Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global

Anuario 2021-2022

ceipaz centro de educación e investigación para la paz

Manuela Mesa (coord.)

Manuela Mesa ■ Federico Mayor Zaragoza ■ Jose Antonio Sanahuja ■ Ana González-Páramo ■ Pere Ortega ■ Andrea Ruiz Balzola ■ Javier Morales ■ Xulio Ríos ■ Rosa Meneses ■ Francisco Rojas Aravena

Manuela Mesa (coord.)

Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global

Anuario 2021-2022

Fundación Cultura de Paz

ceipaz

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.

Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global
Anuario CEIPAZ 2021-2022

Manuela Mesa, Federico Mayor Zaragoza, Jose Antonio Sanahuja,
Ana Gonzalez-Páramo, Pere Ortega, Andrea Ruiz Balzola, Javier Morales, Xulio Ríos,
Rosa Meneses, Francisco Rojas Aravena

© Manuela Mesa, Federico Mayor Zaragoza, Jose Antonio Sanahuja, Ana Gonzalez-Páramo, Pere Ortega, Andrea Ruiz Balzola, Javier Morales, Xulio Ríos, Rosa Meneses, Francisco Rojas Aravena

De esta edición:
© CEIPAZ
Fundación Cultura de Paz
Ciudad Universitaria Cantoblanco
Pabellón C
Calle Einstein, 13. Primero
28049 Madrid
Tel. 91497.37.01
info@ceipaz.org
www.ceipaz.org

Edición de textos: Héctor Sanahuja Mesa
Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico
15ª edición: mayo 2022
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

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

Sumario

Tendencias en el sistema internacional: quince años de reflexión y análisis sobre los cambios mundiales
Manuela Mesa 7

Tendencias internacionales

Redefinir la seguridad y fortalecer el multilateralismo democrático ante los riesgos globales
Federico Mayor Zaragoza 31

Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global
José Antonio Sanahuja 41

Luces y sombras de la acogida europea al exilio ucraniano
Ana Gonzalez-Páramo 73

La Organización del Tratado del Atlántico Norte ante los retos globales
Pere Ortega 87

España y la OTAN
Pere Ortega 101

Los repliegues desacertados de las políticas de la identidad y las dificultades de imaginar lo común
Andrea Ruiz Balzola 109

Perspectivas regionales

La guerra de Rusia contra Ucrania: ¿cómo hemos llegado hasta aquí?
Javier Morales 125

Las relaciones China y Rusia y su posición ante la invasión de Ucrania
Xulio Ríos 139

La tensión entre Marruecos y Argelia: una histórica rivalidad atizada por el Sáhara Occidental y la guerra del gas
Rosa Meneses 157

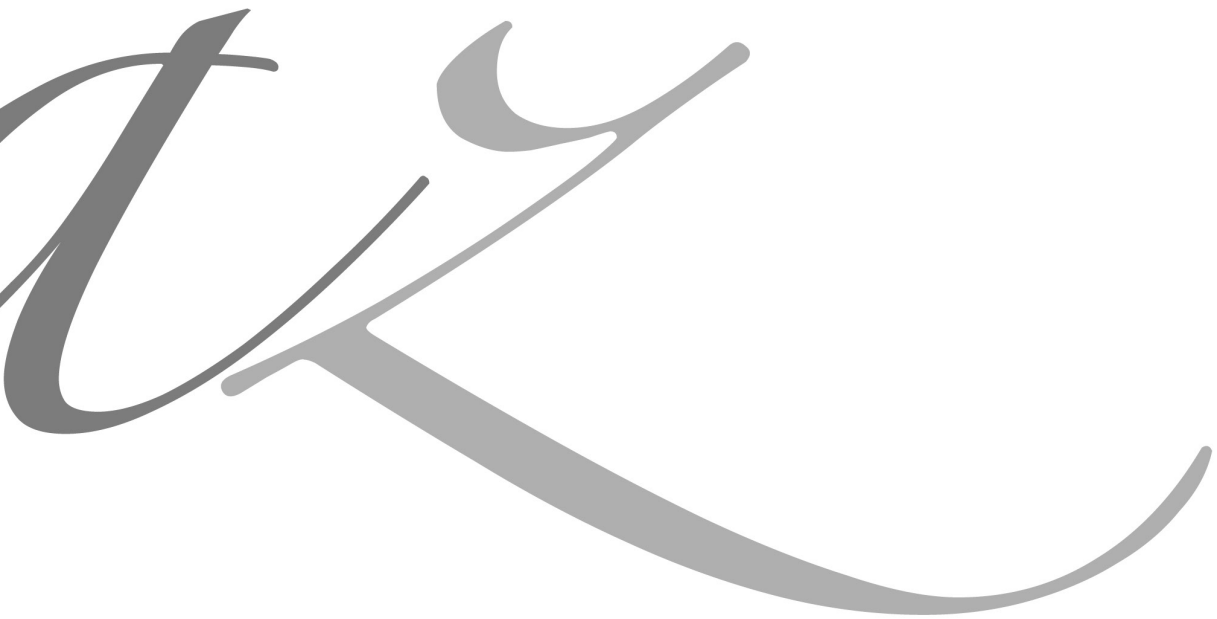
América Latina ante la desigualdad, la desesperanza y la fragmentación
Francisco Rojas Aravena 171

Relación de autores y autoras 187

Tendencias en el sistema internacional: quince años de reflexión y análisis sobre los cambios mundiales

Manuela Mesa

Codirectora DEMOPAZ y directora de CEIPAZ



Introducción

Han pasado quince años desde la edición del Anuario de CEIPAZ sobre paz y conflictos en el marco de la Fundación Cultura de Paz. Esta publicación dio continuidad al Anuario del CIP que ya contaba con una larga trayectoria en el análisis del sistema internacional.

El Anuario surge para analizar algunas de las principales tendencias internacionales en el ámbito de la paz y los conflictos y para abordar con profundidad algunas temáticas claves que ayudan a entender e interpretar lo que está sucediendo en el mundo.

Hacer una mirada retrospectiva nos permite visualizar los enormes cambios que se han producido en estos quince años. Algunos escenarios eran difícilmente imaginables años atrás; otras situaciones de conflicto siguen enquistadas y con escasas perspectivas de encontrar una salida aceptable para las partes.

En este artículo vamos a hacer una balance de algunas de las principales tendencias internacionales, que han sido abordadas en el Anuario de CEIPAZ en estos quince años, poniendo la mirada en los enormes retos que enfrentamos en este mundo en cambio.

Crisis y cambios en el sistema internacional

Crisis y cambios son dos fenómenos relacionados que suponen, a la vez, riesgos y oportunidades. En torno a estos dos ejes se han articulado los análisis del Anuario, ofreciendo diversas perspectivas.

Estamos en un momento de coyuntura crítica, en el que hay distintos futuros posibles y se amplían las fronteras de posibilidad para la acción colectiva y la conformación de un nuevo modelo social, económico y político

Si se analizan los cambios que se han producido en el sistema internacional en estos quince años, se observa en un primer momento, un proceso de intensificación de los procesos de globalización hasta la crisis económica de 2008, que dio paso a una des-globalización, que se acentuó con la COVID-19 y con la ruptura de las cadenas de suministro a nivel mundial y ahora con la invasión rusa en Ucrania.

Estos cambios estaban asociados a la modificación de los equilibrios de poder entre los Estados, en particular entre los países avanzados y los emergentes, así como al aumento y la influencias de los actores no estatales. Tal y como explicaba Sanahuja en 2008, la transformación de las fuentes, la naturaleza y las pautas de distribución del poder habían creado un escenario internacional de transnacionalización y desterritorialización de la vida económica, política y social. La crisis financiera internacional que estalló en 2008, evidenció los profundos cambios que se estaban produciendo en la economía política internacional y puso de manifiesto el elevado grado de interdependencia que existía con la globalización (Sanahuja, 2008:86).

La profunda interconexión del mundo financiero internacional contrastaba con los intensos procesos de desregulación que se había producido en los últimos años, al calor de un neoliberalismo depredador y sin límites capaz de aplicar cualquier medida para obtener beneficios rápidos e inmediatos. La naturaleza de esta crisis financiera, su origen y gestación se encuentran en los paradigmas del "Consenso de Washington" y en la desregulación de los mercados, desplazando el poder a los actores privados y también a los llamados países emergentes como China, India o Sudáfrica, entre otros (Sanahuja 2008: 101).

Desde la crisis de 2008 hasta el momento actual se observan cambios profundos en las estructuras económicas y sociales y en las

pautas de distribución del poder. El autor plantea como se ha cerrado la etapa de la postguerra fría, dominada por el avance de la globalización económica y la democracia liberal para dar paso a un periodo de gran incertidumbre. Se ha producido una crisis de globalización y de hegemonía que se expresa a partir de varios procesos interrelacionados: a) los procesos de cambio de poder generados por la propia globalización; b) el agotamiento del ciclo económico basado en la transnacionalización productiva; c) los límites sociales y ecológicos del modelo; y d) sus fallas de gobernanza, tanto en el ámbito nacional, como en el plano global (Sanahuja 2017: 44).

Esta situación ha tenido como consecuencia la emergencia de un mundo post-occidental, más plural y diverso, caracterizado por las tendencias de fragmentación y reorganización de los mercados y de las cadenas productivas globales y por una mayor integración de la economía digital. Estos procesos de cambio de poder suponen también riesgos derivados de la reordenación global de los mercados y la geopolítica, y la creciente tensión a la que está sometido el sistema multilateral para asegurar una gobernanza efectiva, representativa y legítima de la globalización (Sanahuja 2017).

El multilateralismo democrático

En este contexto de cambios y de desplazamiento del poder, la gobernanza de los asuntos globales en el marco multilateral se ha hecho mucho más difícil y compleja. La aparición de grupos plutocráticos de países como el G-20, que representan el 85% de la economía mundial y que incluyen a potencias industriales como Estados Unidos o Alemania y países con economías emergentes como Brasil o China que tienen una gran influencia en la búsqueda de respuestas a cuestiones económicas, ambientales, etc ha supuesto un debilitamiento de las Naciones Unidas. Como ha señalado Federico Mayor Zaragoza (2009), estos grupos plutocráticos formados por los países más ricos del mundo, defienden sus intereses en el escenario internacional fuera del marco de Naciones Unidas y por lo tanto no pueden dar respuesta a cuestiones globales y urgentes como es la crisis climática, o la crisis financiera internacional, entre otras (Mayor 2009:18).

Al mismo tiempo, el debilitamiento de las Naciones Unidas, su estructura interna que no corresponde con la distribución del poder en el siglo XXI y su burocratización y lentitud para dar respuesta a problemas acuciantes, plantea una vez más, la urgencia de su refundación. Sin embargo, la falta de voluntad política de algunos

gobiernos, han convertido esta tarea en algo imposible. Son especialmente renuentes aquellos países que integran el Consejo de Seguridad y que cuentan con el derecho a veto. En estos años se han elaborado múltiples propuestas para reformar las Naciones Unidas. Una de ellas, es la que propone Federico Mayor Zaragoza (2022) que sugiere la convocatoria de una Asamblea General para establecer los principales criterios para la renovación de la ONU en profundidad y para dotar de los recursos financieros, técnicos y personales necesarios para que la institución pueda abordar de manera adecuada los problemas globales. La propuesta de Mayor (2009) da un mayor protagonismo a las organizaciones de la sociedad civil en la institución, abriendo espacio para su presencia en la Asamblea General. También propone una ampliación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, acorde a la distribución del poder en el mundo actual y el fin del derecho a veto, que ha paralizado a la institución en tantas ocasiones. Además añade un Consejo de Seguridad socioeconómico, un Consejo de Seguridad Medioambiental y una Corte Internacional de Justicia con unas nuevas normas y pautas de comportamiento. Esta refundación de las Naciones Unidas permitiría otorgar un mayor peso a algunas cuestiones clave para la construcción de la paz y la seguridad internacional como la crisis climática, la salud y la pandemia, los movimientos migratorios, el peligro nuclear, entre otros. En definitiva, todos aquellos asuntos de los que depende, en su conjunto, la calidad de vida de los habitantes del planeta (Mayor, 2009: 24)

La refundación de las Naciones Unidas permitiría otorgar un mayor peso a algunas cuestiones clave para la construcción de la paz y la seguridad internacional como la crisis climática, la salud o el peligro nuclear, entre otros

En estos años ha habido logros importantes en la promoción y aceptación por parte de Naciones Unidas de los conceptos de seguridad humana y prevención de conflictos. Ha ido conformándose un marco que abordase las causas de los conflictos, tratase de reducir la violencia estructural promoviendo la paz positiva, al tiempo que se dotaba de los medios normativos y materiales para intervenir eficazmente en los distintos momentos del ciclo de los conflictos y poder así, ejercer mayor protección de las víctimas del genocidio y los crímenes de lesa humanidad (Mesa, 2008). Para consolidar la prevención de conflictos en el marco de Naciones Unidas se requiere de un liderazgo, que vincule a los diversos actores en el ámbito internacional y local; asimismo, del establecimiento de mecanismos institucionales de coordinación y de toma de decisiones, que junto con los compromisos legales permitan actuar en casos de genocidio. Esto requiere del compromiso político y financiero que permita actuar y pasar de las palabras a la acción. El mundo necesita una iniciativa global integrada para prevenir los conflictos armados y proteger a las víctimas. El papel de la sociedad civil en este proceso ha sido clave para mantener la prevención de conflictos y la construcción de la paz en la agenda internacional (Mesa 2008: 60).

Para los gobiernos democráticos, que son muy sensibles a su opinión pública, resulta difícil forjar la voluntad política necesaria para prevenir un conflicto en una zona lejana, que no es una amenaza directa a los intereses nacionales y a la seguridad nacional. Esto fue lo que ocurrió en Ruanda, cuando la atención europea estaba centrada en aquel momento en los Balcanes y había poco interés por parte de los países europeos y de Estados Unidos en implicarse en un conflicto en África. Por ello, el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil es esencial para dar a conocer a la opinión pública estas situaciones y comprometer a las autoridades con su prevención. La paradoja de la prevención de conflictos es que si fracasa, el resultado, a menudo trágico, es muy visible; pero si tiene éxito, existen pocos hechos tangibles para demostrarlo (Mesa, 2008: 63).

El fortalecimiento de la gobernanza global, las instituciones internacionales y el respeto del Derecho internacional resultan de vital importancia para un multilateralismo eficaz y debe constituir una prioridad estratégica para los gobiernos y organismos regionales. La Unión Europea puede jugar una papel clave en apoyar el multilateralismo. Es preciso, por lo tanto, que las instituciones de la UE y los Estados miembros profundicen su cooperación y coordinación con los socios estratégicos que ejercen una influencia global, especialmente en el seno de Naciones Unidas, marco ideal para abordar las cuestiones globales de interés común para Europa y la estabilidad mundial, como el terrorismo, la delincuencia organizada, la seguridad energética, el cambio climático, la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la prevención y resolución de conflictos, la no proliferación de armas de destrucción masiva y el desarme y la gestión de los flujos migratorios.

La violencia y las guerras

Una de las preocupaciones de este Anuario ha sido explicar las violencias y las guerras que asolan el sistema internacional y que adquieren diversas formas según el contexto y el momento en que se desarrollan. Desde las denominadas guerras "asimétricas" entre guerrillas y ejércitos (como lo fue la del Líbano, o Palestina) hasta la violencia de los grupos armados que reemplazan el monopolio legítimo del uso de la fuerza en Estados frágiles o en colapso como en la (República Democrática de Congo, o en Somalia). O bien, los procesos de transnacionalización de la violencia ligados al narcotráfico, al tráfico de personas y armas, que causan un número de muertes superior a las situaciones de guerra y que tienen un enorme poder desestabilizador al corromper gobiernos, y debilitar las

instituciones. Este es el caso del Triángulo Norte en Centroamérica, en el que los países de Honduras, Guatemala y El Salvador sufren esta violencia transnacional que les impide el desarrollo y la democracia (Mesa, 2009). Y por último, las guerras convencionales, desde Irak, a Afganistán, Siria o Yemen, que siguen estando presentes en el panorama internacional; y la más reciente invasión rusa en Ucrania, que se desarrolla en Europa y tiene un enorme poder desestabilizador a nivel mundial.

Para comprender estos conflictos, es necesario analizar sus raíces y remontarse a varias décadas atrás en las que se fueron fraguando las tensiones y los enfrentamientos entre los diferentes actores. También tener en cuenta la dimensión regional, dado que las causas y los efectos de una guerra van más allá del país donde se produce. Como señalaba Fred Halliday, el profesor de la London School of Economics en su artículo para el Anuario de 2007: "No es posible comprender lo que está pasando hoy en día, y menos aún lo que pasará, entre el Líbano e Israel, o en Irak o Afganistán, o incluso en Turquía y Libia, sin contemplar estos hechos en un contexto regional más amplio" (Halliday 2007: 144).

En las guerras pierde la población civil que se ve atrapada entre los fuegos enemigos

"Todas las guerras son diferentes, pero algunas son más diferentes que otras" afirmaba Fred Halliday (Halliday 2007: 141).Este es el caso de las guerras asimétricas, en las que participan, por una parte poderosos ejércitos pertenecientes a países industrializados y desarrollados y, por el otro, grupos armados irregulares con menos medios bélicos tradicionales a los que se les denomina grupos guerrilleros, insurgentes o terroristas (Piris, 2017). La asimetría no se refiere solo a la diferencia de medios entre los grupos enfrentados, sino también a los fines últimos del conflicto, que puede limitarse a apropiarse de un territorio o recursos determinados, o bien a causar daño, resarcir un agravio, etc. El terrorismo suicida, que lleva a morir matando y se sustenta en un fanatismo extremo conlleva respuestas complejas, que van más allá de las soluciones militares y que requieren del apoyo de la sociedad civil y de una mejor comprensión del contexto cultural y político en el que se desarrollan (Piris, 2017-135-140).

¿Se puede ganar una guerra asimétrica, en la que las partes son muy desiguales?. No hay una única respuesta, más allá de constatar que en las guerras todos pierden, especialmente la población civil que se ve atrapada entre los fuegos enemigos.

La geopolítica del petróleo y el gas

Otro de los factores que influyen en los conflictos armados es la geopolítica del petróleo y el gas. Este ha sido un tema abordado en el Anuario desde diversas perspectivas a lo largo de estos años. Unos de los primeros artículos publicados señalaba como la creciente demanda de petróleo en el ámbito internacional explicaba las tensiones en Oriente Medio; la guerra de Irak, las relaciones conflictivas con Irán y con otros países petroleros de la zona. Y esta situación también se extendía a otros países con reservas de carburantes, como Venezuela o Nigeria, entre otros. Como explica Michael Renner (2007), la explotación comercial del petróleo ha sido fuente de conflicto en numerosas ocasiones y los ingresos del petróleo han permitido que se perpetuasen guerras que estaban inicialmente motivadas por otros factores. Mientras el petróleo y el gas se vuelven más caros y escasos, las disputas fronterizas en zonas ricas en recursos crecen en importancia: el Mar del Sur de China, China, Vietnam y Taiwán reclaman para sí las Islas Paracelso; Nigeria y Camerún mantienen un conflicto porque reclaman para sí la península de Bakassi, rica en petróleo. Indonesia y Malasia (Renner 2007: 126).

A esto se añade, las rutas de los oleoductos para la exportación de gas. Los países de tránsito no solamente obtienen rentas suculentas de las tasas, sino también una influencia potencial respecto al flujo de energía. Esta situación sigue vigente en nuestros días, como lo muestra las tensiones entre Marruecos y Argelia y el cierre del gaseoducto que pasa por Marruecos para proveer de gas a España (Meneses, 2022). O la invasión rusa en Ucrania, en la que Rusia está utilizando el gas, como un arma geoestratégica, cortando suministros e imponiendo condiciones muy duras a los países vecinos, al tiempo que sigue anexionándose territorios de forma ilegal. Los temores de que Rusia pudiera hacer uso del suministro de gas como un arma política contra Europa Occidental, ya existían desde hace tiempo y había sido anunciado por diversos analistas como Renner (2007).

Para la Unión Europea, la dependencia energética de las fuentes de abastecimiento y los conductos de tránsito ha sido objeto de preocupación desde el Tratado de Lisboa en 2010. Javier Fernández-Fernández, así lo explicaba y apuntaba la urgente necesidad de poner en práctica una política energética exterior común. Esto supone diversificar los suministros de energía, avanzar en el uso sostenible de ésta y el desarrollo de las fuentes de energía renovables . Asimismo, la UE debe contar con mecanismos eficaces para responder a las situaciones de crisis, aludiendo a la crisis ruso-ucraniana de aquel momento (Fernández-Fernández, 2010: 140).

La cuestión nuclear

La cuestión nuclear y su capacidad de destrucción ha sido objeto de preocupación desde los bombardeos de Hiroshima y Nagasaki durante la II Guerra Mundial y se ha abordado en el Anuario en varias ocasiones. A lo largo de los años se ha ido conformando un marco normativo bastante amplio para regular la fabricación y el uso de las armas nucleares. La adopción en 1968 del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) fue un paso muy importante, pero dividió el mundo entre países poseedores de armas nucleares —las cinco potencias que habían realizado pruebas nucleares antes de 1967: Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia y China— y los no poseedores. Posteriormente otros países se fueron sumando al club, India y Pakistán, Israel, Corea del Norte, etc. lo que fue debilitando el Tratado.

Estados Unidos ha ido rompiendo los consensos internacionales, al retirarse de los Tratados y acuerdos que garantizaban la seguridad internacional

En el mundo post-11 de septiembre, con el terrorismo global en auge, las preocupaciones se centraban en la posibilidad de que algún grupo terrorista tuviera acceso o robase material nuclear o armas de esta naturaleza y lo utilizase en un gran atentado, explicaba Rosa Meneses (2009). Los riesgos iban más allá, con un panorama preocupante con el aumento de la tensión en Corea del Norte y su amenaza de utilizar armas nucleares, la crisis con Irán y sus sospechas con el programa nuclear y la carrera nuclear en Oriente Medio y el Magreb tenían un alto poder desestabilizador (Meneses, 2009: 155). Si bien Rusia y Estados Unidos poseen más del 90% de armas nucleares y el resto de países con armas nucleares también cuentan con armas con un gran potencial destructor y todos ellos están inmersos en programas de modernización de sus arsenales nucleares, (Fortuny y Bohigas, 2019).

En estos años, Estados Unidos ha ido rompiendo los consensos internacionales al retirarse de los Tratados y acuerdos que garantizaban la seguridad internacional. En 2002, la Administración Bush se retiró del ABM (Anti-Ballistic Missile Treaty), que limitaba el número de sistemas de defensa contra misiles balísticos, que sirven para interceptar posibles ataques de misiles nucleares y abría la puerta a la implementación de escudos antimisiles. Y el 2 de febrero de 2019 se retiraba formalmente del Tratado INF, firmado en 1987, que permitió a la eliminación de misiles nucleares de medio y corto alcance y fue un paso clave para poner fin a las tensiones de la Guerra Fría. Este Tratado representó una garantía de seguridad para Europa como explicaba de Fortuny y Bohigas (2019: 54-55). La retirada de Estados Unidos deja las manos libres a Rusia para desarrollar misiles de alcance medio. También es sumamente preocupante, la ampliación

de los escenarios de uso de armamento nuclear promovida por la Administración Trump "en circustancias extremas" e incluso contra países signatarios del TNP, a pesar de que existe un compromiso de no hacerlo y así lo manifiesta en *Nuclear Posture Review* (2019). Se abre así un escenario de gran incertidumbre, que se agrava con la invasión rusa en Ucrania. La posibilidad de usar armas nucleares en este conflicto se han manejado en varias ocasiones y ha desatado todas las alertas.

Mientras tanto, los intentos por alcanzar un acuerdo multilateral, universal y vinculante que prohiba el empleo o la amenaza del uso de armas nucleares han proseguido a lo largo de los años. En 2016 se adoptaba la Resolución 71/75 de la Asamblea General de Naciones Unidas, que tenía por objetivo alcanzar un acuerdo multilateral, universal y vinculante para prohibir las armas nucleares (A/RES/71, 15 de diciembre de 2016). Y en enero de 2021 entró en vigor el Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN) que convierte a las armas nucleares en ilegales. Este Tratado es un paso muy importante, porque es el primer acuerdo multilateral que prohíbe íntegramente las armas nucleares y que contiene disposiciones para abordar las consecuencias humanitarias relacionadas con el ensayo y el empleo de armas nucleares. El TPAN combina el criterio ético y jurídico para fundamentar el rechazo de la comunidad internacional a las armas nucleares (Galán, 2019). La prohibición explícita e inequívoca del uso de armas nucleares con el TPAN envía una señal contundente: su uso sería inaceptable desde una perspectiva moral y humanitaria y, además, sería ilegal conforme al Derecho Internacional Humanitario (DIH). La Campaña Internacional para la Abolición de las Armas Nucleares se ha movilizado para conseguir que haya más países que ratifiquen el Tratado.

El gobierno español no ha firmado todavía el Tratado alegando que no hay una posición con sus socios europeos y de la OTAN. Sin embargo, si lo han hecho otros países como Noruega y Alemania y Suecia. Es necesario que las potencias nucleares retomen el diálogo y la verificación mutua de arsenales, como la mejor garantía para la seguridad internacional. El principal obstáculo se encuentra en los Estados que disponen del arma nuclear, porque no están dispuestos a prescindir de ellas, ni a renunciar a su uso. Esto les permite contar con una posición de poder en el orden internacional, que hace que otros Estados también quieran tenerla y formar parte así, de este "club de los poderosos". Sin embargo, cada vez más las organizaciones de la sociedad reclaman que se ponga fin a las armas nucleares, por el riesgo que supone para la seguridad internacional y para la supervivencia del planeta.

La crisis climática, la pandemia y el Pacto Verde

La crisis climática ha estado presente en el Anuario de la mano de diversos autores (Larios, 2009; Mayor Zaragoza, 2016, Puig Vilar, 2016 y Sanahuja, 2016). Es uno de los problemas más graves que afronta la humanidad y viene anunciándose desde hace muchos años. Desde que naciera el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, IPCC en 1988, por decisión de la Organización Meteorológica Mundial (WMO, World Meteorological Organization) y el Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP, United Nations Environment Programme) hasta el momento actual, el IPCC ha publicado un importante número de informes que han ido clarificando el debate científico sobre el cambio climático y han planteado medidas y propuestas para afrontarlo. Estos informes han permitido, en un primer momento, una toma de conciencia sobre la gravedad de esta amenaza y han alertado sobre la urgencia de adoptar medidas para hacer frente a esta grave crisis (Larios, 2009). Los retos que se plantean son enormes: la pérdida y alteraciones de territorios, disputas fronterizas, migraciones por razones ambientales (sequías, desastres), tensiones por los recursos energéticos, conflictos por el agua, los alimentos, incremento de las catástrofes naturales y consecuentes crisis humanitarias, entre otros. Sin embargo las medidas que se han logrado adoptar hasta la fecha han sido insuficientes e irrelevantes, si tenemos en cuenta la magnitud de la amenaza; además, las respuestas necesarias resultan imposibles de asumir políticamente y los cambios que se tienen que promover deben hacerse desde criterios equitativos y democráticos (Larios 2009: 102; Puig Vilar, 2016).

Es urgente incorporar el conocimiento científico a las políticas públicas y hacerlo en el plano local y global, buscando el bien común

Al igual que el calentamiento global, la posibilidad de una pandemia ha sido ampliamente documentada por las ciencias experimentales, y formaba parte del conjunto de riesgos identificados por los centros de prospectiva. A pesar de las múltiples advertencias procedentes de la comunidad científica, la llegada de la COVID-19 nos sorprendió y hubo una capacidad de respuesta muy limitada. Una de las enseñanzas que se pueden extraer de estas situaciones, es la urgencia de incorporar el conocimiento científico a las políticas públicas y hacerlo en el plano local y global, en un marco de cooperación internacional, que asegure que se actúa de manera concertada buscando el bien común.

Una de las iniciativas que se han adoptado en la Unión Europea ha sido el Pacto Verde, un amplio programa de transformación económica y social en el marco europeo de medio plazo, que aspira a convertirse en la matriz de la política económica y social de la Unión Europea en su conjunto, tal y como explica Sanahuja (2021). El Pacto Verde significa el retorno de la política industrial, con un mayor pa-

pel del sector público liderando la innovación y el cambio; supone estrategias definidas en sectores como las energías renovables y su almacenamiento, la tecnologías digitales o el automóvil, entre otros. El Pacto Verde comportará costes asimétricos entre países, regiones y grupos sociales y afecta a aspectos claves de la vida cotidiana de la ciudadanía, explica Sanahuja (2021). La distribución de esos costes, la manera de afrontarlos, y los cambios societales que comporta serán objetivo de disputa y de confrontación social y política. El Pacto Verde no es un proyecto ecosocialista, pero tampoco puede reducirse a puro "transformismo" para perpetuar el neoliberalismo (Sanahuja, 2021: 92). Aunque para algunos colectivos, el Pacto Verde sea insuficiente, es una apuesta ambiciosa hacia la transformación del modelo productivo desde la sostenibilidad.

El auge de la ultraderecha

Uno de los primeros artículos publicados en este Anuario sobre este tema fue en 2016 y hacía referencia al "nativismo". Este concepto explicado por la historiadora Aitana Guía Conca, aludía a los sentimientos contra los extranjeros, favoreciendo a los autóctonos. Se asienta sobre el mito de poblaciones arraigadas por siglos o milenios, con características culturales y religiosas determinadas, que son los habitantes "naturales" de un territorio. Este sentido de pertenencia "los de casa" se refuerza con la construcción de un enemigo externo (Guía Conca, 2016: 110). Ella analiza por qué, un número creciente de europeos que no se auto-identifican necesariamente con una derecha xenófoba, apoyan posiciones y partidos anti-inmigrantes y, particularmente, anti-musulmanes; cuáles son los mecanismos que contribuyen a que la población autóctona o "nativa" borre sus diferencias entre ellos y se autoidentifiquen como un colectivo que debe defender sus intereses contra los extranjeros.

"El nativismo es una reacción de miedo y cierre de una sociedad hacia la posibilidad de un presente de pluralidad y un futuro de dinamismo. Es el producto de una memoria sesgada de un pasado homogéneo mejor. Es una reacción imprevisible, pero que suele emerger en momentos de crisis económica o social. Tiene efectos devastadores para las minorías o grupos inmigrantes considerados enemigos y puede y suele minar la calidad de las democracias liberales en las que emerge" (Guía Conca 2016:118). Una de las características más interesante y extendida del nativismo de posguerra en Europa es la que sitúa la cuestión de los derechos de las mujeres, de la igualdad de género, como elemento central de los valores europeos y el planteamiento de que las minorías y grupos inmigrantes, mayorita-

riamente musulmanes, amenazan estos derechos. Esta visión tiene enormes consecuencias para la convivencia en diversidad y posiciona al "otro" como una amenaza que hay que enfrentar.

Tambien Federico Mayor Zaragoza ha abordado esta cuestión desde el concepto de "supremacismo". Se refiere a una ideología racista que aboga por la dominación del hombre blanco occidental, que considera superior al resto de las personas. El supremacismo, unido a la xenofobia y al racismo ha sido una de las fuentes de tensión y enfrentamientos más relevantes a lo largo de la historia y retorna de forma preocupante en la actualidad. Ante esta situación, Mayor Zaragoza señala, que todos los seres humanos son iguales en dignidad, tal y como queda reflejada en la Declaración de los Derechos Humanos (Mayor Zaragoza 2019: 18).

Los movimientos políticos y sociales de carácter xenófobo y racista utilizan argumentos securitarios, que crean miedo y sensación de excepcionalidad y amenaza

El auge de los movimientos políticos y sociales de carácter xenófobo y racista también son abordados por Ana-González Paramo para este Anuario. Ella hace una análisis de estos movimientos, su funcionamiento y las estrategias que utilizan para expandirse y crecer. Se trata de un populismo xenófobo, de un movimiento organizado, que se sustenta en la tradición y el miedo ante la situación de incertidumbre. Se aprovechan del hartazgo y desilusión de las personas empobrecidas con la crisis económica, y utilizan un lenguaje simple y emotivo para capturar su descontento. Sus objetivos es crear miedo y polarizar la sociedad (Gonzalez-Páramo, 2019: 30-31).

Ella señala como utilizan la retórica divisoria entre "nosotros" y los "otros" y emplean una narrativa anti-élites, contra la clase política, los ricos, los "expertos" y la "corrección política que no es capaz de dar respuestas a los problemas sociales y económicos de las clases medias y bajas. También emplean argumentos identitarios en los alegan una supuesta incompatibilidad cultural, una amenaza a los valores e identidades tribales e incluso se da credibilidad a teorías conspirativas como la "islamización de Europa". Y argumentos securitarios, que crean miedo y la sensación de excepcionalidad y amenaza, que justifica la utilización de medidas excepcionales. Ellos se proponen como garantes del orden frente al caos. Y por último, tienen una narrativa anti-globalización, incluyendo el euroescepticismo como variante de la misma, contraria a las sociedades abiertas y los valores cosmopolitas, marcadamente nacionalista, y que reclama políticas proteccionistas (González-Páramo 2019: 32; Sanahuja 2017: 70).

Como explica Miren Gutierrez (2021) en su contribución para este Anuario, reniegan de los medios de comunicación tradicionales para transmitir sus mensajes y campañas y prefieren la plataformas digitales (Miren Gutierrez, 2021). Utilizan estas para la difusión de noti-

cias falsas y polarizar la sociedad, intoxicando a la opinión pública e impidiendo un debate que se centre en la resolución de los verdaderos problemas" (Miren Gutierrez, 2021). Apelan a las emociones para capturar la atención y polarizar a las sociedad. Cuentan con una estrategia muy efectiva, microsegmentando los mensajes y difundiéndolos ampliamente por las redes sociales, de tal manera que cuestionan la agenda política, social y medioambiental de la democracia liberal. Con su lenguaje disruptivo y provocador controlan el eje del debate público y se apoderan de la conversación" (González-Páramo, 2019: 28).

Esta disrupción narrativa y políticamente incorrecta es simplemente una vía de escape para expresar y legitimar la xenofobia, la islamofobia, la misoginia o la homofobia, entre otros tipos de odio al diferente. Este movimiento supone un peligro para la democracia y no ha dejado de expandirse en estos últimos años. "Habrá que romper los monopolios de las plataformas, generar nuevos modelos de regulación, invertir en verificación de datos y educación digital, y generar nueva regulación y alianzas" (Miren Gutierrez, 2021: 171).

La resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad y la política exterior feminista

La Agenda internacional de género y construcción de paz y la Resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad ha tenido un peso importante en el Anuario. Anuario, que ha analizado el largo proceso que ha llevado la inclusión de la dimensión de género en la agenda internacional de paz y seguridad. Aunque existen precedentes importantes en la adopción de leyes, resoluciones y directivas que han conformado un amplio marco normativo sobre género y conflictos, la adopción de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el año 2000, ha marcado un punto de inflexión en el reconocimiento de las mujeres como actores de paz. Esta resolución fue considerada un hito en el ámbito de las Naciones, Unidas por el respaldo que tenía de las organizaciones de mujeres y organizaciones sociales, que durante años se movilizaron a favor de una agenda de género en los conflictos armados. Es una de las resoluciones más conocidas en el ámbito multilateral y que ha sido traducida a más de cien lenguas. Ha conformado un movimiento internacional de mujeres, que desde lo local a lo internacional se han movilizado a favor de la incorporación de la perspectiva de género en la construcción de la paz.

La resolución reconocía el "impacto diferencial" de los conflictos armados en las mujeres, debido a los riesgos específicos y las cargas extraordinarias que se les impone por el hecho de ser mujeres. Y señalaba como con frecuencia, se entrecruzan las violencias en un "continuum" que retroalimenta unas de otras. Y es así, como la exclusión y la discriminación propia de las sociedades tradicionales acaba retroalimentando formas de violencia específicas del conflicto armado. La Resolución 1325 plantea el papel de las mujeres como actores de paz en el ámbito de la prevención de las violencias, en la participación en los procesos de paz y en la protección ante la violencia sexual y otras violencias (Mesa 2010, Magallón, 2008, Villellas, 2010).

La Resolución 1325 ha ido acompañada de la definición de Planes Nacionales de Acción por parte de algunos países, que han tratado de operacionalizar esta Resolución y de llevarla a la práctica. El proceso de elaboración de los Planes de Acción y la definición de su contenido ha variado mucho de un país a otro. En general se han abordado muchas cuestiones dependiendo del país y de su contexto; desde medidas relacionadas con la prevención de las violencias, hasta el número de mujeres reclutadas para la operaciones de mantenimiento de la paz, la participación en los procesos de paz, la violencia sexual, entre otros. Si bien, los planes de los países donantes difieren significativamente en estrategia y enfoque de los planes de países en situación posbélica, en ocasiones se han realizado hermanamientos entre Planes que ha sido muy novedosos y han permitido establecer vínculos entre los diversos actores, y una manera de relación más horizontal. Este fue el caso del hermanamiento entre el del Plan de Acción de Noruega y Liberia, que permitieron realizan acciones concertadas y desarrollar líneas de trabajo conjuntas (Mesa, 2010).

El impulso y la capacidad de movilización que ha tenido la resolución 1325 se encuentra en sus momentos más bajos debido a los escasos avances y compromisos alcanzados

Después de veinte dos años desde la adopción de esta Resolución, el impulso y la capacidad de movilización que ha tenido esta resolución, se encuentra en sus momentos más bajos. Si bien, los aniversarios especialmente el décimo y el quinceavo fueron momentos de gran dinamismo entre las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales que se movilizaron para lograr avances y compromisos, el resultado no satisfació las enormes expectativas que se habían despertado.

En el décimo aniversario fue un momento muy ilusionante y esperanzador. La creación de una agencia única ONU-Mujeres, que reunió a las diversas agencias de Naciones Unidas que ocupaban de las cuestiones de género, fue muy importante y abrió espacios y oportunidades. El 2010 coincidía con la revisión de la *Declaración de Beijing+15* que reconocía los avances que se habían producido en la creación de mecanismos institucionales para la igualdad de género. En este con-

texto, las organizaciones de la sociedad civil realizaron un número importante de propuestas y recomendaciones centradas en mejorar la vida de las mujeres que viven en zonas en conflicto y que sufren todo tipo de violencias. También las organizaciones cuestionaron las medidas que se habían adoptado, fueran orientadas principalmente a aumentar el número de mujeres en los ejércitos o en las misiones de paz, y dejasen de lado otras medidas centradas en modificar las estructuras y las relaciones de poder en el ámbito político, social, económico y de seguridad, que generan desigualdad y violencia y que están en la base de los conflictos armados. El décimo aniversario se vivió como una oportunidad única para avanzar en la adopción de medidas concretas que garanticen la participación de las mujeres en la construcción de la paz.

En los años siguientes se fueron produciendo algunos avances y logros, y cuando llegó el 2015 se consideró que era un contexto favorable para lograr avances significativos en esta agenda, en el marco del 15 Aniversario de la adopción de la resolución. Se celebró una Cumbre de Alto Nivel presidida por España, que en aquel momento ocupaba la presidencia del Consejo de Seguridad. El Secretario General encargó Estudio Global (ONU Mujeres, 2015), diseñado como proceso participativo que recogiese las voces de las mujeres de todas las regiones del mundo, y que permitiese formular propuestas claras y concisas sobre lo que pueden hacer los gobiernos para avanzar en la agenda de mujeres, paz y seguridad. Las recomendaciones del Estudio Mundial serían incorporadas en el informe a elaborar por el propio Secretario General, y servirían como punto de partida del Debate Abierto a celebrarse en octubre de 2015. Entre las recomendaciones que se realizaron destacaban las siguientes: priorizar la prevención frente al uso de la fuerza; la mediación en los procesos de paz y la dirección de las misiones de Naciones Unidas deben abordar la participación de las mujeres; los perpetradores de la violencia deben ser castigados a partir de un enfoque de justicia que sea transformador; la construcción de la paz debe incluir a todos los actores y debe ser una agenda de derechos. Se deben destinar un 15% de los fondos asignados a la paz y la seguridad deben dirigirse a mujeres. Por último, Naciones Unidas debe incorporar en sus estructuras la perspectiva de género. El balance de esta cumbre fue agridulce. Si bien hubo algunos compromisos importantes, no cubrió las amplias expectativas que se habían generado y abrieron muchos interrogantes sobre cómo seguir avanzando en esta agenda (Villellas, 2015).

Desde el 2015 hasta el momento actual, se han seguido adoptando nuevas resoluciones que no han logrado dinamizar la agenda ni hacer avances en las demandas, sino por el contrario la han burocratizado y algunas cuestiones que se han incorporado no sólo han resultado reiterativas, sino que en el algunos caso suponen un retro-

ceso sobre algunas medidas anteriores. Así, en 2020 en un contexto internacional desfavorable, el Aniversario no logró ser un catalizador de iniciativas y propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, como había ocurrido en el pasado y abrió nuevos preguntas sobre el futuro de esta agenda (Villellas, 2020).

Si bien el movimiento global de mujeres ha cosechado algunas logros importantes en estos años es necesario un compromiso real, tangible y visible con la inclusión de las mujeres en los procesos de toma de decisiones y en particular en la construcción de la paz y todavía se está lejos de alcanzar (Villellas, 2020).

Paralelamente y en parte como consecuencia del trabajo y de las iniciativas llevadas a cabo por las organizaciones de mujeres en el plano internacional, en los últimos años algunos gobiernos han declarado su política exterior como feminista. (Mesa, 2021). Fue la ministra sueca de Asuntos Exteriores, Margot Wallstrom la pionera en esta iniciativa en 2014. Ella que había jugado un papel relevante en el apoyo de la resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad, logró que su gobierno adoptase algunas iniciativas a favor de la incorporación de la agenda de igualdad a la política exterior. Otros gobiernos siguieron la estela del gobierno sueco en la declaración de su política exterior como feminista, Canadá, Mexico, España y Chile, entre otros. La política exterior feminista no está exenta de contradicciones y de enormes barreras institucionales e ideológicas. Es preciso un cambio de paradigma hacia nuevas formas de concebir y hacer la política exterior. En este proceso será necesario un reconocimiento de la experiencias de las mujeres, un cambio en las estructuras patriarcales que discriminan y generan desigualdad y una manera distinta de aproximarse al poder.

La política exterior feminista no está exenta de contradicciones y de enormes barreras institucionales e ideológicas

Perspectivas regionales

En el apartado de perspectivas regionales, América Latina ha tenido una presencia importante en el Anuario y en particular los procesos de integración regional. Los tres grandes procesos de integración regional, el Plan Puebla-Panamá, el ALBA y la UNASUR han sido abordados ampliamente y en estos años se ha constatado como las expectativas que había y los objetivos que se planteaban como proyecto estratégico, no se han alcanzado.

Especialmente UNASUR (la Unión de Naciones Sudamericanas) que tenía por objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico

y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía y la independencia de los Estados (Rojas Aravena, 2008:100). Tampoco la constitución de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) logró prosperar y consolidarse, a pesar de su enorme potencial como comunidad política, con una población de casi 600 millones de habitantes y con abundantes recursos naturales, reservas de petróleo y recursos agrícolas, entre otros. La fractura causada por la crisis venezolana paralizó la CELAC como instancia regional de concertación y diálogo político, tanto para la propia región, como con los socios externos.

América Latina enfrenta una situación grave, producto de la acumulación simultánea de varias crisis, que agravan sus problemas estructurales, dificultan su coordinación multilateral y el establecimiento de políticas de Estado en cada uno de los países (Rojas Aravena, 2021).

El impacto de la COVID-19 en América Latina ha sido devastador y ha desvelado las grandes injusticias económicas y sociales. La pandemia ha provocado un retroceso de más de dos décadas en la pobreza extrema, lo que aumenta la desigualdad y ha impactado especialmente a los sectores más vulnerables. Además ha desvelado las grandes inequidades en la región y ha mostrado las debilidades y la falta de inversión en políticas públicas que permitan abordar las necesidades de salud y de educación.

Algunos de los países que han centrado la atención del Anuario por los procesos políticos o sociales que estaban viviendo han sido Venezuela, Colombia, Cuba, Chile, Guatemala y México. Venezuela y su diplomacia petrolera, que le llevó a utilizar abundantes recursos provenientes de la explotación petrolera para reforzar los vínculos comerciales y las alianzas políticas con aquellos países que rivalizan con los Estados Unidos; Colombia y el proceso de paz, Cuba y sus alianzas internacionales para enfrentar el bloqueo estadounidense, Chile y las revueltas estudiantiles que provocaron transformaciones políticas importantes, Guatemala y el fin de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), un modelo único de cooperación internacional, creado a partir de un acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala para promover el fortalecimiento del Estado de Derecho y México y la violencia que no cesa y desangra el país.

China y su camino hacia la hegemonía global

Este país ha sido el único, que durante los quince años de Anuario ha contado con un análisis anual, de la mano del director del Observatorio de la Política China, Xulio Ríos. En este tiempo se ha convertido en uno de los países claves que determinan el orden mundial. Ya en 2007 se señalaba la vocación de China de ser una potencia de proyección regional y mundial, no sólo en lo económico sino también en lo político y buscaba como aumentar su influencia en la esfera internacional.

La preocupación internacional porque China se convirtiese en una potencia económica a espaldas de las libertades y los derechos humanos, ha sido una de las cuestiones que se han planteado en distintos momentos. China entiende los derechos humanos como un derecho colectivo. Por eso, insiste en la interdependencia entre los derechos económicos y sociales y los derechos políticos. La presión sobre China a favor de los derechos humanos no resulta eficaz. China siempre ha mantenido una línea de coherencia basada en el relativismo cultural de los derechos humanos y la necesidad de incorporarlos gradualmente (Ríos, 2011: 121-136).

China no juega la carta moral de los derechos humanos, esperando reciprocidad con los países con los que mantiene relaciones comerciales, energéticas y económicas

En el ámbito internacional, China ha definido sus relaciones con Estados Unidos a partir de la interdependencia económica, siento uno de los principales compradores de los bonos del Tesoro estadounidense. Asimismo, la búsqueda de proveedores de materias primas la ha llevado a aumentar su presencia en distintos lugares del mundo. La ausencia de un pasado colonial, la cooperación Sur-Sur y la defensa de la no injerencia son las bases sobre las que ha fundamentado sus relaciones con África o América Latina. China presta ayuda a los países africanos mediante la condonación de la deuda y la financiación de grandes obras y cubre sus necesidades energéticas (Ríos, 2008: 207-219).

Las relaciones comerciales, energéticas y económicas de China en Oriente Medio han ido adquiriendo relevancia desde el 2014, cuando firmó una serie de partenariados estratégicos con Egipto, Arabia Saudí (2016) y Emiratos Árabes (2018). Con Irán también mantiene lazos estratégicos siendo el primer cliente comercial. La creciente demanda energética de China favorece estas relaciones, que además se beneficia del hecho de que China no juega la carta moral de los derechos humanos, esperando reciprocidad en este aspecto (Meneses, 2021. 210)

En Asía-Pacífico, China como potencia regional reclama un orden de seguridad regional que reduzca las posibilidades influencia de Estados Unidos. De los cuatro países que tienen disputas con China (Brunei, Malasia, Vietnam y Filipina), sólo Filipinas es una aliado indiscutible de Estados Unidos. Durante 2017, la gravedad del conflicto en la península de Corea fue calificada por el Secretario General de la ONU, como la más peligrosa del planeta. Con la aceleración de los programa nucleares y balísticos de Corea del Norte, las tensiones aumentaron. La estrategia china pasa por contener a Estados Unidos y Corea del Norte y presentarse como mediador en busca de la paz.

Xi Jinping representa una nuevo ciclo en la historia de China. Su mandato se inició en 2012 y ansia culminar el proceso de modernización del país, situándolo en el epicentro del sistema global. Para ello el pretende en primer lugar, lograr una aceleración del modelo de desarrollo, que debe cambiar, pero hay elementos que deben permanecer como la relación entre el mercado y la planificación (Rios 2019: 144). En tercer lugar el impulso tecnológico y en cuarto lugar la construcción de una sociedad acomodada, en el que el consumo sea un factor de crecimiento. Y en quinto lugar, las reformas políticas y el activismo diplomático chino. China defiende una globalización más inclusiva, basada en el desarrollo de infraestructuras, incorporando los factores, ambientales, tecnológicos y sociales. El proyecto estrella es la llamada Iniciativa de la Franja y la Ruta, que busca dinamizar la conectividad , el transporte, la energía y el comercio entre China, Asia, Europa y África (Ríos 2019: 146).

China acentuará en los próximos años su transformación interna, la modernización de la economía y el impulso del comercio y la inversión internacional. Mantiene un fuerte compromiso con el multilateralismo y aboga por un nuevo tipo de relaciones internacionales basadas en una mayor apertura al exterior en la cooperación y una mayor participación en la gobernanza global (Ríos 2021: 213-230).

Oriente Medio y el Magreb

Esta región también ha tenido una fuerte presencia en el Anuario, con contribuciones de especialistas como Rosa Meneses, Isaías Barreñada, Ignacio Alvarez-Ossorio y Jose Abbu Tarbush, entre otros. Desde 2011, Oriente Medio ha vivido importantes cambios que han reconfigurado profundamente la región.

Irán y su contrarrevolución, el conflicto israelo-palestino, la situación en el Sahara Occidental, las revoluciones árabes, la guerra en Siria, han sido algunos de los acontecimientos abordados.

La región ha pasado de una apertura de los espacios políticos, que despertaron enormes esperanzas en la población de avanzar hacia la democratización, a un reforzamiento del autoritarismo y de la represión. Un ejemplo esta situación fue el caso de Irán, cuando en 2009 irrumpió en la escena política el movimiento reformista y se convirtió en la contestación política más importante desde el triunfo de la revolución de Jomeini en 1979 (Meneses, 2009). La influencia de la marea verde en la región se empezó a sentir rápidamente. La población perdió el miedo a los aparatos represivos de sus gobiernos y es así como llegaron las revoluciones árabes, que provocaron la caída de Ben Alí en Túnez y Mubarak en Egipto. Las revueltas destacaron por su carácter no violento y por el uso de las nuevas tecnologías, que permitieron movilizar a un número importante de personas. La población demandaba una mejora de la situación económica y el establecimiento de un nuevo contrato social basado en el respeto de la libertades y en la consolidación de la democracia (Alvarez-Ossorio, 2011). Sin embargo, la transición dio paso a un proceso de involución que acabó con las altas expectativas que estos movimientos habían suscitado.

Oriente Medio ha pasado de una apertura de los espacios políticos con las revoluciones árabes, a un reforzamiento del autoritarismo y de la represión

En el caso de Siria, la revolución pasó a convertirse en una guerra civil, que sobrepasó las fronteras y se extendió a los países vecinos, provocando una crisis de refugiados y una enorme destrucción y en consecuencias económicas de gran trascendencia (Meneses, 2013).

El gobierno israelí en estos quince años, no ha permitido que se produzcan avances en la solución al conflicto. Ocupa Cisjordania, Gaza y el Golán desde hace más de cinco décadas, no respeta las resoluciones de Naciones, mantiene un régimen que podría ser considerado de apartheid, con la violación continuada de los derechos humanos y cuenta con el apoyo de Estados Unidos en sus políticas. La situación general en los Territorios Ocupados es de extrema degradación, sin embargo como señala Isaías Barreñada los palestinos resisten (Barreñada, 2018).

Oriente Medio y el Magreb son regiones de gran inestabilidad, con enormes tensiones que no se han logrado desactivar en estos años.

Nos encontramos en un momento de enorme cambios en el sistema internacional. El anuario de CEIPAZ arroja luz sobre algunas de las principales cuestiones y problemáticas que afectan a la humanidad en el ámbito global y local y ofrece claves para entender los conflictos y las zonas en tensión y orientar respuestas cooperativas, dialogadas y pacíficas. Esta ha sido y seguirá siendo nuestra modesta contribución a esta tarea.

Referencias bibliográficas

Alvarez-Ossorio, Ignacio (2011). "Las revoluciones árabes: hacia un cambio de paradigma" en *El mundo a la deriva: crisis y pugnas de poder. Anuario CEIPAZ 2011-2012*. Madrid: Fundación Cultura de Paz-CEIPAZ.

Barreñada, Isaías (2018). "La política disruptiva de Trump en Oriente Medio y el nuevo momento del conflicto israelopalestino" en Mesa, Manuela (coord.). *Derechos Humanos y Seguridad Internacional: amenazas e involución. Anuario CEIPAZ 2017-2018*. Madrid: CEIPAZ.

De Fortuny, Teresa y Bohigas, Xavier (2019). "Panorama actual y perspectiva de futuro de las armas nucleares" en Manuela Mesa (coord.) *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional.* Anuario CEIPAZ 2018-2019. Madrid: CEIPAZ.

González-Páramo, Ana (2019). "El auge de la ultraderecha en Europa y los discursos xenófobos" en Manuela Mesa (coord.) *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional.* Anuario CEIPAZ 2018-2019. Madrid: CEIPAZ.

Díaz Galán, Elena (2019). "Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN): un paso más en la ilicitud del empleo del arma nuclear". *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, VOl.5, nº 2, pp.39-58.

Fernández-Fernández, José Javier (2010). "La Unión Europea como actor global: El Tratado de Lisboa" en Mesa, Manuela (coord.). *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional*. Anuario 2010-2011. Madrid: CEIPAZ.

Guía Conca, Aitana (2016). "El reto del nativismo a la pluralidad e igualdad en las democracias liberales". Mesa, Manuela (Coord.). *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016*. Madrid: CEIPAZ.

Gutiérrez, Miren (2021). "La sectarización de las plataformas: la influencia digital de la ultraderecha durante la pandemia" en Mesa, Manuela (Coord.). *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta.* Anuario CEIPAZ 2020-2021. Madrid: CEIPAZ.

Larios, Jose (2009). "Cambio climático: los principales debates, las principales respuestas" en *Crisis y cambio en la sociedad global*, Anuario CEIPAZ 2009-2010. Barcelona: Icaria y CEIPAZ.

Mayor, Zaragoza (2007). "Un mundo en cambio: el diálogo necesario" en Mesa, Manuela (Coord.). *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008.* Barcelona: CEIPAZ/Icaria.

Meneses, Rosa (2009). "Oriente Próximo y la carrera nuclear" en *Crisis y cambio en la sociedad global*, Anuario CEIPAZ 2009-2010. Barcelona: Icaria y CEIPAZ.

Meneses, Rosa (2013). "La guerra en Siria en clave regional: el impacto en los países vecinos" en Mesa, Manuela (coord.). *El reto de la democracia en un mundo en cambio. Anuario CEIPAZ 2013-2014*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz

Meneses, Rosa (2021). "La Administración Biden ante el legado de Trump" en El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta. Madrid: CEIPAZ:

Mesa, Manuela (2021). "Política Exterior feminista: la apuesta de los gobiernos por la igualdad" en Mesa, Manuela (Coord.). El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta. Madrid: CEIPAZ.

Mesa, Manuela (2015). "XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad" en Mesa Manuela (Coord.). *Retos inaplazables en el sistema internacional*. Anuario CEIPAZ 2015-2016. Madrid: Fundacion Cultura de Paz.

Mesa, Manuela (2009) "Violencia transnacional en Centroamérica: retos y desafíos" en Manuela Mesa (coord). *Crisis y cambio en la sociedad global*, Anuario CEIPAZ 2009-2010. Barcelona: Icaria y CEIPAZ.

Mesa, Manuela (2008). "La prevención de conflictos y la construcción de la paz"en Mesa, Manuela (coord..) *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2008-2009*. Madrid: Fundación Cultura de Paz-CEIPAZ.

Puig Vilar, Ferrán (2016). "El cambio climático: propuestas desde la sociedad civil tras la cumbre de Paris" en Mesa, Manuela (coord.) *Retos inaplazables en el sistema internacional*. Anuario CEIPAZ 2015-2016. Madrid: Fundacion Cultura de Paz.

Piris, Alberto (2017). "Apuntes sobre la guerra asimétrica" en Mesa, Manuela (Coord.). *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales.* Anuario 2007-2008. Barcelona: CEIPAZ/Icaria.

Piris, Alberto (2010). "La OTAN y su papel den la seguridad transnacional" en Mesa, Manuela (coord.). *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional*. Anuario 2010-2011. Madrid: CEIPAZ

Renner, Michael (2007). "La nueva geopolítica del petróleo" en Mesa, Manuela (Coord.). *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales.* Anuario 2007-2008. Barcelona: CEIPAZ/Icaria.

Ríos, Xulio (2008). "China y su papel en África" en *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional*. Anuario CEIPAZ 2008-2009. Barcelona: CEIPAZ/Icaria

Ríos, Xulio (2010). "China, el G-20 y la gobernanza global" en Mesa, Manuela (coord.). *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional*. Anuario 2010-2011. Madrid: CEIPAZ.

Rios, Xulio (2011). "Balance y expectativas sobre los derechos humanos en China" en Mesa, Manuela (Coord.) *El mundo a la deriva: crisis y pugnas de poder. Anuario CEIPAZ 2011-2012*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.

Ríos, Xulio (2018). "China ante la amenaza nuclear en la región de Asia oriental" en Mesa, Manuela (Coord). *Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución.Anuario CEIPAZ 2017-2018*. Madrid: CEIPAZ.

Ríos, Xulio (2019). "La China de Xi Jinping" Mesa, Manuela (coord.) *Retos inaplazables en el sistema internacional*. Anuario CEIPAZ 2015-2016. Madrid: Fundacion Cultura de Paz.

Ríos, Xulio (2021). "China y la globalización. ¿un paso delante, dos pasos para atrás" en Mesa, Manuela (Coord.). El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualda y proteger el planetas. Anuario CEIPAZ 2020-2021. Madrid: CEIPAZ.

Rojas Aravena, Francisco (2008). "América Latina y los desafíos de la integración regional" en *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2008-200*9. Barcelona: CEIPAZ/Icaria.

Rojas Aravena, Francisco (2012). "El nuevo camino hacia la integración latinoamericana: la CELAC y sus perspectivas" en en Mesa, Manuela (coord.). *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales, Anuario CEIPAZ 2012-2013*, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultural de Paz.

Rojas Aravena, Francisco (2013). "Cambios en el mapa político de América Latina y el Caribe" en (coord.) (2013), *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales*. Anuario CEIPAZ 2013-2014. Madrid: Fundación Cultura de Paz.

Rojas Aravena, Francisco (2018). "Elecciones en América Latina: algunas tendencias" en *Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución. Anuario CEIPAZ 2017-2018*. Madrid: Fundación Cultura de Paz.

Sanahuja, Jose Antonio (2007). "Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo" en Mesa, Manuela (Coord.). *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales*. Anuario 2007-2008. Barcelona: CEIPAZ/ Icaria.

Sanahuja, Jose Antonio (2017). "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos" en Mesa, Manuela (Coord.). *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario CEIPAZ 2016-2017*. Madrid: CEIPAZ.

Sanahuja, Jose Antonio (2019). "La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa" en *Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional*. Anuario CEIPAZ 2018-2019. Madrid: CEIPAZ.

Sanahuja, Jose Antonio (2021). "El 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 al planetas. Anuario CEIPAZ 2020-2021*. Madrid: CEIPAZ.

UNWOMEN (2015). *A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*. UN.

Villellas, María (2010). "La participación de las mujeres en los procesos de paz". *ICIP Working Papers nº 5.*

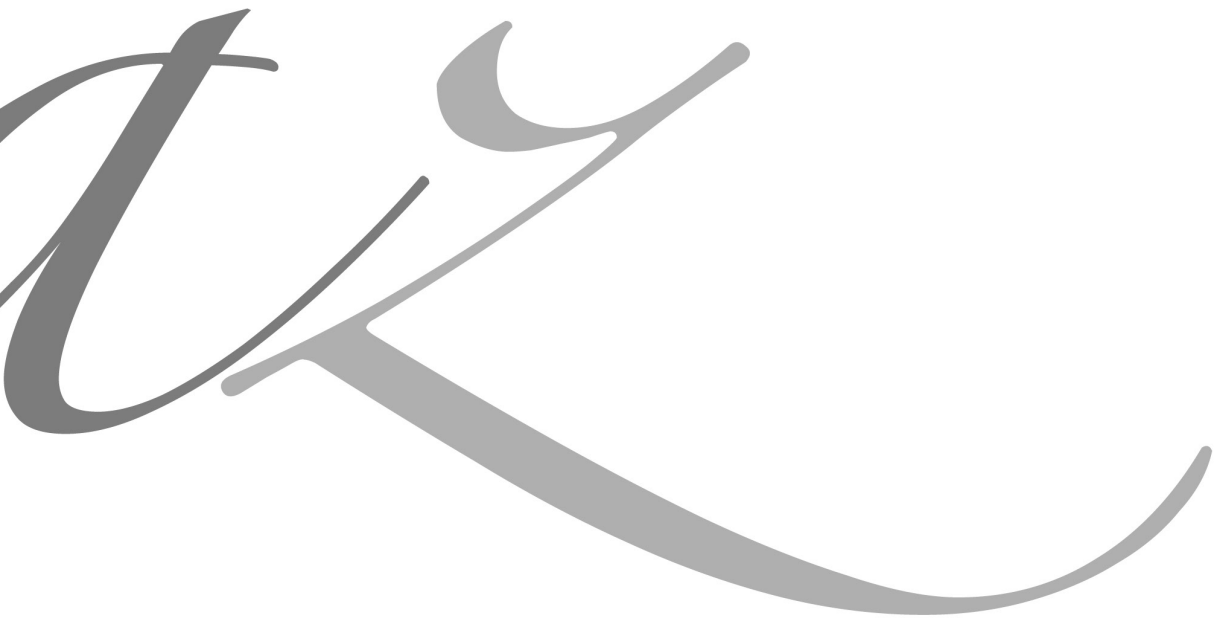
Villellas, María (2015). "15 años de resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad. ¿Avances o incumplimiento". Blog El Pais.

Villellas, María (2020). "20 años de implementación de la Agenda de Género, Paz y Seguridad". *Apunts ECP de Conflictes i Pau*.

Redefinir la seguridad y fortalecer el multilateralismo democrático ante los riesgos globales

Federico Mayor Zaragoza

Presidente de la Fundación Cultura de Paz



"*Es apremiante sustituir la gobernanza supremacista y plutocrática por el multilateralismo democrático*".

La humanidad hace frente, por primera vez en su historia, a procesos potencialmente irreversibles, lo que imprime un especialísimo vigor y rigor a las medidas que deben adoptarse para no alterar –lo que constituiría un histórico error– la calidad del legado intergeneracional.

Los grandes poderes actuales siguen pensando que la fuerza militar es la única expresión y referencia de "seguridad". Gravísimo error, costosísimo error que se ocupa exclusivamente de los aspectos bélicos y deja totalmente desasistidos otros múltiples aspectos de la seguridad "humana", que es, en cualquier caso, lo que realmente interesa.

La mejor solución –aunque tengamos que sobreponernos a la inmensa inercia de quienes se aferran al perverso adagio de "si quieres la paz, prepara la guerra"- es el desarme (incluido, desde luego, el nuclear), aplicando una parte razonable de los colosales medios dedicados a la defensa territorial al desarrollo de todos los pueblos, de tal modo que se haga realidad la igual dignidad y calidad de vida en todos ellos.

La actual situación en Ucrania[1] hace una vez más evidente e importante la "refundación" del Sistema de las Naciones Unidas, basada en primer lugar en una Asamblea General en la que el 50% serían representantes de los Estados pero el otro 50%, para cumplir con lo que establece la Carta en su inicio ("Nosotros, los pueblos…"), serían representantes de la sociedad civil, tanto de instituciones como elegidos expresamente para ello. Y en segundo lugar, al Consejo de Seguridad actual se añadirían un Consejo de Seguridad Socioeconómico y un Consejo de Seguridad Medioambiental.

Los grandes poderes actuales siguen pensando que la fuerza militar es la única expresión y referencia de seguridad

En todos los casos, el voto sería ponderado pero no existiría el veto, que actualmente impide el funcionamiento democrático de la gran organización multilateral. A las instituciones anteriores se sumaría una Corte Internacional de Justicia con unas nuevas normas y pautas de funcionamiento que permitieran una actuación ágil, eficaz y respetada por todos los países.

De forma similar, todas las instituciones multilaterales eliminarían –la unanimidad, como en el caso de la Unión Europea– las prácticas antidemocráticas.

Si bien la Carta de las Naciones Unidas se inicia con la frase esencial –sigue siendo hoy mismo la solución– de "Nosotros, los pueblos… hemos resuelto evitar a las generaciones venideras el horror de la guerra", lo cierto es que sólo los representantes de Estados, en su inmensa mayoría varones, integraron la Asamblea General y demás instancias propias de la estructura de la ONU. Era en aquel momento prematuro –aunque muy significativo y de largo alcance- referirse en 1945 a "los pueblos", porque más de un 90% de los seres humanos han vivido, hasta hace muy pocos años, confinados en espacios territoriales extraordinariamente reducidos, inhabilitados para informarse, expresarse y participar.

Europa debería ser no sólo ejemplar cumplidora de sus deberes sociales sino también vigía y referencia a escala mundial pero, lamentablemente, se halla subordinada a la dinámica económica de los "mercados". Europa es, sobre todo, una unión monetaria que permanece

[1] "Guerra en Ucrania: ¿diplomacia con veto?" http://federicomayor.blogspot.com/2022/03/guerra-en-ucrania-diplomacia-con-veto.html

insensible a las apremiantes necesidades de los refugiados y emigrantes, incumpliendo sus responsabilidades -nítidamente establecidas en la Carta[2]- y reduciendo drásticamente su ayuda al desarrollo.

Pero, además, se está produciendo un grandísimo incremento del supremacismo, que deriva en xenofobia, fanatismo, racismo, nazismo… No se han aprendido las lecciones del pasado, lo que podría abocar a una situación de extrema violencia y graves conflictos. Es preciso recordar que tenemos un "deber de memoria".

El concepto de "seguridad" que siguen promoviendo los grandes productores de armamento es anacrónico y altamente perjudicial para la humanidad. No debe postergarse ni un día más la adopción de un nuevo enfoque en el que la directa implicación de las Naciones Unidas reformadas es esencial.

Si no se acomete con firmeza y denuedo enderezar las presentes tendencias, y se define y establece resueltamente una unión política y económica, el sueño europeo se irá desvaneciendo.

El término de "seguridad humana" fue incorporado por el PNUD en su programa para 1984, titulado *Human Development Report*. Y Kofi Annan, en su discurso en la Cumbre del Milenio, celebrada en las Naciones Unidas al cumplirse 55 años sin conflictos a escala mundial, destacó ante los grandes poderes que "si bien es cierto que la seguridad del mundo ha mejorado, la seguridad de los pueblos ha decrecido…".

"Un nuevo concepto de seguridad" fue presentado por Canadá en el año 2000[3]. Identifica cinco prioridades: protección de la ciudadanía; impulso a las actividades de las Naciones Unidas en la construcción de la paz; prevención de conflictos; gobernanza y rendimiento de cuentas; y seguridad pública (programa de emigrantes).

Tantísimas personas andan preocupadas por y ocupadas en tantas cosas intrascendentes, en tantos "pre-fabricados" de los medios de comunicación que les convierten en espectadores impasibles, ofuscados, capaces de gritar en favor de su equipo durante hora y media sin parar, al tiempo que no prestan la menor atención a los gravísimos problemas que afectan a su entorno social y ecológico y que denotan una evidente falta de solidaridad. Somos incapaces de *con-vivir,* de *com-padecer-nos.*

El multilateralismo es especialmente apremiante, porque la "globalización" ha favorecido exclusivamente al 20% de la humanidad, a los

[2] https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

[3] Canada's Foreign Policy for Human Security, Ministry of Foreign Affairs (Sep.2000; last mod. 20 June 2001).

que vivimos en el barrio próspero de la aldea global. El 80% restante, en un gradiente progresivo de precariedades, vive en condiciones tan desfavorables que –no me canso de repetirlo, porque constituye un auténtico problema de conciencia- miles de personas mueren diariamente de hambre, en un genocidio de desamparo y olvido. El G-6, G-7, G-8, … los grupos plutocráticos que el neoliberalismo puso en práctica en los años 80, al tiempo que marginaba al Sistema de Naciones Unidas, han resultado, como era de esperar, un fracaso cuyo impacto todavía desconocemos en su totalidad.

Cuando nos apercibimos de la dramática diferencia entre los medios dedicados a potenciales enfrentamientos y los disponibles para hacer frente a recurrentes catástrofes naturales (incendios, inundaciones, terremotos, tsunamis,...) constatamos, con espanto, que el concepto de "seguridad" que siguen promoviendo los grandes productores de armamento es no sólo anacrónico sino altamente perjudicial para la humanidad en su conjunto, y que se precisa, sin demora, la adopción de cambios radicales bajo la vigilancia atenta e implicación directa de las Naciones Unidas.

La cooperación internacional permitiría la puesta en práctica de las grandes prioridades de la Naciones Unidas, como la alimentación, la salud, la ecología y la paz

Es imprescindible un nuevo concepto de seguridad

Un nuevo concepto de seguridad es imprescindible en el que, junto a la seguridad de los territorios, se tenga en cuenta la alimentación, la salud, la educación, el cuidado del medio ambiente y de los que habitan en estos territorios. Se trata de la *seguridad social*, que incluye la seguridad energética, la seguridad climática, la seguridad ante catástrofes naturales o provocadas y, desde luego, también la seguridad territorial. Es inmoral ver cómo se venden los últimos adelantos bélicos a países que se hallan en una auténtica situación de quiebra socioeconómica o que viven por debajo del umbral de la pobreza.

Bastaría con una reducción razonable de las ingentes y desproporcionadas cifras dedicadas a "defensa" para que pudieran incrementarse rápida y sustancialmente las ayudas al desarrollo endógeno, sostenible y humano en todo el mundo; se atendiera el crucial legado intergeneracional del medio ambiente, asegurando que no tenga lugar el deterioro irreversible de la habitabilidad de la Tierra. La cooperación internacional permitiría la puesta en práctica de las grandes prioridades de las Naciones Unidas (alimentación, agua, salud, ecología, educación, paz…).

La solución: democracia genuina, único contexto para los derechos humanos y la paz[4]

La democracia es el difícil arte de representar fidedignamente la voluntad popular. Consiste en procurar –por encima de partidos y nombramientos- cumplir los objetivos que pueden beneficiar al pueblo.

La democracia es el único contexto en el que es posible imaginar el "nuevo comienzo" que preconiza la Carta de la Tierra, la nueva era de un mundo en el cual la gobernación sea inspirada por la justicia, la igualdad, la libertad y la solidaridad, en suma, por los "principios democráticos" que tan lúcidamente establece la Constitución de la UNESCO, en lugar de los mercados, del gran dominio militar, energético, financiero, digital y mediático que en estos momentos intenta ejercer, a través de grupos plutocráticos, sus ambiciones hegemónicas, que tantos resultados negativos han conllevado.

La democracia sólo puede existir si los derechos humanos son respetados y protegidos, mientras que los derechos humanos, a su vez, sólo pueden florecer dentro de un régimen democrático.

El poder ciudadano –ahora, por fin, gracias a las nuevas tecnologías, capaz de expresarse libremente- debe, en una inflexión histórica de la fuerza a la palabra, sustituir los andamiajes actuales por sólidas estructuras democráticas.

Sí: la solución es la democracia a escala local y mundial: la voz de los pueblos, de todos los pueblos. Con ellos alcanzaríamos la "solidaridad intelectual y moral de la humanidad" que proclama la Constitución de la UNESCO, uno de los documentos más luminosos del siglo XX, que comienza así: "Puesto que las guerras nacen en las mentes de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz". Construir la paz a través de la educación de todos, durante toda la vida. La respuesta es democracia genuina, basada en la convicción de la igual dignidad de todos los seres humanos.

La justicia, la educación, la ciencia y la sanidad son pilares fundamentales de la democracia genuina y, siendo de carácter "supra-partido-político", rechazan de plano cualquier geometría ideológica y nunca pueden someterse a los vaivenes de las mayorías parlamentarias ni a los designios del gobierno de turno.

La democracia está en peligro. Su fracaso ya no depende de dictadores. El riesgo está precisamente en que líderes, presidentes o pri-

[4] F. Mayor, "Inventar el futuro", Ed. Ánfora Nova, 2021.

meros ministros electos "democráticamente" subvierten el proceso mismo que los condujo al poder…

Con motivo del Día Internacional de la Democracia, el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, hizo público el siguiente mensaje el día 15 de septiembre de 2018:

> "La democracia se ve sometida a más presión ahora que en ningún otro momento desde hace décadas. Por ello, este día debería hacernos buscar formas de vigorizar la democracia y respuestas a los desafíos sistemáticos que enfrenta.
> Ello supone corregir la desigualdad, tanto económica como política. Supone hacer más inclusivas nuestras democracias, mediante la integración de los jóvenes y los marginados en el sistema político. Y supone hacer que las democracias sean más innovadoras y receptivas a los nuevos desafíos.
>
> Esforzarnos por un futuro que no deje a nadie atrás nos exige considerar interrogantes esenciales y urgentes. Por ejemplo, ¿cómo repercutirán la migración o el cambio climático en la democracia en la próxima generación? ¿Cuál es la mejor forma de aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías evitando al mismo tiempo sus peligros? ¿Cómo hemos de construir una mejor gobernanza para que la democracia ofrezca mejores condiciones de vida y colme las aspiraciones de las personas?. En este Día Internacional, comprometámonos a aunar nuestras fuerzas por el futuro de la democracia".

La justicia, la educación, la ciencia y la sanidad son pilares fundamentales de la democracia genuina

Cuando la Declaración Universal de los Derechos Humanos cumple 74 años, sería no sólo conveniente sino urgente que se adoptase una *Declaración Universal de la Democracia,* para que, "guiados por los principios democráticos", lográsemos que todo el mundo comprendiera bien qué significa realmente democracia, palabra que se utiliza tan frecuente como indebidamente, especialmente por reconocidos dictadores. Democracia no significa "la voz de pueblo", cuando esta voz está enardecida y acuciada por intereses contrarios a la justicia, la libertad, la igualdad y la solidaridad.

Hace unos años elaboré con Karel Vasak y la colaboración de Juan Antonio Carrillo Salcedo, en particular, un proyecto de Declaración[5] que ha recibido el apoyo de distinguidos "promotores de una nueva gobernanza", como Javier Pérez de Cuéllar, Mikhail S. Gorbachev, Mario Soares, entre otros.

Se inspira en el artículo 8º de la *Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos* (1993),

[5] https://declaraciondemocracia.wordpress.com/declaracion-democracia-2/

que dice así: “La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad libremente expresada de los pueblos para determinar sus propios sistemas políticos, económicos, sociales y culturales, y su plena participación en todos los aspectos de sus vidas… La comunidad internacional debe apoyar la promoción y consolidación de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales en el mundo entero”.

Disponemos hoy de muchos diagnósticos sobre los distintos aspectos de la situación a escala mundial pero carecemos de tratamientos *a tiempo*. Como científico, debo insistir en la imperiosa y apremiante necesidad de actuar antes de que se alcancen puntos de no retorno. Debemos actuar siguiendo directrices científicas antes de que la calidad de la habitabilidad de la Tierra se deteriore.

Los heraldos de la “seguridad” convencional recorren la Tierra frotándose las manos por los beneficios de los artificios bélicos que venden, incluso a los más menesterosos… porque “la seguridad es lo primero”.

Es preciso advertir que si no hay evolución habrá revolución y que la diferencia entre estas dos palabras es la “r” de responsabilidad. Dejemos de seguir a los irresponsables y, con urgencia, facilitemos la transición de una economía basada en la especulación, la deslocalización productiva y la guerra a una economía de desarrollo sostenible y humano. *De una cultura de guerra a una cultura de paz, liderada por un multilateralismo democrático y eficiente.*

Hasta hace bien poco, la inmensa mayoría de los ciudadanos eran espectadores impasibles en lugar de actores comprometidos, implicados. Los medios de comunicación –muchos de ellos son “la voz de su amo”- constituyen, en afortunada expresión de Soledad Gallego, una potentísima arma de “distracción masiva”.

Son las mujeres y los jóvenes los que están demostrando, presencialmente y en el ciberespacio, que *el tiempo del silencio y sumisión ha concluido*. Hoy, gracias en buena medida a la tecnología digital, son muchos los seres humanos que pueden expresarse libremente, que saben lo que acontece y, sobre todo, la mujer, marginada durante siglos, se halla en camino de desempeñar, en muy pocos años, el importante papel que, en plano de completa igualdad, le corresponde.

Las comunidades científica, académica, artística, literaria, intelectual en suma, deberían, conscientes de la gravedad de la situación y las tendencias, liderar la reacción popular ante una situación mundial

de emergencia humanitaria. Pero la maraña pluridimensional que acompaña la deriva neoliberal y la gobernanza de sus grupos plutocráticos ha impedido hasta ahora –hay repuntes muy recientes que pueden ser de gran interés a este respecto- que se adoptaran las medidas que en el otoño de 2015 llenaron de esperanza a los más advertidos de la gravedad de las amenazas globales de un mundo en manos de irresponsables. En efecto, en septiembre de 2015 se logra en París la firma, por el Presidente Barack Obama, de los Acuerdos sobre Cambio Climático, convencidos, por fin, de que era imprescindible, pensando en nuestros descendientes, actuar de forma inaplazable. Poco después se adopta la Resolución de 21 de octubre de 2015 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por la que se fija la Agenda 2030 *con* 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible para "transformar el mundo".

Sigamos la iniciativa del International Peace Bureau sobre "Desarme para el desarrollo[6]" y elevemos presencialmente y en el ciberespacio innumerables voces de justicia y de paz. Una colosal movilización podría iluminar el horizonte sombrío presente. Desarme para el desarrollo, así de sencillo. Las soluciones existen. La acción inmediata es una exigencia de nuestras responsabilidades intergeneracionales. La refundación de las Naciones Unidas es urgente.

La acción inmediata es una exigencia de nuestras responsabilidades

La seguridad alimentaria, acceso a agua potable, servicios de salud, rápida, coordinada y eficaz acción frente a las situaciones de emergencia, es -ésta y no otra- la seguridad que "Nosotros, los pueblos..." anhelamos y merecemos. Estos son los objetivos que *ahora,* por un *acuerdo unánime* a escala mundial, conscientes de que se trata de una responsabilidad generacional que a todos concierne, deben abordarse de forma impostergable. La inercia de los poderes hegemónicos tradicionales y de los obcecados supremacistas y minimalistas sigue impidiendo la concentración global que se precisa.

Ya estaba muy claro, antes de la pandemia del coronavirus, que era necesario cambiar de prioridades y favorecer transformaciones sustanciales en las tendencias que, de alguna manera, nos estaban llevando a puntos de no retorno. La pandemia no ha hecho más que evidenciar aún más la necesidad de cambios radicales en la gobernanza mundial para evitar amenazas globales e irreversibles sobre la propia habitabilidad de la Tierra, procurando a todos sus habitantes y no sólo a unos cuantos, las condiciones para una vida digna[7].

Todo ser humano igual en dignidad: esta debe ser la referencia para los cambios radicales que son ahora apremiantes. Hasta hace pocas décadas, "Nosotros, los pueblos", no podíamos expresarnos. Aho-

[6] https://www.ipb.org/wp-content/uploads/2017/02/IPB-Brochure-Spanish.pdf
[7] "¿Vuelta a la anormalidad?" http://federicomayor.blogspot.com/2022/04/vuelta-la-anormalidad.html

ra, por primera vez en la historia, ya podemos. Ya somos mujer y hombre. Y ya somos conscientes de que "mañana puede ser tarde" y de que el deterioro de la calidad de vida no tiene marcha atrás. Ahora ya podemos sustituir la fuerza por la palabra. Y ser millones y millones los que, un día señalado, escriban en sus móviles "No" con mayúsculas, a las políticas actuales, a los grupos oligárquicos que pretenden retener en sus manos las riendas del destino común. Y decir "Sí" a la eliminación completa de las armas nucleares… y a los comportamientos cotidianos solidarios. Y decir "Sí", con mayúsculas a un Sistema de Naciones Unidas dotado de los recursos personales, financieros, técnicos y de defensa necesarios para el pleno ejercicio del multilateralismo democrático… para hacer posible un nuevo concepto de seguridad.

En *"El hombre que amaba a los perros"* de Leonardo Padura leí el siguiente pasaje: ... "a Tolstoi la historia le habrá vencido, pero no quebrado. Hasta sus últimos días aquel genio había sabido guardar el don precioso de la indignación moral y por eso lanzaba contra la autocracia su grito de "¡No puedo callarme!". Sí: ¡no podemos callarnos! Deber de memoria. Delito de silencio.

Vamos a movilizar grandes clamores

Vamos a alzar la voz. Vamos a mirar a donde es impostergable adoptar con firmeza decisiones adecuadas. No podemos ser presos de la inercia… No podemos seguir sin levantar la voz. El 20 de mayo de 2004 escribí en Madrid el siguiente poema:

"Procuraré
hasta el último momento
mirar a lo que debo
aunque me hiera,
aunque hierva de indignación
todo mi cuerpo.
Aunque mis ojos
se velen de llanto
y duelo,
miraré resuelto
a donde debo
para que mi grito
no cese,
para que no ceje
mi rebelión,
para que nunca
me encadene,
un día cualquiera,
la inercia".

Tenemos que mirar a los ojos de nuestros hijos y nietos y no aceptar que unos cuantos irresponsables impidan encarar debidamente los grandes retos sobre una vida digna para todos sin exclusión y la sostenibilidad de la naturaleza.

Referencias bibliográficas

Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. (2000/C/01). Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

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

Mayor, F. (2021). *Inventar el futuro*. Ánfora Nova.

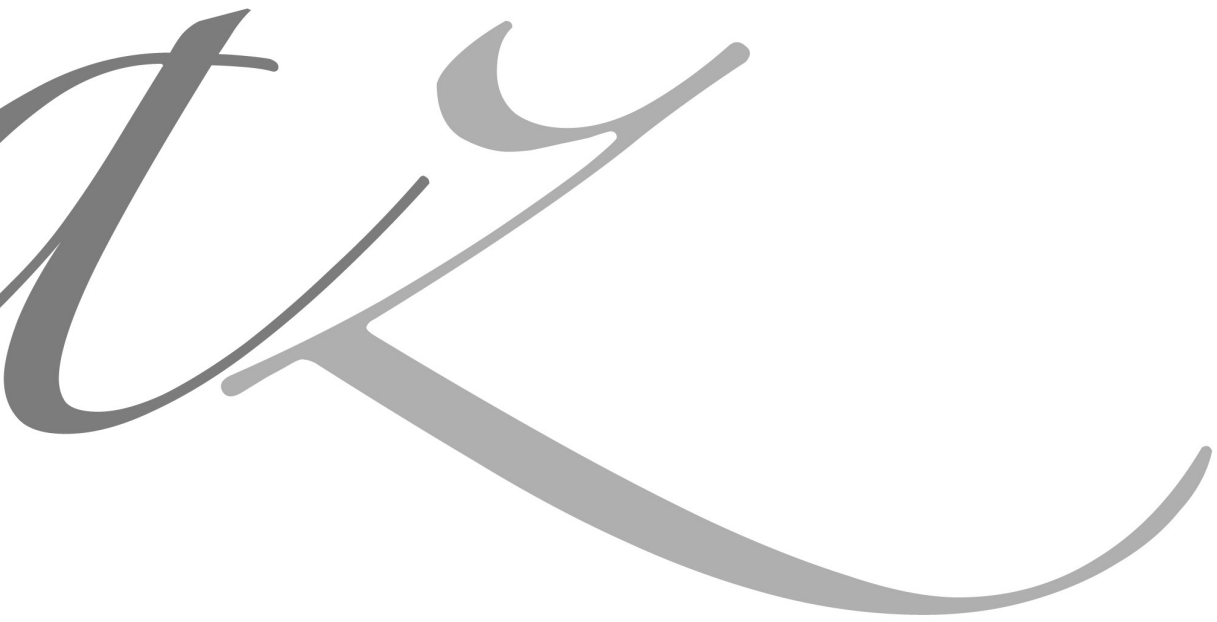
Mayor, F. (2022). "Guerra en Ucrania: ¿diplomacia con veto?" en http://federicomayor.blogspot.com/2022/03/guerra-en-ucrania-diplomacia-con-veto.html

Ministry of Foreign Affairs (2000). *Canada's Foreign Policy for Human Security*, Ministry of Foreign Affairs Junio.

Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global

José Antonio Sanahuja

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



La invasión de Ucrania: lo insólito, lo anunciado, lo inesperado

Lo insólito: una invasión militar a gran escala en la Europa del siglo XXI

El 24 de febrero de 2022 el ejército ruso atravesó las fronteras de Ucrania desde el norte, en dirección a la capital, Kyiv; desde el este, en dirección a Járkov, y desde Crimea, en el sur, en dirección a Jersón, con una invasión a gran escala que representa un parteaguas histórico para Europa y, posiblemente, para el sistema internacional. Las imágenes de las columnas de tanques y blindados rusos irrumpiendo en un Estado soberano eran, para muchos observadores, insólitas, y hasta inimaginables, en pleno siglo XXI: retrotraían a los imaginarios de la segunda Guerra Mundial o de la Guerra Fría, rompiendo muchas de las ideas que las sociedades europeas tenían de sí mismas y de su tiempo histórico, de paz y prosperidad. Pero no se puede decir que haya sido un hecho imprevisto si se revisan, en retrospectiva, los hechos que indicaban que esa invasión podía producirse. En las semanas previas circularon ampliamente imágenes de satélite, muy precisas, y otras informaciones de inteligencia de fuentes abiertas que mostraban un des-

pliegue sin precedentes de fuerzas rusas y sus preparativos para una gran operación militar. Esas informaciones revelaron que en las áreas fronterizas se habían reunido más de 150.000 efectivos y un gran número de blindados y unidades motorizadas, incluso hospitales de guerra de primera línea, y ese imponente despliegue no se limitaba a las zonas ya ocupadas por fuerzas pro-rusas en el Dombás. Por otra parte, Estados Unidos había advertido reiteradamente sobre la inminencia de la invasión, en una inusual estrategia política y diplomática basada, en parte, en dar publicidad a esos hallazgos. También Rusia había anunciado, aunque de manera inconsistente y poco clara, que adoptaría "medidas técnico-militares" contra Ucrania de no aceptarse sus exigencias de garantías de seguridad y sobre la neutralidad de ese país respecto de la Alianza Atlántica.

Estados Unidos había advertido sobre la inminencia de la invasión, con una estrategia basada en dar publicidad a esos hallazgos

Pese a esos avisos, el ataque provocó estupor y sorpresa en muchos lugares. No se descartaba que Rusia pudiera realizar acciones militares limitadas en el Dombás, en una repetición de lo ocurrido en la "guerra híbrida" de 2014, y tanto Estados Unidos como la OTAN y la Unión Europea (UE) llevaban semanas de planificación de posibles respuestas en materia de sanciones. Sin embargo, una invasión total parecía inconcebible. Semanas antes el alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, expresaba la visión dominante en muchas capitales y círculos intelectuales europeos al declarar que "no diría que estamos en vísperas de una guerra en toda regla, al estilo de la segunda guerra [mundial], porque no creo que Rusia vaya a invadir Ucrania como Hitler invadió la Unión Soviética en 1941". En las mismas fechas la administración Biden rebajó el tono de sus advertencias, quizás para dar espacio a las gestiones diplomáticas que aún estaban en curso. A principios de febrero el propio presidente ucraniano, Volodímir Zelenski, pedía públicamente al presidente Joe Biden que dejara de hablar de una poco probable invasión inminente, y que rebajara el alarmismo, ante las dañinas consecuencias de los anuncios de invasión en las finanzas ucranianas (ABC, 2022). El escepticismo estaba justificado: Estados Unidos arrastraba un serio problema de credibilidad desde 2003, cuando recurrió a la desinformación sobre supuestas armas de destrucción masiva para justificar la invasión de Irak. En Ucrania, el uso de imágenes satelitales para anunciar el ataque ruso, que se sumaba al hecho de que no toda la información de inteligencia era compartida con Europa, podía verse como el intento, como ya ocurrió en Irak, de crear un "momento Cuba 1962" en respaldo de una operación diplomática o militar de contención. Pero quizás esa sorpresa y estupor respondía más a la creencia arraigada, sobre todo en Bruselas y otras capitales europeas, de que Rusia no se atrevería a llegar a ese punto, que comportaba grandes riesgos y desafiaba el análisis racional (Tardy, 2022). Ello, a pesar de las reiteradas advertencias y amenazas de Rusia respecto a la ampliación de la Organización del

Tratado del Atlántico Norte, y su nada tranquilizador historial militar en Georgia (2008) o en Crimea y el Dombás (2014), o con la más cercana intervención militar en Kazajistán en enero de 2022.

Putin ya había expresado en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2007, en términos tajantes, su rechazo a una ulterior expansión de la Alianza Atlántica al este, lo que no impidió que en la Cumbre de Bucarest de la OTAN de 2008 el presidente Bush alentara la incorporación de Ucrania y Georgia a esa organización. Esa posibilidad quedó pronto descartada para Georgia, tras su derrota militar en la guerra con Rusia de ese año. Sin embargo, Ucrania siguió manteniendo la adhesión a la OTAN en agenda, en parte en respuesta a la pérdida de Crimea y el Dombás en 2014. Con el telón de fondo de una creciente cooperación militar estadounidense y de otros miembros de la OTAN, en 2019 el parlamento ucraniano aprobó una resolución pidiendo una rápida integración en dicha Alianza; en junio de 2020 ésta ofreció a Ucrania el estatus de socio con oportunidades ampliadas (*Enhanced Opportunities Partner*), reconociendo la creciente contribución militar ucraniana a misiones internacionales lideradas por la OTAN. Ello significaba otorgar mayor cooperación militar y de inteligencia, en particular en materia de interoperabilidad; y en el verano de ese año hubo conversaciones entre el gobierno de Zelenski y la OTAN para que Ucrania fuera declarado aliado principal no miembro (*Major non-NATO ally*). Como señala el historiador Adam Tooze (2022), quizás 2020 marca un punto de inflexión crucial en la actitud de Rusia, pues en diciembre de ese año el gobierno ucraniano anunció la solicitud de un plan de acción para la adhesión de Ucrania a la OTAN (*Membership Action Plan,* MAP) y, condicionado por los sectores nacionalistas del parlamento, siguió reforzando su capacidad militar y aumentó la presión política contra la población ruso hablante en el este y el sur del país. Esa solicitud, en realidad, era inviable. Aunque tuvo el apoyo verbal de algunos miembros de la Alianza, la cumbre de la OTAN de junio de 2021 dejó la cuestión abierta sin aceptarla, pues significaría abrir el proceso de adhesión a un país con un conflicto armado en curso y parte de su territorio ocupado o en disputa.

Lo anunciado: el desmantelamiento de la arquitectura de seguridad de la posguerra fría

La cuestión de la ampliación de la OTAN y la posible adhesión de Ucrania y otros países limítrofes de la Federación Rusa no puede separarse de la discusión más amplia sobre la arquitectura de seguridad paneuropea, cuyos principales componentes, heredados de la Guerra Fría y de la posterior etapa de posguerra fría, se han ido desmantelando en las dos últimas décadas, o se encuentran en un estado de bloqueo. Se trata, sobre todo, del tratado de Misiles

Anti-Balísticos (Tratado ABM) de 1972; del tratado sobre Misiles de Alcance Intermedio (Tratado INF) de 1987; del tratado sobre fuerzas convencionales en Europa de 1990; del nuevo Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (Nuevo Tratado START) de 2010, y del entramado de medidas de confianza mutua establecido en la posguerra fría, a instancias de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), entre las cuales destaca, por su importancia, el Tratado de Cielos Abiertos (*Open Skies Treaty*) de 1992. Uno tras otro, han sido abandonados. El unilateralismo adoptado por Estados Unidos con el presidente George W. Bush (2001-2009, así como el de Donald Trump (2017-21) se tradujo en la denuncia y retirada de la mayoría de estos tratados, no sin denuncias cruzadas de incumplimiento con Rusia, del consistente rechazo de Moscú ante la retirada estadounidense, y de la inacción europea. Este proceso es un elemento clave para entender el contexto y los antecedentes de la invasión. De hecho, la creación de un nuevo sistema de control de armamentos ocupó un lugar central en las negociaciones y el intercambio de propuestas entre Estados Unidos y Rusia que tuvo lugar en las semanas anteriores al ataque ruso (Mars y De Miguel, 2022; Cuesta, 2022; El País, 2022). Sea cual sea el desenlace de la guerra, es un asunto crucial para establecer un sistema compartido de seguridad en Europa que sea duradero, y que, como se planteó en la posguerra fría, esté basado en garantías mutuamente aceptables, en el control de armamentos y la confianza mutua, frente a la ilusoria y peligrosa pretensión de generar seguridad a partir de la mera disuasión armada, de una nueva política de bloques, y del rearme convencional y nuclear.

Será necesario establecer un sistema compartido de seguridad en Europa: duradero, basado en garantías mutuamente aceptables, y en el control de armamentos y la confianza mutua

El Tratado ABM, firmado en 1972 por Nixon y Brezhnev, codificó la disuasión nuclear y la doctrina de "destrucción mutua asegurada" al proscribir la instalación de sistemas que pudieran interceptar los misiles balísticos intercontinentales. Pieza clave del equilibrio de poder nuclear durante los 30 años en los que estuvo en vigor, fue denunciado unilateralmente por la administración de G. W. Bush en diciembre de 2001 para que Estados Unidos pudiera instalar un escudo anti-misiles – oficialmente, Sistema Nacional de Defensa de Misiles– , cuyo objetivo declarado era un posible ataque de Irán. Inmediatamente después, Rusia se retiró del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas II (START II) de 1993. Quizá la retirada estadounidense del Tratado ABM ha sido uno de los momentos clave del alejamiento de Rusia de Occidente. Los planes iniciales del escudo anti-misiles contemplaban un sistema naval, pero posteriormente se optó por bases terrestres en Rumanía (operativa desde 2016) y en Polonia (en 2022). Rusia nunca ha creído que el sistema tenga a Irán como único objetivo, y más tarde el propio Trump alimentó la desconfianza rusa al declarar que ese sistema podría ser utilizado contra misiles lanzados desde cualquier lugar, en cualquier momento y en cualquier sitio (*anywhere, anytime, anyplace*) (Higgins, 2022). Rusia lo considera

una amenaza directa, especialmente el sistema Aegis Ashore instalado en la base de Redzikowo, en Polonia, verdadera "línea roja" para el Kremlin. Rusia alega que esos lanzadores pueden adaptarse con facilidad para disparar misiles ofensivos que estarían emplazados apenas a 200 kilómetros de territorio ruso de Kaliningrado, y a 1.500 de Moscú, y que el mecanismo de transparencia propuesto por Estados Unidos no es suficiente. En diciembre de 2021 el propio Putin denunció la entrada en servicio de esa base preguntándose, retóricamente, si acaso Rusia estaba instalando misiles ofensivos junto a la frontera de Estados Unidos (Presidencia de Rusia, 2021).

Otra pieza clave de la arquitectura europea de seguridad y control de armamentos ha sido el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (Tratado INF), cuya firma en 1987 por Ronald Reagan y Mijaíl Gorbachov es uno de los hitos que marcó el final de la Guerra Fría. La importancia de este instrumento no debe desdeñarse. Frente al equilibrio del terror nuclear basado en misiles intercontinentales, en los años ochenta del siglo XX, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), seguida por Estados Unidos, desplegó misiles nucleares de alcance intermedio con claro potencial ofensivo, que podrían utilizarse en el supuesto de una guerra nuclear limitada al teatro europeo de operaciones. Ello suscitó un fuerte rechazo social en Europa occidental, y dio origen a un pujante movimiento pacifista. El Tratado INF proscribió los misiles con un alcance entre 500 y 5.000 kilómetros, y en 1991 ya se habían eliminado casi 2.700 unidades. En octubre de 2018, sin embargo, el presidente Donald Trump anunció la denuncia unilateral del tratado por parte de Estados Unidos. El motivo declarado era el despliegue del nuevo misil ruso SSC-8. Según Rusia, su alcance sería inferior a 500 kilómetros, pero Estados Unidos afirma que su rango máximo es de 2.500 kilómetros y, por ello, constituiría una violación del Tratado. No obstante, la razón de fondo parece ser el desarrollo por parte de China o Irán de nuevos misiles de alcance intermedio, y la falta de flexibilidad del Tratado INF ante esas nuevas realidades. Una propuesta rusa de moratoria tras la denuncia del tratado no fue aceptada, con lo que también este importante instrumento dejó de estar vigente en agosto de 2019. Para Rusia, la instalación de misiles en Polonia y Rumanía ilustra los riesgos que supone la ausencia de límites acordados ante la ampliación de la OTAN. El abandono de este importante Tratado comporta visibles riesgos para la seguridad en Europa, puede alentar una nueva carrera de armamentos, y es una muestra más de la crisis del régimen de no proliferación nuclear vigente (Immenkamp, 2019; Haas, 2019; Torralba, 2019).

En 2007 fue Rusia quien anunció la "suspensión" de su participación en el tratado de fuerzas convencionales en Europa (Tratado FCE), un instrumento que establecía límites a ese tipo de fuerzas y un sistema

de verificación cruzada. Entre otras razones, Moscú apuntó a alteraciones en los límites de fuerzas acordados en el Tratado a causa de la quinta ampliación de la OTAN en 2004, que incluyó los Estados bálticos, así como a "circunstancias extraordinarias", refiriéndose a los planes estadounidenses de instalación del escudo antimisiles en Polonia.

En noviembre de 2020 Estados Unidos también se retiró del Tratado de Cielos Abiertos de 1992, alegando incumplimientos por parte de Rusia, a pesar de la oposición de varios de sus aliados, incluida Ucrania, y en 2021 Rusia también anunció su retirada. Finalmente, el Nuevo Tratado START de reducción de armas nucleares estratégicas, firmado en 2010 por los presidentes Obama y Medvedev, expiró en 2021 tras haber propiciado una importante reducción de este tipo de armamento. Trump lo cuestionó como uno de los "malos acuerdos" firmado por su antecesor, y obstaculizó las negociaciones con Rusia para su renovación, por lo que ese año Biden y Putin acordaron prorrogarlo hasta 2026, a la espera de nuevas negociaciones que no se han iniciado.

La demolición de la arquitectura de seguridad de la posguerra fría vuelve a plantear el "dilema de seguridad" del mundo bipolar

Estos elementos, que no suponen un análisis exhaustivo de la cuestión, ilustran un proceso de abandono y demolición de una arquitectura de seguridad, control de armamentos y medidas de confianza que, con todas sus fallas, estuvo vigente durante la posguerra fría. Su desaparición vuelve a plantear el viejo "dilema de seguridad" del enfrentamiento bipolar. Esa arquitectura de seguridad reflejaba, en parte, ideas surgidas en los años setenta y ochenta como la seguridad común – planteada por Olof Palme en 1982– , la seguridad cooperativa, y el concepto de "indivisibilidad de la seguridad". Este asume que la seguridad de un Estado, sea o no parte de una alianza, es inseparable de la de todos los demás, y no puede obtenerse a expensas de otros. Ese concepto se incluyó como principio clave del Acta de Helsinki de 1975, adoptada en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, antecesora de la OSCE, pero se ha abandonado *de facto* con la ampliación al este de la Alianza Atlántica, el intervencionismo ruso en su vecindad, y las retiradas unilaterales de los acuerdos de desarme y control de armamentos (Morales, 2015; Ivanova y Rathbone, 2022)

Ante el despliegue militar ruso, en las semanas previas a la invasión Rusia propuso un borrador de tratado bilateral con Estados Unidos, buscando recuperar la simetría de la relación entre superpotencias de la Guerra Fría, dejando al margen de la discusión tanto a la UE como a la propia Ucrania. Entre los reclamos rusos se encontraba la retirada de tropas y armamento ofensivo de la OTAN de Europa oriental, restricciones al despliegue de misiles nucleares de alcance intermedio – incluyendo el cierre de la base de Redzikowo– y un estatuto de neutralidad para Ucrania. La respuesta occidental – sen-

dos documentos de Estados Unidos y la OTAN, muy cercanos, pero con algunas diferencias entre sí, que filtró el diario *El País* (2022)– abría la posibilidad de iniciar negociaciones sobre algunos de esos elementos. Se planteó, en particular, un posible tratado de desarme y nuevas medidas de confianza mutua en el marco de la OSCE y el Consejo OTAN Rusia, pero Estados Unidos no aceptó las exigencias rusas sobre la no adhesión de Ucrania a la Alianza Atlántica (Mars y De Miguel, 2022). La respuesta de Putin fue categórica: "Estados Unidos ha ignorado nuestras principales demandas" (Cuesta, 2022).

El también anunciado ascenso del nacionalismo y el irredentismo en la Rusia de Putin

Un elemento que hace especialmente intratable la Guerra de Ucrania es que no ha sido causada únicamente, como a veces se alega, por reclamos sobre seguridad a los que Occidente se ha negado a dar respuesta. El irredentismo y el revisionismo histórico han jugado un papel creciente en la narrativa del nacionalismo ruso y del propio Putin a la hora de intervenir en su vecindad, y especialmente en Ucrania. Ese factor también se sitúa en el ámbito de lo que era conocido antes de la invasión, y tampoco se valoraron adecuadamente sus posibles consecuencias. El problema es que, en esencia, una parte del nacionalismo ruso niega la estatalidad de Ucrania y de otros Estados surgidos de la disolución de la URSS (Reid, 2022). A principios de su mandato Putin todavía mantenía un perfil liberal y la voluntad de entendimiento con Occidente. Sin embargo, desde mediados de la década de 2000, comienza una deriva nacionalista y autoritaria que supone un creciente alejamiento de Occidente y la impugnación del orden internacional liberal, con lo que Putin converge con una ultraderecha neopatriota de alcance global que también incluye a Trump (Sanahuja, 2017; Sanahuja y López Burián, 2020). Esa posición nacionalista, irredentista y autoritaria es la que, con una interpretación sesgada y distorsionada de la historia, cuestiona la propia existencia de Ucrania como Estado, así como su integridad territorial (Skidelsky, 2022).

Esa narrativa aparece en dos importantes discursos de Putin, el que pronunció el 12 de julio de 2021 "sobre la unidad histórica de rusos y ucranianos", y el que dirigió a la nación el 21 de febrero de 2022, en vísperas del ataque a Ucrania, argumentando que Rusia había sido objeto de "tres traiciones". En el primero de los discursos mencionados Putin se remonta al origen de la "antigua Rusia" en el siglo IX, y al papel de Kyiv, "madre de todas las ciudades rusas", como centro político y espiritual. Proyecta ese pasado al presente, en una narración en la que atribuye a actores externos el surgimiento del nacionalismo en Ucrania, y convierte en necesidad histórica su

reincorporación. Ese relato revisionista y teleológico otorga especial importancia al surgimiento del Estado soviético bajo la dirección de Lenin. Según Putin, el modelo federal establecido en la constitución de 1924, que reconocía el derecho de autodeterminación de las repúblicas, fue un grave error y sembró las semillas de la implosión de la URSS en 1991. Como dato significativo, desde 1945, junto con la Unión Soviética, Bielorrusia y Ucrania también ocupaban un puesto en la Asamblea General de la Naciones Unidas, en representación de la URSS, por lo que tras su independencia en 1991 no necesitaron ser admitidas *ex novo* en ese órgano. Putin también cuestionó la incorporación de Crimea a Ucrania en 1954, una decisión arbitraria del liderazgo soviético con Jrushchov. Para ello apela a la doctrina formulada por Anatoly Sobchak, que en 1992 reclamó que la definición de las fronteras en la Comunidad de Estados Independientes debía regirse por las existentes en 1924, al adoptarse la constitución de la URSS. En palabras, de Putin, "la Ucrania moderna es enteramente producto de la era soviética", y de "experimentos sociales" con los que los bolcheviques "robaron a Rusia" (Putin, 2021).

El revisionismo histórico y la ideología ultranacionalista en Rusia tiene su espejo en la política ucraniana

Sin embargo, el revisionismo histórico y la ideología ultranacionalista en alza en Rusia, que ha tenido su espejo en la política ucraniana, también con una fuerte presencia del nacionalismo extremo, no es el único argumento. La inestabilidad política y la debilidad económica de Ucrania, consecuencia de largo plazo de las desastrosas transiciones al mercado de los años noventa del siglo XX, han jugado un papel importante a la hora de alimentar esas narrativas, especialmente en el este y el sur del país, donde coexiste población de habla ucraniana y rusa. Lo que convierte la estatalidad de Ucrania en objeto de disputa no es solo su historia o su geografía, sino sus fracturas políticas, el faccionalismo de sus elites y su mal desempeño económico. La renta per cápita de Ucrania cayó a la mitad, en términos reales, entre 1990 y 1995, y en 2007 era solamente 80% de la alcanzada en vísperas de la independencia, y desde ese año se estancó. En contraste, tomando ese mismo año 1990 como base, Rusia había alcanzado 120% en 2020, y la renta de Polonia se había triplicado. Ello explica también la atracción que ha despertado Rusia, en el este de Ucrania, y la UE, en el oeste. Como señala, de nuevo, Adam Tooze, "los nacionalistas rusos simplemente descartan por completo las pretensiones de Ucrania a la estatalidad. Eso es propaganda. Pero lo que es claramente cierto es que la élite de Ucrania no ha encontrado la fórmula que proporcione la base material de la legitimidad, es decir, un mínimo de estabilidad y crecimiento económico sostenido. La frustración económica agrava las divisiones entre regiones, grupos lingüísticos e intereses entre facciones. Desde la independencia, la oligarquía de los superricos ha desempeñado un papel nefasto y disruptivo en la política de Ucrania" (Tooze, 2022).

En su discurso de julio de 2021 Putin también recurre a esos elementos, mencionando el declive económico e industrial de Ucrania a causa del "mal gobierno", y el ascenso de radicales y neonazis. Y, por supuesto, a cómo esas élites se habían dejado arrastrar por Occidente y la OTAN a un peligroso juego geopolítico; a injerencias externas como la que condujo, según Putin, al derrocamiento del gobierno de Víktor Yanukóvich con las revueltas del Euromaidán de 2013-2014; a la militarización de Ucrania a manos de la OTAN, y a un proyecto nacionalista de asimilación forzada de la población de habla rusa en el sur y el este del país.

En febrero de 2022, en su discurso en vísperas de la invasión, Putin ofrece una nueva versión de este relato y de su particular filosofía de la historia, en la que se refuerza el discurso victimista y de agravio (Milanovic, 2022; Reid, 2022). Según Putin, el último siglo de historia de Rusia se resume en tres "traiciones": la primera de ellas, por parte de Lenin y Stalin, que resolvieron mal la "cuestión nacional" con una constitución que representaba una bomba de relojería, que finalmente estalló en 1991 con la disolución de la URSS. La segunda traición fue obra de las élites comunistas que quebraron la URSS en 1991 para asegurarse el control de las diferentes repúblicas, aunque, curiosamente, no menciona a los oligarcas, algunos de ellos cercanos a Putin, que siendo cuadros del partido se ampararon en ese proceso para apropiarse de los activos del Estado en el desordenado proceso de privatizaciones de esa década. La tercera traición corresponde a Estados Unidos y la OTAN, que no cumplieron los compromisos de la posguerra fría que cerraban el paso a la expansión de la Alianza, y actuaron con desconfianza ante el acercamiento ruso a Occidente y su liberalización económica y política. Como apunta Robert Skidelsky, que ese acercamiento fuera frustrado por la arrogancia o la ceguera occidental o por la deriva autoritaria y nacionalista de Rusia, o por una combinación de ambas cosas, es algo que se seguirá debatiendo, pero el hecho es que hacia 2004 Putin había dejado atrás esas tendencias liberalizadoras y comenzaba esa deriva que conduce al 24 de febrero.

Lo inesperado: la resistencia ucraniana y el fiasco militar de Rusia

Si una invasión a gran escala entraba en el ámbito de lo insólito o lo inimaginable, lo ocurrido en el campo de batalla se ha situado en el terreno de lo inesperado. A principios de febrero de 2022, en una audiencia a puerta cerrada en el Congreso, el presidente de la Junta de jefes de Estado Mayor de Estados Unidos, el general Mark Milley, afirmó que en caso de que se produjera una invasión a gran escala de Ucrania, Kyiv caería en las primeras 72 horas (Heinrich y Sabes, 2022). Sin embargo, apenas una semana después de iniciar-

se la invasión, la evolución de los combates había desmentido esa previsión, ampliamente asumida, y otras muchas ideas previas sobre el supuesto poder militar de Rusia y su estatus de gran potencia, y sobre la capacidad de resistencia de Ucrania.

La dimensión puramente militar de esta guerra no es objeto de este trabajo, pero debe contemplarse sucintamente pues explica, en parte, cómo han evolucionado las posiciones de los actores externos y sus lecturas diferenciadas sobre sus efectos en la reconfiguración del sistema internacional. El nivel de compromiso y ayuda militar de Occidente con Ucrania, o la actitud de China respecto a Rusia han cambiado, de manera más evidente o sutil, conforme se evidenciaba el desastre militar ruso y sus errores de cálculo respecto al esperado desplome militar y político de Ucrania. Cuando se escriben estas líneas, cuatro meses después de la agresión rusa, la guerra ha entrado en una fase de desgaste prolongado que comporta un gran coste humano y una creciente preocupación debido a que está causando graves disrupciones en la economía y el sistema agroalimentario mundial. Sin embargo, ambas partes aún tienen expectativas de mejorar su posición militarmente, rechazan negociar, y siguen aspirando a la victoria, aunque no está claro qué es lo que eso significa, o, como afirmó el ministro de Asuntos Exteriores de Ucrania, Dmytro Kuleba, "victoria es un concepto en evolución" (Hall y Olearchyk, 2022).

Más allá del apoyo exterior y de la actuación del Estado, la resistencia ucraniana expresaba una vasta movilización nacional-popular contra la invasión

La derrota rusa en la batalla por Kyiv, entre febrero y abril de 2022, mostró pronto que muchas previsiones sobre la guerra y la correlación de fuerzas eran erradas. Las fuerzas aerotransportadas rusas lograron tomar, con muchas dificultades, el aeródromo de Hostomel, cercano a la capital, pero no llegaron más allá de los suburbios. Mientras, el gobierno de Zelenski permaneció en la capital, lanzando un fuerte mensaje político de resistencia. Atrapadas en un colosal atasco de tráfico, las columnas rusas al norte de la ciudad sufrieron graves pérdidas a manos de fuerzas ucranianas hasta verse obligadas a regresar a sus bases en Bielorrusia.

Este episodio inicial de la guerra mostró las capacidades tácticas de Ucrania, más ágiles y flexibles, el papel de las armas e información de inteligencia – incluidas imágenes satelitales y escuchas electrónicas masivas– facilitadas por Estados Unidos, el Reino Unido y otros países europeos (Lin-Greenberg y Milanopoulos, 2022), y de nuevas tecnologías, como los drones. Pero esta fase también mostró que, más allá del apoyo exterior y de la actuación del aparato estatal ucraniano, la resistencia expresaba una vasta movilización nacional-popular contra la invasión (Saburova, 2022). Todo ello galvanizó la resistencia ucraniana y el apoyo exterior.

Esta etapa también hizo visibles las fallas de logística, táctica, inteligencia, planeación y comunicaciones, y mando y control del ejército ruso, que no respondían a su temible imagen, heredada de la Guerra Fría (Kallberg, 2022). Éste se mostró incapaz de realizar operaciones integradas y, lo más sorprendente, de asegurarse el dominio del espacio aéreo. A ello se sumó la baja moral de las tropas, y el mal estado de parte de su arsenal, obsoleto y con serios problemas de mantenimiento (Jones, Rathbone y Sevastopoulo, 2022; The Economist, 2022). Desde el inicio de la invasión, el ejército ruso tuvo que ir reajustando sus objetivos a la baja. Como afirmaban Dreuzy y Gilli (2022: 23) tras esa fase inicial, "Si bien es demasiado pronto para predecir el resultado político de la guerra, y es muy posible que Rusia logre algunos de sus principales objetivos, está claro que toda la campaña ha sido una catástrofe militar para Rusia". En febrero había pretendido hacerse con toda Ucrania y derrocar al gobierno con una rápida "guerra relámpago". Frustrado ese objetivo, se centró en el este, con sucesivos intentos, cada vez de menor alcance, de embolsar a las fuerzas ucranianas. Con retrocesos en el frente de Járkov, la ofensiva detenida en Izyum y el fallido intento de cruce del río Siversky Donets en Bilohorivka, en junio el ejército ruso no parecía capaz de ir mucho más allá de la toma de la ciudad de Severodonetsk, en el Dombás, a pesar de haber mostrado algunas mejoras tácticas, y lograr infligir severas pérdidas a las fuerzas ucranianas. Después de tres meses de combates, Rusia acumulaba una cifra estimada de 30.000 muertos –muchos más que en toda la guerra de Afganistán– y en torno a 4.000 tanques y blindados destruidos. A pesar de ello, las conquistas territoriales logradas por Rusia eran limitadas, y con una enorme destrucción ocasionada por una doctrina militar que recurre al uso intensivo de artillería con escasa precisión. Con las reservas próximas a agotarse, aumenta el riesgo de que Rusia recurra a armas de mayor calibre, incluso a misiles nucleares tácticos, y se enfrenta al dilema que supone una movilización general, impopular, que no responde al relato gubernamental de una rápida y fácil "operación militar especial".

Todo esto hundió la imagen de modernización que las fuerzas armadas rusas habían logrado difundir en la última década a través de sus éxitos militares en Siria – un escenario muy diferente al de Ucrania– , la exhibición de nuevas armas en la Plaza Roja, o la creciente presencia de Rusia en África. La invasión de Ucrania parece ser un momento de la verdad para un país que, aun teniendo un temible arsenal nuclear heredado de la Guerra Fría, es una economía similar en tamaño a la de Italia. Pero lo más grave habían sido las masacres de civiles en Bucha, Irpin y otras localidades, que han dañado irreversiblemente la reputación de Rusia y su ejército.

La ayuda occidental ha sido un factor importante. En menos de una semana, a principios de marzo, Estados Unidos y sus aliados lograron poner en manos de Ucrania 17.000 armas antitanque y otros equipos (Sanger *et al.* 2022), iniciando un puente aéreo de ayuda militar que ha ido en aumento. Desde entonces, el aeropuerto de Rzeszów, en Polonia, entre otros emplazamientos, se ha convertido en el centro de una vasta operación de logística militar occidental. En abril de 2022, en la base aérea de Ramstein, en Alemania, 40 países –incluyendo a los miembros de la UE y la OTAN– establecieron un grupo de contacto para coordinar la ayuda militar a Ucrania con criterios comunes.

El apoyo occidental no tiene precedentes. Los 6.500 millones de dólares aportados hasta marzo por Estados Unidos eran ya una cifra superior, ajustada a la inflación, a la del programa greco-turco de asistencia militar estadounidense de 1947 en la guerra civil griega, uno de los actos fundacionales de la Guerra Fría. El 9 de mayo de 2022 – fecha simbólica, aniversario de la capitulación de la Alemania nazi– , el presidente Biden firmó la Ley de Préstamo y Arriendo para la Defensa de la Democracia en Ucrania, que autoriza al presidente a otorgar ayuda económica y militar por 40.000 millones de dólares hasta 2023. Con cargo a esos fondos se han facilitado misiles antitanques Javelin o antiaéreos Stinger, obuses con munición guiada por GPS, drones y helicópteros. A título comparativo, el programa de préstamo y arriendo original sumó entre 1940 y 1945 un total de 690.000 millones en cifras actuales. Por su parte, la UE recurrió al Fondo Europeo de Apoyo a la Paz, un instrumento extrapresupuestario creado en marzo de 2021 con un total de 5.600 millones de euros para el periodo 2021-2027. A finales de mayo de 2022 ya se había aprobado destinar 2.000 millones a la adquisición y envío de armas y otros equipos. Es un hecho sin precedentes: por primera vez en la historia, la UE, considerada una "potencia civil", decide conjuntamente apoyar con armas a un país tercero. Esa ayuda se otorga bilateralmente, y parte de ella se financia con cargo a ese fondo. Algunos países han decidido prestar ayuda no militar, conforme a su tradición de neutralidad. Otros se han limitado a armamento ligero. Los Países Bajos, Francia o Alemania están facilitando artillería pesada con guiado por GPS, y algunos países centroeuropeos, como Polonia y Eslovaquia, han ido más allá, cediendo tanques y avanzados sistemas de defensa aérea de origen soviético. Finalmente, algunos actores privados están también prestando apoyo. Es el caso de Starlink, una empresa propiedad del empresario de ideología libertaria Elon Musk, que ha facilitado cientos de estaciones de conexión a internet por satélite que han jugado un importante papel en las comunicaciones civiles y militares de Ucrania, y que el ejército ruso no ha podido interferir (Miller, Scott y Bender, 2022).

Por primera vez en su historia, la UE ha decidido apoyar conjuntamente con armas a un país tercero

El alcance del apoyo militar a Ucrania ha suscitado grandes debates. Conforme a la Carta de Naciones Unidas, esas entregas son legales y legítimas, pues Ucrania está recurriendo a su derecho a la defensa propia, mientras que la invasión rusa constituye un acto de agresión, como estableció la Asamblea General en una resolución aprobada por amplia mayoría días después de la invasión[1]. Ello define un marco claro desde la perspectiva de la ética de los principios. Sin embargo, en el terreno de la ética de la responsabilidad, o de las diferencias políticas, la intención de evitar una escalada militar cuando hay potencias nucleares implicadas, explica esos debates y la renuencia a entregar aviones de combate, o sistemas de cohetes de largo alcance.

Lo incierto: ¿El retorno de Occidente y la Alianza Atlántica?

La narrativa del renacer de Occidente y el retorno del atlantismo

La invasión de Ucrania ha puesto en cuestión la narrativa dominante sobre la creciente conformación bipolar del sistema internacional. Ese sistema, se ha afirmado, estaría girando cada vez más en torno a la competencia estratégica entre una China en ascenso y Estados Unidos, su paulatino desacoplamiento económico y, en algunas visiones, la inevitable aparición del "dilema de Tucídides" asociado a esa transición de poder y a una nueva "Guerra Fría" entre ambas potencias. Ello supondría una creciente centralidad económica y estratégica de Asia y del Indo-Pacífico, un nuevo constructo geopolítico estadounidense al servicio de su política de alianzas en la zona, como el AUKUS (Australia, Reino Unido, Estados Unidos). En esa descripción también encajaba la pérdida de relevancia estratégica de Europa, y la crisis de confianza y compromiso en la OTAN, tanto por parte europea como de Estados Unidos, ante la desconfianza mutua, y las dudas respecto a su misión y propósito; y, por último, difíciles dilemas para regiones como América Latina o África, privadas de agencia como meros escenarios de la creciente competencia bipolar.

Esta descripción del sistema internacional, que aquí se presenta de manera simplificada, tiene visibles debilidades analíticas. Basada en lecturas realistas y estadocéntricas de lo internacional, deja a un lado la economía política internacional y las cuestiones y riesgos transnacionales, y es incapaz de aprehender fenómenos como la crisis de la globalización y el papel de las empresas y los actores no estatales (Sanahuja, 2020). En realidad, en una lectura reflexiva, esas descripciones debieran verse más como narrativas de poder que explican

[1] Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2 de marzo de 2022, Agresión contra Ucrania, A/RES/ES-11-1.

mejor la visión y los intereses de quienes las construyen, discursiva y materialmente, que la realidad social que se pretende describir.

La invasión rusa de Ucrania supone un radical cuestionamiento de ese relato, o bien obliga a complejizarlo. Más allá de los objetivos de la invasión, supone una vindicación desmedida de las pretensiones de Rusia para ser reconocida como potencia global, o al menos, europea –aunque puede terminar ocurriendo lo contrario, acelerando su declive– , que pone en tensión su relación con China y con otros países emergentes. De manera traumática, la invasión vuelve a situar a Europa como centro de la geopolítica global. Estados Unidos retorna al viejo continente y a la OTAN, organización que se reactiva y parece recuperar un claro sentido de su misión, evocando, en cierta forma, el que tuvo en su origen. Para los países de la UE que han tenido una visión más desconfiada hacia Rusia – bálticos, Polonia o República Checa– la invasión supone una amarga vindicación de sus posiciones frente a otros Estados miembros más escépticos, como Francia o Alemania. Ahora algunas de las posiciones más firmes hacia Rusia y en favor de la OTAN vienen de fuerzas políticas progresistas, como los Verdes en Alemania, o los socialdemócratas en Suecia. Muestra notable de esos cambios es que Finlandia y Suecia, dejando atrás décadas de neutralidad, hayan solicitado con rapidez su adhesión a la OTAN (Alonso, 2022). Todo ello ha dotado de un nuevo significado a la Cumbre de la OTAN de finales de junio en Madrid y la adopción del nuevo "Concepto Estratégico" de la Alianza en esa reunión.

La invasión vuelve a situar a Europa como centro de la geopolítica global, y Estados Unidos retorna al viejo continente y a la OTAN

Con ello, reaparece en la geopolítica global la idea de gran retorno de Occidente, en gran medida basada en la reactivación del eje noratlántico, que se presenta ante el mundo con un mensaje de liderazgo, unidad y firmeza en defensa del orden internacional. De hecho, esa unidad occidental y noratlántica ha sido, quizás, otro de los elementos inesperados en esta guerra, tanto para sus propios protagonistas, como para Rusia. Puede inferirse –aunque se trata en gran medida de una conjetura– que una de las premisas de la invasión rusa era una débil respuesta de Estados Unidos, cada vez más ausente de Europa, y de la UE, muy condicionada por su dependencia del gas ruso, dividida, y poco proclive a la guerra. En gran medida, así fue con la reacción occidental en 2014 a la ocupación rusa de Crimea y el separatismo prorruso en el Dombás, firme en su momento, pero que ahora parece muy tibia.

Esa previsión, si existió, también se ha mostrado equivocada. De hecho, gracias a semanas de coordinación y preparación conjunta, Estados Unidos y la UE pudieron lanzar tras el 24-F, en distintas fases, y de manera coordinada, una oleada de sanciones muy enérgicas. Incluyen la paralización de las transacciones de la mayor parte de los bancos rusos a través del sistema internacional de pagos SWIFT, una

compañía con sede en Bélgica; el bloqueo de unos 300.000 millones de dólares de las reservas de divisas de Rusia, que suponen aproximadamente la mitad de lo acumulado en sus arcas en previsión de la guerra y las sanciones; y otras restricciones comerciales y a la inversión, que han llevado a la suspensión total o temporal de las operaciones de más de un millar de multinacionales en Rusia, con graves efectos en el empleo y en el funcionamiento de las cadenas de suministro. Esto último tiene importantes implicaciones económicas, políticas y para el análisis, pues, de nuevo, pone en cuestión las visiones estadocéntricas del sistema internacional reivindicando el papel de otros actores no estatales. Revela, además, que, si Rusia ha podido convertir las interdependencias económicas en un instrumento coercitivo (*weaponisation*), Estados Unidos y la Unión Europea –aunque con una asimétrica distribución de costes– también pueden hacerlo (Farrell y Newman, 2019).

La soledad de Occidente, el Sur Global y la ambivalencia calculada de China

Como muestran las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas, Occidente y el Sur Global convergen en la condena a Rusia por hechos que, mayoritariamente, se han calificado como un acto de agresión que viola principios básicos de la carta de Naciones Unidas como la abstención de uso de la fuerza, y la integridad territorial y la soberanía de los Estados. No se trata de un alineamiento con Occidente, pues se trata de principios que los países del Sur han contribuido a definir – en particular América Latina, protagonista de la primera oleada de la descolonización a principios del siglo XIX– , y que han defendido de manera consistente. Rusia es a menudo percibida en el Sur Global como un contrapeso a la hegemonía de Occidente y de Estados Unidos, en sintonía con el peso que aún tiene el antiimperialismo en la cultura política del mundo poscolonial. Sin embargo, en el Sur Global ha primado una visión legalista del orden internacional, también arraigada en esa conciencia poscolonial. Por ello, han sido muy pocos los países que han apoyado la invasión, y aquellos con mayores vínculos e intereses en juego, en la mayor parte de los casos en África, han optado por abstenerse antes que respaldar ese acto de agresión. En América Latina, por ejemplo, incluso países como Nicaragua o Cuba, más cercanos a Rusia, se abstuvieron en el voto de condena en la Asamblea General.

Más allá del debate en cada país, a menudo muy encendido en función de las agendas políticas nacionales, el Sur Global ha estado a favor de la condena de la agresión, pero también en contra de las sanciones de Occidente. Por un lado, dañarían a sus economías, y, por otro, han alegado que, al no haber sido adoptadas en el Consejo de

Seguridad o, en su defecto, en la Asamblea General, no están avaladas por el derecho internacional (Sanahuja, Stefanoni, y Verdes-Montenegro, 2022). En ese patrón hay que singularizar la abstención de India y China, por su peso demográfico, económico y político y sus relaciones con Rusia. El caso de China es de especial importancia, por sus vínculos, más estrechos, y por su ascendiente y peso económico. Rusia es el tercer proveedor de gas para China, y origen de una tercera parte de sus importaciones de petróleo, además de su principal suministrador de armas (The Economist, 2022). Por ello, puede ser un actor clave para llevar a Rusia a la mesa de negociación, como le ha pedido Occidente. A largo plazo, la manera en la que se configure la relación entre Rusia y China será decisiva en el proceso de cambio de poder que vive el actual sistema internacional.

La futura relación entre Rusia y China será decisiva en el proceso de cambio de poder del sistema internacional

En el seno del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y en otros agrupamientos, China ha mantenido una línea coherente de cuestionamiento de la hegemonía estadounidense, y ha respaldado a Rusia en sus reclamos frente a la ampliación de la OTAN, y, a la inversa, Rusia apoya las críticas chinas sobre Taiwán y frente a la estrategia estadounidense en el Indo-Pacífico y el AUKUS. Ese respaldo, sin embargo, no es incondicional. China, que defiende los principios de soberanía, no intervención y abstención del uso de la fuerza, no condenó, pero tampoco apoyó las operaciones de Rusia en Georgia en 2008, y la anexión de Crimea en 2014. En 2022 la posición China, como se indicó, ha sido similar.

El 4 de febrero de 2022, en un momento de fuertes tensiones con Estados Unidos y la UE, Putin se reunió con Xi Jinping. En ese encuentro China respaldó de manera clara los reclamos de Rusia frente a la ampliación de la OTAN; se firmaron importantes acuerdos de suministro de gas ruso a China, a 25-30 años vista; se adoptó una importante declaración que contenía una detallada visión del orden internacional, distinta a la occidental, y se manifestaba que la amistad de los dos países "no tenía límites, ni áreas prohibidas, ni confines superiores". Las preguntas son obvias: ¿Informó Rusia a China sobre sus planes en Ucrania? ¿Los hubiera avalado? De haber sido informada ¿habría firmado China esa declaración? China no podía ignorar que esa invasión la habría situado en una posición incómoda, y, por otro lado, las consecuencias de una guerra y la previsible oleada de sanciones habrían dañado severamente sus intereses económicos, dado que China está más expuesta a la globalización. Hasta el 23 de febrero, el gobierno y los medios chinos, alineados con Rusia, cuestionaban abiertamente las afirmaciones estadounidenses sobre una invasión inminente. Según fuentes académicas rusas, hay pocas evidencias de que se tratara esta cuestión (Denisov, 2022). Pudiera ser que Rusia no informara a China, pero ello desafía a la lógica, pues hubiera sido una afrenta y habría generado una gran desconfianza.

Más probable es que se informara a medias, o que se hablara de una rápida e indolora operación, conforme al plan original del Kremlin, asegurando a China que, tras el previsible colapso de Ucrania, no cabía esperar una reacción occidental que dañara esos intereses económicos.

En cualquier caso, la invasión ha colocado a China en la difícil tesitura de posicionarse ante una guerra a gran escala que involucra a uno de sus socios, así como a sus relaciones con Occidente y a sus intereses económicos. Beijing no quiere abandonar a Moscú, pero no apoya la invasión y tampoco busca el enfrentamiento con Washington. Como se ha indicado, ha defendido las exigencias rusas sobre la OTAN, y reproduce los argumentos rusos sobre el rol subalterno de Europa respecto a Estados Unidos; pero, al tiempo, ha evitado respaldar los reclamos territoriales de Moscú –tampoco ha buscado el apoyo ruso en sus objetivos en el Mar de China– ni ha asumido el argumento de la "desnazificación", pues ello entraría en contradicción con sus posiciones tradicionales de política exterior. Por otro lado, aunque ha criticado el unilateralismo de las sanciones occidentales, en la práctica tanto el gobierno como las empresas chinas las han acatado y han actuado con mucha cautela para evitar que les sean aplicadas, y en muchos casos las empresas han cortado rápidamente sus lazos con Rusia por ese motivo. No obstante, algunos gestos han ido en otra dirección, como los vuelos conjuntos de bombarderos estratégicos rusos y chinos cercanos al espacio aéreo de Japón, coincidiendo con la visita de Biden a ese país con motivo de una reunión de líderes del grupo Quad (Australia, Estados Unidos, India, y Japón) en mayo de 2022 (Arana, 2022).

A mediados de marzo, mencionando información de inteligencia que no se hizo pública, Estados Unidos afirmó de que Rusia estaba solicitando ayuda económica y militar de China, lo que este último país desmintió rápidamente calificándolo de desinformación. En declaraciones públicas y en conversaciones al más alto nivel entre el 15 y el 18 de marzo, Estados Unidos declaró que adoptaría sanciones económicas contra China si prestase ese apoyo (Wong y Barnes, 2022). Este episodio ilustró el difícil dilema estratégico de China: apoyar militarmente a Rusia y utilizar a Ucrania como *proxy* frente a Occidente supondría arriesgarse a sufrir sanciones muy costosas y dañar sus intereses económicos. Como potencia comercial, China no puede permitirse un nuevo "telón de acero" en Europa o a escala global (Bennet, 2022). Sea resultado de las advertencias o amenazas de Estados Unidos, o del propio cálculo estratégico de China, esa ayuda no se ha materializado, pero China tampoco ha jugado el rol de mediación o de influencia sobre Putin que Occidente puede estar esperando. Según Beijing, no le corresponde a China resolver el problema que Occidente contribuyó a gestar, con arreglo a un proverbio

chino, “el que le puso la campanilla al tigre es el que debe quitársela” (Ministerio de Relaciones Exteriores de China, 2022).

Esa posición ambivalente de “neutralidad prorrusa” puede haber desgastado la imagen de China, y no ha logrado satisfacer a ninguna parte: ni ha prestado el apoyo que Rusia necesita y espera de China, ni ha impedido un rápido deterioro de sus relaciones con Estados Unidos y con países como Japón o Corea del Sur, en un escenario en el que las analogías de Rusia y Ucrania y China y Taiwán eran muy obvias, aunque generalmente equívocas. A partir de ese dilema estratégico, Hu Wei (2022), en un texto ampliamente difundido, pero quizás poco representativo de los términos del debate interno en China, cuestionaba esa posición. Asumiendo como premisa la derrota estratégica de Rusia, este analista argumentaba que una política de ambigüedad calculada no era posible ni deseable. China, en consecuencia, debería elegir el mal menor, y alinearse más claramente con Occidente para preservar sus intereses políticos y económicos, y, siendo el único país con capacidad y ascendiente sobre Rusia, debía actuar por todos los medios para evitar que un Putin arrinconado optase por la escalada de la guerra.

China asume que la guerra de Ucrania empujará a Estados Unidos a prestar más atención a Europa, en detrimento de Asia y el Indo-Pacífico

Sin embargo, otros analistas, como Zheng Yongnian, consideran que los costes inmediatos son asumibles y que la política de ambivalencia rendirá finalmente sus frutos (Vidal, 2022). Aunque sea una guerra imprevista y no deseada, con dilemas estratégicos difíciles, daño reputacional y costes económicos elevados, a largo plazo ese cálculo sería más favorable. La visión china parece asumir la idea de que la guerra de Ucrania enfrenta a potencias en declive, que empujará a Estados Unidos a prestar más atención a Europa, en detrimento de su implicación en Asia y el Indo-Pacífico, y que China emergerá como actor clave para proporcionar estabilidad en un mundo de turbulencias geopolíticas y transición de poder. En ese escenario, la convergencia entre Rusia y China, buscada como herramienta contrahegemónica frente a Occidente, se plantearía en términos distintos. Rusia también saldría debilitada por la guerra y en una posición subalterna, como fuente de energía y lugar de oportunidad para las empresas chinas tras la retirada de las multinacionales occidentales. Esa relación asimétrica daría más oportunidades a China en Asia Central o el Ártico. Pero, en un momento de escenarios muy abiertos, también hay que señalar que esa relación no será fácil en materia de energía, pues desde hace décadas la inversión en gasoductos se orientó hacia Alemania y otros países de Europa, y no hay apenas conexiones con China. En Asia y el Pacífico, Occidente también puede adoptar posiciones más duras en defensa y seguridad, y también en el ámbito económico, al acelerarse un desacoplamiento económico y un progreso de desglobalización que China, por el momento, no desea (Myers y Buckley, 2022).

La paradoja europea: mayor vinculación con Estados Unidos, pero más autonomía estratégica

Antes del ataque ruso a Ucrania, la UE ya se encontraba en un momento de "despertar geopolítico" (Bergmann, 2020) propiciado por tres elementos: una enérgica respuesta socioeconómica y fiscal a la pandemia (*NextGenerationEU)*, con el importante salto federal que representa la deuda común; la transición ecológica y el impulso de las energías renovables del Pacto Verde Europeo; y la búsqueda de mayor autonomía estratégica. Con todo ello, la UE pretendía también transformarse a sí misma para afrontar los retos de la crisis de la globalización y del orden internacional liberal (Sanahuja, 2022).

El ataque ruso a Ucrania, lejos de ser un freno, ha acelerado esas transformaciones. Esa guerra supone, en palabras de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen (Comisión Europea, 2022a), un verdadero parteaguas para Europa, su visión del mundo y su relación con Rusia. Según el canciller de Alemania, Olaf Scholz (2022), marcará un verdadero cambio de época (*Zeitenwende*) para el principal Estado miembro de la UE en cuanto a su peso económico y político y, a partir de ese momento, también en su política de seguridad y defensa. Por su parte, el alto representante de la Unión para la Política Exterior y de Seguridad, Josep Borrell (2022) 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".

Más allá del carácter eminentemente reactivo de la actuación de la UE ante la invasión de Ucrania, en la política de seguridad y defensa se observa, antes incluso de la invasión de Ucrania, un rápido proceso de europeización y avances rápidos en cuanto a la visión común de las amenazas y la seguridad. Elemento clave es la adopción de la "Brújula Estratégica" en marzo de 2022 (Consejo de la Unión Europea, 2022). Este documento, equiparable a un "libro blanco" de la defensa a escala nacional, es el primero de este tipo y empezó a elaborarse en noviembre de 2020. La versión final de este documento se modificó para contemplar las consecuencias de la invasión de Ucrania. Integra una valoración del contexto estratégico basada, también por primera vez, en información de inteligencia clasificada, y 72 propuestas de acción (Fiott y Lindstrom, 2021; Fiott, 2022). A pesar del trauma de Ucrania, el documento prevé un proceso incremental de refuerzo de capacidades militares, en muchos casos con medidas a aplicar entre 2025 y 2030, con mejoras en la eficiencia y la complementariedad del gasto, y mayor actuación como UE en cuatro "dominios estratégicos" para el acceso a la economía mundial: aéreo, marítimo, espacial y cibernético. El documento, por otra parte, confirma lo ya establecido en la Estrategia Global y de Seguridad de

2016, y que se refuerza con la invasión de Ucrania: la UE, en vez de buscar un papel global, opta por un "retraimiento" o "encogimiento" estratégico, y dedicará mayor atención al arco de inestabilidad que se extiende desde el Ártico al este de Europa, y hasta el norte de África (Paikin y Gros, 2022).

Como en el pasado, esa actuación refuerza a la UE en el seno de la OTAN, y, al tiempo, se orienta a que la UE asuma mayores responsabilidades en seguridad y defensa. Es, de nuevo, un compromiso entre las distintas perspectivas que existen en la Unión sobre esa organización y el vínculo noratlántico, incluso en el contexto posterior a la invasión de Ucrania. Ese vínculo ha experimentado una revalorización, pero no se pueden obviar los escenarios abiertos por las elecciones en Estados Unidos. Ante el riesgo de que en 2024 vuelva a darse un momento de ruptura como los que han supuesto las presidencias de Bush y los neocon, con la invasión de Irak, o de Trump, sería necesario seguir apostando por la autonomía estratégica de la UE (Müntzenich, 2022).

La guerra acelera la crisis de la globalización y el retorno de la geopolítica a la economía internacional

En materia de energía, la guerra ha mostrado los riesgos de la elevada dependencia del gas procedente de Rusia, especialmente de Alemania, y el recurso a las interdependencias como arma (*weaponization*) por parte de líderes autoritarios, lo que acelera la crisis de la globalización y marca el retorno de la geopolítica a la economía internacional (Pisany-Ferri, 2022). También expresa el fracaso o los límites de una estrategia geopolítica alternativa, basada en vínculos económicos – el "cambio a través del comercio" o *Wandel durch Handel*– , ante el ascenso de líderes autoritarios y nacionalismos irredentos. Esa estrategia, promovida por Alemania, se basaba en gestar una red de interdependencias entre Europa y Rusia que, a través de los intereses compartidos, debía haber mejorado el entendimiento con ese país dentro de la "casa común europea". A pesar de las alertas, la vulnerabilidad europea en energía y riesgo de utilización coercitiva del gas aumentaron tras los ataques rusos a Ucrania en 2014, debido al rápido abandono del carbón en la UE y la voluntad de cierre de centrales nucleares. Ello significó una mayor apuesta por el gas natural ruso como energía de transición, con proyectos como el gasoducto ruso-alemán *Nord Stream 2*, cuya construcción terminó en septiembre de 2021, y que ha tenido que ser suspendido sin haber llegado a operar (Sanahuja, 2022).

Ante la invasión, la UE adoptó las mayores sanciones de su historia, pero no afectaron inicialmente a las importaciones de gas y petróleo de Rusia. La UE, y especialmente Alemania, no parecen capaces de hacer frente al corte total de esos suministros y aunque existen alternativas, incluyen racionamiento y alza de precios, como contempla un plan para dejar atrás la dependencia el gas ruso elaborado en marzo de 2022 por la Agencia Internacional de la Energía (AIE).

Entre marzo y mayo de 2022 la Comisión ha elaborado el plan *RE-PowerEU* para lograr la independencia energética de Rusia lo antes posible, disminuyendo en dos tercios el consumo de gas ruso para finales de 2022, al tiempo que se aceleran los objetivos del Pacto Verde Europeo. Como señaló la presidenta de la Comisión, "Debemos llegar a ser independientes del gas, el carbón y el petróleo ruso. Sencillamente, no podemos confiar en un proveedor que nos amenaza explícitamente" (Comisión Europea, 2022c).

El plan tiene tres pilares: primero, contener los precios de la energía, con precios regulados, impuestos temporales sobre los beneficios "caídos del cielo" de las empresas eléctricas, que financiarán ayudas a los hogares y las pequeñas empresas, y un marco temporal de ayudas a las empresas más afectadas. El segundo es el aumento de las reservas de gas para hacer frente al invierno 2022-2023. El tercero es acelerar la transición energética incrementando la inversión en energías renovables, biogás e hidrógeno verde, mantener temporalmente carbón o energía nuclear (Storbeck y Sheppard, 2022), y diversificar las compras de gas en otros países, como Qatar, Egipto, Argelia o, sobre todo, Estados Unidos. Ello supone cambios notables en la geopolítica de la energía y dilemas difíciles de sortear: mientas se avanza en un modelo más autónomo, basado en renovables, la desconexión del gas ruso supone mayor dependencia de Estados Unidos, con gas natural licuado procedente de explotaciones de *fracking*, más contaminante, así como de proveedores externos con dudosas credenciales democráticas (Abril y Sevillano, 2022).

En muchos aspectos, estas medidas de urgencia evocan planes de una verdadera "economía de guerra". Suponen una enérgica intervención pública en los mercados de energía y comportan un notable esfuerzo de planificación. Ilustran, de nuevo, la irrupción de la geopolítica en la economía globalizada y las implicaciones del uso coercitivo de las interdependencias económicas. También tendrán importantes implicaciones fiscales. La pandemia llevó a la suspensión de las reglas fiscales, la aprobación de un gran fondo de reconstrucción y la emisión de deuda común. La guerra de Ucrania es también un choque exógeno, con efectos asimétricos en los costos de las sanciones, de la energía, inflación y atención a refugiados. Ello puede exigir una respuesta europea común, que aún no se ha adoptado, para mantener viva la agenda transformadora del Pacto Verde, financiar la transición energética, mantener la unidad política de la UE ante Rusia, en particular en materia de energía y sanciones, y hacer frente al creciente descontento social, que, si no se ataja, puede dar lugar a fracturas políticas que de nuevo tensionen el proyecto europeo (Draghi y Macron, 2021).

En última instancia, el ataque ruso a Ucrania muestra que la adopción del nuevo modelo económico y social basado en la descarbonización, la transición energética y la autonomía estratégica de la UE son inseparables. Según el vice-presidente de la Comisión, Frans Timmermans: "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).

Una guerra de interregno: escenarios inciertos

La invasión de Ucrania es una guerra de interregno: repentina, incierta y con consecuencias de gran alcance para el orden internacional

En 2017, en las páginas de este mismo anuario, se lanzaba la hipótesis de que el sistema internacional atravesaba una crisis de globalización, y por ende de hegemonía (Sanahuja, 2017). Por ello, se encontraba en lo que Antonio Gramsci caracterizó como "interregno" (Babic, 2020: 3): "La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer: en ese interregno se verifican los fenómenos morbosos más variados"[2]. Sería un sistema internacional en transición, en el que aún perviven elementos de la globalización, aunque esta habría dejado de ser una estructura histórica hegemónica, y aún no estarían definidos los contornos de la que habrá de sucederla. El debilitamiento de las estructuras hegemónicas que caracteriza a la crisis de la globalización, en tanto "interregno", generó condiciones favorables para la aparición y ascenso de líderes y fuerzas nacionalistas y de extrema derecha que impugnan el orden internacional, con múltiples apuestas geopolíticas, e inestabilidad sistémica.

En ese marco, la guerra de Ucrania puede ser considerada una guerra de interregno. Lo es por su repentino y en muchos aspectos imprevisto estallido, y por su desarrollo militar, que ha desafiado la mayoría de las previsiones. Lo es también por la incertidumbre que la rodea en su evolución futura, y la apreciación de que su desenlace puede tener consecuencias de gran alcance en la conformación del orden de seguridad europeo, y, aunque no sean definitivas, en la conformación del futuro orden internacional.

[2] De esta frase existe una versión popular, apócrifa e incorrecta: "El viejo mundo se muere. El nuevo tarda en aparecer. Y en ese claroscuro surgen los monstruos". Para el original, ver Gramsci (1999): 37.

Para algunos actores, la Guerra de Ucrania significa un retorno de Occidente y del eje noratlántico, pero esa asunción presupone que se va a producir una amplia derrota militar y política de Rusia, que pudiera comportar incluso un cambio de régimen en el Kremlin, como en algún momento llegó a decir el propio presidente Biden, para desmentirlo poco después (Gambino y Walters, 2022). Esa visión y misión ha sido asumida por los actores más atlantistas, quizás nostálgicos del "momento fin de la historia". Ha sido, precisamente, Francis Fukuyama (2022) quien ha delineado ese escenario, en un texto que, si bien tiene tono prospectivo, puede verse también como la hoja de ruta para esa visión. A principios de marzo, tras la retirada rusa de Kyiv, Fukuyama se arriesgaba – en sus propias palabras, "se jugaba el cuello"– con el pronóstico de una derrota total de Rusia. Esa derrota sería el resultado de lanzarse a la guerra sin tener la capacidad militar para sostener la invasión, bajo las premisas equivocadas de que la población era mayoritariamente favorable a Rusia, y que el ejército y el gobierno ucraniano colapsarían rápidamente. Esa derrota, además, sería "repentina y catastrófica" cuando se quebrara simultáneamente la moral y la logística del ejército ruso. Fukuyama también sostenía que no hay solución diplomática ni compromiso posible, por los costes que las partes ya han asumido. Occidente, por su parte, habría actuado correctamente absteniéndose de establecer una zona de exclusión aérea, o de entregar aviones de combate, dado que son "líneas rojas" para Rusia, pues ello le hubiera arrastrado a la guerra. Sin embargo, debería seguir facilitando información de inteligencia crítica, misiles antitanques y antiaéreos, y drones. Putin, por último, no sobreviviría políticamente a esa derrota, y su caída también arrastraría a los populistas y nacionalistas (Zemmour, Salvini, Le Pen, Bolsonaro, Orbán e incluso Trump) que le han tenido simpatía y reflejan, en otros países, sus posiciones. Para China, esa derrota sería "una buena lección" que la llevaría a echar marcha atrás con sus planes sobre Taiwán, y a buscar acomodo en el orden liberal de Occidente. Concluye Fukuyama: "Una derrota rusa hará posible un 'renacimiento de la libertad', y nos sacará de nuestros temores sobre el estado de declive de la democracia global. El espíritu de 1989 seguirá vivo gracias a un puñado de valientes ucranianos".

Más que un pronóstico, el texto de Fukuyama refleja un programa político con la hoja de ruta y el escenario de salida de la guerra que proclaman los atlantistas más radicales, estén el gobierno, en los medios o los *think-tanks* (Robinson, 2022). Desde luego, la invasión de Ucrania ha sido un huracán geopolítico que ha llevado a Estados Unidos, la UE y otros países europeos a grandes mutaciones en su lectura del mundo y de la seguridad y la defensa, en particular, en Alemania, o en los países nórdicos que han solicitado la adhesión a la OTAN. Hay que constatar que, al menos en los primeros meses, la unidad de propósito y acción entre Estados Unidos y la UE, y al

interior de esta última, no tiene precedentes. Esa unidad no se habría producido sin un hecho tan grave, y tan difícil de imaginar, como una invasión a gran escala de un país europeo, pero quizás, como dijo Jorge Luis Borges, en este momento "no nos une el amor, sino el espanto" ante hechos que, de tener éxito, pondrían en cuestión la integración europea, el orden internacional y el rol global de Occidente.

Cuando se escriben estas páginas, cuatro meses después de iniciarse la invasión, ese programa radical parece ilusorio, además de peligroso. En primer lugar, en el campo de batalla los contendientes muestran visibles signos de agotamiento y se ha entrado en una fase de guerra de desgaste muy costosa, en la que Rusia logra algunos avances, con muchas pérdidas, pero que no supone cambios substanciales en el campo de batalla. La capacidad de resistencia de los ucranianos y el desastre militar ruso ha llevado a reevaluar de manera continua los objetivos de Ucrania y de sus apoyos occidentales, en particular de Estados Unidos, como ocurrió con la batalla por Kyiv. Pero en esta fase de estancamiento y desgaste en Dombás, hay una pregunta que es aún más perentoria: ¿Cuál va a ser el desenlace de esta guerra? En junio de 2022 no existe claridad sobre esta cuestión. Para Occidente implica equilibrios e interrogantes muy complejos. Existe un grupo de "halcones" que apuestan por un mayor respaldo a Ucrania, entre ellos, Polonia, Reino Unido, Chequia, repúblicas bálticas, y sectores de la cúpula militar de Estados Unidos, como ilustran algunas declaraciones del secretario de Defensa, Lloyd Austin. En cierta manera, asumen una guerra por delegación, vía Ucrania, con la Rusia de Putin. Su propósito es derrotar a Rusia y liberar todo el territorio ucraniano, incluyendo Crimea, asumiendo que ello es posible. Esa visión parte de la incierta y peligrosa premisa de que Rusia va a aceptar ese desenlace sin una escalada y sin recurrir a armas nucleares. Como ha señalado un duro editorial de *New York Times* (2022), la derrota militar de Rusia y su expulsión más allá de las fronteras de 2014 es una meta irreal y muy arriesgada, y no se puede eludir la cuestión de las cesiones territoriales para alcanzar la paz.

La visión radical de una derrota militar de Rusia es ilusoria y peligrosa

Un artículo posterior del presidente Biden se pronuncia a favor de una "Ucrania independiente, libre, soberana y próspera", garantiza el apoyo estadounidense, y añade que "No presionaré al gobierno ucraniano, en público o en privado, para que haga concesiones territoriales", dejando formalmente en sus manos las decisiones sobre esa cuestión que afecten al desenlace de la guerra (Biden, 2022). Es evidente, en cualquier caso, que el margen de maniobra que pueda tener el gobierno ucraniano estará en gran medida condicionado por el apoyo occidental.

En Estados Unidos, en suma, la administración Biden se encuentra en un momento de indefinición. Dentro de su administración se argu-

menta que, en realidad, Rusia ya ha sufrido una derrota estratégica y será una sombra de lo que ha sido, en términos económicos, militares y de reputación, y no ha logrado evitar la ampliación de la OTAN, ya que, más bien, ha ocurrido lo contrario.

Una posición más reflexiva, como la planteada por Francia o Alemania, se basa en la idea de que "Rusia no puede ganar y Ucrania no puede perder", y modula el apoyo de tal forma que se evite el riesgo de escalada, económica y militar, y que Ucrania no tenga que aceptar compromisos territoriales irrenunciables. Sin embargo, ello choca con las líneas rojas tanto de Rusia como de Ucrania, y, como temen los ucranianos, esa política se traduce en un apoyo militar a cuentagotas que les permite seguir combatiendo, con un gran coste, pero no recuperar territorio, ni siquiera para alcanzar la situación *ante bellum* de la víspera de la invasión, que según Zelensky podría ser definida como "victoria" y dar paso a un alto el fuego y negociaciones de paz (Trofimov y Fidler, 2022; Rachman, 2022). Un artículo de Dmytro Kuleba, ministro de Asuntos Exteriores ucraniano, publicado en junio de 2022 apunta en esa dirección: insiste en la petición de ayuda militar occidental, pero se vincula con la salida negociada a la guerra, pues sin esa ayuda Ucrania no estará en condiciones de acudir a la mesa de negociación. De manera velada, Kuleba plantea que se puede negociar sobre la base de la situación del 23 de febrero, y cómo esa situación debiera ser aceptable para Putin; también delinea para Rusia un escenario alternativo mucho peor, con el respaldo de Occidente, si el Kremlin no acepta esa opción. Por otro lado, la propuesta de la Comisión Europea en junio de 2022 para que Ucrania sea designado país candidato y tenga un horizonte de adhesión a la UE, que Rusia no ha objetado de manera expresa (Cuesta, 2022), puede ser una buena contrapartida para que Ucrania renuncie a incorporarse a la OTAN, como reclama Rusia.

En el plano internacional, ese retorno de Occidente a una posición de primacía tampoco parece tener ni el alcance ni el reconocimiento que proclama Fukuyama. Como destaca Amitav Acharya (2022), la unidad y firmeza de estos primeros meses de guerra puede no ser duradera, y en vez de revitalizar a Occidente, la invasión rusa de Ucrania puede acelerar su declive o nivelar el terreno de juego con el mundo no occidental. Como se ha indicado, Occidente no está teniendo el apoyo del Sur Global, y en particular de China, cuyo rol futuro será decisivo en la conformación, en un sentido o en otro, del orden internacional. Por otra parte, no debe darse por sentada la convergencia entre Estados Unidos y Europa. En la medida que la guerra se prolongue, se agraven las asimetrías en cuanto a la distribución de los costes entre ambos, y en el seno de Europa, y surjan desacuerdos respecto a cómo ha de resolverse, esa unidad puede resquebrajarse.

Un elemento clave es el escenario electoral en Estados Unidos, pues en las elecciones legislativas de noviembre de 2022 el Partido Republicano y el trumpismo puede alcanzar la mayoría en las cámaras, lo que debilitará la posición de la administración Biden, y en las presidenciales de noviembre de 2024. No hay que olvidar la cercanía trumpista con Putin y la extrema derecha europea, en desmedro de la UE, que a pesar de la guerra sigue presente en sectores del Partido Republicano (Fedor, 2022). El entendimiento alcanzado entre la UE y los Estados Unidos de Joe Biden y los demócratas puede dar paso a una nueva "brecha transatlántica" si Trump o un trumpista accede a la presidencia.

El futuro escenario económico global también será determinante. La guerra de Ucrania también se libra en el seno de las sociedades, en el ámbito de los precios del combustible, la energía y los alimentos. Para el segundo semestre de 2022 se espera un grave deterioro de las condiciones socioeconómicas en las sociedades occidentales, y en todo el mundo – menor crecimiento, alzas de los precios de la energía, alimentos…– y existe un elevado riesgo de estanflación. Ello tendrá efectos sociales y electorales directos, y es también uno de los escenarios en los que Rusia está operando. El hartazgo de las sociedades y las tensiones en la economía internacional también pueden condicionar el apoyo que se está brindando a Ucrania.

La guerra de Ucrania también se libra en sociedades que sufren el alza de precios de la energía y los alimentos y el riesgo de estanflación

La guerra de Ucrania, como se indicó, ha supuesto igualmente una rápida y radical reevaluación de la relación de la UE con Estados Unidos y de su posición en la OTAN, con niveles de cooperación y coordinación inéditos. Esa actuación conjunta, que ilustra la reactivación del eje noratlántico, que recupera centralidad estratégica, se observa en materia político-diplomática, de sanciones, de política de defensa, de ayuda militar a Ucrania, y de suministro de energía, ante los riesgos que supone la elevada dependencia europea del gas y el petróleo ruso. El papel de Estados Unidos es determinante en materia militar, de manera directa y a través de la OTAN, con armamento e inteligencia que la UE, por sí sola, no podría proporcionar; y en el suministro energético, al dirigir a la UE un mayor volumen de gas natural licuado (LNG) en sustitución del gas ruso (Abril y Sevillano, 2022).

Sin embargo, la renovada relación transatlántica que ha espoleado la invasión de Ucrania no puede leerse, de manera simplista, en términos de subordinación estratégica. En una aparente paradoja, comporta un visible fortalecimiento de la UE, de sus capacidades, y de su agencia. Ello se observa a través de la igualmente inédita unidad de acción en el seno de la Europa de los 27. Frente a visiones escépticas sobre la UE, el enérgico despliegue de sanciones y de otras medidas en los días posteriores a la invasión – entre ellas, la decisión, por primera vez, de otorgar ayuda militar directa– es también una

muestra de la relevancia y capacidad material y simbólica de la UE, y ha dado lugar a un sentido de propósito renovado respecto a Europa, su importancia para la ciudadanía, y su lugar en el mundo, y a una clara voluntad de autonomía o soberanía estratégica en materia de defensa, energía o cadenas de suministro y recursos estratégicos (Mützenich, 2022).

En suma, la guerra comporta para Europa un viraje estratégico de mucha mayor envergadura que para Estados Unidos, en cuanto a acceso a fuentes de energía, vínculos comerciales, relaciones exteriores, e incluso su propio modelo e identidad.

En ese proyecto, la UE, como ha sugerido Jürgen Habermas (2022), no puede ni debe renunciar a su bagaje histórico, sus valores y su *ethos* post-heroico, por razones de legitimidad y consenso interno. Difícilmente la UE puede hacer suyo el ardor guerrero que se observa en otros lugares y, en particular en el renacido atlantismo asumido en Estados Unidos o en el este y el norte de Europa, e incluso en la propia Ucrania. Pero tener proyecto propio en ese escenario de interregno supone tomar decisiones respecto al precio a asumir en materia de autonomía política y económica, en materia de energía, y, también, de defensa. Para la Unión Europea es una tarea perentoria buscar una arquitectura de seguridad que vaya más allá de su participación en la OTAN, y un modelo de relación a largo plazo con Rusia que no puede estar basado ni en un estado de guerra que se cronifique, ni en naturalizar un nuevo "telón de acero" altamente militarizado y securitario, muy costoso, y a la larga, ineficaz para proveer seguridad (Tooze, 2022). La necesidad de una nueva arquitectura de seguridad en Europa, más allá de la OTAN, la construcción de confianza mutua, el control de armamentos y el desarme convencional y nuclear son imperativos que en los últimos años se han abandonado, sea por la intención deliberada de desmantelar el entramado de acuerdos heredados de la posguerra fría, o por negligencia o descuido. Estas cuestiones definen hoy, de manera imperiosa, una nueva agenda de trabajo para la paz y la seguridad a la que han de responder, desde una mayor autonomía estratégica, la propia ciudadanía europea y las instituciones de la UE.

Referencias bibliográficas

ABC (2022) "EEUU y Europa ya no hablan de invasión 'inminente' de Rusia a Ucrania sino de 'amenaza", *ABC*, 11 de febrero.

Abril, Guillermo y Sevillano, Elena (2022) "EE UU incrementará un 68% los envíos de gas a la UE para rebajar la dependencia energética de Rusia", *El País*, 25 de marzo.

Acharya, Amitav (2022) "The return of the West?", *The Multiplex World*, 5 de junio. Disponible en https://multiplexworld.com/2022/06/05/the-return-of-the-west/

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

Alonso, Ana (2022) "Suecia renuncia a su alma antinuclear al entrar en la OTAN. Entrevista a Pierre Schori", *El Independiente*, 27 de mayo.

Arana, Ismael (2022) "Rusia y China realizan ejercicios militares conjuntos en Asia durante la visita de Biden", *La Vanguardia,* 24 de mayo.

Babic, Milan (2020): "Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order", *International Affairs*, vol. 96(3), pp. 767-778.

Bennet, Bryan (2022) "How China response to Russia's invasion of Ukraine could upend the world order", *Time*, 16 de marzo.

Bergmann, Max (2020) "Europe's Geopolitical Awakening. The Pandemic Rouses a Sleeping Giant", *Foreign Affairs*, 20 de agosto

Biden, Joseph R. (2022) "President Biden: What America Will and Will Not Do in Ukraine", *New York Times*, 31 de mayo.

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

Clasp, Sebastian (2022) "Russia's war on Ukraine: bilateral devlivery of weapons and military aid to Ukraine", *At a Glance*, European Parliament Research Service, PE 729-431.

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.

Consejo de la Unión Europea (2022) Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales, Bruselas, 21 de marzo, 731/22.

Cuesta, Javier G. (2022a) "Putin acusa a EEUU de ignorar sus principales demandas en la crisis de Ucrania", *El País*, 1 de febrero.

Cuesta, Javier G. (2022b) "Putin asegura 'no tener nada en contra' de la adhesión de Ucrania a la Unión Europea", *El País,* 17 de junio.

Denisov, Igor (2022) "No limits? Understanding China's engagement with Russia and Ukraine", *The Diplomat*, 24 de marzo. Disponible en: https://thediplomat.com/2022/03/no-limits-understanding-chinas-engagement-with-russia-on-ukraine/

Draghi, Mario y Macron, Emmanuel (2021) "The EU's fiscal rules must be reformed". *Financial Times*, 23 de diciembre.

Dreuzy, Pierre de y Gilli, Andrea (2022) "Russia's military performance in Ukraine", en Tardy, Thierry (ed) *War in Europe: preliminary lessons*, Roma, NATO Defense College, NDC Research Paper, nº 23, mayo, pp. 25-40.

El País (2022) "Los documentos confidenciales sobre Ucrania: EEUU y la OTAN ofrecieron a Putin acuerdos de desarme", *El País*, 2 de febrero.

Farrell, Henry, y Newman, Abraham L. (2019) "Weaponized Interdependence", *International Security* 44 (1), p. 42-79.

Fedor, Lauren (2022) "Even in war with Ukraine, some US conservatives share Trump's embrace on 'genius' Putin", *Financial Times*, 25 de febrero.

Fiott, Daniel (2022) "La Brújula Estratégica y la autonomía de la UE", *Política Exterior* nº 207, mayo, pp. 70-76.

Fiott, Daniel y Lindstrom, Gustav (ed.) (2021) *Strategic Compass. New bearings for EU security and defence?*, European Union Institute for Security Studies (EUISS), Chaillot Paper nº 171, diciembre.

Fukuyama, Francis (2022) "Preparing for Defeat", *American Purpose*, 10 de marzo. Disponible en https://www.americanpurpose.com/blog/fukuyama/preparing-for-defeat/

Gramsci, A. (1999) *Cuadernos de la cárcel. Edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana*. México: Era, vol. 2.

Haas, Richard (2019) "The coming nuclear crisis", *Project Syndicate*, 18 de noviembre.

Habermas, Jürgen (2022) "Hasta dónde apoyamos a Ucrania. Habermas, el gran intelectual, aborda el dilema de Europa", *El País*, 7 de mayo.

Hall, Ben, y Olearchyk, Roman (2022) "Ukraine has upgraded its war aims as confidence grows says foreign minister", *Financial Times*, 10 de mayo.

Heinrich, Jacqui, y Sabes, Adam (2022) "Gen. Milley says Kyiv could fall within 72 hours if Russia decides to invade Ukraine: sources", *Fox News*, 5 de febrero. Disponible en https://www.foxnews.com/us/gen-milley-says-kyiv-could-fall-within-72-hours-if-russia-decides-to-invade-ukraine-sources

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

Hille, Kathrin (2022) "Xi pursues policy of 'pro-Russian neutrality", *Financial Times*, 27 de febrero.

Hu Wei (2022) "Possible Outcomes of the Russo-Ukranian War and China's Choice", *US-China Perception Monitor*, 12 de marzo. Disponible en https://uscnpm.org/2022/03/12/hu-wei-russia-ukraine-war-china-choice/

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.

Ivanova, Polina y Rathbone, John Paul (2022) "What is 'indivisible security'? The principle at the heart of Russia's ire against NATO", *Financial Times*, 7 de febrero.

Jones, Sam; Rathbone, John Paul; Sevastopoulo, Demetri (2022) "A serious failure? Scale of Russia's military blunders becomes clear", *Financial Times*, 12 de marzo.

Kallberg, Jan (2022) "A Potemkin Military? Russia's Overestimate Legions", *CEPA*, 9 de mayo.

Kuleba, Dmytro (2022) "How Ukraine Will Win. Kyiv's Theory of Victory", *Foreign Affairs*, 17 de junio.

Lin-Greenberg, Erik y Milanopoulo, Theo (2022) "Boots in the ground, eyes in the sky", *Foreign Affairs*, 30 de mayo.

Mars, Amanda y De Miguel, Bernardo (2022) "Estados Unidos y la OTAN rechazan la reclamación de Rusia de frenar la ampliación de la Alianza", *El País*, 26 de enero.

Milanovic, Branko (2022) "Putin's Century of Betrayal Speech", *Brave New Europe*, 22 de febrero. Disponible en https://braveneweurope.com/branko-milanovic-putins-century-of-betrayal-speech

Miller, Christopher; Scott, Mark; Bender, Bryan (2022) "Ukrainex: How Elon Musk space satellites changed the war on the ground", *Politico*, 8 de junio.

Ministerio de Relaciones Exteriores de China (2022) President Xi Jinping has a videocall with US President Joe Biden, comunicado de 19 de marzo. Disponible en https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202203/t20220319_10653207.html

Morales, Javier (Coord.) (2015) "Una Rusia más europea para una Europa más segura. Propuestas para una nueva estrategia de la Unión Europea hacia Rusia", *Documentos de Trabajo* nº 78/2015, Observatorio de Política Exterior Española (OPEX), Fundación Alternativas, mayo.

Mützenich, Rolf (2022) "La guerra y el cambio de época en Europa", *Nueva Sociedad*, abril.

Myers, Steven Lee; Buckley Chris (2022) "China Sees at Least One Winner Emerging From Ukraine War: China", *New York Times*, 14 de marzo.

New York Times (2022) "The War in Ukraine Is Getting Complicated, and America Isn't Ready", *New York Times*, 19 de mayo.

Paikin, Zachary y Gros, Daniel (2022) "La guerra de Putin en Ucrania hará más fuerte a la UE?, *Politica Exterior*, 7 de junio.

Pisani-Ferry, Jean (2021) "La conquista geopolítica de la economía", *Project Syndicate*, 30 de septiembre.

Presidencia de Rusia (2021) Vladimir Putin's annual news conference, 23 de diciembre. Disponible en http://en.kremlin.ru/events/president/news/67438

Putin, Vladimir (2021) On the Historical Unity of Russians and Ukrainians, Presidencia de Rusia, 12 de julio. Disponible en http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181

Putin, Vladimir (2022) Address by the President of the Russian Federation, Presidencia de Rusia, 21 de febrero. Disponible en http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828

Rachman, Gideon (2022) "Divisions in the west threaten Ukraine", *Financial Times*, 13 de junio.

Reid, Anna (2022) "Putin's War on History. The Thousand's Years Struggle over Ukraine", *Foreign Affairs*, vol 101, nº 3, mayo-junio, pp. 54-63.

Robinson, Andy (2022) "Doctor Strangelove en Estonia", *CTXT Contexto y Acción*, nº 285, junio.

Saburova, Daria (2022) "¿Por qué la izquierda debe apoyar el derecho de Ucrania a defenderse?", *Nueva Sociedad*, marzo de 2022. Disponible en https://nuso.org/articulo/la-guerra-en-ucrania-y-los-dilemas-de-la-izquierda-occidental/

Sanahuja, José Antonio (2017) "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos, en Mesa, Manuela (ed.) *Anuario CEIPAZ 2016-2017. Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras*, Madrid, Fundación Cultura de Paz, pp. 41–77.

Sanahuja, José Antonio (2020) "¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización", *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 20, nº 2, abril-junio, pp. 76-84

Sanahuja, José Antonio (2022) "El Pacto Verde, *NextGenerationEU* y la nueva Europa geopolítica". *Documentos de Trabajo*, Fundación Carolina, nº 63 (2ª época), mayo.

Sanahuja, José Antonio y López Burian, Camilo (2020) "Las derechas neopatriotas en América Latina: contestación al orden liberal internacional", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 126, pp. 41–64.

Sanahuja, José Antonio; Stefanoni, Pablo; Verdes-Montenegro, Francisco Javier (2022) "América Latina y el 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas", *Documentos de Trabajo*, Fundación Carolina, nº 62 (2ª época), marzo.

Sanger, David E.; Schmitt, Eric; Cooper, Helene; Barnes, Julian E.; Vogel, Kenneth P. (2022) "Arming Ukraine: 17.000 anti-tank weapons in six days and a clandestine cybercorps", *New York Times*, 6 de marzo.

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

Skidelsky, Robert (2022) "Rusias's path to premodernity", *Project Syndicate*, 14 de junio.

Storbeck, Olaf, y Sheppard, David (2022) "Germany fires up coal plants to avert gas shortage as Russia cuts supply", *Financial Times*, 19 de junio.

Tardy, Thierry (2022) "Introduction", en Tardy, Thierry (ed.) *War in Europe: preliminary lessons*, Roma, Nato Defense College, NDC Research Paper, nº 23, mayo, pp. 1-4.

The Economist (2022a) "How rotten is the Russian Army?", 30 de abril.

The Economist (2022b) "The friendship between China and Russia has boundaries, despite what their rulers says", 19 de marzo.

Tooze, Adam (2022a) "Putin's Challenge to Western Hegemony - the 2022 edition, *Chartbook #68*, 12 de enero (disponible en https://adamtooze.substack.com/p/chartbook-68-putins-challenge-to?s=r).

Tooze, Adam (2022b) "The second coming of Nato. The alliance has been revived – but it can't save the West", *The New Statesman*,18 de mayo.

Torralba, Carlos (2019) "La era del control nuclear se desmorona", *El País*, 4 de agosto.

Trofimov, Yaroslav, y Fidler, Stephen / 2022) "Ukraine Fears Defeat in East Without Surge in Military Aid", *Wall Street Journal*, 13 de junio.

Unión Europea (2022) Declaración de Versalles. 10 y 11 de marzo.

Verdes-Montenegro, Francisco Javier (2022) "La autonomía estratégica de la Unión Europea.: ¿en qué lugar queda América Latina?", *Documentos de Trabajo*, Fundación Carolina, nº 65 (2ª época), abril.

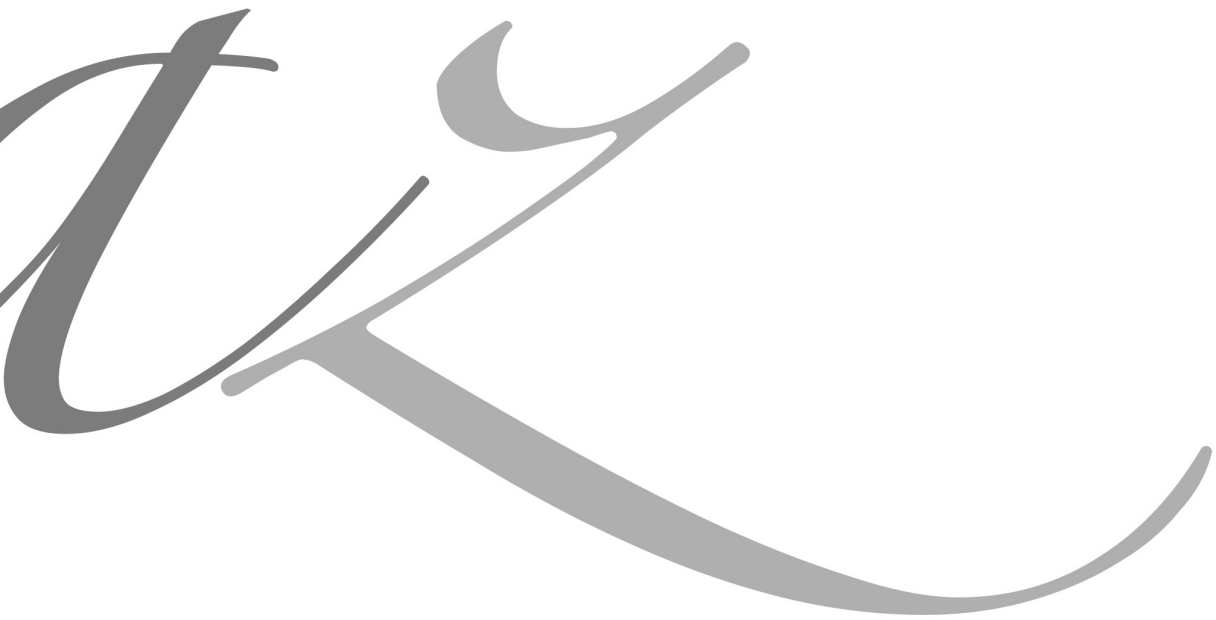
Vidal, Macarena (2022) "La Guerra de Ucrania pone a prueba la amistad de China hacia Rusia", *El País*, 20 de marzo.

Wong, Ed y Barnes, Julian E. (2022) "Russia Asked China for Military an Economic Aid for Ukraine War, US Official Say", *New York Times*, 13 de marzo.

Luces y sombras de la acogida europea al exilio ucraniano

Ana González-Páramo

Fundación porCausa



El 24 de febrero de 2022, casi 90 años después de la Conferencia de Yalta, Putin comenzó la invasión de Ucrania ante los ojos atónitos del mundo. Tres meses después, casi seis millones de ucranianos[1], en su mayoría mujeres y niños, han salido del país huyendo de las bombas y el zarpazo de la guerra. Nunca había sido tan fácil franquear las fronteras exteriores de la Unión Europea. Polacos, húngaros, rumanos, moldavos y eslovacos han dado muestras de solidaridad y de eficacia en la gestión del mayor desplazamiento forzado en Europa desde la Segunda Guerra Mundial. Ejemplaridad que, salvo honrosas excepciones, brilló por su ausencia en la acogida del éxodo sirio en 2015. Entonces los brazos no sólo no estaban abiertos, sino que activó una crisis existencial de la Unión Europea, que hasta el 23 de febrero de 2022 no parecía haberse superado. ¿Es la cercanía cultural y geográfica del pueblo ucraniano la que ha cambiado la acogida? ¿acaso el hecho de que su diáspora sea cristiana y europea? Sea como fuere, Europa no sólo es capaz de acoger, sino de hacerlo muy bien y en tiempo récord. Pero depende de a quién.

[1] Portal de datos de ACNUR sobre Ucrania: https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine

En este escrito se esboza el giro trascendental de una Europa atrincherada hacia una apertura y sacrificio sin precedentes. Generosidad que, no obstante, apenas disimula un doble rasero entre esta acogida y otras, no sólo en los países fronterizos a Ucrania sino en toda la Unión Europea. Más allá del relato, el potencial de esta Unión Europea resolutiva e integrada parece mucho más preparada para los retos futuros. Paradójicamente, ese motor de integración ha sido la acogida y el refugio, precisamente el área de mayor discordia y desintegración del proyecto europeo desde 2015.

Lo que habíamos visto hasta el 24 de febrero de 2022

Europa no sólo es capaz de acoger, sino de hacerlo muy bien y en tiempo record. Pero depende de a quien

En noviembre de 2021, Polonia construyó un muro en el bosque de Białowieża y entró en pánico ante la llegada de unos pocos miles de personas a sus fronteras con Bielorrusia (Kosc y Guillot, 2021). El comportamiento inmoral del dictador Lukashenko, instrumentalizando a seres humanos como armas de presión política, alertaba del peligro de los autoritarismos contemporáneos, pero también de la pérdida de valores por parte de Estados miembros de la Unión Europea al permitir respuestas violentas contra personas asustadas e indefensas. Las zonas de exclusión creadas bajo el estado de emergencia decretado por el gobierno polaco generaban distanciamiento y apatía hacia lo que ocurría en la frontera[2]. Los rechazos violentos, el desamparo de familias, incluidos niñas y niños, la obstrucción e intimidación de organizaciones sociales y medios de comunicación en el terreno quedaron fuera del foco. La falta de testimonios, imágenes, y crónicas de lo que sucedía, cumplía su misión de anular la empatía y de condenarlas al olvido.

Tras setenta años de vida[3], la Convención de Ginebra y el Alto Comisionado para los Refugiados, sobreviven en la misma Europa que dio luz a la protección del asilo, pero que hoy retrocede en garantías y absuelve a los infractores. Hasta ahora, la Unión Europea miraba hacia otro lado cuando algún Estado miembro rechazaba en la frontera o retornaba a países de dudosa seguridad, como ocurrió en Grecia en 2020 cuando Turquía abrió sus fronteras o en mayo de 2021 cuando Marruecos hizo lo propio en Ceuta. Lo novedoso era poner el derecho y las políticas de la UE al servicio de ese incumplimiento, como ocurrió en diciembre de 2021 al aprobarse las medias provisionales de emergencia en beneficio de Letonia, Lituania y Polonia (Comisión Europea, 2021). Estas medidas eran además de innecesarias, des-

[2] Ver: https://europeanjournalists.org/blog/2021/11/19/poland-journalists-must-be-allowed-access-to-belarus-border/

[3] *El legado amenazado de la Convención de Ginebra*, *El País*, Tribuna 26 de noviembre de 2021 https://elpais.com/opinion/2021-11-26/el-legado-amenazado-de-la-convencion-de-ginebra.html?ssm=TW_CC

proporcionadas, especialmente en lo que se refiere a la reducción de pasos fronterizos y la extensión del procedimiento de recepción del asilo hasta cuatro semanas. Este cuello de botella abocaría indefectiblemente a la desesperación, la muerte y el desamparo a familias sin recursos ni redes a las que acudir.

En Europa occidental, el gobierno socialdemócrata danés sorprendía por su decisión de considerar la región siria de Damasco un lugar seguro para el retorno y por manifestar su intención de abrir un centro de procesamiento de asilo en un tercer país, probablemente en Ruanda (The Local, 13 de enero 2022). ¿Cómo puede considerarse seguro un estado fallido como Siria que lleva once años en guerra, donde ocho de cada diez personas viven por debajo del umbral de pobreza y el 75% de su población emprendió el camino del desplazamiento forzoso? (CEAR, 2021).Un país donde las tácticas bélicas y la brutalidad rusa ejercida sobre la población civil tiene innegables similitudes con las que ejecuta ahora en Ucrania. El 14 de abril de 2022, el Reino Unido anunciaba su plan de expulsión a Ruanda de los solicitantes de asilo para su procedimiento off-shore. No solo implica la deslocalización de sus obligaciones legales, sino indirectamente una condena a la indigencia, la clandestinidad y a un mayor riesgo de explotación por el temor a la expulsión.

La Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa Consejo de Europa pidió en abril de 2022 que no se normalicen las expulsiones en caliente de refugiados, demandantes de asilo e inmigrantes. Recuerda que las devoluciones conllevan graves violaciones de derechos humanos y corren el riesgo de convertirse en una práctica permanente y sistémica del trato a las personas migrantes en toda Europa. Para evitar esa normalización, Dunja Mijatović hace cuatro recomendaciones a los Estados miembros. En primer lugar, que vuelvan a centrarse en la aplicación, de buena fe, de sus obligaciones en materia de derechos humanos en frontera. La segunda es que aumenten la transparencia de las actividades de control fronterizo, reforzando la supervisión independiente y la rendición de cuentas. La tercera es el reconocimiento por parte de los propios Estados del problema de las devoluciones y la asunción de una acción colectiva al respecto. Por último, recomienda a los parlamentarios, no sólo como legisladores sino en el ejercicio de su función de control del gobierno, que se movilicen contra las devoluciones en caliente, exigiendo rendición de cuentas e impidiendo su legitimación a través de leyes o políticas que no respeten los derechos humanos.

El doble rasero de la Unión Europea: fronteras, protección y relato

Mateusz Morawiecki clamaba en noviembre de 2021 la sacralidad de una frontera por la que "generaciones de polacos derramaron su sangre" (Washinton Post, 8 de noviembre 2021). Seguía el guion habitual del populismo antimigratorio que el gobierno del partido Ley y Justicia explotaba desde que volvió al poder en 2015. Esta narrativa apocalíptica del miedo a la invasión y el populismo xenófobo, de la que también abusa Viktor Orbán en Hungría, se volatilizó el 24 de febrero de 2022 cuando Rusia inició la invasión de Ucrania. Los 420 km de frontera terrestre compartidos con Kiev, dejaron de existir para el gobierno polaco y el país se convirtió en modelo mundial de acogida y solidaridad hacia sus vecinos. Si el populismo antimigración explota argumentos económicos (nos roban empleos y servicios públicos), de seguridad (amenaza que llega del exterior en forma de delincuencia y el terrorismo) e identitarios (la diversidad destruye nuestra forma de ser), la acogida ucraniana ha demostrado la falacia de los dos primeros argumentos para reducir todo a una tesis identitaria y discriminatoria.

La acogida y el apoyo institucional, político y popular al pueblo ucraniano por parte de la ciudadanía española no ha tenido fisuras, algo inaudito en un presente tan polarizado

Tan sólo una semana después del inicio de la agresión rusa, la Unión Europea activaba la Directiva de Protección Temporal (Comisión Europea, 2022) para dar respuesta al mayor y más súbito desplazamiento en Europa desde el fin de la segunda contienda mundial. Fue un instrumento creado en 2001 para dar respuesta a las guerras de la antigua Yugoslavia (1991-2001) que provocaron la muerte de más de 140.000 personas y cuatro millones de desplazados. Pero nunca llegó a activarse hasta ahora. Esta directiva garantiza una protección colectiva a los nacionales ucranianos y sus familiares, así como las personas no ucranianas, pero con residencia legal en Ucrania y que no pudiesen regresar a su país (solicitantes de asilo y beneficiarios de protección internacional). Esta restricción dejaba en un limbo legal a estudiantes, trabajadores temporeros y por supuesto a todas las personas en situación administrativa irregular que quedaban sin protección, algunas de ellas bloqueadas en centros de internamiento a riesgo de perder la vida.

También olvida a la apatridia que, en Ucrania, según datos de ACNUR de 2021, alcanzaba al menos a 35.875 personas. Según el Consejo Europeo sobre Refugiados y Exiliados (ECRE) podría haber muchas decenas de miles más, incluida una gran minoría romaní, así como niños y niñas nacidos en los territorios ocupados desde 2014. Se trataría de apátridas *interiores*, debido a las disputas territoriales, la sucesión de estados y la discriminación de minorías. La falta de documentos que demuestren su estatuto pone en riesgo el acceso a esa protección.

La Protección temporal implica para sus beneficiarios un acceso directo a residencia, acceso al mercado laboral, vivienda, asistencia social y sanitaria, además de educación y tutela legal en caso de niños y adolescentes no acompañados. Es una protección temporal, de al menos un año (hasta el 4 de marzo de 2023), prorrogable a un máximo de tres dependiendo de la evolución de la situación en Ucrania. Además, es una protección automática, de manera que los beneficiarios tan sólo deben solicitar un permiso de residencia en el país de la UE en que decidan quedarse.

El 17 de marzo, la Comisión publicó unas directrices para aclarar la aplicación operativa de la DPT. Se alentaba a los Estados miembros a ampliar el ámbito de personas protegidas y las prestaciones a sus beneficiarios. También se les animaba a ser flexibles con la documentación exigida, a ser especialmente cuidadosos con los retornos a países no garantistas o sin apego o redes, y se apelaba a un especial cuidado y atención a personas vulnerables y menores, sobre todo en el caso de menores no acompañados y huérfanos. En el caso de España, esta discrecionalidad nacional se plasmó en la Decisión del Consejo de Ministros del 8 de marzo[4] que ampliaba la protección temporal a las personas que se encontraban en situación irregular en España antes del 24 de febrero y que, como consecuencia del conflicto armado, no podían regresar a Ucrania. Se trataba de una regularización de facto con un plazo máximo de resolución de 24h. Hasta finales de abril, habían llegado a España cerca de 135.000 personas ucranianas[5], 73.000 de las cuales se habían acogido a la protección temporal, y por tanto con permiso de residencia y trabajo. La mayoría de los refugiados son mujeres y niños. La acogida y el apoyo institucional, político y popular al pueblo ucraniano por parte de la ciudadanía española no ha tenido fisuras, algo inaudito en un presente tan polarizado[6].

Pero las fronteras también han desaparecido para las redes criminales transfronterizas. Antes de la invasión rusa, Ucrania era zona de tránsito de tráfico irregular de personas migrantes, ya que los ciudadanos ucranianos no necesitan visado para acceder al espacio Schengen. Aunque algunas actividades delictivas habrán quedado seriamente afectadas por la disrupción de la guerra, otras se adaptarán y cambiarán su línea de negocio. Debido a la ley marcial y la movilización general de todos los varones entre 18 y 60 años, la inmensa mayoría de personas que han podido huir de la guerra son mujeres, menores y colectivos vulnerables. El riesgo de caer en las redes de tráfico de seres humanos es muy alto[7]. Contactan a las víctimas en centros de recepción, en aglomeraciones, en estaciones de trenes

[4] Consultar: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-3716

[5] Antes de la guerra, el 1 de enero de 2022 había ya empadronados 110.977 ciudadanos de Ucrania. https://www.rtve.es/noticias/20220423/historico-giro-acogida-refugiados-ucrania-espejismo-ejemplo/2336280.shtml

[6] Ver: https://www.diariojuridico.com/la-abogacia-reclama-un-cambio-en-las-politicas-de-proteccion-internacional/

[7] Ver: https://www.iom.int/news/iom-warns-increased-risk-trafficking-persons-people-fleeing-ukraine

o autobuses prometiendo papeles innecesarios, o haciéndose pasar por voluntarios. Como alerta la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) son grupos especialmente vulnerables, que han abandonado sus hogares y sus redes familiares, con su seguridad financiera bruscamente interrumpida y muchos de ellos sin redes en el extranjero. UNICEF y ACNUR hacen una llamada especial respecto a niños y niñas no acompañados o separados de sus padres, incluidos 100.000 niños y niñas, la mitad de ellos con discapacidades, que vivían en instituciones de acogida e internados en Ucrania[8].

A pesar del despliegue de generosidad en la recepción del exilio ucranio, las primeras acusaciones de discriminación en la acogida europea, obligaron al vicepresidente de la Comisión, Margaritis Schinas, a manifestar que la única diferencia residía en la excepcionalidad de la crisis humanitaria y la inmediatez física de Ucrania[9]. No obstante, el trato discriminatorio por parte de las autoridades polacas hacia personas de origen africano o asiático, los ataques de bandas antiinmigrantes en cruces fronterizos o la publicación de bulos sobre presuntos delitos cometidos por inmigrantes no europeos empañaban la ejemplaridad, la celeridad y la generosidad hacia el éxodo ucraniano. Esa discriminación se puede apreciar en el cruce de la frontera, en el acceso a la protección y sobre todo, en el relato.

El trato discriminatorio por parte de las autoridades polacas hacia las personas de origen africano o asiático empañan la ejemplaridad, la celeridad y la generosidad hacia el éxodo ucraniano

Discriminación en la frontera

Desde el inicio de la invasión rusa, más de seis millones de personas, según datos de ACNUR[10] han cruzado las fronteras ucranias huyendo de la guerra y más de siete millones y medio se han desplazado en el interior del país. Tan sólo Polonia había recibido hasta el 6 de mayo más de tres millones de personas, en su mayoría mujeres y menores. Pero la misma guardia fronteriza polaca que acarreaba las maletas y ofrecía abrigo y comida caliente a estos desplazados, rechazaba violentamente a otras víctimas, algunas también de Vladimir Putin en Oriente Medio como personas sirias, kurdas o *yazidíes* que aguardaban en el gélido bosque de Bialowieza (Tondo, 2022)

Aunque la extensión de la Protección Temporal a no- ucranianos con estatutos temporales de estancia o de estudios es discrecional para los Estados miembros, en cualquier caso, debería garantizarse un paso seguro por razones humanitarias sin necesidad de visado ni documentos de viaje válidos. Sin embargo, *Lighthouse Reports*

[8] Ver: https://www.acnur.org/noticias/press/2022/3/62266b2b4/la-ninez-separada-y-no-acompanada-que-huye-del-conflicto-en-ucrania-debe.html#_ga=2.215888404.2018723418.1649226651-730850428.1635860497

[9] Ver: https://www.rtbf.be/article/guerre-en-ukraine-l-ue-rejette-une-difference-de-traitement-dans-l-accueil-des-refugies-ukrainiens-et-syriens-10957754

[10] Consultar: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.233524126.1229080343.1646335070-136868816.1636886952

reveló cómo los estudiantes extranjeros africanos o de aspecto no occidental, eran segregados y obligados a largas esperas en las fronteras o posteriormente detenidos en centros de recepción cerrados en Polonia con la excusa de no tener los pasaportes en regla. Cuando estalló la guerra había en Ucrania 76.500 estudiantes extranjeros, la mayoría de la India y el 20% de países africanos, según InfoMigrants. Un informe de *Refugees International* (Panayotatos, Atanda, Schwartz,2022) pedía a los Estados miembros presionar a Polonia y a otras naciones fronterizas con Ucrania para garantizar un trato justo y no discriminatorio, incluido el acceso a territorio seguro, condiciones de acogida adecuadas, y protección y apoyo a la integración si no pueden regresar a sus países.

Antes de la invasión rusa, Ucrania ejercía además de frontera avanzada europea. Como país de tránsito migratorio hacia la Unión Europea, ésta financiaba sus infraestructuras fronterizas desde 2014, además de costear centros de detención de migrantes, equipar y formar a fuerzas de seguridad y de prisiones en labores de control migratorio. Según el Global Detention Project, a principios de 2022, Ucrania tenía tres centros de "estancia temporal de extranjeros y personas apátridas" (Zhuravychi, Mykolayiv y Chernihiv).

Discriminación en el acceso a la protección

La Directiva de Protección Temporal llevaba más de veinte años sin activarse. En 2020, la *Propuesta de Reglamento que aborda las situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo*[11] consideraba incluso que ya no respondía a la realidad y las necesidades actuales de los Estados miembros, y debía derogarse. En su lugar, se proponía un nuevo mecanismo de "protección inmediata" a las personas desplazadas procedentes de terceros países que corran un riesgo muy elevado de sufrir violencia indiscriminada, en situaciones excepcionales de conflicto armado, y que no puedan regresar a su país de origen. Esa protección inmediata forma parte del paquete de propuestas legislativas que forman el Nuevo Pacto de Migración y Asilo de 2020, y sigue encallado en una ardua negociación legislativa. ¿Por qué sacar del olvido esta Directiva?

El verdadero cambio entre la respuesta al éxodo ucranio y la ofrecida en anteriores crisis de acogida, no reside en capacidades técnicas o procedimentales, sino en la voluntad política de acoger y de hacerlo bien. Pero la Directiva de Protección Temporal no es la panacea. Tiene muchas limitaciones, y en ningún caso sustituye al derecho de asilo y a la protección internacional. Es un mecanismo excepcional

[11] Propuesta de Reglamento que aborda las situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0613

y provisional, que retrasa el verdadero problema actual de Europa en torno al refugio, que es reformar el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y asumir un reparto de responsabilidades de los Estados miembros basado en la solidaridad.

Ante el fracaso de la respuesta en 2015 y 2016, la Comisión Europea presentó en 2016 siete propuestas legislativas para la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), entre ellas la reforma del Reglamento de Dublín que determina qué Estado miembro se hace cargo de cada solicitud de asilo. Todas las propuestas reflejaban el clima político reactivo y de miedo. La *Declaración UE-Turquía* que convertía a Ankara en guardián de las fronteras UE y el aumento de los movimientos secundarios (no autorizados) dentro de Schengen, eran indicadores de un sistema de asilo europeo disfuncional y sin rumbo.

La propuesta de reforma del SECA quedó varada en una negociación legislativa imposible hasta que la Comisión anunció un nuevo Pacto Europeo para la Migración y el Asilo. La propuesta de la Comisión de 23 de septiembre de 2020[12] no entusiasmó a nadie. Las posiciones encontradas entre este y oeste, norte y sur o entre países con fronteras exteriores y los expuestos a movimientos secundarios, han ido entorpeciendo la propuesta central del Pacto: el Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración (RAMM). La propuesta nació por un lado demasiado ambiciosa y por otra, débil al dejar demasiada discreción a los Estados miembros. La apuesta europea por la externalización del control migratorio ha provocado la difuminación[13] entre políticas de gestión de asilo y migración cuyo efecto podría poner en peligro las salvaguardias de la protección internacional. En el enrevesado concepto de "solidaridad flexible pero obligatoria" se adivinaba el ímprobo esfuerzo de combinar las disparidades nacionales, a riesgo incluso del principio de seguridad jurídica. La llamada solidaridad asimétrica, difícilmente casaba con la llamada a la solidaridad del art. 78.3 del TFUE[14]. Como era previsible, la propuesta parece destinada a la hibernación.

Se sigue necesitando un marco legislativo para desplazamientos forzosos cada vez más cronoficados y a largo plazo

El alivio de la Directiva de Protección Temporal no soluciona ni mejora la perspectiva futura de la gestión del asilo. Se sigue necesitando un marco legislativo para desplazamientos forzosos cada vez más cronificados y a largo plazo. El Nuevo Pacto de Migración y Asilo[15] no sólo no puso fin a una década de improvisación e insolidaridad, sino que perpetúo el mismo marco reactivo de blindaje fronterizo, externalización del control migratorio y retornos.

[12] Nuevo Pacto de Migración y Asilo en la web de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_es

[13] https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/697130/IPOL_STU(2021)697130_EN.pdf

[14] Art. 78.3 TFUE: Si uno o varios Estados miembros se enfrentan a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. El Consejo se pronunciará previa consulta al Parlamento Europeo.

[15] Desconcierto migratorio en las fronteras de la UE (Revista Política Exterior, 1 enero 2022): https://www.politicaexterior.com/articulo/desconcierto-migratorio-en-las-fronteras-de-la-ue/

Discriminación en el relato y la cobertura de los medios

La movilización en la recepción y acogida del éxodo ucraniano ha sido masiva y diversa. Organizaciones internacionales, instituciones y gobiernos, entidades públicas y privadas, sociedad civil, colectivos e individuos, además de una diáspora muy activa que ha facilitado el traslado y dispersión a todo el territorio europeo.

¿Por qué ha funcionado todo tan bien? Las razones apuntadas han sido varias. Una podría ser de carácter estratégico e ideológico, resultado de la confrontación entre Occidente y un espacio postsoviético liderado por la autocracia de Vladimir Putin, lo que otorgaría un valor moral añadido a la acogida del éxodo ucraniano (Garcés, 2022). Otra sería la composición de ese éxodo, mayoritariamente femenino e infantil, una imagen en nada amenazante para los xenófobos habituales. Pero detrás de esta última razón subyace una tercera, relacionada con el perfil étnico y la homogeneidad cultural, al tratarse en su mayoría personas blancas y cristianas.

La transparencia y amplitud de cobertura mediática de la guerra, así como la intensidad emocional de sus imágenes y testimonios, han estimulado además la empatía y la cercanía con el pueblo ucraniano, al contrario que en la frontera polaco-bielorrusa, donde las zonas de exclusión impidieron esa conexión y compromiso de las audiencias. A diferencia también de la frontera sur, mucho más cercana geográficamente, pero intoxicada por una narrativa de miedo e invasión, a pesar de los datos. Según la Fundación porCausa, casi cuatro de cada cinco (77%) extranjeros sin papeles en España tienen su origen en América Central y del Sur, mientras el conjunto del continente africano aporta el 9,2% de los inmigrantes irregulares que residen en España, la mitad de ellos marroquíes.

La responsabilidad de algunos medios de comunicación y de ciertos políticos en propiciar mensajes discriminatorios y racistas, que ahondan en el mérito de unos refugiados sobre otros, suponen un doble castigo para aquellos refugiados que ya tuvieron que abandonar sus hogares para encontrar más condena y estigma.

La deshumanización de los otros desplazados

Denijal Jegic, investigador de la Universidad Libanesa Americana en Beirut sitúa la cobertura sobre Ucrania en la tendencia por parte de los medios occidentales a centrarse en sus intereses y limitar sus mensajes a sus propias audiencias. “Esto sugiere implícitamente que la guerra es un fenómeno natural en lugares fuera de la esfera eu-

roamericana, y en Oriente Medio en particular, y que la guerra tendría lugar debido a la falta de civilización, más que debido a una injusta distribución geopolítica del poder o a la intervención extranjera"[16].

Discriminar entre los refugiados en función de su origen étnico proporciona además al populismo xenófobo y sus financiadores, entre otros Putin, material para la desinformación y el odio. La deshumanización de los otros desplazados, lleva a la distinción entre víctimas de primera y segunda clase basadas en la homogeneidad cultural. Como apunta Bashar Deeb, periodista sirio de Lighthouse Reports, "tomamos decisiones sobre qué historias contamos, y estas elecciones revelan nuestros prejuicios. Europa debería entender que es este prejuicio —no los migrantes— el arma que ha entregado a sus enemigos. Y la mejor defensa contra ella es el tipo de narración humanizadora e íntima que ha provocado una ola tan bienvenida de simpatía por los ucranianos".

Discriminar entre los refugiados en función de su origen étnico proporciona al populismo xenófobo y sus financiadores, material para la desinformación y el odio

El 21 de marzo se celebró el Día Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial. El ACNUR aprovechó para advertir que "personas negras y latinas que huyen de Ucrania, y de otras guerras y conflictos en todo el mundo, no han recibido el mismo trato que los refugiados ucranianos". En el planeta hay otras muchas crisis humanitarias. Es el caso de Afganistán que, con la llegada del poder talibán en agosto de 2021, provocó el desplazamiento de cerca de 3,5 millones de personas. Irán y Pakistán asumieron la mayor parte de la acogida, unos dos millones de refugiados. ACNUR publicó un aviso de no retorno, pidiendo la suspensión de cualquier retorno al país, incluso de aquellos a los que se había denegado el asilo.

En la región del Sahel, el terrorismo y la violencia indiscriminada contra civiles, la inestabilidad política y la crisis alimentaria y sanitaria han empujado a millones de personas a abandonar sus hogares en busca de protección. Somalia es el epicentro de una de las peores crisis humanitarias actuales tras dos décadas de conflicto en un estado fallido, asolado por la sequía y la violencia. Además, la guerra en Ucrania, hasta ahora "granero del mundo" junto a Rusia, ha interrumpido el aprovisionamiento de cereales de los que depende la dieta básica de los países de la región y de las organizaciones humanitarias que les asisten.

En otras fronteras exteriores de la Unión Europea, el número de cruces fronterizos irregulares detectados por Frontex en los dos primeros meses de 2022 aumentó un 61 % con respecto al año anterior, siendo la ruta más transitada la de los Balcanes Occidentales (11.700

[16] 'They seem so like us': In depicting Ukraine's plight, some in media use offensive comparisons, Washington Post (febrero 2022): https://www.washingtonpost.com/media/2022/02/27/media-ukraine-offensive-comparisons/

detecciones, el doble que en 2021) principalmente por sirios y afganos, seguida de la ruta canaria donde se detectaron 5.400 cruces irregulares.

No se deben olvidar las otras crisis. La solidaridad que ha generado Ucrania tiene que consolidarse a largo plazo y para ello hay que avanzar en los procedimientos legislativos pendientes en materia de migración y asilo que la Directiva de Protección Temporal no soluciona. Garantizar el derecho al asilo no es sólo un compromiso político sino una obligación legal de todos los Estados miembros y de la propia Unión.

A pesar de las buenas intenciones y del consenso en la herramienta legal para hacer frente al desafío, las dificultades prácticas de mantener este esfuerzo en el tiempo no se deben obviar. Los retos burocráticos y políticos del registro de las personas que huyen, la desigual distribución de ese exilio, la diferente capacidad de recepción y alojamiento, el mantenimiento en el tiempo de las operaciones de emergencia, o las políticas de inclusión a medio plazo, ponen en peligro el apoyo social y político de la respuesta a medio plazo.

Tras la respuesta humanitaria del primer momento, serán inevitables tensiones en el medio plazo ante la perdurabilidad del conflicto, los efectos secundarios en la vida y economía de los europeos o la fatiga de un esfuerzo mantenido en el tiempo.

Europa puede acoger a millones de refugiados y salir más fuerte

Cuando la Unión Europea está unida funciona. Lo vimos a la hora de afrontar el reto de la pandemia de Covid-19 y lo vemos ahora en la respuesta a la invasión de Ucrania. En tan sólo tres meses la Unión Europea ha adoptado cinco paquetes de sanciones con el fin de debilitar los intereses económicos rusos y limitar su capacidad para mantener esfuerzo bélico. Ha activado el mecanismo de protección temporal, ha activado el Mecanismo de Protección Civil de la UE y ha creado un paquete de ayuda de 1.000 millones de euros para responder a las necesidades humanitarias más acuciantes, tanto dentro como fuera de Ucrania. En mayo creó un Fondo Fiduciario de Solidaridad con Ucrania con el fin de conseguir financiación para ayuda humanitaria, cubrir las necesidades de liquidez a corto plazo y afrontar la reconstrucción de un país devastado.

No es una lista exhaustiva, son sólo algunos de los compromisos más importantes. El verdadero cambio ha estado en la voluntad política conjunta de repartir las responsabilidades. Y funciona. Pero después de los parabienes, quedan varias cuestiones clave que requieren una reflexión y un impulso añadido para aprovechar esta marea de solidaridad.

La primera es que todo el esfuerzo político, financiero y material no deja de ser una medida transitoria y temporal. Los esfuerzos por llegar a un acuerdo legislativo y político que saque del bloqueo al sistema europeo de asilo e impedir retrocesos e impunidad en la garantía del derecho de asilo por parte de algunos Estados miembros, requiere la misma resolución que la respuesta a la crisis ucraniana. El amplio consenso en la activación de la protección temporal puede ser una buena base para abordar la necesaria reforma del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

El esfuerzo por cambiar la percepción pública negativa de la movilidad humana debería ser política europea y de cada Estado miembro

En segundo lugar, el modélico comportamiento de los estados fronterizos con Ucrania, en particular Polonia y Hungría, no han negado sino confirmado un relato paralelo que es discriminatorio y racista respecto a aquellas personas que huyen de otros conflictos, pero no comparten el ideal nativista y la homogeneidad cultural exigida. Viktor Orbán acaba de ser reelegido por cuarta vez con mayoría absoluta, a pesar de su cercanía con Putin. Marine Le Pen obtuvo sus mejores resultados en la segunda vuelta de las francesas del 10 de abril. Unas elecciones en la que varios candidatos han explotado la baza electoral de la antimigración, incluido Emmanuelle Macron. Debates como el del separatismo" (antes comunitarismo) y la supuesta "existencia de una contrasociedad" de seis millones de musulmanes disfrazan el fracaso de las políticas de integración y de lucha contra la discriminación y solo generan carburante para el odio.

En tercer lugar, ese relato deshumanizador de "los otros refugiados" sigue calando junto al populismo antimigración que avanza en las instituciones y la percepción pública. El esfuerzo por cambiar esa percepción pública negativa de la movilidad humana debería ser política europea y de cada estado miembro. Trabajar con las diásporas generada por conflictos, como son la siria, la afgana o próximamente la ucraniana, entre muchas otras, podrían mejorar los procesos de justicia, transición y reconciliación, contribuiría a aliviar los traumas y ayudaría a obtener resultados más eficaces en estos dolorosos procesos.

La representación de los refugiados como oportunidades o amenazas, como trabajadores esenciales o como cargas al sistema, depende de casi exclusivamente de las narrativas públicas que los acompañen. Cuando la narrativa es abierta, solidaria y positiva como en el

caso de Ucrania, los argumentos económicos antimigratorios desaparecen y la sociedad y los gobiernos parecen recuperar la iniciativa para la creación de espacios compartidos y políticas públicas integradoras.

Si la Convención de 1951 surgió de la asunción de un fracaso colectivo para proteger a millones de personas que huían de la persecución y la guerra, y del compromiso de los estados para asumir y compartir responsabilidades en la acogida, 70 años después asistimos a un desafío existencial del marco de Ginebra en un mundo a la vez globalizado y amurallado que parecía haber perdido vigencia. Pero la respuesta al exilio ucraniano ha cambiado todo. Si como dijo el Vicepresidente de la Comisión Margaritis Schinas la Unión Europea siempre será un destino de asilo para quienes huyen de la guerra o la persecución, porque eso nos define como europeos, habrá que replantearse qué es la identidad europea.

Referencias bibliográficas

"El legado amenazado de la Convención de Ginebra", *El País*, Tribuna 26 de noviembre de 2021 https://elpais.com/opinion/2021-11-26/el-legado-amenazado-de-la-convencion-de-ginebra.html?ssm=TW_CC

"They will not come in': Mounting standoff over migrants on Poland-Belarus border". *Washington Post*, 8 de noviembre 2021.
CEAR (2021). *Las personas refugiadas en España y en Europa*. Madrid: CEAR. Disponible en: https://www.cear.es/wp-content/uploads/2021/06/Informe-Anual-CEAR-2021.pdf

Comisión Europea (2021). *Decisión del Consejo sobre medidas provisionales de emergencia en benficio de Letonia, Lituania y Polonia*. COM(2021) 752 final 2021/0401(CNS). Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0752&from=EN

Comisión Europea (2022). *Eu invoques Temporary Protection Directive to help those fleeing Ukraine*. 3 de marzo 2022. Disponible en: https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/eu-invokes-temporary-protection-directive-help-those-fleeing-ukraine_en

Declaración UE-Turquia, 18 de marzo 2016. Consejo Europeo. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/

Fundación porCausa (2020). *Retrato de la irregularidad en España*. Disponible en: :https://porcausa.org/wp-content/uploads/2020/07/RetratodelairregularidadporCausa.pdf

Garcés, Blanca(2022) "La geopolítica del asilo", *El País*, 4 de abril. Disponible en : https://elpais.com/opinion/2022-04-04/la-geopolitica-del-asilo.html?ssm=TW_CC

Kosc, Wojciesh y Guillot, Louise (2021). "Poland's bison-unfriendly border barrier", *Político*. Disponible en: https://www.politico.eu/article/polands-bison-unfriendly-border-barrier/

Lighthouse Reports (2022). *Ukraine exodus*. 23 de marzo. Disponible en: https://www.lighthousereports.nl/investigation/ukraine-exodus/

Panayotatos, Daphne, Atanda, Irla and Schwartz, Eric P. (2022) *Crisis in Ukraine: Humanitarian and Human Rights, Imperatives* . Disponible en: https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/623a3989fa68e16858723741/1647982998677/Ukraine+Report+-+March+2022+-+FINAL.pdf

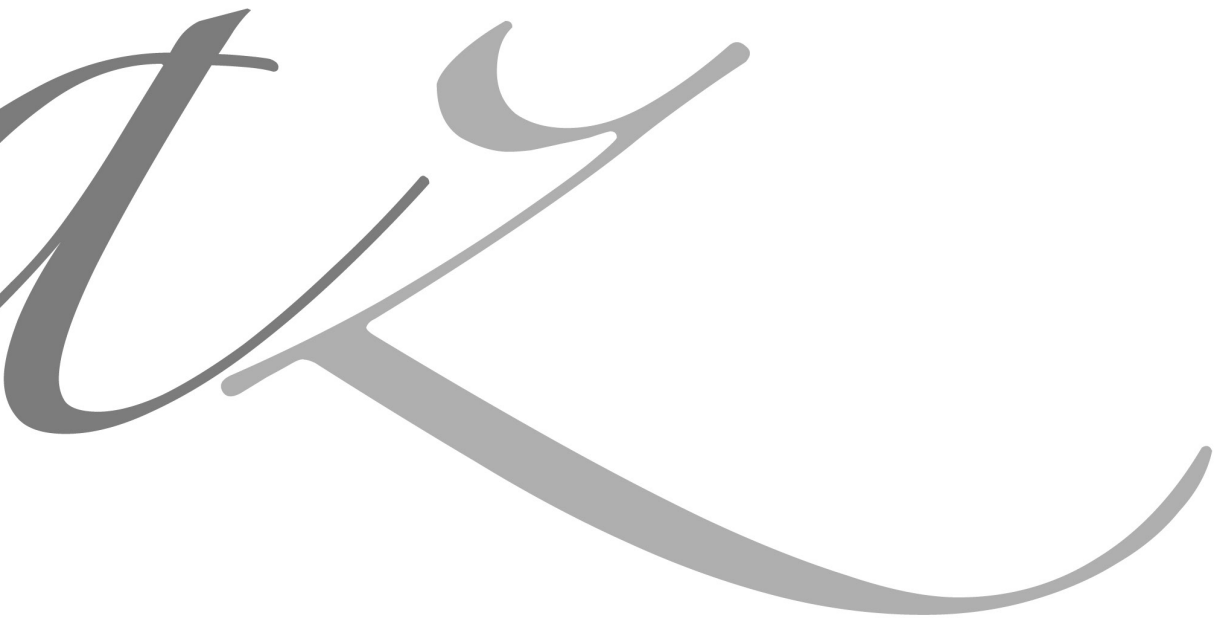
The Local (2022). "EU politicians criticise Denmark over return policy for Syrian refugees". Disponible en: https://www.thelocal.dk/20220113/eu-politicians-criticise-denmark-over-return-policy-for-syrian-refugees/

Tondo, Lorenzo (2022). "Embraced or pushed back: on the Polish border, sadly, not all refugees are welcome". *The Guardian*. Disponible en: https://www.theguardian.com/global-development/commentisfree/2022/mar/04/embraced-or-pushed-back-on-the-polish-border-sadly-not-all-refugees-are-welcome

La Organización del Tratado del Atlántico Norte ante los retos globales

Pere Ortega

Centre Delàs d'Estudis per la Pau



De 1989 a 1991 la URSS se desintegra, las repúblicas aliadas rompen sus lazos con Rusia y el Pacto de Varsovia que los unía en una alianza militar se disuelve en febrero de 1991. Con el colapso de la URSS se puso fin a la pesadilla de la Guerra Fría que hacía posible una guerra nuclear entre los dos bloques. En ese proceso, en noviembre de 1990, se habían reunido en París todos los países miembros de la OTAN y el Pacto de Varsovia en la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa, que dio paso a la *Carta para una Nueva Europa*[1] que generó muchas esperanzas, pues ponía fin a la Guerra Fría con un conjunto de medidas de desarme y de cooperación entre los Estados. Entre las medidas más apreciadas estaba la firma del *Tratado de Limitación de Fuerzas Convencionales en Europa* (CFE),[2] que reducía substancialmente el militarismo en suelo europeo. Esta Conferencia materializó el nacimiento de la posterior Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que tenía como cometido articular una nueva estructura de seguridad para Europa mediante mecanismos de prevención de conflictos entre los 56 países miembros, todos los de América del Norte, Europa y Asia Central.

[1] https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/39521.pdf Consultado15/05/2022

[2] https://www.armscontrol.org/factsheet/cfe Consultado15/05/2022

Fueron momentos de esperanza y el movimiento por la paz europeo, de manera un tanto inocente se desmovilizó pues creía que la reconciliación y la paz se abrirían paso en Europa y en el mundo. Pero pronto las esperanzas se convirtieron en frustración, cuando poco después, en Roma en 1991, se reunieron los Estados miembros de la OTAN para discutir sobre el futuro de la Alianza. La OTAN se quedaba sin enemigo, la URSS, y por tanto sin misión. Pero lejos de tomar el mismo camino y autodisolverse como hizo el Pacto de Varsovia, buscó nuevos peligros para justificar su continuidad. En esa cumbre, el entonces presidente de EEUU, George Bush padre, preguntó a sus aliados europeos si querían continuar en la OTAN o preferían construir su propia defensa, en clara alusión a los movimientos realizados por algunos estados como Francia e Italia partidarios de crear una defensa autónoma europea. Pero de forma unánime y sin ninguna objeción, todos aceptaron la continuidad de la OTAN. El primer paso fue definir los riesgos y amenazas de los que debían protegerse, y éstas eran:

La OSCE tenía como cometido articular una nueva estructura de seguridad para Europa mediante mecanismos de prevención de conflictos entre los 56 países miembros

- la inestabilidad de muchos países (señalando a los países árabes)
- la ingobernabilidad de Rusia y algunos países del extinto bloque socialista
- la proliferación de armas nucleares en nuevos países
- el terrorismo del fundamentalismo islámico
- la lucha contra el crimen organizado (narcotráfico)

La nueva OTAN surgida de aquella cumbre tomó la decisión de introducir cambios importantes en su estructura:

- una reducción de las Fuerzas Armadas en Europa;
- una mayor capacitación tecnológica de las Fuerzas Armadas para hacer frente a nuevos desafíos;
- más movilidad y fluidez de sus fuerzas;
- actuar ante las demandas de los organismos internacionales;
- actuaciones fuera de la zona de cobertura tradicional del Atlántico Norte;
- definir una nueva identidad de seguridad y defensa.

Se trataba de definir unas nuevas Fuerzas Armadas, hacerlas más polivalentes, más reducidas, más flexibles, más profesionales, mejor armadas y con capacidad de llevar a cabo respuestas inmediatas. Esta nueva OTAN consideraba los peligros y desafíos como multifacéticos y multidireccionales. Así se sustituyó la antigua amenaza de la URSS por desafíos provenientes de diferentes puntos cardinales, pero sin señalar específicamente su carácter. Añadiendo que estos desafíos podían poner en peligro los intereses estratégicos occidentales. Lo cual determinaba la necesidad de disponer de unas Fuerzas Armadas con unas características diferentes a las que Europa occidental había

tenido hasta entonces, y se confirió a la OTAN la posibilidad de actuar en la pacificación de conflictos en cualquier lugar cuándo las necesidades lo exigieran. Aunque se introdujo la referencia de actuar bajo la demanda de organismos internacionales, en clara alusión a Naciones Unidas, pero sin nombrarla. Esto se puede interpretar de dos maneras: actuar bajo el paraguas de una resolución de la ONU, o, por el contrario, hacerlo sin su cobertura. Estas medidas fueron adoptadas en la reunión del Consejo Atlántico de diciembre de 1996 en Bruselas, y de forma definitiva en la Cumbre de la celebración del 50 aniversario del nacimiento de la OTAN en Washington, en abril de 1999, donde se adoptó el denominado *Nuevo Concepto Estratégico* (NCE), que vino a sustituir al aprobado en Roma en 1991, y que enterraba de manera definitiva las esperanzas puestas *en la Carta de París* de 1990, pues la OTAN se erigía como organismo político militar con la misión de salvaguardar la seguridad de los países miembros frente a cualquier peligro que amenazara el modelo político y económico occidental, a la vez que deslegitimaba a la OSCE, que quedaba relegada a un segundo plano.

Una expansión de la OTAN hacía las fronteras rusas que acabó admitiendo paulatinamente a Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumania, Albania, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Montenegro y Macedonia del Norte hasta alcanzar los actuales treinta países miembros. Algo que para Rusia sólo podía ser visto como una amenaza y rompía las promesas hechas por George Bush y su secretario de estado James Baker al líder soviético Mikhail Gorbachov, que si permitía que la Alemania reunificada se uniera a la OTAN, la organización no se movería hacia las fronteras rusas. Sin embargo, esa promesa no se cumplió y algunos de los arquitectos intelectuales de la línea dura de la Casa Blanca durante la Guerra Fría, como Thomas Friedman, Zbigniew Brzezinski o George Kennan, advirtieron que se estaba cometiendo un grave error: *pues esta decisión inflamaría las tendencias nacionalistas, antioccidentales y militaristas en Rusia,*[3] y podían acabar generando conflictos. Algo que también afirmó años más tarde, en 2014, el exsecretario de Estado Henry Kissinger, quién tras la revolución del Euromaidan en Ucrania, advirtió que la demanda de Ucrania de entrar en la OTAN podía abrir un grave conflicto con Rusia.

Pero en aquellos momentos prevalecía el triunfalismo del "final de la historia" de Francis Fukuyama que empujaba a la expansión del modelo neoliberal en lo político y del capitalismo en lo económico. Una euforia triunfalista que impulsó a la OTAN a admitir en su seno a las exrepúblicas soviéticas, pues ofrecía a los fabricantes de armas la oportunidad de hacerse con un mercado nuevo y enormemente lucrativo, pues aquellas repúblicas al ser admitidas en la Alianza se convertían en nuevos clientes a quienes se exigiría la adquisición de

equipo militar occidental para hacerlo compatible con las fuerzas armadas de los países de la OTAN.

En ese tránsito, la estrategia de la nueva OTAN fue reconfigurada en una cumbre posterior de jefes de Estado en noviembre de 2010 en Lisboa. En esa cumbre se actualizó el *Nuevo Concepto Estratégico* de 1999, con una característica de gran importancia, el paso de la OTAN de organización defensiva, donde sólo se podía utilizar la fuerza armada en caso de agresión a alguno de sus miembros (artículo 5 del Tratado) y con la condición de que ésta se produjera en territorios al norte del trópico de Cáncer (artículo 6), y su conversión en un organismo militar ofensivo que desbordaba el ámbito del Tratado fundacional hasta alcanzar todo el planeta, lo cual convertía la OTAN en un organismo militar global.

La OTAN pasó de ser una organización defensiva, a un organismo militar ofensivo que desbordaba el ámbito del Tratado fundacional y la convertía en un organismo militar global

Todo este proceso de adaptación resultó problemático. Se establecieron dos grandes corrientes encontradas en el interior de la OTAN: los partidarios de una defensa europea: Francia, Alemania y España (esto durante la etapa de gobierno del PSOE, después con el Partido Popular en el gobierno español cambió de posición). Y los que deseaban una OTAN como principal pilar de la seguridad europea: Reino Unido, Dinamarca, Holanda y Portugal. La corriente europeísta creará la brigada franco-alemana, conocida como Eurocuerpo de cien mil efectivos integrada por Francia, Alemania, España, Bélgica y Luxemburgo; así como varios cuerpos militares multinacionales para actuar en el flanco del Mediterráneo: la Eurofuerza Operativa Terrestre (EUROFOR) y la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR). Por otro lado, los partidarios de crear una defensa europea autónoma recuperan la Unión Europea Occidental (UEO) creada en 1948, un organismo militar sin ninguna operatividad hasta entonces con el ánimo de convertirla en el pilar militar europeo. Estos mismos Estados serán quienes más adelante impulsarán las políticas militares dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE y la creación de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa, ambas surgidas del *Tratado de Maastrich* de 1999. Y es de aqui, de donde surge la propuesta de la puesta en marcha de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), y se nombra al español Javier Solana como Alto Representante, después de haber sido Secretario General de la OTAN. Un míster PESD que ha ido cambiando de manos pero que ha tenido una triste trayectoria, pues en la práctica nunca ha existido una Política Exterior y de Seguridad Común efectiva, porque los 27 Estados miembros nunca han cedido competencias en esos ámbitos. Y esta política se define en el Consejo Europeo formado por los jefes de Estado que toman las decisiones por unanimidad, lo que en la práctica se convierte en un derecho a veto. En definitiva, la PESD finalmente no acabó de desarrollarse en toda su amplitud, pues se tomó la decisión de que esta embrionaria defensa europea estaría coordinada con la

OTAN que, en todos los documentos de la UE, continuaba ejerciendo el papel de pilar indiscutible de la defensa europea.

Ese mismo año de 1999 tendrá lugar en diciembre una nueva cita por los partidarios de la defensa europea en la Cumbre de Helsinki, donde se aprobaron las denominadas *Misiones Petersberg*[4] con el objetivo de mantener la paz llevando a cabo intervenciones humanitarias, en gestión de crisis y con capacidad de actuar fuera del Atlántico norte. Pero, una vez más, estas fuerzas quedaban vinculadas a la OTAN a través de un operativo denominado *Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas* que permitiría a las Fuerzas Europeas del Eurocuerpo disponer de los medios de la OTAN.

La continua expansión de la OTAN hacia las fronteras rusas fue acompañada por parte de EEUU de la ruptura del *Tratado sobre Misiles Antibalísticos* (ABM)[5] en 2002 firmado con la URSS, que limitaba la instalación de misiles y antimisiles en Europa con el fin de evitar una guerra nuclear y que tenía como fin la denominada "destrucción mutua asegurada", que a pesar de lo terrorífica de la definición resulto eficaz. Una ruptura de aquel Tratado con la que pretendía EEUU la puesta en marcha en 2015 de un Escudo Antimisiles compuesto de satélites espía, radares y misiles con la misión de detectar un ataque con misiles por parte de Rusia contra EEUU Este se instaló en las fronteras con Rusia se instaló en las fronteras con Rusia: radares en la República Checa, baterías de misiles en Polonia y Rumania. Pero no fue suficiente, en agosto de 2019, EEUU llevaba a cabo una nueva ruptura, la del *Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio* (INF),[6] de eliminación de mísiles de medio y corto alcance (entre 500 y 5.500 km), del cual inmediatamente también se retiró Rusia. Un Tratado que había servido para eliminar la posibilidad de enfrentamiento nuclear en suelo europeo, que ahora, tras su ruptura vaticinaba nuevos enfrentamientos. Como así ocurrió, todas esas cuestiones exacerbaron al Kremlin y desembocaron en que Vladimir Putin respondiera instalando baterías de misiles en Kaliningrado, modernizando su arsenal nuclear y anunciando la puesta en marcha de nuevos misiles hipersónicos capaces de traspasar el Escudo sin ser detectados. Es decir, se iniciaba una nueva carrera de armamentos debido a la agresiva política llevada a cabo por EEUU en complicidad con la OTAN, que, además, reabría la posibilidad de un enfrentamiento nuclear en Europa.

Esta situación se ha prolongado hasta la actualidad. Con la llegada de Donald Trump a la presidencia de EEUU, se produjeron críticas

[4] Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm

[5] https://en.wikisource.org/wiki/Anti-Ballistic_Missile_Treaty Consultado el 15/05/2022

[6] https://2009-2017.state.gov/t/avc/trty/102360.htm#text Consultado el 15/05/2022

y actitudes de menosprecio a sus socios de la OTAN, y un giro en la política exterior de la Casa Blanca, que centró su interés en el Sudeste Asiático con la mirada puesta en China. Y esto llevó su potente maquinaría militar hacia aquella región y a fortalecer las bases militares situadas en el entorno de China. China es un país a quién se teme, pues en pocos años superará en PIB a Estados Unidos y es el primer exportador de manufacturas del mundo. También ha aumentado su gasto militar hasta situarse en segundo lugar tras superar a Rusia en el ranquin mundial.

Estos hechos, despertaron de nuevo, en el interior de la Unión Europea, la corriente europeísta de establecer una defensa autónoma. Así, en diciembre de 2017 en una cumbre en Bruselas, los cancilleres de Política Exterior de la UE, decidieron la puesta en marcha de Europa de la Defensa a través de la creación de una Cooperación Estructurada en Defensa (PESCO)[7], impulsada por Alemania, Francia, Italia y España a la que se adhirieron hasta alcanzar 25 países de la UE, creando un Fondo Europeo de Defensa con un presupuesto de 600 millones hasta 2020 y de 1.500 millones a partir de 2021. Este nuevo organismo de defensa arrojaba incertidumbre sobre su futuro, pues si la OTAN, con 30 países, no ha sido fácil de coordinar, la PESCO con 25, tampoco parece fácil que lo consiga. Por otro lado, ninguno de los estados que impulsan la PESCO, manifestaron ninguna muestra de rechazo hacia la OTAN, con lo cual, lo más probable es que acaben conviviendo dos organismos multilaterales de defensa, la OTAN bajo control de EEUU y la PESCO bajo control europeo, pero a la vez coordinados.

La OTAN siempre ha estado bajo el mando militar de Estados Unidos y nunca ha transferido su poder a Europa

Al margen de cómo se vaya desarrollando la PESCO, la realidad es que la OTAN, a pesar de las diferencias internas que la dividen, continúa siendo la estructura militar mundial más potente. En la cumbre de Gales de septiembre de 2014, Barack Obama, exigió a sus socios europeos un aumento del gasto militar hasta alcanzar el 2% del PIB. Los gobiernos europeos se comprometieron a este incremento para el 2024, lo que supone un aumento en 85.000 millones de euros, que hasta entonces tenían un gasto medio del 1,5% del PIB (SIPRI, 2017) y para España en 2022 podrían suponer entre 13.000 y 15.000 millones de euros.[8] Esto aumentaría de manera importante el potencial militar de la OTAN que, aquel año de 2014 entre todos sus miembros, sumaba un total de 3,4 millones de efectivos militares (Military Balance, 2015) y juntos acumulaba el 51% del total del gasto militar mundial, 904.000 millones de dólares (SIPRI, 2022) .[9]

En otro orden de cosas, desde los atentados del 11S en 2001, la principal amenaza que figura en todas las estrategias de Defensa, tanto de

[7] Ver: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/pesco_factsheet_05-03-2018.pdf

[8] Según se parta del presupuesto del Ministerio de Defensa (10.155 M€) o se añadan sus Organismos Autónomos y el CNI (11.709 M€) con respecto al PIB de España de 2022

[9] https://milex.sipri.org/sipri Consultado 15/05/2022

EEUU como de todos sus países aliados dentro y fuera de la OTAN, es la de hacer frente al extremismo violento al que califican de terrorista. A tal efecto, la OTAN puso en marcha diversas iniciativas militares. Las dos más destacadas en las que participa España son: la operación *Sea Guardian,* consistente en patrullar por las aguas internacionales del Mediterráneo y la vigilancia del estrecho de Gibraltar, mediante una fuerza marítima con fragatas, submarinos y patrulleros de altura, y aviones de patrulla marítima con apoyo logístico desde Rota y Cartagena, misión enfocada a disuadir amenazas y posibles ataques terroristas; y una segunda operación denominada *Fuerzas Armadas Permanentes de la OTAN en el Mediterráneo y el Atlántico Norte*, compuesta por unas Fuerzas de Respuesta Rápida terrestres y otras marítimas. Esta segunda tiene como misión operar en el mar Negro, en el corredor sur del Estrecho de Ormuz, el Canal de Suez y las costas de Somalia, formada por una fragata, un buque contraminas y otro de apoyo logístico con la que impartir seguridad militar a los buques de mercancías de los países aliados. Ambas misiones, aunque no se diga explícitamente, tienen un componente colateral al de la lucha contra el terrorismo, y es el de detectar la llegada de inmigrantes a Europa y avisar para que sean interceptados antes de llegar a los países de la ribera norte del Mediterráneo.

Se debe recordar, que la OTAN siempre ha estado bajo el mando militar de EEUU y que nunca ha transferido su poder a Europa. Es un bloque militar provisto del arsenal de armas más potente del planeta, incluidas las bombas nucleares en manos de tres de sus miembros, EEUU, Reino Unido y Francia. Por su parte, EEUU no ha renunciado a tener estacionadas en suelo europeo unas 180 bombas nucleares tácticas modelo B61, que pueden ser arrojadas desde cazabombarderos y que están fuera de los acuerdos bilaterales de reducción de armas estratégicas: 70 en Italia en las bases de Amiano y Ghedi; 20 en Bélgica en la base aérea de Kleine Blogel; otras 20 ojivas en Alemania en la base de Büchel; en Volkel, Holanda, otra veintena; y otras 50 en la base de Incirlik en Turquía.

Una novedad de gran calado tuvo lugar en junio de 2021 por parte de la OTAN que, reunida en Bruselas, aprobó renovar el Concepto Estratégico en la Cumbre que tendrá lugar en junio de este año 2022 en Madrid. Este encuentro es de gran importancia porque se definirá cuáles son los desafíos y amenazas a los que debe hacer frente la OTAN, qué papel debe jugar en el futuro en Europa en un contexto de la agresión de Rusia a Ucrania y además se abordará como se posicionará Europa ante la demanda de EEUU de que se involucre en el escenario geopolítico del Pacífico asiático para hacer frente al creciente poder económico, político y militar de China.

Las crisis de la OTAN

Una de las crisis más relevantes que atravesó la OTAN fue en la isla de Chipre en 1974. En esos años, Grecia estaba gobernada por una dictadura surgida de un golpe de Estado conocido con el nombre "de los Coroneles", que había contado con el conocimiento de los EEUU y de la OTAN. Una crisis que se inició cuando las fuerzas militares griegas lanzaron un ataque contra el palacio presidencial para derrocar al presidente demócrata progresista Makarios que pretendía llevar a cabo una política neutral e independiente de Grecia. El ataque tenía por objetivo la anexión de Chipre por parte de Grecia. Pero en Chipre existía una importante comunidad turca (el 18% de la población), mientras que la mayoría grecochipriota era del 78%. En defensa de esa población turca, Turquía lanzó una intervención militar de 40.000 soldados que invadieron el norte de la isla donde residía la mayoría turcochipriota y la isla se dividió en dos partes.

La intervención militar de la OTAN en Serbia, durante la guerra de Kosovo, se realizó sin la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU y por lo tanto fue ilegal

Tanto Grecia como Turquía eran miembros de la OTAN y aliados de EEUU, así, el conflicto de Chipre complicaba extremadamente la estrategia de la OTAN en el sur de Europa y la ponía en una situación difícil, puesto que no podía pasar por alto la invasión turca. A esta situación se sumaba el apoyo que EEUU había dado al régimen anticomunista de los Coroneles griegos, que tuvo como resultado una isla repartida entre sus dos aliados en el sur de Europa. Así, ni los EEUU ni la OTAN se pronunciaron sobre la invasión turca y la partición de la isla. Pero en ese interregno y a causa de la crisis chipriota, Grecia se deshizo de la dictadura de los Coroneles y enfurecida decidió retirarse de la OTAN. Para calmar la situación, el Congreso de los EEUU decretó un embargo de armas a Turquía en 1975. Pero el embargo de armas aplicado a un miembro de una misma alianza militar era contradictorio. Este problema dentro de la OTAN sobre cómo debía comportarse en esa crisis, finalizó en mayo de 1978, cuando la Alianza Atlántica reunida en Bruselas decidió levantar el embargo de armas a Turquía. El doble juego de EEUU quedó patente de nuevo en 1980, cuando en Turquía se produjo otro golpe de estado militar comandado por un tal general Evren que también recibió el apoyo estadounidense.

En todo este asunto, los países europeos de miembros de la OTAN jugaron un papel de comparsas en la geoestrategia de los EEUU, dejando que en la isla de Chipre se instalara un conflicto permanente de difícil solución y que se ha prolongado hasta nuestros días.

Tras el final de la Guerra Fría y de la incorporación de los países del desaparecido Pacto de Varsovia a la OTAN, aparecieron nuevas crisis en el seno de la Alianza Atlántica. La ampliación no dio más fortaleza a la OTAN, debido a las disensiones internas que fueron apareciendo

en los diferentes conflictos en los que intervino. Mientras los países que provenían del antiguo Pacto de Varsovia se han mostrado fieles seguidores del liderazgo de EEUU, los socios de la Europa occidental se han mostrado divididos y en algunos casos, incluso enfrentados a EEUU La desaparición del enemigo común, la URSS, impidió a la nueva OTAN hacer frente de manera unitaria a conflictos donde los intereses de los países miembros eran divergentes. Eso motivó diversas crisis en su interior que sumieron a la OTAN, en ocasiones, en la inacción.

La primera crisis fue cuando la OTAN intervino en la guerra de Yugoslavia en 1995, y bombardeó a las fuerzas serbias que mantenían cercada la ciudad de Sarajevo. Fue la primera intervención militar fuera del área de acción desde que había sido creada. Cuatro años más tarde, en 1999, la OTAN bombardeaba Serbia durante la guerra de Kosovo. Los bombardeos fueron iniciados unilateralmente por la OTAN sin autorización previa del Consejo de Seguridad de la ONU, por lo que fue considerada una guerra ilegal, que se realizaba fuera del marco de la Carta de Naciones Unidas. Esta intervención dio lugar a una fuerte crisis entre los países miembros de la OTAN. Los bombardeos sobre la embajada de China y de la TV de Belgrado fueron criticados por algunos países, especialmente por Francia e Italia. ¿Qué lección sacó EEUU de aquella guerra? Estados Unidos constató que no podía intervenir militarmente junto a unos aliados, que querían compartir el mando militar, y constantemente pedían explicaciones sobre algunas misiones en las qué no habían sido consultados.

Las discrepancias surgidas en el seno de la OTAN, tras las actuaciones en la guerra de Serbia apoyando a Kosovo en declararse de manera unilateral un país independiente, tuvieron continuidad después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EEUU George Bush reclamó el derecho a llevar a cabo acciones bélicas preventivas para defender su seguridad a escala mundial. La Casa Blanca pidió ayuda a los países socios de la OTAN y reclamó la aplicación del Artículo 5 de defensa mutua del Tratado. Este artículo obliga, en caso de ataque a un Estado miembro de la coalición, a apoyar y participar militarmente en defensa del país agredido. Aunque finalmente, EEUU no llegará a exigir su cumplimiento y en octubre de 2001 comienza sus ataques en Afganistán de manera unilateral al frente de una coalición y donde el resto de los países juegan un papel secundario de cobertura política a sus acciones bélicas.

¿Por qué EEUU no exigió la aplicación del Artículo 5 de la OTAN? Porque no confiaba en sus aliados europeos y reservó a la OTAN un papel subsidiario en la operación de ocupación Libertad Duradera liderada por EEUU, como se vio poco después, en enero de 2002, cuando la

OTAN asumió el mando de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF en sus siglas en inglés). Esta operación autorizada por el Consejo de Seguridad con la misión de ayudar a la reconstrucción de las infraestructuras devastadas de Afganistán, en realidad servía para cubrir la retaguardia de las fuerzas de combate de EEUU, además de encubrir la ocupación ilegal de Afganistán. Era ilegal, porque la Resolución 1368 de Naciones Unidas llevada a cabo un día después de los atentados del 11 de septiembre, solo mencionaba que EEUU tenía derecho a defenderse sin mencionar a Afganistán como responsable de los ataques del 11S.

Una situación similar se reprodujo en la guerra de Irak de 2003. EEUU no contó con la OTAN debido al desencuentro entre diversos países miembros, como Francia, Alemania y Bélgica. Estos se opusieron firmemente a la invasión de EEUU en Irak e impidieron que el Consejo de Seguridad se pronunciase a favor de intervenir militarmente. Esto supuso para la OTAN, a una nueva crisis,dado que no existía el consenso necesario que exige el Tratado fundacional para llevar a cabo una intervención militar conjunta.[10] Aunque, posteriormente fue la OTAN quien asumió la misión de apoyo y formación de las fuerzas iraquíes, es decir, de nuevo un papel secundario.

El primer conflicto que enfrentó a la OTAN con Rusia fue la guerra de Georgia, que había sido admitida como socio preferente para entrar en la organización

El primer conflicto que enfrentó a EEUU y la OTAN con Rusia fue en la guerra de Georgia en agosto de 2008. Este conflicto se venía gestando desde 1991, cuando los territorios de Osetia del Sur y Abjasia reclamaron su autonomía de Georgia. Hubo numerosos enfrentamientos y en 2008 las tropas de Tiblisi atacaron aquellos territorios, y la respuesta rusa fue inmediata, derrotando e infringiendo graves daños al ejército de Georgia. Hay que recordar que Georgia había sido admitida como socio preferente para entrar en la OTAN y que además contaba con ayuda militar de EEUU

Otra de las intervenciones militares de la OTAN fue la de Libia en 2011. A pesar de que la OTAN asumió la operación, los países miembros se volvieron a dividir. Francia, Reino Unido e Italia presionaron para intervenir mientras Alemania se negó a participar. EEUU, a pesar de asumir inicialmente el mando, avisó que el grueso de las operaciones debía recaer sobre los países europeos.Y advirtió que Libia no era un asunto prioritario para ellos, y se fue retirando a un segundo plano, dejando que los países europeos asumieran el grueso de la operación.

Al igual que en Georgia, volvió a ocurrir los mismo en Ucrania en octubre de 2014, en la revuelta o revolución del Euromaidán para derrocar el gobierno de Yanukóvich de orientación pro rusa, pero

[10] https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_67656.htm Consultado el 16/05/2022

elegido en las urnas. Una revolución llevada a cabo por los partidarios de integrarse en la UE y en la OTAN y alejarse de la tutela de Rusia. Pero aquella revolución desencadenó la revuelta de las provincias de Donetsk y Luhansk en el Donbás, y de la península de Crimea, territorios de población mayoritariamente rusa. Las dos primeras apoyadas militarmente por Rusia, y Crimea ocupada por las Fuerzas rusas y anexionada. Cierto es que la anexión era contraria al derecho internacional, pero se debe recordar que, en 1954 Nikita Jrushchov había decidido "regalar" Crimea a Ucrania, sin pensar qué algún día, la URSS podía colapsar y desintegrarse y que Ucrania se convertiría en una república independiente. Una península en la que Rusia, en el puerto de Sebastopol, tiene anclada la armada rusa desde donde tiene acceso al Mediterráneo. Una Crimea, que dada su importancia estratégica, sería pecar de ingenuos pensar que Rusia la abandonaría, que era de vital importancia estratégica.

En esa crisis, la OTAN vio de nuevo una oportunidad para legitimarse como organización militar frente a su antiguo enemigo, pero las cosas no fueron fáciles. Surgieron de nuevo divergencias entre los Estados miembros, con visiones muy diferentes de cómo afrontar la crisis con Rusia. Por una parte EE.UU,. sin demasiados intereses económicos en Rusia, apostó por endurecer la beligerancia y además, contó con el apoyo explícito de los países del antiguo bloque soviético, que se sentían amenazados por la intervención rusa en Ucrania. Por otra, Europa occidental se resistió a imponer duras sanciones, por la interdependencia económica con Rusia, en especial, por la dependencia del gas y el petróleo ruso, y por los flujos comerciales e inversiones que Europa occidental tiene en Rusia.

Con la crisis de Ucrania como telón de fondo, en la cumbre de jefes de Estado de la OTAN de Gales de 2014,[11] se aprobaron una serie de medidas frente a Rusia. La más significativa, fue la puesta en marcha de una Fuerza de Intervención Inmediata, con 5.000 efectivos con capacidad para entrar en acción ,como punta de lanza en el flanco oriental. Esta Fuerza, que en su primer mandato fue liderada por España y posteriormente se fue desplegando en Polonia y en las tres repúblicas bálticas, a las que se envió aviones de combate para hacer frente a violaciones del espacio aéreo báltico por parte de Rusia. Esto fue complementado posteriormente con unidades terrestres y España también participó con el despliegue de blindados y aviones de combate.

Pero también ha habido otras crisis derivadas de los asuntos internos de algunos de los países miembros de la Alianza. La salida de Reino Unido de la UE, el Brexit, ha debilitado a la OTAN, pues el

[11] https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?mode=pressrelease Consultado el 20/05/2022

resto de los países europeos ya no ven con los mismos ojos a un socio militar que no lo es en lo político y económico y, sí ya antes existían diferencias pues el Reino Unido siempre se alineó de manera incondicional al lado de EEUU, ahora para no quedar aislado, ese papel se ha reforzado creando dificultades en sus relaciones con los países de UE que a su vez son socios en la OTAN.

Un caso diferente es el de Francia. Este país siempre ha tenido una política militar independiente de la OTAN, derivada de sus intereses geopolíticos y económicos en áreas que en el pasado fueron sus colonias, especialmente en los países del Sahel africano, donde tiene desplegados militares en buena parte de los países de esa zona. En Malí, por ejemplo, desplegó una fuerza de 5.000 militares para hacer frente a ataques yihadistas, hoy en retirada tras un golpe de Estado militar en mayo de 2021. O en Níger, donde tiene militares protegiendo las importantes minas de uranio que abastecen las centrales nucleares francesas. Esto indica que Francia, no necesita de la seguridad que le puede proporcionar la OTAN, lo que se evidencia cuando Emmanuel Macron declaró a *The Economist* que "la OTAN se encuentra en estado de muerte cerebral".[12] O más adelante, cuando EEUU firmó el acuerdo de defensa AUKUS con Reino Unido y Australia en detrimento de Francia que ve suspendida una venta de submarinos a Australia sustituidos por los que EEUU le suministrará. Algo que Francia considera una afrenta llevada a cabo por socios de la Alianza.

Turquía siempre ha jugado un papel destacado en la geoestrategia de la OTAN y de Estados Unidos por ser frontera con Rusia y con Oriente Medio

Otro caso en el que se han sucedido diversas crisis ha sido por las controvertidas actuaciones de Turquía con algunos de los países de la OTAN. Turquía siempre ha jugado un papel destacado en la geoestrategia de la OTAN y de EEUU por ser frontera con Rusia y con Oriente Medio. Pero el estallido de la guerra de Siria ha hecho cambiar los planes de Recep Erdogan y su pretensión de convertirse en potencia regional. Ha intervenido en apoyando a los grupos enfrentados al régimen de Bashar el Asad, y se ha enfrentado a los kurdos de Siria por su apoyo a los kurdos de su país que luchan por la independencia. Posteriormente, ha ayudado militarmente a Azerbaiyán frente a Armenia en la guerra de Nagorno Karabaj. Y uno de los hechos más inamistosos hacia sus socios en la OTAN ha sido la compra de sistemas de defensa aérea S-400 rusos que representan un desafío y que abren incógnitas sobre las futuras relaciones entre Turquía y la Alianza.

Una última cuestión de vital importancia. La Casa Blanca tiene puesta su mirada en el Pacífico, mientras que el Atlántico ha dejado

[12] https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead Consultado el 20/05/2022

de representar una preocupación para ella. Esto se evidenció con las extemporáneas manifestaciones durante el mandato de Donald Trump, señalando que era una organización obsoleta, y amenazando con cerrar la OTAN si los socios europeos no aumentaban su contribución en sostenerla. Esto vaticinaba un futuro incierto para la Alianza, dado no quedaba clara cual era su función, cuando el eje central de tensiones se desplazaba hacia el Sur asiático con los ojos puestos sobre China. Por su parte, Europa quedaba relegada a un segundo plano y carecía de interés directo para Washington. Esto dejaba a la OTAN en estado vegetativo y sin misiones concretas que llevar a cabo.

Con la invasión de Ucrania por parte del viejo enemigo, Rusia, la OTAN vuelve a renacer y esta situación sin duda servirá como excusa para reordenarse en Europa. Hay que recordar que, en su fundación, la OTAN se configuró bajo una expresión que obtuvo cierta celebridad: "para mantener a EEUU dentro, Alemania debajo y la URSS fuera". Una frase que los críticos con la OTAN cambiaron para señalar que quienes quedaban "debajo" no era Alemania sino Europa. Una guerra de Ucrania que volverá a dividir Europa en dos grandes bloques enfrentados, los treinta países de la OTAN, y los aliados con la Rusia de Vladimir Putin entre los que no se puede descartar a la ubicua China. Todo lo cual abre un futuro incierto donde todo parece indicar que se va a producir un rearme generalizado para satisfacción de las industrias militares y de seguridad que favorecerá un aumento del gasto militar y del comercio de armas en la mayoría de los países aliados de las grandes potencias. Un futuro lleno de incógnitas donde las gentes que trabajan por la paz deberán redoblar sus esfuerzos para denunciar que ese camino solo comportará tensiones, nuevos conflictos y guerras.

Conclusión

La OTAN, como muchos políticos y gobernantes europeos nunca se han cansado de repetir, ha contribuido en dar seguridad y consistencia a la Europa occidental. Sin embargo, olvidan que durante la Guerra Fría, la OTAN contribuyó a la división de la Europa continental en dos bloques antagónicos y enfrentados. La Alianza alimentó la pugna ideológica, económica y política entre el Este y el Oeste europeo, y para favorecer al bloque occidental apoyó dictaduras (Portugal, Grecia y Turquía), justificó o apoyó el terror contra las disidencias internas (red Gladio),[13] facilitó el desarrollo de agencias de espionaje y contraespionaje creando un clima de temor en la ciudadanía

[13] La red Gladio consistía en un organismo con presencia de miembros de la CIA y del Servicio de Información de las Fuerzas Armadas Italianas junto con elementos de la OTAN y de la extrema derecha para impedir la llegada del Partido Comunista al gobierno de Italia.

suplantando la seguridad humana por una seguridad policial y militar. Una serie de acciones que limitaron las democracias y soberanías de los Estados europeos. Todo ello también fue extensivo al bloque soviético.

Quizás sí la OTAN no se hubiera creado, el supuesto "peligro soviético" no hubiera existido y los dos sistemas hubieran "coexistido" sin amenazas y no se hubiera tenido que pagar un precio tan alto como la división de Europa en dos zonas enemigas. Tampoco habría provocado una carrera de armamentos, ni hubiera favorecido la nuclearización del suelo europeo. La existencia de la OTAN no alejó el peligro de guerra de Europa, sino que lo acrecentó, estableciendo la posibilidad de una guerra nuclear limitada. Además, la OTAN, facilitó la existencia y el crecimiento del denominado "complejo militar-industrial" y el aumento del militarismo con ejércitos sobredimensionados, exceso de gasto militar, inversiones desorbitadas en armas, comercio de armas y las secuelas negativas que estos factores ejercieron en el desarrollo económico y social tanto de Europa como del resto del planeta. Por último, la Alianza, como sus críticos han señalado, ha permitido a EEUU tener un pie en suelo europeo y mantener el control político y de la seguridad del continente. Esto ha limitado la soberanía de los Estados europeos a la vez que ha reportado beneficios económicos al complejo militar estadounidense al proveer a Europa de armamentos y tecnologías de seguridad que Europa necesita. Por otro lado, la OTAN, por el hecho de existir no ha permitido el nacimiento de una estructura de seguridad autónoma en Europa. Y, además, ha suplantado el papel que debería jugar la Naciones Unidas, el auténtico organismo multilateral creado por la comunidad internacional para salvaguardar la paz y la seguridad mundial.

La existencia de la OTAN no alejó del peligro de guerra en Europa, sino que lo acrecentó, estableciendo la posibilidad de una guerra nuclear limitada

Referencias bibliográficas

(1999). *El concepto estratégico de la OTAN*. Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno.

(1999). Consejo Europeo de Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm

(2017). Sipri Yearbook, Oxford University Press.

ISSS (2015). The Military Balance. Londres: IISS.

Project on Defense Alternatives (1997). *George Kennan on NATO Expansion*. Disponible en : https://comw.org/pda/george-kennan-on-nato-expansion/

Vilariño, Angel (2015) . *"EEUU cuadriplica en ocho años su presencia militar en España con la ampliación de Morón"*, *El Confidencial*, 19 de Enero.

España y la OTAN

Pere Ortega

Centre Delàs d'Estudis per la Pau

El 20 de octubre de 1981 *El País* publicaba un sondeo, según el cual, solo el 18% de los españoles se declaraba a favor de que España entrara en la OTAN, mientras que el 52% se declaraba contrario y el resto se abstenía de opinar. Una semana después, a petición del Gobierno de la UCD empezaba en el Congreso de Diputados el debate de la adhesión de España a la Alianza Militar OTAN que se aprobaría por mayoría. La entrada de España se formalizaría el 30 de mayo 1982.

¿Por qué el gobierno español se arriesgó a llevar a cabo la entrada en la OTAN cuándo la mayoría de la población se oponía? En 1981, el gobierno de la UCD atravesaba una grave crisis interna cómo se evidenciaría, un año después, con las elecciones generales de 1982 donde perdió millones de votos, que dio el triunfo por mayoría absoluta al PSOE. ¿Qué había pasado para que la UCD tomará una decisión tan arriesgada y que sin duda contribuyó a que perdiera las elecciones? La respuesta está en las presiones que el gobierno de la UCD recibió tras el intento del golpe de estado perpetrado por los militares el 23 de febrero de 1981.

Tras aquel intento golpista, el nuevo presidente del Gobierno de la UCD, Leopoldo Calvo Sotelo, tomaría una medida que pretendía apaciguar a los militares e impedir nuevos levantamientos: pedir el ingreso de España en la OTAN con la intención de contentar a los militares, con la esperanza de que esta decisión ayudaría a democratizar el ejército, donde la inmensa mayoría de sus altos mandos estaban encuadrados en el pensamiento antidemocrático del franquismo.

Pero el nuevo gobierno del PSOE surgido de las elecciones de 1982 era contrario a la entrada de España en la OTAN y se había comprometido en su campaña electoral a llevar a cabo un referéndum sobre la permanencia en esa organización militar. Empero, a pesar de existir aquel compromiso, el gobierno de Felipe González gradualmente fue cambiando de posición hasta defender la pertenencia de España a la OTAN. Sin embargo, tuvo que celebrar el referéndum, debido a la presión social y a la enorme movilización de las sociedad española.

La entrada de España en la OTAN supuso integrarse de manera definitiva en el bloque occidental bajo la hegemonía de Estados Unidos e impidió que optase por la vía de la neutralidad

Durante la campaña del referéndum, el gobierno del PSOE utilizó todos los medios de que disponía el Estado para doblegar la opinión pública contraria a la OTAN. Se establecieron tres limitaciones a la integración en la Alianza Atlántica: 1ª. La participación de España en la Alianza no incluirá su incorporación en la estructura militar integrada. 2ª. Se incluirá la prohibición de instalar, almacenar o introducir armamento nuclear en territorio español. 3ª. Se producirá la reducción progresiva de la presencia militar de los Estados Unidos en España. El resultado final del referéndum celebrado el 12 de marzo de 1986, fue el si a la permanencia.

¿Se cumplieron esas tres promesas posteriormente?

La primera medida no fue respetada, y en 1997 el gobierno de José María Aznar del Partido Popular, de acuerdo con el principal partido de la oposición, el PSOE, acordó integrarse en la estructura militar de mando vulnerando lo votado en el referéndum de 1986.

La segunda, es imposible saber si ha sido respetada, pues el convenio que regula las relaciones de cooperación en materia militar entre Estados Unidas y España, en su Anexo 3, señala: “Ambos gobiernos otorgará … sin solicitar información sobre el tipo de armas a bordo de los buques… estarán exentos de inspecciones”…[14] Una condición que al ser firmada por el gobierno le incapacitaba para informarse

[14] Convenio del Reino de España y los Estados Unidos de América sobre cooperación para la Defensa. Anexo 3, norma 7. BOE nº. 108, 6 de mayo de 1989

si los buques de EEUU transportaban bombas nucleares y por tanto exigir el cumplimiento de la segunda pregunta del referéndum.

Respecto a la tercera pregunta, si bien se redujo en número de bases, pasando de cuatro (Torrejón de Ardoz, Zaragoza, Morón de la Frontera y Rota) a dos, Rota (Cádiz) y Morón (Sevilla), el número de militares de EEUU con el paso del tiempo aumentó. En la base naval de Rota en 2014, se autorizó la instalación de un escudo antimisiles y se incorporaron cuatro destructores y supuso la incorporación de 1.200 militares y 100 civiles a los ya existentes.[15] En la base aérea de Morón de la Frontera (Sevilla), en 2015 se autorizó la presencia de una fuerza aérea de respuesta rápida adscrita a Africom para proyectarse en la lucha contra el terrorismo en África y puede albergar hasta 21 aeronaves y 2.200 militares y 500 civiles que puede alcanzar un máximo de 3.000 marines (Vilariño, 2015). En definitiva, tampoco se ha cumplido el compromiso adquirido en el referéndum de 1986.

En definitiva, la entrada de España en el Tratado del Atlántico Norte supuso integrarse de manera definitiva en el bloque militar occidental bajo la hegemonía de Estados Unidos quién siempre ha sido su líder indiscutible. Esa integración, impidió que España escogiera el camino de la neutralidad como habían decidido otros países europeos como Suecia, Austria, Finlandia, Suiza, Irlanda y otros Estados de dimensiones más pequeñas, países que no querían verse alineados junto a uno de los dos grandes bloques entonces enfrentados, la URSS y EEUU, en unos años en que era posible una guerra nuclear en suelo europeo. Aquella decisión, condicionó el futuro de la política exterior española y su geopolítica, de la que hoy España sigue siendo dependiente. Es decir, la tan proclamada soberanía continúa estando prisionera de un sistema de seguridad dirigido por Estados Unidos y que ejecuta en muchos casos a través de su brazo militar OTAN.

[15] *Escudo antimisiles en la base de Rota. Centro Delás, 14/11/2011.*

ANEXO

Nuestro antiguo colaborador de CEIPAZ, el general Alberto Piris Laespada, fue el militar español que, junto con el Mando Supremo Aliado en Europa, presidió en 1982 la ceremonia de izado de bandera en el Cuartel General Aliado en Casteau (Bélgica). Reproducimos unos extractos de su libro de memorias ("Militar y Demócrata", Grijalbo, Barcelona 1993), relacionados con la entrada de España en la OTAN.

Abril de 1981: La resaca del 23-F

España ingresó en la Alianza Atlántica movida por el miedo de la clase política a las Fuerzas Armadas, después del golpe del 23 de febrero de 1981

"...cuando algunas semanas después [del 23-F] conversaba sobre la situación militar española con un importante político de la coalición en el poder, y éste me comentaba que sería preciso ingresar en la OTAN a fin de buscar un objetivo externo que polarizase las inquietudes de las fuerzas armadas y las distrajese de su propensiones golpistas, tuve la clara sensación de que la incorporación de España a la Alianza Atlántica sería inevitable con cualquier gobierno, por mucho que entonces los socialistas, en la oposición, argumentaran con tanta vehemencia y abundancia de datos en contra del ingreso.

La Alianza Atlántica no sería, pues, la alianza que el pueblo español, recuperado su protagonismo democrático, establecería libremente, en pie de igualdad con otros países, para defender los intereses de España solo si así le convenía, tal como yo lo deseaba y, conmigo, tantos españoles. Sería, sobre todo, una protección interior -vergonzosa y disimulada- de España contra sus propias Fuerzas Armadas, puesto que el Estado se había mostrado inerme ante ellas (y el mismo Rey había manifestado públicamente que lo que hizo aquella noche era posible que no pudiera volver a hacerlo), carente de medios y también de voluntad suficiente para imponerse a sus ostensibles distorsiones funcionales, temeroso siempre de que una reproducción de los hechos del 23-F hiciera planear sobre los españoles la amenaza de un

pinochetismo en versión ibérica, modalidad todavía desconocida pero poco ilusionante para la mayoría de los españoles.

Nuestra adhesión al pacto atlántico vería la luz, por tanto, con una sucia mancha de nacimiento: la que produjo el susto del 23-F. Tardará años -si lo logra- en recuperarse de este defecto original. Al escribirse estas líneas [verano de 1991], nada de lo que entonces supuse ha dejado de ser cierto, aunque todo ello quede ya oculto bajo los tópicos de la defensa de Occidente, de no perder el tren de la modernización tecnológica o de cumplir con la cuota de responsabilidad en la defensa europea. España ingresó en la Alianza Atlántica movida en primer lugar por el miedo que la clase política española cobró a sus propias fuerzas armadas el 23 de febrero de 1981, pues muchos de sus más dignos prohombres contemplaron muy de cerca con sus propios ojos las patas de los escaños mientras del techo se desprendían fragmentos de escayola sacudidos por los balazos. Si esta infausta fecha no hubiera existido, es probable que hoy España, miembro también a la larga de la CEE [Comunidad Económica Europea, antecesora de la Unión Europea] por el propio interés de ésta, formara parte de un bloque europeo de países no alineados".

1982: España en la Alianza Atlántica

"En contra de lo que algunos venían advirtiendo, en el sentido de que en la era nuclear la guerra ya no era posible porque no podía servir más a los fines políticos, el conflicto de las Malvinas, que se desarrolló de abril a junio de 1982, vino a mostrar que todavía la guerra seguía siendo instrumento de la política (...).

Mientras en los mares australes se batían desigualmente británicos y argentinos, yo presenciaba, entre desconcertado y preocupado, la carrera que nuestro país había iniciado, desaladamente, para conseguir ingresar en la Alianza Atlántica lo antes posible y sin que importara mucho el modo en que esto se hiciese. Fui testigo de la inicial sorpresa de algunos de los que pronto serían nuestros aliados, con quienes manteníamos ya estrechos contactos a nivel técnico, cuando advirtieron que España no pedía nada a cambio de todo lo que con su ingreso proporcionaba a la Alianza, aunque no fuese más que el síntoma de vitalidad que significaba ser capaz de suscitar nuevas adhesiones veintisiete años después del último ingreso, el de la República Federal de Alemania, en 1955. Me resultaba poco comprensible que España no pidiera nada concreto a cambio, haciendo tal favor a la OTAN con la simple adhesión al tratado, aparte del consiguiente incremento en muchas cifras estadísticas: población, PNB, recursos, fuerzas armadas, etc., y su fácil utilización propagandística, en una época que la Alianza atravesaba una grave crisis de identidad y proliferaban los conflictos internos.

En lo que pude, y dentro de mis responsabilidades concretas, informé a mis superiores militares de la conveniencia de exigir, lo antes posible, todo aquello que pudiera beneficiar a España como contrapartida previa a la simple adhesión, y por supuesto, mucho antes de empezar a tratar sobre los términos en que se llevaría a cabo nuestra previsible vinculación militar a la

OTAN. Había desconcierto en Madrid entre las diversas autoridades políticas relacionadas con las negociaciones en curso, o, al menos, así se veía esto desde Bruselas. Previendo que alguna vez se habría de celebrar la ceremonia de izado de la bandera española en el cuartel general de la OTAN, en Bruselas, hacía falta para ello conseguir lo más simple: la propia bandera. Tuve que encargarme de ello, en estrecha relación con los responsables de protocolo de la OTAN, que hacían todo lo posible por atenderme solícitamente. Decidí que se utilizara la nueva bandera española con el escudo nacional. Como conseguir una bandera de este tipo parecía ser algo más difícil que izar un simple trapo bicolor, adquirible en cualquier tienda de Bruselas, el entonces embajador [...] me instaba así, impaciente:

– Por favor, coronel Piris, no me arme líos con eso de las banderas. Aquí entramos en la OTAN como sea, con bandera o sin bandera, me es igual. No quiero que por esa causa se pueda perder más tiempo.

Estaba claro que, en ese ambiente inicial de adhesión incondicional, era utópico pensar en unas negociaciones previas que pudieran favorecer los intereses españoles. Incluso hubo un destacado diplomático que llegó de Madrid con un informe escrito con el que pretendía demostrarme que en los centros oficiales no era necesario que la bandera llevara el escudo nacional.

La burocaria otánica tiene vida propia y constituye un sistema cerrado, autónomo, que se alimenta a si mismo

No estaba dispuesto a ceder tan fácilmente en este asunto -ya que la exigencia de contrapartidas la daba por perdida- pues en cierto modo me consideraba, en tanto que el militar de más categoría en la misión diplomática, algo responsable del buen uso de la bandera española en tan destacadas circunstancias. Logré por fin, tras intensas negociaciones personales, que el día en cuestión [...] se izara una decorosa bandera nacional en la sede central de la Alianza Atlántica.

[...] Análoga ceremonia [tuvo lugar] en el Cuartel General del SHAPE, (Mando Aliado Supremo en Europa) codo a codo con su jefe, el general Rogers, quien, para mostrar que en su ámbito de mando los políticos tenían poco que decir y que se trataba de un asunto "entre militares", relegó al embajador a las filas de los invitados haciéndome subir al podio presidencial. No era yo partidario de tales descortesías -por muy simbólicas que pudieran ser- y además me sentía más solidario con mi embajador, en tanto que español, que con el general, en tanto que militar (cosa no frecuente en el ámbito de la OTAN como pudiera parecer), pero en la necesidad de mantener un difícil equilibrio entre lo civil y lo militar -objeto de frecuente conflictos en el seno de la Alianza Atlántica- hice lo posible por contentar a todos sin herir a nadie. Creí haberlo logrado. La posterior llegada a Bruselas de los miembros que compondrían la delegación española en la OTAN y la constitución oficial de esta nueva embajada me hicieron desligarme de los problemas directos de las relaciones españolas con la Alianza, después de haber contemplado en primera fila de butacas el germen de nuestra entrada en ella. [...]

Llegué a conocer personalmente, además, a muchos miembros de lo que tenía todas las características para configurarse como una burocracia militar internacional; contemplaba de cerca su dinámica social interna y quería ir

descubriendo hasta qué punto existía ya una verdadera tecnocracia de la defensa capaz de funcionar de modo autónomo, con independencia de la percepción que los pueblos puedan sentir de su propia seguridad. Tuve ocasión de tratar a embajadores y alto personal diplomático que se sentían más cerca de los demás miembros de la elite diplomática internacional que de su propios pueblos, y militares más propensos a intimar ideológicamente con otros militares otánicos que a sentirse servidores de la política nacional. Estaba claro que los intereses burocráticos de la enorme alianza occidental podían fácilmente asimilar a muchas personas que, halagadas por el resplandor propio de las funciones casi diplomáticas que realizaban en el seno de la Alianza Atlántica [...], perdían paulatinamente el contacto con la realidad social de sus propios países.

Empezaba a percibir, desde la atalaya económica mundial que es Bruselas, los efectos de la carrera de armamento en los países del Tercer Mundo, y las relaciones entre el subdesarrollo de esos pueblos y la dinámica militar armamentista del mundo desarrollado, y sobre todo en el ámbito de los países de la Alianza Atlántica, que eran el objeto más concreto de mis observaciones y reflexiones".

Diciembre de 1987, tras un seminario celebrado en Inglaterra para oficiales superiores de la OTAN:

"... pude confirmar [...] que la burocracia otánica tiene vida propia y constituye un sistema cerrado, autónomo, que se realimenta a sí mismo. Muchos de los asistentes al seminario se conocían ya desde antes, llevaban años desempeñando cargos diversos en la OTAN y habían establecido amistosas relaciones personales. Algunos de ellos, incluso, podrían llegar a ser tenidos como especialistas en OTAN, aunque esto es cosa que se comprende al saber que en estos destinos se perciben sueldos más altos, se obtienen algunas ventajas no despreciables de tipo diplomático y, en fin, se vive más a tono con la elite burocrática internacional que con el soldado que permanece de guarnición en su propio país. La mayoría de ellos sufrían un gran disgusto al saber que tenían que regresar a su país para mandar un regimiento.

Uno de los puntos en que todos aquellos funcionarios uniformados coincidían ostensiblemente era el desprecio por los políticos en general *(the politicians,* como se les llamaba), pues tales seres constituyen una clase incómoda, cuya misión, por lo general, no es otra que minar la eficacia y la rapidez de respuesta de la institución militar en todos los países y dedicar gran parte de su tiempo a buscar votos mediante promesas que nunca cumplirán y solo producirán molestias para el eficaz desarrollo de la defensa nacional. Esto no se explicaba tan claramente, como es natural, pero se deducía sin mucho esfuerzo de las distintas ponencias expuestas y más todavía de las distendidas charlas privadas. Aún era más claro el desprecio por los políticos nominalmente de izquierda, tenidos por individuos anómalos que no sentían debidamente la presión del enemigo soviético, con lo que complicaban innecesariamente la cosas al poner en contra de la institución militar a algunos sectores de la población".

Los repliegues desacertados de las políticas de la identidad y las dificultades de imaginar lo común*

Andrea Ruiz Balzola

Begirune Fundazioa

Punto de partida

En los años que llevo impartiendo en curso ""¿Nosotros y los Otros? Culturas, identidades y territorios en la sociedad actual" en el curos de la UND Senior (Centro Asociado Bizkia) esté ha ido enriqueciéndose gracias a los debates con el alumnado, a nuevas lecturas, y a los propios devenires de los acontecimientos sociales. En este artículo quiero recuperar el interrogante que me llevó a construir y plantear este curso, porque de alguna manera es el germen de todo lo que luego expondré: la relación entre el *anthropos*, la unidad de la especie humana, y el *ethnos* o la concreta producción de sociedad y cultura de cada grupo humano. Una de las cuestiones clave era poder analizar y observar qué lugar y tratamiento había ocupado la diferencia cultural en las tradiciones de pensamiento occidentales, sabiendo que en lo fundamental seguimos siendo deudoras de las mismas.

* Este artículo debe mucho al compartir textos, ideas, desvelos y humor con Ekain Larrinaga. Mil gracias compañero

Visualmente siempre imagino un péndulo que atraviesa el tiempo de Europa y que en su oscilar nos lleva de la invisibilización total de la diferencia bajo un universalismo descarnado, que en realidad no deja de ser provincialismo a un particularismo que nos encierra y nos repliega sobre nosotros mismos. Si se quiere, y *grosso modo*, es el péndulo que oscila entre el encaje que de la diferencia hace la Ilustración y el encaje que de la misma hace el Romanticismo. Pero este péndulo, en su oscilar de un lugar al otro, nunca vuelve al mismo sitio, porque incorpora al contrario en su movimiento. Con lo que los dos lugares que hemos dibujado incorporan a su contario, lo absorben y quedan contaminados. Podemos decir que es el propio movimiento del péndulo el que va definiendo y construyendo ambas posiciones.

A modo de esquema, y con el objetivo de poder encuadrar lo que sigue, podríamos situar bajo la tradición de la Ilustración, el universalismo, el principio de igualdad, el liberalismo, y las políticas distributivas. Bajo el Romanticismo tendríamos el particularismo, el principio de la diferencia, el comunitarismo (multiculturalismo), y las políticas de reconocimiento y/o de la identidad. Pues bien, desde las últimas décadas del siglo XX, los tradicionales ejes de clase, igualdad y economía se han desplazado a los de la identidad, la cultura y la diferencia; y en este desplazamiento el problema de la redistribución ha cedido paso en favor del reconocimiento que se ha convertido en la forma de conflicto social y político de nuestros días. Tal y como señala Fraser al respecto: "en estos conflictos postcolonialistas, la identidad del grupo reemplaza al interés de la clase como motivo de movilización política. La dominación cultural reemplaza a la explotación en tanto injusticia fundamental. Y el reconocimiento cultural reemplaza a la redistribución socioeconómica como remedio contra la injusticia y como objetivo de la lucha política" (Fraser, 2016: 23).

Desde finales de siglo, los tradicionales ejes de clase, igualdad y economía se han desplazado a los de la identidad, la cultura y la diferencia

Así, diferentes actores y grupos sociales –desde minorías indígenas hasta nuevos grupos de personas migradas pasando por el colectivo LGTBI, el movimiento feminista, minorías étnicas, ecologistas, minorías religiosas– vienen denunciando desde hace tiempo una falta de reconocimiento que alude a la discriminación, humillación, exclusión, invisibilización e imposición que sobre ellos se viene ejerciendo históricamente. Se trataría, siguiendo a Fraser (2008), de una injusticia de tipo cultural o simbólica arraigada en los modelos sociales de representación, interpretación y comunicación. Junto a la injusticia socioeconómica emerge con fuerza esta injusticia cultural o simbólica siendo que ambas se han generalizado en nuestras sociedades contemporáneas. Obviamente, la separación entre ambos tipos de injusticia se mantiene en el nivel de análisis, puesto que en la práctica ambas están entretejidas de tal modo que se refuerzan la una a la otra.

Han sido y son numerosos los debates entre quienes otorgan un mayor peso a las políticas de la distribución frente a quienes se lo dan a las políticas del reconocimiento o de la identidad. Sin embargo, no es nuestro objetivo entrar ahora en él. Entre otras cosas, porque históricamente son las personas y grupos que se encuentran en los peores niveles de desigualdad socioeconómica quienes acusan también una mayor falta de reconocimiento expresada en términos de dominación cultural, falta de respeto e invisibilización. Por tanto, a priori los dos tipos de políticas deberían combinarse e ir de la mano en la medida en que ambas pueden ser consideradas como una cuestión de justicia universal.

Nuestro objetivo es más limitado y concreto y nos remite de nuevo a la imagen del péndulo que hemos propuesto. Porque en el ámbito de las políticas de la identidad y el reconocimiento, el péndulo parece haber oscilado demasiado cayendo en toda una serie de lugares que son objeto de denuncia y polémica en nuestros días; una polémica, que además, genera mucho ruido en las redes sociales pero que está condenada por las mismas al tono bronco y al resultado estéril. En efecto, las discusiones y agrias acusaciones son hoy una constante, por ejemplo, en el movimiento feminista y en el antirracista. De fondo, tal y como ha analizado Lilla (2018) tenemos el nuevo rumbo que han ido tomando las políticas de la identidad en el sentido de que han pasado de una lucha a través del activismo y de las instituciones por el reconocimiento y aseguramiento de derechos, a un repliegue en términos identitarios que imposibilita el pensar lo común y fomenta la moralización y el narcisismo político. Consideremos en lo que sigue este repliegue.

Las políticas de la identidad y sus actuales derivas

Las políticas de la identidad y las llamadas "guerras culturales" han desembarcado en nuestro país desde el mundo político y universitario angloamericano no hace mucho, generando mucho ruido –especialmente en las redes sociales– y un debate grosero y tosco que no propicia la escucha y el diálogo.

En el mundo de lo social y del activismo, en espacios de lucha por el feminismo, el antirracismo, la diversidad sexual, etc. viejos conceptos como el de "lo personal es político" y otros nuevos como "préstamos culturales" o "privilegios" y "opresiones" han cobrado un lugar central. En términos generales podemos decir que todos ellos forman parte de este giro que ha tenido lugar en las políticas de la identidad.

Tal y como hemos señalado, estas políticas, más propias del ámbito anglosajón y que comienzan en la década de los 60 se ocupan de amplios grupos de personas (mujeres, afroamericanos, homosexuales, indígenas/nativos) a los que históricamente se ha invisibilizado. Tal y como señala Dudda (2019) el punto de partida de estas políticas es el siguiente: no toda opresión es económica, también es cultural. Y vista la larga historia de discriminaciones de numerosos colectivos, las políticas de la identidad no son –como algunos pretenden– simples caprichos, sino cuestiones muy importantes que atañen al reconocimiento y la igualdad. En efecto, hay cierta tradición de izquierdas, ligada a una concepción universalista, que concibe las diferencias en un sentido negativo en el sentido de que vendrían a oponerse a la idea de igualdad. Sin embargo, habrá que recordar siempre que lo contrario de la igualdad no es la diferencia, sino la desigualdad. Y que no es casualidad, que a lo largo de la historia hayan sido aquellos colectivos categorizados como diferentes los que hayan encarnado la desigualdad. Cuando desde la izquierda se señala despectivamente al feminismo o al antirracismo denominándolas "políticas de la identidad" se olvida que estos movimientos tienen que ver, sobre todo, con la justicia social. Pareciese más oportuno e inteligente tratar de dar respuesta a los desafíos que estos movimientos plantean.

Se ha pasado de considerar, que todo lo personal es un hecho político, a pensar que lo político es exclusivamente lo personal, una extensión de mi identidad

Establecido esto como punto de partida, no es menos cierto que a partir de la década de los 80 las políticas de la identidad comenzaron a experimentar una deriva o giro. Este movimiento queda ejemplificado, tal y como señala Lilla, en el cambio de significado que ha experimentado el eslogan de la activista feminista Hanisch "lo personal es político". A través de este eslogan se ponía de relieve que no hay ámbitos o esferas de la vida que estén exentas de la lucha por el poder. Que cuestiones aparentemente personales tenían una profunda carga política que afectaba en términos de derechos a la vida de muchas personas. Y que era precisamente esa carga política la que había quedado invisibilizada a través de una larga historia de desigualdad.

A día de hoy, en las redes sociales y en las proclamas de muchas personas activistas, el antiguo eslogan cobra otro sentido: de considerar que todo lo personal es un hecho político a pensar que lo político es exclusivamente lo personal, una extensión de mi identidad. Es, como dice Lilla, el sentido opuesto al original: "pensamos que la acción política es de hecho nada más que actividad personal, una expresión de mí y de cómo me defino a mí mismo" (Lilla, 2018: 83). Desde esta nueva interpretación, al mismo tiempo que corremos el riesgo de convertir lo político en una feria o mercado de las identidades, exigimos una correspondencia total entre la vida pública y privada. Es decir, que el acento se coloca casi exclusivamente en la

autenticidad, la pureza moral y la integridad individuales. Y una vez colocados esos acentos en lo individual, enseguida van a aparecer quienes vigilen porque esa correspondencia sea real.

Bajo este espíritu vigilante es como se producen diferentes escenarios o situaciones en los que aparecen nuevas "metodologías" en talleres, charlas y diferentes espacios que conllevan muchas veces cierta ridiculización y escarnio. Un escarnio que también se produce en el mundo de las redes sociales y en las aulas universitarias. Estas "metodologías" –no sé muy bien cómo denominarlas– han sido cuestionadas, en mi opinión, de un modo muy certero por el colectivo anarquista Proyecte X. Sin negar la necesidad y relevancia de las políticas de la identidad, señalan lo equivocado de las luchas que toman como estrategia: "la agresividad verbal hacia el Otro, en una especie de pugna antagónica hacia personas comprometidas que estarían dispuestas a transformar sus actitudes machistas, lgtbifóbicas o racistas. En cambio, son insultadas y apartadas de las luchas por una simple cuestión de procedencia identitaria naturalizante y esencialista" (2019). Hay ocasiones en las que da la sensación de que la persona en cuestión –encerrada previa y convenientemente en una jaula identitaria– ha de llevar a cabo un acto de contrición que le permita redimirse y obtener un perdón por ser, supuestamente, lo que es. Quizás haya algo de caricatura en lo dicho, pero es que últimamente sopla un "tufillo cristianoide" en las formas, maneras y metodologías que todo lo llevan a lo experiencial y lo personal.

Desde otro lugar, pero en un sentido parecido, se ha pronunciado Bernabé cuando analiza cómo el activismo contemporáneo utiliza en sus análisis y acciones los criterios de privilegios y opresiones siempre ejercidas y sufridas en el ámbito individual. Lamenta este autor, la desaparición de la palabra explotación, una noción que nos remite a algo cuantificable a diferencia de la abstracción que representan las ideas de opresión y privilegios. Los privilegios operan siempre en la esfera individual, pero las ventajas, por ejemplo, masculinas, derivan de un sistema económico y cultural estructuralmente conformado, independientemente de que los varones saquen provecho o no de ellas. Sin embargo, desde un pronunciado giro a lo individual, se considera que las personas son poseedoras de privilegios y opresiones. Desde aquí, la fórmula es "pedir a esas personas que revisen sus privilegios, es decir, que hagan acto de contrición para ver qué tipo de ventajas disponen y, sencillamente, dejen de hacer uso de ellas" (Bernabé, 2018: 239).

El análisis del privilegio, tal y como señala Dudda (2019), puede ser una buena herramienta para la toma de conciencia de uno misma y la posición que ocupa en una estructura social, económica y política dada. Pero muchas veces en los debates de las redes sociales y en

ciertos sectores del activismo, el privilegio se convierte en munición que arrojar a mi contrario eludiendo así cualquier análisis serio del poder. Poner el foco exclusivamente en la idea de un privilegio que es considerado de manera esencialista como parte de una supuesta identidad unívoca e inmutable, obtura la posibilidad del debate y el diálogo en la medida en que esa supuesta identidad que encarnas y de la cual no te puedes desembarazar te impide opinar.

Con esta crítica no queremos quitar lugar a la experiencia única e intransferible de cada persona. De hecho, tal y como afirma la activista M. Galindo los procesos de enunciación de una mujer, una indígena o una lesbiana son momentos políticos clave en los que la construcción de su discurso se realiza en primera persona. Se trata, efectivamente, de que no hablen en su nombre. Estos procesos, diferentes para cada caso, operan bajo la lógica de encontrar a sus iguales para conformar colectivos que: "se convierten en espacios de contención, despliegue y autoafirmación de identidad" (Galindo, 2013: 54). Analiza la autora como en estos procesos algunos colectivos se quedan estancados, en ese primer momento de enunciación y autoafirmación, al no entender que ese momento es una fase más en un proceso de liberación, pero no la liberación en sí misma. Cuando esto sucede: "la identidad se convierte en un lugar cómodo, auto-victimista y repetitivo. El sujeto transcurre en la ambivalencia entre colocarse como la víctima o erigirse como mito de sí mismo" (Galindo, 2013: 56). Aquí el discurso identitario se repliega hacia los esencialismos y los fundamentalismos, una posibilidad siempre presente en las políticas de la identidad.

El problema no es que las políticas de la identidad fragmenten, sino que lo hacen a partir de un concepto confuso y abstracto como es la identidad

La posibilidad de este repliegue identitario fue señalada por A. Brah (2011) quien planteaba en la década de los setenta qué posibles coaliciones podrían facilitar la consideración de las opresiones –raza, género, clase, sexualidad– como elementos separados que podían ser sumados linealmente. Ello llevaba a crear jerarquías de opresiones y a investir de autoridad y superioridad moral a la mujer o colectivo que más opresiones encarnaba. La propuesta inicial había sido, sin embargo, mucho más compleja: se trataba de identificar la especificidad de las opresiones concretas, comprender su articulación con otras opresiones y construir políticas de solidaridad.

En este mismo sentido se expresa Haider (2020), en su propia experiencia universitaria como estadounidense de origen pakistaní. Aquella propuesta que menciona Brah y a la que a día de hoy denominamos "interseccionalidad", tenía en su origen un significado mucho más preciso y claro. En efecto, la introducción del término en 1989 por Crenshaw hacía referencia a que, si los marcos políticos continuaban centrándose en una única cuestión, no podrían evitar que el centro estuviese ocupado por los miembros más privilegiados

del grupo, relegando a la periferia a aquellas personas que por sus identidades quedaban abocadas a otras formas de subordinación. Sin embargo, parece que hoy el término ha cobrado otro significado cuando: "equiparando la práctica política con la demanda de restitución por un agravio, se da lugar a la construcción de intersecciones barrocas e inviables formadas por una letanía de las diferentes identidades a las que una persona puede pertenecer" (Haider, 2020: 76). La preocupación para el autor es la misma que expresaba Brah: la exclusión de la solidaridad que es necesaria para generar y construir alianzas.

En relación a esta solidaridad, también hay que señalar que en muchas ocasiones las críticas que se vierten sobre las políticas de la identidad dibujan un pasado donde aquella se sostenía y se mantenía firme sobre la unidad de la clase trabajadora y una gran política de consensos. Hay una nostalgia en ciertos autores y activistas que mitifica una unidad pasada que, si llegó a existir, a día de hoy desde luego no parece tener lugar. Quizás el problema no sea tanto que las políticas de la identidad fragmenten, sino que lo hacen a partir de un concepto tan confuso y abstracto como lo es el de la identidad, aunque en la arena social y política se haya convertido en una cuestión incontrovertible.

De la identidad a las identificaciones: un camino a recorrer o una travesía por recuperar

En efecto, el propio concepto de identidad parece estar detrás de muchas de las derivas que hemos tratado anteriormente. Se trata de uno de los conceptos que, introducido en el ámbito de las Ciencias Sociales en la década de los 60, más fascinación, pero también más confusión en términos analíticos ha provocado. Si a esto sumamos los usos esencialistas que de la misma se han hecho tanto en la arena política como en el ámbito académico no ha de extrañarnos que ya desde hacer tiempo sea un concepto sujeto a revisión.

Una de las revisiones críticas más importantes al concepto fue la realizada por Brubaker y Cooper (2000) para quienes la identidad se habría convertido en tal cajón de sastre que no posee ningún valor analítico. Planteaban también los autores acertadamente, como era conveniente distinguir el uso de la identidad como una categoría de análisis, de la identidad como una categoría de la práctica. Y es que este concepto pertenece tanto al campo de la academia, las investigaciones y el análisis como al ámbito de la acción política y social, lo cual genera no poca ambigüedad.

En el campo analítico, estos autores proponían sustituir la noción de identidad por la de identificación, porque lo que tenemos desde un punto de vista empírico son identificaciones, expresiones activas producidas por agentes tanto para sí mismos como para los demás. Además, los procesos de identificación son plurales y responden, eventual y condicionadamente, a los contextos de acción. Desde luego, esto no supone sostener que las identificaciones son puramente transitorias o que la identidad no existe, en el sentido propuesto por Jullien (2017). Pero para quienes nos dedicamos a la investigación sí supone tener en cuenta que las identidades no están ahí, antes de todo lo creado, porque ellas mismas resultan de procesos y prácticas de creación (Díaz de Rada, 2021). La identidad, como dice Haider (2020), está ahí, es un fenómeno real, pero no deja de ser una abstracción que no nos dice nada acerca de las relaciones sociales específicas que la han constituido.

No tenemos una identidad, sino que habitamos identidades cambiantes y articuladoras a través de diferentes tipos de relaciones

Esto supone, desde luego, huir de todo tipo de esencialismo o reificación, algo a lo que sin embargo se recurre en la arena política donde muchas veces son los grupos dominados o agentes subalternos los que apelan a una supuesta identidad cultural o étnica para legitimar sus demandas y movilizar a los colectivos. Dentro del juego político, este esencialismo estratégico puede merecer la pena, pero siempre entraña un riesgo que es el que en la actualidad podemos ver en el movimiento feminista o antirracista: dinamitar los puentes para el diálogo, encerrar a las personas y/o colectivos en jaulas identitarias, y ser incapaces de encontrar un lugar común desde el que articular estrategias para desafiar conjuntamente diferentes opresiones.

La deriva de las políticas de la identidad tiene mucho que ver con el manejo de un concepto de identidad –sea cultural, étnica o de género– entendida en términos esencialista, ahistórica, fija y con límites precisos y claros. De este modo, un producto de la actividad humana es tomado como si fuese algo ajeno a la actividad humana, como si estuviese dado al margen de la acción de los agentes sociales. En esto consiste la reificación, una operación básica de cualquier narrativa de legitimación. Cualquier colectivo o movimiento que aspire a controlar los dispositivos de legitimación trabajará siempre con la reificación. Y en esa operación se perderá de vista que no tenemos una identidad, sino que habitamos identidades cambiantes y articuladoras a través de diferentes tipos de relaciones.

Por todo ello, Brah propone hablar de políticas de la identificación en vez de políticas de la identidad, puesto que las coaliciones serían posibles a través de las primeras y se verían seriamente limitadas en las segundas. Frente a la idea de una política de la identidad rígida y esencialista que encierra al grupo dentro de sí mismo, la autora habla de los procesos de identificación política que: “no eliminan la

diversidad de la experiencia humana; por el contrario, nos capacitan para apreciar lo *particular* dentro de lo *universal*, y lo *universal* dentro de lo *particular*" (Brah, 2011: 121).

En esta crítica a la idea de identidad, no puedo dejar a un lado a uno de los conceptos que asociado al de identidad y presentado como fuente de la misma genera a día de hoy no pocos malentendidos: la cultura. Puede parecer ocioso a estas alturas volver a retomar conceptos como el de cultura y proceder a su discusión, pero es que el empleo en uno u otro sentido de este concepto conduce a prácticas sociales y políticas de muy diferente signo. En este sentido, Susana Narotzky (2002) señala la importancia de reflexionar acerca de los argumentos culturales e identitarios y de los procesos de exclusión e inclusión que basados en ellos pueden llevar a legitimar la creación de desigualdad y de jerarquía.

La reorganización de la experiencia temporal y espacial (Harvey, 1989; Giddens, 1990) que la globalización ha supuesto ha traído en el ámbito de las ciencias sociales un cambio significativo en el concepto de cultura y en su tradicional conexión con la idea de un territorio compartido. Esta conexión, que tantas veces se presenta como algo natural, entre cultura y territorio, se rompe y se comienza a hablar de la deslocalización de la cultura, que ahora se significa como algo móvil.

Ahora bien, ¿fue alguna vez la cultura otra cosa? ¿Existió esa perfecta y natural conexión entre un territorio y una cultura homogénea, estática y sin historia? Creo que las antropólogas hace mucho que abandonamos la romántica idea de la existencia de culturas puras, sin contaminar, fieles a sí mismas a lo largo del paso del tiempo. Pautas y rasgos culturales homogéneos y delimitados que se transmitían de generación en generación, y que formaban la identidad cultural compartida de un grupo humano. Al contrario, son numerosos los autores (Wolf, 1996; Palerm, 2000) que han mostrado cómo la conformación de esos grupos –calificados muchas veces de indígenas o nativos– estuvo relacionada con una historia más amplia del colonialismo, del comercio internacional y de la formación del Estado-nación.

Sin embargo, y a pesar del abandono de este concepto de cultura por la mayor parte de los científicos sociales, subsiste en el discurso político y público la idea de que la cultura es un conjunto de rasgos inmutables que constituyen el cemento de una sociedad y que dotan a ésta de un carácter, de una identidad única, homogénea y perfectamente delimitada. Esta esencialización y reificación del concepto de cultura es la que lleva a pensar en la actualidad que el comportamiento de una persona se puede explicar por su supuesta cultura o

que las culturas, como entidades, dialogan entre sí. Y aunque este tipo de ideas se han movilizado sobre todo desde la extrema derecha y los nuevos populismos, me temo que cierta confusión se ha producido también desde los movimientos de izquierdas. Creo que esta confusión y esencialización queda ejemplificada en una de las denuncias más presentes en el activismo antirracista: la de la "apropiación cultural". En primer lugar, porque todas las prácticas y objetos culturales son mestizos, y en segundo, porque como muy bien ha explicado Appiah (2019) la misma idea de propiedad constituye un modelo equivocado para leer estas prácticas. Lo que se esconde tras las acusaciones de "apropiación cultural" tiene que ver con abusos de poder y falta de respeto en contextos de desigualdad.

Con lo dicho no estoy negando la existencia de tradiciones culturales profundamente diferenciadas que perduran durante siglos, pero sin olvidar que las culturas siempre se han entremezclado y que las fronteras entre unas y otras nunca han sido impermeables, más bien al contrario. Así, y a pesar de los llamados a lo ancestral y lo originario, toda cultura o artefacto cultural es un producto histórico fruto de una cadena de sincretismos previos.

Si pensamos la cultura en términos de proceso, estaremos mejor preparadas para tener un respeto mutuo por la diferencia, sin tener que echar mano de esencialismos

Como dice Brah si pensamos la cultura en términos de proceso estaremos mejor preparadas para tener un respeto mutuo por la diferencia sin tener que echar mano de esencialismos y reificaciones. Desde aquí, se puede denunciar una práctica cultural concreta sin considerar que el grupo humano donde esa práctica tiene lugar es inherentemente de tal o cual manera. Entender que una persona o un grupo humano, no es la personificación de una cultura, nos hace poner el acento en los matices y significados variables que los medios y prácticas culturales adquieren cuando son utilizados dentro de determinados procesos sociales. Poder llegar a urdir coaliciones efectivas entre diferentes colectivos dependerá mucho de como entendamos la diferencia cultural y por el momento pareciese que las perspectivas esencialistas acerca de la misma nos conducen a una fragmentación y parálisis que son hábilmente aprovechadas por el contexto neoliberal actual.

¿Hemos de renunciar a lo común o a lo universal?

¿Se puede construir una acción política emancipadora universal desde la deriva actual de las políticas de la identidad? ¿Es posible hacer política sin el gesto emancipatorio de la universalización de intereses? Estos son los grandes interrogantes a los que nos conduce el análisis de los rumbos actuales de las políticas de la identidad.

En los últimos años, bajo el llamado giro decolonial, ha quedado patente que bajo el proclamado universalismo por parte de Europa se han escondido los intereses particulares de un sujeto varón, heterosexual, blanco, burgués, imperialista, etc. Este universalismo –eurocentrismo– sería el que ha legitimado un sistema de dominación y explotación sobre todos los territorios sometidos a su dominio colonial. Pero es que además de este sistema de explotación y dominación que es el colonialismo y a pesar de los procesos de descolonización a los que asistimos en el pasado, la forma de pensar que reproduce la ideología de los colonizadores –la colonialidad– no sólo no ha finalizado, sino que se mantiene y reproduce en nuestro tiempo actual. Ideas, categorías y criterios de clasificación social de las sociedades colonizadoras siguen siendo hegemónicas a día de hoy en diferentes ámbitos.

Por todo ello, desde este pensamiento decolonial se propone desenmascarar ese falso universalismo que caracteriza a teorías y principios del pensamiento occidental. Son teorías y principios, producto de una experiencia particular, que sin embargo se presentan como validos universalmente, escondiendo siempre que ese universalismo tiene como fundamento una relación asimétrica de poder.

La lógica que opera es la misma que en el caso de las políticas del reconocimiento o de la identidad y, por supuesto, este desenmascaramiento es un paso primero ineludible y aún pendiente en muchos ámbitos. Ahora bien, ¿ha de rechazarse por ello toda pretensión de universalidad? Esto parecen decirnos muchos y muchas activistas –también personas del ámbito académico– que me temo han hecho una traducción demasiado plana y rápida de las propuestas decoloniales, feministas, poscoloniales, etc. De nuevo, hay un repliegue en particularidades (en este caso de los pueblos sometidos a la colonización occidental) y unas supuestas identidades culturales pensadas y conceptualizadas como esencias fijas a las que podríamos regresar.

Las identidades son relacionales, son procesos, y por ello mismo no se construyen de manera autorreferida ni enlazan con supuestos pasados u orígenes ancestrales. El ámbito de lo cultural e identitario siempre se sitúa en el marco de procesos históricos y relaciones económicas y políticas concretas. Desde aquí, el "Otro" –indígena, mujer, homosexual, afrodescendiente, lesbiana, etc.– "no está nunca afuera o más allá de nosotros; emerge necesariamente en el discurso cultural, cuando pensamos que hablamos más íntimamente y autóctonamente entre nosotros" (Bhabha, 2000: 216). Se trata de ir más allá del binomio interior/exterior para entenderlo como mutuamente constitutivo. Por ello mismo, al hablar de identidad y de cultura nos referimos a una dimensión en la que las diferencias son seleccionadas, movilizadas y construidas con el objetivo de articular la identi-

dad. Estamos hablando en definitiva de procesos de identificación que tienen lugar en contextos políticos, históricos y socioeconómicos concretos.

Si partimos de esta idea de la identidad como relacional y diferencial, parece muy complicado, nos dice Laclau (1996), que una lucha identitaria tenga como objetivo la afirmación de la propia identidad y al mismo tiempo quiera ser progresista. Sabemos que las relaciones entre grupos son relaciones de poder y que, como hemos dicho anteriormente, es la diferencia construida entre ellos lo que muchas veces legitima la exclusión y subordinación de unos frente a otros. Entonces, si los grupos subordinados centran su lucha exclusivamente en términos identitarios no cuestionan ni rompen el sistema relacional de fuerzas en que esa identidad o particularidad se inscribe. Todo esto lleva a políticas conservadoras de efectos paralizantes, no a disputar y transformar ese sistema. Por esto mismo, el neoliberalismo abraza estas luchas identitarias sujetándolas con concesiones simbólicas y cuotas de representación. En la deriva de las políticas de la identidad que hemos planteado, los grupos políticos y activistas dejan intacta en su lucha las estructuras de poder; unas estructuras que son las que han generado las situaciones de desigualdad que tratan de denunciar y modificar. Pareciese que planteada de este modo la lucha está abocada al fracaso ¿Qué más quiere el actual sistema neoliberal?

Las identidades son relacionales, son procesos, y por ello mismo no se construyen de manera autorreferida ni enlazan con supuestos pasados u orígenes ancestrales

Entonces, ¿estamos abocados a una disyuntiva sin solución? Queremos pensar que no, y que no se trata de moverse hacia los extremos del péndulo, como se señala al inicio de este artículo. Probablemente, tal y como señala Castro-Gómez, "el problema que está en juego no es elegir entre lo universal y lo particular, sino comprender el tipo de relación que se da entre estos dos polos" (Castro-Gómez, 2017: 259).

Dentro del intenso debate abierto en el feminismo en torno a una categoría universal "mujer" y las particularidades que la misma esconde y obvia, argumenta Brah cómo debería ser posible reconocer la especificidad y particularidad de una formación cultural y, al mismo tiempo, "reconocer características comunes que adquieren un estatus universal a través de la acumulación de experiencias similares (pero no idénticas) en diferentes contextos, sin recurrir al esencialismo" (Brah, 2011: 120). Es decir, que lo particular y lo universal no tienen por qué oponerse necesariamente. Aunque la misma autora propone, dada la complicidad del universalismo con la colonización y dominación europea, hablar de identificaciones "transculturales".

En este sentido, es muy interesante la diferencia que el filósofo Zizek (2014) establece entre una universalidad abstracta y una universalidad concreta. Si bien la primera negaría toda particularidad, la

segunda, al contrario, se construiría precisamente a través de ésta. Es decir, que todos estos colectivos, grupos o sujetos lograrían sus objetivos políticos a partir de universalizar su punto de exclusión. No se trataría entonces de deshacerse de la universalidad, sino de encarnarla a partir de la posición singular que se ocupa. La cuestión sería apropiarse de una universalidad que los europeos nos hemos guardado para nosotros mismos y transformarla en concreto mediante su "punto de exclusión" o aquel elemento que esa universalidad dejó por fuera.

Cercana a esta postura podemos situar la transmodernidad de Dussel en tanto que concretización en el nivel de proyecto político de un universalismo concreto. Dussel nos plantea como las culturas colonizadas representan una exterioridad negada, una alteridad que ha sido invisibilizada y despreciada por el colonialismo y la modernidad. Ahora bien, esta exterioridad no es una identidad incontaminada y eterna, puesto que ha ido transformándose. Es más bien: "una identidad en sentido de proceso y crecimiento, pero siempre como exterioridad" (Dussel, 2003: 45). Desde ahí, la transmodernidad invita a atravesar la modernidad desde otro lugar, desde aquellos que fueron negados por la modernización hegemónica. Es una modernidad descolonizada que remite a un proyecto crítico y emancipador, un llamado y una estrategia nos dice Grosfoguel, "hacia un mundo descolonizado transmoderno que nos mueva más allá de los fundamentalismos de tipo eurocentrista primermundista y del tipo eurocentrista tercermundista" (2008: 211).

Me gustaría finalizar con la propuesta y defensa que de una Ilustración radical hace la filósofa Garcés (2017). En su pequeño, pero gran ensayo menciona la autora a filósofas como Butler y Braidotti –muy poco sospechosas de un universalismo etnocentrista– y la necesidad que plantean de que la crítica al humanismo histórico y sus modelos universales no hagan desaparecer la capacidad que tenemos de vincularnos con el fondo común de la experiencia humana o, en palabras de Garcés, "la capacidad que tenemos de compartir las experiencias fundamentales de la vida, como la muerte, el amor, el compromiso, el miedo, el sentido de la dignidad y la justicia, el cuidado, etc. (Garcés, 2017: 69). No se trata en ningún caso de negar el humanismo y la tradición europea. Tampoco de refugiarse en identidades y esencialismos conservadores. El péndulo sigue oscilando entre un universalismo expansivo y un particularismo defensivo. ¿Seremos capaces de ir más allá de ambos? He querido recoger en este último apartado propuestas de diferentes pensadoras que apuntan o dibujan esa posibilidad a través de herramientas que, en el plano de la acción y lo político, necesitarán de concreción y aterrizaje.

Si se retoma la pregunta ¿hemos de renunciar a lo común o lo universal? Si socavamos el "nosotros" a través de una pedagogía liberal centrada en la identidad ¿nos acabaremos despolitizando? ¿Deshaciendo ciudadanas y ciudadanos? ¿No potencia el giro de las políticas de la identidad que aquí he expuesto la disgregación y atomización del neoliberalismo?

Me temo que en cierta medida podemos contestar afirmativamente a estas preguntas, y que parte de la izquierda que ha asumido sin crítica ni revisión alguna el giro que han experimentado las políticas de la identidad tendrá su responsabilidad en ello. Las políticas de la identidad, quizás mejor políticas de la identificación, han sido necesarias y probablemente lo van a seguir siendo. Pero esto no significa necesariamente renunciar a lo común, a lo colectivo y a un nuevo sentido de la universalidad. Sin embargo, las que he tildado de derivas de las políticas de la identidad provocan la parálisis y el ostracismo, el refugio en esencialismos, autenticidades y superioridades morales. Nos queda no caer en ese juego y desplazar el péndulo de nuevo.

Referencias bibliográficas

Appiah, Kwame Anthony (2019). *Las mentiras que nos unen*. Madrid: Taurus.

Bernabé, Daniel (2018). *La trampa de la diversidad: cómo el neoliberalismo fragmentó la identidad de la clase trabajadora*. Madrid: Akal.

Bhabha, Homi (2000). "Narrando la nación" en: Fernández Bravo, A. (comp.) *La invención de la nación: lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha*. Buenos Aires: Manantial, p. 216.

Brah, Avtar (2011). *Cartografías de la diáspora*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Brubaker, Rogers y Cooper, Frederick (2002). "Beyond identity". *Theory and Society 29*, pp. 1-47.

Castro-Gómez, Santiago (2017). "¿Qué hacer con los universalismos occidentales? Observaciones en torno al "giro colonial". *Analecta Política*, 7 (13), pp. 249-272.

Díaz de Rada, Ángel (2021). *Píldoras antropológicas*. Canal UNED. Disponible en: https://canal.uned.es/video/6041e58fb60923769a72a888
Dudda, Ricardo (2019). *La verdad de la tribu: la corrección política y sus enemigos*. Madrid: Debate.

Dussel, Enrique (2003). "Transmodernidad e interculturalidad*". Erasmus: Revista para el diálogo intercultural*, Vol. 5, nº 1-2, pp. 31-54.

Fraser, Nancy (2008). *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder.

Fraser, Nancy (2016). "La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación". En Fraser, N. y Honneth, A. *¿Redistribución o reconocimiento?,* Madrid: Morata, pp. 17-88.

Galindo, María (2013). *No se puede descolonizar sin despatriarcalizar*. Bolivia: Mujeres Creando.

Garcés, Marina (2017). *Nueva ilustración radical*. Barcelona: Anagrama.

Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford: Standford University Press.

Grosfoguel, Ramón (2008). "Hacia un pluri-versalismo transmoderno decolonial". *Tabula Rasa*, 9, pp. 199-215.

Haider, Asad (2020). I*dentidades mal entendidas. Raza y clase en el retorno del supremacismo blanco.* Madrid: Traficantes de Sueños.

Harvey, David (1989). *The Condition of Posmodernity*. Oxford: Blackwell Publishers.

Laclau, Ernesto (1996). "Universalismo, particularismo y la cuestión de la identidad", en *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel, pp. 43-68.

Jullien, François (2017). *La identidad cultural no existe*. Madrid: Taurus.

Lilla, Mark (2018). *El regreso liberal: más allá de las políticas de la identidad*. Barcelona: Debate.

Narotzky, Susana (2002). "La democracia orgánica y los usos políticos del multiculturalismo". IX Congreso FAAEE, Barcelona.

Palerm, Ángel (2000). *Antropología y Marxismo*. México: CIESAS.

Projecte X. Colectivo libertario feminista por la disidencia sexual y de género (2019). "No nos encontraréis ahí… (sobre violencias de género y gestiones colectivas)". Disponible en: https://projectex.home.blog/no-nos-encontrareis-ahi-sobre-violencias-de-genero-y-gestiones-colectivas/

Stolcke, Verena (1993). "El fundamentalismo cultural como nueva retórica de exclusión". *Mientras Tanto*, pp. 73-90.

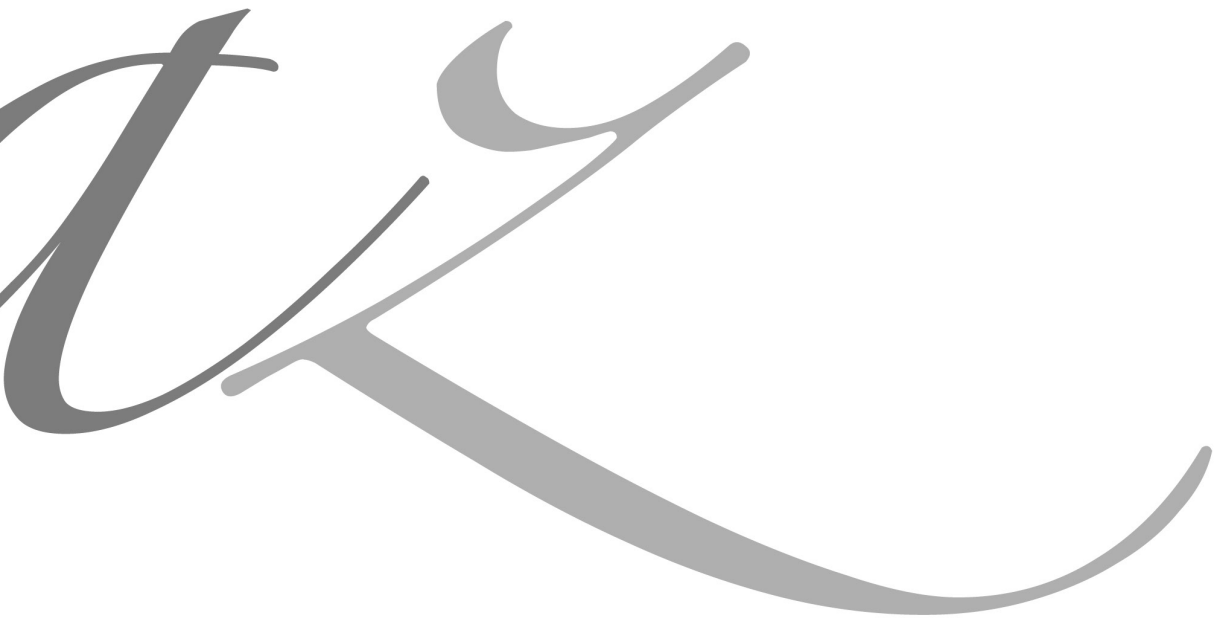
Wolf, Eric (1996). *Europa y los pueblos sin historia*. México: FCE.

Zizek, Slavoj (2014). *Absolute Recoil. Towards a New Foundation of Dialectical Materialism*. London: Verso.

La guerra de Rusia contra Ucrania: ¿cómo hemos llegado hasta aquí?

Javier Morales Hernández

Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid



Introducción

La reciente invasión de Ucrania por Rusia no es un acontecimiento aislado, sino la tercera y más grave de las etapas de un conflicto que comenzó justo ocho años antes, en febrero de 2014. Tras su rápida ocupación y anexión de Crimea, Moscú pasó a apoyar una insurgencia armada en las regiones de Donetsk y Lugansk, con el objetivo de desestabilizar al gobierno prooccidental llegado al poder tras la revolución del Euromaidán. La guerra del Donbás se ha mantenido activa desde entonces, causando más de 14.000 muertos —incluidos más de 3.000 civiles— según datos de Naciones Unidas (OHCHR, 2022: 3); y ha sido el antecedente inmediato de la extensión de las hostilidades al resto del territorio ucraniano, a partir de febrero de 2022.

Rusia se ha situado sin matices en el papel de agresora, optando por tácticas que violan de forma flagrante el Derecho Internacional Humanitario: el horror de los bombardeos indiscriminados de edificios de viviendas, o de las atrocidades cometidas en Bucha y otras localidades ocupadas por los invasores, difícilmente podrá ser olvidado por el pueblo ucraniano en las próximas décadas. Las imágenes de los civiles pasando la noche en las estaciones del metro de Kiev, convertidas en refugios antiaéreos, hacen inevitable la comparación con las fotografías en blanco y negro del metro de Moscú durante los bombardeos alemanes. Una tragedia compartida, la de la II Guerra Mundial, cuyo recuerdo ha sido precisamente uno de los focos de disputa que han llevado al presente conflicto, en lugar de servir como advertencia para evitar a toda costa repetir esa barbarie.

Con sus irresponsables acciones, Putin ha condenado a su propio país al ostracismo internacional, desatando con ello una oleada de protestas internas que solo ha podido acallar mediante duras medidas represivas. Las consecuencias para la sociedad rusa todavía están por ver, pero es previsible que la guerra –si se prolonga en el tiempo– termine por minar el apoyo que aún mantiene el Kremlin en la mayoría de la opinión pública; aunque parece difícil que esto se traduzca a corto plazo en un cambio político. ¿Se ha tratado, entonces, de una decisión impulsiva o errónea, o responde a una estrategia calculada de Moscú, considerando que los elevados costes de esta invasión serían compensados por las ganancias obtenidas?

Rusia se ha situado sin matices en el papel de agresora, optando por tácticas que violan de forma flagrante el Derecho Internacional Humanitario

Para comprender cómo se ha llegado a este punto, es necesario adoptar una perspectiva temporal que vaya más allá de los acontecimientos inmediatos, identificando cuáles han sido los factores o tendencias que han hecho posible que finalmente se produjera este resultado. Todo lo cual, como es lógico, no exime de responsabilidad al presidente ruso, como causante directo y voluntario de una situación completamente innecesaria, e incluso contraproducente para sus propios intereses nacionales. Ninguno de los elementos que analizaremos en este capítulo conducía de forma determinista a que Rusia tuviera que invadir el país vecino; ni proporciona justificación alguna, en términos de legalidad o legitimidad, para la brutalidad de sus tropas contra la población ucraniana no combatiente.

Los distintos factores que han creado el escenario en el que se ha producido esta guerra pueden agruparse en tres niveles de análisis (Morales Hernández, 2022). En primer lugar, encontramos unos condicionantes estructurales que han estado presentes, al menos, desde principios de la década de los noventa: la pérdida por Moscú del estatus de superpotencia que había tenido anteriormente la Unión Soviética, unida a sus sentimientos de humillación e impotencia ante las sucesivas ampliaciones de la OTAN, que fueron alimentando una

paranoia obsesiva en los líderes rusos cuyo máximo exponente ha sido el Putin de estos últimos meses. En segundo lugar, el modo en el que se produjo el giro prooccidental de Ucrania a partir de 2014: unas protestas populares atribuidas por el Kremlin a la intervención encubierta de Occidente, y cuya concepción de la identidad nacional ucraniana o de la memoria del pasado soviético era incompatible con las promovidas por Moscú. Finalmente, debemos prestar atención a los rasgos psicológicos que han podido influir en el presidente ruso, llevándole a abandonar toda prudencia para arriesgarse a emprender una invasión a gran escala.

Problemas heredados: las etapas de Gorbachov y Yeltsin

La forma en la que terminó el conflicto bipolar entre EEUU y la URSS, simbolizada por la caída del muro de Berlín en 1989, dio lugar a una serie de problemas que, aunque no se trataran de causas inexorables, indudablemente han favorecido la adopción por parte de los líderes rusos de una política exterior cada vez más agresiva; debilitando, en cambio, las posiciones de quienes dentro de sus élites gobernantes eran partidarios de un mayor equilibrio entre cooperación y confrontación.

El principal de ellos es el que surgió durante las conversaciones entre ambas superpotencias sobre la reunificación de Alemania. Frente al relato que hace coincidir el final de la Guerra Fría con el hundimiento del sistema soviético a finales de 1991, lo cierto es que la reconciliación entre Washington y Moscú ya había comenzado antes, cuando todavía Gorbachov era presidente de la URSS. Fue precisamente este quien, con su "nuevo pensamiento" en política exterior, permitió que sus hasta entonces satélites de Europa Central y Oriental pudieran elegir libremente su rumbo político; poniendo fin así a la "doctrina Brezhnev" o "de soberanía limitada", que atribuía a la URSS el derecho a intervenir militarmente cuando –como ya había sucedido en Hungría en 1956 o en Checoslovaquia en 1968– alguno de los miembros del Pacto de Varsovia se alejase de la línea marcada por el Kremlin.

Sin embargo, aunque el no intervencionismo de Gorbachov permitió la caída del régimen comunista en Alemania Oriental, la posterior absorción de esta por la Alemania Occidental miembro de la OTAN –que equivalía a una ampliación territorial de la Alianza Atlántica– no fue una concesión unilateral de la URSS, sino que fue objeto de negociaciones con la administración estadounidense. La contrapartida que se le ofreció a Moscú para que aceptase la reunificación alemana fue la promesa de que la OTAN no tenía intenciones de ir más allá, extendiéndose hacia el este de Europa tras una futura disolución del

Pacto de Varsovia; si bien es cierto que este compromiso no se llegó a plasmar en un tratado internacional ni otro documento jurídicamente vinculante, sino solo en conversaciones informales (Shifrinson, 2016; Sarotte, 2021; Savranskaya y Blanton, 2017).

Este diálogo reflejaba lo que había sido una de las reglas no escritas durante gran parte de la Guerra Fría: que las cuestiones estratégicas que afectaran al equilibrio de poder en Europa debían ser objeto de un diálogo entre ambas superpotencias, para evitar malentendidos o errores de percepción que pudieran tener efectos desestabilizadores, teniendo en cuenta que incluso un enfrentamiento limitado entre ellas podría escalar hasta una guerra nuclear. Pero lo que ni Washington ni Moscú preveían en 1990 era que solo un año más tarde la URSS habría dejado de existir, tras una fracasada intentona golpista que generó un vacío de poder, aprovechado por tres de las quince repúblicas soviéticas –Rusia, Ucrania y Bielorrusia– para declarar disuelto el Estado fundado en 1922.

El acercamiento de la OTAN hacia sus fronteras se convirtió, para la mayoría de las élites y la sociedad rusa, en el símbolo más doloroso de la irrelevancia internacional en la que había caído su país

Con el fin del imperio soviético, desapareció también la relación de igualdad que habían mantenido Washington y Moscú. En ese nuevo escenario, EEUU ya no se consideraba vinculado por las promesas que se le habían hecho a Gorbachov, dado que la nueva Rusia independiente era no solamente menor que su predecesora en cuanto al territorio, sino también considerablemente más débil. De una superpotencia capaz de competir con el bloque occidental, se había pasado a una gravísima crisis interna, como resultado de la "terapia de choque" con la que se había implantado el capitalismo; lo cual hacía incapaz a Moscú de aspirar de nuevo a ocupar una posición influyente, ni siquiera en su vecindario exsoviético. Este papel secundario de Rusia en el mundo unipolar de comienzos de los noventa se debió también a otros dos factores: el liderazgo de Yeltsin –quien no tuvo reparos en aceptar una inicial subordinación a Washington, a cambio del apoyo político y económico que necesitaba para mantenerse en el poder– y las expectativas exageradas de los sectores más occidentalistas, que creían que EEUU estaría finalmente dispuesto a compartir su liderazgo mundial con una Rusia democrática e integrada en Occidente (Taibo, 2017: 57-60; Tsygankov, 2016: 90-93).

El acercamiento de la OTAN hacia sus fronteras se convirtió, para la mayoría de las élites y la sociedad rusa, en el símbolo más doloroso de la irrelevancia internacional en la que había caído su país. Al calificar a la Alianza Atlántica como una de sus principales amenazas militares externas, junto con el intervencionismo estadounidense –definición que ha continuado siendo el *leitmotiv* de toda la doctrina estratégica rusa, hasta la actualidad–, no se estaba afirmando que se considerase posible un ataque occidental, sino algo de carácter mucho más emocional y subjetivo. Se trataba realmente de una crisis de

identidad, fruto de la disonancia entre el papel que históricamente había ocupado el país y su presente incapacidad para ser reconocido por las otras potencias mundiales. Más que una cuestión de seguridad militar, era un problema de "seguridad ontológica": la sucesiva integración de sus vecinos en la OTAN era incompatible con el mantenimiento por parte de Rusia de una identidad de gran potencia (Morales Hernández, 2018a).

Por otra parte, hay que recordar que la decisión de EEUU de impulsar a toda costa la ampliación de la alianza –cuya conveniencia, como declaró Clinton, ya no se discutía (Goldgeier, 1999)– se produjo no solo para satisfacer las legítimas demandas de los antiguos satélites de la URSS, que lógicamente deseaban quedar cuanto antes bajo el paraguas de seguridad occidental. El propósito era también consolidar su propia hegemonía dentro del sistema unipolar de la post-Guerra Fría, atribuyéndose la responsabilidad de mantener la estabilidad en la antigua zona de influencia rusa; y aprovechando una etapa de clara debilidad de Moscú, que no era capaz en aquel momento de impedirlo por la fuerza.

La OTAN, por tanto, no comenzó su ampliación para contener a una Rusia que ya representara una amenaza tangible, sino porque la debilidad de esta le ofrecía una oportunidad para ello, sin temor a exponerse a represalias. Pero, al hacerlo, acabaría reforzando unas tendencias no deseadas en la política exterior rusa: su objetivo de volver a ser una potencia capaz de emplear su poder para defender sus intereses, ya que de otra forma no esperaba que fueran tenidos en cuenta por Occidente. Esta profecía autocumplida ha servido a la alianza para justificar que su existencia sigue siendo necesaria tras el fin de la Guerra Fría (Sakwa, 2005: 4); aunque ella misma contribuyera –aunque fuera de forma no premeditada– a que Moscú abandonase esa posición inicial más dialogante, para emprender el rumbo de confrontación cuyos efectos más dramáticos estamos viviendo ahora.

Cuando en 1999 Putin es elegido por el entorno de Yeltsin como futuro sucesor, el encargo que recibe en cuanto a la política exterior es precisamente ese: completar la recuperación del estatus de gran potencia que ya se había producido en esos últimos años –por obra del ministro de Exteriores y después primer ministro Yevgeni Primakov–, con la ampliación de la OTAN como uno de los principales desafíos a los que hacer frente. Una OTAN que, además, acababa de emprender su primera operación "fuera de área" con el bombardeo de Yugoslavia, sin limitarse ya al papel de alianza defensiva para el que había sido creada; lo cual no dio lugar entonces a una ruptura completa con Occidente, pero terminó de reforzar unas percepciones de amenaza que ya estaban cada vez más arraigadas en Moscú (Averre, 2009).

La presidencia de Putin: del pragmatismo a la inflexibilidad

El antecedente de la guerra de Kosovo no impidió que Putin comenzara su presidencia con una actitud hacia EEUU que podría calificarse incluso de cordial (Taibo, 2017: 64), aunque estuviera realmente movida por un cálculo pragmático y basado en sus propios intereses. Para Rusia, los atentados del 11 de septiembre de 2001 le ofrecieron una oportunidad de cooperar con Washington en un ámbito de interés común: la lucha contra el terrorismo yihadista, comenzando por el derrocamiento de los talibanes afganos, a los que Moscú ya se estaba enfrentando desde años atrás. La "guerra contra el terror" proporcionaba una cobertura a Moscú para sus operaciones en Chechenia, mediante un entendimiento tácito con EEUU, que dejaba vía libre a cada parte para combatir el terrorismo con medios tan agresivos como estimara conveniente. Sin embargo, las diferencias tardarían poco en volver a resurgir: la deriva neoimperial de la administración Bush, a partir de la invasión de Irak en 2003, dejaba claro que el mundo multipolar anhelado por Rusia estaba muy lejos de los planes de EEUU

El mantenimiento de Rusia de una identidad de gran potencia era incompatible con el ingreso en la OTAN de los países de las exrepúblicas soviéticas

A pesar de ello, esa breve "luna de miel" con Bush sirve para explicar uno de los hechos más sorprendentes –y más relevantes para entender el conflicto actual– en la política exterior de Putin; un acontecimiento que se caracteriza no tanto por lo que ocurrió, sino por lo que *no* se produjo. Cuando, en la cumbre de la OTAN celebrada en Praga a finales de 2002, se invitó a ingresar en la organización a siete países de Europa Oriental, entre los que se encontraban Estonia, Letonia y Lituania, la respuesta de Rusia fue de una aceptación resignada, sin tratar de impedirles por la fuerza culminar su entrada en la alianza; una entrada que no se produciría hasta dos años después, periodo en el que –como ha sucedido ahora con Ucrania– no estaban aún cubiertos por la cláusula de defensa colectiva. Tal actitud de Rusia contrastaba con sus amenazas anteriores durante toda la década de los noventa, en la que había dejado claro que consideraba inaceptable cualquier ampliación de la OTAN hacia sus fronteras; pero muy especialmente si se trataba de antiguas repúblicas soviéticas, comenzando por las tres bálticas (Black, 2000).

Las causas de esta aceptación se encuentran, por una parte, en la experiencia de una cooperación profunda con Washington frente a la amenaza compartida del terrorismo, que Putin no deseaba entonces poner en riesgo; pero, por otra, también obedecían a las concesiones realizadas por la Alianza Atlántica, que permitieron al Kremlin presentar un resultado tangible ante su opinión pública. Unos meses antes de la cumbre de Praga de 2002, se celebró otra cumbre en Roma en la que se creaba el Consejo OTAN-Rusia, sucesor del anterior y poco operativo Consejo Conjunto Permanente establecido

por el Acta Fundacional OTAN-Rusia de 1997. Este nuevo organismo recogía una de las principales demandas de Moscú: que se le diera voz –aunque no voto– en las cuestiones de seguridad europea que afectasen a ambas partes, pudiendo participar en los debates y no solo escuchar una posición ya consensuada entre los miembros de la organización. Así, se reconocía simbólicamente la identidad de Rusia como una gran potencia cuyos intereses merecían ser escuchados, en un diálogo similar al que se había mantenido entre las dos superpotencias de la Guerra Fría.

Pero los casos de Ucrania y Georgia serían muy diferentes. En la cumbre de Bucarest de 2008, se prometió a ambos países que se convertirían en miembros de la OTAN, aunque sin concretar la fecha en la que se produciría su adhesión; una ambigüedad que se debía a la falta de consenso entre los aliados sobre la conveniencia real de admitirlos, y que probablemente sirvió como incentivo para que el Kremlin adoptara una posición mucho más agresiva. A diferencia de lo ocurrido seis años antes, el pasado clima de cooperación con Bush ya estaba muy deteriorado; a lo que se sumaba la abierta hostilidad de Putin hacia los líderes ucraniano y georgiano, Viktor Yushchenko y Mijeil Saakashvili, llegados al poder tras sendas "revoluciones de colores" que Moscú denunciaba como meras intervenciones encubiertas de EEUU en su periferia. Pocos meses después, en agosto, se produjo una breve guerra ruso-georgiana tras la cual Rusia reconoció la independencia de las regiones separatistas de Osetia del Sur y Abjasia, pero –en contraste con lo sucedido ahora en Ucrania– sin tratar de ocupar el país entero ni instalar en el poder a un gobierno afín.

La deriva hacia la guerra con Ucrania

Cuando se produjeron las primeras protestas en el *Maidan* o plaza de la Independencia de Kiev, en noviembre de 2013, nada hacía pensar que fueran a terminar convirtiéndose en una revolución que acabaría forzando la salida del poder del entonces presidente, Viktor Yanukovich, en febrero de 2014; ni tampoco que ese cambio político desataría un conflicto armado con Rusia, primero limitado al Donbás y ahora extendido al resto del país (Morales Hernández, 2014, 2018b; Ruiz-Ramas, 2016).

Aunque ahora parezca existir una conexión necesaria entre todas estas etapas, como una inevitable progresión ascendente dentro de un mismo conflicto, sería exagerado considerar que esta tragedia estaba escrita desde el principio. De hecho, lo más llamativo a la luz de los acontecimientos posteriores es lo tarde que se produce la respuesta militar rusa: Putin solo ordena la ocupación ilegal de Crimea cuando Yanukovich ya ha huido de Kiev y los revoluciona-

rios se han hecho con el poder, en lugar de haber desplegado sus tropas con anterioridad para evitar que cayera el presidente al que ellos apoyaban. Esto confirma, por un lado, la incapacidad de Moscú para prever la evolución de los acontecimientos; pero también que Putin ha sido cada vez más propenso a tomar decisiones impulsivas, asumiendo riesgos considerables sin pensar en las consecuencias (Treisman, 2016).

Que la primera medida que tomó Putin fuera asegurarse el control de Crimea, donde estaba situada su Flota del Mar Negro, era coherente con la prioridad otorgada a la OTAN como principal amenaza a su seguridad nacional: con ello, evitaba que su armada fuera desalojada de la base de Sebastopol y reemplazada por fuerzas navales occidentales. Sin embargo, extender esa intervención a Donetsk y Lugansk era una maniobra mucho más imprudente. A diferencia de lo que había sucedido con Osetia del Sur y Abjasia, no se trataba de entidades separatistas que llevasen años ejerciendo una independencia *de facto,* y que Rusia solamente tuviera que reconocer; sino de crear unas milicias armadas desde cero, aprovechando el descontento entre la población local hacia el cambio revolucionario que se había producido en Kiev. Además, al contrario que en Crimea, la población que se identificaba como étnicamente rusa o que apoyaba un alineamiento geopolítico con Moscú no era predominante en dichas regiones, cuya afinidad con Rusia era de tipo más bien cultural y lingüístico (Pop-Eleches y Robertson, 2014).

El giro proocidental de Ucrania a partir de 2014 representaba una "traición" para Rusia, comparable a la del colaboracionismo con Alemania durante la II Guerra Mundial

La decisión de apoyar un conflicto armado en el Donbás suponía, por tanto, una escalada mucho más arriesgada y con un impacto a largo plazo difícil de calcular. Pero, en todo caso, no respondía a una necesidad real de intervenir para proteger a la población, como argumentaba la propaganda del Kremlin: ni los grupos ultranacionalistas ucranianos eran mayoritarios en el gobierno surgido del Euromaidán, ni se estaba preparando un genocidio o limpieza étnica contra los habitantes de las regiones orientales. El objetivo de Moscú en ese momento era, indudablemente, debilitar a las autoridades de Kiev para impedirles estabilizar el país, de forma que no pudieran llevar a cabo su ingreso en la Alianza Atlántica. En cambio, la posibilidad de reconocer la independencia de las autoproclamadas "repúblicas populares" de Donetsk y Lugansk o ampliar el conflicto a otras regiones del este y sur del país fue descartada por el Kremlin, puesto que era innecesaria para sus propósitos y suponía asumir unos costes excesivos. ¿Qué cambió, entonces, a principios de 2022 para que Putin tomara unas decisiones que en los ocho años anteriores se había resistido a adoptar, e incluso fuera mucho más allá, emprendiendo una invasión a gran escala de toda Ucrania?

Los acontecimientos actuales solo pueden explicarse considerando otros factores que, nuevamente, responden más a cuestiones emocionales o subjetivas que a un cálculo racional de los intereses estratégicos de Rusia. Aunque Ucrania ya estuviera muy debilitada por la guerra del Donbás, y no tuviera perspectivas de ingresar en la OTAN a medio plazo, su gradual aproximación hacia Occidente —no solo en un sentido geopolítico, sino también económico y cultural— era percibida por Putin como un desafío a su poder. Pero, tal vez, el elemento más inaceptable para el Kremlin haya sido el rechazo explícito por parte ucraniana de la narrativa histórica heredada de la URSS, especialmente la glorificación de la victoria soviética contra el nazismo; optando, en cambio, por rehabilitar la memoria de las guerrillas nacionalistas que colaboraron en ciertos periodos con el invasor alemán (Filtenborg, 2021).

Así, pese a que fuera objetivamente falso que los gobiernos de Poroshenko o Zelenski estuvieran inspirados por una ideología de extrema derecha, o que los grupos que sí lo estaban —como el famoso Batallón Azov— representaran a una mayoría social, las continuas acusaciones de Putin en este sentido revelan algo más que una mera estratagia propagandística. Para él, el giro proocidental de Ucrania a partir de 2014 representaba una "traición" comparable a la del colaboracionismo con Alemania durante la II Guerra Mundial; esto se desprende, por ejemplo, del tono de su discurso del 21 de febrero de 2022, revelador de un estado emocional más dominado por sentimientos de ira y odio —negando, incluso, el derecho de Ucrania a existir como Estado independiente— que por una capacidad racional de análisis (President of Russia, 2022).

Sin embargo, el factor de la OTAN también seguía estando muy presente en la mente del presidente ruso: de hecho, una tercera parte de su largo discurso estaba dedicada a la amenaza que supondría la futura integración de Ucrania en la Alianza Atlántica. Putin acusaba a Occidente de estar desplegando sus tropas en el país bajo el pretexto de entrenar a las fuerzas armadas ucranianas, lo que para él equivaldría al establecimiento de bases militares extranjeras en el país vecino, con intenciones hostiles contra Rusia. De esta forma, la combinación de ambos elementos —el resentimiento acumulado entre los dirigentes rusos desde los años noventa por las sucesivas ampliaciones de la OTAN, y el desarrollado por Putin hacia Ucrania a partir de la revolución de 2014, que abría la puerta a la integración de esta en dicha organización— podría contribuir a explicar una decisión tan inesperada como la que se produjo a principios de 2022. Naturalmente, sin que esto fuera una justificación legítima, suficiente ni acertada, incluso desde la perspectiva de los intereses que venía defendiendo Rusia con anterioridad.

Otro factor que ha podido tener algún impacto es el de la no resolución del conflicto del Donbás, debido al fracaso de los sucesivos acuerdos de alto el fuego y la negativa de Kiev a negociar sobre la autonomía de dichas regiones. Para la mayoría de la opinión pública rusa, la supuesta necesidad de intervenir para "proteger a la población rusohablante" ha sido el principal argumento en favor de la guerra; muy por delante de otras ideas difundidas por la propaganda oficial, como la de que Ucrania tuviera que ser "desnazificada" (Levada-Tsentr, 2022). Es difícil saber si una implementación a tiempo de los acuerdos de paz de Minsk hubiera disuadido a Moscú de emprender una escalada del conflicto; aunque podría suponerse que, si Rusia hubiera tenido intenciones desde el principio de emprender una invasión completa del país, lo habría hecho en febrero-marzo de 2014, en lugar de utilizar el Donbás durante los ocho años posteriores para presionar a los sucesivos líderes ucranianos.

El papel más importante de los países europeos será, a largo plazo, ayudar a Ucrania en su reconstrucción una vez hayan terminado los combates

Finalmente, debemos considerar la posibilidad de que el estricto aislamiento al que se ha sometido Putin para evitar contagiarse de COVID-19 haya sido el detonante de los acontecimientos posteriores, aunque no la causa directa. En este sentido, se ha especulado con que en ese periodo haya podido estar expuesto a determinadas influencias ideológicas, que le hayan convencido para cambiar de rumbo en su estrategia hacia Ucrania. Sin embargo, hay que recordar que el pensamiento de Putin no está realmente guiado por ninguna corriente intelectual, sino por una utilización pragmática de distintos mensajes propagandísticos: la memoria de la II Guerra Mundial, la nostalgia de los imperios zarista y soviético o el conservadurismo social de la Iglesia Ortodoxa, entre otros.

Como señalan March (2018) o Laruelle (2022), el nacionalismo de Putin se inscribe en un discurso social muy amplio y heterogéneo, que no sigue a un autor o doctrina concretos. Tampoco es exacto afirmar que su política exterior es un reflejo del neoeurasianismo del filósofo Alexander Dugin, quien –pese a ser un personaje mediático muy popular entre la extrema derecha– no forma parte de la comunidad de expertos y think tanks que asesoran de forma directa a Putin (Morales Hernández, 2018c). Más que dejarse influir por los sectores ultranacionalistas rusos, ha sido el Kremlin el que ha tratado de apropiarse cada vez más de su discurso y utilizarlo para sus propios fines: por ejemplo, reclutando voluntarios en estos grupos para que se unieran a las milicias separatistas del Donbás.

Lo trágico es que esta deriva neoimperial no era inevitable, ni ha venido forzada por las circunstancias, sino que responde a una decisión personal de Putin, que incluso contradice la estrategia seguida en anteriores etapas de su presidencia. Como ya hemos señalado, Moscú había ido alternando entre una actitud relativamente dialo-

gante y que enfatizaba su pertenencia a una civilización europea común –cuando consideraba que podía beneficiarse de la cooperación con Occidente– y la reivindicación de una cultura rusa radicalmente distinta a la occidental, en momentos de empeoramiento en las relaciones con EEUU o la UE. Las acciones de Putin no han obedecido a un esquema ideológico mantenido de forma invariable, sino a un conjunto de ideas básicas desarrolladas a lo largo de su carrera, a partir de sus propias experiencias. Quizás su principal obsesión, agudizada con los años, haya sido el recuerdo traumático de los hundimientos de Alemania Oriental y de la URSS, que vivió en primera persona; lo cual parece haberle convencido de que la supervivencia del actual Estado ruso también se encuentra en peligro, asediada por múltiples enemigos interiores y exteriores.

En cualquier caso, no hay duda de que la pandemia puede haber contribuido a intensificar las tendencias irreflexivas que él y sus asesores ya venían mostrando con anterioridad, haciéndole más receptivo a los consejos de los partidarios de una escalada bélica, o a dejarse convencer por análisis excesivamente optimistas sobre la rapidez o facilidad con las que podía llevarse a cabo un cambio de régimen en Kiev. Teniendo en cuenta que esta opción había sido antes descartada por ellos mismos –puesto que no intentaron restaurar en el poder a Yanukovich en febrero de 2014, ni tampoco ordenaron una invasión total de Ucrania en los ocho años posteriores–, deberíamos preguntarnos qué nuevos datos les convencieron de que el escenario había cambiado a principios de 2022. Una decisión que ha demostrado ser un tremendo error, del que algunos de sus expertos –cuyas recomendaciones fueron ignoradas por el Kremlin– han estado alertando desde el inicio de la "operación especial" (Timofeev, 2022; Kortunov, 2022).

Conclusiones

Además de la enorme crisis humanitaria que está suponiendo esta guerra, el modo tan aparentemente irracional e imprudente en el que ha actuado Putin es un motivo adicional de preocupación de cara al futuro. Pese a que la campaña militar no se esté desarrollando de forma tan favorable para el Kremlin como podía preverse, debido tanto a la incompetencia de sus fuerzas armadas como al apoyo militar que están prestando a Ucrania muchos países occidentales, sería prematuro considerar que el conflicto vaya a terminar con la retirada unilateral de los agresores. Las posibilidades de una rendición incondicional de Rusia, o un relevo forzoso de su líder por alguien más favorable a la paz, no están respaldadas a día de hoy por ningún

indicio o evidencia tangible. De hecho, si Putin se enfrentase a un intento de apartarlo del poder o a una derrota masiva en el campo de batalla, es mucho más probable que optara por la "huida hacia adelante" que por retroceder a las posiciones de partida; por ejemplo, con un empleo limitado de armamento nuclear u otras acciones de similar gravedad.

¿Cuál es, entonces, el horizonte al que se enfrenta Ucrania? La cuestión de cuánto tiempo se debe continuar la lucha, o en qué momento sería preferible explorar la posibilidad de un alto el fuego negociado, corresponde ante todo al pueblo ucraniano y a sus dirigentes democráticamente elegidos. Desde luego, las masacres y abusos cometidos por las tropas invasoras han alimentado la espiral de violencia, incrementando el coste político de cualquier diálogo con Moscú. Tampoco hay certeza de que una hipotética renuncia de Zelenski a los territorios reclamados por Putin, así como a sus aspiraciones de ingresar en la OTAN, pudieran garantizar a largo plazo la seguridad del resto del país. No obstante, el coste de prolongar del conflicto hasta alcanzar una victoria total y sin concesiones –lo que implicaría no solo la liberación de las regiones invadidas en los últimos meses, sino también aquellas que el Estado ucraniano no controla desde 2014–, parece igualmente inasumible.

A largo plazo, el papel más importante de los demás países europeos será mantener nuestro apoyo a las personas refugiadas y ayudar en la reconstrucción económica y material, una vez hayan terminado los combates. La reconciliación entre ambas naciones será una tarea mucho más difícil, que solo podrá iniciarse cuando se haya producido un cambio de dirigentes en Moscú. Hasta que esto suceda, nuestras prioridades más urgentes deben ser necesariamente otras: ayudar al mayor número posible de ucranianos a sobrevivir a esta tragedia, sin prolongar la guerra más allá de lo imprescindible; pero evitando, al mismo tiempo, que la propia existencia de Ucrania como Estado soberano e independiente quede relegada a los libros de Historia.

Referencias bibliográficas

Averre, Derek (2009): "From Pristina to Tskhinvali: the legacy of Operation Allied Force in Russia's relations with the West", *International Affairs*, vol. 85, nº 3, pp. 575-591. https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2009.00815.x

Black, J. L. (2000): *Russia faces NATO expansion: bearing gifts or bearing arms?*, Lanham, Rowman & Littlefield.

Filtenborg, Emil (2021): "In Ukraine, Stepan Bandera's legacy becomes a political football... again", *Euronews*, 26 de marzo. https://www.euronews.com/my-europe/2021/03/19/in-ukraine-stepan-bandera-s-legacy-becomes-a-political-football-again

Goldgeier, James M. (1999): *Not whether but when: the U.S. decision to enlarge NATO*, Washington, Brookings Institution Press.

Laruelle, Marlene (2022): "The intellectual origins of Putin's invasion: there is no Rasputin in the modern Russian court", *UnHerd,* 16 de marzo. https://unherd.com/2022/03/the-brains-behind-the-russian-invasion/

Levada-Tsentr (2022): "Konflikt s Ukrainoy", *Levada-Tsentr*. https://www.levada.ru/2022/03/31/konflikt-s-ukrainoj/

Morales Hernández, Javier (2022): "Rusia ataca Ucrania: así empieza una guerra en el siglo XXI", *The Conversation*, 24 de febrero. https://theconversation.com/rusia-ataca-ucrania-asi-empieza-una-guerra-en-el-siglo-xxi-177894

Morales Hernández, Javier (2014): "Rusia y Europa entre la confrontación y la cooperación: el rearme ante el conflicto en Ucrania", en Manuela Mesa (coord.), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario 2014-2015*, Madrid, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), pp. 99-111.

Morales Hernández, Javier (2018a): "Seguridad ontológica y percepciones de amenaza: Rusia ante la ampliación de la OTAN", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 4, nº 2, pp. 1-15. https://doi.org/10.18847/1.8.1

Morales Hernández, Javier (2018b): "¿Una nueva Guerra Fría? La militarización del discurso entre Rusia y Occidente", en Manuela Mesa (coord.), *Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución. Anuario 2017-2018*, Madrid, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), pp. 141-151.

OHCHR (2022): "Conflict-related civilian casualties in Ukraine", United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, 27 de enero. https://ukraine.un.org/en/download/96187/168060

Pop-Eleches, Grigore y Graeme Robertson (2014): "Do Crimeans actually want to join Russia?", PONARS Eurasia Commentary, 9 de marzo. https://www.ponarseurasia.org/do-crimeans-actually-want-to-join-russia/

President of Russia (2022): "Address by the President of the Russian Federation", 21 de febrero. http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828

Ruiz-Ramas, Rubén (coord.) (2016): *Ucrania: de la Revolución del Maidán a la Guerra del Donbass*, Salamanca, Comunicación Social.

Sakwa, Richard (2005): *Frontline Ukraine: crisis in the borderlands*, Londres, I. B. Tauris.

Sarotte, Mary Elise (2021): *Not one inch: America, Russia, and the making of post-Cold War stalemate*, New Haven, Yale University Press.

Savranskaya, Svetlana y Tom Blanton (2017): "NATO expansion: what Gorbachev heard", National Security Archive, George Washington University. https://nsarchive.

gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early

Shifrinson, Joshua R. Itzkowitz (2016): "Deal or no deal? The end of the Cold War and the U.S. offer to limit NATO expansion", *International Security*, vol. 40, nº 4, pp. 7-44. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00236

Taibo, Carlos (2017): *La Rusia contemporánea y el mundo. Entre la rusofobia y la rusofilia*, Madrid, Los Libros de la Catarata.

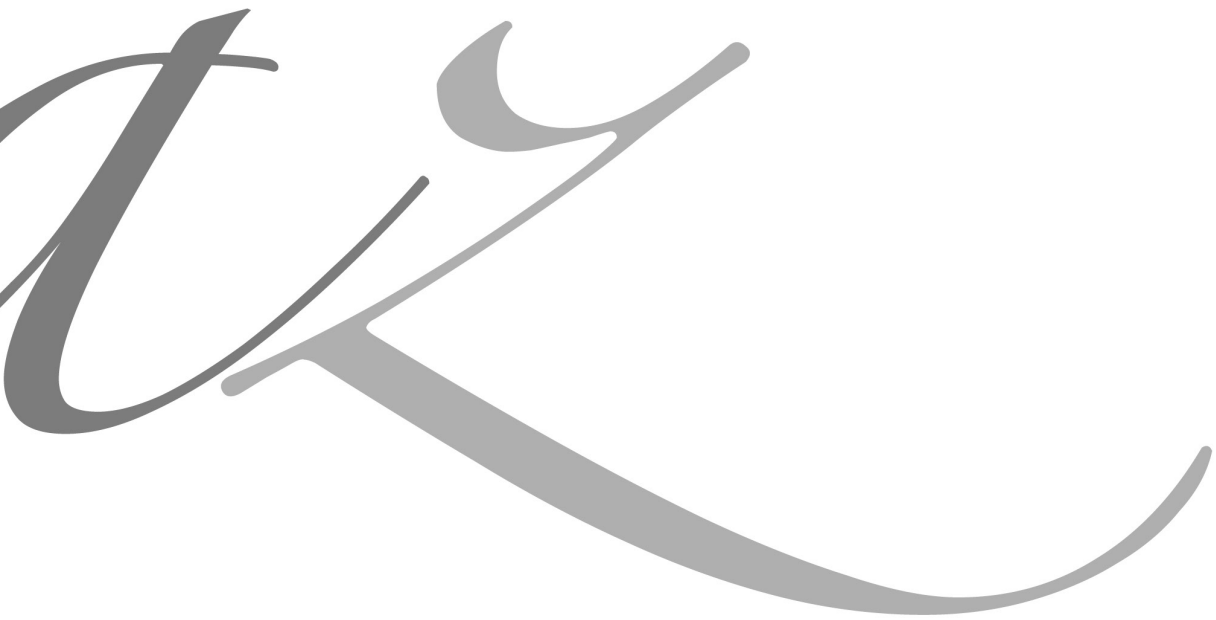
Treisman, Daniel (2016): "Why Putin took Crimea: the gambler in the Kremlin", *Foreign Affairs*, vol. 95, nº 3, pp. 47-54.

Tsygankov, Andrei P. (2016): *Russia's foreign policy: change and continuity in national identity*, 4ª ed., Lanham, Rowman & Littlefield.

China ante la guerra ruso-ucraniana

Xulio Ríos

Director de Observatorio de la Política China



Como no podía ser de otra forma, la onda expansiva de la invasión de Ucrania por parte de Rusia también llegó a China. De una parte, obligándola a posicionarse en una incómoda tesitura que involucra a dos países, uno agresor y otro agredido, con los que mantiene importantes relaciones diplomáticas; de otra, explicándose para hacer entender que su principio de no injerencia no representa un doble lenguaje que puede deteriorar aún más las relaciones con EEUU y los países occidentales que le urgen a tomar partido.

La crisis de Ucrania "no es algo que queramos ver", dijo Xi Jinping a Joe Biden en su cumbre virtual celebrada en marzo de 2022. Y China tiene sobradas razones para justificar dicha percepción. Culturalmente hostil a los enfrentamientos militares directos, aun reconociendo su proximidad estratégica al Kremlin y su rechazo de esa arrogancia estadounidense que le conmina a la genuflexión permanente, su agenda apunta en otra dirección. Para China, cuando las principales economías debieran estar centradas en la recuperación pos-pandémica, en la recomposición de las cadenas industrial y de suministro mundiales, esta guerra no puede ser más inoportuna y dañará las condiciones de vida de muchas personas en todo el mundo.

La posición oficial china ante la invasión rusa de Ucrania se podría resumir en lo siguiente: defensa clara de la soberanía e integridad territorial, comprensión de la ansiedad rusa ante el expansionismo militar de la OTAN y un hipotético ingreso de dicho país en la Alianza, y llamamiento a la moderación, a la búsqueda de una salida diplomática con implicación de la ONU.

Conciliar la comprensión con el agresor y la solidaridad con el agredido no es tarea fácil. China se remite a los principios de su política exterior, de los que no se apea (Joyaux, 1993; Ríos, 2005). La integridad territorial es un capítulo mayor que, al igual que la no injerencia en los asuntos internos, tiene bien presente su propia fragilidad en esta materia, tal como se puede apreciar en los conflictos en Tibet, Xinjiang, Hong Kong y, por supuesto, Taiwán (Gill, 2007). Y la defensa de una seguridad compartida parte del axioma lógico de que no puede establecerse de forma unilateral, premiando a unos a costa de otros. Al señalar esto, recuerda que la política de cerco establecida en Europa frente a Rusia guarda grandes similitudes con la que está trazando EEUU en su entorno inmediato mediante la promoción del AUKUS, el reflote del QUAD y el fortalecimiento de las alianzas anti-China de todo tipo en el Pacífico Occidental, entre otros.

Conciliar la comprensión con el agresor y la solidaridad con el agredido no es tarea fácil

Las relaciones de China con Rusia y Ucrania

Rusia y China no han esperado a la crisis actual para edificar una asociación más sólida (Xi, 2018). Las sanciones aplicadas a Rusia en 2014 por la anexión de Crimea, seguidas de las impuestas por Estados Unidos a China desde 2018 en el marco de su guerra comercial, han cimentado una relación que aboga por la búsqueda de una mayor autonomía económica y financiera frente a los países occidentales. Las dos áreas principales que ilustran el entendimiento entre ambos países son la energía y las finanzas.

En el primer caso, el acuerdo para crear el primer gasoducto que unirá los yacimientos de gas de Siberia con China se firmó unos meses después de la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014. El "Poder de Siberia" es un oleoducto de 8.000 km de longitud, de los cuales 3.000 km están en Rusia y 5.000 km en China, para dar servicio a tres zonas de población desde el norte del país hasta Shanghái. Entró parcialmente en funcionamiento en 2019 y suministra más de 10.000 millones de metros cúbicos de gas. Es mucho, pero sigue siendo poco comparado con los 136.000 millones de metros cúbicos que Gazprom exporta actualmente a Europa. Cuando el gasoducto llegue a Shanghái en 2024, las entregas podrían alcanzar los 38.000 millones de metros cúbicos.

Un segundo proyecto, el "Poder de Siberia 2", está en estudio. Esta vez se trataría de un gasoducto desde la parte occidental de Rusia a través de Mongolia. Permitiría a Gazprom sustituir las entregas a Asia o Europa en caso necesario, lo que no ocurre con el actual oleoducto. De confirmarse, no entraría en funcionamiento antes de 2030.

En el ámbito del petróleo, Rosneft firmó en febrero un acuerdo a largo plazo con la china CNPC para el suministro de 100 millones de toneladas de crudo durante 10 años, es decir, 10 millones de toneladas al año. Este acuerdo es significativo, pero de pequeño alcance en comparación con el nivel actual de las exportaciones de petróleo ruso, que fue de 230 millones de toneladas en 2021. El petróleo es también un mercado global mucho más diversificado que el del gas, y la asociación con China no es tan importante para Rusia.

En definitiva, la asociación energética ruso-china ofrece a Moscú un importante potencial de diversificación de sus exportaciones a medio plazo, pero no le da los medios para sustituir rápidamente a los clientes asiáticos por los europeos.

En lo financiero, la "desdolarización" de la economía rusa apareció como una necesidad al mismo tiempo que el cambio de estrategia sobre el gas, cuando el Kremlin tomó conciencia del peso de las sanciones financieras estadounidenses tras la invasión de Crimea. En China, también se percataron de ello en 2018, cuando Donald Trump dio alas a una amplia política de sanciones económicas y comerciales contra China.

Ya en 2014, los dos países firmaron un acuerdo de canje de 24.500 millones de dólares del banco central para facilitar las transacciones comerciales en yuanes o rublos. Firmado por tres años, este acuerdo se ha renovado periódicamente. Durante una visita de Xi Jinping a Rusia en junio de 2019, se firmó un nuevo acuerdo para sustituir el dólar en las liquidaciones internacionales entre ambos países y abandonar gradualmente el sistema SWIFT, que rige las transacciones de divisas y es utilizado por los principales bancos internacionales.

China estableció en 2015 el Sistema de Pagos Interbancarios Transfronterizos (CIPS), que gestiona las transacciones financieras internacionales en yuanes. Paralelamente, Rusia ha desarrollado el SFPS basado en el rublo, que gestiona algo más del 20% de las transacciones en divisas de Rusia en la actualidad, según el Instituto de Finanzas Internacionales. Pero muy pocos bancos europeos o estadounidenses están vinculados a ella. Por otra parte, los bancos chinos y rusos están conectados a estos dos sistemas de liquidación, que también están abiertos a terceros países que desean liberarse del dólar, especialmente Irán, que ya no tiene acceso al sistema SWIFT.

En 2013, el 90% de las transacciones comerciales entre China y Rusia estaban denominadas en dólares. En 2021, esta cifra se había reducido al 36,6%, según datos del Banco Central de Rusia y el Servicio Federal de Aduanas. Pero la principal moneda que ha sustituido al dólar es el euro, que actualmente representa el 47% de las liquidaciones de divisas entre ambos países. El binomio rublo-yuan no supera el 16% de las transacciones monetarias bilaterales. Si Occidente mantiene una línea común en materia de sanciones financieras, la capacidad del yuan y el rublo para sustituir a las actuales monedas de liquidación no es inmediata, sino que requerirá la renegociación de todos los contratos existentes con los socios extranjeros, que pueden no tener la flexibilidad o la voluntad de hacerlo.

En general, la cooperación financiera ruso-china está sentando las bases de un sistema financiero internacional menos dominado por el dólar. Pero, al igual que en el caso de la energía, se trata de un proyecto a medio y largo plazo que no permitirá a Rusia librarse de las sanciones financieras de Occidente.

China es el mayor socio comercial de Ucrania. Las relaciones son importantes en la agricultura y la minería

Por lo que respecta a Ucrania, sin ser comparables a los de Rusia, los vínculos con China no son insignificantes. China es el mayor socio comercial de Ucrania. El comercio bilateral alcanzó los 19.300 millones de dólares en 2021, según las estadísticas ucranianas, frente a los 146.000 millones del comercio ruso-chino. Las relaciones son importantes en la agricultura y la minería: el 30% de las importaciones chinas de cebada proceden de Ucrania y el 60% de las exportaciones ucranianas de mineral de hierro van a parar a China, que también exporta una amplia gama de productos manufacturados a Ucrania, según China Media Group. Además de ser Ucrania un "granero de Europa", entre 2015 y 2020 también fue el mayor proveedor de maíz de China. La porción de maíz ucraniano en las importaciones totales de China se mantuvo por encima del 60 por ciento durante ese período. El maíz de Ucrania generalmente sale desde Kiev, y se dirige a los puertos del este y sur de China. En 2020-2021, el 54 por ciento de la cebada ucraniana se exportó a China, lo que representa el 28 por ciento de las importaciones chinas de cebada.

Ucrania es uno de los socios europeos de las "Nuevas Rutas de la Seda" y es un importante centro logístico entre el continente europeo y China, con un enlace ferroviario recientemente inaugurado. Beijing esperaba aprovechar el acuerdo de libre comercio del país con la Unión Europea. Las grandes empresas chinas han invertido en telecomunicaciones (Huawei está muy presente en Ucrania), en agroalimentación con COFCO y en energías renovables con algunos grandes proyectos de energía eólica. Ahora, China tendrá que lidiar primero con la destrucción causada por la guerra, que interrumpirá todos los flujos logísticos, y luego querrá restablecer los vínculos

comerciales anteriores. Ucrania también dejará de ser la puerta de entrada al mercado europeo con la que contaban las empresas chinas. La forma en que Moscú tenga en cuenta los intereses chinos en Ucrania afectará a la cooperación entre ambos países.

La interpretación de la guerra por parte de China

Ya antes de la invasión, las autoridades chinas declararon su apoyo a las "preocupaciones razonables" de Moscú sobre Ucrania. Ese apoyo, sin embargo, no debiera entenderse como una luz verde a la guerra sino, sobre todo, como una desautorización de las políticas expansionistas de EEUU y la OTAN. En este sentido, el acercamiento entre los dos vecinos, se cimienta también en la reafirmación de sus visiones geoestratégicas (Cabestan, 2015).

En los últimos años, dejando atrás épocas convulsas (Feitjö, 1976), Moscú y Beijing han entrado en una auténtica luna de miel. Xi Jinping llama regularmente a Putin su "mejor amigo". Los dos han hablado unas 40 veces desde 2013, ya sea por videoconferencia o cara a cara. El presidente ruso fue el primer líder extranjero con el que Xi Jinping se reunió en persona desde que comenzó la pandemia de Covid-19.

No obstante, durante el encuentro entre Putin y Xi del 4 de febrero, antes de la inauguración de los Juegos Olímpicos de Invierno en Beijing, el líder chino evitó cuidadosamente ponerse del lado de Rusia sobre Ucrania. "China simpatiza y apoya las demandas de Moscú de poner fin a la ampliación de la OTAN, que ambos países consideran una ilustración de las alianzas de la Guerra Fría", decía la declaración conjunta chino-rusa tras las conversaciones. Pero esta declaración no menciona explícitamente a Ucrania, sino que se centra en la cooperación económica entre Rusia y China.

Poco después, el ministro de Asuntos Exteriores chino, Wang Yi, aclaró la posición de China: la integridad territorial es "una norma de las relaciones internacionales contenida en la Carta de la ONU. Esta es también la posición de principio de China. Y esto también se aplica a Ucrania", subrayó para la agencia oficial de noticias Xinhua.

Cabe recordar que China no reconoció la anexión de Crimea en 2014. Y reaccionó oficialmente al "reconocimiento por parte de Rusia de dos territorios separatistas" en Ucrania apelando al respeto de la Carta de las Naciones Unidas. Para Beijing, de haberse cumplido con los acuerdos de Minsk de 2015, no se habría llegado a esta situación.

Esta interpretación equidistante debía habilitar a China para mantener el contacto con todas las partes.

El impacto en las relaciones con Occidente

Dicha actitud explica también su abstención (al igual que grandes países como India) ante los pronunciamientos del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General de la ONU, instando la condena de la invasión rusa de Ucrania y en las que se pedía a Moscú que cesara inmediatamente su agresión y retirara sus tropas.

Unas horas antes de que comenzara la agresión a Ucrania, Estados Unidos acusaba a Moscú y Beijing de hacer causa común para crear un nuevo orden mundial "profundamente antiliberal". Sin embargo, el portavoz del Departamento de Estado, Ned Price, en una conferencia de prensa ordinaria, añadía inmediatamente que aun existía la posibilidad de que China hiciera uso de su influencia para hacer entrar en razón a Vladimir Putin.

En esta guerra, la mayor decepción china probablemente es la relativa a la Unión Europea, cuya diplomacia, considera, debiera haberse esforzado mucho más en evitar el conflicto

La decisión rusa de invadir Ucrania no está exenta de peligro político para Xi Jinping. La población rusa no está entusiasmada con el alcance del conflicto y los ucranianos tratarán de resistir esta agresión por todos los medios. No puede descartarse que a medio plazo pueda conllevar la propia caída de Vladimir Putin, especialmente cuando la sociedad rusa aprecie en mayor medida el sufrimiento derivado de las sanciones ya impuestas o por imponer por Occidente.

China no quiere encontrarse un día en la misma situación y convertirse en un Estado paria de la comunidad internacional. Tampoco quiere provocar un mayor deterioro de sus relaciones con Estados Unidos, que ya están en su punto más bajo en treinta años.

Aun así, cabe tener presente que su actitud es también compartida por no pocos países en la comunidad internacional, especialmente, naciones en desarrollo. De hecho, Beijing ha desarrollado una importante labor diplomática aunque se resista a liderar una mediación. Lo hace a partir de postulados propios: defensa de la soberanía e integridad territorial, rechazo de la guerra y las sanciones, diálogo y negociación como salida fundamental. Se trata de un ejercicio de independencia que también excluye elegir bando, a pesar de las presiones que le llegan, fundamentalmente, de Washington.

En esta guerra, la mayor decepción china probablemente es la relativa a la Unión Europea, cuya diplomacia, considera, debiera haberse esforzado mucho más en evitar el conflicto. En China, esta

UE es básicamente irreconocible y no necesariamente mejor cuando se embarca en un dogmatismo alternativo que abdica de su compromiso tradicional preferente con la búsqueda de salidas pacíficas. Ahora, Europa no solo padece directamente las consecuencias de esta guerra en forma de catástrofe humanitaria sino que al implicarse en ella con suministros militares e hipersanciones contra Moscú no hace otra cosa que profundizar la crisis y castigarse a sí misma. Por otra parte, el sueño de la "autonomía estratégica" se disipa de forma abrupta mostrándose más unida que nunca… a EEUU que, sin disparar un solo tiro, logra recuperar un liderazgo muy cuestionado tras sus fiascos exteriores de los últimos años, retirada de Afganistán incluida.

Para China, el entendimiento con la UE sigue siendo clave y, en la medida en que la disputa hegemónica se intensificará en los próximos años, solo es posible un diálogo moderador y constructivo si Bruselas piensa y actúa por sí misma, desempeñándose como un contrapeso estratégico de EEUU. En las semanas previas a la invasión, Xi Jinping multiplicó su diplomacia telefónica con los más importantes gerifaltes de la Unión alentando la moderación y un distanciamiento de la posición estadounidense. El fracaso fue absoluto, especialmente con el Berlín del socialdemócrata Scholz que dio carpetazo al Nord Stream 2 –como exigía Washington- y propició una auténtica involución militar, también aplaudida por los Verdes. Beijing aspiraba a relanzar el acuerdo sino-europeo en materia de inversiones aprobado in extremis en 2020 y pendiente de ratificación.

Los planes de China apuntan en otra dirección. Un buen ejemplo es el acuerdo al que llegó con París. Con el Elíseo muy dolido aún por la jugada de EEUU con Australia forzando la anulación de un contrato multimillonario de submarinos, China aceptaba, por ejemplo, formalizar una alianza para la gestión compartida de varios proyectos de infraestructura en terceros países por valor de 1,7 billones de dólares. Se trata de un gran paso en la dirección constructiva con Europa y que a China tanto le interesa. A EEUU, obsesionado con la pugna hegemónica, no tanto. Tocar a rebato ahora para un supuesto renacimiento occidental contra China y Rusia, metiendo los dos países en el mismo saco, solo contribuye a alentar dinámicas de bloques antagonistas y resucitar guerras frías trasnochadas. La UE debiera movilizarse para evitarlo.

En este marco, para China, hoy día, las relaciones con Estados Unidos y Europa son más importantes que las de Rusia. La preferencia contable, que es una exigencia estratégica ineludible, es contundente. Entre 2015 y 2020, la inversión china en Rusia al margen de los hidrocarburos cayó de casi 3.000 millones de dólares a solo 500 millones. Al mismo tiempo, y a pesar de un grave descenso debido

a la aprobación de leyes destinadas a frenarlas, en Europa siguen acercándose a los 10.000 millones de euros, es decir, 20 veces más.

Con Estados Unidos, donde las empresas chinas invirtieron 38.000 millones de dólares en 2020, la diferencia es aún más sustancial. Si nos fijamos en el comercio, punto fuerte indiscutible de China, las diferencias muestran, más allá de las apariencias, una irresistible atracción china por el mercado estadounidense. En 2021, el comercio entre Estados Unidos y China ascendió a casi 700.000 millones de dólares, mientras que el comercio con Rusia, a pesar de un rápido aumento desde 2020, se limita a 140.000 millones de dólares anuales, la mayor parte de los cuales consiste en importaciones chinas de gas y petróleo. El déficit para la Casa Blanca, por cierto, asciende a la mitad de aquella cifra.

Si la guerra se enquista y las sanciones avanzan y se profundizan, China tendrá que retratarse una y otra vez. Su premisa de partida es que las sanciones no son eficaces. Y, probablemente, su opción será estudiar caso por caso, con prudencia y evitando a la vez que se la vea como una comparsa incondicional de Moscú. Lo ha hecho ya, suspendiendo cautelarmente las actividades del BAII (Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras) en Rusia y Bielorrusia, o dejando en *stand by* algunos proyectos de sus grandes empresas estatales. Veremos cómo se maneja para esquivar la implementación de las sanciones financieras, si opta o no por acelerar los movimientos para promover una alternativa al sistema SWIFT o por significar aun más el papel del yuan en los pagos internacionales en detrimento del dólar y el euro.

Para China, hoy día, las relaciones con Estados Unidos y Europa son más importantes que las de Rusia

Consecuencias para Taiwán

La cuestión de Ucrania representa también un test para China de la determinación de EEUU para defender Taiwán. China observará atentamente esta crisis porque también puede aprender de Rusia ciertas tácticas que podrían inspirarle para conducirse en el problema de Taiwán, incluyendo los despliegues de fuerzas sobre el terreno. Para China y Rusia, la clave es mantener a distancia a EEUU de sus respectivas zonas de interés.

Sin duda, Ucrania y Taiwán son dos problemas diferentes, aunque alguna similitud si tienen. En un caso, el detonante ha sido la seguridad, en otro lo determinante es la soberanía, y la integridad territorial perfila a ambos. China dice que Taiwán es un problema "interno". EEUU, a pesar de que no deja de advertir que sobre Taiwán pende la misma amenaza de invasión que sobre Ucrania, adopta aquí un en-

foque matizado. El asesor de seguridad nacional de la Casa Blanca, Jake Sullivan, enfatizó ante el Club Económico de Washington que "la política estadounidense es garantizar a toda costa que no se produzca una invasión de la isla por parte del Ejército Popular de Liberación", algo que en Ucrania dejó prácticamente al albur de Vladimir Putin. En la misma línea, el líder de la minoría de la Cámara de Representantes, Kevin McCarthy, pidió que se acelere el suministro de armas a Taiwán. En lo que va de mandato, Biden ya les ha colocado el equivalente a casi mil millones de dólares. El ex asesor de seguridad nacional de EEUU, John Bolton, urgió el estacionamiento de tropas estadounidenses en Taiwán. Ese es el "ambiente"….

Lograr la reunificación entre el continente y la isla de Taiwán forma parte de la agenda política promovida por Beijing desde 1949 (Fravel, 2008; Ríos, 2021). De no ser por la guerra de Corea, es probable que se gestara por la vía militar. A diferencia de la etapa maoísta, en el denguismo pasó a primer plano la reunificación pacífica. Los capitales y las empresas taiwanesas fluyeron a raudales hacia el continente para implicarse en su desarrollo y a la vez obtener pingües beneficios. Aun hoy día, el comercio exterior de Taiwán no puede prescindir del mercado continental (más del 40 por ciento) a pesar de los llamamientos a una mayor diversificación a través de la llamada "Nueva Política hacia el Sur" que promueve la presidenta taiwanesa Tsai Ing-wen.

Esa estrategia de reunificación pacífica y oblicua, basada en una activa integración económica y social a ambos lados, vivió su momento más dulce entre 2008 y 2016, durante el mandato de Ma Ying-jeou. Este, que llegó a reunirse con Xi Jinping poco antes de su relevo, impulsó desde 2010 importantes acuerdos económicos. Y en lo político, el acercamiento fue igualmente significativo, con base en el entendimiento estratégico sellado por el PCCh y el KMT, los viejos rivales que se avenían a colaborar de nuevo para cortar el paso al independentismo. La "tregua diplomática" puso fin a la "diplomacia de chequera" que hacía bailar el número de aliados en función de los números reflejados en un determinado talón bancario…

Tan positiva atmosfera se afianzó con un dique legal: una ley continental, conocida como Antisecesión, estipulaba en 2005 la posibilidad del recurso a la fuerza en caso de que Taipéi decidiera avanzar hacia la soberanía de pleno derecho.

En 2014, las cosas en Kiev y Taipéi se torcieron casi al mismo tiempo. Cuando Victoria Nuland, adjunta a la Secretaría de Estado de EEUU para Europa, dijo aquello de "Que se joda la UE" mientras deshojaba la margarita de a quien situar al frente de los golpistas contra Viktor Yanukovich en Kiev, en Taiwán se gestaba una crisis muy próxima.

En este caso, los estudiantes protagonizaron el que se llamó "Movimiento Girasol" que puso fin a la senda de acercamiento a través del Estrecho liderada por Ma Ying-jeou.

Al asaltar y ocupar durante semanas el Parlamento y la sede del Gobierno, impidieron la firma de un acuerdo sobre el comercio de servicios que Ma pretendía aprobar; pero, sobre todo, dividió al gobernante KMT que en las elecciones locales llevadas a cabo ese mismo año cosechó una importante derrota, presagio de la que acontecería en las legislativas siguientes. Fue así como el soberanismo, representado por el Minjindang o PDP (Partido Democrático Progresista), con el impulso del Movimiento Girasol, llegó al poder en 2016.

La alternancia en Taipéi, sin el dramatismo "de color" de los acontecimientos de Kiev, se completó con un cambio significativo de la política de EEUU hacia China. Washington es aquí un actor no menos trascendental y bien conocedor de que Taiwán es uno de los problemas más delicados en la estabilidad china. En momentos en que la política de confrontación pasa a primer plano, Taiwán se convierte en el verdadero corazón de esa estrategia del Indo-Pacífico cuya premisa básica es la amenaza estructural que China supone para la hegemonía de EEUU. Y a medida que la isla se aleja de la unificación y en paralelo se ubica al abrigo de EEUU, este también se aleja de sus compromisos previos con Beijing.

La cuestión de Ucrania representa también un test para China de la determinación de EEUU para defender Taiwán

Si para China, Taiwán es un interés central en el que no puede transigir porque afecta a su soberanía e integridad territorial, axiomas que Washington dice defender a capa y espada en Ucrania, la actual política de EEUU no se orienta a calmar los ánimos sino, más bien, a sacar a China de sus casillas. Así, su discurso alienta la creencia del expansionismo chino y de su presencia militar. ¿En qué se basa? Reiteración de maniobras militares, denuncias de ataques cibernéticos, desinformación, etc. Pero hasta el momento, ninguno de los aviones que surcan los cielos próximos a Taiwán se ha adentrado siquiera en su espacio aéreo, tal como apuntó el general retirado taiwanés Chi Lin-liang.

Con la artillería rusa arreciando sobre la martirizada ciudad ucraniana de Mariúpol, visitaba la isla una delegación bipartita de seis legisladores estadounidenses. El republicano Lindsey Graham señaló que "vamos a empezar a hacer que China pague un precio mayor por lo que está haciendo en todo el mundo", aseguraba al *Taipei Times* el 16 de abril de 2022. El objetivo es, claramente, caldear las tensiones y no rebajarlas. Está por ver que EEUU incluya a Taiwán en su propuesta de "Marco Económico del Indo-Pacífico", pero la implicación en materia militar va en aumento en forma de capacitación y otras prestaciones. EEUU también busca fórmulas para incrementar la visi-

bilidad internacional de Taiwán como un país de facto independiente. Todo ello enerva a China y alejará una solución política.

Por su parte, la derecha europea, en los gobiernos y en las instituciones comunitarias, va sumándose paso a paso al discurso estadounidense, reiterando visitas o declaraciones en la misma línea con el argumento de la necesidad de "frenar la expansión del autoritarismo". Por no hablar de Japón, donde el ex primer ministro Shinzo Abe no deja de comparar a Taipéi con Kiev pidiendo a EEUU que "ayude a defender a Taiwán" y ponga fin a su "ambigüedad estratégica". Abe es partidario de estacionar armas nucleares estadounidenses en Japón para convertirlo en un actor regional más importante.

Pero no hay indicios de que se vaya a producir un cambio sustancial de política priorizando una hipotética solución militar. Las urgencias de China son otras. En mayo de 2020, el general retirado Qiao Liang, coautor del libro "*Unrestricted Warfare*" (Qiao&Wang, 2015), de importante difusión a nivel global, en unas declaraciones a la revista Bauhinia de Hong Kong, advertía sobre el hecho de que una invasión perjudicaría innecesariamente el objetivo de modernización del país. EEUU, sin embargo, azuza la posibilidad. Algunas autoridades militares le pusieron incluso fecha: 2027, cuando se celebre el centenario de la fundación del Ejército Rojo. Y mientras la "amenaza china" va tomando cuerpo en las mentes de unos y otros, sirve de excusa para fortalecer la hegemonía regional y global de EEUU con sus planes QUAD, AUKUS, etc.

Lo verdaderamente realista sería negociar con China con garantías y no embarcarse en una estrategia ilusoria que a EEUU puede interesar por su enfrentamiento estratégico con Beijing pero no a Taipéi, quien lleva todas las de perder. En el ejército taiwanés predomina esta percepción a la vista del desequilibrio operativo en el Estrecho y también en las fuerzas nacionalistas. EEUU, como dijo Ma Ying-jeou, vendería armas y a lo sumo proporcionarían inteligencia, pero nunca enviarían tropas. Si alguna similitud hay con Ucrania es que, en caso de guerra, los taiwaneses pondrían los muertos.

Este escenario crispado tiene, sin embargo, un alto valor político para el PDP en la medida en que le reporta apoyo electoral como le resta al KMT, lo cual conviene igualmente a Washington. Y este año se celebrarán elecciones locales el 28 de noviembre por lo que cabe esperar que este clima perdure.

El riesgo de una respuesta china de cierta contundencia –no necesariamente una invasión– también puede aumentar en función de la propia evolución interna en un año igualmente muy sensible por la celebración del XX Congreso del PCCh. No obstante, para China,

hoy por hoy, la alternativa más inteligente sigue siendo la paciencia activa, el atributo que mejor puede devolver la irritación a la Casa Blanca.

¿Una China mediadora?

En paralelo a la intensificación de la guerra en Ucrania, numerosas voces han apelado a una mediación china en el conflicto. Por lo general, esa petición se basa en el argumento de la proximidad de Beijing a Moscú y que, por tanto, sería quien mejor en condiciones está para influir en Vladimir Putin, haciéndole "entrar en razón". Lograr la paz en Ucrania sería para China, sin duda, un gran éxito diplomático que ayudaría a realzar y elevar su estatus internacional y mejorar su imagen. Esto nadie lo pone en duda. Pero precisamente esas mismas razones hacen improbable que alguien en particular se lo ponga fácil.

China por el momento no se ha comprometido a unirse o acoger ninguna conversación de paz

China ha rehuido la petición. Y puede que esto no sea una opción coyuntural sino de principio. En primer lugar, no está claro que Zhongnanhai tenga tanta influencia en el Kremlin. Es verdad que hay una "cuasi-alianza" basada en intereses mutuos pero cada cual perfila y tiene muy en cuenta los suyos propios. En segundo lugar, fijando su posición de partida ante el estallido de la guerra, la diplomacia china se ha movilizado desde el primer momento para apoyar los esfuerzos de pacificación ya sea a través de fórmulas bilaterales y multilaterales. En tercer lugar, Beijing se esfuerza por transmitir una imagen de neutralidad al dialogar con las principales partes –que no las únicas- del conflicto y poniéndose a disposición de la comunidad internacional para procurar una evolución de la guerra hacia el pronto retorno de la paz. Por el momento, no se ha comprometido a unirse o acoger ninguna conversación de paz.

¿Hay una solución china para esta crisis? Su idea de partida, la de desempeñar un papel constructivo, es calificada por muchos como "equilibrista". Las insistentes insinuaciones de que practica un doble juego, dando, en la práctica, todo el apoyo al Kremlin, tanto para paliar el impacto de las sanciones occidentales como para asegurar su victoria en la contienda, pretenden minar su credibilidad, generar contradicciones y afear su posición ante la opinión pública. Pero las potencias occidentales no pueden desempeñar ese papel, tal como reconoció el propio Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, justamente por ser parte activa. Si queremos de verdad que China tenga un papel mediador en esto debiéramos reforzar su posición y no debilitarla exigiéndole, por ejemplo, la adopción de un mensaje contundente contra Rusia en coherencia con su defensa de la integridad y la soberanía territorial.

En primera línea de este propósito de erosión de la posición china destaca, sin duda, el papel de EEUU. Washington presenta las "medias tintas" de Beijing, bendecidas por los menos, como un ejercicio de hipocresía, advirtiendo un día sí y otro también contra la cercanía auxiliadora de China a Rusia, a quien vilipendia por ser "poco crítica" con Moscú. Si la equidistancia puede ser una ventaja decisiva para mediar, la Casa Blanca trata de minarla constantemente con veladas acusaciones de si estaba al corriente de la invasión, si contribuye a propagar la desinformación rusa, etc.

No cabe esperar de China que secunde a pies juntillas las sanciones occidentales que considera "no basadas en el derecho internacional" a pesar de haber sido dispuestas por países que no dejan de acusarla de no respetar "el orden basado en (nuestras) reglas".

Igualmente, ha dejado en claro que EEUU debe respetar los derechos e intereses legítimos de China en el manejo de los lazos con Rusia. Beijing no solo no se va a coordinar con nadie para imponer sanciones a Rusia sino que tampoco va a quedar de brazos cruzados si las potencias occidentales pretenden pasarle factura por ello. Por tanto, China velará por sus intereses.

Responder a la inquietud europea por la guerra es un dato relevante para China en la medida en que ha dedicado muchos esfuerzos a hacer ver a Bruselas que no es de su interés un seguimiento ciego de las políticas de Washington. China considera que a Europa le conviene poner fin cuanto antes a la contienda, pero no tiene claro que a EEUU le interese lo mismo pues cuanto más se alargue el conflicto más se musculará las dependencias interatlánticas y podrán abrirse brechas en el entendimiento sino-ruso.

En la conversación mantenida el 15 de marzo con el ministro español Albares, su homólogo Wang Yi reiteró este parecer, invitando a la UE a poner de su parte para establecer un diálogo equitativo. China también "comprende" a la UE y está en disposición de llevar a cabo una política constructiva, dijo, que ponga fin a este drama.

China, por tanto, "no portará la bandera" para el diseño de una salida a la guerra en Ucrania. Tampoco se desentenderá, pero no secundará las exigencias de alineamiento con las tesis occidentales y apoyará los esfuerzos de unos y otros para lograr la paz, empujando en esa dirección, apelando a la desescalada y, sobre todo, urgiendo soluciones integrales e inclusivas para lograr una seguridad europea equilibrada y garantista para todos.

La guerra en Ucrania y el XX Congreso del PCCh

El XX Congreso del PCCh tendrá lugar en el otoño de 2022. A la importancia habitual de estos conclaves se suma, en este caso, el interés por la reiteración del mandato de Xi Jinping en un inusual tercer periodo. En los preparativos previos es inevitable el debate acerca de la posición de China sobre la guerra, especialmente habida cuenta que en el auge de las relaciones Beijing-Moscú, hay una impronta personal muy destacada de los líderes de ambos países y, en lo que viene al caso, de Xi Jinping.

La profundización de la relación entre Rusia y China en los últimos lustros es una de las características del mandato de Xi Jinping. Se trata de un giro estratégico de larga data, que podríamos remontar a 1989, con el reseteo de las relaciones a manos de Gorbachov y Deng Xiaoping. Desde entonces, han experimentado un fuerte pulo, acelerado en lo que llevamos de siglo XXI. La actitud de EEUU, a cada paso más confrontativa a medida que China mejora posiciones y que sus autoridades explicitan su rechazo de plano a cualquier propósito de pasar a formar parte de sus redes de dependencia, ha hecho el resto.

No cabe esperar de China que secunde las sanciones occidentales que considera "no basadas en el derecho internacional"

En la clausura de las sesiones parlamentarias anuales, el primer ministro Li Keqiang daba curso a un mensaje mucho más modulado, instando a la cooperación y a evitar un enfrentamiento con EEUU, enfatizando que las diferencias "pueden y deben superarse". Para Li, la principal prioridad de la política exterior china debiera ser recomponer la relación con EEUU. Y eso, a día de hoy, también pasa por Ucrania. La melodía conciliadora de Li daría a entender que la "alianza sin límites" con Rusia nunca debe ser impedimento para la concreción de alguna forma de coexistencia con EEUU.

La posición habitualmente expresada por el ministro de Exteriores Wang Yi o también por su inmediato superior, Yang Jiechi, es de clara y abierta oposición a EEUU y de rechazo de la influencia occidental, muy en línea con el presidente Xi. Por el contrario, la de Li Keqiang sugiere evitar el cara a cara con EEUU para así reducir el riesgo de represalias que puedan poner en peligro la consecución de los objetivos de desarrollo, de los que debe responder en primera instancia como principal responsable. De ahí, quizá, la obsesión por evitar un escenario que pueda desembocar en una grave ruptura con Occidente.

En esa misma línea cabe destacar el pronunciamiento del actual embajador chino en Washington, Qing Gang, apelando a la prudencia y a guardar cierta distancia, sugiriendo alejarse rotundamente de cualquier esquema que conduzca a una confrontación directa con la OTAN o la UE. Todo ello, entiéndase bien, sin alterar el discurso

formal de amistad con Rusia. En el centro de las preocupaciones, evitar que las relaciones con Occidente se deterioren aún más a causa de su posición ante la invasión rusa de Ucrania. El portavoz de la embajada china en Washington, Liu Pengyu, aseguró, por ejemplo, que China y EEUU "pueden y necesitan cooperar para poner fin al conflicto entre Rusia y Ucrania a pesar de sus diferentes enfoques".

A dicha diatriba en el aparato se ha sumado cierto debate interno que ha trascendido. Hu Wei, profesor del Instituto de Estudios Marxistas de la Escuela del Partido Comunista de Shanghái, presidente de la Asociación de Investigación de Políticas Públicas de Shanghái pero, sobre todo, vicepresidente del Centro de Investigación de Políticas Públicas del Consejo de Estado (del entorno del primer ministro Li), en un artículo publicado el 5 de marzo en el *US-China Perception Monitor* reveló que las operaciones contra Ucrania han generado una gran controversia en China, con partidarios y opositores (de la guerra) divididos en dos campos diametralmente opuestos".

Para Hu Wei, "esta operación militar es un error irreversible", enfatizando que "China no puede estar atada a Putin y debe cortar sus lazos cuanto antes" porque "hay pocas esperanzas de victoria y las sanciones occidentales han alcanzado un nivel sin precedentes". En consecuencia, Beijing debería desprenderse de esta carga lo antes posible y acercarse a las posiciones occidentales. Tales afirmaciones suponen un claro desentendimiento de la política seguida hasta ahora, conducida por el Ministerio de Relaciones Exteriores en línea con las instrucciones del propio presidente chino. Hu Wei cree que China debe evitar quedar aislada pues en ese caso, más temprano que tarde, deberá enfrentarse a las sanciones que le impondrían Estados Unidos, pero también la Unión Europea, Japón, Australia y otros países.

Persistir en la vía actual solo añadiría justificaciones para la política occidental de cerco y contención de China, algo en curso ya desde hace años, no solo a consecuencia de la guerra en Ucrania. Por el contrario, un giro en esta cuestión podría desarmar el objetivo de EEUU de ir a por sancionar a China y por enfrentarse a ella de forma coordinada con sus aliados en la región y en el mundo. Asimismo, de posicionarse más claramente, ganaría el aplauso de buena parte de la comunidad internacional y le permitiría mejorar la relación con Occidente, cuestión de importancia vital para moderar las tensiones….

En el contexto del XX Congreso del PCCh, estas visiones abren una profunda discusión que puede afectar no solo a la estrategia china a propósito de Rusia en la guerra y más allá, sino a la propia posición general de Xi, que internamente podría ser cuestionado en su infalibilidad de lograr estas divergencias cierto apoyo en el aparato del Partido.

¿Dos caras de la misma moneda o discrepancias sustanciales? Sabido es que Xi Jinping y Li Keqiang, si bien comparten aspectos sustanciales como la preservación de la hegemonía sistémica del PCCh, divergen en otros aspectos, especialmente en materia de modelo económico. Li, próximo a Hu Jintao y su vivero de la Liga de la Juventud, fue el principal promotor durante su mandato como viceprimer ministro (2008-2012) del documento "China 2030", elaborado en colaboración con el Banco Mundial. Su esencia era la apuesta por promover una nueva ola de reformas liberales con especial afectación a las empresas estatales, al papel del mercado y del sector privado, etc. La política seguida por el gobierno chino a partir de 2012 no ha sido esa, sino más bien la contraria, en línea con la reafirmación de los postulados marxistas de preferencia de Xi en el contexto de un rechazo más amplio de las influencias liberales occidentales.

En las dos sesiones, Li dejó entrever que el año próximo abandonará el cargo. Se ignora si dejará también el Comité Permanente del Buró Político, órgano clave donde, al no haber cumplido aún los 68 años de rigor, podría seguir de generalizarse la supresión del límite de los dos mandatos consecutivos. Si bien Xi Jinping opta a un tercer mandato presidencial a pesar de haber superado los 69 años, la polémica en torno a la estrategia a seguir en la guerra ruso-ucraniana (que revela también que no todo es tan monocorde internamente) puede acabar afectando al retrato final de la cúpula del poder chino a partir del próximo congreso.

No parece que China vaya a alinearse a ciegas con Moscú, pero tampoco secundará hipotéticas exigencias de EEUU para influir en la contención de Rusia

Conclusión

Aunque China suscriba una relación privilegiada con Rusia, y aunque la relación con EEUU siga deteriorándose inexorablemente, con reproches mutuos al alza, la prioridad para Beijing sigue siendo desarrollar su economía y cumplir con sus planes de modernización. A ese interés se supedita todo lo demás. Igualmente, si tenemos en cuenta la próxima celebración del XX Congreso del Partido Comunista, cabe imaginar que se lo pensará mucho antes de asumir riesgos que puedan suponer entrar en una dinámica de represalias por haberse involucrado en una hipotética moderación de los efectos de las sanciones contra Moscú. La estabilidad es la palabra de orden en China.

La invasión de Ucrania por parte de Rusia, sin alterar su discurso de amistad con Moscú, obliga a China a ejercitar una moderación activa que, por otra parte, puede permitirle incrementar su influencia y su respetabilidad entre los países africanos, asiáticos o latinoamericanos con quienes comparte un lenguaje y una visión común. Porque ese mundo, más allá del nuestro, también cuenta. Y para China, mucho.

Por otra parte, la crisis ucraniana, que ha engullido, por obra y gracia de Putin, las tímidas diferencias que habían surgido entre la UE y Estados Unidos, por ahora inflexibles frente a Rusia, recuerda a China donde están sus intereses básicos y quiénes son los socios indispensables para proseguir la senda de su modernización, que tanto esfuerzo le ha costado transitar. Aun así, si no parece que vaya a alinearse a ciegas con Moscú tampoco secundará hipotéticas exigencias de EEUU para influir en la contención de Rusia.

Referencias bibliográficas

Cabestan, J.P. (2015). *La Politique internationale de la Chine, entre intégration et volonté de puissance*, Paris : Presses de Sciences Po.

Feitjö, François (1976). *O conflito China-URSS*, Tomos I y II, Lisboa: Publicaçoes Europa-América.

Fravel T. (2008). *Strong Borders, Secure Nation, Cooperation and Conflict in China´s Territorial Disputes*. Princenton: Princeton University Press.

Gill B. (2007). *Rising Star, China´s New Security Diplomacy*. Washigton: The Brookings Institution.

Joyaux, François (1993). *La politique extérieure de la Chine Populaire*. París :Presses Universitaires de France.

Qiao, Liang, Wang Xiangsui (2015). *Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America*,.Medina University Press International,

Ríos, Xulio (ed.) (2005). *Política exterior de China. La diplomacia de una potencia emergente, Biblioteca de China Contemporánea*.Barcelona: Edicions Bellaterra.

Ríos, Xulio (2020). *Taiwán, una crisis en gestación*. Madrid: Editorial Popular.

Xi, Jinping (2018). *Crear juntos un futuro más hermoso para las relaciones entre China y Rusia, en La Gobernación y Administración de China*, Tomo II. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras.

Otras referencias:

Aider Poutine en Ukraine ? La Chine ambiguë face à la pression américaine, por Pierre-Antoine Donnet, en Asialyst, 19 de Marzo de 2022, accesible en : https://asialyst.com/fr/2022/03/19/aider-poutine-russie-ukraine-chine-ambigue-face-pression-americaine/

Moscú y Beiging firman un acuerdo energético de 85 billones de dólares, en Asianews.it, 23 de Octubre de 2013, accesible en: https://www.asianews.it/noticias-es/Mosc%C3%BA-y-Beiging-firman-un-acuerdo-energ%C3%A9tico-de-85-billones-de-d%C3%B3lares-29348.html

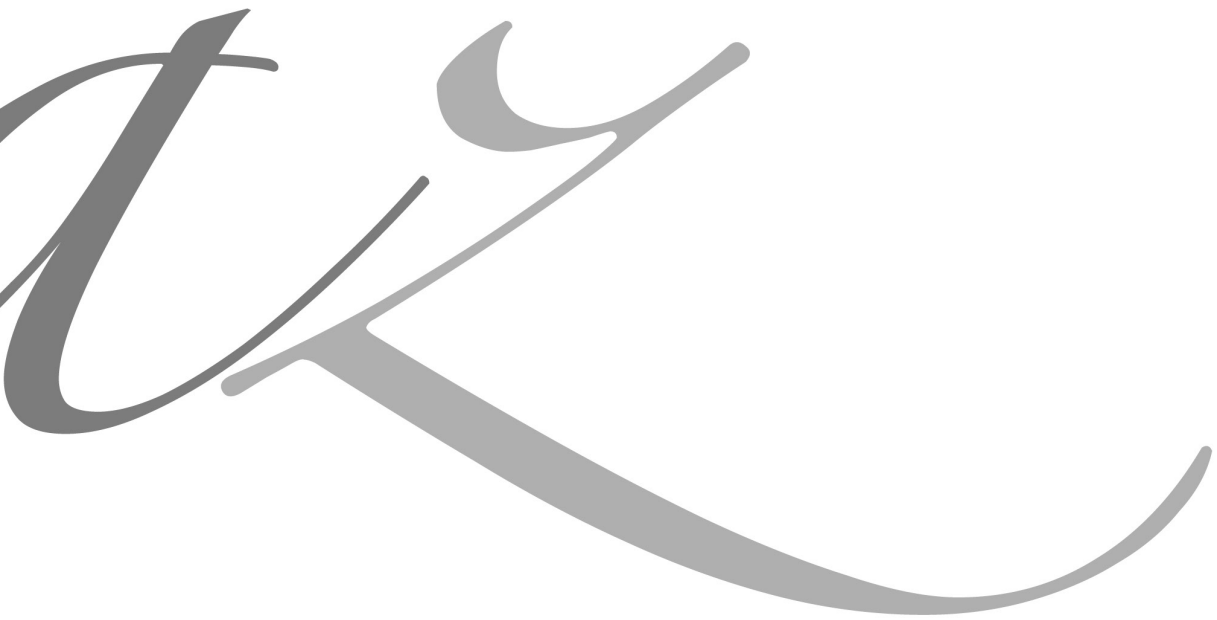
Declaración Conjunta China-Rusia del 4 de Febrero de 2022, accesible en http://en.kremlin.ru/supplement/5770

Hu Wei, Possible Outcomes of the Russo-Ukrainian War and China's Choice, en US-China Perception Monitor, 12 de Marzo de 2022, accesible en: https://uscnpm.org/2022/03/12/hu-wei-russia-ukraine-war-china-choice/

La tensión entre Marruecos y Argelia: una histórica rivalidad atizada por el Sáhara Occidental y la 'guerra del gas'

Rosa Meneses

Periodista de El Mundo especializada en Oriente Medio y el Magreb



El conflicto del Sáhara Occidental, que llevaba décadas *dormido*, ha dado muestras en los últimos meses de que un problema de descolonización sin resolver puede tener un gran potencial de desestabilización regional. El contencioso experimenta radicales giros desde finales de 2020 que han terminado por implicar cambios en la política de España, la antigua potencia administradora del territorio. Las nuevas realidades políticas que se están creando a raíz de la reconfiguración de la postura de Estados Unidos, primero, y de otros países europeos, después, en torno al conflicto han atizado las tensiones entre Marruecos y Argelia, potencias que rivalizan históricamente por la hegemonía regional. Como nueva arma arrojadiza ha entrado en juego el estratégico suministro del gas argelino, que con la guerra de Ucrania a las puertas de Europa y la crisis energética que se ha generado a raíz de la dependencia del gas ruso, ha tomado una importancia todavía mayor.

El espaldarazo de Trump

El rompecabezas inacabado del Sáhara Occidental está reconfigurándose desde el 13 de noviembre de 2020. En aquellas fechas, cuando las negociaciones de paz habían quedado enquistadas hacía años, el conflicto armado se reactivó, agitando el espectro de una nueva contienda bélica con consecuencias regionales, ya que podría implicar a Marruecos y a Argelia, competidores por tener un papel predominante en el continente africano. Aquel día, tropas marroquíes realizaron una intervención en Guerguerat, enclave situado en el extremo sur del Sáhara y considerado zona desmilitarizada. El Frente Polisario reaccionó declarando nulo, al día siguiente, el acuerdo de alto el fuego firmado con Marruecos en 1991 y se reactivó así la guerra entre el grupo independentista saharaui y Marruecos. Los combates continúan a día de hoy y, aunque se desarrollan a baja intensidad, existe el riesgo no descartable de que cualquier operación mayor que entrañe un elevado número de muertos o graves consecuencias estratégico-políticas dé lugar a una escalada de dimensiones regionales.

La decisión unilateral tomada por Trump contradecía las resoluciones de Naciones Unidas y venía a trastocar la geopolítica magrebí

Una vez que los tambores de guerra ya se habían puesto en marcha, el 10 de diciembre de 2020, un tuit del entonces presidente de EEUU Donald Trump rompió con el poco consenso político internacional que existía en torno al conflicto al reconocer la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental a cambio del establecimiento de relaciones diplomáticas entre Marruecos e Israel. En su mensaje, el presidente republicano afirmaba que "la propuesta de autonomía seria, creíble y realista de Marruecos es la única base para una solución justa y duradera por una paz y prosperidad perdurables".

La decisión unilateral tomada por Trump contradecía las resoluciones de Naciones Unidas y venía a trastocar la geopolítica magrebí. Visto con perspectiva, el anuncio de Trump fue el verdadero elemento disruptivo en el conflicto del Sáhara Occidental y por extensión en la tensión latente entre Marruecos y Argelia, ya que dio un espaldarazo sin precedentes a Rabat y prendió fuego a la vieja mecha de su rivalidad con Argel. A partir de ahí, todos los acontecimientos -unido al hecho de que el Acuerdo de 1991 ya era papel mojado- se han ido desencadenando para empeorar la situación. Una de las consecuencias de ello es que Rabat y Argel rompieron relaciones diplomáticas en el verano de 2021 y en octubre de ese año, Argelia anunció el cierre del gasoducto que pasa por Marruecos y que también proveía de gas a la Península Ibérica.

Candado al gasoducto GME

Así es como la onda expansiva de la crisis entre Marruecos y Argelia alcanzó a Europa y, en especial, a España, poniendo en peligro su seguridad energética. El Gasoducto Magreb-Europa (GME) partía del yacimiento de gas natural de Hassi R'mel, en el Sáhara argelino, y transcurría por Marruecos para conectar con la Península a través del Estrecho de Gibraltar. Argelia echó la llave de esta 'superautopista' gasística el 31 de octubre de 2021 con el anuncio previo del presidente, Abdelmayid Tebune: "España ya no será aprovisionada de gas vía el GME. No tenemos necesidad de ese gasoducto". El conducto, que se inauguró en 1996 , era una de las pocas vías de comunicación y colaboración entre Argel y Rabat que quedaban activas, ya que ambos países mantienen sus fronteras terrestres cerradas desde 1994. El GME era una *excepción*, e incluso había logrado mantener sus grifos abiertos hasta en los peores tiempos del llamado ‹decenio rojo›, la década de la sangrienta guerra civil argelina.

A través del GME Argelia llevaba un cuarto de siglo haciendo llegar la mitad de sus exportaciones en hidrocarburos a España y Portugal a través de una ruta de bajo coste. A cambio, Rabat recibía casi 1.000 millones de metros cúbicos de gas natural al año (el 97% de sus necesidades): la mitad, como pago en especie y la otra mitad, a un precio preferente. La inutilización de la cañería supone un gran perjuicio para Marruecos, pero también amenaza la seguridad energética de España, pese a los esfuerzos de Argel en aquellos días para tranquilizar a Madrid con declaraciones sobre cómo el suministro quedaba asegurado por vía marítima, a través de buques metaneros. Además, Argelia envía su gas a España por medio de un segundo tubo: la conducción submarina Medgaz, que conecta con Almería y funciona desde 2011. En estas circunstancias, parecía que lo más lógico era que España recalibrara sus relaciones para adaptarse al nuevo escenario en su orilla sur.

Pero la situación siguió complicándose con más encono entre Marruecos y Argelia. En medio de los cruces de acusaciones, el Estado petrolero dio otro paso: cerrar su espacio aéreo a los aviones procedentes del reino alauí y avisar de que "no se descartaban medidas adicionales". Era el último episodio en una histórica rivalidad entre los dos países que data de los años 60. El contexto del desequilibrio geopolítico provocado por Donald Trump con su tuit, la efervescencia social en la que está inmerso el Magreb, en medio de la crisis económica agravada por el impacto de la pandemia entre 2020 y 2021 y por el escenario de crisis alimentaria que se abre en la región debido a la guerra de Ucrania en 2022, unido a la inestabilidad que se palpa sobre todo en Argelia una década después del estallido popular de las llamadas Primaveras Árabes, cuyos estertores se vivieron en 2019, son más gasolina en el fuego que alimentan la inquina entre Marruecos y Argelia.

Historias paralelas, regímenes antagónicos

Desde sus independencias, ambos países se erigieron en pilares del Magreb, pero sus regímenes diversos y antagónicos no ayudaban a la cooperación. Marruecos exhibía orgulloso una monarquía conservadora y tradicionalista que se apoyaba en la religión como razón de ser. Argelia alzaba la bandera de una república populista apuntalada en el Ejército. Cada uno era nacionalista, pero a su manera. Los dos Estados eran herencia del colonialismo francés, pero llegados a la independencia de manera muy diferente y, en el caso de Argelia, muy dramática y violenta.

En esa dinámica de confrontación se enmarcan episodios anteriores de ruptura de relaciones diplomáticas, empezando por 1976, a iniciativa de Marruecos, poco después de que Argelia reconociese a la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), autoproclamada por el Frente Polisario tras la ocupación marroquí de la ex colonia española. En los años 80, hay un intento de acercamiento que se escenifica con el encuentro en la frontera, el 26 de febrero de 1983, entre Hasan II y Chadli Benyedid, para acordar restablecer poco después la circulación fronteriza entre ambos países. Pero no es hasta 1988 cuando se anuncia la recuperación de las relaciones bilaterales y se reabre la frontera oficialmente. El 7 de junio de ese año, el monarca alauí visita Argel por primera vez en 15 años. Al año siguiente, el presidente Benyadid le devuelve la visita y ambos firman un acuerdo para proyectar un gasoducto que vehiculara la energía argelina a través de Marruecos hacia España, el hoy malogrado GME. Era una época con vientos de esperanza que llegaban de Europa, donde los vecinos inmediatos de la orilla norte, España y Portugal, se acababan de incorporar (en 1986) a la Unión Europea. Pero en 1994, un ataque terrorista en el que murieron dos turistas españoles corta en seco la relación y las fronteras quedan cerradas, hasta hoy.

Las relaciones también se enrarecen fruto de la desconfianza que genera el malestar de las poblaciones en toda la región a partir de 2011, con el inicio de las revoluciones árabes

En otro nivel, el social, las relaciones también se enrarecen fruto de la desconfianza que genera el malestar de las poblaciones en toda la región a partir de 2011, con el inicio de las revoluciones árabes. Aunque Argelia y Marruecos pasaron de puntillas por la primera oleada, Marruecos logró contener, a base de una dura represión, el descontento en el Rif entre 2016 y 2017 y no así logró el Estado petrolero salvarse de la ola revolucionaria que se desató a partir del 2019 y que logró echar abajo el régimen del presidente Abdelaziz Buteflika aunque el sistema logró sobrevivir gracias en parte a la pandemia, a la represión y a su resiliencia.

Enrocados en sus propios discursos nacionalistas y de búsqueda de un enemigo exterior, los vecinos han ido enconándose más y más

con amenazas, acusaciones recíprocas y gestos hostiles. Como culmen, la fiebre tuitera de Trump, la reactivación del conflicto del Sáhara Occidental y la entrada en juego de sendas crisis diplomáticas con España.

Nuevos focos de tensión: la crisis diplomática Marruecos-España

Volvamos a finales de 2020. Con el apoyo de EEUU, Marruecos decidió subir la tensión con los países clave de la Unión Europea, para reclamarles un posicionamiento en la línea de Trump. Francia enseguida reiteró su postura tradicional a favor de la tesis marroquí, aunque eludió la palabra "soberanía", pero otros países evitaron hacerlo y así surgieron graves crisis diplomáticas con España y con Alemania.

Lejos de responder a la demanda de Rabat y de alinearse con la declaración de Trump, Alemania quiso convocar una reunión en Naciones Unidas para tratar el tema. Ello le valió la ira de Marruecos, que retiró a su representante diplomático en Berlín y se enzarzó en un rifirrafe bilateral. El cambio de Gobierno germano propició que el 16 de febrero de 2022, Marruecos y Alemania enterraran su disputa diplomática tras una carta del nuevo canciller, Olaf Scholz, e iniciaran "un nuevo diálogo para superar sus malentendidos".
Más profunda y enconada fue la crisis que Rabat desencadenó con España, entre las presiones de fondo para forzar un cambio de posición en Madrid. A finales de abril de 2021, la acogida en España del líder del Frente Polisario, Brahim Ghali, para recibir tratamiento hospitalario, fue la excusa perfecta para escenificar una airada ruptura por parte de Rabat, que retiró a su embajadora en Madrid e impuso restricciones a los viajes desde España. Profundizando en la presión, Rabat no dudó en utilizar la *bomba demográfica* -que ya había lanzado en la crisis de Arguineguín, a donde sólo el anterior noviembre llegaron 8.000 migrantes- y propició semanas después una entrada masiva de inmigrantes en Ceuta -más de 10.000-. Incidentes similares de entradas masivas se repetirían en Melilla en marzo de 2022.

Días después de los incidentes de Melilla, el 18 de marzo, la casa real marroquí filtró a la prensa local una carta del presidente Pedro Sánchez enviada al rey, Mohamed VI. El texto suponía un giro histórico en la política de España sobre el conflicto del Sáhara Occidental, al señalar que "España considera la iniciativa marroquí de autonomía como la base más seria, realista y creíble para la resolución del diferendo». El posicionamiento cambiaba la postura que había mantenido históricamente Madrid, hasta entonces alineado siempre con

las resoluciones de Naciones Unidas en la búsqueda de una solución al contencioso alrededor de un territorio pendiente de descolonización en un ejercicio de 'neutralidad' que ha tratado siempre de evitar apoyar a Marruecos o al Frente Polisario, las dos partes enfrentadas por reclamar su soberanía.

En su misiva, Sánchez reconocía "la importancia de la cuestión del Sáhara para Marruecos" y llegaba a destacar "los esfuerzos serios y creíbles" del reino alauí "en el marco de Naciones Unidas para encontrar una solución mutuamente aceptable". De la lectura profunda del texto se interpreta que España abandona el reconocimiento del derecho a la autodeterminación del pueblo saharaui, tal y como establecen las resoluciones de la ONU. Por el contrario, Sánchez reconocía 'de facto' la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental, al endosar como única base válida su plan para convertir el territorio en una autonomía bajo bandera marroquí. Moncloa calcaba así las palabras de Trump, al declarar la propuesta de autonomía de Marruecos no como "una" base seria, sino como "la" más seria.

El posicionamiento de España con el conflicto del Sáhara Occidental había estado alineado con la resoluciones de Naciones Unidas

El presidente y el ministro de Exteriores, José Manuel Albares, defendieron esos días -en sus declaraciones y en sendas comparecencias ante el Congreso y el Senado- que la carta era el culmen de una serie de negociaciones para zanjar la crisis diplomática e iniciar "una nueva etapa" en las relaciones bilaterales basada "en el respeto mutuo, el cumplimiento de los acuerdos , la ausencia de acciones unilaterales y la transparencia y comunicación permanente". La nueva fase, añadía la misiva, se desarrollaría "tal y como indican los comunicados del Gobierno de Marruecos, en una hoja de ruta clara y ambiciosa (...) para garantizar la estabilidad, la soberanía, la integridad territorial y la prosperidad de nuestros dos países".

Marruecos se mostró satisfecho y manifestó que el mensaje de Sánchez "permite prever una hoja de ruta clara y ambiciosa para inscribir de forma duradera" la relación bilateral. Como resultado inmediato, el Gobierno marroquí envió de vuelta a la embajadora, tras 10 meses de ausencia, y anunció sendas visitas a Rabat. Finalmente, el 7 de abril de 2022, el presidente Sánchez y el rey Mohamed VI sellaron esa 'paz' en el palacio real, en un ceremonial que incluyó una invitación para celebrar el *iftar* (cena de ruptura del ayuno del ramadán). Pero detrás de tan espectacular puesta en escena, sobre el papel se reveló pronto las escasas garantías que Marruecos ofrecía a España a cambio de tan suculento regalo.

Las consecuencias de este giro de 180 grados se dejaron ver muy pronto. Argelia, principal sostén del Frente Polisario, tardó un día en retirar a su embajador en Madrid y en los sucesivos, anunció la revisión de todos los acuerdos bilaterales con España, además de un

incremento en los precios del gas que provee a la Península -del que dependemos en un 60%-. En plena crisis desatada por la guerra de Ucrania y ante una escalada de los precios de la energía, el momento escogido para *arreglar* la crisis con Marruecos no parecía el más propicio.

El Frente Polisario, por su parte, reaccionó inmediatamente a este cambio en la postura del Gobierno español: "España sucumbe ante el chantaje y la política del miedo utilizada por Marruecos. Es una posición que no se corresponde con la responsabilidad política y jurídica de España y que condicionará su papel en la resolución del conflicto". Finalmente, el 10 de abril, casi un año después de que su líder fuera acogido en España por razones humanitarias, el Frente Polisario anunció la suspensión de los contactos con el Gobierno socialista.

Los movimientos de España, Marruecos, Argelia y del Frente Polisario no hacen sino poner más difícil la labor del enviado especial de la ONU, Staffan de Mistura, designado en octubre de 2021 tras dos años con el puesto vacante por la imposibilidad de acordar un candidato del gusto de las partes. La ronda de contactos iniciada por De Mistura poco después de su nombramiento, se ha visto prematuramente perturbada por las sacudidas políticas en el tablero del conflicto.

Un orden regional en recomposición

El cambio radical de posición de España llegó con Europa inmersa en una guerra tras la invasión rusa de Ucrania a finales de febrero. Este conflicto ha impactado el corazón del orden mundial construido tras la II Guerra Mundial, ha puesto en cuestión el suministro de gas ruso del que era dependiente Europa central y del este y ha activado la negociación de canales alternativos de abastecimiento a Europa desde Estados como Argelia, para los que España es un país clave de paso. Esto ha dado relevancia al país rico en hidrocarburos, lo que ha extremado el recelo de Marruecos, hasta ahora uno de los socios preferentes de la Unión Europea en el norte de África.

Pero en el Magreb y el Sahel, la reconfiguración ya estaba en marcha desde la mencionada disruptiva declaración unilateral de Trump. Ahora se aceleraba debido al debilitamiento de una Rusia en guerra, aislada por las demás potencias en la escena internacional, lo que le hace más difícil sostener sus esfuerzos bélicos en Libia y su apoyo militar a Argelia. A eso se añade las dificultades de otra potencia exterior en la región, Francia, que se encuentra en pleno proceso de retirada en el Sahel, donde Rusia había ido ganando terreno antes

de embarcarse en el conflicto en Ucrania. El norte de África está en plena ebullición desde finales de 2020 y en este escenario cambiante hay que contextualizar el reposicionamiento internacional en torno al Sáhara Occidental.

El Sáhara Occidental está considerada la última colonia de África, pero es también un conflicto que se desarrolló en esferas de influencia de la Guerra Fría y la política de bloques en la región. En este contexto, el orden que emergió tras el desmoronamiento de la URSS, se está poniendo a prueba en el Magreb con la ruptura del *statu quo* que estableció el Acuerdo de alto el fuego de 1991 y que no sólo quedó roto en noviembre de 2020 sino que está claro que ha sido ya sobrepasado.

Estados Unidos sigue siendo un país influyente en la región, donde tiene en Marruecos a uno de sus mayores aliados. Washington siempre ha apoyado las tesis marroquíes en su búsqueda por hacerse con el control el Sáhara Occidental. Durante la Guerra Fría, EEUU se opuso a la independencia de los saharauis, alegando que su Estado quedaría en la órbita de la Unión Soviética en la región. Terminado el conflicto de bloques, a principios de este siglo Marruecos se convirtió en el mayor colaborador regional para lo que durante la Administración Bush se llamó la *guerra contra el terror*. La alianza ha logrado mantener renovada su fortaleza tras la declaración de Trump, revalidada implícitamente por su sucesor, el demócrata Joe Biden.

Estados Unidos sigue siendo un país influyente en la región, donde tiene en Marruecos a uno de sus mayores aliados

Y ésta trajo de la mano a otro actor que ha irrumpido con fuerza en este corto tiempo. El reconocimiento de la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental tenía una contrapartida para Rabat: restablecer los contactos diplomáticos con Israel y firmar los llamados Acuerdos de Abraham. La entrada de Israel en el Magreb ha tenido una consecuencia inesperada: ha espoleado el enfrentamiento entre Marruecos y Argelia. Durante su primeva visita a Rabat, en agosto de 2021, para sellar las relaciones bilaterales, el ministro de Exteriores israelí, Yair Lapid, expresó su preocupación por "el papel de Argelia en la región, que se ha acercado a Irán". Argel consideró la declaración de Lapid una "amenaza velada", y una serie de reacciones en cadena acabaron provocando que la república petrolera rompiera relaciones diplomáticas con Rabat ese mismo verano. Pero en este reequilibrio de fuerzas regionales, Marruecos tiene en Israel no sólo un lazo que refuerza su alianza con EEUU -la prueba es que Joe Biden no retiró la declaración de Trump al llegar a la Presidencia- sino un socio clave en transferencia de tecnología, Inteligencia y armamento. Los conflictos del siglo XXI se libran con drones y ciberguerra y Marruecos ha sabido aliarse para presentar batalla. Los aviones sin piloto se han convertido en un elemento diferenciador de esta segunda guerra entre Marruecos y el Polisario. A ello se añade la red espía Pegasus,

un software israelí que en manos marroquíes ha abierto brechas de seguridad entre responsables del Gobierno argelino e incluso activistas saharauis en los territorios ocupados.

Marruecos ha actualizado sus ambiciones y ya no sólo aspira a ser un líder regional, sino que sus ojos están puestos en el continente africano. Esta es una de las razones por las que Rabat ha vuelto al seno de la Unión Africana tras décadas de ausencia. El reino dejó la organización en los 80, en represalia por haber admitido a la RASD. Pero en 2017 Mohamed VI inició una política diferente y se reintegró en su estructura para desde ahí socavar los apoyos africanos a la causa saharaui. En este contexto, ha logrado la apertura de una decena de consulados de países africanos en los territorios ocupados, lo que promociona como un apoyo tácito de estos Estados a su soberanía sobre lo que llama "las provincias del sur". Su normalización con Israel da nuevos bríos a este horizonte de expansión africana, donde ayuda a este país a hacer campaña para acreditarse en la Unión Africana.

Por su parte, Argelia se ha situado tradicionalmente en la órbita soviética y enfrentada a todo lo que representara Francia, su antigua potencia colonial y con la que libró una larga guerra de la independencia que culminó en 1962. De su doloroso y violento nacimiento como Estado independiente le viene ser abanderado histórico de los pueblos que luchaban por liberarse del colonialismo. Esta es una de las razones por las que es el principal sostén de la causa saharaui desde sus inicios, aunque también influye su rivalidad con Marruecos por la hegemonía en el Magreb y su proximidad con la antigua URSS. Hay que recordar que el alto el fuego que Marruecos y el Frente Polisario firmaron para poner fin a su enfrentamiento bélico ocurrió en 1991, en pleno desplome del bloque soviético. Poco después se desató en Argelia una guerra civil que desangró el país durante una década. Salió maltrecho del conflicto fratricida pero en los primeros 2000, el alza de los precios del petróleo le dio un respiro al régimen y su sistema de prebendas. Desde entonces ha mantenido un complejo equilibrio en sus aproximaciones internacionales, ya que la primera década de los 2000, en el contexto de la *guerra contra el terror* de EEUU, Argelia se acercó también a Washington y Bruselas, que la consideraron un socio importante en la cooperación en esta materia.

La guerra en Ucrania ha reforzado el papel de Argelia como suministrador de gas natural a Europa, siendo como era ya el principal abastecedor de esta energía para España y Portugal. España recibía unos 15.000 millones de metros cúbicos a través de los gaseoductos Medgaz y GME antes del cierre de este último y tenía grandes posibilidades de convertirse en un gran *hub* gasístico para abastecer al viejo continente, en detrimento del fluido ruso, ya que a un eventual aumento del flujo se añadía la capacidad de regasificación que

la Península ofrece. Incluso después del cierre del Gasoducto Magreb-Europa, aún existía potencial, ya que la crisis energética europea al calor de la guerra de Ucrania vino a representar para Argel una oportunidad para acercarse a Europa y convertirse en socio vital. Pero el giro de Sánchez en su aproximación al Sáhara Occidental en marzo encolerizó a Argel y estropeó las perspectivas de forjar acuerdos energéticos entre las dos orillas para expandir el flujo de gas a través de España. Airada, Argelia ha vuelto los ojos a Italia, a la que su primer ministro, Mario Draghi supo aprovechar la oportunidad para convertida en socio estratégico energético y puerta de entrada en Europa del gas argelino. Así, Roma verá a partir de 2023 triplicado su suministro a través del gaseoducto Transmed, que bebe de las mismas fuentes que Medgaz: el yacimiento de Hassi R'mel. El acuerdo firmado entre ambos países incluye la inversión italiana en energías renovables en Argelia, otra puerta cerrada para la industria española. La abstención de Argel en la resolución de condena a Rusia por la invasión de Ucrania en la Asamblea General de la ONU, el 2 de marzo, habló de forma elocuente de sus nuevos intereses. Aunque se esfuerza por no enemistarse directamente con Moscú, su tradicional aliado, tiene un creciente interés en que Europa privilegie sus relaciones y este periodo es una oportunidad de oro tanto para los intereses económicos como para la política exterior argelina.

Europa está prestando muy poca atención a la guerra que se ha reactivado en su flanco sur y siempre existe el riesgo de una escalada militar que desestabilice no sólo el Magreb, sino también el Sahel

Una guerra silenciosa en el Magreb

Europa está prestando muy poca atención a la guerra que se ha reactivado en su flanco sur. Aunque los combates permanecen en un grado de baja intensidad desde que se reactivaron, siempre existe el riesgo de que cualquier chispa provoque una escalada militar que desestabilice no sólo el Magreb, con ramificaciones a Argelia y Mauritania, sino también el Sahel, una franja en ebullición desde hace una década. Pero los mayores temores se centran en un hipotético enfrentamiento armado directo entre Marruecos y Argelia, justo cuando sus relaciones diplomáticas están en el peor momento en décadas. En los últimos tiempos, la alianza de Marruecos con EEUU en su *guerra contra el terrorismo* ha traído la necesidad de modernizar sus fuerzas armadas, siendo uno de sus puntales de las maniobras militares *African Lion* que el Pentágono programa anualmente. Washington ha facilitado la adquisición de cazas y helicópteros de combate, a los que se añaden sofisticados drones *MQ-9b Sea Guardian*. El reino ya opera desde hace años con aviones no tripulados israelíes y turcos que ya han entrado en acción en el frente sahariano cambiando el rostro de esta nueva etapa en la confrontación con el Polisario. El rearme de Marruecos con ingenios de última generación estadounidense ha traído como contrapartida la reacción de Argelia,

que por su parte negociaba la compra de baterías antiaéreas rusas *S-500* antes de la guerra en Ucrania. Habrá que prestar atención a cómo queda la cadena de suministros militares rusos al país petrolero. Un posible sustituto, en caso de que el conflicto en Europa se alargue poniendo en peligro las entregas, podría ser China, bien implantada en el país desde la era Buteflika como socio económico. Argelia -que ya contaba con los sistemas rusos *S-400*-, era el año pasado el tercer importador de armas rusas en el mundo. Según datos del *think tank* sueco Sipri, en 2020 el gasto militar de Argelia alcanzó el 6,7% mientras que el de Marruecos ascendía al 4,3%, los mayores de la región.

Al complicado puzle regional se añade la situación de Libia, que lleva una década fuera de juego y es también escenario de la rivalidad entre Argelia y Marruecos en su dimensión política. Ambos países aspiran a tener un papel de mediación en la convulsa política libia y la exclusión de Marruecos en la cumbre de Berlín en enero de 2020 fue un punto de fricción tanto con Alemania como con Argelia. En tiempos del coronel Muamar Gadafi, Libia apoyaba al Frente Polisario en su guerra contra Marruecos. Las afinidades del *Hermano Líder* iban y venían y no siempre fueron fluidas con los saharauis, pero su muerte y la descomposición de su régimen, en 2011, dejó fuera de juego a uno de los países clave del Magreb, como potencia ideológica y económica, aunque muchas veces fuera un verso suelto. Libia lleva una década sumida en el caos, incapaz de superar el vacío que dejó la *Yamahiriya*, la excéntrica República de Masas que inventó Gadafi. Las milicias armadas que derrotaron al Ejército gadafista continúan hoy enzarzadas en una disputa por el poder que también se ha recrudecido en el fuego de las rivalidades regionales (sobre todo entre el este, la Cirenaica, y el oeste, la Tripolitania) y tribales. En el conflicto interlibio mucho han tenido que ver las injerencias extranjeras e incluso Francia e Italia han sido rivales en su suelo, al respaldar a facciones diferentes, lo que ilustra el choque de intereses ante el pastel del petróleo libio, de nuevo con Italia bien posicionada. Rusia ha ejercido un papel destacado sustentando al mariscal Jalifa Haftar, 'hombre fuerte' de la Cirenaica y líder del autoproclamado Ejército Nacional Libio, que aspira a ser un nuevo Gadafi que domine todo el país. En su momento, Haftar también tuvo el beneplácito implícito de Trump y del presidente francés, Emmanuel Macron. Con el apoyo de miles de mercenarios rusos de la firma privada Wagner y armamento de Emiratos Árabes Unidos, el ‹señor de la guerra› lanzó un último pulso -entre abril de 2019 y junio de 2020- contra las fuerzas del Gobierno de Unidad Nacional (GNA, en sus siglas en inglés y que está políticamente respaldado por la ONU y por Turquía militarmente) hasta ser derrotado en plena pandemia. Aunque en octubre de 2021 se alcanzó un alto el fuego y luego se acordó celebrar elecciones, la votación seguía en el aire en entrado el segundo trimestre de 2022,

con el país dividido de nuevo entre dos gobiernos rivales y sin perspectivas de reconciliación a corto plazo. El estancamiento del proceso libio empeora con la debilitada presencia actual de Moscú en el Magreb, que se ha visto obligada a reclamar para Ucrania a los mercenarios de Wagner desplegados en suelo libio-. Añadido a estas dificultades, se ha dado la alarma de que se avecina una crisis alimentaria, ante la dependencia del trigo proveniente de Ucrania, de donde Trípoli importaba el 43% de este cereal antes de la guerra.

Repliegue europeo en el Sahel

Nos encontramos ante una encrucijada en la región saharo-saheliana en la que confluyen, retroalimentándose, la evolución cambiante del conflicto del Sáhara Occidental y el deterioro de la situación en el Sahel

Los vientos de inestabilidad en Libia siempre afectan a Mali, que tras la guerra de Libia vivió su propia bajada a los infiernos. En los últimos dos años –tras sendos golpes militares– el país africano está reconfigurando sus alianzas, en medio del movimiento telúrico en toda la macrorregión. Y en este proceso, la influencia de Francia se encuentra en retroceso. Desde que intervino en Mali en 2013 para contrarrestar el avance del terrorismo yihadista en esta franja que va del Atlántico al Pacífico, lejos de ver el problema resuelto Francia ha ido atisbando cómo el contexto saheliano se le vuelve cada vez más hostil. En mayo de 2021, una (nueva) junta militar se hizo con el poder en Bamako, lo que fue evidenció la gradual pérdida de influencia francesa mientras Rusia iba tomando posiciones, tanto políticas como militares, favorecida por la nueva cúpula maliense. Ante la pérdida de favor de Bamako y el evidente fracaso en su intervención militar, Francia ya anunció el pasado verano su disposición a reducir drásticamente la presencia de sus efectivos en la zona y esta retirada terminó arrastrando al contingente europeo que apoyaba a sus fuerzas. A mediados de febrero, Francia y sus socios europeos, que apoyaban con tropas e instructores sus misiones en Mali y el Sahel –entre los que estaba España–, acordaron la retirada coordinada de sus fuerzas al considerar que no se dan las condiciones para continuar luchando contra la amenaza terrorista en la zona. La UE anunció en abril de 2022 la "suspensión" de su misión EUTM-Mali, donde España era el mayor aporte, ante la falta de garantías por parte de Bamako de que las milicias de la empresa privada rusa Wagner no intervendrían. El anuncio llegó poco después de que fuerzas malienses y mercenarios rusos perpetraran presuntamente una masacre de civiles en Moura (en el centro del país), que provocó la apertura de una investigación por parte de Naciones Unidas. El hecho de que los soldados de Wagner –una empresa de seguridad privada con vínculos con el presidente ruso, Vladimir Putin– colaboraran con las fuerzas malienses –que reciben entrenamiento de la Unión Europea– motivó la decisión de retirar a los instructores del *viejo continente*. Considerada "frontera avanzada" de Europa, el Sahel es clave para contener el yihadismo y los flujos de migración ilegal, además

de para luchar contra los tráficos ilícitos de todo tipo. Sin muros de contención, estos problemas tienen ahora más probabilidades de ramificarse hacia la zona del Magreb, haciendo más imprescindible la colaboración de Argelia y Marruecos. A su vez, el puzle roto no contribuye a esta colaboración.

Conclusión

Nos encontramos ante una encrucijada en la región saharo-saheliana en la que confluyen, retroalimentándose, la evolución cambiante del conflicto del Sáhara Occidental y el deterioro de la situación en el Sahel, ante la pérdida de influencia de Francia y la UE tras la retirada de sus tropas de Mali. El nombramiento del enviado especial de la ONU para el Sáhara Occidental, Staffan de Mistura, a finales de 2021 había dado un espejismo de esperanza para reanudar las estancadas negociaciones directas entre las partes. Pero hay que observar cómo influye en la deriva del contencioso de la ex colonia española el cambio de posición de Moncloa –más favorable ahora a las tesis marroquíes y realineado con EEUU– y qué postura final adopta Francia, otro de los principales valedores de Rabat. También hay que observar cómo se comporta el reforzamiento de la agresiva diplomacia de Rabat, la evolución de los enfrentamientos en el teatro bélico y la espiral de violencia en el Sahel y sus ramificaciones hacia el Magreb. Todo ello en un contexto de transformación del orden político internacional a raíz de la invasión rusa de Ucrania, que tiene una dimensión económica y social, con riesgo de crisis energéticas, alimentarias y de estallidos sociales aún por determinar.

En este panorama geopolítico, lo más urgente es desescalar la confrontación entre Argelia y Marruecos. Aquí la Unión Europea puede jugar un importante papel, ofreciendo incentivos económicos y comerciales a sus vecinos, además de aprovechar la reconfiguración de los intereses energéticos para encontrar nuevas oportunidades de partenariado en medio de la crisis. A continuación, Naciones Unidas debe recuperar la iniciativa en la resolución del conflicto del Sáhara Occidental cuanto antes. Es necesario, primero, desactivar la confrontación militar para, después, sentar a la mesa de negociaciones a las partes. En este escenario, España debe volver a su posición de neutralidad y cumplir con su papel histórico en tanto que antigua potencia descolonizadora. Tanto la ONU como la Unión Europea disponen de herramientas para incentivar o forzar, en su caso, una vuelta al diálogo, como está demostrando la guerra en Ucrania. La solución es posible, aunque ambas partes tendrán que estar dispuestas a hacer concesiones, y a ella pueden ayudar los cambios de paradigma en el orden regional si se sabe tornar la crisis en oportunidad.

Referencias bibliográficas

Casani, Alfonso y Fernández-Molina, Irene (2021): "Marruecos, una política exterior más asertiva". *Política Exterior*. Marzo/Abril.

Dworkin, Anthony (2022): "North African Standoff: How the Western Sahara Conflict is Fuelling New Tensions Between Morocco and Algeria". *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief, abril.

Fibla García-Sala, Carla (2022): "Entre lo real y lo emocional". *Mundo Negro*, nº 679, marzo.

Majdi, Yassine (2022): "Espagne-Algérie. De l'eau dans le gaz, vraiment?". *Telquel*, nº 990, del 25 al 31 de marzo.

Meneses, Rosa (2021): "Marruecos y Argelia: una nueva pero vieja confrontación al calor de Twitter y el gas". *El Mundo*, 11 de octubre. Disponible en el enlace: https://www.elmundo.es/internacional/2021/10/11/6163136bfc6c838b468b45a1.html

Meneses, Rosa (2022): "Entre el Sáhara y Ucrania: reequilibrio de poderes en el Magreb y el Sahel". *El Mundo*, 27 de marzo. Disponible en el enlace: https://www.elmundo.es/espana/2022/03/27/623e214bfdddffaf8f8b45f9.html

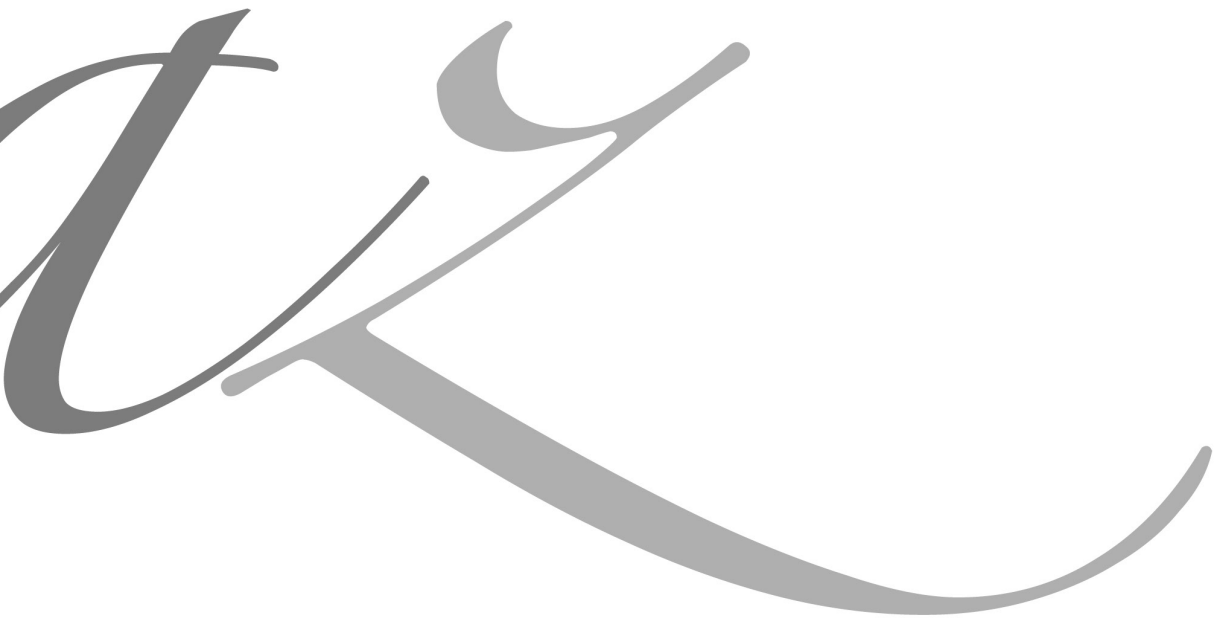
Lovatt, Hugh y Mundy, Jacob (2021): "Free to Choose: a New Plan for Peace in Western Sahara". *European Council on Foreign Relations*, Policy Brief, mayo.

Porter, Geoff (2022): "Ukraine Invasion Ushers in Algeria's Return". *The Washington Institute for Near East Policy*, Policy Analysis, 28 de marzo.

América Latina ante la desigualdad, la desesperanza y la fragmentación

Francisco Rojas Aravena

Rector de la Universidad para la Paz de Naciones Unidas



El sistema internacional se encuentra con tensiones graves, no vistas desde la crisis de los misiles de 1962, cuando la amenaza atómica tuvo a la humanidad y al mundo en vilo. En la actualidad, con la guerra en Europa, nuevamente el mundo se encuentra en vilo, por las recurrentes referencias al uso del armamento atómico. A ello se une la grave emergencia climática global, que la guerra agrava.

El peligro del Antropoceno aparece mas cercano. Las acciones de la humanidad agravan la emergencia climática y decisiones unilaterales sobre la guerra empeoran la primera y pueden llevar a la destrucción del planeta o bien por errores de cálculo, o decisiones erróneas, o por incidentes no previstos.

Hacia una mayor conflictividad global

Una alta inestabilidad se expresa en el sistema internacional global y en diversos conflictos regionales. Los conflictos, las tensiones y las crisis entre las potencias generan cada día mayor inestabilidad, tanto a nivel global como en diversas regiones del mundo. La guerra en Ucrania representa ambas: una crisis global y una crisis regional. Estamos en el umbral de una nueva carrera de armamentos y de un aumento del gasto militar. Ello impacta los recursos para la cooperación internacional y el cumplimiento global de la *Agenda 2030*. Los recursos destinados a atender de manera urgente la emergencia que producen el cambio climático se reducirán, y serán redestinados a gasto militar.

Los peligros globales ya habían aumentado antes de la guerra en Europa. Los cambios en las relaciones de poder no lograron articular un nuevo equilibrio en la post-guerra fría

La guerra produce más guerra. La violencia produce más violencia. El resultado es más pobreza, más discriminación, más intolerancia y una mayor desigualdad tanto a nivel internacional como nacional. Las conflagraciones nacionales derraman en sus regiones y más allá de ellas. SS el Papa Francisco ha señalado que, algunas de estas guerras regionales, son mini guerras mundiales[1]. O guerras mundiales, expresadas en un territorio determinado, en el cual participan una gran cantidad de potencias globales y regionales –de diferentes denominaciones y adscripciones ideológicas– generando gran destrucción y cientos de miles pérdidas de vidas.

Los peligros globales ya habían aumentado antes de la guerra en Europa. Los cambios en las relaciones de poder no lograron articular un nuevo equilibrio en la post-guerra fría. Ello significó el preludio de tiempos de mayor conflictividad en todo el mundo y a la vez de mayores incertidumbres globales y regionales. Tensiones comerciales, tecnológicas, culturales y geopolíticas se incrementaron día a día. Junto a ello, el deterioro y la emergencia climática producen estragos y desplazan grandes contingentes de personas desde sus lugares de origen. Las migraciones de origen climático, más las que poseen un origen económico y social, y a las que se unen quienes huyen de las guerras y la represión se incrementan todos los días. En estos contextos de inestabilidad la erosión de las normas, de las regulaciones y las leyes crecen con fuerza. En forma paralela se produce el crecimiento de organizaciones ilegales y del incremento del crimen organizado transnacional. Las *guerras hibridas* son una nueva expresión de las características que asumen muchos de estos nuevos conflictos en diversas regiones del mundo.

Las tendencias a esta mayor conflictividad –en contextos de postverdad y de déficit de gobernabilidad global– se manifiestan desde lo

[1] https://www.elperiodico.com/es/internacional/20220506/papa-sostiene-guerra-ucrania-amenaza-13618585

nuclear a las disputas en las redes sociales. Desde la preparación de nuevos misiles a ejércitos de expertos en ciberataques. Todo lo cual está desarrollando e incrementando mayores peligros globales. Las carencias de liderazgo global se evidencian y constatan cada día.

Es en este contexto que en el año 2020 apareció la pandemia de la COVID-19. Ella ha afectado el quehacer en el planeta, en los más diversos ámbitos. Sus efectos negativos se han hecho sentir sobre más de 511 millones de personas contagiadas en el mundo y con un número de más de 6.250.000 de muertes. De estos, 2.724 571 – al 3 de mayo 2022– corresponden a las Américas. En América Latina, ocupan los primeros lugares: Brasil, México y Perú.

La pandemia cerró países. Inmovilizó el comercio, los transportes y los intercambios. Rompió las cadenas globales de producción. La competencia por medicamentos generó políticas autárquicas y nuevas formas de diplomacia de la salud, la "diplomacia de las mascarillas". En breve, la pandemia clausuró las oportunidades de colaboración. Fue una oportunidad perdida para que se expresara una solidaridad global como humanidad. No fue así. El contexto ha sido de disputas globales, de tensiones diversas y de diferente tipo. Se reafirmaron políticas nacionalistas, más allá de su falta de sostenibilidad y de los altos costos en vidas.

Esta grave situación se produce en un tiempo en el cual la crisis de la salud aún no concluye. La pandemia ha tenido graves consecuencias sobre la seguridad humana, expresada en crisis alimentaria, crisis económica, crisis energética, agravando situaciones sociales de injusticia en las más diversas regiones del mundo. La pandemia demanda respuestas que tengan un carácter solidario, ubiquen las necesidades de las personas en el centro, permitan el apoyo mutuo para enfrentar la crisis de las vacunas y la crisis de los materiales médicos para enfrentarla. Somos una sola comunidad que vivimos en nuestra única Casa Común.

En forma concomitante, la confianza como valor central de relacionamiento se deterioró de forma sustancial. Ni que decir de la ausencia de *compasión* como valor humano. Sin confianza no hay colaboración y se pierden oportunidades de cooperación. Sin ello no es posible construir progreso, estabilidad y alcanzar la paz.

Construir los derroteros para pasar de las ideas, de las palabras, a las acciones efectivas en pro de la paz es un camino lleno de obstáculos. Ello lo constatamos con claridad hoy día, con la guerra en Europa, derivada de la invasión de Ucrania. Este conflicto involucra crecientemente a todos los países europeos y adicionalmente a los Estados Unidos, por medio de la Organización del Tratado del Atlán-

tico Norte (OTAN); también involucra a China y otros países de Asia. La posibilidad de una guerra global es un escenario muy plausible. Las secuelas de la guerra son profundas, no sólo para ucranianos y rusos, sino que va más allá y afectan al mundo. No sólo por la gran incertidumbre global y la amenaza del uso de armamento atómico, también por las consecuencias sobre la producción de alimentos y fertilizantes, sobre la producción energética, así como los graves impactos en el medio ambiente por la catástrofe bélica. Además de los millones de desplazados y refugiados que huyen de los escenarios del enfrentamiento.

Sólo el dialogo, la reconstrucción de la confianza mutua, permitirán encontrar opciones para el cese del fuego, para abrir oportunidades a la construcción de un camino de soluciones de conciliación, hacia la concordia y la avenencia que permitirán reconstruir relaciones de respeto y convivencia pacífica. Luego, habrá una larga tarea para la educación. Ella deberá desarmar los espíritus y construir los principios de convivencia pacífica y no uso de la violencia.

La invasión rusa de Ucrania es una guerra europea, con crecientes implicaciones globales, que lleva a que todos los actores del sistema internacional tomen posición

El sistema de normas ha dejado de funcionar. Es fundamental alcanzar lo más pronto posible un cese del fuego y que en forma paralela se desarrollen negociaciones efectivas tendientes alcanzar la paz en esa región y des escalar las tensiones globales. Es necesario reconstruir la institucionalidad global.

La meta esencial del sistema de Naciones Unidas es asegurar que las futuras generaciones estén libres de los horrores que han significado las dos Guerras Mundiales. También las guerras regionales, con carácter de guerras mundiales, de las que hemos sido testigos en el último tiempo. Naciones Unidas nació para la prevención de conflictos. Para prevenir la guerra. Para advertir sobre la posibilidad de repetición de grandes conflictos con millones de muertos y graves destrucciones de ciudades, como los que vivió la humanidad en forma previa a la creación de la ONU. Muchos conflictos regionales con presencia de diversas potencias globales y regionales, que se derraman más allá de sus fronteras, constatan destrucciones completas de cuidades y las bases industriales y de la infraestructura urbana de países en conflicto.

La invasión rusa de Ucrania es una guerra europea, con crecientes implicaciones globales, que lleva a que todos los actores del sistema internacional tomen posición. Ello quedó de manifiesto en los debates y votaciones del Consejo de Seguridad, principalmente en los debates de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York y en el Consejo de Derechos Humanos de Ginebra. A ellos, se sumó el debate y la Resolución en la Organización de Estados Americanos (OEA).

América Latina ante la invasión y la guerra en Ucrania

La región latinoamericana evidencia su dispersión, la falta de liderazgo regional, la carencia de institucionalidad para adoptar decisiones básicas compartidas. América Latina muestra la más alta fragmentación y heterogeneidad en muchas décadas, por lo menos desde el retorno a la democracia hace más de 30 años.

En el nuevo contexto internacional, en el cual el peso de la guerra en Ucrania es cada día mayor, los países latinoamericanos muestran grandes desencuentros. Pocas semanas antes de la invasión rusa a Ucrania, los presidentes de Argentina y de Brasil sostuvieron reuniones con el presidente Putin. Por la cercanía de la fecha de la invasión, cabe señalar que hubo una lectura débil de las informaciones internacionales, sobre el agravamiento de la situación en la frontera ucraniana. Una interpretación ajustada eventualmente hubiese aconsejado, posponer el viaje, o referirse a la situación en términos diplomáticos, con la perspectiva tradicional de paz internacional que emana desde Latinoamérica. Cabe destacar que en los mismos días en que se iniciaba la invasión, altos personeros rusos, el presidente de la Duma y el Viceprimer ministro visitaban en America Latina tres países afines: Cuba, Nicaragua y Venezuela.

Al día siguiente de la invasión, el 25 de febrero, se pronunció el Consejo de Seguridad y el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. A la fecha Brasil y México estaban formando parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembros no permanentes. Ambos países condenaron la agresión rusa en la declaración emitida por el Consejo y que fue vetada por Rusia. En el caso de la OEA, la situación fue diferente. Allí, Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua y El Salvador se abstuvieron de la declaración de condena. No aparece Venezuela dado que la representación de ese país en la OEA la llevaba Juan Guaidó, quien votó por la condena.

En la sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas celebrada el 2 de marzo, la condena a Rusia por la invasión, tuvo 15 votos a favor. Desde la región latinoamericana cuatro países se abstuvieron: Cuba, Nicaragua, El Salvador y Bolivia. De igual forma, hubo una sesión especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en Ginebra, el día 4 de marzo, en el participan sólo de 7 Estados de la región.13 de ellos no participan. De los que podían pronunciarse, Bolivia y Venezuela se abstuvieron, no participaron de la Resolución que suspendió a Rusia del Consejo.

El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en la sesión en Ginebra el día 12 de mayo 2022, se acordó iniciar una investigación sobre los posibles crímenes de guerra de las tropas rusas en

Ucrania. La Resolución positiva para realizar estas investigaciones tuvo 33 votos a favor, 2 en contra y 12 abstenciones. Los países latinoamericanos –que son miembros del Consejo de Derechos Humanos con derecho a voto– tuvieron un comportamiento similar a las otras votaciones; se abstuvieron Bolivia, Cuba y Venezuela. Votaron a favor de la resolución Argentina, Brasil, Honduras, Paraguay, y México. La Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, señaló que "la extensión de las ejecuciones ilegales, incluyendo indicios de ejecuciones sumarias en las zonas del norte de Kiev es espeluznante".[2]

América Latina muestra la más alta fragmentacion y hetereogeneidad en muchas décadas

De esta forma, tal y como señala el documento de trabajo, *America Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas* (Sanahuja, Stefanoni y Verdes-Montenegro, 2022) en la región se pueden destacar cuatro grupos con posiciones diferenciadas. i) los que han condenado de manera clara y sin ambages la invasión de Rusia a Ucrania: Chile, Costa Rica y Colombia; a los que se puede agregar Argentina y Uruguay. ii) aquellos que intentan proyectar una cierta neutralidad frente al conflicto y votan en contra de la invasión: Brasil y México. iii) El Salvador que no se ha pronunciado de manera pública ni formalmente. iv) los que apoyan decididamente las posiciones de Rusia como socios cercanos en América Latina y cuyo discurso apunta a una crítica tanto a Estados Unidos como a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN): Cuba, Bolivia, Nicaragua y Venezuela.

Esta configuración, en cuatro bloques, evidencia la absoluta imposibilidad de América Latina de tener una voz común en el sistema internacional y lograr cierto grado de incidencia. Por el contrario, muestra la fragmentación regional, que se expresa en la incapacidad de la CELAC de lograr una declaración conjunta, con los mínimos de correlación, por la diametral diferencia que se manifiesta en la región.

La única sanción efectuada por algunos países de la región ha sido suspender los servicios de noticias de la televisión rusa.

Retrocesos democráticos en América Latina

El índice sobre democracia global muestra que solo el 6.4% de la población del mundo vive en democracias definidas como plenas o democracias completas. Estas corresponden a 21 países en el mundo, sólo dos de ellos son de América Latina: Costa Rica y Uruguay.

[2] Ver: *https://redmas.com.co/w/denuncian-onu-atrocidades-rusia-ucrania Infobae.* 12/05/2022

El número de personas que viven en democracias defectuosas, un 39.3%; es equivalente al número de personas que vive en regímenes autoritarios, un 37.1%. En la primera categoría, democracias defectuosas, corresponden a 53 países, de ellos 11 son latinoamericanos y caribeños. Allí se ubican: Chile, Trinidad y Tobago, Jamaica, Brasil, Panamá, Surinam, Argentina, Colombia, República Dominicana, Guayana y Perú. En la segunda categoría regímenes autoritarios, se destacan 59 países en el mundo y de ellos cuatro corresponden a América Latina y el Caribe: Haití, Nicaragua, Cuba y Venezuela. En tercera categoría se ubican los llamados regímenes híbridos. Son 34 países del mundo están ubicados en ella y de estos 7 corresponden a América Latina: Paraguay, El Salvador, Ecuador, México, Honduras, Bolivia y Guatemala.

El importante número de países ubicados como democracias defectuosas y como regímenes híbridos refleja la desafección de las y los ciudadanos latinoamericanos respecto de sus sistemas políticos. La expresión más clara de ello es el incremento del abstencionismo en todas las elecciones realizadas en el último periodo. En muchos casos la abstención es superior al 40%. Es así como quedó de manifiesto en las elecciones de República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Chile, Venezuela, México, Colombia y Costa Rica.

El último estudio del Latinobarómetro[3] muestra disminuciones significativas del apoyo a la democracia. Se expresa una gran indiferencia frente a la eventual llegada de un gobierno no democrático, si fuese capaz de resolver los problemas de la gente. En el año 2020, esta opinión alcanzó el 51%. De igual forma, los análisis comparados sobre el grado de insatisfacción con la democracia muestran una tendencia al alza. La insatisfacción con los resultados de la democracia en todos los países de la región crece. Este pasó de un 50% en el año 2009, a un 70% en el año 2020. Quienes se manifiestan satisfechos con la democracia alcanzan sólo un 25%, en una tendencia decreciente desde el año 2015.

Esta caída en los índices se relaciona con la percepción de para quienes se gobierna. Desde el año 2013 se evidencia una tendencia al alza de las personas que consideran que se gobierna para "grupos poderosos en su propio beneficio". Es un incremento desde el 60%, al 73% en el año 2020. Cabe destacar que, en el año 2018, esta cifra ascendía al 79%. Fue en el año 2019 cuando se produjeron a las importantes protestas sociales en toda la región. En seis países, más del 80% de las y los consultados consideran que se gobierna para grupos poderosos en su propio beneficio. En Paraguay alcanzan al 93%, en Costa Rica al 89%, en Ecuador al 87%, en Chile al 86% igual

[3] Ver: Latinobarometro, 2021. Chile. www.latinobarometro.org

que en el caso de Perú; y a un 80% en el caso de Venezuela. Con cifras que superan el 70% se ubican: Bolivia, Brasil, Argentina, Honduras, Colombia y Panamá. Lo anterior expresa una gran desigualdad. Muestra caminos altamente inequitativos en los accesos a los servicios del Estado, –pensiones, salud, educación, vivienda, agua– también a la justicia, en la participación y en el mercado.

En forma correlativa la percepción de la ciudadanía latinoamericana es que la distribución de la riqueza en la región es injusta; solo el 17% señala que la distribución es muy justa o justa. Por el contrario, el 78% indica que es muy injusta. Ello se transforma en mayor desafección, perdida de confianza en las instituciones y erosión democrática. En breve, la desigualdad aísla a las mayorías. Estas se sienten excluidas y despreciadas. Un 77% respondió afirmativamente que formaba parte de un grupo discriminado. Esta fue una de las raíces de las grandes protestas sociales, previas a la pandemia, de 2019. El COVID- 19 y la guerra en Ucrania han empeorado esta situación por el impacto sobre el trabajo, agravando la informalidad, y luego por la inflación y las dificultades de acceso a los granos, aceites y fertilizantes y las alzas en los combustibles.

Lo que caracteriza a las democracias de la región, es que todas están fragmentadas y altamente polarizadas

Las cifras que muestran todos los estudios de opinión pública, los análisis académicos, los informes de los organismos internacionales destacan el impacto de la pobreza y la incapacidad que han tenido los Estados –aún antes de la pandemia– para resolver las situaciones de pobreza extrema. Tanto el índice de pobreza como el de pobreza extrema –elaborado por CEPAL– han subido desde el año 2015. En el primer caso –pobreza– desde un 29.1% a mas de un 32.1 en el año 2021, como cifra provisional. En el caso de la pobreza extrema desde un 8.7% en 2010 a un 13.8% en el año 2021; esto significan 86 millones de personas. De allí las miradas sobre para quien se gobierna y los altos grado de insatisfacción con la democracia, así como la caída de confianza en las instituciones gubernamentales.

Dadas las perspectivas de crecimiento económico de América Latina todo indica que se incrementará la pobreza. Las últimas estimaciones sobre el crecimiento en América Latina, considerando el nuevo contexto de guerra en Europa, muestran una caída desde el 2.1% al 1,8%. Según indica CEPAL que ello es consecuencia de los problemas inflacionarios, la alta volatilidad y los costos financieros. A ello se suman los mayores costos del transporte marítimo. En el caso de America del Sur, el descenso es aún mayor, se proyecta solo un 1,5%.

Este cuadro de caída en el apoyo a la democracia, de una distribución altamente inequitativa del crecimiento y el progreso, la percepción que se gobierna para los sectores privilegiados, la creciente inflación, el alto desempleo, y las reducidas expectativas de progreso econó-

mico están generando sentimientos de frustración y enojo, más allá de la desafección democrática. Una de sus manifestaciones son los fenómenos de violencia social, política, y del crimen organizado, a la que se suman las violencias domésticas que adquieren cada vez más importancia. Estas tienden a vincularse y asociarse –o son aprovechados– en ciertas áreas, con un menor control estatal. Ello hace que la violencia aumente y los gobiernos débiles carezcan o dispongan de pocos instrumentos para enfrentar de forma eficaz estos nuevos fenómenos multidimensionales.

Como lo han mostrado los últimos dos anuarios de *CEIPAZ*[4], las protestas sociales han aumentado en toda la región, tanto en número como en el uso de la violencia. La respuesta en muchos casos ha sido la militarización, lo cual incrementa la violencia y afecta la estabilidad y las capacidades de gobernabilidad de los gobiernos. En el estudio del PNUD (2021), *Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe,* se destaca que entre el año 2000 y el 2019, en cinco países, el número de protestas violentas más que duplicaron el promedio regional: México, Nicaragua, Brasil, Haití y Venezuela.

En el año 2019, previo la pandemia, Chile y Colombia tuvieron protestas particularmente violentas. En el caso de Chile el "Acuerdo por la Paz" para construir un nuevo marco constitucional, permitió reducirlas. La pandemia terminó por apagarlas, al menos temporalmente, y que el proceso siguiera por un cause normativo e institucional. Los diferentes procesos electorales posteriores contribuyeron de forma decisiva a su desactivación. No obstante, en la actualidad, la compleja situación en la Araucanía muestra un incremento hacia una mayor violencia. En estas se mezclan el crimen organizado y el narcotráfico, el robo de madera, los temas sociales y las reivindicaciones ancestrales de los pueblos mapuches. El proceso electoral colombiano reorientó de manera institucional las protestas. No obstante, estas reaparecen con cierta frecuencia y con altas dosis de violencia. Cabe recordar que las muertes de líderes sociales se han mantenido e incluso han aumentado desde la suscripción de los Acuerdos de Paz.

Lo que caracteriza a las democracias de la región, es que todas están fragmentadas y altamente polarizadas. Los impactos negativos de la pandemia al aumentar la desigualdad, al incrementar la pobreza y evidenciar de manera dramática la falta de acceso de las personas más vulnerables a los servicios de salud, profundizó el enojo y la rabia. Este es un terreno fértil para las expresiones de populismo de los más diversos tipos. Se hacen muchas promesas, las expectativas de la gente aumentan y confían en soluciones "inmediatas". Estas

[4] Ver: https://ceipaz.org/publicaciones/anuario/

no llegan. Consecuentemente –cuando ganan– estas situaciones y salidas electorales, con presencia de las nuevas autoridades que no puedan resolver, como se esperaba, los problemas estructurales en los cortos, y casi inmediatos plazos que demanda la ciudadanía, forjan una mayor frustración y desafección democrática. La imposibilidad de satisfacer las expectativas genera un mayor desapego democrático.

La democracia se ha visto afectada también por la pandemia. La búsqueda de soluciones, sobre la base de la concentración y la centralización del poder, en la toma de decisiones, ha tenido efectos negativos. Ello ha dado paso a nuevas y fuertes manifestaciones de carácter autoritario. Dichas expresiones autoritarias no han logrado resolver ninguno de los problemas estructurales planteados. Más bien han instalado nuevos problemas, vinculados al irrespeto y una amplia violación de los derechos humanos.

En el contexto de la crisis de la COVID-19 no se redujeran los ilícitos y los homicidios dolosos en América Latina

Otro impacto tremendamente negativo de carácter estructural y que se expresa, hoy y marcará el futuro de las democracias, es él retroceso en la educación los niños/as y jóvenes que dejaron de tener clases por casi dos años. Si bien en muchos países se intentó el desarrollo de actividades virtuales, las carencias tanto de carácter técnico, como de acceso, impidieron el uso básico de los instrumentos virtuales. El retroceso educativo marcará las capacidades a mediano y largo plazo. A ello se debe unir el impacto de la deserción escolar que conllevó la pandemia; el cual incrementó el número de jóvenes que no estudian ni trabajan. El retorno a clases en el año 2022 ha sido lento y dificultoso. No se previeron los efectos sobre la salud mental de los y las jóvenes al retomar la presencialidad. Los conflictos han estado presentes en diferentes países de la región y en muchos de ellos con fuertes cargas de violencia.

La pandemia de la violencia ha continuado en toda la región

En el contexto de la crisis de la COVID-19 no se redujeran los ilícitos y los homicidios dolosos en América Latina. El crimen organizado, de hecho, amplió sus redes en distintas partes, ello en forma paralela, como señalamos al incremento de tendencias autoritarias en diversos países.

América Latina, con el 9% de la población mundial, representa más de un tercio de los homicidios dolosos que ocurren en el mundo. Es una tendencia que se ha mantenido y que en algunos casos nacionales se ha agravado. De las cincuenta ciudades mas violentas del mundo, 18 están en México y 11 en Brasil, es decir más del 50% de

las ciudades más violentas están radicadas en estos dos países. En Colombia se ubican 4 y 2 en el caso de Honduras. La estadística no considera ninguna ciudad venezolana porque no hay posibilidades efectivas de medirla, con la metodología que se efectúa este registro. En breve, 46 ciudades se ubican en las Américas; de ellas 38 son latinoamericanas, incluidas dos del Caribe, Jamaica y Haití.

En los análisis de InSide Crime[5] –que establecen el ranquin, con base en la tasa de homicidios dolosos por cada 100.000 habitantes– ubican a Jamaica (49,4) y Venezuela (40.9) en los dos primeros lugares; seguidos por Honduras (38.6), Trinidad y Tobago (32), Belice (29), Colombia (26,8) y México (26). Con las cifras de homicidios más bajas están Uruguay (8.5), Paraguay (7.4), Nicaragua (5.7), Perú (4.3) y Chile (3.6). Para Argentina y Bolivia no hay datos.

La proyección de las tasas de homicidios es incremental. La variación de los homicidios en Latinoamérica evidencia una alta heterogeneidad entre países y regiones. Adicionalmente, el cumplimiento del ODS 16 muestra grandes dificultades para su satisfacción. Un fenómeno creciente en la región son las desapariciones. Sobre este fenómeno no hay estadísticas certeras y comparables. Uno de los países más afectados es México. Entre un 50 y un 60% de los homicidios y las desapariciones son atribuibles al crimen organizado. Los que mueren y matan son varones jóvenes. Los feminicidios son menores en número, pero la violencia intrafamiliar afecta de forma primordial a las mujeres.

Abordar soluciones a la pandemia de la violencia requiere políticas integrales. Sin ellas es imposible solucionar sus graves efectos sobre las democracias, la convivencia, las oportunidades para el desarrollo y el crecimiento. Recuperar las potestades de los Estados y el imperio de la ley solo se lograrán con políticas holísticas que aborden las diferentes facetas de la violencia.

Principales tendencias regionales

La región latinoamericana se encuentra en medio de profundas crisis. La ciudadanía quiere y persigue respuestas inmediatas. Pero estas no afloran. Las debilidades estructurales parecieran inamovibles. La emergencia de situaciones coyunturales y sorpresivas agrava los aspectos estructurales y genera más incertidumbre.

[5] Ver: InSight Crime. (2022) InSight Crime homicide balance sheet 2021. https://insightcrime.org/news/insight-crimes-2021-homicide-round-up/

La conjunción de crisis diferente muestra con certeza el trance y los graves problemas de la institucionalidad regional. Esta se encuentra desbordada. *Crisis políticas*, de sus sistemas democráticos. Emergencia de autoritarismos y políticas populistas. *Crisis sociales*, con fuertes manifestaciones de protestas y rupturas de los pactos sociales. Gran cantidad de demandas insatisfechas. *Crisis económicas*, con bajo crecimiento, nueva década perdida y más desigualdad y pobreza. Agudización de la informalidad. *Crisis de salud*, agravada por la pandemia de la COVID-19, que aún continua. *Crisis de transparencia*, generada por la opacidad en las mas diversas transacciones, en todos los niveles, que favorecen la corrupción, lo que erosiona al conjunto del Estado y la sociedad civil. *Crisis migratoria,* millones de personas emigran por la violencia, la pobreza, las condiciones ambientales, la segregación política, de género y raza. *Crisis de la violencia*, pandemia que afecta a la región en su conjunto, con altos costos en vidas y recursos y sobre la cual no hay articulación y acción concertada. *Crisis ambiental.* Sus impactos son crecientes incrementando las otras crisis y poniendo un riesgo cada vez mayor a la humanidad en su conjunto. *Crisis del multilateralismo.* La del *multilateralismo global* afecta en diversos ámbitos a las crisis nacionales, desde los precios de los alimentos y los combustibles, a la división de posiciones de la región sobre la estabilidad, la guerra y la paz. En el *multilateralismo regional* la fragmentación impide a la región incidir en los temas globales. Inhibe la acción conjunta. *Crisis de la solidaridad.* La fragmentación, el tratamiento de demandas desconocidas como la pandemia, o la falta de confianza en materias de seguridad, han hecho en la práctica desaparecer la solidaridad, la colaboración desinteresada o la asociación.

La emergencia de situaciones coyunturales y sorpresivas agrava los aspectos estructurales de la región y genera más incertidumbre

Las razones de las diferentes crisis y su incrementalidad son profundas. Se desarrollan en un contexto de creciente incertidumbre, conflictividad y falta de cooperación. Todas están radicadas en diversos factores multinivel y multidimensionales interrelacionados. Entre ellos destaco:

- *Estados debilitados*. Estos no tienen control nacional territorial, ni el monopolio de la violencia. En las áreas con ausencia de presencia del Estado son "otros" los poderes que ejercen el control y liderazgo. Existe un fácil acceso a las armas; más de 2/3 de los homicidios se efectuan con armas de fuego. Se erosionan los procesos políticos, presentándose fuertes cuestionamientos sobre la legitimidad del poder. A esto se agrega una difusa separación de poderes, que genera constantes fricciones. Todo lo anterior en situaciones de reducida capacidad fiscal. Sumado a lo anterior, se encuentran una alta impunidad y una creciente corrupción, en contextos de baja transparencia. El crecimiento económico es frágil y altamente desigual. La calidad de los servicios públicos

es deficiente y con accesos inequitativos. Las tensiones políticas generan alta polarización. La cohesión social se diluye, aumentando los ilícitos sin capacidad de respuesta. Existe una ausencia del imperio de la ley.

- *Gobiernos frágiles*. Los liderazgos políticos son débiles. Los partidos políticos están en una gran crisis, particularmente de representación y de conexión con la sociedad y la ciudadanía. Los contratos sociales están erosionados y en muchos casos fracturados. Quien gobierna – en general – no posee mayoría parlamentaria. Poseen baja capacidad construir acuerdos en medio de procesos crecientemente polarizados. La profunda ideologización promueve una mayor polarización y en ello las redes sociales juegan un rol central. La corrupción degrada el capital humano e incrementa la erosión gubernamental. La posibilidad de construir consensos y establecer políticas de estado es muy limitada. Las debilidades del Estado de Derecho se manifiestan en la ausencia gubernamental para efectivizar derechos y la reducida capacidad del Estado para resolver las demandas de la sociedad. El peso de culturas ilegales, de culturas delictivas aumenta. Los rápidos y desordenados procesos de urbanización dificultan aún más la presencia estatal en diferentes territorios. Se establecen en áreas segregadas, donde no llegan los servicios públicos, son áreas altamente vulnerabilizadas.

- *Inequidad.* Expresada en un número creciente de personas en pobreza extrema. Estas han subido desde 48 millones en el año 2010, a 81 millones en el año 2020 y se proyecta un ascenso a 86 millones en el 2021. Ello significa que la extrema pobreza en la región era de 8.7% en 2010, se incrementó a un 13.8% en el 2021. Las inequidades se acentúan con las economías informales. En las sociedades latinoamericanas se manifiesta discriminación y segregación social. En muchos casos se expresa en desprecio, lo que genera rabia, además de impotencia; lo que promueve las protestas y violencia.

- *Cambios políticos por elecciones*. En contextos de crisis e incertidumbres los procesos electorales muestran una tendencia muy clara: los que triunfan en las elecciones son las coaliciones opositoras. De los 13 procesos electorales celebrados entre 2021 y 2022 en 12 los ganó la oposición. La única excepción fue Nicaragua, con toda la oposición encarcelada. La gente busca un recambio y deja de apoyar a los candidatos de gobierno. Todas las encuestas señalan que esta tendencia marcará los resultados en los casos de Colombia, con Gustavo Petro y de Brasil, con Lula. La región tiene un nuevo mapa político altamente heterogéneo. Las afinidades ideológicas son débiles. La ausencia de espacios de dialogo, dificulta la concertación y las posibilidades de cooperación.

- *Desafección democrática.* El declive global de las democracias acentúa la desafección. La insatisfacción con las democracias está firmemente enraizada desde hace al menos una década. Una de sus expresiones más importantes es el abstencionismo. En las últimas elecciones efectuadas representó en muchos casos más del 40% de la población con derecho a voto. Así también, la falta de confianza en los gobiernos y sus instituciones, donde el promedio regional fue de solo el 27%, incrementa la desafección. La desesperanza, los miedos, junto al enojo de las sociedades crece. Las comunicaciones establecidas por medio de las redes sociales fraccionan las sociedades. Se crean comunidades con nuevas identidades altamente fragmentadas, sin capacidad de construcciones sociales amplias que promuevan la convivencia democrática.

- *Desinstitucionalización.* La pérdida de la confianza de la ciudanía y la creciente erosión de los procesos democráticos limita las capacidades de la Institucionalidad del Estado y de la sociedad para generar respuestas frente las diferentes crisis, en especial, a las políticas y sociales. La institucionalidad democrática no ha logrado dar respuestas a las demandas ciudadanas. Tampoco a la crisis de los partidos políticos, a la representación y al acceso a la justicia. Menos aún a las nuevas amenazas. Estas están referidas desde la importación de crisis económicas, a ataques cibernéticos. Desde los impactos de la crisis ambiental a las protestas ciudadanas. La institucionalidad global también esta trastocada y alterada.

Trabajar por la paz y el multilateralismo planetario demandan nuevas alternativas y formas innovadoras de enfrentar las crisis globales, para recuperar la paz global

- *Educación*. Discrimina y expulsa a cada vez más segmentos de jóvenes que no poseen posibilidades de estudiar y que por la baja preparación no son recibidos en el mercado de trabajo. El desempleo es proporcionalmente el doble que en la población adulta. Son estos jóvenes los que buscan como salida la migración, o bien son reclutados por pandillas y el crimen organizado.

- *Alta concentración territorial de la violencia*. Son procesos y fenómenos esencialmente urbanos, concentrados en áreas de las ciudades. La presencia creciente del crimen organizado transnacional extiende la violencia a zonas rurales. Estos fenómenos se expresan en la actualidad en México, Colombia, Brasil, Perú, Chile y Venezuela. Además del triángulo norte de Centroamérica.

- *Actores diversos*. En lo político la emergencia de múltiples pequeños partidos políticos, más bien vehículos electorales, con alta heterogeneidad. Bajos niveles de liderazgo, reducida lealtad partidaria e impulso a tendencias populistas. Fraccionamiento de la representación parlamentaria. En el caso de la pandemia de la violencia, presencia de múltiples actores tales como: el crimen organizado transnacional, carteles para el comercio ilícito, pandillas,

paramilitares, y también agentes del gobierno corruptos – civiles, militares y policiales – junto autoridades locales y nacionales y de la judicatura.

- *Militarización*. Esta no ha resuelto el problema, por el contrario, en la mayoría de los casos lo ha agravado. Las políticas de "mano dura" no han logrado los resultados esperados. Por el contrario, han enajenado el apoyo y la participación de las comunidades. El incremento de los enfrentamientos pone las bases para conflictos híbridos.

- *Corrupción.* Esta contribuye de manera directa a la erosión del Estado, a la desafección democrática, a la ruptura de la convivencia y promueve la violencia. Genera mayores espacios al crimen organizado. La corrupción se expresa en todos los niveles. Desde presidentes – el caso más reciente fue el de Honduras, Juan Orlando Hernandez, extraditado por narcotráfico - a autoridades locales; desde altos magistrados a jueces locales, pasando por parlamentarios, fuerzas armadas, policías, autoridades municipales y de gobiernos locales.

- *Necesidad de nuevos paradigmas*. Las formas de pensar y los diseños de soluciones gestadas - por más de medio siglo - durante la Guerra Fría han dejado de ser útiles. Es preciso conformar nuevas formas pensamiento de carácter multidimensionales y holísticas. Solo de esa manera se podrán vincular fenómenos internacionales y nacionales y asociar conceptos. En relación con el cambio climático es esencial nuevos parámetros y formas para desarrollar cursos de acción diferentes. En relación con el desarrollo sostenible serán necesarios nuevos marcos para producir resultados efectivos con la creación de innovaciones.

Trabajar por la paz y el multilateralismo planetario demandan nuevas alternativas y formas innovativas de enfrentar las crisis globales, para recuperar la paz global.

La alta heterogeneidad latinoamericana, las crisis que enfrenta, los nuevos riesgos, demandan nuevos conocimientos sobre la realidad regional, sobre sus nuevos y viejos actores y los desafíos emergentes, sobre las capacidades y las oportunidades para recuperar la confianza, concertación, la cooperación y la solidaridad, reconociendo el contexto internacional cargado de incertidumbres.

La construcción de un nuevo pensamiento podrá posibilitar a la Latinoamérica pensar en políticas para superar los estrechos limites que impone el sistema global, las barreras de sus debilidades estructurales, la inmensa desigualdad. Para desde allí construir nuevas esperanzas.

Referencias bibliográficas

CEPAL, Panorama Social de América Latina. https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-panorama-social-america-latina-2021 Santiago.Chile.

InSight Crime. (2022) InSight Crime homicide balance sheet 2021. https://insightcrime.org/news/insight-crimes-2021-homicide-round-up/
Latinobarometro, 2021. Chile. www.latinobarometro.org

PNUD, *Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. 2021.*
www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1603-ranking-2021-de-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo

Sanahuja, Jose Antonio; Stefanoni Pablo; y Verdes- Montenegro, Francisco J., en "America Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas. *Documentos de Trabajo.* Fundación Carolina. 62/2022. (2ªepoca) https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/03/DT_FC_62.pdf

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. 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), desde 2010 preside la Comisión Internacional Contra la Pena de Muerte. 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).

José Antonio Sanahuja. Director de la Fundacion 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 tres 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

Manuela Mesa. Codirectora del Instituto Universitario DEMOS-PAZ-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, violencia transnacional en Centroamérica y Comunicación y Educación para el Desarrollo. Cuenta con numerosas publicaciones y artículos que pueden consultarse en https://ceipaz.academia.edu/ManuelaMesa

Ana González-Páramo. Jurista y consultora en temas públicos europeos (Licenciada en Derecho y Máster en Derecho de la Unión Europea). Tras ejercer la abogacía en Madrid, ha trabajado en Viena, Bruselas y Países Bajos para organizaciones internacionales (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea, OSCE y la Organización Internacional para las Migraciones-OIM), consultoras privadas y para el Tercer Sector (OXFAM Intermón, y Oxfam International EU Advocacy Office entre otros). Ha sido supervisora y observadora electoral para la OSCE (Bosnia Herzegovina en 1997, 1998 y 2000 y Moldavia 2001) y para la Unión Europea (Madagascar 2013, Burkina Faso

2015 y Líbano 2018). Ha sido coordinadora de investigaciones en la Fundación porCausa donde ha coordinado informes y análisis sobre migraciones y publicado artículos en medios españoles, además de ser profesora del Diploma on-line de Migraciones y Relaciones Internacionales de la UCM.

Pere Ortega. Licenciado en Historia Contemporánea y posgrado en Hacienda Pública por la Universitat de Barcelona. Presidente honorario del Centro Delàs de Estudios por la Paz y profesor del curso Conflictología de la Universitat Oberta de Catalunya. Presidente de la Federación de ONG per la Pau hasta 2013. Investigador y analista en temas de paz, noviolencia, desarme y conflictos. Blog: Crónicas Insumisas en el periódico Público. Sus líneas de investigación principales están relacionadas con el gasto militar, la industria e I+D militar, seguridad y defensa y paz y noviolencia. Cuenta con numerosas publicaciones, algunas de las más recientes son: Dinero y militarismo: del franquismo a la democracia(1939-2018), Economía (de guerra), El lobby de la industria militar española.

Andrea Ruiz Balzola. Doctora en Antropología por la Universidad de Deusto, Maestra en Antropología Social y Cultural por la Universidad Iberoamericana de México, y Licenciada en Antropología Social y Cultural, y Derecho por la Universidad de Deusto.Desde el 2015 trabaja como consultora, formadora e investigadora en el área de Diversidad y Migraciones (www.andrearuiz.es). Combina el desarrollo de proyectos, formaciones y asesoría para entidades del tercer sector e instituciones públicas con la docencia universitaria e investigación académica en la UNED (Centro Asociado Bizkaia), la Universidad de Deusto (Instituto de ocio e Instituto de Derechos Humanos), y la UPV/EHU (Master Universitario en Antropología Social). Ha desarrollado trabajos de investigación con la Unidad de Inmigración e Interculturalidad del Ayuntamiento de Getxo (2004-2019); la asesoría y elaboración del "Plan Estratégico para una Convivencia Ciudadana en la Diversidad 2019-2023" del Ayuntamiento de Errenteria; o la asesoría y elaboración de la "Estrategia Marco en la Diversidad: Ciudadanía, Migración y Convivencia Intercultural". Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Deusto/Diputación Foral de Gipuzkoa. Además, colabora y es parte desde hace tres años de Z*AS! Red Vasca Antirumores*, en la que ha ocupado el lugar de secretaría técnica desde 2019 y hasta 2022.

Javier Morales Hernández. Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación son la política exterior de Rusia y la teoría de las Relaciones Internacionales. Anteriormente, ha trabajado como profesor en la Universidad Europea y la Saint Louis University (campus de Madrid), y como investigador postdoctoral en la Universidad de Oxford

y la Universidad Carlos III. Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense y Máster en Paz, Seguridad y Defensa por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Entre otras publicaciones científicas, es coautor de los libros *La Unión Europea y Rusia cara a cara: relaciones, conflictos e interdependencias* (2019), *La política exterior de Rusia: los conflictos congelados y la construcción de un orden internacional multipolar* (2017), *Ucrania: de la Revolución del Maidán a la Guerra del Donbass* (2016) y *Rusia en la sociedad internacional: perspectivas tras el retorno de Putin* (2012).

Xulio Ríos. Director del Observatorio de la Política China ([http://www.politica-china.org)/]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) 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), *Mercado 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.

Rosa Meneses*.* Reportera de la sección de Internacional del diario EL MUNDO desde 1999. Está especializada en Oriente Próximo y el Magreb, enfocando su trabajo en temas de derechos humanos, crisis humanitarias, refugiados, desarrollo democrático, conflictos, terrorismo, islam político, paz y seguridad. Como enviada especial, viaja regularmente a los países árabes y ha cubierto los conflictos del Líbano (2006), Libia (2011) y Siria (2012), así como la revolución tunecina (2011) y su transición democrática hasta la actualidad. Desde el estallido de las Revoluciones Árabes, en 2011, informa sobre su evolución, sus consecuencias y sus procesos de transición. Es Premio Derechos Humanos de Periodismo 2016 por sus trabajos sobre la situación de los refugiados sirios en los países vecinos, galardón concedido por la Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE). En 2010 obtuvo el Premio Nacional de Nuevo Periodismo por su cobertura en Marruecos un año antes. Licenciada en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid, está especializada en Infor-

mación Internacional y Países del Sur, por la misma universidad, y en Relaciones Internacionales, por la Escuela Diplomática. Desde 2012 es Ochberg Fellow en el Dart Center for Journalism & Trauma, de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Columbia de Nueva York.

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: *America 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 Latinoamerica* (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 efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región iberoamericana.