beneficiosas” con sus socios comerciales (Josephs, 2023). En definitiva, síntomas de una realidad global cambiante en la que África está buscando su propio lugar.

## **A modo de conclusión**

El capítulo ha tratado de analizar las dos principales tendencias políticas en el continente africano. Por un lado, un palpable estancamiento e incluso regresión democrática, ejemplificada por la ola de golpes de estado que en los últimos tres años han afectado a una decena de países. Por otro lado, la creciente competencia geopolítica entre “nuevos” y no tan nuevos actores que ha llevado a un cierto realineamiento de muchos países africanos en el escenario internacional, y en definitiva, a la búsqueda por parte del continente de una posición diferente a la recibida hasta ahora en las relaciones internacionales. Todo ello, hemos argumentado, ha tenido lugar de forma especialmente intensificada tras el impacto de la pandemia y la invasión rusa de Ucrania, acontecimientos que han acelerado algunas dinámicas ya existentes o que han incorporado nuevas variables en un entorno global caracterizado por la volatilidad y la imprevisibilidad.

Estas dinámicas presentan algunos aspectos positivos y otros generan una especial preocupación. A nivel positivo, el contexto post-pandémico de aceleración de la multipolaridad en el continente, ofrece



claramente nuevas alianzas y posibilidades a contextos que hasta hace poco dependían de las agendas y estrategias diseñadas por los países occidentales. La articulación de algunos foros internacionales en los que los países africanos tienen más voz y una aparente mayor relevancia, también contribuyen a minar la periferialidad del continente en el orden internacional actual. Ante la dificultad de una reforma de las instituciones internacionales de mediados del siglo XX, el nuevo contexto multipolar está alumbrando nuevos espacios en los que África está, a priori, más presente. Queda por ver el recorrido de estas iniciativas, el espacio real que los actores africanos tienen, y sobre todo, el peso que las sociedades del continente adquirirán a la postre en este tipo de foros. Este último aspecto es, de hecho, el que mayor preocupación suscita. Si los altavoces de esta nueva realidad africana son, cada vez más, regímenes de dudosa credibilidad en su respeto de los derechos humanos, quizás la representatividad de África en este nuevo orden global quedará restringida a los actores con más poder político y, sobre todo, militar, pero no implicarán un cambio sustancial para la vida del conjunto de sus sociedades. Por lo tanto, el papel de los movimientos sociales y de las organizaciones de la sociedad civil, y muy especialmente, de los grupos de mujeres, serán claves en la capacidad de construir en los próximos años un escenario regional y global más justo y democrático.

## Bibliografía

Agence France Press. 2023. "US accuses South Africa of providing arms to Russia". *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2023/may/11/us-accuses-south-africa-of-providing-arms-to-russia-reports> (Mayo 13, 2023).

Amnistía Internacional. 2021. "Sudan: Speed up investigations into 2019 Khartoum massacre". <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/06/sudan-speed-up-investigations-into-2019-khartoum-massacre/> (Mayo 14, 2023).

Amnistía Internacional. 2022. "Resumen de la situación de los derechos humanos en África y los cambios que se han producido en la región a lo largo de 2022". <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/africa/> (Mayo 14, 2023).

Bøås, Morten, y Francesco Strazzari. 2020. "Governance, Fragility and Insurgency in the Sahel: A Hybrid Political Order in the Making". *The International Spectator* 55(4): 1-17.

Burke, Jason. 2023. "Russian mercenaries behind slaughter of 500 in Mali village, UN report finds". *The Guardian*. [https://www.theguardian.com/world/2023/may/20/russian-mercenaries-behind-slaughter-in-mali-village-un-report-finds?utm\\_source=pocket\\_saves](https://www.theguardian.com/world/2023/may/20/russian-mercenaries-behind-slaughter-in-mali-village-un-report-finds?utm_source=pocket_saves) (Mayo 22, 2023).

Camminga, B. 2021. "LGBTQI+ and Nowhere to Go: The Makings of a Refugee Population Without Refuge". *African Security* 14(4): 370-390.

Cheeseman, Nic, y Jeffrey Smith. 2019. "The Retreat of African Democracy." *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2019-01-17/retreat-african-democracy> (Mayo 18, 2023).

Chome, Ngala. 2023. "Sudan: the quiet scramble to broker the peace". *African Arguments*. <https://africanarguments.org/2023/05/sudan-the-quiet-scramble-to-broker-the-peace> (Mayo 8, 2023).

Clarke, Colin P. 2023. "Is Wagner pivoting back to Africa?". *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/africa/ukraine-wagner-pivoting-back-africa> (Mayo 22, 2023).

Delapalme, Nathalie. 2021. "Governance in Africa: Citizen dissatisfaction is growing, and COVID-19 is likely to reverse recent gains", *Brookings*. <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2021/02/25/governance-in-africa-citizen-dissatisfaction-is-growing-and-covid-19-is-likely-to-reverse-recent-gains/> (Mayo 25, 2023).

Escola de Cultura de Pau (ECP). 2022. "Informe Sahel. Una década marcada por la inestabilidad en la triple frontera". ECP informes. <https://escolapau.uab.cat/informes-2/informe-sahel-una-decada-marcada-por-la-inestabilidad-en-la-triple-frontera> (Octubre 15, 2022).

Gbadamosi, Nosmot. 2023. "How Russia expands its influence in Africa". *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2023/05/17/russia-wagner-prigozhin-africa-war-security-terrorism/> (Mayo 17, 2023).

Goxho, Delina. 2021. "Pivoting Stabilisation in the Sahel: competing visions and implementation checkpoints". *Security Praxis*. <https://securitypraxis.eu/pivoting-stabilisation-in-the-sahel-competing-visions-and-implementation-checkpoints> (Septiembre 12, 2022).

Josephs, Jonathan. 2023. "G7 Summit: Africa seeks new role as nations eye its resources". *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/business-65649834> (Mayo 24, 2023).

Manrique, Luis Esteban G. 2023. "Wagner, la guardia pretoriana de Putin". *Política Exterior*. <https://www.politicaexterior.com/wagner-la-guardia-pretoriana-de-putin/> (Abril 19, 2023).

Mateos, Óscar. 2022. "De la agenda normativa al 'giro pragmático': causas, implicaciones y dilemas de la estrategia securitaria de la UE en el Sahel". *UNISCI Journal* 60(1): 145-167.

Mateos, Óscar. 2019. "África Subsahariana: entre la deriva autoritaria y los nuevos procesos de democratización". En VVAA. *Anuario CEIPAZ 2018-2019*. CEIPAZ. Madrid. 193-215.

Mateos, Óscar, Santanach, Emma y Sabina Escobar. (2023). "Mujeres refugiadas en África, COVID-19 y violencia multisistémica: cuando llueve sobre mojado". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 133: 41-66.

Mattelaer, Alexander. 2014. "The EU's Growing Engagement in the Sahel: From Development Aid to Military Coordination". En Gstöhl, Sieglinde y Erwan Lannon (eds.). *The Neighbours of the European Union's Neighbours. Diplomatic and Geopolitical Dimensions beyond the European Neighbourhood Policy*. Routledge. Londres. 21-28.

Mattes, Robert. 2019. "Democracy in Africa: Demand, supply, and the 'dissatisfied democrat'". *Afrobarometer Policy Paper* No. 54. [https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/migrated/files/publications/Policy%20papers/ab\\_r7\\_policypaper-no54\\_africans\\_views\\_of\\_democracy1.pdf](https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/migrated/files/publications/Policy%20papers/ab_r7_policypaper-no54_africans_views_of_democracy1.pdf) (Abril 12, 2023).

Mo Ibrahim Foundation. 2023. "2022 Ibrahim Index of African Governance". <https://mo.ibrahim.foundation/sites/default/files/2023-01/2022-index-report.pdf> (Abril 12, 2023).

Mouk, Yascha, y Roberto Stefan Foa. 2018. "The End of the Democratic Century." *Foreign Affairs* 97(3): 29-38. <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-04-16/end-democratic-century>

Mueller, Lisa. 2018. *Political Protest in Contemporary Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.

Navarro, Iván. 2023. "El fenómeno de los golpes de Estado en África". Apunts ECP de Conflictos i Pau, nº 26. Escola de Cultura de Pau. [https://escolapau.uab.cat/wp-content/uploads/2023/03/FI26\\_AFRICA\\_ES.pdf](https://escolapau.uab.cat/wp-content/uploads/2023/03/FI26_AFRICA_ES.pdf) (Julio 12, 2022).

Omer, Mohamed Kheir. 2023. "Sudan: calling it a fight between the generals is simplistic". *African Arguments*. <https://africanarguments.org/2023/05/sudan-calling-it-a-fight-between-the-generals-is-simplistic/> (Mayo 7, 2023).

Plank, Fridrick y Julian Bergmann. "The European Union as a Security Actor in the Sahel. Policy Entrapment in EU Foreign Policy". *European Review of International Studies* 8: 382-412.

Raleigh, Clionadh, Nsaibia, Héni, y Caitriona Dowd. "The Sahel Crisis since 2012". *African Affairs* 120(478): 123-143.

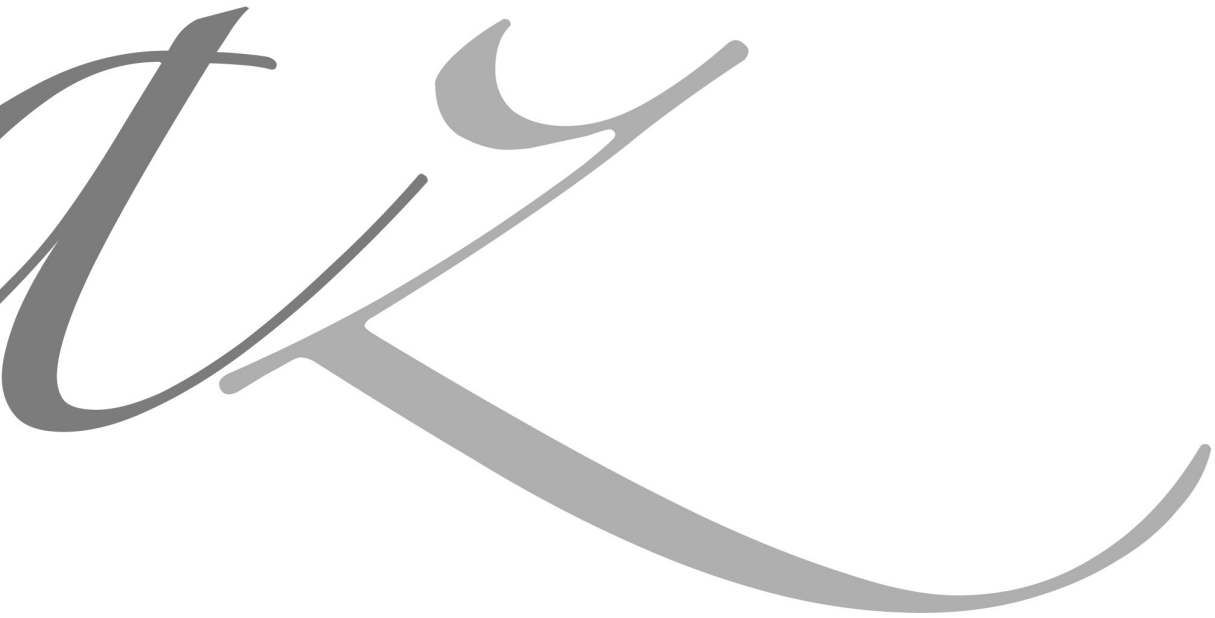
The Economist. 2019. "The new scramble for Africa". <https://www.economist.com/leaders/2019/03/07/the-new-scramble-for-africa> (Mayo 16, 2023).

Walsh, Declan. 2023. "A 'new Cold War' looms in Africa as US pushes against Russian gains". *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2023/03/19/world/africa/chad-russia-wagner.html> (Mayo 25, 2023).

# Oportunidades para la paz en Ucrania. Escenarios de futuro

*Ruth Ferrero-Turrión*

*Profesora de Ciencia Política y Estudios Europeos, Universidad Complutense de Madrid*



## **La invasión rusa de Ucrania de febrero de 2022**

En febrero de 2022 el mundo convulsionó. El 24 de ese mes Rusia lanzaba una invasión por varios flancos contra el territorio de Ucrania. Con ataques simultáneos contra la capital, Kiyv/Kiev, y en las provincias más orientales, el Donbass, donde desde hacía ya ocho años se estaba librando una guerra civil silenciada por el resto del mundo.

El día 24 de febrero de 2022 quedará marcado en los libros de historia como el momento en el que todo cambió. Cambió para Ucrania, cambió para Rusia, para Europa, para el planeta en su conjunto, para los países, pero especialmente para sus gentes. Fue el momento en el que nos dimos cuenta de que la geopolítica no estaba desaparecida, sino que, simplemente desde este lado del mundo la habíamos estado ignorando durante años, mirando hacia otro lado hacíamos como que no existía, pero, igual que el dinosaurio de Monterroso, la guerra siempre había estado allí.

*La guerra convencional se encontraba desaparecida del imaginario europeo, a pesar de que a lo largo y ancho de sus fronteras se viven desde hace años conflictos que han impactado de distintas formas en la propia Europa*

De este modo, desde las gafas occidentales y europeas la guerra convencional se encontraba desaparecida del imaginario y, todo ello, a pesar de que a lo largo y ancho de sus fronteras se viven desde hace años y de manera continua conflictos que, antes o después, han impactado de distintas formas en la propia Europa. Así fue con las guerras en Afganistán, Iraq, Etiopía, Siria, o, de manera más reciente Sudán o Yemen. Todo ello, sin olvidar las guerras que asolaron los Balcanes como consecuencia de la disolución de Yugoslavia durante los años 90. Este impacto se ve en forma de desplazamientos forzosos, mayor inestabilidad en las fronteras y, por supuesto, del crecimiento de la desconfianza desde las geografías del sur ante la impasividad con la que desde los países del norte se observa el caos más allá de sus lindes. Algo que el Alto Representante de la UE, Josep Borrell, no pudo evitar recordar cuando aludió a el “jardín europeo” frente a la “jungla del resto del mundo” en referencia a la obra de Robert Kagan (2018), al enfrentar a un mundo basado en principios, el de Europa, frente a otro en el que es el más fuerte el que impone su voluntad (*El País*, 2022).

Y, sin embargo, había una guerra activa que ha permanecido silenciada durante ocho años. La movilización del Maidan a principios de 2014, la anexión de Crimea y el estallido de la guerra en el Donbas habían sido capítulos de lo que estaba por llegar. Cuando, primero en septiembre de 2014 y luego en febrero de 2015 se alcanzaron los denominados acuerdos de Minsk, que no eran otra cosa que un acuerdo de alto el fuego entre las partes bajo el paraguas de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el denominado Cuarteto de Normandía compuesto por Rusia, Ucrania, Francia y Alemania. En los acuerdos de Minsk II se establecía un cese el fuego inmediato y bilateral, la retirada del armamento pesado y la celebración de elecciones locales en las regiones rebeldes. Sin embargo, a pesar de ese alto el fuego, la guerra continuó sin que las opiniones públicas europeas le prestaran mayor atención. Ninguna de las partes mostró en ningún momento la voluntad política y militar de detener las hostilidades. Ni siquiera cambió esta posición con la llegada de Zelenski a la presidencia de Ucrania, un actor político nuevo que se presentaba como la opción de la regeneración política del país y que prometía terminar con la guerra en el Este y con la corrupción. Nada de esto sucedió y la guerra prosiguió.

Durante todo ese tiempo la OSCE fue la organización encargada de realizar la monitorización de lo que sucedía en el terreno y eso no era otra cosa que la persistencia del conflicto. Los datos de estos años de guerra son realmente espeluznantes. Hasta el inicio de la invasión en febrero de 2022 se contabilizaban más de 14.000 muertos, 30.000 heridos, 1,4 millones de desplazados internos y 3,4 millones de personas necesitadas de ayuda humanitaria según estimaciones

de la ONU<sup>1</sup>, por no mencionar el número de personas en búsqueda de protección internacional que, durante esos años se dirigieron fundamentalmente hacia Rusia, que incrementó en más 800.000 el número de residentes de Ucrania en su territorio entre 2013 y 2014 (ACNUR, 2014).

## La invasión y los objetivos rusos

En esta situación fue cuando ya desde finales de 2021 se comenzó a observar un creciente incremento de la tensión en las fronteras ucranianas con una cada vez mayor concentración de fuerzas militares rusas que superaron los 100.000 soldados (Troianovski y Sanger, 2022). Muchos pensaron que Putin no sería capaz de lanzar una ofensiva a gran escala, pero, sin embargo, lo hizo.

Su primer objetivo era hacerse de manera rápida y quirúrgica con el control de Ucrania a través de la deposición del Gobierno. Se contaba con que Zelenski no aguantaría la presión y saldría de Kyiv/Kiev ayudado por EE.UU. y dejando el país en manos del Kremlin. Una vez fracasado este primer plan, los rusos retrocedieron hacia las posiciones más orientales del país con la intención de controlar toda la región del Donbas y unir la con corredor terrestre con la península de Crimea. De este modo, Rusia convertiría en un mar interior el Mar de Azov y habría menos posibilidad de dejar a Crimea sin suministros e incomunicada con el resto de la Federación Rusa. Tampoco en esta ocasión ha sido sencillo para Rusia alcanzar este objetivo. Si bien tiene parcialmente controlados los oblast de Lugansk, Donetsk, Zaporizhzhia y Jerson, todavía está muy lejos de tener asegurada la conquista. La contraofensiva ucraniana de los meses de agosto y septiembre de 2022 hizo retroceder de manera dramática a las tropas rusas y, un año más tarde del inicio de la invasión, la línea del frente lleva meses estancada.

No parece que los objetivos que se había planteado Putin en febrero de 2022 se estén cumpliendo en absoluto. La ofensiva tenía por objetivo, como hemos mencionado, el control total de Ucrania. El Kremlin pretendía convertir en un estado vasallo a Ucrania a imagen y semejanza de Bielorrusia. Detrás de este objetivo se encuentran dos obsesiones: la primera, recomponer la estructura de seguridad europea, poner a Rusia donde Putin considera que debe estar, como potencia global y no como potencia regional, así como asegurar una

<sup>1</sup> Conflict related civilian casualties in Ukraine. Oficina Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos [https://ukraine.un.org/en/168060-conflict-related-civilian-casualties-ukraine]. "Ukraine crisis: UN political affairs chief calls for 'maximum restraint'" [https://news.un.org/en/story/2022/02/1112202] Consultado 8 marzo 2023

*Los objetivos que se había planteado Putin con la invasión de Ucrania no se han cumplido en absoluto*

zona *buffer* que mantenga a salvo el corazón de la nación rusa, y esto históricamente, desde la visión rusa, sólo se ha conseguido gracias al control de los territorios que hoy conforman Ucrania y Bielorrusia; la segunda, es la idea de un pensamiento paneslavo que aboga por la reunificación de todos los pueblos eslavos bajo la dirección de la nación rusa, de ahí la permanente negación de la existencia de Ucrania como pueblo con identidad propia.

La evolución de los acontecimientos, sin embargo, parece que está haciendo imposible la consecución de estos objetivos. Las alianzas militares tejidas por la OTAN se han visto más que fortalecidas a lo largo de los últimos meses. La cumbre de Madrid de junio de 2022 y el proceso de ampliación de la OTAN hacia Finlandia y Suecia no hacen sino reforzar a la organización, separar aún más a Rusia de Europa para hacerla más dependiente de EEUU, no sólo en seguridad y defensa, sino también en el plano energético y especialmente en el político. Por otro lado, termine como termine la guerra Rusia habrá perdido definitivamente a Ucrania. Lejos de atraer a la población ucraniana, lo que ha provocado es que una frágil identidad nacional se esté reforzando sobre la base de la defensa de una soberanía amenazada en el que todo el mundo trabaja para expulsar al ejército invasor. Se refuerza por tanto el nacionalismo ucraniano y un concepto de ciudadanía ucraniana que se construye frente a su antagónica que es la rusa.

De este modo, parece poco probable que Rusia pueda reconstruir unas “esferas de influencia” a las que nunca ha renunciado y que cada vez le va a resultar más complicado mantener a la luz del creciente desapego que se ha comenzado a detectar en las repúblicas de Asia Central, al detectar la debilidad del gigante ruso.

Por el contrario, el ataque del ejército ruso a Ucrania está consiguiendo todo lo que aparentemente, Putin quería evitar con esta invasión a gran escala. Por un lado, ha reforzado la razón de ser de la OTAN, la resucita de la muerte cerebral que dijo Macron (The Economist, 2019) y la permite seguir siendo el instrumento de seguridad al que recurrir en un momento de crisis total. Recordemos que la OTAN es una organización heredera de la Guerra Fría que sólo tenía razón de ser frente al Pacto de Varsovia y que desde los años 90 se adapta al contexto con el fin de no desaparecer. La definición de un nuevo concepto estratégico en la cumbre de Madrid ha sido posible porque Putin le ha ofrecido los argumentos que necesitaba para profundizar en sus estructuras y objetivos, en este caso, dotándole de razones<sup>2</sup>: “La guerra de agresión de la Federación Rusa contra Ucrania

<sup>2</sup> “Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN” [<https://publicaciones.defensa.gob.es/nuevo-concepto-estrategico-de-la-otan-libros-pdf.html>] consultado 9 de abril 2023

ha destruido la paz y ha alterado gravemente nuestro entorno de seguridad” reafirmando sus propios objetivos primigenios: “El propósito fundamental de la capacidad nuclear de la OTAN es preservar la paz, prevenir la coacción y disuadir la agresión. Mientras existan armas nucleares, la OTAN seguirá siendo una alianza nuclear”. De este modo, la OTAN se reafirma como la estructura de seguridad en occidente por excelencia, una estructura que se ve reforzada además gracias a su ampliación hacia Finlandia y Suecia (todavía bajo el bloque turco).

Por otro lado, incluso si Rusia consiguiera controlar a Ucrania en cualquier forma, ocupación, gobierno títere, etc, el nivel de rusofobia instalado en la sociedad ucraniana sin precedentes y ahora, además, con un ejército entrenado durante años y armado por la OTAN sería difícilmente estabilizable por las fuerzas ocupantes que lejos de generar adhesiones a su causa lo único que genera es rechazo y agresividad contra Moscú. De hecho, es posible afirmar que, probablemente, la agresión rusa a gran escala de 2022 haya sido el principal acontecimiento que ha permitido se cree una verdadera concepción de ciudadanía ucraniana, frente al agresor la población de distinta ideología, clase social, lengua o religión han respondido sin fisuras contra el ataque.

Además de lo anterior, el ataque ruso ha conseguido reforzar la respuesta del eje transatlántico liderado, como no, por Estados Unidos. Las previsiones del Kremlin no contaban con una respuesta de unidad frente a la invasión. Se observaba, por el contrario, este momento como propicio al percibir una fuerte debilidad en el liderazgo de EEUU y de una creciente división en el seno de la UE. Sin embargo, de nuevo aquí se equivocaron las previsiones. La cohesión de la voluntad de los 27 Estados Miembros ha sido firme desde el primer momento. Se ha respondido, desde la intergubernamentalidad, con rotundidad a través de la imposición de sanciones y de la voladura de los puentes de diálogo con Moscú. En apenas un año se han impuesto diez paquetes de sanciones contra Rusia que afectan no sólo a personas y sus activos, también impactan de manera muy significativa contra la economía rusa y su población. De este modo, se han adoptado sanciones<sup>3</sup> que avanzan en la desconexión energética, pero también se han cerrado medios de comunicación rusos acusados de propagandísticos, e incluso se ha llegado a suspender un acuerdo de visados Schengen con Rusia. Nunca antes se había visto una reacción tan rápida y unas medidas tan duras contra ningún otro país. Además de las sanciones, la UE también ha puesto en marcha el denominado Fondo Europeo de apoyo a la Paz (European Council,

<sup>3</sup> European Council [<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/>] Consultado abril 2023



2023) que, por vez primera en la historia de la integración, tiene una dotación económica específica para la compra y envío de armas a un país tercero. Y, por último, pero muy relevante, desde el marco comunitario se ha utilizado por vez primera la Directiva de Protección Temporal 2001/55/CE aprobada en 2001 en el contexto de las guerras yugoslavas y que tiene por objetivo “conceder la protección inmediata a personas desplazadas en caso de afluencia masiva y evitar desbordar los sistemas de asilo de los Estados Miembros”. A pesar de que en la UE se han vivido crisis humanitarias provocadas por guerras, nunca se había alcanzado el consenso necesario para ponerla en marcha, lo que debe congratularnos, si bien no podemos dejar de pensar en por qué no se utilizó antes. En todo caso, en enero de 2023 ya había unos 4,8 millones de personas que se han registrado bajo el amparo de esta directiva que les permite vivir, trabajar y estudiar en los países de acogida<sup>4</sup>.

*La agresión rusa a Ucrania ha contribuido a crear una concepción de ciudadanía ucraniana frente al agresor, que incluye personas de distinta ideología, religión o clase social*

Este pivote tiene una doble lectura. Por un lado, permite mostrar unidad frente al Kremlin. Pero además tiene por objeto debilitar económicamente a Rusia y reforzar a Ucrania militarmente para permitirle resistir frente a un enemigo mucho más poderoso. Por otro, impulsa una política de bloques, en este caso liderado por Washington, lo que hace que la UE pierda (más) capacidad estratégica. También ataca a la totalidad de la sociedad rusa y, por tanto, hace recaer la responsabilidad de la guerra no sobre Putin, sino sobre todo el pueblo ruso generando rusofobia y también victimizando a la propia sociedad que se cierra en torno a su líder que sale reforzado de la situación. Pero, además, el envío de armas a Ucrania para que pueda ejercer su derecho a la legítima defensa, lo que hace es prolongar el conflicto y convierte la guerra en una de desgaste, algo que, de otro modo se tornaría, probablemente en una derrota militar de Ucrania con su subsecuente pérdida territorial.

Sea como fuere, si echamos la vista atrás e intentar buscar analogías históricas que podrían ayudarnos a dibujar algunos escenarios. La Guerra Fría nos ofrece alguno de estos episodios. Uno de ellos es la crisis de Berlín de 1961. El otro, las intervenciones del Pacto de Varsovia en Hungría (1956), Checoslovaquia (1968), o, incluso, Afganistán (1979). El primero, cuando desde Moscú se apostaba en la debilidad del presidente norteamericano, Kennedy, ante algún movimiento estratégico; el segundo, las intervenciones militares para controlar derivas centrifugas de miembros del bloque. Entonces algunas de estas previsiones erraron. Ya se sabe que la historia nunca es igual, pero rima.

<sup>4</sup> “El mapa de los refugiados de la guerra de Ucrania: más de ocho millones de personas han abandonado el país” [<https://www.rtve.es/noticias/20230221/mapa-refugiados-guerra-ucrania/2297260.shtml>] 3

## ¿Cómo terminará la guerra en Ucrania? Posibles escenarios

Esta ha sido la primera vez que la Federación Rusa lanza una invasión de estas características y escala en el periodo de la postguerra fría. Las guerras en Georgia (2008), el Donbás y la anexión de Crimea (2014) serían intervenciones a menor escala, pero con el mismo objetivo, impedir que estos estados pasasen a formar parte de las estructuras de seguridad articuladas en torno a la OTAN. La última vez que se vio algo de naturaleza similar en esta región fue en 1979 con la invasión de la URSS de Afganistán. La salida de esta guerra desde luego no parece algo sencillo, especialmente, por las derivadas más allá de Ucrania puede tener en un marco internacional global.

En todo caso, se trabaja con varios escenarios de cara al fin del conflicto.

### *La victoria de Rusia*

Lo primero que es imprescindible aclarar es qué significaría victoria para Rusia. La idea de entrada había sido la de provocar un cambio de liderazgo en Kiev/Kyiv con el objetivo de convertir a Ucrania en un Estado vasallo de Moscú, en unos términos similares a los bielorrusos. No parecía razonable ni factible debido a las dimensiones de Ucrania una anexión del territorio similar a lo que sucedió en 1990 entre Irak y Kuwait, por lo que parecía más asequible el reemplazo del gobierno ucraniano por uno prorruso. Con el fracaso de los frentes militares por el norte, este y sur del país ante la resistencia ucraniana, los objetivos han cambiado y se han quedado limitados al control de la parte oriental y del sur del país, antiguos territorios pertenecientes al imperio de Catalina la Grande y conocidos como Novorossiia, cuya capital era Odessa. Y esa es la situación que existe en estos momentos. Rusia se ha anexionado los oblast de Donetsk, Lugansk, Jerson y Zaporíyia creando un corredor que deja como un mar interior al mar de Azov y que permite a Rusia el control militar y de suministros de Crimea, esencial para su flota del Mar Negro. A la luz de lo hechos sobre el terreno, parece que de tomar Odessa aún queda muy alejado, si bien, no se debería descartar como objetivo en el caso de darse las condiciones militares. Si esto fuera así, Ucrania se convertiría en un país continental, sin salida al mar con las consecuencias geoeconómicas y de viabilidad del propio país en cuestión. En este escenario, Rusia reclamaría el reconocimiento de la soberanía rusa sobre Crimea y la neutralidad militar ucraniana, y *de facto* se habría instalado un nuevo telón de acero en Europa.

En este punto, es interesante recordar que hasta 2014 la constitución ucraniana blindaba la neutralidad del país, la reforma constitucional ulterior coincidente con la guerra en el Donbass y la anexión de Crimea, modificaron tal situación de tal modo que en la actualidad Ucrania podría perfectamente pasar a ser miembro de la OTAN sin necesidad de modificación constitucional.

Pero para llegar a este escenario sería necesario el colapso de las fuerzas ucranianas junto con una partición del país o incluso un cambio de gobierno en Ucrania. La partición de Ucrania podría seguir los modelos alemán o coreano de 1945, o incluso, remontándonos más atrás en la historia, la apelación del Tratado de Moscú de Paz Perpetua de 1686 firmado entre Rusia y la Mancomunidad Polaco-Lituana que dividió el territorio ucraniano en dos partes. Este escenario de la partición no sería descartable en una situación de estancamiento del frente sin avances sustantivos por parte de Ucrania, y con un eje transatlántico agotado por una guerra larga. Las elecciones norteamericanas del año 2024 probablemente sean determinantes en este sentido.

*Como en todo conflicto, también en este ha habido negociación desde el comienzo, pero han sido discretas*

En cualquiera de estos casos, los objetivos rusos quedarían satisfechos: la consolidación de la anexión de Crimea, la incorporación de Novorossiia a la Federación Rusa y la no incorporación de Ucrania a la OTAN ni a la UE.

Desde luego este escenario es el que más combate la alianza transatlántica siguiendo los dictados del Derecho Internacional más básico, a través del artículo 51 de la Carta de la ONU que plantea que “Todo miembro de las Naciones Unidas tiene el derecho natural de legítima defensa individual o colectiva en caso de ataque armado” lo que justifica el concepto de guerra justa y sobre el que se sostienen decisiones políticas de enorme calado, tales como el envío de armamento a Ucrania en función de ese derecho a la legítima defensa. Desde EEUU y la UE entienden que cesar en el envío de apoyo militar y financiero a Ucrania tendría como resultado la desaparición de Ucrania como Estado soberano.

#### *La victoria de Ucrania*

De nuevo, al igual que en el caso anterior, lo fundamental es conocer que es lo que entiende Ucrania por una victoria. Zelensky lo ha dicho en reiteradas ocasiones durante el año largo de guerra. Así, el gobierno de Kiev consideraría que una victoria sólo sería posible cuando se cumplieran varios requisitos. Estos serían el regreso a las fronteras de 1991, la puesta a disposición de la justicia internacional de los

criminales de guerra, incluido Putin, la reconstrucción del país y la adhesión de Ucrania a la UE. Todos y cada uno de ellos serían cuestiones irrenunciables para el gobierno de Kiev, junto, claro está, con unas garantías de seguridad adecuadas para su territorio, si bien, por el momento, no ha entrado en la cuestión de la adhesión a la OTAN. De nuevo, todo esto dependerá del nivel de derrota y desgaste que asumiera Rusia en este escenario.

Este marco se reforzó especialmente tras la contraofensiva ucraniana de finales de verano de 2022, cuando las tropas ucranianas consiguieron hacer retroceder a las rusas en Jarkiv/Jarkov y les hicieron salir de Jersón. Estos hechos dejaron al descubierto la debilidad militar y de inteligencia del ejército ruso que no había conseguido avanzar a un ritmo rápido en sus incursiones, no sólo al comienzo de la invasión, sino más tarde con la destrucción de Mariupol y, más recientemente, Bajmut. Una debilidad que también quedó en evidencia con la necesidad por parte del Kremlin de realizar una movilización parcial de reclutas, algo que jamás hubiera sido necesario si Moscú hubiera tenido mejor información de inteligencia y mejores y suficientes efectivos sobre el terreno. Una debilidad también, que se ha intensificado gracias a la presencia de armas occidentales y que se intensifican como consecuencia de las sanciones que impiden la llegada de suficientes suministros tecnológicos para sus carros de combate.

Este escenario de victoria ucraniana iría acompañado del colapso del ejército ruso y la reconquista del territorio ocupado en la actualidad. Esta situación llevaría a un acuerdo de paz por el que Rusia retiraría sus tropas de Ucrania y abandonaría cualquier futura intervención en el país. Este escenario iría acompañado por un momento de turbulencias políticas en Rusia, que podrían ir desde el aumento de la represión interior con el cierre del régimen hasta la puesta en peligro del propio Putin ante la debilidad mostrada en Ucrania.

En este sentido deben leerse los intentos de desestabilización del régimen, como por ejemplo las incursiones en territorio ruso en Belgorod, que hasta la fecha han sido infructuosos, pero no es descartable que un alargamiento de la guerra, una mayor crisis económica, junto con una mayor percepción de debilidad por parte de algunos ciudadanos de territorios históricamente oprimidos de la Federación Rusa como Daguestán o Chechenia pudieran animar a algunos grupos a poner en marcha elementos de desestabilización. En todo caso, esta sería una tesis que aún queda lejos de cobrar cuerpo.

Sin embargo, este escenario tampoco parece muy probable por tres razones fundamentales. La primera, a pesar de la debilidad mostrada hasta la fecha, es la superioridad militar rusa sobre la ucraniana,

Moscú todavía tiene recursos militares que no ha utilizado, además de contar con aliados como Irán y otros, que le proveen de armamento, si bien es mucho menos dependiente de las provisiones externas que Ucrania. La segunda, la resiliencia demostrada por la economía rusa a las sanciones occidentales, el colapso económico adelantado por muchos no se ha cumplido, en parte también porque tampoco el eje transatlántico ha conseguido el aislamiento total de Rusia del denominado Sur Global.

### *Una salida negociada*

Como en todo conflicto, también en este ha habido negociación desde el comienzo, pero también, como en otros casos, estas negociaciones son discretas. Sólo cuatro días después de la invasión rusa de Ucrania, delegados rusos y ucranianos tuvo lugar una primera ronda de negociación en Bielorrusia al que incluso acudieron los ministros de exteriores, Kuleba y Lavrov. En aquel momento se acordó la disposición de corredores humanitarios con la idea de evacuar a civiles de las zonas de guerra. Estos acuerdos fueron sistemáticamente incumplidos por parte Rusia. La segunda ronda negociadora, de la que se tiene conocimiento, tuvo lugar en territorio turco a durante el mes de marzo de 2022. Entonces se pareció atisbar algún tipo de salida al conflicto. En aquel momento los dos negociadores, Vladimir Medinsky por parte rusa y Mykhailo Podolyak por parte ucraniana, incluso llegaron a plantear la posibilidad de una reunión de sus líderes.

*Moscú todavía tiene recursos militares que no ha utilizado, además de contar con aliados como Irán y otros, que le proveen de armamento*

Los puntos que entonces estaban sobre la mesa eran, por parte rusa: “terminar con el potencial militar ucraniano”; neutralidad del país, no entrada ni en OTAN ni en Unión Europea; deshacerse de los batallones nacionalistas presentes en el ejército ucraniano como el Batallón Azov y que se reconociera la soberanía rusa sobre Crimea y Donetsk y Lugansk. Por su parte Ucrania, pedía entonces, un alto el fuego, garantías de seguridad y el mantenimiento de la integridad territorial de Ucrania. De hecho, fue entonces cuanto el propio Zelensky afirmó que Ucrania estaba preparada para aceptar un estatus de neutralidad como parte de un acuerdo de paz con Rusia, si bien añadía, que cualquier acuerdo tendría que estar sometido a un referéndum por parte del pueblo ucraniano (CNN, 2022). A pesar de esos primeros pasos durante las primeras semanas, no sólo no se consiguió un acuerdo, sino que los frentes de batalla se recrudecieron y aún continúan abiertos.

Desde entonces ha tenido que pasar un año hasta la aparición del plan Chino de paz (BBC, 2023) donde el gigante asiático se ofrece a

actuar como mediador. Después de la propuesta china han ido apareciendo otras propuestas de mediación procedentes del Vaticano, de Brasil y más recientemente de Sudáfrica. O incluso una propuesta de paz del propio Zelensky. Sólo esta última ha sido bien recibida por las potencias occidentales. El resto han sido tachadas como poco realistas o incluso de parte. En algunos casos se propone un escenario similar al que ya estuvo vigente en los acuerdos de Minsk de 2015<sup>5</sup> y que, a la vista está, no funcionó.

En todo caso, de lo que se trata en principio, es de alcanzar un primer alto el fuego que permita sentarse a las partes en una mesa de negociación. Todas estas propuestas, sin embargo, son tachadas como no factibles puesto que se entiende que cualquier acuerdo estaría, en este momento, sujeto a concesiones territoriales a favor de Moscú. Se pondría fin a la guerra, pero el conflicto no quedaría resuelto.

### *Escalada nuclear*

Este sería el peor de los escenarios. Su condición de posibilidad está vinculado al fracaso militar ruso para controlar el territorio ucraniano y el rechazo frontal a cualquier retirada acompañado de una escalada nuclear del conflicto, probablemente limitada a armas tácticas, pero nada es descartable. Un escenario en esta dirección dependería especialmente de la capacidad de mediación de China que siempre ha puesto sus líneas rojas en la utilización de armas nucleares. La alianza estratégica vigente entre Pekín y Moscú podría asegurar que esta opción quedara fuera de cualquier escenario. Sin embargo, no se puede descartar al 100% un escenario como este.

### *Cronificación y estancamiento*

Este es probablemente el escenario más factible. El estancamiento es la situación en la que las tropas rusas fortifican sus conquistas y aseguran sus posiciones, pero sin poder avanzar sobre el terreno. Tampoco los ucranianos consiguen grandes avances y no recuperan el territorio perdido. A pesar de que las ayudas militares y financieras occidentales se mantienen, sin embargo, no son suficientes para cambiar el escenario. Hay miedo a una escalada y se modera el alcance de los suministros. No hay conversaciones de paz, la guerra se alarga, el cansancio se instala entre las opiniones públicas. La si-

<sup>5</sup> Factbox: What are the Minsk agreements on the Ukraine conflict? Reuters February 21<sup>st</sup>, 2022 [<https://www.reuters.com/world/europe/what-are-minsk-agreements-ukraine-conflict-2022-02-21/>]

tuación en Ucrania se deteriora, también en Rusia como consecuencia de las sanciones económicas. Rusia se va acercando de manera irreversible a China y termina dependiendo cada vez más de ella.

Analistas plantean que en este escenario de guerra larga Rusia saldría, sin duda, vencedora, ya que habría logrado sus objetivos parcialmente, destruir y hacer inviable a Ucrania y controlar un territorio que considera esencial. En todo caso, sus expectativas se habrían rebajado considerablemente y su reputación internacional habría caído por los suelos. Ucrania quedaría en un limbo y absolutamente desprotegida sin la ayuda occidental.

Otro escenario posible en una situación de estancamiento tendría que ver con el denominado “momento Breznev” de Putin. Este escenario sería justamente el contrario del anterior. Una guerra larga jugaría contra los intereses rusos y es este escenario por el que también parece haber apostado el ala más dura de los aliados de Ucrania. La hipótesis es la de conseguir un ejército acosado por la resistencia local que generaría unos gastos económicos descomunales a un régimen ahogado por la asfixia provocada como consecuencia de las sanciones occidentales. Descontada una intervención de la OTAN en cualquiera de sus variantes, más allá del envío de armas al ejército ucraniano, se apostaría por alargar la guerra y el horror, con la esperanza de obligar a negociar a Putin. Por el momento, todavía está muy lejos de esta situación. Ucrania es mucho más importante para Rusia de lo que fue Afganistán fue para la URSS en 1979 así que parece poco probable una retirada por agotamiento.

Y todos estos escenarios irían, por supuesto, acompañados de acciones de guerra híbrida en los que se estarían utilizando ciberataques, maniobras de desinformación y muchas otras herramientas para desestabilizar al contrario, incluida la posibilidad, tal y como se ha podido ver a lo largo del último año y medio, de la utilización de la amenaza nuclear a través de declaraciones y otras acciones como el despliegue de armas nucleares rusas en territorio bielorruso con la intención de asustar a los países europeos.

## Conclusiones

La guerra que vive Ucrania es una guerra que está sostenida sobre el intento de reconstrucción de un imperio que fue y que ya no es. Es quizás uno de los últimos estertores de un soñado imperio ruso que lucha por no desaparecer. Una idea que se quiere materializar evocando una interpretación de la historia adaptada a los deseos de

*Se trata de alcanzar un primer alto el fuego que permita sentarse a las partes en una mesa de negociación, pero no serían factibles si estuvieran sujetas a concesiones territoriales a favor de Moscú*

poder y gloria de Putin. Este deseo imperial se nutre a partes iguales de buenas dosis de irredentismo y búsqueda de venganza y de la construcción de una idea de nación rusa construida sobre el sometimiento de aquellas otras naciones que considera subordinadas y a las cuales niega su propia estatalidad. Y ambas las enmarca en un contexto histórico con el que justifica la agresión que en estas horas está viviendo Ucrania. Estas ideas no son nuevas. Putin lleva elaborando discursos y artículos en los que de manera sistemática reconstruye un pasado que sirve a sus fines expansionistas e imperiales. Discursos dónde siempre ha puesto en tela de juicio la capacidad de Ucrania para decidir por sí misma su política exterior en virtud de los vínculos históricos que unían a rusos y ucranianos y que Putin considera insolubles. Discursos que intentan dotar de legitimidad la utilización de la fuerza militar rusa más allá de sus fronteras. Pero los discursos no son suficientes para lanzar una ofensiva de estas características. Es relevante destacar que, paradójicamente, en los regímenes autocráticos la simbología y la utilización estricta de determinados procedimientos es lo que les revierte de la cobertura legal y la legitimidad necesaria para actuar cara a sus poblaciones.

Varios eran los objetivos de Putin cuando comenzó a escalar el conflicto y ninguno de ellos se podrá alcanzar independientemente de cómo termine esta guerra. El primero, la recomposición de la estructura de seguridad europea. A la vista de los acontecimientos, lo único que consigue es reafirmar, cohesionar y reforzar más las alianzas militares ya existentes en torno a la OTAN. Tras esta guerra saldrá una OTAN más fuerte y con nuevos miembros. Los Estados europeos se mantendrán bajo el paraguas atlántico y serán mucho más dependientes de Washington en seguridad y defensa, pero también en lo energético. En segundo lugar, si lo quería era un mayor control de Ucrania y su colaboración, lo que está consiguiendo es un nivel de rusofobia de tal magnitud que lejos de dividir a los ciudadanos ucranianos de cualquier lengua, los está unificando en la defensa de la soberanía de su territorio. Las tesis del apoyo de los rusófonos a la invasión se han desmoronado, las líneas de fractura y las lealtades en Ucrania nunca se conformaron en torno a la lengua y mucho menos ahora. Esta invasión lo único que refuerza es un nacionalismo ucraniano que sale mucho más cohesionado contra el ruso. En tercer lugar, de esta guerra Rusia saldrá más debilitada a todos los niveles. En el externo al haberse dado una respuesta dura y sin paliativos a su intervención militar que la deja aislada por todos los flancos. Es cierto que todavía quedan fieles aliados, que no son pocos, pero que se encuentran subordinados a las potencias del norte global, aunque poco a poco reivindican su lugar en el mundo, tal es el caso de Brasil. Y en el interno, con una población quizás más cohesionada en torno a la defensa de su país y su líder, pero, sin duda, mucho más empobrecida.



La guerra en Ucrania también es una batalla decisiva sobre el futuro de Europa, su reconfiguración geoestratégica y sobre su arquitectura de seguridad. Esta guerra está generando un cambio tectónico en la evolución del continente, causa directa de varios factores que confluyen; el de los errores de cálculo del presidente ruso Putin, la resistencia del pueblo ucraniano, la cerrada respuesta de EEUU para ofrecer ayuda militar y económica a Ucrania y a la unidad de acción de la UE en esa misma dirección.

De cómo se resuelva esta guerra no sólo dependerá el futuro de Ucrania, también el de Rusia, y, por supuesto el de Europa. Por el momento, la hoja de ruta marcada desde Bruselas, no deja lugar a dudas. Se apuesta por la securitización y la militarización del continente de manera acrítica. Y sin embargo es necesario reivindicar el Derecho Internacional, pero en su totalidad y no de manera parcial. El artículo 51, mencionado anteriormente, esgrime el derecho a la legítima defensa, sí, pero también obliga en ese mismo artículo a que “el Consejo de Seguridad tome las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales”. Es decir, la defensa de Ucrania es legítima, pero la comunidad internacional está obligada también a jugar un papel pacificador para terminar con la guerra<sup>6</sup>. En ninguno de los escenarios analizados Europa juega un papel pacificador, ni siquiera en el correspondiente a la solución negociada, ¿no va siendo hora de que Europa cumpla de verdad con el derecho internacional?.

---

<sup>6</sup> Entrevista a Luigi Ferrajoli “La guerra de Ucrania y la “verdadera ayuda” que debió haber brindado Occidente” DW 25.08.2022 [<https://www.dw.com/es/la-guerra-de-ucrania-y-la-verdadera-ayuda-que-debi%C3%B3-haber-brindado-occidente/a-62931746>] Consultado abril 2023

## Referencias bibliográficas

ACNUR (2014). "El conflicto en Ucrania obliga a más personas a abandonar sus hogares". Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2014/9/5b041a36b/1853-el-conflicto-en-ucrania-obliga-a-mas-personas-a-abandonar-sus-hogares.html>.

BBC (2023). "Las claves del plan de paz de China para terminar con la guerra en Ucrania que Occidente ha recibido con escepticismo" BBC News 24 de febrero. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-64758089>

CNN (2022). "Posiciones de las partes y cronología de las conversaciones entre Ucrania y Rusia para alcanzar la paz" 20 marzo. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2022/03/29/ucrania-rusia-conversaciones-orix/>.

Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32001L0055>]

El País (2022). "Borrell suscita el rechazo internacional por comparar a Europa con un "jardín" y al resto del mundo con una "jungla"" 19 octubre 2022.

European Council (2023). Fondo Europeo de apoyo a la Paz. Disponible en: [<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-peace-facility/>]

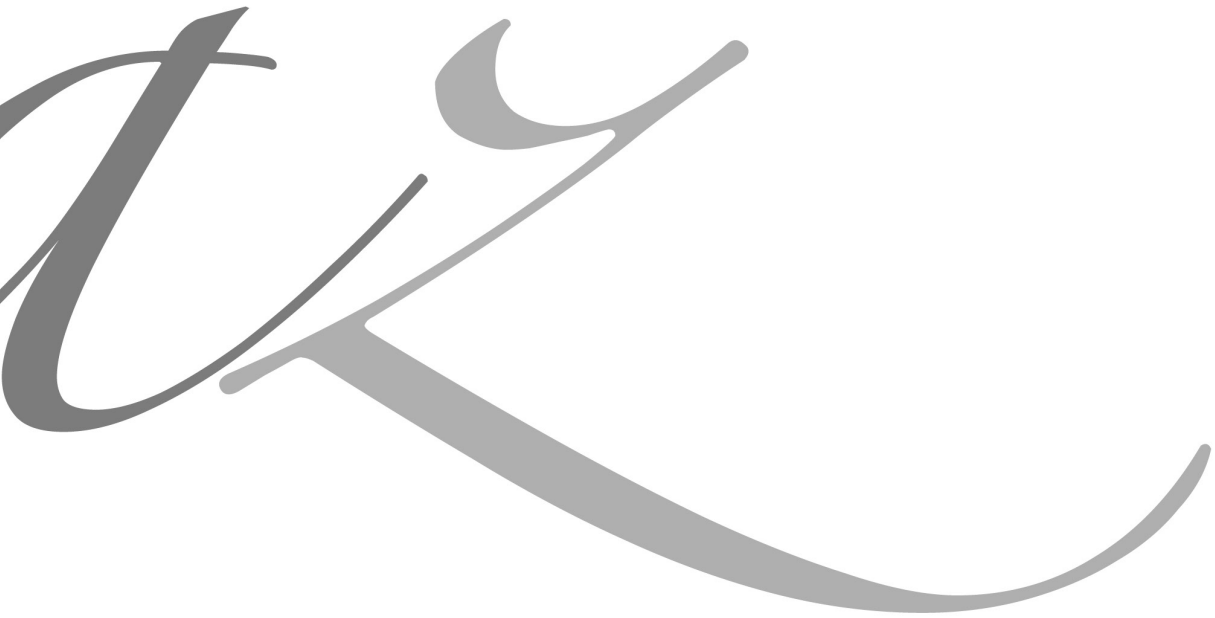
Kagan, R. (2018) *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World*. Knopf Doubleday Publishing Group. ISBN 10: 0525563571

The Economist (2019). Emmanuel Macron warns Europe: NATO is becoming brain-dead", 7 de noviembre. Disponible en: <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>

Troianovski, A. y E. Sanger, D. (2022). Russia Issues Subtle threats more far-reaching than Ukraine invasion en Wayback Machine, *New York Times*, 16 enero.



## Relación de autores y autoras



**Federico Mayor Zaragoza.** Ha sido Director General de la UNESCO de 1987 a 1999, después de ocupar cargos como Subsecretario de Educación y Ciencia del Gobierno español (1974-75), Diputado al Parlamento Español (1977-78), Consejero del Presidente del Gobierno (1977-78), Ministro de Educación y Ciencia (1981-1982), Diputado al Parlamento Europeo (1987) y Director General Adjunto de la UNESCO (1978-1987). Durante su etapa al frente de la UNESCO, y ya como Director General se implicó especialmente en la construcción de una cultura de paz y bajo su orientación esta institución creó el Programa Cultura de Paz (1987- 1999). Actualmente, Federico Mayor Zaragoza preside la Fundación Cultura de Paz, que él fundó en el año 2000. En 2005 fue nombrado, por el Secretario General de la ONU, Co-Presidente del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones, en 2008 fue nombrado Presidente del Consejo Directivo de la Agencia de Noticias Inter Press Service (IPS) y ha presidido la Comisión Internacional Contra la Pena de Muerte (2010-2020). Es presidente junto con la rectora de la Universidad Autónoma de Madrid, del Instituto de Derechos Humanos, Democracia, Cultura de Paz y no Violencia (DEMOSPAZ). Cuenta con numerosas publicaciones entre las que destacan varios poemarios y varios ensayos sobre las relaciones internacionales y la paz. Entre sus últimos libros están: *Recuerdos para el porvenir* (2018) , *Inventar el futuro* (2022). Más información en: <https://fund-culturadepaz.org/federico-mayor-zaragoza/>

**José Antonio Sanahuja.** Director de la Fundación Carolina. Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Es Asesor especial para América Latina y el Caribe del Alto Representante para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell (*ad honorem*). Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). Investigador y consultor con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Federación Internacional de Cruz Roja, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), y diversas ONGD. Ha sido R. Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. En dos periodos ha sido Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación). Cuenta con cuatro sexenios de investigación y un sexenio de transferencia e innovación con evaluación positiva. Sus publicaciones y artículos pueden consultarse en: <https://ucm.academia.edu/JoseAntonioSanahuja>

**Lennys Rivera Albarracín** es doctoranda en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Licenciada en Estudios Internacionales, abogada y especialista en política y comercio petrolero internacional por la Universidad Central de Venezuela y master en Relaciones Internacionales por la FLACSO-Ecuador. Ha cursado estudios de posgrado en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas en la Universidad de Salamanca y sobre negociación y resolución de conflictos en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IAEDEN). Fue directora de Integración de la Organización Latinoamericana de Energía (OLA-DE). Actualmente es técnica en Transición Energética del Programa Clima y Energía de WWF España, donde contribuye a la integración del riesgo climático y de pérdida de biodiversidad en las políticas de supervisión y marcos regulatorios del sector financiero, así como al impulso de una transición energética justa.

**Manuela Mesa.** Directora del Instituto Universitario DEMOSPAZ-UAM y Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) de la Fundación Cultura de Paz. Ha sido presidenta de la Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ) (2006- 2013). Vicepresidenta de WILPF-España (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad) desde 2011. Dirige el anuario de CEIPAZ sobre paz y conflictos desde 2004 hasta la actualidad. Ha sido vocal Experta en el Consejo de Cooperación ( 2009-2012). Miembro del Consejo de Redacción de la revista *Documentación Social* y de *Pensamiento Propio*. Profesora y docente en diversos master, cursos y seminarios. Miembro del Comité de Expertos sobre el Global Peace Index. Sus líneas de investigación actuales se centran en el papel de la sociedad civil en la construcción de la paz y en particular en la perspectiva de género, Comunicación y Educación para la Ciudadanía Global y el Desarrollo

Sostenible. Cuenta con numerosas publicaciones y artículos que pueden consultarse en <https://ceipaz.org/manuela-pg-principal/>

**Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño** es catedrático de Estudios Árabes e Islámicos en la Universidad Complutense de Madrid, donde también dirige el Grupo de Investigación Complutense sobre el Magreb y Oriente Medio y la revista académica *Anaquel de Estudios Árabes*. Previamente fue profesor de la Universidad de Alicante entre 1999 y 2019, donde dirigió el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz (IUDESP). Fue también, durante el curso 2009-10, investigador visitante del Department of History de la University of California Los Angeles. Es especialista en historia, sociedad y política contemporáneas en Oriente Medio, sobre todo en Palestina, Siria, Egipto y Líbano. Ha publicado medio centenar de artículos académicos en revistas nacionales e internacionales, entre ellas *Review of Faith and International Relations*, *Magreb-Machrek*, *Outre-Terre*, *Middle East Quarterly* o *Afaq al-Mustaqbal*. Además es miembro del Consejo Editorial de la *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, *Revista Internacional de Estudios sobre Terrorismo*, *Revista de Filología* y *Revista Claroscuro*, así como miembro del Consejo Científico de la Colección Estudios Árabes de la Universidad de Granada y del Consejo Editorial de la Colección Madrasa de la Editorial Comares. Ha escrito y editado una docena de libros, entre ellos *El proceso de paz de Oriente Medio* (1999), *El miedo a la paz. De la guerra de los Seis Días a la segunda Intifada* (2001), *España y la cuestión palestina* (2003), *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí* (2007), *Siria contemporánea* (2009), *Informe sobre las revueltas árabes* (2011), *Sociedad civil y contestación en Oriente Medio y el Magreb* (2013), *La Primavera Árabe revisitada* (2015), *Movilizaciones populares tras las Primaveras Árabes* (2021), *Siria. La década negra* (2022), *Geopolítica de las Primaveras Árabes. Dimensión internacional y dinámicas locales* (2022) y *Qatar. La perla del Golfo* (2022).

**José Miguel Calvillo Cisneros** es profesor Contratado Doctor en el departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, cursó el Máster en Acción Solidaria Internacional de Europa de la Universidad Carlos III de Madrid, donde obtiene los títulos de experto en cooperación al desarrollo, acción humanitaria y migraciones refugio y asilo. Es Codirector del Grupo de Investigación “Seguridad, Comunicación y Desarrollo en la Sociedad Internacional” de la UCM. Tiene una amplia experiencia profesional en el sector de la cooperación internacional, habiendo trabajado en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en varias ONG y en el sector de la consultoría internacional. Esta trayectoria profesional le ha permitido conocer la realidad de países como Afganistán, Tayikistán, Egipto, Tanzania, Nicaragua, etc. Sus principales líneas de investigación son la coope-

ración internacional y la acción humanitaria, las migraciones internacionales y la seguridad y el desarrollo, con especial atención al caso de Afganistán. Recientemente se ha publicado su último libro *Afganistán: un conflicto permanente. Factores y dinámicas para entender una guerra interminable*, en la editorial Trea. Sus publicaciones y artículos pueden consultarse en: <https://www.researchgate.net/profile/Jose-Calvillo-Cisneros>

**Xulio Ríos.** Director del Observatorio de la Política China (<http://www.politica-china.org/>), Coordinador de la Red Iberoamericana de Sinología. También Presidente de Honor de IGADI (Instituto Gallego de Análisis y Documentación Internacional), que fundó en 1991. Es asesor de Casa Asia ([www.casaasia.es](http://www.casaasia.es)) y miembro del Programa Asia de la Fundación CIDOB. Colabora habitualmente con numerosos medios de comunicación, *El País*, *El Correo* y *La Vanguardia*, entre otros, y revistas especializadas. Forma parte igualmente de consejos científicos y comités de redacción de diversas publicaciones sinológicas. Profesor y consultor de varias instituciones universitarias de España, América Latina y China. Entre sus obras más recientes destacan: *China de la A la Z (nueva edición)*, *La metamorfosis del comunismo en China* (2021), *Taiwán, una crisis en gestación* (2020), *La China de Xi Jinping* (2018), *China Moderna* (2016), *China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping*, (2012), *Mercedo y control político en China* (2007), *Taiwán, el problema de China* (2005). Otras obras son: *China: ¿superpotencia del siglo XXI?* (1997) o *A China por dentro* (1998). Premios Cátedra China 2018 y Casa Asia 2021.

**Francisco Rojas Aravena.** Rector de la Universidad para la Paz desde el año 2013. Fue reelecto para un nuevo período en el año 2018. Tiene un doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Utrecht (Holanda) y una Maestría en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de América Latina (FLACSO). Ha sido Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, entre los años 2004-2012. Es autor y editor y publicado un gran número de libros y ha contribuido extensamente con capítulos en otros tantos. Sus artículos se han publicado en la región y fuera de ella y se han traducido a varios idiomas. Sus dos últimos libros son: *América Latina y el Caribe: En una década de incertidumbre* (juntamente con Josette Altmann) 2018; *The Difficult Task of Peace. Crisis, Fragility and Conflict in an Uncertain World*, 2020. Forma parte de diversos Consejo Editoriales de revistas profesionales, entre otras *Foreign Affairs Latinoamérica* (México), *Pensamiento Iberoamericano* (España); y *Ciencia Política* (Colombia). Los gobiernos de Costa Rica, República Dominicana y de Paraguay lo condecoraron, en el año 2012, por sus “Aportes a la Integración, la democracia y las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe”. En el 2016 recibió el “Premio Nacional Malinali” de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México. A lo largo de su carrera profesional ha efec-

tuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región iberoamericana.

**Adriana Salcedo.** Directora del Departamento de Estudios de Paz y Conflicto de la Universidad para la Paz (UPEACE), en Costa Rica. Es una académica-practicante en transformación de conflictos y construcción de paz, enfocándose en violencia, género, identidad y migración. Obtuvo su Doctorado en Análisis y Resolución de Conflictos en The Jimmy and Rosalynn Carter School for Peace and Conflict Resolution de la Universidad George Mason en Virginia, Estados Unidos. Adriana ha impartido cursos en la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito, Ecuador, la Universidad George Mason de Virginia y la Universidad de Boston en análisis de conflictos, metodologías colaborativas para la construcción de paz, mediación, género y migración. Como practicante, Adriana es Instructora/Mediadora Certificada en Virginia y ha sido consultora de UNICEF, la Embajada de Canadá en la República Dominicana, Rediálogo y Oportunidades Ciudadanas (Venezuela) y el Observatorio de Migración en el Caribe (República Dominicana y Haití). Con más de veinte años de experiencia analizando y transformando conflictos sociales, su práctica profesional ha abarcado la cuenca amazónica, las islas Galápagos y la región andina (Ecuador, Colombia y Bolivia), Estados Unidos, República Dominicana, Haití y Costa Rica.

**Andrea Ribeiro Hoffmann.** Es Profesora Asociada de Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Rio) e Investigadora Principal en la Red Jean Monnet “Crisis-Equidad-Democracia para Europa y América Latina” (<https://jeanmonnetcrisisequitydemocracy.com/>). Ha sido profesora visitante en la London School of Economics (2008-2010), la Universidad de Erfurt (2010-2012) y la Universidad Libre de Berlín (2012-2015). Su investigación se centra en el regionalismo comparado, el regionalismo latinoamericano, el interregionalismo, con especial atención a la UE-Mercosur, y la legitimidad global y la democracia. Sus publicaciones recientes incluyen *Financial Crisis Management and Democracy: Lessons from Europe and Latin America*, coeditado con De Souza Guilherme, B., Ghymers, H. C., Griffith Jones, S. Springer Nature Switzerland AG (2021).

**Óscar Mateos Martín** es doctor en Relaciones Internacionales, con mención europea, por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), licenciado en Ciencias Políticas y de la administración y postgraduado en Cultura de Paz también por la UAB. En la actualidad es profesor titular de Relaciones Internacionales y coordinador del grupo de investigación consolidado GLOBALCODES de la Facultad de Comunicación y Relaciones Internacionales Blanquerna (Universidad Ramon Llull). Desde septiembre de 2019 es el Delegado del rector para el impulso de la Agenda 2030 en la URL. Es miembro de la Junta de



gobierno del Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP), investigador asociado del CIDOB y miembro del Grupo de Estudios Africanos (GEA) de la UAM. Trabajó en la Escuela de Cultura de Paz de la UAB entre 2002 y 2006 y fue profesor invitado de la Universidad de Sierra Leona (Fourah Bay College) entre 2006 y 2008 e investigador visitante de la School of Oriental and African Studies (SOAS) en 2008. Entre 2012 y 2015 fue Vicedecano de Investigación y Relaciones Internacionales de la Facultad de Educación social y Trabajo social Pere Tarrés de la URL. Ha trabajado también para organizaciones como MSF en Sudán del Sur o Conciliation Resources en Sierra Leona. Ha publicado numerosos artículos y libros que abordan desde los estudios críticos de paz los desafíos y debates de la construcción de paz y la conflictividad en el continente africano.

**Ruth Ferrero-Turrión** es Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política y Estudios Europeos en la UCM e Investigadora Asociada en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales en la Universidad Complutense (ICEI-UCM). Ha sido Premio de Investigación en Estudios Europeos de la Fundación Europea e Iberoamericana de Yuste en 2019. Tiene un Doctorado Internacional en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la UCM y un MPhil en Estudios de Europa del Este (UNED), licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por las universidades Complutense y Newcastle upon Tyne, un Postgrado en Ciencia Política y Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, así como un Diploma de Especialización en Unión Europea otorgado por la Escuela Diplomática. Es miembro de los Grupos de Investigación “GEMI de Migraciones Internacionales” y “Aplicación del Derecho Internacional” en la UCM y del Grupo “Política y Gobierno de la UE” en la UAM-

Ruth Ferrero-Turrión ha trabajado como asesora de Políticas Públicas en distintos puestos de la Administración General del Estado en temas relacionados con políticas migratorias y Unión Europea y en el RELEX de la Comisión Europea. Ha sido Research Fellow en la Universidad de Columbia (NYC), en London School of Economics (LSE), Open Society Foundation de Sofía, Babes-Bolyai University (Romania), Hungarian Institute of International Relations, Non-Visegrad Fellow en Institute of International Relations de Praga y en la Universidad de Leipzig, entre otras.

Sus áreas de especialización son la Política Europea, con especial atención al espacio post-soviético, y las Políticas de Inmigración y Asilo. Ha colaborado en diversos proyectos relacionados con estado de derecho, políticas de ampliación y vecindad oriental de la UE, minorías nacionales, políticas de inmigración y control de fronteras, así como en múltiples congresos, workshops y seminarios nacionales e internacionales. Sus publicaciones y artículos pueden consultarse en: <https://ucm.academia.edu/RuthFerreroTurri%C3%B3n>