





Manuela Mesa (coord.)

# **Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras**

*Anuario 2016-2017*

*baiz*



*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.

Seguridad internacional y democracia:  
guerras, militarización y fronteras.  
Anuario CEIPAZ 2016-2017

Federico Mayor Zaragoza, José Antonio Sanahuja, Mark Ackerman,  
Manuela Mesa, Francisco Javier Verdes-Montenegro, Caterina García,  
Josep Ibáñez, Rosa Meneses, Ignacio Álvarez-Ossorio, Marc Saurina,  
Xulio Ríos

© Federico Mayor Zaragoza, José Antonio Sanahuja, Mark Ackerman, Manuela Mesa,  
Francisco Javier Verdes-Montenegro, Caterina García, Josep Ibáñez, Rosa Meneses,  
Ignacio Álvarez-Ossorio, Marc Saurina, Xulio Ríos

De esta edición:

© CEIPAZ

Fundación Cultura de Paz  
Ciudad Universitaria Cantoblanco  
Pabellón C

Calle Einstein, 13. Bajo  
28049 Madrid

Tel. 91497.37.01

info@ceipaz.org

[http:// ceipaz.blogspot.com](http://ceipaz.blogspot.com)

Edición de textos: CEIPAZ


Diseño: Alce Comunicación

Impresión: Perfil Gráfico

5ª edición: Mayo 2017

ISSN: 2174-3665

Depósito legal: M-16885-12



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

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

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

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



## Sumario

Introducción <i>Manuela Mesa</i> .....	9
---	---

### **Tendencias internacionales**

La ética del tiempo ante los retos globales <i>Federico Mayor Zaragoza</i> .....	19
Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos <i>José Antonio Sanahuja</i> .....	41
Guerras de frontera. Los fabricantes y vendedores de armas que se benefician de la tragedia de los refugiados en Europa <i>Mark Akkerman</i> .....	79
El tráfico de personas en el Triángulo Norte en Centroamérica: un negocio muy lucrativo <i>Manuela Mesa</i> .....	109
Los presupuestos militares en tiempos de crisis: el caso de España <i>Francisco Javier Verdes-Montenegro</i> .....	129

### **Perspectivas regionales**

Populismo y nacionalismo: la política exterior estadounidense de la Administración Trump. Balance de 100 días de gobierno <i>Caterina García y Josep Ibáñez</i> .....	149
Seguridad en el Mediterráneo. Focos de tensión: terrorismo, guerra y crisis de refugiados <i>Rosa Meneses</i> .....	167
El impacto regional del conflicto sirio en Oriente Medio <i>Ignacio Álvarez Ossorio</i> .....	179
Turquía en el contexto actual: los desafíos para la democracia y su papel en la región <i>Marc Saurina</i> .....	197
China en sus relaciones con Estados Unidos <i>Xulio Ríos</i> .....	215

Relación de autores y autoras .....	233
-------------------------------------	-----





# Introducción

*Manuela Mesa*

*Codirectora del Instituto DEMOSPAZ-UAM*



La crisis económica y el aumento de la desigualdad en el plano global y al interior de los Estados está aumentando la polarización social y en algunas democracias occidentales está dando paso a gobiernos de extrema derecha y a partidos políticos racistas y xenófobos que promueven el discurso del odio y la discriminación. Se están construyendo muros mentales que dividen la sociedad entre “nosotros” y “ellos”, que justifican el uso de la fuerza y la eliminación del “otro”. En este contexto, la seguridad y la forma de entenderla se convierte en un asunto central que será objeto de este anuario.

*La noción de seguridad humana implica que todas las personas tengan la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas*

¿Cuáles son los riesgos y las amenazas a las que se enfrenta la humanidad?. ¿La seguridad de quien?. ¿Es posible la seguridad en un mundo desigual?. La seguridad y el riesgo están inextricablemente unidos. La percepción del riesgo es una construcción social, que tiene una fuerte influencia política y refleja la distribución del poder y la autoridad para proteger de las amenazas. Hay diferentes formas de inseguridad y riesgos, que se producen en distintos niveles de lo local a lo global. Las violencias y la inseguridad en el plano local tienen un gran impacto en la vida cotidiana de la gente y está determinada, en parte, por procesos lejanos y por acontecimientos que resultan lejanos o incomprensibles a la población. Es preciso integrar un amplio espectro de riesgos globales, regionales y nacionales en el análisis de la violencia y la inseguridad, incluyendo la dimensión local.

La noción de seguridad ha ido cambiando y evolucionando con el paso del tiempo. El concepto clásico de seguridad, “la denominada seguridad nacional” centrada en la defensa militar de la soberanía y de la integridad territorial del Estado frente a las agresiones externas ha dado paso a otros enfoques, ante la asunción de que hay nuevos riesgos para la seguridad. Estos son de carácter transnacional y por lo tanto no pueden encontrar respuesta con una perspectiva eminentemente estatal, centrada en la defensa militar de las fronteras nacionales: las amenazas medioambientales, el crimen organizado o las violaciones de los derechos humanos son algunas de las amenazas identificadas.

El cuestionamiento de la noción clásica de seguridad se plantea ya en la década de los ochenta. Diferentes iniciativas, como la Comisión Palme, con su informe *Seguridad Común: un Programa para el Desarme* y el informe *Nuestro Futuro Común*, elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1986, el *Programa de Paz*, del Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Ghali en 1992 serán importantes aportes que contribuirán a ampliar la noción de seguridad. En 1994 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) planteó la noción de seguridad humana, centrada en las personas en lugar de los Estados. La seguridad humana implica que todas las personas tengan la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas, especialmente aquellas que viven en situaciones de extrema vulnerabilidad, sea en contextos de guerra o marginación, en el que las instituciones tienen la obligación de proporcionar protección y garantizar su supervivencia. La noción de seguridad humana supuso un gran avance en la forma entender la seguridad y su relación con el desarrollo humano y sostenible.

En 2004 Naciones Unidas, en su informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, que lleva por título: *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, menciona

seis grupos de amenazas que preocupan en el plano global, no respetan las fronteras nacionales, están relacionadas entre sí, y deben afrontarse a nivel global, regional y nacional, dado que ningún Estado, por muy poderoso que sea, es inmune a las mismas. Estas son:

- Violencia entre Estados
- Violencia dentro del Estado, con inclusión de guerras civiles, abusos en gran escala de los derechos humanos y genocidio
- Pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medio ambiente
- Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas
- Terrorismo
- Delincuencia transnacional organizada

En 2011, el Banco Mundial volvió a retomar la relación entre desarrollo y seguridad y en su informe *Conflicto, Seguridad y Desarrollo* destacando el efecto devastador de los enfrentamientos prolongados sobre el desarrollo de un país o región. El informe plantea que para acabar con los ciclos de violencia, es imprescindible reforzar las instituciones y los sistemas de gobierno, de manera que se pueda garantizar la seguridad ciudadana, la justicia y el empleo. También señala que han surgido nuevas formas de violencia que afectan al desarrollo y a la democracia en países que lograron poner fin a la guerra y que ahora deben hacer frente a la violencia transnacional, ligada al narcotráfico, al tráfico de armas y personas (Mesa 2017). Estas nuevas formas de violencia que conectan los conflictos políticos locales, la criminalidad organizada y los enfrentamientos de alcance internacional hacen que la violencia sea un problema global. Según este informe, los ataques en una región pueden ocasionar costes en todos los mercados mundiales: un atentado en el delta del Níger puede suponer para los consumidores mundiales de petróleo pérdidas de miles de millones en concepto de subida de los precios. La interceptación de los envíos de cocaína a Europa se ha multiplicado por cuatro desde 2003 a 2014, y ahora incluso zonas como África occidental se ven gravemente afectadas por la violencia relacionada con las drogas. De igual modo, en el llamado Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) se produce un flujo de drogas, personas y armas que son una amenaza para la seguridad en la región (Mesa, 2017).

El informe del Banco Mundial también señala como los intentos de frenar la violencia son sumamente costosos. Los esfuerzos realizados por los hogares y las empresas para protegerse frente a la violencia de larga duración representan fuertes cargas económicas: el 35% de las empresas de América Latina, el 30% de las de África y el 27% de las de Europa oriental y Asia central señalan la delincuencia como uno de los grandes problemas para las actividades comerciales. La carga resulta especialmente gravosa para quienes están menos preparados



*La desigualdad económica, la polarización social y los crecientes peligros medioambientales son las tres principales tendencias en los riesgos que determinarán el futuro*

para soportar el coste. Las empresas de África al sur del Sahara pierden un porcentaje mayor de las ventas como resultado de la delincuencia y gastan en seguridad un porcentaje mayor de las ventas que cualquier otra región (Banco Mundial 2011: 5).

Otro de los informes de referencia para identificar los riesgos globales es el que realiza anualmente el Foro Económico Mundial, el *Informe de Riesgos Globales*. El informe de 2017 señala que la desigualdad económica, la polarización social y los crecientes peligros medioambientales como las tres principales tendencias en los riesgos que determinarán el futuro en los años venideros. El Informe evalúa 30 riesgos globales, así como 13 tendencias subyacentes que podrían agravarlos o alterar las interconexiones entre ellos, basándose en encuestas y entrevistas a 750 expertos en todo el mundo.

Según este informe, la polarización política y social se ha agudizado durante 2016, con el aumento del descontento político y la desafección en los países en el mundo. Las principales señales de disrupción provienen de los países occidentales, como en el caso del Reino Unido y su decisión de abandonar la Unión Europea o la victoria presidencial de Donald Trump en Estados Unidos. En el plano global hay señales evidentes de un creciente reacción en contra el *estatus quo* nacional e internacional. La política internacional se está definiendo cada vez más, a partir de líderes carismáticos que muestran una posición de fuerza en el debate político, y en muchos casos utilizan datos falsos, para defender su posición, en lo que se ha denominado la posverdad.

Según este informe, los beneficios del crecimiento económico se han repartido de manera muy desigual. Los más ricos son los que han obtenido mayores beneficios de la crisis. En Estados Unidos, entre 2009 y 2012, los ingresos del 1% crecieron más del 31%, comparado con menos del 0,5% para el 99% de la población estadounidense. El estancamiento afecta particularmente a la juventud, en el que según las investigaciones recientes, 540 millones de jóvenes de todo el mundo de las 25 economías más avanzadas, serán más pobres que sus padres (Dobbs et al. 2016).

La polarización en las sociedades democráticas está provocando una mayor intolerancia para la aceptación de los cambios sociales que se han producido en las sociedades en los últimos años, asociados a valores universales, relacionadas con el ejercicio de unos derechos de ciudadanía, que incorporen la diversidad cultural, religiosa, sexual, identidades múltiples en sociedades pluriculturales, entre otros factores. La tendencia a segregarse de acuerdo a unos valores y creencias determinados se ha ido consolidando, enfrentando unas visiones contra otras.

Otro de los riesgos que señala este informe es el deterioro del imperio de la ley y el declive de las libertades civiles y políticas en el plano global (Global Risk Report 2017: 29). Muchos gobiernos en nombre de la seguridad han impulsado legislaciones restrictivas que suponen una amenaza a las sociedades abiertas y libres, dado que también han servido para silenciar las voces opositoras. También con frecuencia las medidas contraterroristas que se han aplicado en diferentes lugares del mundo, han supuesto un recorte de libertades en aras a la seguridad, que entraña importantes riesgos. Sobre todo si tenemos en cuenta, que la seguridad total es imposible en un mundo caracterizado por riesgos globales, como ha planteado en numerosos ensayos, el sociólogo, Ulrich Beck (Beck, 2002; Beck, 2005).

Por otra parte, los mecanismos establecidos para garantizar la seguridad internacional se están deteriorando. Esto se muestra por ejemplo, con la guerra en Siria, en la que después de varios años de destrucción y muerte, Naciones Unidas tiene grandes dificultades de intermediación, en un conflicto con múltiples actores (estatales y no estatales), actores regionales y globales, en los que no ha sido ni siquiera posible crear un corredor humanitario para socorrer a los civiles.

Asimismo, otro de los signos preocupantes en el deterioro de la cooperación global se relaciona con la retirada en 2016, de ciertos países del Tribunal Penal Internacional. Es así como Rusia, Sudáfrica, Burundi y Gambia se han retirado del Tribunal, lo que significa una gran crisis de la institución. La cooperación internacional está dando paso a enfoque unilaterales, a pesar de los problemas globales requieren de la acción colectiva.

El deterioro de los compromisos de la cooperación global tiene como consecuencia que algunos países estén explorando la posibilidad de adquirir o ampliar su capacidad militar, incluyendo las armas nucleares. Las armas nucleares suponen una amenaza a las personas en cualquier lugar del mundo. Lejos de mantener la paz, alimenta el miedo y la desconfianza entre las naciones. Estas armas se han constituido en un arma de destrucción masiva que no puede legitimarse por ninguna utilidad estratégica o militar, y es inútil para abordar las amenazas reales como el terrorismo, el cambio climático, la extrema pobreza, la sobrepoblación y las enfermedades.

Para contrarrestar esta situación, Naciones Unidas está impulsando una iniciativa para negociar la prohibición de las armas nucleares. Es así, como a finales de 2016 la Asamblea General adoptó una resolución (A/RES/71/258) en este sentido, que está apoyada por más de 120 países, entre los que destacan Austria, Brasil, Irlanda, México, Sudafrica y Suecia. Se trata de un decisión histórica que pone fin a dos



*Los cambios en los patrones del clima, pueden exacerbar los conflictos en ciertas regiones o provocar grandes desplazamientos de población*

décadas de parálisis en los esfuerzos multilaterales para el desarme. En junio y julio de 2017, los gobiernos negociarán la prohibición de las armas nucleares en Naciones Unidas. Sin embargo, Estados Unidos y otras potencias nucleares, incluyendo Rusia se oponen a estas conversaciones. Y las organizaciones de la sociedad civil y la academia se han movilizado para apoyar esta iniciativa. Más de 2.000 científicos firmaron una carta apoyando las conversaciones, que se ha difundido a partir de la web Future of Life Institute, una organización caritativa que promueve el uso pacífico de la tecnología. The International Campaign to abolish nuclear weapons (ICAN) está promoviendo también una campaña internacional en la que plantea que la prohibición de las armas nucleares es una necesidad humanitaria, dado que las consecuencias de su utilización podrían ser catastróficas. No existirá una respuesta humanitaria efectiva, a los efectos de la radiación sobre los seres humanos que causará sufrimientos y muerte por muchos años después de la explosión inicial. La eliminación de las armas nucleares, a partir de un Tratado, es la única garantía de que estas armas no se utilizarán, plantea la campaña.

La seguridad puede ser vista como un proceso de ordenamiento político, estructurado en gran medida en torno al control de la violencia. Pero al mismo tiempo puede considerarse un derecho a la protección contra violencia directa y estructural, así como las amenazas de carácter ambiental, relacionadas con epidemias o cambio climático, entre otras cuestiones (Luckham, 2015). Los cambios en los patrones del clima, pueden exacerbar los conflictos en ciertas regiones o provocar grandes desplazamientos de población; la gestión de los océanos, de la biodiversidad, o de la atmósfera tiene un fuerte impacto local y global, dado que los riesgos ambientales se relacionan con otros riesgos (Puig Vilar, 2016).

El anuario de este año, se inicia con un artículo de Federico Mayor Zaragoza, presidente de la Fundación Cultura de Paz y del Instituto Universitario DEMOSPAZ-UAM, en el que señala como en los albores del siglo XXI, la facultad prospectiva es especialmente relevante ya que, por primera vez desde el origen de los tiempos, la humanidad debe hacer frente a desafíos globales que, si no se abordan a tiempo, pueden alcanzar puntos de no retorno. La retirada de Estados Unidos del Acuerdo de París contra el cambio climático es muy preocupante y supone romper el pacto firmado por 195 países y dar la espalda a la ciencia y a los compromisos adquiridos por la comunidad internacional. Como se señala en el artículo: “Somos la primera generación que siente las consecuencias del cambio climático y la última que tiene la oportunidad de detenerlo”. Y es así, como la ética del tiempo se convierte en uno de los principales referentes del comportamiento cotidiano a todas las escalas.

Continúa el anuario con un artículo del profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense, José Antonio Sanahuja sobre los cambios que se han producido en el sistema internacional, en un contexto de posglobalización y de ascenso de la extrema derecha, en un escenario geopolítico cada vez más incierto. Se ha producido una redistribución del poder hacia nuevas potencias, pero también se ha erosionado su agencia antes los riesgos globales.

Una de las regiones con mayor inestabilidad e inseguridad es el Mediterráneo, que como explica la periodista y especialista en Oriente Medio y el Magreb, Rosa Meneses, ha pasado de ser el “Mare Nostrum” al “Mare Mortum”, un espacio en el que decenas de miles de personas refugiadas que cruzan sus aguas con el sueño de llegar a Europa huyendo de la violencia y las guerra, encuentran la muerte, ahogados en el mar. En el Mediterráneo convergen diversos conflictos de gran complejidad, como la inestabilidad en Libia, el conflicto palestino-israelí y los países ribereños sufren, en los últimos años, el terrorismo yihadista que se extiende desde Siria o Irak, proyectándose hacia Europa. Los estragos del terrorismo están condicionando las políticas de estabilidad y seguridad. Y al mismo tiempo, la guerra en Siria, con miles de muertos y refugiados tiene a su vez un gran impacto regional. Como explica el profesor de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad de Alicante, Ignacio Álvarez-Ossorio, la guerra en Siria ha tenido un gran impacto en Turquía y ha implicado a una multiplicidad de actores, entre los que se encuentran Arabia Saudí, Irán, Qatar, Estados Unidos y Rusia; la diversidad de intereses que defienden cada uno han agravado la guerra en Siria, hasta llevarla a un punto de no retorno.

En el caso de Turquía, el país enfrenta importantes retos internos, como la polarización social y el recorte de derechos, así como la cuestión kurda; y retos externos relacionados con la estabilidad regional, y los refugiados sirios, entre otros. Como explica el profesor de Estudios Internacionales en la Universidad Carlos III, Marc Saurina, Turquía ha sido un relevante actor internacional y regional, que en el ámbito interno está sufriendo una tendencia hacia una política autoritaria con el hostigamiento de las fuerzas de oposición, el silenciamiento de toda forma crítica y la acumulación de poder en manos del presidente. Esta situación pone en peligro los avances democráticos y las libertades y derechos en el país.

En la guerra en Siria y con la crisis de los refugiados, los grandes beneficiarios han sido las empresas de seguridad y de armamento, que han obtenido cuantiosos beneficios a partir de la venta de armas y del mercado de la seguridad fronteriza. Como señala el investigador de Transnational Institute y de la Campaña Stop Wapenhandel en



*El incremento de los gastos militares no traerá más seguridad, dado que los riesgos globales que se enfrentan son de otra naturaleza y requieren de la cooperación internacional*

Holanda, Mark Akkerman, la Unión Europea ha aumentado su inversión en seguridad fronteriza militarizada, lo que ha proporcionado enormes beneficios a este complejo industrial. Mientras, esta situación ha costado la vida a miles de personas refugiadas que huyen de la guerra y la represión y que tienen que arriesgar su vida cruzando el Mediterráneo para llegar a las fronteras de la Unión Europea, en donde son encarcelados en centros de detención o bien ser deportados, o bien sufren amenazas por parte de los grupos de extrema derecha.

También han sido grandes beneficiarios de la situación de los refugiados, los grupos que se dedican al tráfico de personas, dado que es un actividad altamente lucrativa y la prohibición ha incrementado considerablemente los precios que pagan las personas refugiadas para cruzar el Mediterráneo. Esta situación no es nueva, sino que tiene patrones similares en otros lugares del mundo; se estima que alrededor de 20 millones de personas han sido víctimas de tráfico y trata en algún momento de su vida. Uno de los flujos más importantes es el tránsito de personas que se dirigen hacia los Estados Unidos y que proceden de Centroamérica o de América del Sur. Como explica, la directora del Instituto Universitario de Derechos Humanos, Democracia y Cultura de Paz y no Violencia (DEMOSPAZ-UAM), Manuela Mesa, este es un fenómeno que ha ido en aumento en la región, como consecuencia de la violencia y exclusión que sufre la población y como parte de la fragilidad institucional que ha permitido una elevada impunidad. Los grupos de crimen organizado en Centroamérica y México cobran elevadas tarifas, que oscilan en torno a los 10.000 dólares para llevarles a Estados Unidos y además durante el viaje por México, los migrantes son extorsionados y explotados.

Además, esta situación se ha endurecido con la llegada al poder de Donald Trump, en el que en los primeros días de su gobierno se reafirmó en su idea de construir un muro con México y en prohibir la entrada de los musulmanes. En la valoración que hacen sobre sus 100 días de gobierno, la catedrática de relaciones internacionales de la Universidad Pompeu Fabra, Caterina García y el profesor de relaciones internacionales, Josep Ibañez, señalan como Trump ha amenazado con sacudir los cimientos de los principios y las normas que han guiado las instituciones del orden internacional liberal. Y en materia de defensa y seguridad nacional, los planes presupuestarios proponen un aumento de un 10% en el gasto militar y un recorte sin precedentes en la ayuda al desarrollo y en las contribuciones a Naciones Unidas.

También China ha incrementado su gasto militar, en torno a un 7% y ha modernizado sus Fuerzas Armadas, aunque sus capacidades en comparación con Estados Unidos siguen siendo modestas. Y además,



las relaciones entre China y Estados Unidos se ha tensado con la llegada de Donald Trump al gobierno. Sin embargo, como explica, el director del Observatorio de Política China, Xulio Ríos, las economías de Estados Unidos y de China están inextricablemente entrelazadas y además China es uno de los mayores tenedores extranjeros de deuda de los Estados Unidos. Esta es una de las razones, por las que China y Estados Unidos necesitan cooperar y además como grandes potencias, tienen una gran responsabilidad en abordar los grandes desafíos globales.

Los presupuestos militares también han sido objeto de debate en Europa, con las declaraciones de Donald Trump del compromiso de los socios de la OTAN de destinar el 2% del PIB y los reproches a los aliados, de que se habían aprovechado de la generosidad estadounidense. Como explica el Investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Francisco J. Verde-Montenegro, el gasto en Defensa debe enmarcarse en una visión general de los presupuestos generales y de las prioridades políticas del país y en un contexto de crisis, estos se han reducido o estancado. Sin embargo, en los últimos años ha habido una tendencia al alza, en algunas regiones. El autor analiza el caso de España, con un aumento del presupuesto militar en un 30% para el 2017.

El incremento en los gastos militares no traerá más seguridad, dado que los riesgos globales que se enfrentan son de otra naturaleza y por lo tanto no pueden desafiarse tan sólo a partir del uso de la fuerza, sino que requieren de una mayor cooperación internacional y de la capacidad de alcanzar consensos mínimos para la búsqueda de soluciones a las cuestiones globales. Es necesaria una reflexión sobre las raíces de la violencia y los factores de legitimación. Asimismo, fortalecer el sistema de Naciones Unidas y los acuerdos y tratados sobre derechos humanos, medioambiente, comercio internacional y crímenes contra la humanidad.

En estos momentos de cambios, es muy importante abordar estos desafíos, desde el marco de la democracia y el imperio de la ley, que desde estados de excepción autoritarios. Es esencial evitar que en el viejo dilema entre seguridad y libertad se opte por eliminar de un plumazo una amplia gama de libertades ciudadanas que no ha sido fácil conquistar, erosionando la democracia y el ejercicio de derechos. Con este anuario queremos contribuir a la reflexión y análisis sobre los que significa la seguridad en el siglo XXI.

## Referencias bibliográficas

Banco Mundial. 2011. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, Seguridad y desarrollo*. Informe sobre el desarrollo mundial. Washington, DC: Banco Mundial. <http://documents.worldbank.org/curated/en/615411468151158641/Informe-sobre-el-desarrollo-mundial-2011-conflicto-seguridad-y-desarrollo>

Beck, Ulrich (2002), *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo XXI.

Beck, Ulrich (2005), *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Dobbs, R., A. Madgavkar, J. Manyika, J. Woetzel, J. Bughin, E. Labaye, and P. Kashyap. 2016. "Poorer than their parents? A new perspective on income inequality". McKinsey Global Institute. Disponible en: <http://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/poorer-than-their-parents-a-new-perspective-on-incomeinequality>

Global Terrorism Database (2010), National Counter Terrorism Center, 2010; cálculos del equipo del IDM.

Luckham, Robin (2015), "Addressing and Mitigating Violence". *Evidence Report 151*. England: IDS.

Mesa, Manuela (2003 ), "Terrorismo, globalización y violencia religiosa: propuestas para la prevención" en Rojas Aravena, Francisco (ed), *Terrorismo de alcance global: Impacto y mecanismos de prevención en América Latina y el Caribe*. Santiago: FLACSO-Chile.

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

World Economic Forum (2017), *The Global Risks Report 2017*. Ginebra: World Economic Forum.

# La ética del tiempo ante los retos globales

*Federico Mayor Zaragoza*

*Presidente de la Fundación Cultura de Paz*



*"Mañana puede ser tarde".*

Una de las facultades distintivas de la especie humana es la de poder anticiparse, de saber para prever, de prever para prevenir. La facultad prospectiva es ahora, en los albores del siglo XXI y del tercer milenio, especialmente relevante ya que, por primera vez desde el origen de los tiempos, la humanidad debe hacer frente a desafíos globales que, si no se abordan *a tiempo*, pueden alcanzar puntos de no retorno. La irreversibilidad potencial forma parte, desde ahora, de la responsabilidad del conjunto de los habitantes de la Tierra pero, de forma muy especial, de la comunidad científica, académica, artística, intelectual, en suma, que debe situarse en la vanguardia de una gran movilización popular que pueda contrarrestar los grandes poderes guiados exclusivamente por intereses cortoplacistas, cuya ofuscación e ignorancia de la auténtica situación afecta a la propia habitabilidad de la Tierra, no sólo por sus ambiciones hegemónicas sino que, con una inmensa influencia mediática, convierten en espectadores impasibles e indiferentes a buena parte de la ciudadanía.

Es, pues, tiempo de acción. Disponemos de una gran cantidad de diagnósticos pero ahora es indispensable la actuación a tiempo. Y, en estas circunstancias cruciales, la ética del tiempo se convierte en uno de los principales referentes del comportamiento cotidiano, a todas las escalas, para evitar lo que constituiría una auténtica irresponsabilidad intergeneracional histórica.

### **Toma de conciencia**

Es preciso estar alerta. Dejar de ser espectadores para ser actores comprometidos, que saben, como tan lúcidamente indicó el Presidente Obama que “esta es la primera generación que debe hacer frente a este reto –refiriéndose al cambio climático- y la última que puede resolverlo”. Es preciso, lo advirtió el Papa Francisco en su insólita encíclica ecológica “*Laudato si*”, luchar contra la “globalización de la indiferencia”, términos que después ha desarrollado con gran oportunidad Monseñor Marcelo Sánchez Sorondo, Canciller de la Academia Pontificia de Ciencias.

Conciencia de lo que ha acontecido, lecciones del pasado. Conciencia del presente y, sobre todo, memoria del futuro (Mayor, 1995), memoria para saber actuar hoy para el por-venir que está por-hacer. Esta es nuestra responsabilidad y nuestra esperanza: cada ser humano único capaz de crear. Memoria permanente de que todos los seres humanos valen lo mismo. Memoria permanente de que no hay ciudadanos del mundo de clase preferente: ¡todos iguales en dignidad! Memoria de las generaciones venideras. Memoria de la Tierra entera. Memoria, todos los amaneceres, de los excluidos, de los que emigran, de los que mueren en el desamparo. Memoria de la inmensa obra creadora de la humanidad pero, sobre todo, memoria de cada ser humano, uno a uno, porque es el mayor e indeclinable patrimonio universal que tenemos que proteger. Memoria, cada instante del “otro”, de los “otros”, ¡de nos-otros! Memoria sobre todo, del amor al prójimo, próximo o distante, porque es con frecuencia el supremo olvido, el supremo error. Memoria de la misión esencial de los intelectuales, científicos, docentes, artistas... de liderar la movilización popular, el clamor, la voz debida, la voz de vida... a tantos que han tenido que permanecer silenciados, silenciosos, atemorizados, sumisos (Mayor, 2015). Memoria, en suma, de la acción inaplazable. Ética del tiempo.

*Disponemos de una gran cantidad de diagnósticos pero ahora es indispensable la actuación a tiempo*

### **Prevención**

El primer ensayo que escribí se titulaba *Mañana siempre es tarde* (Mayor, 1987), que reflejaba la preocupación que durante aquellos años sentí de manera muy profunda cuando inicié la detección precoz

de alteraciones metabólicas en el neonato, enfermedades “infrecuentes” que cursan con gravísimo deterioro mental y que pueden ser evitadas si se detectan con prontitud después del nacimiento. Si no se pueden detectar estas deficiencias genéticas que durante la gestación han sido suplidas por la madre y que se manifiestan al adquirir la vida autónoma, si no se tratan a tiempo, se convierten en una grave afección patológica que ya no puede mejorarse ulteriormente. No cabe duda, la prevención es la gran victoria. Pero es muy difícil convencer a la gente y a las mismas autoridades de toda índole de la bondad de la prevención, porque los resultados “no se ven”. Estamos acostumbrados a poder contemplar la imagen del “antes” y el “después”. No puede verse el antes porque el “después” se ha evitado con el tratamiento adecuado y ¡a tiempo! Por ello es tan importante que la sociedad en su conjunto y muy especialmente los medios de comunicación, sean capaces de subrayar la importancia de la prevención aunque sea invisible. Ética del tiempo.

### **Educación para ser**

Ser educado es “ser libre y responsable”, como establece con tanta clarividencia el artículo 1º de la Constitución de la UNESCO. En el Informe sobre la *Educación para el siglo XXI* que encomendé en 1992 al entonces Presidente de la Comunidad Económica Europea, Jacques Delors, se proponen –fruto del trabajo de una gran Comisión integrada por profesores de todos los grados, pedagogos, sociólogos, filósofos, etc.– cuatro “avenidas” principales del proceso educativo: aprender a ser; aprender a conocer; aprender a hacer; aprender a vivir juntos. De todas ellas debe destacarse siempre “aprender a ser”. “La educación es –escribió hace un siglo D. Francisco Giner de los Ríos– dirigir con sentido la propia vida”. Sí, aprender a utilizar estas facultades distintivas y desmesuradas de la especie humana: pensar, imaginar, anticiparse, ¡crear! A las “avenidas” de la Comisión de Jacques Delors añadí “aprender a emprender” ya que –lo he comentado muchas veces– recuerdo que después de una estancia larga en el Departamento de Bioquímica de la Universidad de Oxford, en cuyo emblema del Condado figura la frase “*Sapere aude*” (¡atrévete a saber!) pensé, cuando regresaba a España, que junto a *atreverse a saber* hay que *saber atreverse*, ya que si el riesgo sin conocimiento es peligroso el conocimiento sin riesgo es inútil.

Es necesario tener siempre presente la distinción entre educación y capacitación. La capacitación varía a veces de forma sustantiva, fijando el progreso en la adquisición de nuevos conocimientos. En cambio, la educación no se basa en aptitudes sino en actitudes, es decir, el seguimiento de unos principios intransitorios que se derivan de las facultades exclusivas de la condición humana.

## **Libertad y responsabilidad**

La libertad es el don supremo. Cada ser humano investido de la facultad de discernir, de decidir en cada instante, al justo filo de las luces y de las sombras, de las certezas y de las incertidumbres.

La libertad humana, única condición en los designios de la creación. Todo es predecible en el universo, todo regulado por inmutables leyes físicas y químicas, salvo la discrecionalidad humana. Si algo se le impusiera como inequívoco, la máxima potestad humana quedaría desarbolada, des-orientada, sabiendo que todo estaba establecido y predeterminado. La dignidad humana se basa, precisamente, en el distintivo poder de enfrentarse sin cortapisas a las preguntas esenciales, en ser capaz, incardinado en temporales y putrescibles estructuras biológicas, de alzar el vuelo en el ilimitado espacio del espíritu.

Cada ser humano único, capaz de crear. Esta es la gran esperanza de la humanidad. Hasta hace poco eran sólo destellos en una trayectoria de la humanidad caracterizada por un poder absoluto masculino, en que los seres humanos han sido invisibles, anónimos, silenciosos, atemorizados, sumisos... Pero ahora, por primera vez en la historia, la humanidad tiene conciencia global, contempla el conjunto, todas las dimensiones del planeta Tierra, y se da cuenta de que el futuro puede inventarse. A este respecto, me gusta repetir lo que manifestó el Presidente John F. Kennedy en su extraordinario discurso en Washington el 23 de junio del año 1963: "Dicen que el desarme y la paz son objetivos inalcanzables. Demostraré que son factibles, porque no hay ningún desafío que se sitúe más allá de la capacidad creadora de la especie humana".

Libertad y capacidad creadora para no caer nunca en el determinismo, en el "no hay remedio". El pasado ya está escrito. Debe describirse fidedignamente. Deben aprenderse sus lecciones para escribir el futuro, para inventarlo. Para ser capaces de asegurar a todos los seres humanos las condiciones para una vida digna, en la que tenga lugar el pleno ejercicio de las facultades que les caracterizan.

## **Crisis sistémica**

Lo que se nos quiere presentar como una mera crisis financiera es en realidad la parte visible de una verdadera crisis *sistémica* que requiere soluciones valientes, imaginativas e integradoras. Crisis que no se puede abordar simplemente inyectando recursos económicos en algunas áreas del sistema, o impulsando la producción en sectores clásicos de la economía, sino con un cambio de paradigma fundamentado en la

*Por primera vez  
en la historia,  
la humanidad  
tiene conciencia  
global y se da  
cuenta de que  
el futuro puede  
inventarse*

sostenibilidad humana y ambiental. Y los primeros pasos consisten en regular el cambio climático y poner fin a la pobreza, garantizando que todas las personas que respiran el aire común de la Tierra puedan hacer realidad su derecho a una existencia digna.

Las sacudidas de la crisis financiera han sido cada vez más frecuentes y dramáticas. En Asia Oriental, Argentina, Turquía, Brasil, Rusia y Europa, la hecatombe de la “nueva economía”, demuestra que no se trata de accidentes fortuitos de coyuntura que transcurren en la superficie de la vida económica, sino que están inscritos en el corazón mismo del sistema.

Estas rupturas que han acabado produciendo una funesta contracción de la vida económica actual, por el aumento del desempleo y la generalización de la desigualdad, señalan la quiebra del capitalismo financiero y significa la definitiva incapacidad del orden económico mundial actual. Hay que transformarlo radicalmente.

Las “leyes del mercado” han conducido a la situación caótica que ha requerido un “rescate” de miles de millones de dólares de tal modo que, como se ha resumido acertadamente, “se han privatizado las ganancias y se han socializado las pérdidas”. Han encontrado ayuda para los culpables y no para las víctimas. Es una ocasión histórica única para redefinir el sistema económico mundial en favor de la justicia social.

No había dinero para los fondos del Sida, ni de la alimentación mundial y ahora ha resultado que, en un auténtico torrente financiero, sí que había fondos para no acabar de hundirse los mismos que, favoreciendo excesivamente las burbujas informáticas y de la construcción, han urdido el andamiaje económico de la “globalización”.

No: ahora debemos ser “rescatados” los ciudadanos, favoreciendo con rapidez y valentía la transición desde una economía de guerra a una economía de desarrollo global, en que esa vergüenza colectiva de inversión en armas y gastos militares de más de 4.000 millones de dólares al día, al tiempo que mueren de hambre más de 20.000 personas, en su mayoría niñas y niños de uno a cinco años de edad, sea superada. Una economía de desarrollo global sostenible y humano que elimine la abusiva explotación de los recursos naturales que tiene lugar en la actualidad (petróleo, gas, minerales, coltán...) y se apliquen normas vigiladas por unas Naciones Unidas refundadas –que incluirían al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial “para la Reconstrucción y el Desarrollo” y a la Organización Mundial del Comercio– que dispongan de los medios personales, técnicos, de defensa y financieros necesarios para ejercer su autoridad a escala global eficazmente.



Inversiones en energías renovables, en la producción de alimentos (agricultura, acuicultura y biotecnología), en la obtención y conducción de agua, en salud, medio ambiente y educación para que el “nuevo orden económico” sea, por fin, democrático y beneficie a la gente. El engaño de la globalización y de la economía de mercado debe terminarse. La sociedad civil ya no será espectador resignado y, si es preciso, pondrá de manifiesto todo el poder ciudadano que hoy, con las modernas tecnologías de la comunicación, posee. Ha llegado el momento del cambio a escala pública e individual. Ha llegado el momento de la justicia.

Existe ya el conocimiento. Debemos ser capaces de aplicarlo. De hacerlo –ética del tiempo– antes de que sea demasiado tarde. Es incuestionable que la gran urgencia actual consiste en hacer posible el disfrute por parte de todos de los frutos del saber. Los desafíos globales requieren soluciones globales que implican a su vez cooperación a escala mundial. Debe ahora fomentarse la investigación en la producción incrementada de alimentos con un consumo de agua ajustado y el máximo ahorro en abonos. A este respecto, la transferencia del sistema nitrogenasa, que capta directamente el nitrógeno atmosférico en las leguminosas, a los cereales y al arroz en particular, representaría un paso gigantesco no sólo en relación a la mayor disponibilidad de alimentos sino por la reducción del impacto medioambiental de los fertilizantes.

*Existe ya el  
conocimiento.  
Debemos ser  
capaces de  
aplicarlo antes  
de que sea  
demasiado tarde*

Pero en lugar de desacelerar el ritmo trepidante de la producción bélica, se le imprime mayor velocidad por “razones de seguridad”. Lo único que se les ha ocurrido a los “cuatro grandes” en la Unión Europea –Francia, Alemania, Italia y España– reunidos para preparar la conmemoración del 60 aniversario del Tratado de Roma, ha sido duplicar el gasto militar. En lugar de reponer la brújula ética que guió a los fundadores de Europa, en lugar de fortalecer una unión estrictamente monetaria con una unión social, política, cultural y económica, en lugar de procurar el urgente restablecimiento de un sistema multilateral eficiente, y unas Naciones Unidas capaces de recomponer urgentemente los desperfectos producidos por los grupos plutocráticos con los que el tándem Reagan-Thatcher las sustituyó en la década de los ochenta, en lugar de comunicar al mundo en el 60 aniversario de la UE que exigirían a todos los Estados miembros el cumplimiento de la excelente Carta de Derechos Fundamentales (2000), y que no se permitiría el mínimo brote de racismo, fanatismo, prevalencia, xenofobia, raíces amargas de los conflictos del pasado, en lugar de procurar un nuevo concepto de seguridad, que incluiría la puesta marcha de una generosa ayuda al desarrollo (Objetivos de Desarrollo Sostenible) y los Acuerdos alcanzados en París en diciembre de 2015 sobre Cambio Climático, con el apremio necesario porque se trata de procesos potencialmente irreversibles, en lugar de situar a Europa en



la vanguardia de la solidaridad y la anticipación, sólo se les ha ocurrido –“Si quieres la paz prepara la guerra”– adquirir más armas y construir más muros.

Los Acuerdos de París adoptados en la “Cumbre del Clima” (del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015), deben llevarse a la práctica por todos los países del mundo porque es el destino común el que está en juego. Y si el Presidente Donald Trump, quien desconoce entre otras muchas éticas, la del tiempo, no cumple los deberes tan oportunamente promovidos por su antecesor el Presidente Obama, deberían adoptarse medidas a escala planetaria, un auténtico clamor presencial y en el ciberespacio de los ciudadanos del mundo que no pueden aceptar el irresponsable comportamiento del actual Presidente norteamericano. Es necesario elegir el futuro. Como se indica en el principio de la Carta de la Tierra (2000): “Estamos en un momento crítico de la historia, en el cual la humanidad debe elegir su futuro...”. Y termina de este modo: “Como nunca antes en la historia, el destino común nos insta a buscar un nuevo comienzo”.

Desde ahora hay que adoptar conductas y estilos de vida para que el año 2020 sea el principio de una reacción de gran alcance, firme y coordinada, de tal modo que las medidas pactadas no tengan lugar dentro de tres años en un contexto ecológico aún más sombrío que el actual. Es imperativo que puedan cumplirse con diligencia las previsiones que se aprobaron con tantas dificultades y apremio. Para ello es imprescindible que existan, bien entrenados ya, mecanismos supervisores y reguladores adecuados.

En el antropoceno, garantizar la habitabilidad de la Tierra y una vida digna a todos los seres humanos, constituye una responsabilidad “esencial” porque el fundamento de todos los derechos humanos es la igual dignidad, sea cual sea el género, el color de piel, la creencia, la ideología, la edad, entre otros. La crisis sistémica ha conducido a asimetrías sociales y una pobreza extrema de tal modo que la Tierra, por influencia de la actividad humana, se deteriora.

Vivimos en la era digital. La libertad de expresión permite la participación progresiva de todos los ciudadanos en la toma de decisiones, de tal modo que se fortalecerán los sistemas democráticos y los cambios de hondo calado se harán factibles porque coinciden tres hechos favorables: 1) el conocimiento de lo que acontece en el mundo, incrementándose los sentimientos de solidaridad (material e intelectual y moral, como se establece en el preámbulo de la Constitución de la UNESCO); 2) mayor número de mujeres en la toma de decisiones, actuando ya en virtud de las facultades que le son inherentes y 3) la posibilidad de participación no presencial, gracias a la moderna tecnología de la comunicación.

Desde la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (en 1992) han transcurrido 23 años. El sentir popular no ha tenido en los medios de comunicación de toda índole el eco que podría alertar a los gobernantes.

Hoy ya podemos contemplar el mundo y debemos observarlo –“¡Qué difícil de observar lo que vemos todos los días”, advirtió Julián Marías– para que la cotidianidad no signifique aceptar lo inaceptable ni considerar que los “efectos colaterales” del sistema actual son irremediables. Este genocidio de desamparo e inanición que tiene lugar cada día; la forma en que tratamos a quienes intentan llegar a los países más adelantados porque se mueren de hambre en los lugares de origen, debe ser rechazados por un clamor popular con creciente influencia en el ciberespacio. En la era digital, seremos capaces de aplicar aquella fantástica adaptación del conocido refrán que hizo el genial Mario Benedetti: “Todo depende del dolor con que se mire”.

La ética del tiempo nos apremia, debe hacerlo a todos los ciudadanos del mundo y, en particular, a los gobernantes, para poner en práctica los Acuerdos de París sobre Cambio Climático, para evitar el deterioro irreversible de la habitabilidad de la Tierra, y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para evitar –¿hay algo más irreversible que la muerte?– que sigan muriendo de inanición y desamparo miles de seres humanos todos los días.

*Este genocidio de desamparo e inanición que tiene lugar cada día debe ser rechazado por un clamor popular*

### **Frente a desafíos globales, respuestas globales**

El día 6 de febrero del año 2017 hice público un “Llamamiento muy urgente”, que llevaba por título *Frente a graves amenazas globales, ahora sí, ciudadanos del mundo, ¡uníos!*. Es inaplazable, escribía, advertir a escala mundial la irresponsabilidad inadmisible en la que caeríamos si no reaccionamos con firmeza para reconducir las actuales tendencias.

En el mes de septiembre de 2015, en la *Declaración Conjunta: Emergencia Social y Ecológica* suscrita en los primeros lugares por Mikhail Gorbachev, Mario Soares, Garry Jacobs, Colin Archer, Roberto Savio y Françoise de Bernard, propusimos ya, con carácter de urgencia, en un contexto insolidario, progresivamente egoísta, xenófobo, racista y fanático, la inmediata adopción de medidas relativas al medio ambiente, las desigualdades sociales y la extrema pobreza, y la eliminación de las armas nucleares, al tiempo que urgíamos la refundación –inicialmente constituida en sesión permanente extraordinaria– de un sistema multilateral democrático, las Naciones Unidas, que el neoliberalismo ha marginado y sustituido por grupos plutocráticos.

Como ha sucedido en otros recientes manifiestos y llamamientos (Declaración de los Premios Nobel de la Paz, Barcelona diciembre 2015; Campaña de “Desarme para el Desarrollo”, iniciativa del International Peace Bureau, Berlín, septiembre-octubre de 2016) el inmenso poder mediático acalló cualquier posible eco y siguió propiciando innumerables espectadores sumisos y ofuscados.

El Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (CO) así como la propuesta de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el periodo 2015-2030 aparecieron como pasos en la buena dirección. Pero al poco tiempo las expectativas empeoraron porque no sólo continuaba la carencia de recursos para la puesta en práctica de los ODS y la CO sino que se confirmaba la concentración de riqueza en pocas manos y la disminución de los fondos destinados a la ayuda al desarrollo y cooperación internacional (Oxfam, 2013). Y entonces surgió en el escenario el Presidente Trump. El Partido Republicano ha sido, con escasas excepciones, defensor de la hegemonía norteamericana, oponiéndose radicalmente al multilateralismo democrático (recordar el rechazo a la Sociedad de Naciones en 1919; al Sistema de las Naciones Unidas, especialmente en la década de los ochenta, confiando la gobernanza mundial a grupos autárquicos, no suscribiendo la Convención de los Derechos del Niño en 1989; situando la Organización Mundial del Comercio fuera del ámbito de las Naciones Unidas; no haber tenido en cuentas las Resoluciones del Consejo de Seguridad en la invasión de Irak en 2003). Las declaraciones efectuadas por el Presidente Trump relativas a las armas nucleares, al rechazo de las Naciones Unidas y al incumplimiento de los Acuerdos sobre el Cambio Climático constituyen una intolerable amenaza global.

Es inadmisibile desde todos los puntos de vista que la actuación al frente del país más poderoso de la Tierra de quien hace caso omiso a las reiteradas advertencias de los científicos ponga en riesgo inminente a la humanidad entera y, en particular, a los jóvenes y generaciones sucesivas.

Hasta hace poco, “Nosotros, los pueblos” no podíamos expresarnos. Ahora ya podemos hacerlo libremente. Y sabemos lo que acontece. Ahora sí, ya es posible alzar la voz. Y hacerlo con urgencia. Ética del tiempo. Delito de silencio.

Frente a una amenaza global, una respuesta global a quien pone en riesgo el cumplimiento de nuestro deber supremo: el cuidado a las generaciones venideras. Traicionarlas constituiría un terrible error histórico.

*Somos la primera generación que siente las consecuencias del cambio climático y la última que tiene la oportunidad para detenerlo*

En la Declaración *Emergencia Social y Ecológica* (2015) hice referencia a la encíclica *Laudatio Si* del Papa Francisco, a la importante decisión del Presidente Obama con un plan de choque contra el cambio climático, al discurso del Presidente Mikhail Gorbachev en el International Climate Change Symposium celebrado en Roma los días 27-29 de mayo de 2015 y a los Acuerdos de los Alcaldes de Capitales y Grandes Ciudades, liderado por la Alcaldesa de París, Anne Hidalgo. El Papa Francisco hizo una “Invitación urgente a un nuevo diálogo sobre el modo como estamos construyendo el futuro del planeta”. Necesitamos una conversación que nos una a todos, porque el desafío ambiental que vivimos, y sus raíces humanas, nos interesan y nos impactan a todos. Necesitamos una solidaridad universal nueva. Si la actual tendencia continúa, añade, este siglo podría ser testigo de cambios climáticos inauditos y de una destrucción sin precedentes de los ecosistemas, con graves consecuencias. El cambio climático es un problema global con graves dimensiones ambientales, sociales, económicas, distributivas y políticas. Y plantea uno de los principales desafíos que en el presente afectan a la humanidad”.

En el apartado del capítulo 4º dedicado a “Justicia entre las generaciones”, indica con firmeza que no estamos hablando de una actitud opcional, sino de una cuestión básica de justicia, ya que la Tierra que recibimos pertenece también a los que vendrán. Todo proceso potencialmente irreversible requiere una acción adecuada e inaplazable: “La atenuación de los efectos del actual desequilibrio depende de que lo hagamos ahora mismo, sobre todo si pensamos en la responsabilidad que nos atribuirán quienes deban soportar las peores consecuencias”.

En cuanto al Presidente Obama, al tiempo que ponía en práctica el “Plan de Energía Limpia”, para eliminar las emisiones de anhídrido carbónico, con un coste anual de 9.000 millones de dólares, manifestaba, como ya he indicado, que: “Somos la primera generación que siente las consecuencias del cambio climático y la última que tiene la oportunidad para detenerlo”, en la presentación de su programa. Consciente de los puntos de no retorno, de la ética del tiempo, añadió: “No olvidemos que cuando hablamos de cambio climático existe la posibilidad de llegar tarde”.

Por su parte, el Presidente Mikhail Gorbachev, fundador de Green Cross International, manifestaba en su intervención en el Congreso de Roma, antes mencionado: “...La Organización Meteorológica mundial ha informado que el año 2014 ha sido el más cálido de que se tiene constancia. Los científicos especialistas han advertido que la “ventana de oportunidades” para una intensa acción sobre el clima se está cerrando rápidamente, si bien todavía podríamos estabilizar la situación y propiciar un desarrollo sostenible. De hecho, París, será el próximo mes de diciembre la última oportunidad para limitar en dos

grados centígrados el ascenso de temperaturas en relación a la época preindustrial. La política se ha rezagado en relación a los procesos de transformación de la biosfera, con múltiples crisis –alimentación, agua, energía, pobreza, clima-. De hecho, hacemos frente a las crisis de nuestro actual modelo de desarrollo”.

Por si fuera poco, si los horizontes ya no eran suficientemente sombríos y los apremiantes llamamientos para la acción fueron incapaces de superar la vorágine de lo inmediato, la inmensa confusión conceptual e impunidad que prevalece por ausencia de entidades de ámbito mundial dotadas de la autoridad suficiente, hace más difícil todavía que, inmersa en el presente, la humanidad sea capaz contemplar serenamente el futuro y adoptar resueltamente las medidas necesarias para el cambio. A estas preocupantes perspectivas se añade ahora otro aldabonazo que reclama mayor atención y capacidad reflexiva para la adopción de medidas antes de que se alcancen puntos de no retorno, poniendo de relieve la necesidad de, a partir de ahora, tener imperativamente en cuenta la ética del tiempo, la oportunidad. En efecto, el Profesor de Física Oceánica de la Universidad de Cambridge, Peter Wadhams, ha hecho público, a principios de 2017 que el calentamiento de la región polar avanza al doble de velocidad que en el resto del planeta. Y, sobre todo, que el deshielo retroalimenta el cambio climático, eleva el nivel de los mares y amenaza nuestra vida. “Es tiempo de actuar”, subtitula el mismo artículo. Lo que se consideraba como consecuencia pasa ahora a ser causa: al no reflejarse en el hielo, la luz solar penetra directamente en el mar y contribuye directamente al calentamiento del agua. Del millón de kilómetros cuadrados que antes ocupaba el hielo en el Ártico a los 100.000 que, aproximadamente, tiene ahora, significa que se ha reducido el efecto “albedo” - porcentaje de radiación solar que la superficie terrestre refleja o devuelve a la atmósfera- de tal modo que la consecuencia del deshielo se convierte en causa de incremento adicional del calentamiento global, al incidir directamente la radiación sobre las aguas marinas. El nivel del mar puede llegar a subir un metro en este siglo, dice Wadhams, si no se adoptan desde ahora las medidas correctoras adecuadas.

No caben disculpas. Debemos superar el vendaval del presente para, con serenidad y firmeza afrontar el futuro, provocando una reunión extraordinaria y permanente de las Naciones Unidas, porque, vuelvo a repetir, podrían recorrerse caminos sin regreso.

La Resolución aprobada por la Asamblea General del 25 de septiembre de 2015, titulada *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), insiste en que “la presente Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad... Este Plan será implementado por todos los países y partes interesadas mediante una alianza de colaboración. Estamos

*El cambio  
climático es uno  
de los mayores  
retos de nuestra  
época*

resueltos a liberar a la humanidad de la tiranía de la pobreza y las privaciones y a sanar y proteger nuestro planeta. Estamos decididos a tomar las medidas audaces y transformadoras que se necesitan urgentemente para reconducir al mundo por el sendero de la sostenibilidad y la resiliencia”. Y sigue: “Estamos resueltos a poner fin a la pobreza y al hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir la desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y a promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales”.

Al describir “nuestro mundo actual”, la Resolución es especialmente valiosa: “Nos hemos reunido en un momento en que el desarrollo sostenible enfrenta inmensos desafíos. Miles de millones de nuestros ciudadanos siguen viviendo en la pobreza y privados de una vida digna. Existen enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder. La desigualdad entre los géneros sigue siendo un reto fundamental. Es sumamente preocupante el desempleo, en particular entre los jóvenes. Los riesgos mundiales para la salud, el aumento de la frecuencia e intensidad de los desastres naturales, la escalada de los conflictos, el extremismo violento, el terrorismo y las consiguientes crisis humanitarias y desplazamientos forzados de la población amenazan con anular muchos de los avances logrados durante los últimos decenios. El agotamiento de los recursos naturales y los efectos negativos de la degradación del medio ambiente, incluidos la desertificación, la sequía, la degradación de las tierras, la escasez de agua dulce y la pérdida de la biodiversidad, aumentan y exacerban las dificultades a que se enfrenta la humanidad. El cambio climático es uno de los mayores retos de nuestra época y sus efectos adversos menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar un desarrollo sostenible. La subida de la temperatura global, la elevación del nivel del mar, la acidificación de los océanos y otros efectos del cambio climático están afectando gravemente a las zonas costeras y a los países ribereños de baja altitud, a los Estados insulares, a la supervivencia de muchas sociedades y de los sistemas de sostén biológico del planeta”.

No cabe duda de que esta Resolución contiene, con la emergencia que es indispensable, las directrices que podrían rápidamente llevar a la humanidad a actuar en conjunto de manera eficaz. Una vez más, con el liderazgo actual, con un sistema que ha sustituido los valores éticos por los bursátiles, no parece –lo que es enormemente preocupante– que vaya a ponerse remedio a esta veloz aproximación al abismo. A este respecto, es muy importante la iniciativa del International Peace Bureau (IPB), de Ginebra, de solicitar el 10% de las inversiones actuales en gastos militares y armamento para el desarrollo sosteni-

ble y humano a escala global (IPB, 2016). La Campaña culminó el 3 de octubre del año 2016, en un gran acto en Berlín y, de nuevo, fue totalmente acallada por los medios de comunicación, tan sesgados, tan al servicio de los “mercados”, de tal modo que una Resolución tan razonable no parece que pueda convertirse en realidad ya que el “gran dominio” (militar, financiero, energético y mediático) sigue sin encontrar la oposición firme y clara de “Nosotros, los pueblos...” que, ahora que ya pueden expresarse, están todavía dispersos y en circunloquios aislacionistas en sus torres de marfil.

En la nueva era, es imprescindible, como vemos, una reconceptualización de la seguridad, del trabajo, de la oportunidad en la aplicación de soluciones.

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

Los grandes poderes actuales siguen pensando que la fuerza militar es la única expresión y referencia de “seguridad”. Grave 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, la que realmente interesa.

Observamos los arsenales colmados de cohetes, bombas, submarinos, aviones y barcos de guerra, y volvemos la vista hacia los miles de seres humanos que mueren de hambre cada día o hacia los que viven en condiciones de extrema pobreza sin acceso a los servicios de salud adecuados y contemplamos consternados el deterioro progresivo de las condiciones de habitabilidad de la Tierra, conscientes de que debemos actuar sin dilación.

Cuando nos apercebimos 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, etc) 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 y se precisa, sin demora, la adopción de un nuevo concepto de seguridad, bajo la vigilancia atenta y la implicación directa de las Naciones Unidas. Cuando seguimos las actuaciones admirables que llevan a cabo tanta gente y voluntarios para rescatar a algunas personas todavía vivas después de un terrible seísmo, sentimos el deber ineludible de alzar la voz, como ciudadanos del mundo, proclamando que no seguiremos tolerando los inmensos daños, con frecuencia mortales, que sufren por tantas otras modalidades de “inseguridad” quienes –una gran mayoría– no se hallan protegidos por

los efectivos militares. La seguridad alimentaria, acceso a agua potable, servicios de salud, rápida, coordinada y eficaz acción frente a las situaciones de emergencia: es esta y no otra la seguridad que, “Nosotros, los pueblos...” anhelamos y merecemos.

### **Gobernación democrática. La evolución pendiente**

Ninguna nación está exenta de responsabilidad: es inadmisibile que se “transfieran” al “mercado” deberes morales y responsabilidades que corresponden a los gobernantes democráticos. Disponer de unos códigos de conducta mundiales en el marco jurídico-ético de unas Naciones Unidas debidamente reformadas es, por cuanto antecede, una imperiosa exigencia. En momentos de gran aceleración histórica, son más necesarios que nunca los asideros morales. Estamos –como en 1945– al inicio de una nueva era. Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, ha dicho recientemente que: “El Estado, no el mercado, es responsable del bienestar de los ciudadanos, sobre todo de los países en vías de desarrollo”. Para evitar la revolución del hambre, es ineludible activar la evolución a un nuevo sistema económico planetario. La diferencia entre revolución y evolución es, debemos repetirlo, la “r” de responsabilidad.

*La diferencia entre revolución y evolución es la "r" de responsabilidad*

No sólo los ciudadanos sino los gobernantes son los que en un momento determinado pueden recibir una reprobación generalizada. Alimentar sentimientos a favor o en contra de cualquier país o cultura es otra forma de azucar el terror. Nadie ha elegido nacer en un lugar determinado y de tener un color de piel u otro, ser hombre o mujer. No es cómo ni dónde se nace mérito o demérito y, en consecuencia, nadie puede por esta razón vanagloriarse o ser menospreciado. No es cómo se nace sino cómo se hace, cómo se actúa, lo que importa. ¡Educación para todos a lo largo de toda la vida! Este sería el núcleo más relevante y trascendente del gran “Proyecto Tierra” que, conscientes todos los gobernantes de los momentos cruciales que vivimos, conscientes de la ética del tiempo, impulsarán un gran movimiento a escala global en favor de un futuro en el que pudiera asegurarse a todos sin excepción una vida digna.

Ahora, al contemplar la Tierra en su conjunto, nos damos cuenta de la grave irresponsabilidad que supuso transferir al mercado los deberes políticos que, guiados por ideales y principios éticos, podrían conducir a la gobernanza democrática. Al observar la degradación del medio ambiente –del aire, del mar, del suelo–; la uniformización progresiva de las culturas, cuando la diversidad es nuestra riqueza y estar unidos por unos valores universales es nuestra fuerza; la erosión de muchos aspectos relevantes del escenario democrático que con denodados



esfuerzos se construyeron parece más inesperada e inadmisible la ausencia de la reacción de personas e instituciones, la resignación, la sumisión y el distraimiento de tantos. ¿Cómo es posible?

Por todo cuanto antecede, hace unos años procedimos a la redacción de una *Declaración Universal de la Democracia (2012)* en la que se abordan las principales dimensiones, empezando por la ética, del concepto “democracia”. A la democracia social y política se añade la democracia económica, cultural e internacional. En el undécimo artículo se indica que “Todos los aspectos y dimensiones de la democracia económica estarán subordinados a la justicia social”. Que nadie se engañe: éstos son los principios de la democracia que “deben guiar”, según establece el preámbulo de la Constitución de la UNESCO, a la humanidad. La justicia, la libertad, la igualdad y la solidaridad, “intelectual y moral”. Una Declaración de esta naturaleza, con todas las mejoras que pudieran establecerse, es la que podría enderezar los torcidos rumbos actuales de la humanidad. Es necesaria una gran movilización, como ya he indicado, que debe ser liderada por los intelectuales, por las universidades e instituciones que pueden ser más sensibles no sólo a la necesidad de un genuino sistema democrático sino a la urgencia, al apremio con que en estos momentos debe procederse.

Ha llegado el momento del cambio y de la autoestima. Ha llegado el momento de alzar la voz con tanta serenidad como firmeza. Ha llegado el momento de la emancipación ciudadana, de los pueblos libres. Con la violencia no se nace, se hace. Se genera particularmente con los ejemplos cotidianos, que por desgracia menudean en el entorno existencial, así como por el aprendizaje de la historia, contado normalmente como un rosario interminable de conflictos y batallas. Nos hemos preparado para la guerra y hemos hecho, lógicamente, aquello para lo que estábamos preparados. Ahora está claro que queremos, en estos inicios de siglo y milenio, cambiar radicalmente de actitud y de pauta: “Si quieres la paz, contribuye a construirla con tu comportamiento cotidiano”. Si quieres la paz, “sé tú el cambio”, como proclamó tan sabiamente el Mahatma Ghandi.

En los años finales de la década de los cuarenta y a principios de los cincuenta, las palabras clave eran “compartir” y “cooperación internacional”. Com-partir, partir con los demás lo que se tiene, repartir adecuadamente, era la esencia de unos “principios democráticos” que debían observarse para que los tiempos del poder absoluto concluyeran.

Recuerdo las deliberaciones incesantes sobre la naturaleza del “desarrollo”: debía ser *integral*, es decir no limitarse a los aspectos económicos sino incluir, en primer lugar, la dimensión social y cultural; debía ser *endógeno*; debía ser *sostenible*, según la acepción introducida por

la Comisión que presidió Gro Harlem Brundtland; y, ya al fin de los ochenta, a instancias del Administrador Adjunto de UNICEF, Richard Jolly, debía ser, sobre todo, *humano*.

Ya lo he indicado antes: la alternativa es evolución, dominando la inercia paralizante, o la revolución. ¡Qué certero, qué preciso, fue José Monleón al titular su libro “aviso-alerta” de 2011: “*Siglo XXI: la evolución pendiente*”<sup>1</sup>. Porque hoy, seis años después, con el apremio añadido de que muchos procesos pueden ya alcanzar en poco tiempo puntos de no retorno, nos damos cuenta de que es imperativo poner en práctica sin demora la evolución pendiente. Es indispensable atrevernos, por fin, a enfrentar los retos de nuestro tiempo, en particular aquellos que nos conducirían a entregar a las generaciones venideras un legado conceptual y materialmente de peor calidad del que hemos recibido. Es preciso inventar el mañana. Para ello debemos liberarnos del miedo, como se establece en el preámbulo de la Declaración de los Derechos Humanos. Es acuciante atreverse a saber y saber atreverse.

Debemos atrevernos a pasar, todos, de la mano alzada a la mano tendida. Es de esperar que pronto –escribía José Monleón– no sean necesarios *tsunamis* ni grandes cataclismos para que sintamos interiormente la necesidad imperativa de actuar, de no permanecer ociosos, distraídos, de tal manera que logremos que el mundo ya no sea como es sino como debería ser.

Vivimos –y morimos– en la zozobra de la sociedad saciada. Está llegando el tiempo de la amistad, del amor, del desprendimiento, de la permanente actitud de servicio, de la permanente militancia en favor de la igual dignidad humana, de la convivencia armoniosa.

Quieran o no quieran reconocerlo, estamos viviendo auténticos “saltos” históricos que podrán situarnos pronto en condiciones de realizar una evolución bien calculada, que conserve lo que debe ser conservado y modifique con diligencia lo que debe ser modificado. “Actuar correctamente y a tiempo”. Este es nuestro deber insoslayable. Hace años, Ernesto Sábato ya nos advertía de que “Hay una manera de contribuir al cambio: no resignarse”. Lo repitió hace unos años, con los libros de *Indignaos* e *Implicaos* de Stephane Hessel, acompañado de José Luis Sampedro. Actuemos de tal modo que no merezcamos los versos que Otto René Castillo escribió en los años setenta en su inolvidable *Informe de una injusticia*: “Un día, / los intelectuales, / apolíticos / de mi país / serán interrogados / por el hombre / sencillo / de nuestro pueblo. / Se les preguntará / sobre lo que hicieron / cuando / la patria / se apagaba / lentamente / como una

<sup>1</sup> Ver también el blog:  
[http://federicomayor.blogspot.com.es/search/label/Jos%C3%A9%20Monle%C3%B3n%3B%20Evoluci%C3%B3n%3B%20pendiente%3B%20Evoluci%C3%B3n%3B%20Revoluci%C3%B3n](http://federicomayor.blogspot.com.es/search/label/Jos%C3%A9%20Monle%C3%B3n%3B%20Evoluci%C3%B3n%20pendiente%3B%20Evoluci%C3%B3n%3B%20Revoluci%C3%B3n)

*Actuemos de tal forma que podamos decir en poco tiempo que fuimos capaces de llevar a cabo la evolución pendiente*

hoguera dulce, / pequeña y sola”. Ahora es el mundo el que se “apaga” vertiginosamente. Actuemos de tal forma que podamos decir en poco tiempo que fuimos capaces de llevar a cabo la evolución pendiente.

## **Inflexión histórica de la fuerza a la palabra**

Desde el origen de los tiempos, la fuerza. Desde el origen de los tiempos, “Si vis pacem, para *bellum*”. Ahora, por primera vez en la historia, convertidos los seres humanos en ciudadanos del mundo, capaces de expresarse, de saber lo que acontece en todas partes, con la mujer incorporada, con sus facultades inherentes, a la toma de decisiones, ya es posible, por primera vez en la historia, transitar desde una cultura de imposición, dominio, violencia y guerra a una cultura de encuentro, conversación, conciliación, alianza y paz. El día 13 de septiembre de 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptaba una *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz*. Se refiere a una serie de medidas para promover una cultura de paz por medio de la educación; para promover un desarrollo social y sostenible; para promover el respeto a todos los derechos humanos; para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres; para promover la participación democrática; para promover la comprensión, la tolerancia y la solidaridad; para apoyar la comunicación participativa y la libre circulación de información y conocimientos; para promover la paz y la seguridad internacionales.

“Nos quedará la palabra”, decía Blas Infante. Sí, ahora es con la palabra, y no con la fuerza, como debemos intentar resolver la mayor parte de los conflictos. El 16 de diciembre de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobaba una Resolución: *Seguimiento de la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz* que, reflejando el progreso alcanzado durante los últimos veinte años –hasta el punto de que en algunos países, Bolivia y Ecuador, ya figura en el texto constitucional– considera conveniente, con un apoyo mayoritario, fomentar la transición de una cultura de fuerza a una cultura de paz. “Reconociendo se dice al principio de la mencionada Resolución– la importancia de la *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz*, que “constituye un mandato universal a la comunidad internacional” para la promoción de una cultura de paz y no violencia que beneficie a la humanidad, particularmente a las generaciones venideras”... “Acogiendo con beneplácito las actividades de la comunidad internacional encaminadas a mejorar el entendimiento mediante el diálogo constructivo entre civilizaciones,... acoge igualmente con satisfacción que se haya incluido la promoción de una cultura de paz en la Resolución *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo*



*Sostenible* invita a los Estados miembros a que sigan haciendo cada vez más hincapié en sus actividades de promoción de una cultura de paz en los planos nacional, regional e internacional, y a que las amplíen así como a que aseguren que se fomenten la paz y la no violencia a todos los niveles (...) alienta a los medios de difusión, especialmente a los medios de difusión para las masas, a que participen en la promoción de una cultura de paz y no violencia, prestando especial atención a los niños y a los jóvenes (...) promueve estrategias en el ámbito de la tecnología de la información y de las comunicaciones para aplicar la Declaración y el Programa de Acción, poniendo en marcha actividades de divulgación para “aumentar la conciencia mundial” respecto del Programa de Acción con miras a su ejecución”.

De la fuerza a la palabra, de una cultura de guerra a una cultura de paz. Paz en uno mismo, paz en casa, paz en el pueblo, en la ciudad... paz en el mundo. Con un abrazo indeclinable, con proximidad constante, con projiimidad oferente, a quienes más han sufrido, a quienes más han llorado.

### **Cultura de paz, deber de justicia y de solidaridad**

*Las comunidades académica, científica, artística y literaria en la vanguardia de la movilización popular*

La educación superior es fundamental para asegurar a los seres humanos la libertad y la responsabilidad en su conducta cotidiana, como catalizador principal, cumpliendo con su responsabilidad social (GUNI, 2017), para que sean, en breve plazo, “los pueblos” los que tomen en sus manos las riendas del destino, para que actúen en virtud de sus propias reflexiones y nunca más al dictado de nadie, para que se favorezca el rigor científico, porque es necesario el conocimiento profundo de la realidad. Si la realidad se conoce sólo epidérmicamente, nunca podrán realizarse transformaciones profundas. Con frecuencia, hoy se conocen, a través a de las noticias, sólo aquellos sucesos más extraordinarios, no habituales... razón por la cual son noticia. El conocimiento científico no sólo se basa en los aspectos que iluminan los focos de los medios de comunicación sino en “ver lo invisible”. Porque, como decía Bernard Lawn al recibir en 1985 el Premio Nobel de la Paz, “en la medida en que seamos capaces de ver los invisibles seremos capaces de hacer los imposibles”.

Con frecuencia los científicos has estado en una actitud excesivamente reactiva en lugar de, procediendo por su propia iniciativa, actuar en primera línea de la representación popular, ya que son muchos los temas de la gobernación local, regional e internacional que requieren

*Ciencia y conciencia para la inflexión histórica que se avecina: de la fuerza a la palabra*

profundos conocimientos que sólo los más avezados científicos pueden proporcionar.

Es lógico que no sean los parlamentarios quienes deban abordar y proponer soluciones de índole científica (por ejemplo, cuando se trata de transgénicos, enfermedades que pueden derivar en pandemias, riesgos de los distintos tipos de fuentes energéticas, la recaptura del anhídrido carbónico, etc). Nunca sometidos al poder pero, cuando deben abordarse temas de esta índole, cerca del poder para que se adopten las mejores soluciones para el bienestar personal, colectivo y el entorno ecológico.

Saberes, sabiduría, conocimiento progresivo del mundo en su conjunto. El progreso en el conocimiento de las características genéticas y de los contextos epigenéticos permiten explorar la diversidad humana hasta el límite de la unicidad. Cada ser humano único e irreplicable. Cada ser humano es capaz de inventar, de descubrir, de caminar a contraviento.

Ciencia y conciencia para la gran inflexión histórica que se avecina: de la fuerza a la palabra.

### **Antes de que sea demasiado tarde: es tiempo de acción**

Teniendo muy en cuenta los procesos potencialmente irreversibles, forma parte de nuestra responsabilidad común tener en cuenta “la ética del tiempo”. El actuar de tal modo que puedan evitarse recorridos sin rectificación. Tenemos que tener especialmente en cuenta a las generaciones venideras: nuestro legado no puede condenarles a una calidad de vida en la que no puedan ejercer plenamente las facultades distintivas de la especie humana. En el mes de noviembre del año 1997, la Conferencia General de la UNESCO adoptó la *Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras*. Quiero resaltar uno de los párrafos del preámbulo de dicha Declaración: “Teniendo presente que el destino de las generaciones venideras depende de las decisiones y medidas que se tomen hoy y que los problemas actuales, comprendidos la pobreza, el subdesarrollo tecnológico y material, el desempleo, la exclusión, la discriminación y las amenazas al medio ambiente, deben resolverse en beneficio de las generaciones presentes y futuras”. En el articulado se destacan la libertad de elección, el mantenimiento y perpetuación de la humanidad, la preservación de la vida en la Tierra, la protección del medio ambiente, el genoma humano y la diversidad biológica, la diversidad cultural y el patrimonio cultural, la paz, la educación y el desarrollo, y la no discriminación, entre otras.

*Nosotros, los  
pueblos, debemos  
alzar la voz  
urgidos por las  
exigencias de  
procesos  
potencialmente  
irreversibles*

Miremos a los ojos de nuestros descendientes, de los niños y de los más menesterosos y procedamos, con gran firmeza, a actuar frente a quienes, en el huracán de las irresponsabilidades políticas y económicas actuales podrían conducir a la humanidad a una situación inadmisibles desde todos los puntos de vista. Es especialmente inaplazable, como ya se ha indicado, una gran acción educativa, a todos los niveles, para tomar conciencia de las responsabilidades actuales, para pasar de ser súbditos a ciudadanos plenos, y para anticiparse, ahora que la tecnología digital ya lo permite.

Ante las graves amenazas a escala global que si no se resuelven de manera muy rápida pueden llevar a situaciones sin remedio, en cuestiones donde la ética del tiempo es particularmente necesaria e imperativa, es indispensable un gran movimiento a escala mundial en favor de la celebración de una Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se adoptarían las medidas apropiadas para no alcanzar puntos de no retorno, tanto en procesos medio ambientales como sociales. En la misma sesión se elegiría una “hoja de ruta” para, en el menor tiempo posible, refundar un multilateralismo democrático, unas Naciones Unidas que hicieran realidad el principio de la Carta –“Nosotros, los pueblos...”– mediante una Asamblea General que constaría de un 50% de representantes de Estados y un 50% de representantes de instituciones de la sociedad civil, al tiempo que al Consejo de Seguridad actual se añadiría un Consejo Socioeconómico y un Consejo Medioambiental. No existiría veto pero sí voto ponderado. En cuestiones especializadas, se tendría muy en cuenta el rigor científico. Se crearían dos Comisiones mundiales para el seguimiento concreto de la puesta en práctica de los Acuerdos COP sobre Cambio Climático y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Nosotros, los pueblos, debemos alzar la voz urgidos por las exigencias de procesos potencialmente irreversibles. No podemos permanecer callados. Ni permanecer como espectadores indiferentes, acosados por el inmenso poder mediático de los “mercados” hasta lograr la “distracción masiva”, en palabras de Soledad Gallego.<sup>2</sup> “Todo lo que construyáis sin nosotros será derribado”, cantó Leonard Cohen.

Es inaplazable pues, una gran movilización a escala mundial para que sean los pueblos quienes tomen en sus manos la brújula de destino común. La palabra es nuestra única “arma de construcción masiva”. Todos unidos y elevando nuestras voces... o complicidad y delito de silencio.

“La voz / que pudo ser remedio / ...y, por miedo / no fue nada”.

Delito de silencio (Mayor, 2011).

<sup>2</sup> Ver Blog Federico Mayor: “Ni un día más de silencio” (31/03/17).  
<http://federicomayor.blogspot.com.es/2017/>

## Referencias bibliográficas

(1997), *Declaración sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras*, UNESCO. Disponible: [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13178&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

(1999), *Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz*. Disponible: [http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp\\_res243.pdf](http://www3.unesco.org/iycp/kits/sp_res243.pdf)

(2012), *Declaración Universal de la Democracia*. Disponible en: <https://declaraciondemocracia.wordpress.com/declaracion-democracia-2/>

(2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1).

(2015) *Declaración Conjunta: Emergencia Social y Ecológica*. Septiembre. Disponible en: <https://declaracionconjunta.wordpress.com/>

(2015), Declaración de los Premios Nobel de la Paz, Barcelona diciembre. Disponible en: [http://www.fund-culturadepaz.org/doc/Declaracion-Barcelona\\_PN2015.pdf](http://www.fund-culturadepaz.org/doc/Declaracion-Barcelona_PN2015.pdf)

(2016), *Seguimiento de la Declaración y el Programa de Acción sobre una Cultura de Paz*. (A/71/L.47). Disponible en: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/71/L.47&referer=https://www.google.es/&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.47&referer=https://www.google.es/&Lang=S)

GUNI (2017), *Higher Education in the World 6. Towards a Socially Responsible University: Balancing the Global with the Local*. Girona: GUNI. Disponible en: [http://www.guninetwork.org/files/download\\_full\\_report.pdf](http://www.guninetwork.org/files/download_full_report.pdf)

International Peace Bureau (2016), *Campaña: Desarme para el Desarrollo*. Disponible en: <https://desarmeparaeldesarrollo.wordpress.com/>

(2000), *La Carta de la Tierra*. Disponible en: <http://cartadelatierra.org/descubra/la-carta-de-la-tierra/>

Mayor, Federico (1987), *Mañana siempre es tarde*. Barcelona: Círculo de Lectores.

Mayor, Federico (1995), *Memoria del futuro*. París: Ediciones UNESCO. <http://federicomayor.blogspot.com.es/search/label/Memoria%20del%20futuro>

Mayor, Federico (2011), *Delito de silencio*. Barcelona: Editorial Comanegra.

Mayor, Federico (2015), "Memoria para saber lo que acontece. Memoria para inventar el porvenir" en Blog de Federico Mayor, 27 de octubre. Disponible en: [http://federicomayor.blogspot.com.es/2015\\_10\\_01\\_archive.html](http://federicomayor.blogspot.com.es/2015_10_01_archive.html)

Mayor, Federico (2017), *Frente a graves amenazas globales, ahora sí, ciudadanos del mundo, ¡uníos!*. 6 de febrero. Disponible en: <https://llamamientourgenteblog.wordpress.com/>

Monleón, José (2011), *Siglo XXI: la evolución pendiente*. Madrid: Clave Intelectual.

Oxfam (2013), "La trampa de la austeridad". Informe Oxfam 174. Barcelona. Disponible en : [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp174-cautionary-tale-austerity-inequality-europe-120913-es\\_3.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp174-cautionary-tale-austerity-inequality-europe-120913-es_3.pdf)

René Castillo, Otto (1975), *Informe de una injusticia*. Editorial Universitaria Centroamericana.

Wadhams, Peter (2017), "Un verano sin hielo en el Ártico". *El País*, 8 de enero 2017.





# Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos<sup>1</sup>

José Antonio Sanahuja

Instituto Complutense de Estudios Internacionales



## Crisis de la globalización: ¿“Cisnes negros” o cambio estructural?

2015 y 2016 bien podrían ser calificados como *annus horribilis* en términos de estabilidad sistémica: los atentados terroristas en Francia, Alemania o Turquía; el “golpe” en este último país; el agravamiento de la guerra en Siria; el estancamiento o la recesión económica en los países emergentes; la brusca y en parte inesperada caída de los precios del crudo, inducida por Arabia Saudí, que arrastró las economías de países como Venezuela o la Federación Rusa; una Unión Europea aún convaleciente de la crisis del euro, que se ha enfrentado a otras dos crisis existenciales en rápida sucesión: la generada por la desastrosa gestión de los flujos de refugiados, y la que ha provocado el *Brexit*; y la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales en Estados Unidos, como expresiones del fuerte ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo extremo como fuerza política, y en paralelo, de la crisis de legitimidad de los sistemas democráticos, del liderazgo de los partidos tradicionales, y de la influencia del *establishment* político y económico de Occidente. ¿Suponen estos acontecimientos un cambio de ciclo, en términos históricos? Algunos de ellos han

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha beneficiado de los comentarios y críticas de Miren Alonso, Celestino del Arenal, Sergio Caballero, Manuela Mesa, Andrés Serbin y Francisco Javier Verdes-Montenegro. El autor desea dejar constancia de su agradecimiento. De los errores u omisiones solo él es responsable.

*El sistema internacional atraviesa una fase de cambio estructural, al menos desde la crisis de 2008*

sido calificados –probablemente de forma apresurada e incorrecta– como “cisnes negros” (Politico 2016; Saideman 2017), en el sentido que da a esta expresión Nassim Taleb (2010): acontecimientos atípicos o muy raros, ajenos a las expectativas racionales; extremadamente disruptivos, por su gran impacto; para los que se pueden encontrar explicaciones *ex-post* o retrospectivas, pero que habrían escapado a cualquier ejercicio de prospectiva; finalmente, como mostrarían el 11-S o la aparición de Internet –ejemplos mencionados por Taleb–, tendrían capacidad de cambiar el curso de la historia y la experiencia colectiva. En ese sentido, estos “cisnes negros” marcarían cambios de época, tanto en términos simbólicos como de causalidad, al erigirse como hitos o parteaguas históricos.

Esos acontecimientos se sitúan en un marco más amplio: el sistema internacional parece sumido en una etapa de cambio estructural, al menos desde la crisis económica global iniciada en 2008. La propia crisis y la sucesión de hechos posteriores parecen indicar el cierre de la etapa de la postguerra fría, dominada por el avance de la globalización económica y la democracia liberal, que ha supuesto un visible progreso mundial, y con ello, el ascenso de los países emergentes. Tras la crisis económica global parece abrirse un periodo más incierto e impredecible, en el que no pueden darse por sentadas las certezas de la etapa anterior, sea el rápido crecimiento de China y de otros países emergentes, el anclaje de la globalización y el internacionalismo liberal en la hegemonía estadounidense, el atlantismo como pivote de la seguridad occidental, la continuidad de la Unión Europea, la solidez de la democracia liberal, de los partidos y las élites dirigentes del mundo occidental, o el protagonismo de las multinacionales. Si con el 11-S y la “Guerra Global contra el Terror” termina el confiado optimismo de los años noventa y el “fin de la historia”, con la crisis económica iniciada en 2008 parecen disolverse todas las certezas de la posguerra fría.

Este escenario turbulento e incierto plantea cuestiones de hondo calado sobre los actores, factores y dinámicas de cambio en el sistema internacional. Se observan, por un lado, cambios profundos en las estructuras económicas y sociales y en las pautas de distribución del poder en las que se sustenta el sistema internacional. Esos cambios estructurales, por otra parte, abren oportunidades para nuevos actores, y también restringen o condicionan las posibilidades de actuación de los ya establecidos. Determinar qué es estructura y que es agencia y cómo ambas interactúan es un problema clásico de las ciencias sociales y de la disciplina de las Relaciones Internacionales a la hora de explicar el cambio e inferir relaciones de causalidad, sea en la realidad social en su conjunto, o en el sistema internacional en particular. Pero un escenario contemporáneo en rápida transformación lo hace, además de ineludible, aún más relevante y perentorio. El análisis de

esa interrelación agente-estructura puede arrojar luz sobre cambios concretos en el sistema internacional y sus causas y vectores, pero también puede iluminar debates teóricos más amplios en las ciencias sociales y en la disciplina de las Relaciones Internacionales.

A modo de ilustración, si se analizan las causas del triunfo electoral de Donald Trump –un acontecimiento, como se indicó, con efectos sistémicos en las relaciones internacionales–, es imprescindible considerar los cambios estructurales de largo plazo que la globalización y el cambio tecnológico ha generado en la economía y la sociedad estadounidense. En concreto, el estancamiento o caída de los ingresos y la pérdida de expectativas de los estratos sociales medios-bajos y el aumento de la desigualdad y la precariedad laboral, así como el malestar social generado por todo ello. Pero por sí solos, esos factores no dan lugar, de manera unívoca, a una victoria electoral. En términos de agencia, la candidatura de Trump ha sido extraordinariamente hábil para movilizar y canalizar el descontento social frente a las élites, e imponerse en una contienda en la que, al margen de los errores estratégicos del Partido Demócrata y su candidata, percibida como parte del *establishment*, ha tenido en contra a buena parte de las elites empresariales, a la prensa establecida, y a los líderes tradicionales de su propio partido. Este caso, en suma, confirma cuan importantes son los condicionantes estructurales, como restricción y como posibilidad, pero que la agencia también importa, y mucho.

Este trabajo se basa en un marco teórico-metodológico que dirige la mirada del analista, por un lado, hacia los procesos de cambio estructural, en la medida que suponen constricciones o posibilidades para los actores sociales. Y por el otro, hacia esos actores y su agencia<sup>2</sup>. Ese doble enfoque permite construir una sociología histórica de la globalización que trasciende las agendas tradicionales de investigación y las limitaciones epistemológicas de las corrientes dominantes en la disciplina de las relaciones internacionales (Arenal 2014). Se trata, en particular, del método de las estructuras históricas desarrollado por autores como Robert W. Cox y Stephen Gill<sup>3</sup>. Este método, enraizado en la teoría crítica, se pregunta por la naturaleza de los órdenes mundiales, su carácter hegemónico o no hegemónico, las formas de Estado que engendran, y los límites y posibilidades del cambio. Este método entiende la hegemonía como una relación congruente de capacidades materiales, instituciones e ideas. Cuando las fuerzas sociales alteran alguno de esos elementos, de forma que dejan de ser


<sup>2</sup> El término "agencia", frecuente en las ciencias sociales, alude a la capacidad de los actores sociales para actuar de manera independiente y tomar libremente sus propias opciones. La agencia puede ser individual, por delegación o a través de terceros, o colectiva. La agencia implica subjetividad, recursos, intención, propósito o metas, y racionalidad. Los Estados, por ejemplo, comparten su condición de actor, pero su agencia puede variar significativamente en función de esas variables. Sobre la relación agencia-estructura véanse otros, Wight 2006, Knafo 2010 y Caballero 2017.

<sup>3</sup> Cox 1981 y Gill 1995. Para una perspectiva general sobre este enfoque, véase Sanahuja 2015.

coherentes entre sí, se produciría un cambio hacia una estructura no hegemónica. Desde este enfoque, este trabajo plantea los siguientes argumentos:

- *Crisis de globalización, crisis de hegemonía*: En primer lugar, el sistema internacional está atravesando una etapa de intenso y rápido cambio estructural hacia formas no hegemónicas, que se presenta, en particular, como una crisis de la globalización en la forma que ésta ha adoptado desde los años ochenta del siglo XX. Como señaló Cox (2010), “vivimos en una época de gradual desintegración de una estructura histórica, que no hace tanto tiempo parecía estar aproximándose a lo que Francis Fukuyama denominó “El fin de la historia”. Esa crisis expresaría 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.
- *Cambio de poder y crisis de gobernanza: multipolaridad aparente, globalización sin multilateralismo*. Uno de los rasgos más notables de dicho cambio estructural es un rápido e intenso proceso de desplazamiento y difusión del poder. Por un lado, ha impulsado el ascenso de los países emergentes a la categoría de potencias y la afirmación, como hecho y como narrativa, de un mundo multipolar. Esa multipolaridad pone en cuestión tanto la posición dominante de Estados Unidos, como las estructuras de gobernanza basadas en el “multilateralismo hegemónico” de posguerra, aún vigente pero con crecientes problemas de representatividad, legitimidad y eficacia al no dar un papel adecuado a las potencias emergentes. Ese cuestionamiento, material y normativo, no logra sin embargo articular un “nuevo multilateralismo” eficaz. Por otro lado, ese proceso de cambio de poder ha estado impulsado por intensas dinámicas de transnacionalización y por la tupida red de interdependencias que ello comporta. Ello amplía las capacidades y agencia de los actores no estatales, al tiempo que constriñe y diluye la agencia de los Estados-nación, con el resultado paradójico de que el ascenso de los países emergentes a la categoría de potencias globales coincide con una severa erosión de su capacidad. Los emergentes tienen ahora más influencia que en el pasado, y algunos pueden incluso desplegar una “gran estrategia” de índole geopolítica, pero tanto para estos países como para los avanzados, ahora reunidos en la misma mesa en el G20, ser “potencia” ya no es lo que fue en el pasado.

*Con la crisis de la globalización, el sistema internacional muta hacia formas no hegemónicas*

- 
- *De la transnacionalización a la nueva revolución industrial: agotamiento de la globalización como ciclo económico.* La crisis económica iniciada en 2008 expresaría, en primer lugar, los límites de un modelo económico dominado por las finanzas globales, sin reglas ni instancias de control adecuado, volátiles y con evidentes riesgos para la estabilidad del sistema, y la dependencia de la economía real de esos flujos. La debilidad del comercio y la inversión, que no han recuperado los niveles anteriores a la crisis, parecen estar indicando, sin embargo, cambios más profundos. En concreto, se estaría cerrando el ciclo productivo posfordista iniciado en los años ochenta, ante cambios tecnológicos que alientan dinámicas de re-localización productiva, automatización e integración de las cadenas de valor a través de plataformas digitales, con efectos de amplio espectro en el empleo, las políticas fiscales y de bienestar social, los acuerdos distributivos, y el conjunto de la organización social y política.
  - *Globalización: brechas sociales crecientes, menor capacidad de los Estados para atenderlas.* Globalización y transnacionalización, como cambios estructurales, constriñen fuertemente la agencia de los Estados-nación territoriales y de sus élites tradicionales, limitando su capacidad para desarrollar políticas autónomas o desplegar los supuestos recursos de poder que su respectiva estatura económica pareciera otorgarles. Más en concreto, condiciona notablemente la capacidad de las políticas públicas para materializar las aspiraciones, demandas y derechos de las sociedades que aún se definen a través de procesos políticos de alcance eminentemente nacional. Al tiempo, a causa de las dinámicas de la globalización, en los países avanzados aumenta la desigualdad, se erosionan los pactos sociales nacionales y aumenta la inseguridad respecto a la capacidad de protección del Estado; y en los países emergentes se produce un rápido aumento de las expectativas de ascenso social y de las demandas hacia el Estado, las formas de gobierno y sus políticas públicas, pero éstas, por su rigidez o sus carencias, no pueden darles respuesta.
  - *Cuestionamiento de las élites y el establishment, erosión de la hegemonía occidental.* La crisis de la globalización, como crisis de hegemonía y por lo tanto de gobernanza, tiene expresiones al interior de cada Estado y en el plano internacional relacionadas entre sí. Los problemas sociales que impulsan el cuestionamiento de las élites y suponen una crisis de legitimidad de las democracias occidentales ante una extrema derecha en ascenso debilitan, a su vez, el liderazgo y la posición hegemónica que había mantenido el conjunto de los países avanzados –en particular Estados Unidos y la Unión Europea– en el sostenimiento del orden internacional liberal en el que se ha basado la globalización.

*Se anuncia  
una etapa de  
"posglobalización"  
en un escenario  
geopolítico más  
incierto*

- *Crisis de hegemonía, irrupción de la derecha extrema y "gran estrategia" de actores revisionistas.* En ese escenario de crisis de globalización, hablar de "cisnes negros" puede ser equívoco, al obviar las dinámicas de cambio más profundas que afectan al sistema internacional. Sin embargo, como se indicó, en una estructura no hegemónica y en cambio, existirían más opciones y mayores márgenes de maniobra para nuevos actores capaces de generar agencia. Ello hace al sistema más abierto ante la aparición y ascenso de actores políticos ajenos al *establishment* y con mayor potencial disruptivo, tanto en el plano interno, como internacional –en ese contexto ha de entenderse el rápido ascenso del nacionalismo y la extrema derecha en Europa y Estados Unidos y las nuevas formas de "cesarismo" que ello comporta–, y el retorno de la "gran estrategia", en términos geopolíticos, que tratan de desplegar algunas grandes potencias, como Rusia o China, e incluso potencias medias, como Turquía, Irán o Arabia Saudí.
- *¿Hacia una etapa de posglobalización?* En términos presentes, y de cara al futuro, todo lo anterior conduce a un escenario de cambio de época, y por ello, de mayor incertidumbre, riesgos e inestabilidad. Se anunciaría una etapa de "posglobalización" caracterizada, por una parte, por tendencias de fragmentación y reorganización de los mercados y las cadenas productivas globales propias de la etapa anterior de globalización, y al tiempo, de mayor integración de la economía digital. Todo ello, en un escenario geopolítico más complejo, competitivo y fluido, y mecanismos de gobernanza regional y global más fragmentados y con menor capacidad de articular la acción colectiva para dar respuesta a los retos globales.

En este trabajo se desarrollará este marco interpretativo a través de varias secciones. Por un lado, se hará una rápida caracterización y balance de la etapa de la globalización que ahora parece cerrarse, que ser vista como una nueva "gran transformación" societal a escala global, siguiendo la conocida conceptualización de Karl Polanyi (1991 [1944]); en segundo lugar, se examinarán las transformaciones económicas que permitirían identificar un cambio de ciclo; en tercer lugar, se abordarán sus límites y condicionantes en el ámbito social y político<sup>4</sup>, donde el ascenso de la extrema derecha parece estar generando un movimiento pendular o "contra-movimiento", de nuevo en términos de Polanyi, frente al alcance global de lo que este autor llama "la sociedad de mercado", que las dinámicas de la globalización extenderían a escala mundial. Finalmente, se revisitarán los principales argumentos de este trabajo, definiendo un escenario abierto de "posglobalización" y los riesgos sistémicos que éste comporta.

<sup>4</sup> Existen otros límites en el ámbito ambiental, que por razones de espacio y enfoque no pueden tratarse aquí, pero que tienen una relevancia mayor que los reseñados, si cabe.

## ¿Una nueva “gran transformación”?: la globalización en retrospectiva

El alcance de la globalización, como ciclo histórico, es objeto de controversia. En ocasiones se ha querido ver su origen en la expansión ultramarina ibérica, pero ese hecho supone el inicio de un proceso distinto y más limitado de “mundialización” de la sociedad internacional (Arenal 2001: 30, 35). De manera más precisa podría hablarse de una primera globalización, la descrita por Keynes al inicio de *Las consecuencias económicas de la paz*, o con la melancolía de la pérdida, por Stefan Zweig en *El mundo de ayer*. Es la que impulsó la revolución industrial, el imperialismo y la *Pax Britannica*, y que se extendió a lo largo del siglo XIX. Esta fase finalizaría, de manera abrupta, con la Primera Guerra Mundial, que abre una etapa de “cierre” del sistema internacional dominada por la Gran Depresión, la crisis de los frágiles mecanismos de gobernanza multilateral del momento –el abandono del patrón oro por parte del Reino Unido y después de Estados Unidos, el freno a las migraciones y el fracaso de la Sociedad de Naciones–, y como “contra-movimiento” de Polanyi, el ascenso del fascismo y distintas formas de totalitarismo y, de nuevo, la guerra mundial.

Tras la Segunda Guerra Mundial se inicia un lento movimiento de internacionalización económica, impulsado por políticas keynesianas, aunque aún basado en economías capitalistas autocontenidas por el Estado-nación, que se cierra con la crisis del petróleo de 1973. Pero es en los años ochenta cuando se inicia con rapidez la “segunda globalización”, impulsada por cambios tecnológicos y del modelo productivo, una amplia desregulación y liberalización, y en el plano ideológico, por la visión neoliberal. Esta fase habría concluido con la crisis financiera global que estalla en 2008, dando paso a una recesión económica que en 2017 aún sigue abierta.

Como señalan Bhattacharya *et al.* (2016: 2), en ambos ciclos históricos de globalización aparecen, como elementos comunes: a) una nueva tecnología que permite un gran aumento de la producción y de la productividad, aparecida en un país líder pero que se difunde con rapidez; b) uno o varios países que actúan como “polo” económico, concentrando un 20-25% del aumento de la producción mundial, y en torno al 15-20% del aumento del comercio mundial: el Reino Unido, después Estados Unidos, y desde finales de los noventa, China; y c) un sistema de gobernanza mundial respaldado por el poder hegemónico del momento, basado en el internacionalismo liberal, capaz de proporcionar bienes públicos internacionales, como reglas estables, mercados abiertos, y la combinación adecuada de liquidez y estabilidad monetaria y financiera para hacer posible modelos de crecimiento guiados por el comercio.

*La deslocalización  
y el cambio  
tecnológico  
significa pérdida  
de empleos y  
rechazo social*

Esas condiciones se pueden identificar con claridad si se atiende a las capacidades materiales, las instituciones y las ideas, como elementos constitutivos de las estructuras históricas y el poder estructural (Cox 1981). En cuanto a las capacidades materiales, si el ciclo de expansión económica de posguerra se basó en el fuerte aumento de la producción impulsado por el fordismo, el ciclo expansivo de la globalización se explica por la aparición, desde finales de los años setenta, de un nuevo modelo posfordista transnacional basado en la segmentación, externalización y deslocalización del proceso productivo. Ese modelo comporta nuevas formas de integración horizontal de la producción en cadenas globales de suministro (*global supply chains*) protagonizadas por empresas multinacionales, que se tradujo en un crecimiento muy intenso del comercio intra-firma. Ello ha supuesto un amplio desplazamiento de la manufactura y de servicios a países con menores costes de mano de obra, inicialmente en actividad de baja calificación, y después en otras más calificadas. Con ello, desde los años ochenta se produjo un notable aumento de la inversión extranjera directa (IED) de empresas multinacionales. Aunque los países avanzados han retenido las actividades productivas más intensivas en conocimiento, se ha producido un rápido proceso de difusión de tecnología hacia los países emergentes. A ello contribuyó la caída de costes del transporte y las comunicaciones –transporte multimodal y *containers*, “Toyotismo” u organización *just-in-time* de la logística, telefonía celular e Internet– y desde los noventa, cambios tecnológicos que permiten la integración digital global de las cadenas de valor.

La globalización también ha supuesto una mayor integración global del mercado de trabajo, aunque de forma segmentada, a través del comercio internacional, y en sectores de bienes y servicios no transables –agricultura, construcción, hostelería, servicio doméstico...– de los flujos migratorios. Con 244 millones de migrantes internacionales en el mundo en 2015 –en torno al 3% de la población mundial–, desde los años noventa puede hablarse de una nueva era de las migraciones. Los efectos sociales y políticos de estos procesos son conocidos: los avances en la reducción de la pobreza mundial que presidían los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” no habrían podido lograrse sin ese proceso de deslocalización productiva: al integrarse en la globalización, unos 1.500 millones de trabajadores de países pobres han mejorado sus ingresos, niveles de vida, y expectativas de ascenso social. Sin embargo, ello también ha significado importantes pérdidas de empleo en los países ricos, especialmente en los de menor calificación –también generadas por el cambio tecnológico–, lo que explica que la deslocalización, al igual que la inmigración, sea rechazada por sectores más o menos amplios de la opinión pública. Finalmente, el ascenso de los países emergentes a la categoría de potencias globales se explica en gran medida por un crecimiento económico que ha sido impulsado por la globalización (Sanahuja 2013a).



Si se atiende a los intercambios mundiales, el ritmo al que la globalización ha avanzado es asombroso. Según el índice de interconexión global de la consultora McKinsey –una de las más exhaustivas medidas cuantitativas de la globalización, incorporando datos de los 131 países más importantes– entre 1980 y 2007 los intercambios tradicionales de bienes, servicios y capitales aumentaron 12 veces, de 2,6 a 29,3 billones de dólares, y del 23,9% al 52,4% del PIB mundial. Entre 2002 y 2012, un decenio en el que ese proceso se aceleró, el comercio de bienes y servicios creció a tasas promedio de entre 10% y 11% anual, por delante del crecimiento anual del PIB. Aunque la mayor parte de los intercambios de bienes y servicios se produce aún entre los países avanzados, la participación de los emergentes aumentó considerablemente, de un 14% del total mundial en 1990, a un 38% en 2012. El caso de China es el más notable: en ese periodo pasó de representar del 2% al 12% mundial. A estos indicadores de un mayor grado de integración económica global se suma el aún mayor crecimiento del comercio intrafirma, como indicador del avance de las cadenas globales de suministro.

En cuanto a la inversión extranjera, entre 1914 y 1950 los stocks de inversión extranjera directa (IED) se mantuvieron relativamente estables, representando en torno a un 10% del PIB global, descendiendo al 7% hacia 1980. Sin embargo, desde finales de los ochenta, con el impulso de la globalización, el stock de IED aumentó hasta alcanzar el 35% del PIB global. El crecimiento de los flujos transfronterizos de datos ha sido aún más rápido: entre 2005 y 2016 aumentó 20 veces, con tasas de crecimiento anual promedio de 52%. Todo ello generó un fuerte aumento de la producción mundial, y en mayor medida de los países emergentes, lo que aceleró su convergencia, en términos agregados y per cápita, con los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Manyika *et al.* 2014).

Respecto a las instituciones, confluyen, por un lado, la ampliación y universalización del régimen multilateral de comercio tras la “Ronda Uruguay” del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) a mediados de los noventa y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995; y por el otro, un aumento sin precedentes del número de los acuerdos regionales de libre comercio, o en su caso, su profundización, que alentaron una “globalización regionalizada” con un amplio entramado de normas favorables a la apertura. Sería el caso del Mercado Interior y la unión monetaria en la UE, del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), y de los numerosos acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio y de protección de las inversiones foráneas firmados en este periodo. Clave en ese proceso es la incorporación de un gran número de países en desarrollo y del antiguo bloque del Este a la OMC, y en particular, la adhesión de China en 2001. Se estableció, con ello, una for-

ma específica de orden mundial y de gobernanza de la globalización: supone un amplio proceso de apertura y liberalización comercial, no exento de asimetrías, como ilustra la continuidad del proteccionismo agrario en Estados Unidos y la UE. Pero al mismo tiempo, significa una rígida sujeción a las reglas liberales de estos acuerdos, que por ubicarse en el ámbito del derecho internacional priman sobre los ordenamientos internos. Como señala Gill (1995), se trata de un “nuevo constitucionalismo” que regula externamente a cada Estado aspectos clave de su política económica y de desarrollo, y de sus formas de inserción internacional y de relacionamiento externo.

En el terreno ideacional, por último, el proceso de globalización no podría entenderse sin lo que Ulrich Beck (1997) denominó el “globalismo”: un proyecto ideológico, que integra tanto el neoliberalismo económico como una visión liberal de la democracia enraizadas en una cosmovisión o *Weltanschauung* marcadamente occidental, pero con pretensiones de universalismo. En otros términos, ello reflejaría el optimismo liberal de la posguerra fría. El avance global de la democracia liberal y el liberalismo económico se presentarían como materialización o culminación de los imperativos racionales de la modernidad, y por ello, en la formulación de Francis Fukuyama, como el “fin de la historia”.

*La globalización intentó afirmar la "civilización de mercado" a escala planetaria*

Sin embargo, frente a ese optimismo autocomplaciente podría argumentarse que ese proyecto expresaría, de nuevo, la “utopía del libre mercado autorregulado” que ya cuestionara Polanyi, ahora a escala global: la creencia de que la misma naturaleza del individuo y la sociedad, y el conjunto de las relaciones sociales han de someterse a lo que este autor llama la “civilización de mercado”, que incluiría, entre otros elementos, la expansión del utilitarismo individualista y su afirmación como ética pública, sus modelos de vida y consumo, y formas de Estado, de representación política y toma de decisiones, y de política pública cuya función principal habría de ser adaptar y transformar las instituciones, modos de vida y mecanismos sociales de autorregulación a las exigencias del mercado global. Se trata de una tendencia global, aunque existen, lógicamente, distintas modulaciones y variantes en función de factores históricos y mediaciones nacionales, como el Consenso de Washington, de Brasilia o Beijing, o el “ordoliberalismo” promovido por Alemania en el seno de la UE.

### **Globalización, cambio de poder y agencia: entre la multipolaridad y la interdependencia**

El proceso de globalización ha supuesto una amplia redistribución del poder y de la riqueza global, cambios en las instituciones y las ideas que sostienen el orden internacional, y un visible ascenso de los países

emergentes, todo lo cual pone en cuestión la hegemonía occidental. Los procesos de deslocalización productiva, la inversión directa y la transferencia de tecnología, en un contexto de liberalización económica, orientaron las economías emergentes hacia un modelo económico impulsado por las exportaciones. Este, a su vez, impulsó un ciclo largo de rápido crecimiento que ha acelerado su convergencia con los países avanzados, a la que también ha contribuido el mayor impacto de la crisis en estos últimos. En un plazo relativamente breve esa convergencia puede suponer que la mayor parte de la producción y el comercio mundiales se ubique en los países emergentes, aunque ese proceso se ha vuelto más lento desde 2012, y sigan existiendo grandes brechas en cuanto a renta per cápita y bienestar individual respecto a los países avanzados. En concreto, el PIB de China puede superar al de Estados Unidos entre 2020 y 2025. Este reequilibrio en el poder y la riqueza mundial también supone un visible desplazamiento del centro de gravedad de la economía y la geopolítica global –de *shifting wealth*, según la terminología de la OCDE (2010)–, ya que el área noratlántica podría perder su centralidad frente a Asia-Pacífico, anunciando un mundo “pos-estadounidense” (Zakaria, 2008; Acharya, 2014) o “pos-occidental” (Khanna 2009; Mahbubani 2009).

Como consecuencia, algunos países emergentes se ven a sí mismos como nuevas potencias, empiezan a cuestionar el tradicional “multilateralismo hegemónico” y a partir de un “multilateralismo revisionista” exigen cambios en las normas y pautas de distribución del poder en las instituciones internacionales (Sanahuja 2013). El bloqueo de las negociaciones de la OMC tras la fracasada conferencia ministerial de Cancún (México) en 2003, en la que los países emergentes rechazaron un acuerdo muy desequilibrado, revelaría que, al igual que Estados Unidos y la UE, los países emergentes se habrían convertido en *veto players* en ese y otros organismos multilaterales (Gnath y Schmucker 2011). En paralelo, algunos países emergentes estarían definiendo sus propios “G” o mecanismos informales de coordinación, como el G22/G20 de la OMC, el grupo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), o las Cumbres de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). La desaparición del G7 como instancia de coordinación macroeconómica mundial, y la creación del G20 en 2010, incorporando a los países emergentes a la mesa, propició un (tardío) reconocimiento de ese nuevo estatus de actores y *rule-makers* globales (Barbé 2010).

El ascenso de los emergentes, empero, supone también un proceso de diferenciación creciente en el mundo en desarrollo. Por un lado, hay países que empiezan a afrontar desafíos de desarrollo que convergen con los de países más ricos y a los “riesgos globales” derivados de su mayor exposición a dinámicas transnacionales. En el otro extremo, se encuentran los países que se ven atrapados en círculos vicio-

sos de pobreza, fragilidad institucional, dependencia económica y, en algunos casos, violencia y conflictos armados.

Con ello, expresiones como “el Sur Global”, “países en desarrollo”, o “relaciones Norte-Sur” se convierten en generalizaciones cada vez menos útiles para el análisis del sistema internacional. No ha de sorprender, por ello, que se propongan nuevos agrupamientos o criterios de clasificación que, pretendiendo tener más capacidad explicativa, en realidad podrían ser vistas como nuevas narrativas del poder, ya que pretenden definir expectativas de conducta, y condicionar las percepciones y actuación de los actores internacionales y la opinión pública. Es significativo observar que muchos conglomerados de países emergentes han sido creados por bancos de inversión global. Los BRICS son un constructo de Goldman Sachs, a través de un “acto discursivo” (*speech act*) que establece claras expectativas de conducta, con importantes consecuencias en cuanto a agencia. De hecho, estos países han asumido con gusto su nueva condición de BRICS, que les aleja del estigma de países en situación subordinada, y han empezado a redefinirla a través de su actuación.

De hecho, el ascenso del Sur no solo afecta a las bases materiales e institucionales del poder. También suponen un severo cuestionamiento de los fundamentos ideacionales de la supremacía de Occidente y de los países avanzados. Se trataría del fin de ciclo histórico de Occidente, y de la erosión o declive de su poder y legitimidad para seguir manteniendo el orden económico liberal de posguerra.

*El ascenso del Sur también cuestiona las ideas que fundamentan la hegemonía occidental*

Varias dinámicas de cambio interrelacionadas fundamentan este argumento: en primer lugar, la crisis económica de 2008 parece mostrar que el Norte y sus políticas y valores son más parte de los problemas mundiales que de su solución, lo que debilita las pretensiones de superioridad moral y política características del modelo de relaciones Norte-Sur. La crisis parece indicar que el modelo económico de los países avanzados ni es viable a largo plazo para éstos, ni es universalizable. No sólo por no ser sostenible desde el punto de vista ambiental. Las presiones competitivas de la globalización, aunque han sostenido un largo periodo de baja inflación, suponen recortes salariales y de las cargas fiscales y generan mayor desigualdad. Si a ello se añade el envejecimiento de la población, parece estar en cuestión la viabilidad del Estado del Bienestar y, en un sentido más amplio, de los “pactos sociales” de posguerra vigentes en la OCDE. Ello comporta crecientes problemas de cohesión social, e incluso desafección o tensiones políticas en unos sistemas democráticos cuya legitimidad depende en gran medida –especialmente en cuanto a legitimidad de resultado– de un contrato social basado en la materialización de derechos económicos y sociales y del mantenimiento de sociedades de clases medias sostenidas por la acción redistributiva del Estado.

Con ello, se debilita el liderazgo universalista de Occidente como “modelo” o referencia normativa para el proceso de globalización y el conjunto del sistema internacional. La crisis económica, la forma en la que se ha gestionado, y las tendencias antes descritas han erosionado la viabilidad y atractivo de “Occidente” y sus instituciones y valores, sea en su versión “anglosajona” o en la variante “renana” de la experiencia europea. Puede alegarse que, en parte, los valores y fórmulas de Occidente han perdido influencia a causa precisamente de su éxito –en particular, las reglas del mercado– al convertirse en fórmulas o modelos universales, y haber perdido así su valor distintivo. Pero también parece claro que emerge un mundo “pos-occidental” más plural y diverso, sin apriorismos respecto a fórmulas, modelos o “consensos”.

Todo lo anterior no supone un declive rápido e inevitable de Occidente, pues ése es en gran medida auto infligido: más allá del ascenso de los países emergentes, Estados Unidos se ha debilitado a sí mismo con “guerras hegemónicas” en Afganistán e Irak que han erosionado su liderazgo político y han agravado, en vez de resolver, sus graves problemas fiscales y de endeudamiento, mientras el mundo cambiaba aceleradamente. La UE, por su parte, se ve sumida en las urgencias de sus sucesivas “crisis existenciales” –del euro, de los refugiados, del *Brexit*–, soslayando desafíos estratégicos en el ámbito demográfico, tecnológico, y como actor internacional. De igual manera, como ilustra la crisis de las materias primas en América del Sur (Sanahuja 2016), la crisis política en Brasil o los problemas económicos de Rusia, el ascenso de los países emergentes también puede verse condicionado por riesgos globales, por la inestabilidad política, o por “trampas de renta media”.

De nuevo, es importante distinguir estructura y agencia en ese proceso de redistribución del poder, cuyo efecto más visible es el ascenso de los países emergentes. En términos de agencia, este proceso debe mucho a las decisiones de los actores políticos clave, como ilustra el impulso a la liberalización de Estados Unidos o el Reino Unido desde finales de los setenta; la profundización del mercado interior por parte de la UE; los acuerdos del GATT-OMC, el NAFTA y otros Tratados de Libre Comercio (TLC), o la adopción o en su caso imposición de las políticas de apertura y los incentivos a la inversión extranjera, sea a través de los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional –caso de América Latina en los ochenta y noventa–, o motu proprio, como la particular “globalización selectiva” adoptada por China desde 1978 con las reformas de Deng Xiaoping (The Economist, 2006).

*Se redistribuye el poder hacia nuevas potencias, pero también se erosiona su agencia ante los riesgos globales*

Quizás más relevante aún son los cambios operados en la estructura: entre esos cambios estructurales se encuentra el nuevo ciclo productivo que supone el pos-fordismo y las lógicas económicas que, tras la crisis de los setenta, llevaron a las empresas multinacionales a deslocalizar y externalizar la producción en los países emergentes. En gran medida, es la globalización, como cambio estructural, lo que ha hecho emerger a estos países. Es cierto que las políticas de cada país y otros factores de agencia ayudan a explicar la diferente posición que ocupa cada uno de ellos en la nueva división del trabajo generada por la globalización –China o México como plataformas manufactureras para el mercado global; Brasil y otros países latinoamericanos o de África como proveedores de materias primas a Asia; Rusia como proveedor de armas o petróleo–, pero su ascenso económico respondería, en conjunto, más a ese proceso de cambio de carácter estructural que a su actuación particular. En ese sentido, la expresión “país emergente” es equívoca, pues sugiere más agencia que estructura en ese cambio.

Lo que este rápido examen revela, en síntesis, es un doble proceso de cambio de poder. Por una parte, la globalización redistribuye el poder entre los actores estatales y se altera su jerarquía y equilibrios con el ascenso de los países emergentes y la aparente afirmación, como hecho y como narrativa, del paso de un sistema internacional unipolar a uno multipolar. El segundo proceso podría describirse como transversal o transnacional, y se caracteriza tanto por la difusión del poder a actores no estatales como por su dispersión o difusión en estructuras y mercados donde se diluye el control público efectivo. Este proceso respondería, en los hechos y en la narrativa, a un mundo globalizado y transnacionalizado, que sitúa a los Estados en redes de interdependencias de coste asimétrico más tupidas y complejas, y con ello, en entramados de expectativas, obligaciones y constricciones que los vinculan entre sí.

Globalización y transnacionalización, como cambios estructurales, constriñen fuertemente la agencia de los Estados territoriales, sean potencias establecidas o emergentes, limitando su capacidad para desarrollar políticas autónomas, desplegar los recursos de poder que su peso económico o militar pareciera otorgarles, y en particular, para materializar las aspiraciones, demandas y derechos establecidos en cada Estado (Arenal 2009). Los países emergentes, en concreto, tienden a ver su ascenso y el proceso de globalización que lo ha hecho posible desde unas premisas marcadamente estatocéntricas y una visión reduccionista del poder como mera capacidad material, sea económica o militar. Sin embargo, habrán de asumir que al igual que las potencias establecidas, ser potencia ya no es lo que era; que sus capacidades y agencia están severamente limitadas por las lógicas de la interdependencia (Kupchan 2012; Naim 2013). Que están más glo-

balizados y transnacionalizados, y sometidos a riesgos globales, de lo que cognitiva y políticamente estarían dispuestos a aceptar, y que tendrían mucho más en juego de lo que parece en la defensa de la gobernanza eficaz y legítima de la globalización.

### **Multilateralismo en cuestión, mega-regionalismo y repunte del nacionalismo: crisis en la gobernanza de la globalización**

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. El sistema multilateral heredado del periodo de posguerra respondería, por un lado, a una visión tradicional del principio de soberanía que dificulta la acción colectiva frente a problemas transnacionales y riesgos globales, que la globalización hace más perentorios. Ello supone instituciones de naturaleza subsidiaria y diseño intergubernamental, sin las competencias ni los recursos necesarios para la coordinación multilateral de las políticas nacionales y asegurar la adecuada provisión de bienes públicos regionales y globales. Por otro lado, es un “multilateralismo hegemónico” con reglas e instituciones que aún reflejan las pautas de distribución del poder posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Esas instituciones no se adaptaron a las nuevas realidades de la descolonización, y menos aún al ascenso de los países emergentes, por lo que cada vez se ven más cuestionadas por estos y por la sociedad civil global en cuanto a su representatividad, legitimidad y eficacia.

En aras de una actuación supuestamente más ágil y eficaz, se recurre a establecer grupos “G” que, en vez de contribuir a un “nuevo multilateralismo” universalista, más legítimo y eficaz, son un elemento adicional en la crisis y la creciente fragmentación del sistema multilateral. En particular, aparecen nuevos arreglos monetarios y financieros regionales ante las carencias del sistema de Bretton Woods y los frenos a la reforma establecidos por los países avanzados. Esta tendencia es aún más visible en el comercio mundial, en el creciente número de acuerdos y negociaciones regionales “OMC Plus”, así como en la incapacidad para llevar a buen puerto la ronda de Doha de la OMC. A pesar de algunos acuerdos parciales –como el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de 2013–, el pesimismo sobre un acuerdo global impulsó una “globalización regionalizada” a través de clubes comerciales cerrados (Peña 2014), que podrían entrañar costes elevados al fragmentar el comercio mundial, generando efectos discriminatorios para terceros.

La propia aparición del G20, al igual que la creación de otros grupos informales “G” como nuevo mecanismo supuestamente más ágil y efectivo de gobernanza global, expresaría las dificultades para reformar el sistema multilateral vigente y sus reglas de representación y toma de decisiones, muy asimétricas, aún definidas conforme a un orden hegemónico que estaría dejando de existir.

Es la traumática irrupción de la crisis en septiembre de 2008 la que propicia que el G7 fuera relegado por el G20 como principal foro de coordinación macroeconómica mundial. Este foro no resuelve, aunque atenúa, algunos de los problemas del grupo al que sustituyó: pese a la incorporación de los países emergentes al G20, siguen presentes serios problemas de representatividad y legitimidad (Ocampo y Stiglitz 2012), y una vez superada la fase aguda de la crisis, en la que el G20 tuvo un papel destacado movilizándolo la acción colectiva internacional, surgen también dudas sobre su efectividad: el G20 ha adquirido un papel destacado en la reconstrucción de la arquitectura financiera internacional, pero ha logrado pocos avances. Desde 2010, además, se observan crecientes dificultades para que el G20 asegure una adecuada coordinación macroeconómica internacional, a la que ha contribuido la crisis de la Eurozona, y no ha logrado evitar la “guerra de divisas” que se observa desde entonces.

*La aparición del G20 expresa las dificultades para la reforma del sistema multilateral que exigen los desafíos globales*

En las instituciones de Bretton Woods los países en desarrollo, organizados tanto en el G77 como en el G24, mantienen una posición de larga data reclamando cambios en la distribución del poder de voto, en las políticas y en la condicionalidad de estos organismos. Los acuerdos del G20 de 2010 han dado paso a una reforma limitada de las cuotas y el poder de voto en el FMI, que además fue inicialmente rechazada en el Senado de Estados Unidos. Por ello algunos países emergentes han impulsado otras alternativas, y las más relevantes vienen de los BRICS. En 2011 estos países decidieron establecer un nuevo marco institucional –sin que ello suponga la salida de las instituciones “hegemónicas” de Bretton Woods–, que llevó a la fundación en julio de 2014 del denominado “Nuevo Banco de Desarrollo” (*New Development Bank* o NDB) para la financiación de infraestructura, y el Acuerdo de Reserva Contingente (*Contingency Reserve Agreement* o CRA), para apoyar a los miembros en caso de crisis de balanza de pagos.

Además, en octubre de 2014 China estableció el nuevo Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (*Asian Infrastructure Investment Bank* o AIIB) que a pesar de la hostilidad explícita de Estados Unidos atrajo a otros 51 países como accionistas, incluyendo la mayoría de los miembros de la OCDE y de la UE. Estas iniciativas se justificarían por las grandes necesidades de financiación de los países emergentes en infraestructura y energía, así como en los problemas de legitimidad,



representatividad y eficacia de las instituciones de Bretton Woods, y en la resistencia de los países avanzados para reformar su sistema de cuotas y sus anacrónicas reglas para la elección de sus dirigentes, todavía monopolizados por los Estados Unidos y la UE.

En esta tendencia al debilitamiento del multilateralismo se inscriben las negociaciones “mega-regionales” del TPP, concluidas en octubre de 2015, las del TTIP, que mantienen Estados Unidos y la UE desde 2013, y las de la Asociación Económica Regional Integral (RCEP, por sus siglas en inglés), impulsadas por China en respuesta al TPP. Es difícil estimar su efecto concreto, en caso de ser finalmente aprobados, pero algunos estudios sobre el TTIP (Ferbeldmayr *et al.*, 2014; Freytag *et al.*, 2014; Manrique y Lerch, 2015; Pérez-Rocha, 2015; Schmieg 2015) identifican amplios efectos de desviación del comercio, que dañarían a los BRICS y a otros países en desarrollo.

Lo más relevante, empero, es que con la propuesta del TTP y el TTIP serían los propios países avanzados los que estarían contribuyendo a la fragmentación del sistema multilateral de comercio. Hay que destacar que estas negociaciones debilitan la OMC, y ponen en cuestión su sistema de solución de controversias, que ha respondido relativamente bien a las demandas de los países en desarrollo (Peña, 2014). Traslada fuera del marco multilateral la definición de normas en materias ambientales y laborales, los derechos digitales y datos, o la solución de diferencias entre corporaciones y Estados, definiendo estándares más exigentes para los países en desarrollo no miembros. Por todo ello, el TPP y el TTIP tienen claras implicaciones geopolíticas. Podrían verse como una respuesta estratégica de Estados Unidos y la UE para preservar el área del Atlántico Norte frente al ascenso de los países emergentes, que han sido excluidos de estas negociaciones (Falk y Unmüßig, 2014; Dieter, 2014; The Economist, 2015b). El TTIP actualiza el tradicional alineamiento de Estados Unidos y la UE como *rule-makers*, ahora desde fuera de la OMC, una vez que las economías emergentes lograron poder de veto en esta organización, con lo que éstas se enfrentarían al riesgo de quedar al margen de los nuevos agrupamientos económicos.

El ascenso de fuerzas de extrema derecha contrarias al libre comercio en Estados Unidos y en la UE entre 2015 y 2016 supone, sin embargo, un escenario con crecientes riesgos proteccionistas. Aparece, con ello, una situación paradójica: ahora son los países en desarrollo los que se presentan como defensores de la globalización, frente al aparente viraje hacia el nacionalismo económico de Estados Unidos y otros países de la OCDE. Los nuevos gobiernos liberal-conservadores de Argentina o Brasil anuncian su intención de “abrirse al mundo” en un momento en el que éste parece cerrarse. En la Cumbre del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) en Lima, en noviembre de 2015, el

*Se observa  
una creciente  
"balcanización"  
de las reglas  
del juego y  
la gobernanza  
global*

presidente de Perú, Pedro Pablo Kuczynski y el de China, Xi Jinping, se erigieron en defensores del TPP y la apertura económica, y este último reivindicó la propuesta del RECEP. Fue de nuevo el presidente de China el inesperado defensor de la globalización en la Cumbre de Davos de enero de 2017 (González 2017), pese a que la propia China también gira hacia políticas más nacionalistas y centradas en su mercado interno. Estados Unidos, tras el triunfo de Trump, ha renunciado ya al TPP y al TTIP, y ha anunciado su intención de revisar TLC vigentes –en particular, el NAFTA– desde posiciones más proteccionistas y nacionalistas. De igual manera, en la UE aumenta la oposición al libre comercio –así lo indican las dificultades para la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio con Canadá (CETA, por sus siglas en inglés)–, y los gobiernos de Francia y de Alemania se han posicionado en contra de las negociaciones del TTIP y de otras negociaciones comerciales en respuesta a demandas de un electorado más inclinado a la extrema derecha, que de manera creciente, como se detallará, cuestiona las políticas de apertura de la globalización y sus efectos sociales.

Todo lo anterior apunta a una suerte de “balcanización” de las reglas del juego y la gobernanza global (Bhattacharya *et al.* 2016), de forma que esta puede tornarse más volátil e impredecible, pero como se señala en la siguiente sección, ello también puede ser funcional a una nueva fase de la globalización, menos dependiente de las lógicas de deslocalización y de las cadenas globales de valor de las multinacionales.

Finalmente, como se indicó, en una estructura no hegemónica y en flujo, existirían más opciones y mayores márgenes de maniobra, en términos de agencia, para nuevos actores capaces de generarla. El sistema internacional se torna más abierto ante la aparición y ascenso de actores políticos ajenos al *establishment* dominante y con mayor potencial disruptivo, tanto en el plano interno, como internacional –en ese contexto ha de entenderse el rápido ascenso del nacionalismo y la extrema derecha en Europa, en Estados Unidos y en otros lugares–, así como el escenario de mayor potencial de conflicto en áreas como Oriente Próximo o el Mar de China, y en particular el retorno de la “gran estrategia”, en términos geopolíticos, que tratan de desplegar algunas grandes potencias, como Rusia o China, e incluso potencias medias, como Turquía, Irán o Arabia Saudí. La Federación rusa, a través de los conflictos de Georgia y de Ucrania, trata de reordenar su *hinterland* estratégico conteniendo a la UE y la Alianza Atlántica, y al tiempo, recupera su estatus de gran potencia, que ante la ausencia relativa de Estados Unidos, se hace presente en la guerra de Siria. En el caso de China, ante el intento de reconstruir el eje Noratlántico, cobra fuerza paulatinamente una estrategia “sino-céntrica” que se articula a través del ya mencionado RCEP, de la conformación de institu-

ciones internacionales como las mencionadas *supra*, del proyecto euro-asiático de la “nueva ruta de la seda” (*One belt, one road*), de la proyección estratégica en el Mar de China, y de una mayor presencia en África y en América Latina (Serbin 2017: 37). Irán, como otros actores regionales, se proyecta sobre Oriente Próximo a través de Siria e Irak. Arabia Saudí, por su parte, despliega una estrategia global en relación al precio del crudo, tratando de minar la producción en ascenso de petróleo y gas no convencional de Estados Unidos; y en el espacio regional, se implica indirectamente en la guerra de Siria y de manera directa en Yemen, en parte para contener a Irán. Turquía, por último, ha utilizado la crisis de los refugiados sirios como baza geopolítica par reequilibrar a su favor la relación con la UE, y ampliar los márgenes de autonomía en su involución autoritaria. Todo ello define un escenario geopolítico de mayor riesgo, con guerras internacionalizadas (Siria y Yemen) y mayor potencial de conflicto en otras áreas. En el Mar de China y la península de Corea aumenta la tensión y el riesgo de enfrentamiento. En algunos países de la UE se reinstaura el servicio militar, aumenta el gasto en defensa y se despliegan tropas –Repúblicas Bálticas– ante el temor de una Rusia resurgente y ante un Estados Unidos que se torna poco predecible en cuanto a sus compromisos globales, y lo que pocos años antes parecía impensable, se torna una posibilidad, como el caso de una Alemania que abre un debate público sobre la oportunidad de dotarse de armas nucleares (Studemann 2017).

## **¿Globalización en crisis o posglobalización? Cambio tecnológico y estancamiento de los flujos tradicionales**

*Más allá del ciclo: tendencias en el comercio, la inversión y otros flujos globales*

En junio de 2016 se inauguró una de las mayores obras de ingeniería del Siglo XXI, que se presentó como arteria vital para los flujos de comercio en constante aumento de la globalización: la ampliación del canal de Panamá, necesaria para permitir el acceso de barcos porta-contenedores *pos-panamax* (hasta 49 metros de manga y 12.000 TEU), con una capacidad notablemente superior a los tradicionales *panamax* (hasta 32 metros de manga y 4.000 TEU). Sin embargo, en septiembre de ese mismo año la naviera surcoreana Hanjin, octava en el ranquin mundial, anunciaba su quiebra y liquidación por no poder hacer frente a sus obligaciones de pago, tras pasar varios meses con los barcos fondeados y su carga inmovilizada. Al margen de problemas de mala gestión, ello se debía a la ralentización del comercio mundial y la caída de los fletes –entre 60% y 80% entre 2011 y 2016– para unas navieras que habían apostado por un aumento sostenido

del comercio mundial, que no se ha producido, y que desde la crisis de 2008 se ven lastradas por el exceso de capacidad. Si en 2009 las navieras podían transportar 12,1 millones de contenedores, en 2015 podían cargar 19,9 millones (Fontdegloria, 2016; Appelbaum 2016).

Estas dos noticias contradictorias ilustrarían el cambio de tendencia que desde el estallido de la crisis económica en 2008 se observa en el comercio mundial. Tras el retroceso inmediato producido por la crisis, su crecimiento ha sido anémico. 2015 ha sido el primer año en el que la tasa de crecimiento del comercio mundial se situó por detrás del aumento del PIB –un posible indicio de “desglobalización”– y 2017 podría ser el séptimo año consecutivo en el que ese indicador se sitúe por detrás del promedio del periodo 1960-2008. La contribución al producto de los intercambios de bienes, servicios y capitales sigue por detrás del “pico” máximo alcanzado en 2008, y desde ese año y hasta 2014 habría descendido del 52,4% al 36,1% del PIB mundial. Si se atiende a los flujos de IED también se observa que alcanzaron un máximo histórico en 2007, con 1,8 billones de dólares y el 20% del PIB global, de los que una tercera parte se dirigían a países en desarrollo. La IED global registró una fuerte caída a causa de la crisis de 2008, pero a pesar de la recuperación posterior, en 2016, con 1,52 billones, seguían considerablemente por debajo del nivel alcanzado diez años antes (UNCTAD 2017). En los flujos de remesas, o los intercambios de divisas mundiales hay también signos de estancamiento. Que los índices compuestos de interconexión global que aporta McKinsey no hayan caído a pesar de ese retroceso se debe al aumento de los flujos transfronterizos de datos, que se han duplicado sólo entre 2013 y 2015, lo que podría indicar cambios estructurales que se examinan más adelante (Manyika *et al.* 2014).

*El cambio de tendencia en el comercio y las finanzas globales muestra indicios de "desglobalización"*

El estancamiento de la IED y el comercio y su menor peso como motor del crecimiento mundial podría deberse a factores cíclicos, como la anémica demanda global, la continuidad de una crisis económica que se extiende a los emergentes y, en particular, el menor crecimiento de China a partir de 2015, así como a la caída de los precios de las materias primas y en particular del petróleo en ese año, y la relativa apreciación del dólar. Sin embargo, también están presentes otros factores estructurales que apuntan a que el patrón de globalización basado en la expansión de las cadenas globales de suministro estaría quedando atrás y se daría paso a una nueva fase, con tendencias de “re-localización”, y más centrada en la economía digital. Otros factores estructurales serían el viraje de China a un modelo económico más enfocado a la demanda doméstica, y un nuevo marco regulatorio, más fragmentado y con políticas nacionales o regionales más proteccionistas.

Ahora bien, estando presentes unos y otros factores, cíclicos y estructurales, su peso relativo a la hora de explicar el estancamiento del comercio mundial no está claro y es objeto de un intenso debate académico y de políticas<sup>5</sup>. En sus previsiones económicas mundiales de 2016 el FMI ha atribuido tres cuartas partes del estancamiento del comercio mundial a la débil demanda global –en particular, de la UE y China–, y una sexta parte del retroceso a la reorientación de la economía de este último. El repunte del proteccionismo también tendría un papel creciente (Donnan 2016b). Pese a su compromiso expreso con los mercados abiertos y en contra del proteccionismo, entre 2015 y 2016 los países del G20 han estado adoptando cada mes, en promedio, de 17 a 21 medidas con efectos restrictivos o proteccionistas, y es el número más alto registrado por la OMC desde el inicio de la crisis (OMC 2016a y 2016b). Desde entonces, Estados Unidos, primero en la lista, habría introducido más de 600, y Rusia y la India se situarían en los siguientes puestos en ese listado<sup>6</sup>. El estancamiento de la liberalización comercial es también visible: en los noventa se firmaban alrededor de 30 tratados de libre comercio al año. Entre 2010 y 2012 sólo eran una decena. Las negociaciones multilaterales de la OMC están bloqueadas desde 2003, y pese al retórico y reiterado llamamiento a su finalización, no parece haber voluntad política ni expectativa alguna de avance. Como se mencionó, tanto el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) firmado en febrero de 2016 como las negociaciones del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP) se encuentran en punto muerto tras el anuncio de la retirada de Estados Unidos por parte de Trump, al que se suma la actitud renuente de algunos gobiernos europeos, como reflejo del rechazo social a nuevas medidas de liberalización comercial.

### *¿De la deslocalización a la relocalización productiva?*

Lo que *The Economist* (2017) denomina “la retirada de las multinacionales” también parece indicar procesos de cambio estructural que apuntan hacia una nueva fase, dejando atrás la “segunda globalización”. Como se indicó, las multinacionales –definiendo como tales a aquellas empresas que realizan al menos un 30% de sus ventas fuera del país-sede– han sido artífices clave de ese proceso y sus grandes beneficiarias. Estas empresas suponen el 40% del valor bursátil mundial y el 50% de las cadenas globales de valor en todo el mundo, y concentran la mayor parte de las patentes y buena parte de la inversión en I+D+i, aunque solo aportan el 2% del empleo mundial.

<sup>5</sup> Para un examen de este debate, *The Economist* 2016, y los ensayos reunidos en Hoekman 2016.

<sup>6</sup> Véase el informe periódico sobre medidas comerciales de los países del G20 (OMC 2016a y 2016b).

Sin embargo, desde la crisis de 2008, su desempeño en términos agregados ha empeorado, con una notable caída de los beneficios y la rentabilidad, que contrasta con una mejora de los resultados de las compañías nacionales equivalentes. Los índices agregados de *Financial Times* (FTSE), que agrupa a 700 multinacionales con sede en países ricos, muestran una caída de beneficios del 25% entre 2010 y 2015, que parece ir más allá de los efectos de la crisis, indicando cambios más profundos. Entre 2006 y 2015 el rendimiento del capital o ROE de esas 700 compañías pasó de un máximo del 18% al 11%, y para las afincadas en Estados Unidos y el Reino Unido se situó entre el 4% y 8%, por debajo del 10% que se considera el nivel mínimo en términos de creación de valor. En ambos casos, la caída de la rentabilidad de sus inversiones en otros países descendió a la mitad. Para las multinacionales originarias de países emergentes la tendencia es similar, y la única excepción se encuentra en tecnopolios como Apple. Aunque parte de esa caída es atribuible a los factores cíclicos ya mencionados, habría también una explicación estructural más profunda: la desaparición de las ventajas que la globalización ha dado a las multinacionales en cuanto a escala y oportunidad de arbitraje e intermediación para aprovechar un mercado global pero con grandes diferenciales de costes de producción (The Economist 2017).

*Se estaría cerrando la etapa de la "globalización 2.0" y empieza a emerger una nueva fase*

Más allá de los factores cíclicos asociados a la crisis, lo que parece indicar esa tendencia es, según *The Economist*, que se estaría cerrando una etapa de globalización –la a veces denominada “globalización 2.0”–, que se ha extendido por más de tres décadas, basada en el modelo transnacionalizado de producción del posfordismo. Como se indicó, ello se debería, en primer lugar, en la difusión tecnológica y la convergencia de costes inducida por la propia globalización, incluyendo salarios, transporte y otros costes fiscales y regulatorios. En China, por ejemplo, los salarios industriales crecieron un 10% al año entre 2000 y 2005, y 19% entre 2005 y 2010. El propio gobierno fijó un aumento del salario mínimo de 13% anual hasta 2015, con el telón de fondo de crecientes protestas laborales, en el marco de una reorientación de su modelo de crecimiento hacia el mercado doméstico. En contraste, se observa un estancamiento e incluso retrocesos salariales en la OCDE que es anterior a la crisis, pero que ésta ha agravado. En Estados Unidos, los salarios reales de los trabajadores de ingresos medios solo crecieron un 6% entre 1979 y 2013, y los de menores ingresos descendieron un 5% en ese mismo periodo. En muchos casos, en esos países es frecuente que los sindicatos acepten rebajas salariales a cambio de que no se deslocalice la producción.

Estos factores hacen menos atractiva la deslocalización productiva, tal y como se planteó al inicio de esa etapa, y reduce la importancia de las economías de escala y de las cadenas globales de valor en las que radicaba la ventaja competitiva de las multinacionales. Si la lógica que

animaba la deslocalización productiva en los años noventa era establecer plantas en países de bajos salarios para abastecer el mercado global, ahora se trataría de situar la producción más cerca de los consumidores, especialmente en unos países emergentes que se han convertido en mercados de alto crecimiento, pero también en los países avanzados. Todo esto, *strictu sensu*, no responde a lo que se suele considerar “deslocalización” u *off-shoring*. Ello se refleja en las estrategias de las empresas multinacionales. La deslocalización, de hecho, ya no es la opción por defecto en términos de reducción de costes y ventajas competitivas. Según firmas, sectores, o mercados, los comportamientos varían. Un ejemplo muy visible es el de Lenovo, una firma china de ordenadores personales, que en 2013 abrió una planta en Carolina del Norte para servir de manera más rápida y flexible la demanda estadounidense. En el sector automotriz siguen observándose lógicas de deslocalización en ámbitos regionales, como ilustran Ford, General Motors o el Grupo Volkswagen en México o Eslovaquia, o Peugeot-Citröen en Marruecos o Turquía. En algunos casos se produce un repliegue, a través de la venta de filiales o el cierre de operaciones en determinados países, o el acortamiento y simplificación de las cadenas de suministro para reducir costes y responder mejor a mercados locales, como ilustra el caso de Zara. Pero en otros casos, como se ha anotado, se ubica o reorienta la producción en los mercados domésticos o regionales, sean los países emergentes o avanzados (*on-shoring*), como en el caso, de nuevo, del grupo Volkswagen en China. Finalmente, desde inicios del decenio de 2010 se observa una tendencia hacia la relocalización (*re-shoring*) de producción que retorna a los países avanzados, en particular hacia Estados Unidos. De la tendencia al *re-shoring*, aún reducida, hay evidencia anecdótica tanto en Estados Unidos como en la UE, a través de firmas como Adidas, Caterpillar, General Electric, Telefónica o Siemens. En el caso de la Unión Europea, la tendencia a la deslocalización hacia Asia fue menos marcada, y se concentró en Europa central y oriental, en países que terminaron siendo Estados miembros, o en la “vecindad” mediterránea. Un estudio de 2016 ha detectado que la tendencia a la deslocalización en la UE es menor, lo que se interpreta como un indicador de una ralentización del proceso de globalización, si bien no hay datos precisos respecto a la re-localización (Eurofound 2016). Los mayores costes laborales en Asia y la necesidad de responder mejor a los mercados locales son las principales razones apuntadas para ese cambio, y en algunos casos, las compañías pretenden mejorar su reputación ante una opinión pública cada vez más crítica ante la deslocalización (The Economist 2013: 3, 6-7, Eurofound 2016).

Para los países emergentes esto también significa el fin de una época en la que la competitividad descansaba en los bajos costes de la mano de obra o la externalización de costes ambientales, y se entra en otra

etapa en la que, al igual que en los países avanzados, habrá de descansar en factores como la calidad del marco institucional y regulatorio, la cualificación de la mano de obra, o en políticas públicas orientadas a mejorar la productividad, en ámbitos como la infraestructura o la I+D+i.

Por último, los gobiernos están tratando de acabar con las ventajas fiscales que supone el desplazamiento de beneficios entre distintas jurisdicciones –en parte, en el marco del proceso BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de la OCDE–, y se percibe con más claridad su papel como agentes de desigualdad, en la medida que generan muy poco empleo en los países sede donde a su vez se concentran sus beneficios y su accionariado. En distintos ámbitos, las compañías centradas en los mercados domésticos están ganando cuota de mercado respecto a las compañías multinacionales, Si en 2005 la participación de las multinacionales en los beneficios empresariales a escala global era del 35%, en 2015 habría descendido al 30% (The Economist 2017).

#### *Un nuevo ciclo de cambio tecnológico*

*La denominada "cuarta revolución industrial" también apunta hacia una nueva etapa de posglobalización*

El inicio de un nuevo ciclo de innovación tecnológica basada en la reorganización de la producción a partir de las mencionadas plataformas digitales y la automatización masiva –la denominada “cuarta revolución industrial”– puede acelerar esos procesos, constituyendo también un vector de cambio de cara a una nueva fase de la globalización o de posglobalización, con importantes consecuencias sociales y políticas.

Por un lado, el rápido crecimiento de plataformas digitales de comercio electrónico –las ventas de Amazon o Ali Baba crecen en torno a un 33% anual– y el desarrollo de la logística permite un mayor acceso al mercado global para las compañías locales, haciendo que las multinacionales dejen de ser los únicos operadores capaces de articular las cadenas globales de valor. Frente a esos operadores locales con proyección global, las ventajas competitivas de las multinacionales, de nuevo, se diluyen, y su despliegue global –transporte a larga distancia, separación de la manufactura y el I+D+i, menor flexibilidad frente a una demanda cada vez más segmentada– puede suponer costes y factores de desventaja (The Economist 2013).

Por otro lado, el potencial de innovación tecnológica y de automatización que existe en un gran número de industrias y ocupaciones hasta ahora intensivas en empleo también diluye las ventajas de la deslocalización en términos de costes. Según McKinsey, solo el 5% de los empleos pueden ser sustituidos totalmente por robots, pero aproxi-



madamente el 60% de las ocupaciones actuales pueden ser automatizadas al menos en un 30% generando mejoras de productividad de entre 0,8% y 1,4% anual. Ello es factible con tecnologías existentes y probadas –robots industriales, procesos telemáticos, inteligencia artificial, *blockchains*, educación en línea, E-gobierno, vehículos autónomos...– pero con un gran potencial disruptivo, y puede materializarse entre 2017 y 2055, o en un periodo más corto si se dan las condiciones adecuadas. Este proceso ya se ha iniciado: entre 2005 y 2015 el número de robots industriales aumentó 2,5 veces, y las previsiones para 2020 apuntan a que su número se cuadruplica, con efectos discernibles en cuanto a pérdida de empleos (Arntz *et al.* 2016, Acemoglu y Restrepo 2017). Y son algunos países emergentes, más intensivos en cuanto a actividad manufacturera, los que tienen mayor potencial de automatización. La renuncia de Ford a ampliar la producción en Hermosillo (México), ante las presiones del recién electo Presidente Trump, no significaría más empleo en Estados Unidos, como alega su retrógrada retórica proteccionista, y más bien se suma la tendencia hacia un nuevo ciclo productivo basado en la re-localización y la robotización. Se trataría, en suma, de un posible ciclo de reindustrialización sin empleo. Según un estudio del Foro Económico Mundial (WEF, 2016), en las 15 economías líderes, en los siguientes cinco años la automatización y la inteligencia artificial destruirán 7,1 millones de empleos y solo crearán dos millones en su lugar. A escala global, se trataría de 14 billones de dólares en salarios, y aproximadamente 1.000 millones de empleos. No se trata de neoludismo, sino de asumir las implicaciones sociales de una nueva revolución industrial: si el fordismo significó una amplia transformación social y política, al hacer posible la sociedad de la producción y el consumo de masas y los modernos Estados del bienestar, las consecuencias de este nuevo ciclo de innovación tecnológica suponen mayor incertidumbre, dado su alcance para el empleo, la fiscalidad o la protección social, y no sin conflictos, exigirán una amplia redefinición del contrato social.

### **Los límites sociales y políticos de la globalización: desigualdad, crisis de expectativas, voto indignado y ascenso de partidos insurgentes**

El ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo extremo son uno de los signos más claros de un cambio de ciclo histórico, al poner en cuestión, desde el espacio de la política nacional, los principios del internacionalismo liberal y las reglas e instituciones en las que se ha basado el orden internacional contemporáneo y especialmente el ciclo histórico de la globalización. No se trata solo del triunfo electoral de Donald Trump, del *Brexit*, o del ascenso de la extrema derecha

*El ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo también son signos de un cambio de ciclo histórico*

xenófoba en la UE. El nacionalismo se afianza también en la Federación Rusa o en China –donde parece haber sustituido al comunismo como ideología oficial–, y en otros países emergentes, como Turquía, Indonesia o Filipinas. Ese desplazamiento a la derecha se extiende a los partidos tradicionales, que asumen y normalizan esas posiciones para evitar perder votos o respaldo social, y es parte de una dinámica más amplia de creciente polarización política que se observa en muchos países. Como reconoció el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su discurso sobre el estado de la UE de 2016, “Nunca antes había visto unos gobiernos nacionales tan debilitados por las fuerzas populistas y paralizados ante el riesgo de salir derrotados en las siguientes elecciones” (Juncker, 2016: 6).

Entre las causas de ese ascenso, como se indicó, son factores estructurales las dinámicas de cambio social impulsadas por la globalización; y en cuanto a la agencia, hay que destacar el papel de los nuevos actores políticos en juego, ajenos a las élites y el *establishment* tradicional. En un detallado análisis sobre las causas del auge de la extrema derecha, Inglehardt y Norris (2016) categorizan como fuerzas motrices del lado de la demanda (*demand-side drivers*) esas causas estructurales, situando en el lado de la oferta (*supply-side drivers*) la actuación, narrativas y líderes de la constelación emergente de partidos y líderes de extrema derecha.

En términos de cambio social, como se indicó, la globalización ha sido un fenómeno de vastas proporciones, comparable quizás a la primera revolución industrial, o al advenimiento del fordismo como ciclo productivo tras la Segunda Guerra Mundial. Si bien la globalización ha tenido una capacidad notable en la reducción de la pobreza y la inclusión social de los sectores medios citados, también ha generado mayor desigualdad global, y dinámicas de exclusión y segmentación social que han afectado a otros grupos. Como señalan Milanovic (2012, 2016) y Lakner y Milanovic (2016), en ese proceso, en términos de reducción de la pobreza y distribución del ingreso cabe identificar claros ganadores y perdedores: pierde el *bottom billion*, los en torno a 1.000 millones de personas estancadas en la pobreza extrema y el hambre, en su mayoría en África subsahariana y Asia meridional, y las clases medias y los trabajadores de menor cualificación de los países avanzados, que experimentan en mayor medida el desempleo, la precariedad laboral, el recorte de derechos y la incertidumbre asociada al cambio tecnológico. Ganan las clases medias en ascenso de los países emergentes, que han dejado atrás la pobreza y pueden acceder al mercado de consumo, y la estrecha capa de la población más rica, tanto en los países emergentes, como en los avanzados. Estas brechas globales entre ganadores y perdedores son una variable cada vez más relevante para explicar las diferencias de renta nacionales, y para la conformación y la satisfacción o no de las expectativas

individuales y colectivas. Expectativas en ascenso en los países emergentes, que alimentan tanto respuestas individuales –mayor presión migratoria hacia los países ricos–, como colectivas, a través de movimientos sociales que, desde América Latina al mundo árabe, reclaman mejor gobernanza y políticas públicas más eficaces e inclusivas. Y en los países avanzados, el rechazo a expectativas en descenso, en un contexto de recorte de derechos sociales y creciente inseguridad y precariedad laboral. En 2013, las encuestas del Pew Global Research Center mostraban esa brecha: en los países emergentes, la mayor parte de la población afirmaba que la siguiente generación viviría mejor que la de sus padres, pero en los países avanzados la mayoría esperaba lo contrario. Pero esas diferencias Norte-Sur se desvanecían ante la pregunta de a quién beneficiaba el sistema económico vigente, que de forma generalizada se veía sesgado a favor de los ricos (Pew Global Research Center 2014).

Los indicadores globales de bienestar parecen apuntar a un cambio en el ciclo histórico *de longue durée*, más que al impacto coyuntural del ciclo económico o la crisis financiera, y ello parece marcar los límites sociales de la globalización. Aunque continuó empeorando la desigualdad internacional entre Norte y Sur, entre 1945 y mediados de los años setenta del siglo XX se registraron al interior de los países de la OCDE los mejores indicadores en materia de equidad en los doscientos años que median entre la revolución industrial y los primeros años del Siglo XXI. Pero desde mediados de los ochenta, la globalización significó un cambio de ciclo: por primera vez en un cien años, la brecha entre los países ricos y los países en desarrollo –al menos los emergentes– empezó a estrecharse, pero también comienza lo que Paul Krugman (2007: 124-128) llama “la gran divergencia”: la desigualdad interna tanto en los países avanzados como en desarrollo, con algunas excepciones, experimentó un fuerte aumento (OCDE 2008, 2011 y 2012; Sanahuja 2013).

A la hora de explicar que las diferencias entre países se reduzcan, como que aumenten en su interior, hay que remitirse de nuevo a la “gran transformación”, por utilizar la expresión de Karl Polanyi, que a través de la globalización ha sacudido a la economía mundial desde los años ochenta. La globalización ha supuesto un notable aumento de la escala y el tamaño de los mercados y mayores presiones competitivas, que suponen una creciente disparidad de ingresos en unos mercados de trabajo en rápida transformación, con mayores retribuciones para los trabajadores de la “economía del conocimiento”, y caída de los empleos de naturaleza administrativa y/o manufacturera antes asociados a las clases medias. Por otro lado, la incorporación a la economía mundial, en muy pocos años, de más de 1.500 millones de trabajadores de los países emergentes ha incrementado la tasa de ganancia del capital transnacional, y golpea a la población trabajadora

con menor cualificación de los países avanzados, sometiéndoles a la competencia global sin que ya pueda protegerles la regulación estatal. La bibliografía sobre esta cuestión destaca cómo el cambio tecnológico y las brechas de cualificación, en un contexto de apertura y globalización, juega un papel determinante en el aumento de la desigualdad. Pero no menos importante es la erosión de las instituciones que promovieron la equidad en el pasado, como la negociación colectiva, la fiscalidad progresiva y las políticas sociales, atrapadas en los confines del Estado-nación y los pactos sociales nacionales, que se debilitan cuando la competencia y los mercados son ya globales. Estos procesos, además, han sido acelerados por la crisis económica, que ha supuesto mayor desempleo y recortes sociales, como revela el aumento de las brechas salariales y de la desigualdad visibles en las estadísticas de Eurostat o la OCDE, y a futuro, dudas respecto a la sostenibilidad del Estado del bienestar y los derechos económicos y sociales, menores expectativas de movilidad social ascendente que las que presuponen las sociedades abiertas, y más incertidumbre e inseguridad laboral. Surge un nuevo precariado sin expectativas, particularmente entre los jóvenes, para los que el actual status quo tiene poco que ofrecer.

*Sería ilusorio creer que el aumento de la desigualdad, la inseguridad laboral y el nuevo precariado no tienen consecuencias políticas*

Sería ilusorio suponer que estas transformaciones no tienen implicaciones políticas. En un planteamiento ya muy conocido, Dani Rodrik (2011) señala que en el contexto de la globalización los actores estatales enfrentan un “trilema” irresoluble, en el que la globalización económica profunda, el Estado-nación y la política democrática son tres objetivos que no pueden ser satisfechos simultáneamente, y que las únicas políticas posibles combinarían dos de ellos. Desde la Segunda Guerra Mundial, al no existir una integración económica global profunda, el Estado-nación y la política democrática fueron compatibles y viables, mediante lo que Rodrik denomina “compromisos de Bretton Woods”. Es el periodo en el que en el que fueron posibles los pactos sociales de posguerra y las políticas económicas keynesianas, a partir de un modelo de producción fordista orientado al pleno empleo, el consumo de masas y el desarrollo de los Estados del bienestar. Ya se ha señalado como ese modelo, tras la crisis de los setenta, dio paso a procesos de amplia apertura y liberalización económica, y con ello a las dinámicas de la globalización. Las crisis financieras de los años noventa en adelante pusieron de manifiesto que en condiciones de globalización profunda y Estados-nación como *locus* del poder político, su agencia se debilita, y solo parece posible gobernar en función de las exigencias del mercado global, postergando mandatos electorales relacionados con derechos sociales. A partir de 2008, la crisis financiera global actualizó la vigencia de este trilema, especialmente en la zona euro –con la unión monetaria al trilema es mucho más rígido, al no estar disponibles los instrumentos de la política monetaria– y en particular, en los países que, afectados por crisis de deuda sobe-

rana, fueron sometidos a duros programas de ajuste tutelados por la *troika*. Ello indicaría de nuevo que como orden mundial, la globalización supone un modelo de gobernanza basado en la adaptación de los Estados –sus estructuras económicas, políticas y sociales; sus instituciones, y sus pactos sociales nacionales– a los requerimientos del mercado globalizado. Se trataría de una nueva forma de “Estado neoliberal” (Cox 1981, Gill ), muy distinto al del periodo del fordismo.

Los datos empíricos referidos al apoyo a la extrema derecha muestran, de manera consistente, el apoyo de sectores que por edad, sexo, nivel educativo o lugar de residencia son perdedores de la globalización o se perciben como tales. Pero esa explicación socio-económica no basta para explicar el fuerte ascenso de esas fuerzas. Inglehart y Norris (2016), a partir de encuestas realizadas en 31 países, argumentan que otro importante factor estructural es un movimiento cultural reaccionario (*cultural backlash*), especialmente en las generaciones mayores, los hombres blancos y los sectores menos calificados, antes dominantes, y que se resisten a perder su estatus frente al avance de la diversidad cultural y de los valores cosmopolitas de las sociedades abiertas y de la globalización. Esos grupos serían particularmente vulnerable al llamado de los populistas de derechas. Ahora bien, la distinción analítica entre factores socio-económicos y la reacción cultural es artificial, pues ambos están relacionados: “si los cambios estructurales en la fuerza de trabajo y las tendencias sociales en los mercados globalizados elevan la inseguridad económica, y si esto, a su vez, estimula una reacción negativa entre los tradicionalistas hacia los cambios culturales. No sería una cuestión de si es lo uno o lo otro, sino del peso relativo de ambos y de los efectos de su interacción” (Inglehart y Norris 2016: 3). Ambas dinámicas, en suma, son necesarias para explicar el creciente malestar social y la desafección ciudadana hacia la democracia y los partidos tradicionales, que los nuevos actores políticos en la derecha populista y xenófoba han sabido movilizar y canalizar para ganar peso electoral, poder parlamentario, e incluso para hacerse con el gobierno de algunos países.

Más allá de esos cambios estructurales, para entender la pérdida de influencia de las élites dominantes y el declive electoral de los partidos tradicionales es necesario examinar los factores de agencia, y en particular, la actuación de una pléyade de partidos y líderes de extrema derecha nacionalista y xenófoba, y lo que ofrecen y cómo lo enmarcan, con estrategias y discursos de deslegitimación y de polarización que cabría calificar como “insurgentes”. Aunque algunos de los partidos de derecha radical estaban ya activos en los años ochenta, se trata de movimientos en muchos casos de reciente aparición, desconectados de los fascismos del siglo XX, y en muy pocos casos han tenido experiencia de gobierno. Son, en muchos aspectos, actores extraños al tradicional *establishment* político y económico. Han pro-

*Las élites,  
ancladas en el  
neoliberalismo, se  
han mostrado  
insensibles al  
descontento, e  
incapaces para  
darle respuesta*

movido narrativas muy potentes para la movilización social, a menudo más entradas en la identidad y en la seguridad que en el empleo, pero que han encontrado un terreno abonado en la crisis social y el rechazo al *establishment* (Greven 2016). En primer lugar, una narrativa anti-élites –contra la clase política, los ricos, los “expertos”, y la “corrección política”– que se nutre de la crisis de legitimidad y de la falta de respuestas por parte de dichas élites a los problemas sociales y económicos de las clases medias y bajas. En segundo lugar, narrativas securitarias e identitarias frente al terrorismo y la inmigración, que contraponen al “pueblo”, la cultura y la identidad, así como la seguridad, frente al “otro”, construido como amenaza, lo que se nutre del giro reaccionario, tradicionalista y nativista antes descrito, rechazando la diversidad social, y, en ocasiones, abiertamente islamófoba y racista. En tercer lugar, 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.

En la propagación de estas narrativas y discursos tienen un papel clave las redes sociales, cuyos algoritmos, basados en las preferencias de cada usuario, tienen a generar bucles cognitivos autoreferenciales que potencian esos discursos y crean una esfera “posfactual” que transforma la arena política en muchos países, tornándola más polarizada e ideologizada, y por ello, la aleja aún más del ideal habermasiano de esfera pública abierta a la contrastación de argumentos racionales en la que habría de basarse una democracia deliberativa. En una visible paradoja, el aumento de los intercambios de datos que reflejan los indicadores sobre el avance de la globalización coexiste con un Internet más fragmentado, parroquial y cerrado por efecto de esas dinámicas.

Cabría afirmar al respecto que dichas élites, ancladas en el neoliberalismo, se han mostrado particularmente insensibles e incapaces para reconocer ese descontento, afrontar los problemas sociales de amplios sectores de la población, y reorientar las políticas que le han dado origen. Ello ha pesar de voces de alarma como las que representa el análisis de riesgos globales del Foro Económico Mundial de Davos, que viene alertando de manera reiterada sobre los riesgos de la desigualdad económica y la polarización política. Como señaló Wolfgang Münchau (2016) en *Financial Times*, el *establishment* al cuidado del orden liberal global parece estar sumido en un “momento María Antonieta”, ajenos a un sistema financiero fuera de control o a los abusos fiscales de las multinacionales, abandonando a su suerte a parte de la ciudadanía, insistiendo en políticas irresponsables y suicidas de austeridad o en relación a la migración, ignorando o denigrando a los votantes que se inclinan hacia la extrema derecha como meros exponentes de un “voto irracional”, y con todo ello, se enajenan se apoyo y dan alas al ascenso de la extrema derecha.

La irrupción de estas fuerzas ha tenido importantes efectos en la política y el conflicto social. Junto a la tradicional divisoria entre izquierda y derecha, centrada en los conflictos distributivos en el ámbito económico, aparece un nuevo eje o *clivaje* fundamental marcado por las posiciones frente a la globalización, entre cosmopolitismo y nacionalismo, entre “globalistas” y “patriotas”, o entre “abierto” y “cerrado”, que reinterpreta esos conflictos redistributivos, en términos de ganadores y perdedores de la globalización, y los complejiza al introducir elementos de seguridad e identidad. Todo ello fragmenta y reajusta las preferencias de los votantes, y supone una amplia reorganización del campo de la política y el conflicto social, y se proyecta al ámbito de la política exterior (The Economist 2016a, Inglehart y Norris 2016). Es en cuestiones como la globalización, la integración económica, el libre comercio, la política migratoria o la política exterior y de seguridad donde esa divisoria aparece con más claridad, erosionando el consenso existente en el centro político en torno al internacionalismo liberal y los valores cosmopolitas en los que se ha basado la globalización. Cruzando los dos ejes –pro y antiglobalización, izquierda y derecha– en un cuadro de doble entrada imaginario, aparecen cuatro grandes matrices de política que, con los correspondientes acentos y mediaciones nacionales, ya están definiendo el escenario de la política y el conflicto social de la globalización tardía. De forma simplificada, a modo de modelos de análisis, se presentan a continuación:

- a) “Davos” o los globalistas de derechas, favorables a la democracia liberal, el libre comercio y la empresa privada, y a profundizar la integración económica global, y partidarios del *status quo* de la globalización. Su más clara expresión son las élites reunidas en el Foro Económico Mundial de Davos. Agrupan a la mayor parte del centro derecha, así como los sectores más conservadores de la socialdemocracia europea –ambas fuerzas, por ejemplo, han apoyado el TTIP en el Parlamento Europeo– y del Partido Demócrata en Estados Unidos, y han contado con el apoyo doctrinal de los organismos financieros internacionales. Desde la crisis global experimentan un marcado retroceso electoral.
- b) Los “progresistas cosmopolitas”, que incluyen a sectores de la izquierda que pretenden regular la globalización a través de reglas regionales o globales que protejan los derechos humanos, laborales y sociales y el medio ambiente –por ejemplo, a través de una concepción de “ciudadanía global”, o de la agenda global de desarrollo sostenible– con una regulación inclusiva de la inmigración, construyendo organizaciones regionales fuertes o un “nuevo multilateralismo” para la gobernanza justa de la globalización. Doctrinalmente se basan en el cosmopolitismo neokantiano y en aportes del altermundialismo. Incluye a sectores progresistas de la

socialdemocracia, a otras fuerzas de izquierda, a ONG globales, como Oxfam, y a movimientos como *Occupy Wall Street* o *Welcome Refugees*, a través de las coaliciones transnacionales organizadas en torno al Foro Social Mundial de Porto Alegre. En alza en los años 2000, tanto como movimientos sociales, como en términos de apoyo electoral, están en retroceso.

- c) Soberanistas y “desglobalizadores” de izquierda, que agrupan fuerzas anti-europeas y anti-occidentales –Syriza, en Grecia, o movimientos bolivarianos, en América Latina–, así como movimientos sociales y ambientalistas que reivindican la autogestión y las economías locales. Radicalmente contrarios a la globalización, el libre comercio y a la actuación de las multinacionales, rechazan también, por su carácter hegemónico, las normas e instituciones internacionales. En la estela de la crisis registran cierto avance en la OCDE, pero su apoyo es reducido, y retroceden en otros lugares, como América Latina.
- d) Los “nuevos patriotas”, soberanistas y nacionalistas, y en la UE, profundamente euroescépticos; contrarios a la liberalización económica y, en ocasiones, a la gran empresa y las multinacionales, tradicionalistas en materia de religión, prácticas sociales y género, recelosos de la diversidad social, nativistas, xenófobos, anti-inmigración, y en ocasiones, abiertamente islamófobos. Serían una expresión de nuevas formas de “cesarismo” surgidos de una crisis de hegemonía. En su visión del mundo y de la política exterior, cuestionan la sujeción a normas e instituciones multilaterales y a los acuerdos globales sobre desarrollo sostenible o cambio climático, y en la defensa del interés nacional, en clave geopolítica, oscilan entre el aislacionismo y la política de poder. Además de la extrema derecha de Europa y en Estados Unidos, el nacionalismo de Vladimir Putin en la Federación rusa, o de Erdogan en Turquía son representativos de esta tendencia. Como se ha señalado, se trata de las fuerzas políticas más dinámicas, en términos de agencia, y al calor de la crisis global, están claramente en ascenso.

*Al calor de la crisis, los "nuevos patriotas", soberanistas y nacionalistas, son las fuerzas políticas en claro ascenso*

En ocasiones, algunos partidos políticos se encuentran divididos entre dos de estas matrices. Sería el caso de la socialdemocracia europea, escindida entre “Davos” o el ordoliberalismo, por un lado; y el cosmopolitismo progresista, por otro, y puede alegarse que es una de las razones de su crisis; o de los demócratas en Estados Unidos, entre los partidarios de Hillary Clinton y de Bernie Sanders; o, en el caso de España, de nacionalistas de izquierda que sin embargo priman elementos de identidad, o de un Podemos sumido en un amplio debate interno respecto al proyecto Europeo.

Puede alegarse que estos procesos afectan a los países avanzados más que a los países emergentes. Pero esto pasa por alto que ya están alte-



rando significativamente el escenario global en el que los países en desarrollo y emergentes han de encontrar acomodo. Los problemas sociales que impulsan a la extrema derecha, debilitan a las élites tradicionales y suponen una crisis de legitimidad de las democracias occidentales. Y ello mina a su vez el liderazgo y la posición hegemónica que había mantenido el conjunto de la OCDE, y en particular Estados Unidos y la Unión Europea en el sostenimiento del orden internacional liberal. El fracaso de las reuniones de G7 de mayo de 2017, a causa del desacuerdo entre Estados Unidos y el resto, expresaría esa fractura y crisis hegemónica. En ese sentido, como se afirmó al inicio de este trabajo, la crisis de la globalización es una crisis de hegemonía y por lo tanto de legitimidad y de gobernanza eficaz, que se expresa tanto al interior de cada Estado como en el plano internacional. La revuelta contra ese consenso de amplios sectores de la sociedad, que se consideran perdedores de la globalización, y contra el *establishment* que la respalda, ya tiene consecuencias en las opciones de política exterior, en la política migratoria, y en las negociaciones comerciales, en la agenda del desarrollo sostenible y en otros aspectos que afectan a la gobernanza del sistema internacional. A través de cambios de gobierno, o del desplazamiento a la derecha de los existentes, se observa una clara reorientación de las políticas exteriores, de signo nacionalista, xenófobo y excluyente, menos cooperativa, con menor capacidad de afrontar los riesgos derivados de la globalización y que, además, plantea un escenario geopolítico más abierto, inestable y propenso al conflicto. El *Brexit*, unido al ascenso de la extrema derecha debilita, quizás de manera irreversible, el proyecto europeo. No está claro aún si con Trump se afirmará una oleada de proteccionismo y nacionalismo económico, o una inédita combinación de unilateralismo nacionalista y de neoliberalismo asimétrico. El anuncio de la retirada de Estados Unidos de los acuerdos sobre el clima parece indicar una combinación de ambas tendencias. Estos cambios no significan necesariamente una crisis definitiva para la globalización y la ideología globalista que la ha impulsado, pues tras más de tres décadas de integración económica y de difusión de ideas e instituciones a escala global, la transnacionalización económica está muy afianzada. Pero los cambios en la tecnología y en el ámbito productivo, unidos a sus límites sociales y políticos, parecen abrir una nueva etapa, más fragmentaria e incierta, en la que cabría ya hablar de “posglobalización”. En ese escenario, el ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo xenófobo no augura un escenario de progreso, pues debilita cualquier proyecto cosmopolita de expansión de derechos y de reconocimiento de la diversidad –como, por ejemplo, la Agenda 2030 de desarrollo sostenible y los acuerdos sobre cambio climático– y comporta una clara erosión del entramado de normas e instituciones, presentes y futuras, para la gobernanza del sistema internacional, y con ella, las opciones de inserción internacional y las estrategias de acción exterior. Como señaló Antonio Gramsci en 1930 en sus *Cuadernos de la cárcel*: “La cri-



sis 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”<sup>7</sup>.

## Referencias bibliográficas

Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2017) “Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets”. NBER Working Paper nº 23285.

Acharya, A. (2014) *The End of American World Order*. Cambridge: Polity

Appelbaum, B. (2016) “A Little-Noticed Fact About Trade: It’s No Longer Rising”. *The New York Times*, 30 de octubre.

Arenal, C. (2001) “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales. Un reto para la teoría y para la política”. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz. 2001*, Madrid: Tecnos/Universidad del País Vasco, pp. 17-85

Arenal, C. (2009) “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2008*. Bilbao: Universidad del País Vasco, pp. 181-268.

Arenal, C. (2014) *Etnocentrismo y teoría de las Relaciones Internacionales. Una visión crítica*. Madrid: Tecnos

Arntz, M., Gregory, T., y Zierahn, U. (2016) “The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries,” OECD Social, Employment and Migration Working Papers, nº 189.

Barbé, E. (2010) “Multilateralismo: adaptación a un mundo con potencias emergentes”. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXII, nº 2, pp. 21-50.

Beck, U. (1997) *¿Qué es la globalización?. Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.

Bhattacharya, A., Bürkner, H. y Bijapurkar, A. (2016) “What you need to know about globalization’s radical new phase”. *BCG Perspectives*, Boston Consulting Group, julio

Caballero, S. (2017) “El debate agencia-estructura en las Relaciones Internacionales: capacidad de agencia y limitaciones estructurales”. En Verdes-Montenegro, F. J. (Coord.) *Otras miradas y otras voces. Visiones críticas de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Eduntref (en prensa)

Cox, R. (1981) “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, nº 2, pp. 126-155.

Cox, R. (2010) “Robert Cox on World Orders, Historical Change and the Purpose of Theory in International Relations”, disponible en <http://www.theory-talks.org/2010/03/theory-talk-37.html> [acceso el 30 de abril de 2017]

Dieter, H. (2014) *The Return of Geopolitics: Trade Policy in the Era of TTIP and TPP*, Berlín: Friedrich Ebert Stiftung.

Donnan, S. (2016a) “Global Trade: Structural Shifts”. *Financial Times*, 2 de marzo.

Donnan, S. (2016b) “WTO warns on rise of protectionist measures by G20 economies”. *Financial Times*, 21 de junio.

<sup>7</sup> 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.

Eurofound (2016) *ERM annual report 2016: Globalisation slowdown? Recent evidence of offshoring and reshoring in Europe*. Luxemburgo: Unión Europea

Falk, R., y Unmußig, B. (2014) *The great revenge of the North? TTIP and the rest of the world*. Berlín: Heinrich-Böll-Stiftung.

Felbermayr, G.; Kohler, W.; Aichele, R.; Klee, G.; y Yalcin, E. (2014) *Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs- und Schwellenländer*, Munich: IFO Institut.

Fontdegloria, X. (2016) "El comercio marítimo mundial navega a un ritmo insostenible". *El País*, 21 de noviembre.

Freytag, A.; Draper, P.; y Fricke, S. (2014) *The impact of the TTIP. Vol 1: Economic effects on Transatlantic partners, third countries and the global trade order*. Berlín: Konrad Adenauer Stiftung.

Gill, S. (1995) "Globalisation, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism". *Millennium: Journal of International Studies* vol. 24, nº 3, pp. 399-423.

Gnath, K. y Schmucker, C. (2011) *The Role of Emerging Countries in the G20: Agenda-setters, Veto Player or Spectators?* Brujas: UNU-CRIS/Collège d'Europe.

González, A. (2017) "Xi advierte en Davos de que no hay vencedores en una guerra comercial". *El País*, 18 de enero.

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

Greenberg, E.; Hirt, M. y Smit, S. (2017) "The global forces inspiring a new narrative of progress". *McKinsey Quarterly*, abril.

Greven, T. (2016) "The rise of Right-Wing Populism in Europe and the United States. A comparative Perspective". *Perspective*, Friedrich Ebert Stiftung, mayo.

Hoekman, B. (ed.) (2015) *The Global Trade Slowdown. A New Normal?* VoxEU / European University Institute / CPR Press

Inglehart, R.F. y Norris, P. (2016) "Trump, Brexit and the rise of Populism. Economic Have-nots and Cultural Backlash". *Harvard Kennedy School Faculty Research Working Papers* RWP 16-026, agosto.

Juncker, J.C. (2016) *Estado de la Unión 2016: hacia una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*. Bruselas: Unión Europea, 14 de septiembre

Khanna, P. (2009) *The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century*. Nueva York: Random House.

Knafo, S. (2010) "Critical approaches and the legacy of the agent/structure debate in international relations". *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 23, nº 3, pp. 493-516.

Krugman, P. (2007) *The Conscience of a Liberal*, Nueva York: W. W. Norton

Kupchan, C. (2012) *No One's World. The West, the Rising rest, and the Coming Global Turn*. Oxford: Oxford University Press.

Lakner, C. y Milanovic, B. (2016) "Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession". *The World Bank Economic Review* vol. 30, nº 2, pp. 203-232.

Mahbubani, K. (2009) *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*. Nueva York: Public Affairs.

Manyika, J.; Bughin, J.; Lund, S.; Nottebohm, O.; Pulter, D.; Jauch, S. y Ramaswamy, S.

(2014) *Global Flows in a Digital Age: How Trade, Finance, People, and Data Connect the World Economy*. S.I.: McKinsey Global Institute, abril.

Manyika, J.; Chui, M.; Niremadi, M.; Bughin, J.; George, K.; Wilmott, P.; Dewhurst, M. (2017) *A Future that Works: Automation, Employment and Productivity*. McKinsey Global Institute, enero.

Milanovic, B. (2012) "Global Income Inequality by the Numbers: In history and Now: an Overview". Banco Mundial, *Policy Research Working Paper* nº 6259.

Milanovic, B. (2016) *Global inequality: A New approach for the Age of Globalization*. Cambridge: Harvard University Press.

Münchau, W. (2016) "The elite's Marie Antoinette momento. Right response is to focus on financial sector and inequality", *Financial Times*, 27 de noviembre.

Naím, M. (2013) *El fin del poder*. Barcelona: Debate.

OCDE (2008) *Growing Unequal? Income distribution and Poverty in OECD Countries*. París: OECD

OECD (2010) *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*. París: OCDE

OCDE (2011) *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. París: OECD

OCDE (2015) *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. París: OECD

Ocampo, J. A. y Stiglitz, J. (2012) "From the G-20 to a Global Economic Coordination Council". *Journal of Globalization and Development*, vol. 2, nº 2, pp. 1-16.

Organización Mundial de Comercio (2016a) *G20 Report on Trade Measures (Mid-October 2015 to Mid-May 2016)*. Ginebra: OMC.

Organización Mundial de Comercio (2016b) *G20 Report on Trade Measures (Mid-May to Mid-November 2016)*. Ginebra: OMC

Peña, F. (2014) "Fragmentación en las negociaciones comerciales. Los mega-acuerdos interregionales y su potencial impacto en la gobernanza global". *Carta mensual*, marzo. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar>

Pérez-Rocha, M. (2015) *TTIP. Why the world should beware*. Amsterdam: Transnational Institute.

Pew Global Research Center (2014) *Emerging and developing countries much more optimistic than rich countries about the future*. Washington, octubre.

Polanyi, K. (1991) [1944] *La gran transformación. Los orígenes económicos y sociales de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Politico (2016) "The Black Swan President", *Politico Magazine*, 12 de noviembre. Disponible en <http://www.politico.com/magazine/story/2016/11/donald-trump-president-white-house-policy-black-swan-214450>

Rodrik, D. (2011) *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch.

Saideman, S. (2017) "For political scientists, is Trump a black swan?", *OpenCanada.org*, 19 de enero. Disponible en <https://www.opencanada.org/features/political-scientists-trump-black-swan/>

Sanahuja, J.A. (2013a) "Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015", en Manuela Mesa (coord.), *El reto de la democracia en un mundo en cambio: respuestas políticas y sociales. Anuario CEIPAZ 2013-14*, Madrid, CEIPAZ, pp. 61-100.

Sanahuja, J.A. (2013b) "Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 101, abril, pp. 27-54

Sanahuja, J.A. (2015) "Los desafíos de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales", en Arenal, C. y Sanahuja, J. A. (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, pp. 157-188.

Sanahuja, J.A. (2016) "Introducción: América Latina ante un cambio de escenario: e la bonanza de las *commodities* a la crisis de la globalización". *Pensamiento Propio* nº 44, monográfico "América Latina: de la bonanza a la crisis de la globalización", pp. 13-27.

Schmiege, E. (2015) *TTIP-Opportunities and Risks for Developing Countries*. Bonn: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Seery E. y Caistor, A. (2014) *Iguales. Es hora de acabar con la desigualdad extrema*. Oxford/Madrid: Oxfam Intermón

Serbin, A. (2017) "Un triángulo escaleno? América Latina y el Caribe, China y los Estados Unidos y las narrativas del nuevo ciclo", en Serbin, A.; Martínez, L.; Ramanzini Junior, H. y Serbin Pont, A. (Coords.) *América Latina y el Caribe frente a la encrucijada actual de la globalización. Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe*, nº 13, pp. 31-58.

Studemann (2017) "Thinking the unthinkable on Germany going nuclear". *Financial Times*, 6 de febrero.

Taleb, N. N. (2010) *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. Nueva York: Penguin (2ª edición)

The Economist (2006) "The New Titans. A Survey of the World Economy", 16 de septiembre.

The Economist (2011) "A Game of Catch-Up. A Survey of the World Economy", 24 de septiembre.

The Economist (2013a) "Here, There and Everywhere. Special Report, Outsourcing and Offshoring", 19 de enero

The Economist (2013b) "The Great Deceleration", 27 de julio.

The Economist (2015) "Game of Zones", 21 de mayo.

The Economist (2016b) "Drawbridges up. The new divide in rich countries is not between left and right but between open and closed", 30 de Julio.

The Economist (2016b) "Why is world trade growth slowing", 11 de octubre.

The Economist (2017) "The retreat of the global company", 28 de enero.

UNCTAD (2017) "Global FDI flows slip in 2016. Modest recovery expected in 2017", *Global Investment Trends Monitor* nº 25, 1 de febrero

Wight, C. (2006) *Agents, Structures and International Relations. Politics as Ontology*. Cambridge: Cambridge University Press

World Economic Forum (2016) *The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. Davos: WEF.



# Guerras de frontera. Los fabricantes y vendedores de armas que se benefician de la tragedia de los refugiados en Europa<sup>1</sup>

Mark Akkerman

Investigador Transnational Institute



## Introducción

2016 ha sido el año más letal hasta la fecha para las personas refugiadas que han tratado de llegar a Europa. Los datos conocidos muestran que más de 5.000 personas han muerto tratando de cruzar el Mediterráneo, a pesar de que el número total de migrantes<sup>2</sup> que han entrado en Europa es significativamente más bajo que en 2015. Muchos refugiados se ven obligados a permanecer en las fronteras viviendo en pésimas circunstancias, o en inadecuados centros de acogida, viéndose atrapados en un limbo y enfrentándose a un futuro cada vez más incierto.

---

<sup>1</sup> En Julio de 2016, "Stop Wapenhandel y TNI" publicaron el informe "*Guerras de frontera: los fabricantes y vendedores de armas que se benefician de la tragedia de los refugiados en Europa*" (Akkerman, 2016), traducida al español por el centro Delás. Este artículo es una versión actualizada publicada en diciembre de 2016 con el título: Border Wars II: An update on the arms industry profiting from Europe's refugee tragedy.

<sup>2</sup> En este texto se utiliza indistintamente personas refugiadas y migrantes

Número de llegadas de migrantes y muertes registradas en el Mediterráneo  
(OIM, 2017)<sup>3</sup>

Año	Llegadas a Europa	Muertes registradas
2014	219.000 <sup>4</sup>	3.279
2015	1.046.599	3.777
2016	387.739	5.098
2017 (hasta el 27 de abril)	44.229	1.089

Se dice que la “crisis de refugiados”, tal y como se ha denominado en los medios de comunicación, comenzó en abril de 2015. En este mes, una oleada de refugiados tratando de cruzar el Mediterráneo, dio lugar a numerosos naufragios que se cobraron más de 1.200 vidas. El alto número de muertes de migrantes que han tratado de llegar a Europa lleva años siendo una realidad, pero solo en 2015 pasó a ser una prioridad política debido a la presencia mediática y al aumento del número de personas en una situación desesperada que trataban de entrar en Europa huyendo de la guerra civil en Siria. Desde este momento, la crisis de refugiados ha liderado la agenda política de la Unión Europea (UE), culminando con una serie de nuevas medidas que tratan de enfrentar esta cuestión.

*A pesar del número de víctimas y del sufrimiento, la respuesta de la UE se ha centrado en reforzar las medidas de seguridad fronteriza para mantener fuera a los refugiados*

A pesar del número de víctimas y del sufrimiento, la respuesta de la UE ha estado más centrada en reforzar las medidas de seguridad fronteriza para mantener fuera a los refugiados, que en el apoyo a los mismos. En septiembre la UE se reafirmó en estas políticas con *la Declaración de Bratislava* y su hoja de ruta, que definía dos de sus principales objetivos: “no permitir nunca el retorno de flujos incontrolados del año pasado, y reducir el número de inmigrantes irregulares, y asegurar el control total de nuestras fronteras exteriores para volver a Schengen.”<sup>5</sup>

En julio de 2016, el informe *Guerras de fronteras: los fabricantes y vendedores de armas que se benefician de la tragedia de los refugiados en Europa* (Akkerman, 2016) reveló como este enfoque estaba conduciendo a una rápida militarización de las fronteras europeas en la cual los comerciantes de armas son los mayores beneficiados. Este artículo examina las nuevas medidas más importantes de 2016, incluyendo la extensión de Frontex a una Agencia Europea de la Guardia

<sup>3</sup> Cifras registradas por la International Organization for Migration (IOM), disponibles en <http://migration.iom.int/europe/>

<sup>4</sup> Como estima UNHCR, 2015 en <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/8/55e06a5b6/crossings-mediterranean-sea-exceed-300000-including-200000-greece.html>

<sup>5</sup> Los fundamentos de las actuales políticas fronterizas de la UE fueron creadas con la firma del Acuerdo Schengen en junio de 1985 en la ciudad de Luxemburgo que da nombre a este acuerdo. Este implicó una apertura gradual de las fronteras interiores dentro del territorio común de los Estados participantes en este acuerdo (desde el lanzamiento del convenio complementario de Schengen de 1990 conocido como el “Área Schengen”) con robustos controles en las fronteras exteriores del área. El Tratado de Ámsterdam de 1999 incorporó las normas y los Tratados de Schengen a la ley de la Unión Europea, obligando a los Estados miembros a seguirlas.



de Fronteras y Costas (EBCG)<sup>6</sup>, así como el acuerdo migratorio con Turquía.

Juncker, presidente de la Comisión Europea, resumió el enfoque de la UE en términos orwellianos durante su discurso del “Estado de la Unión”: “También defenderemos nuestras fronteras con controles estrictos antes de finales de año, para aquellos que intenten cruzarlas. Cada vez que alguien entre en la UE o salga de ella, quedará registrado cuándo, dónde y por qué” (European Commission, 2016d). Bienvenidos a la UE –una tierra de fronteras armadas y vigilancia constante–.

### **Prioridades europeas: la venta de armas en lugar de la prevención de conflictos**

El negocio armamentístico está en auge, particularmente las ventas de armas en Oriente Medio y el Norte de África, de donde huyen la mayoría de los refugiados. Las exportaciones mundiales de armas a Oriente Medio han aumentado en un 61% en el periodo entre 2006 y 2010 y 2011 y 2015. Entre 2005 y 2014, los Estados miembros de la UE concedieron licencias de exportación de armas en Oriente Medio y el norte de África por un valor superior a 82 millones de dólares (Akkerman, 2016).

Oriente Medio y el Norte de África continúan siendo el escenario del conflicto generalizado, violencia y abusos de derechos humanos con las guerras de Siria y Yemen agravándose; los continuados conflictos en Afganistán, Iraq, Turquía y Libia; los regímenes dictatoriales en Eritrea, Egipto y Arabia Saudí, y la ocupación de los Territorios Palestinos por parte de Israel, así como del Sahara Occidental por parte de Marruecos. A pesar de ello, los Estados miembros de la UE no mostraron ningún reparo durante el 2016 en seguir alimentando esta situación explosiva mediante la exportación de armas a la región, priorizando las ventas de armamento sobre la prevención de conflictos.

Egipto, los Emiratos Árabes Unidos, Iraq, Catar, Argelia, Israel y Turquía se situaron entre los 20 mayores importadores de armas mundiales en 2015, según datos del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI). La lista estaba liderada por Arabia Saudí, que no muestra problemas en comprar armas, a pesar de sus atroces antecedentes en los crímenes de guerra perpetrados en Yemen o de su participación en la guerra de Siria como proveedor de armas. Los Estados europeos suelen afirmar que sus ventas están

<sup>6</sup> Desde el 6 de Octubre de 2016 el nombre formal de la agencia es “Frontex – Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas”. En este informe se utilizará el nombre de Frontex.

*Reino Unido ha exportado armas a Arabia Saudí por valor de 3,3 millones de libras durante el primer año de la guerra en Yemen*

guiadas por consideraciones basadas en derechos humanos, pero en 2015, Reino Unido, Francia y España fueron los mayores exportadores de armas a Arabia Saudí, después de EEUU. Bélgica fue uno de países que más armas ligeras vendió a este país en todo el mundo en 2015, alcanzando más del 60% de Valonia (que, al igual que Flandes, tiene una política independiente de exportación de armas) (Schneider, 2016).

El Parlamento Europeo hizo un llamamiento para realizar un embargo de armas a Arabia Saudí, pero resultó en vano. Ni el Consejo Europeo, ni los Estados miembros individualmente quieren acabar con este negocio tan lucrativo, ni poner en peligro sus buenas relaciones con el régimen dictatorial de un país rico en petróleo. Algunos Estados, como los Países Bajos han adoptado una política de exportación más restringida, pero generalmente los Estados miembros de la UE han continuado su envío de grandes cantidades de armas.<sup>7</sup> En Italia y el Reino Unido, los grupos contra el comercio de armas han tratado de parar las exportaciones de armas a Arabia Saudí mediante procedimientos judiciales (de Vries, 2016).

La Campaña contra el Comercio de Armas ha revelado como el Reino Unido ha exportado armas a Arabia Saudí por valor de 3,3 mil millones de libras durante el primer año de la guerra de Yemen (periodo comprendido entre abril de 2015 y marzo de 2016). Esto incluye bombas inteligentes, componentes para aviones de combate, vehículos armados, y equipo de comunicaciones (Merrill, 2016).

En el medio de un acalorado debate público, una tensa situación parlamentaria, y críticas constantes de las organizaciones de derechos humanos, y el desafío legal planteado por la Campaña, el gobierno británico se comprometió a continuar la venta de armas a Arabia Saudí (UK Government, 2016). Según Andrew Smith, portavoz de la Campaña: “la débil y vergonzosa respuesta del Gobierno deja claro que los beneficios de las empresas de armamento son una prioridad que está por encima de los derechos humanos y de las vidas de la población de Yemen” (Wintour, 2014). BAE Systems, el mayor productor de armas de Europa, es el mayor beneficiario.

Incluso cuando los embargos de armas se han aplicado, las ventas de armas a Oriente Medio no se han detenido. En agosto de 2013 los países de la UE acordaron “suspender los permisos de exportación a Egipto de cualquier equipamiento que pudiera ser utilizado para la represión interna” a raíz de los asesinatos de cientos de manifestantes (Council of the European Union, 2013). Sin embargo, un informe de

<sup>7</sup> Sin embargo, Los Países Bajos permitieron el tránsito de armas a Arabia Saudí a través de su territorio, incluyendo vehículos armados canadienses (un acuerdo que, aun recibiendo grandes críticas, el nuevo gobierno canadiense permitió que continuase) y grandes cantidades de munición checa, recientemente en enero de 2016.

Amnistía Internacional publicado en mayo muestra que desde entonces “14 de los 28 Estados miembros se han mantenido como los principales proveedores de armas y equipamiento policial” (Amnesty International, 2016a).

### **La respuesta de la UE a la tragedia de los refugiados**

El comisario europeo Timmermans, en su discurso en el Foro sobre los Derechos Fundamentales de Viena, el 21 de junio de 2016, dijo: “Sé que algunos temen que estemos sacrificando los derechos humanos de los inmigrantes en el altar de una administración eficiente de las fronteras. Déjenme asegurar que este no es el caso”. El considera las medidas de seguridad fronteriza adoptadas por la UE, como medidas dirigidas a “evitar la pérdida de vidas”.

Sin embargo, las pruebas van en otra dirección. El único objetivo constante de las políticas fronterizas de la UE es reducir el número de refugiados que llegan a Europa. Esto ha implicado a una gran red de medidas y prácticas, muchas de las cuales muestran poco o ningún respeto por las vidas y los derechos de las personas refugiadas. Tampoco existe ninguna prueba de que dificultar las condiciones de acceso a Europa salve vidas, ya que esto no disuade a las personas refugiadas de realizar su viaje. En cambio, si les ha obligado a tomar rutas aún más peligrosas, lo que explica el aumento del número de muertes en el 2016 con respecto al 2015.

### **Ejércitos, vallas, y milicias de extrema derecha en las fronteras**

Austria, Bulgaria, Croacia, Republica Checa, Hungría, Macedonia, los Países Bajos, y Eslovenia han enviado personal militar para asistir en la vigilancia de las fronteras en la segunda mitad del año 2015 y/o en la primera mitad del año 2016. Muchos países de la UE han fortificado sus fronteras con vallas de seguridad (Akkerman, 2016).

Durante 2016, cada vez más países han empezado a desplegar Fuerzas Armadas y/o a erigir vallas de seguridad en sus fronteras. Estos proyectos han ido acompañados de alarmantes informes sobre violencia contra las personas refugiadas, sobre el creciente uso de empresas de seguridad privadas e incluso la colaboración con grupos de extrema derecha.

*Con el  
incremento de la  
seguridad  
fronteriza, la  
violencia contra  
las personas  
refugiadas está  
en alza*

En julio de 2016, Serbia anunció el comienzo de patrullas fronterizas conjuntas del ejército y la policía. “Serbia no quiere convertirse en un centro colectivo para inmigrantes” dijo el primer ministro serbio Vucic (*Reuters*, 2016).

Eslovenia y la Agencia Europea de Seguridad Fronteriza y Frontex, han considerado abiertamente el uso de empresas privadas de seguridad para la asistencia en seguridad fronteriza. En Calais esto ya es una realidad, con las firmas de seguridad Eamos Cork Solutions y Biro Sécurité contratadas para proporcionar guardias y equipo por el gobierno británico y el alcalde de Calais respectivamente.<sup>8</sup> Como toda participación de empresas privadas en labores militares y policiales, esto plantea nuevos problemas relativos al entrenamiento, la rendición de cuentas, y el control público y parlamentario.

En Bulgaria, las milicias y grupos de extrema derecha conocidos como “cazadores de inmigrantes”, donde participan muchos ex soldados, han comenzado a patrullar las fronteras por su cuenta, en ocasiones unidos por ya conocidos fascistas de otros países europeos. A veces estos grupos visten uniformes y portan armas, y tratan de expulsar a la fuerza a los refugiados, o les capturan y entregan a la policía (Cheresheva, 2016). Otro grupo ha anunciado abiertamente entrenamientos militares y está trabajando de manera conjunta con “patriotas” serbios en patrullar las fronteras.<sup>9</sup>

Mientras tanto el gobierno búlgaro anunció en 2016 la expansión de la ya existente valla en la frontera con Turquía, con un coste de 33,7 millones de euros (Tanev, 2016). No es el único país de la UE ni colindante con esta que ha erigido vallas de seguridad en las fronteras. Austria, Croacia, Estonia, Hungría, Macedonia, Eslovaquia, Eslovenia, Turquía y Ucrania han hecho lo mismo. También hay vallas en Calais, en la estación de tren fronteriza de Kastrup entre Dinamarca y Suecia, y alrededor de los enclaves españoles de Ceuta y Melilla en Marruecos. En la mayoría de los casos, la existencia de una valla implica una vigilancia de alta tecnología con su correspondiente precio.

Con el incremento de la seguridad fronteriza, la violencia contra las personas refugiadas está en alza, tal y como muestran diversos informes, en los que señalan a la policía francesa de Calais y los guardias fronterizos de Marruecos, España, Bulgaria, Grecia, Hungría, Macedonia, como los principales responsables de esta violencia. En noviembre de 2016, los informes de prensa respaldados por fotografías de numerosas lesiones corporales mostraron como la policía fronteriza de Hungría utilizaba perros, esprays de pimienta, *tasers*, y

<sup>8</sup> <https://calaisresearch.noblogs.org/contractors/>

<sup>9</sup> <https://www.bnoshipka.org/en/index.php?special=novini>

porras para tratar de mantener a las personas refugiadas en Serbia (No Border Serbia, 2016; Fagge, 2016). Historias similares de brutalidad y abusos policiales fueron recogidas en la frontera de Bulgaria y Turquía. El presidente Kanev del Comité Helsinki búlgaro dijo: “Hemos documentado numerosas denuncias de devoluciones – docenas por mes-. Y casi todos aquellos que son devueltos a Turquía informan de alguna forma de violencia o trato degradante” (Campbell, 2016b).

### **Armas en el mar: Operaciones de Frontex**

La Agencia de Seguridad Fronteriza de la UE Frontex organiza numerosas operaciones navales para frenar a los inmigrantes. La operación en el mar Egeo tiene el apoyo de una misión naval de la OTAN. En paralelo, la UE tiene la “operación militar Sophia” delante de las costas Libias, de nuevo con el objetivo de evitar que los refugiados crucen el Mediterráneo. Esta operación, que ha sido criticada por las organizaciones de derechos humanos así como por expertos militares, ha marcado la primera reacción abierta de la UE contra las personas refugiadas. En general, estas operaciones les obligan a encontrar y utilizar rutas más peligrosas para llegar a Europa (Akkerman, 2016a).

Durante 2016, Frontex ha continuado, y en ocasiones ha intensificado sus misiones militares en el Mediterráneo para apoyar el control fronterizo de los Estados miembros: Tritón (Grecia), Poseidón (Italia), Hera, Indalo y Minerva (España). En total, 31 barcos, seis aviones, y cuatro helicópteros, así como más de 1300 funcionarios de Frontex fueron desplegados para estas cinco operaciones. En 2015, estos recursos y activos para Tritón y Poseidón fueron triplicados como repuesta a la emergente tragedia de los refugiados (European Commission, 2016f).

El periódico *The Intercept* obtuvo informes de incidentes sin censurar de los años 2014 y 2015 pertenecientes a Frontex, que indicaban que la policía griega y las fuerzas europeas utilizaban armas de fuego para detener los barcos cargados de refugiados, hiriendo o incluso matándolos. El periódico concluyó que “cada caso en el que se utilizaban armas de fuego –incluso si resultaba que alguien quedaba herido–era descrito como parte de las normas estándar del compromiso de detener los barcos en el mar”. Estos hechos muestran una política permanente de uso de armas de fuego para detener barcos o vehículos. Uno de los informes de incidentes describe como el tiroteo al motor de un barco, dio como resultado que un refugiado sirio recibiese un disparo en la cabeza. Este causó graves daños cerebrales, que le impidieron hablar y moverse. Después de más de un año, cayó en un coma y murió (Campbell, 2016a).



*La política de devoluciones supone una clara violación del derecho internacional*

En 2015, la UE empezó una misión naval en la costa de Libia: la Operación Sophia (también conocida como EUNAVFOR Med) con el objetivo de emprender “esfuerzos sistemáticos para identificar, capturar y deshacerse de los barcos, así como otros medios hábiles utilizados o que se sospecha están siendo usados por los traficantes o contrabandistas de migrantes”. En julio de 2015, la primera fase de EUNAVFOR MED de vigilancia y evaluación estaba completamente operativa, con cuatro barcos, dos aviones y tres helicópteros, proporcionados por Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo y el Reino Unido. La operación avanzó a su segunda fase en octubre de 2015 “de búsqueda y, si fuera necesario, desviación de barcos sospechosos” (European External Action Service, 2015).

En junio de 2016, el Consejo de la UE extendió el mandato de esta misión durante un año, añadiendo dos nuevas tareas de apoyo: el entrenamiento de los guardacostas y la Marina Libia, y la contribución a la implementación del embargo de armas contra Libia dictado por Naciones Unidas (Council of the European Union 2016a). El entrenamiento actual, con unos 100 participantes (de un total esperado de 1000) empezó en octubre, apoyado por las contribuciones voluntarias tanto financieras como personales y de equipo de Estados miembros de la UE (European External Action Service, 2016a; Scherer, 2016).

El presupuesto del año adicional estaba establecido en 6.7 millones de euros, siendo el presupuesto del primer año de 11,82 millones de euros. En agosto, la operación Sophia informó que 87 presuntos contrabandistas y traficantes habían sido arrestados, y que más de 255 barcos habían sido “neutralizados” (Council of the European Union, 2016c). En noviembre, la operación se había expandido a diez barcos (de Bélgica, Francia, Alemania, Italia, los Países Bajos, España y Reino Unido), cinco helicópteros (de Bélgica, Italia, España, y Reino Unido) y tres activos aéreos (de Francia, Luxemburgo, y España) (European External Action Service, 2016).

Las Organizaciones de Derechos Humanos y apoyo a las personas refugiadas se han opuesto a la operación Sophia desde un principio, señalando que una operación militar no es la respuesta correcta. El entrenamiento de los guardacostas libios fue motivo de más críticas. Judith Sunderland (2016), directora adjunta de la división para Europa y Asia Central de Human Rights Watch denunció la agenda oculta de la UE para llevar a los guardacostas libios a detener a las personas refugiadas antes de que abandonasen las aguas libias, diciendo que esto se trataba de un intento deliberado para eludir las obligaciones de la UE según la Ley Internacional de no devolución (es decir, de no devolver a los refugiados a aquellos lugares donde sus vidas y libertades están amenazadas). La organización Human Rights Watch ha

señalado como los refugiados detenidos por la guardia costera libia terminan en “centros de detención, sucios y superpoblados donde los abusos, el trabajo forzoso, y la violencia sexual se producen a diario”. Justo antes del comienzo de los entrenamientos, el grupo humanitario Sea-Watch informó de un ataque a un barco de inmigrantes por parte de un barco con los distintivos de la guardia costera libia, este ataque acabó con la muerte de cuatro inmigrantes ahogados (Scherer, 2016).

## **Asistencia de la OTAN**

Durante 2016, la OTAN aumentó su papel como apoyo en la seguridad fronteriza de la UE. En febrero, los barcos de la OTAN que ya estaban activos en la región comenzaron a apoyar en la seguridad fronteriza de las aguas internacionales del mar Egeo, uniendo fuerzas con Frontex y las guardias costeras de Grecia y Turquía. Los refugiados recogidos en el mar serían devueltos a Turquía, según el Secretario General de la OTAN, Stoltenberg. Las Organizaciones de Derechos Humanos criticaron esta política de devoluciones, que supone una clara violación del derecho internacional que otorga a los refugiados el derecho a que sus solicitudes de asilo sean evaluadas en un estado miembro de la UE.

En marzo, cinco barcos de patrulla de la OTAN ampliaron su misión a las aguas griegas y turcas. Mientras el gobierno turco manifestó que la misión era exitosa y que podría llegar a su fin en diciembre, la OTAN decidió prolongarla en 2017 (Kathimerini, 2016). Según Stoltenberg, en una conferencia de prensa en octubre: “hemos visto una reducción sustancial en las cifras de cruces ilegales y hemos sido capaces de cortar las líneas de las redes criminales que organizan los cruces ilegales. Y una de las razones por las que hemos sido capaces de hacer esto, es que muchos de los primeros avistamientos han sido realizados por los barcos de la OTAN, en parte porque estos son capaces de operar tanto en aguas turcas como en aguas griegas y también pienso que es importante entender que la presencia de la OTAN en el Mar Egeo añade valor, porque es una plataforma para mejorar la cooperación entre Grecia y una Turquía aliada con la OTAN que no es miembro de la UE, y una mejor cooperación entre Turquía y la Unión Europea”.

En la misma conferencia de prensa, Stoltenberg anunció que los barcos de la OTAN comenzarían su asistencia a la operación Sophia: “En dos semanas, los barcos y aviones de la OTAN estarán en el Mediterráneo Central, listos para asistir a la operación Sophia de la UE con una conciencia de la situación y para proveer apoyo logístico. Este

es otro ejemplo de la UE y la OTAN trabajando mano a mano para mejorar la seguridad europea” (OTAN, 2016).

Este aumento del papel de la OTAN –una Alianza Militar sin mandato humanitario– es un ejemplo de la militarización de la política fronteriza europea. Además plantea preguntas acerca de la rendición de cuentas, ya que la OTAN se sitúa fuera del control parlamentario de la UE y los mecanismos de denuncia.

### **El lanzamiento de una Agencia de Fronteras y una Guardia Costera Europea**

En la segunda mitad del 2015, la Comisión Europea presentó una propuesta para una Agencia de Fronteras y Guardia Costera, sustituyendo a Frontex. La renovada agencia tendría más medios y más poderes que Frontex. La idea de una guardia fronteriza europea “real” ha sido impulsada durante años por los sectores militares, la industria de seguridad, y los políticos de extrema derecha.

Tras un inusualmente rápido proceso, el Parlamento Europeo acordó transformar Frontex en una Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas, después de realizar algunos pequeños cambios, en julio de 2015. Esto fue seguido por la aprobación final del Consejo de la UE a mediados de septiembre. La Guardia Europea de Fronteras y Costas fue presentada oficialmente el 6 de Octubre. Croacia organizó el primer ejercicio cinco días después.<sup>10</sup>

La nueva Agencia fundamentalmente integra Frontex y las Guardias Costeras y Fronterizas de los Estados miembros de la UE. Los cambios más importantes de su mandato, en comparación con Frontex son:

- Su función de supervisión en la evaluación de las capacidades de seguridad fronteriza de los Estados miembros, lo que puede llevar a decisiones vinculantes tomadas por su órgano de dirección (que incluye representantes de la Comisión Europea y los Estados miembros) para tomar medidas para fortalecer estas;
- La posibilidad de intervenciones directas en un Estado miembro, incluso sin su consentimiento por decisión del Consejo de la UE;
- La agrupación obligatoria de guardias fronterizos, basada en un grupo de reserva rápida de 1500 personas, para la cual los Estados miembros tienen que ceder personal;

---

<sup>10</sup> Frontex, Split organiza el primer ejercicio de la guarda costera europea, 11 de octubre de 2016.



- La creación de un equipo técnico propio, mediante la compra de equipos propios o en copropiedad con un Estado miembro.
- El aumento de la cooperación con terceros países, incluyendo operaciones conjuntas (en el territorio de terceros países) y la implantación de agentes de enlace (Regulation EU 2016/1624).

ACNUR y muchas ONG, incluyendo la Comisión Internacional de Juristas, el Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados y Amnistía Internacional fueron críticas con la regulación propuesta, que presentaba una falta de garantías en lo relativo a los derechos humanos de los inmigrantes y personas refugiadas, así como de un mecanismo independiente de denuncia (Gatto y Carmona, 2016). La Campaña por los Derechos de los Inmigrantes “Frontexit” redactó una fuerte condena a la nueva Agencia: “Durante más de diez años, mediante el refuerzo de su aparato de seguridad cuasi-militar, la UE se ha mostrado incapaz para abordar las necesidades de recepción y protección internacional, poniendo en peligro por ello las vidas de migrantes y refugiados, sin considerar las normas legales y los valores que pretende defender. Este nuevo mandato es una potente señal política, que es también emblemática de una obsesión por la seguridad, que se basa en el rechazo de los extranjeros y en prejuicios racistas” (Frontexit, 2016).

El Parlamento Europeo negoció algunos cambios en la propuesta original, reforzando en cierta medida la atención por los derechos de las personas refugiadas, pero la dirección general de la propuesta se mantuvo en la misma línea. Con el inmenso apoyo de los partidos ALDE/ADLE, EPP y S&D en el Parlamento la propuesta fue aprobada con una 68% de los votos a favor, un 25% en contra y un 7% de abstenciones<sup>11</sup>. Los europarlamentarios de los verdes y el GUE/NGL se opusieron firmemente a la creación de la nueva Agencia Europea de Guardia de Fronteras y Costas. “Este es el peor aspecto de la cooperación de la UE: en nuestras fronteras comunes, estamos bloqueando las rutas para aquellos que tratan de llegar como refugiados, fallando en acogerles y en mostrar solidaridad con las personas que huyen de la guerra y los conflictos. Los derechos humanos y la protección de las personas refugiadas están fuera de este Plan” (Rueda de prensa de los Greens, 6 de julio 2016)

El presupuesto de la renovada Agencia está creciendo rápidamente. En 2016, fue de 238,7 millones de euros, lo que supone un aumento del 67,4% con respecto al presupuesto de 2015, de 142,6 millones de euros. Más de 100 de estos millones se emplean en las operaciones militares marítimas como Tritón (Italia) y Poseidón (Grecia) (Frontex,

<sup>11</sup> Consultar: <http://www.votewatch.eu/en/term8-european-border-and-coast-guard-draft-legislative-resolution-votelegislative-resolution-ordinary-le.html>

*Las bases del acuerdo con Turquía se fundamentan en que aumente su seguridad fronteriza, acoja a los refugiados sirios y readmita a los que entraron en Grecia*

2016b). El presupuesto de 2017 será de 281 millones de euros, previéndose un crecimiento estimado de hasta 322 millones de euros para 2020 (European Commission, 2016g). Un aumento de un 34,9% en cinco años y un asombroso incremento de 50 veces del presupuesto de 6,3 millones con el que Frontex comenzó a actuar en 2005. Se espera que se duplique el número de personas, pasando de las 417 en 2016 a las 1000 en 2020.

La nueva Agencia celebró su primer encuentro de la Guardia de Fronteras y Costas en Varsovia desde el 8 al 10 de noviembre de 2016. Estuvieron presentes, además de los Estados miembros de la UE, representantes de ocho países incluyendo Libia y Marruecos (Frontex, 2016b). Uno de los objetivos de este Encuentro era “mantener a los Estados miembros de la UE, los países asociados de Schengen, y otros socios informados de los avances tecnológicos en el campo del control marítimo de fronteras”. Para esto se contó con invitados de la industria de armamento, que exhibieron drones y tecnologías de aerostatos (globos, aeronaves (zeppelines) en una feria durante el Encuentro (Frontex, 2016a). Es significativo y preocupante que una de las primeras acciones de esta nueva Agencia fuera abrir sus puertas y sus arcas a la industria de armamento.

El 30 de noviembre la Guardia Europea de Fronteras y Costas anunció que en 2017 comenzaría a desplegar tres barcos de patrulla costera (OPVs) desde Finlandia, Rumanía y Francia, que contarán con tripulaciones de distintos países europeos por primera vez (Frontex, 2016c).

### **Acuerdo con Turquía**

El acuerdo migratorio entre la UE y Turquía se cerró en noviembre de 2015, y fue actualizado en marzo de 2016. Las bases de este acuerdo se fundamentan en que Turquía aumente su seguridad fronteriza, acoja a los refugiados sirios, y readmita a los refugiados que entraron en la UE (Grecia) desde Turquía. A cambio la UE ha dado a Turquía seis mil millones de euros, prometiéndola que reasentará a los refugiados sirios de Turquía y que acelerará el proceso de liberalización de visados para la población turca. El acuerdo fue seguido de medidas severas contra los refugiados en Turquía, incluyendo un fuerte incremento de las detenciones ilegales y las deportaciones a Turquía y desde Turquía. Human Rights Watch lo denominó un “new low”, que “pone en juego el principio internacional de protección a aquellos que huyen de la guerra y la persecución (Ackerman, 2016a).

Inicialmente los funcionarios europeos, incluyendo el comisario Timmermans, fueron muy críticos con las medidas de Turquía. Estos

insistían en que este país debía hacer más para reducir el número de refugiados que entraban en Europa. Con el aumento de las patrullas en el Mar Egeo esta cifra cayó rápidamente, pero resultando en que muchos refugiados tomarán otras rutas migratorias (Baczynska, 2016). Esta es una de las causas que explican el aumento de la cifra de muertes de refugiados en 2016 en comparación con la cifra de 2015. El representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados dijo: “Las causas de este aumento son múltiples: aproximadamente la mitad de aquellos que han cruzado el Mediterráneo este año lo han hecho viajando desde el Norte de África hasta Italia –una ruta conocida por ser más peligrosa–” (UNHCR, 2016).

Parte del Acuerdo engloba la ayuda financiera de la UE para asistir a la Guardia Costera turca en prevenir y contrarrestar los flujos de migración irregular (European Commission, COM 2016 634). En 2016, Turquía abrió numerosas licitaciones para reforzar sus capacidades en seguridad fronteriza, ofreciendo una beneficiosa oportunidad para la industria de armamento.

Desde que el Acuerdo entró en vigor, Turquía ha aumentado de manera drástica la seguridad en sus fronteras con Siria. En septiembre, el gobierno turco anunció que una valla en la frontera con Siria estaría terminada en cinco meses. Antes de que se realizase este anuncio, ya habían sido construidos 200 kilómetros de valla en 2014. El promotor estatal de viviendas TOKI construiría el resto, con un coste aproximado de 560 millones de euros (Coskun, 2016).

La extensión de la valla no va solo dirigida a los refugiados, el desbordamiento de la guerra de Siria es una amenaza concreta para Turquía. Sin embargo suponen un serio agravamiento de la situación de las personas refugiadas. A pesar del compromiso del gobierno turco de cumplir sus obligaciones internacionales y acogerles, existen numerosos informes que recogen la violencia ejercida contra ellos en las fronteras, entre los que se documentan palizas y hasta tiroteos. Otros refugiados han sido devueltos en autobuses al otro lado de la frontera en Siria (Human Rights Watch, 2016).

El todavía nebuloso intento de golpe de estado en julio de 2016, y sus secuelas en forma de una creciente represión combinada con operaciones militares contra la población kurda, no han contribuido a que Turquía sea un país más estable, donde los refugiados puedan vivir en unas condiciones de protección y seguridad. Algunos informes muestran que hay refugiados, incluyendo niños, trabajando ilegalmente en condiciones de explotación. Algunos se encuentran, por ejemplo, en las cadenas de producción de marcas de ropa occidentales; esto es sintomático de las condiciones en las que viven muchos refugiados que se encuentran en Turquía (Johannisson, 2016; BBC News, 2016).

## Externalización de las fronteras

La política de largo plazo de la UE está tratando de detener a los refugiados antes de que lleguen a las fronteras europeas. Para ello, la UE trabaja conjuntamente con terceros países, especialmente en África, Oriente Medio y Europa del Este, dejando que sean estos quienes jueguen el papel de guardias fronterizos. Esta política externaliza las fronteras de la UE, llevándolas desde la misma a sus países vecinos.

Como predijeron muchos expertos, una de las consecuencias del acuerdo con Turquía, así como del intento de cerrar la ruta migratoria de los Balcanes ha sido el cambio que se ha producido en las rutas migratorias. Muchos refugiados han tratado de cruzar el Mediterráneo desde Egipto y Libia, enfrentándose a un viaje más peligroso que tiene como resultado un número más alto de muertes.

Las terribles consecuencias que han tenido estas políticas, no han servido ni como aprendizaje, ni como un incentivo para cambiar su curso de las cosas para la UE, que ha elegido externalizar sus fronteras en un intento de sellar las nuevas rutas que están utilizando las personas refugiadas. El resultado será de nuevo un cambio en las rutas migratorias, que llevará a los refugiados a elegir rutas aún más peligrosas.

*La Unión Europea ha elegido externalizar sus fronteras en un intento de sellar las nuevas rutas que están utilizando las personas refugiadas*

Tras el acuerdo de Valletta entre la UE y los países africanos en noviembre de 2015, la Comisión Europea anunció en junio de 2016 el lanzamiento de un nuevo marco de trabajo común sobre migración. Este planea cerrar pactos con Jordania y Líbano, pactar con Níger, Nigeria, Senegal, Etiopía y Mali (los cinco “países prioritarios”), así como la cooperación con Túnez y una prestación de apoyo a la seguridad fronteriza a Libia (European Commission COM 2016 385). La larga lista de los 16 países prioritarios incluye a Somalia, Eritrea, y Sudán, países con conflictos armados y en los que se producen serias violaciones de derechos humanos. Diez de estos países se encuentran entre los llamados “estados frágiles” según el índice elaborado por Fund of Peace, a partir de factores como la pobreza, la falta de garantías del cumplimiento de los derechos humanos, y la corrupción, entre otros, que ponen en peligro la estabilidad del Estado.<sup>12</sup>

La UE también ha empezado a intensificar su cooperación en seguridad fronteriza con Ucrania, Moldavia, Georgia, y Armenia (EUBAM, 2016b; EU Neighbourhood Info Centre, 2016a, 2016b). Esto ha incluido una donación de vehículos a la policía fronteriza moldava (EUBAM, 2016a). En agosto, el Consejo de la UE extendió el mandato de la misión de asistencia y gestión de fronteras a Libia, a pesar de las críticas recibidas por el entrenamiento de fuerzas paramilitares, inclu-

<sup>12</sup> Consultar: <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2016>

yendo la Guardia de Fronteras Libia, y su Guardia Costera Naval, que en ambos casos dependen del Ministerio de Defensa (Rettman, 2013). Se ha aprobado un presupuesto de 17 millones de euros para la misión, que a la luz de la situación de la seguridad en Libia, se ha extendido a Túnez (Council of the European Union, 2016b).

Además de la UE, Estados miembros han trabajado individualmente para promover la externalización de las fronteras. En 2016 Alemania firmó Acuerdos de Cooperación en materia de seguridad con Egipto y Túnez, por ejemplo, estos incluían ámbitos de seguridad de fronteras (AL Deafaiya, 2016). Estos acuerdos incluyen el intercambio de experiencias, inteligencia, y entrenamiento, y en el caso de Túnez, donaciones de grandes cantidades de equipos militares (Friederichs y Lobenstein, 2016).

### **Financiación de la ayuda emergencia**

La importancia que la UE asigna al control de sus fronteras exteriores se refleja en su financiación para las medidas de seguridad fronteriza tanto por parte de los Estados miembros como por terceros países. Utilizando diversos instrumentos de financiación, miles de millones de euros se destinan para la compra de equipamiento, servicios y entrenamiento (Akkerman, 2016)

El *think tank* británico, Overseas Development Institute (ODI) realizó una estimación conservadora del monto comprometido para reducir los flujos migratorios hacia Europa desde el 2014 a 2016, alcanzando un mínimo de 1.700 millones de euros, añadiendo que esto “presenta una imagen parcial de los verdaderos costes”. Además “en un intento de disuadir a los refugiados de emprender sus viajes”, “desde diciembre de 2014 se han gastado 15.300 millones de euros” en terceros países. De nuevo “esto es una estimación conservadora” (ODI, 2016).

Desde que comenzó la crisis de los refugiados, el gasto de la UE en seguridad fronteriza tanto en sus fronteras exteriores como interiores ha aumentado. El creciente presupuesto de Frontex ya ha sido mencionado. Además, su instrumento regular de financiación, el Fondo de Seguridad Interna (ISF-Borders), que cubre todos los países del área Schengen, ha sido complementado con numerosas fondos “de ayuda de emergencia”. En 2015, casi 12,8 millones de euros fueron concedidos a Grecia, Croacia, y Francia para reforzar su seguridad en las fronteras.

*El mercado de seguridad fronteriza europea está dominado por las grandes firmas de armamento*

El presupuesto para el ISF en 2016 aumentó de 116,4 millones en octubre de 2015 a un total de 647,5 millones. El presupuesto para la ayuda de emergencia estaba fijado en 56 millones.<sup>13</sup> En marzo, la Comisión Europea aumentó este presupuesto con otros 82 millones. (European Commission, 2016a). Grecia fue de nuevo uno de los beneficiarios, recibiendo 13 millones para, entre otras cosas, el apoyo operacional de la policía helénica en las fronteras exteriores, además recibió 5,2 millones para el apoyo en los puntos de entrada (European Commission, 2016b; Harris, 2016). La guardia costera italiana recibió 2,2 millones, aparte de otras cosas, para financiar los costes del personal naval y los centros de coordinación de operaciones (European Commission, 2016c).

En septiembre, la Comisión otorgó una suma de 108 millones a Bulgaria para apoyar la gestión y el control de las fronteras y la migración (European Commission, 2016e). Alrededor del 80% de esta cantidad será utilizada para la vigilancia de fronteras, los guardias fronterizos y equipamiento. Aunque un representante de la Cruz Roja en Sophia describió la situación en los superpoblados centros de acogida de refugiados como “realmente crítica”, solo el 20% de estos fondos irán dirigidos a mejorar y reformar estos centros (Nielsen, 2016).

Además de la inyección financiera que ha recibido la seguridad fronteriza búlgara, Frontex ha desplegado desde octubre 200 guardias fronterizos y 50 vehículos extra en las fronteras exteriores de Bulgaria, que se suman a los 173 funcionarios de Frontex ya activos en esta zona.

### **Beneficiarios**

El mercado de la seguridad fronteriza europea está dominado por las grandes firmas de armamento, que han creado o expandido divisiones de seguridad, así como un pequeño número de pequeñas empresas de seguridad especializada. Entre los grandes ganadores encontramos nombres de compañías como Airbus, Leonardo-Finmeccanica, Thels y Safran, así como el gigante tecnológico Indra. Airbus es además el ganador número uno de la financiación de los contratos de investigación en seguridad (Akkerman, 2016).

La empresa consultora Visiongain estima que el valor del mercado de la seguridad fronteriza en 2016 es de 16.700 millones, superando los 15.000 millones de 2015 (Visiongain, 2016). Market Research Future (2016) predice que este mercado crecerá un 8% anualmente hasta el

<sup>13</sup> Directorate-General for Internal Policies of the Union Policy, Department D: Budgetary Affairs, *Overview of the use of EU funds for migration policy*, European Parliament, 17 February 2016

año 2021. Las grandes empresas de armamento europeas continúan siendo las mayores beneficiadas.<sup>14</sup>

#### Los mayores empresas de seguridad beneficiarias: ingresos y beneficios

Empresa	País	Beneficios	Ventas
Airbus	Transeuropea	4.900 millones	64.000 millones
Indra	España	50 millones	2.900 millones
Leonardo-Finmeccanica	Italia	880 millones	13.000 millones
Safran	Francia	1.480 millones	17.400 millones
Thales	Francia	1.220 millones	14.100 millones

Fuente: Informes anuales de 2015 en el nombre de las compañías.

Airbus, por ejemplo, entregó dos helicópteros H215 para cargas pesadas a la Guardia Fronteriza Finlandesa en 2016, además el personal finlandés recibió entrenamiento en la sede central de Airbus en Marignane (Francia)(Tomkins, 2016). La compañía se beneficia además de la externalización de fronteras. Por ejemplo, las donaciones del gobierno alemán a Túnez de un conjunto de equipos de Airbus para el control de fronteras, incluyendo sistemas de radar, visión nocturna, y cámaras de imagen térmica (Friederichs y Lobenstein, 2016). Al identificar la vigilancia fronteriza en el Mediterráneo como uno de los vectores principales, Fernando Ciria (Director de Marketing, de transporte táctico e ISR, la división aeroespacial y de defensa de Airbus) declaró ante los periodistas que África es un mercado muy prometedor para la compañía, con numerosos pedidos previstos para los próximos años (Martin, 2016). La firma tiene previsto presentar una nueva versión del sistema de vigilancia terrestre para las misiones de control de fronteras de su ampliamente vendido avión de transporte C-295 (Kington, 2016).

En 2015, Airbus planificó vender varias unidades de su negocio para reenfocarse principalmente en el trabajo militar y aeroespacial. Eso encaja en una tendencia común de la industria militar. La razón principal que explica esto, es el crecimiento continuo de los presupuestos globales de Defensa y el hecho de que otras unidades de negocio de Airbus, como la seguridad fronteriza, han crecido lo suficiente para ser empresas en sí mismas.

<sup>14</sup> Para una visión general de los principales beneficiarios con sus ventas de seguridad fronteriza en años recientes, ver Akkerman, 2016a.

Sin embargo, Airbus a principios de 2016 se replegó en su estrategia de vender su unidad de seguridad fronteriza, esto forma parte de un acuerdo mayor, debido principalmente a los retrasos en la finalización de un lucrativo acuerdo de seguridad fronteriza con Arabia Saudí (Friese, 2016). En cambio, Airbus decidió formar una nueva compañía, “Airbus Electronics and Border Security”, que vendió el 74,9% de sus acciones a la empresa de inversión americana KKR. En 2017 la compañía será rebautizada como Hensoldt y se separará del grupo Airbus, aunque estos continúen siendo propietarios de las acciones restantes (Hoffmann, 2016). Esto no significa que Airbus vaya a abandonar por completo el mercado de la seguridad fronteriza, seguirá, por ejemplo, vendiendo helicópteros para el control fronterizo.

La firma italiana Finmeccanica, azotada por acusaciones de corrupción fue rebautizada Leonardo durante el 2016. Suministró dos helicópteros AW139 para vigilancia fronteriza a Croacia. El coste total supera los 30 millones, y fue cubierto por los fondos de la “Schengen Facility” de la UE (EBL News, 2016). La guardia costera italiana encargó en agosto dos helicópteros AW139 para sumarlos a los diez que ya tiene operativos (Leonardo-Finmeccanica, 2016b).

En el encuentro de la OTAN celebrado en Varsovia durante el mes de julio de 2016, el sistema de vigilancia terrestre de la OTAN (AGS) fue expuesto por primera vez. Este sistema puede utilizarse para la asistencia en el control fronterizo, además de para otras funciones. Aunque el productor de armamento estadounidense Northrop Grumman es el contratista principal del AGS, Leonardo ha contribuido con “la estación terrestre del centro de control operacional, dos estaciones terrestres móviles, y tecnología de comunicaciones para la transmisión de datos e imágenes entre el avión de control remoto y la sección de tierra y las facilidades de apoyo a la misión (Leonard-Finmeccanica, 2016a). El AGS estará operativo en 2017 o 2018, en la base de la fuerza aérea italiana de Sigonella en Sicilia.

En septiembre, Leonardo, de manera conjunta con Airbus Defensa y Dassault Aviation (Francia) lanzaron el programa MALE RPAS (Medium Altitude Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System). Este tiene previsto construir nuevos drones para apoyar las misiones europeas de inteligencia y recogida de información, con la idea de que estos también serán utilizados para misiones de control fronterizo (Maas, 2016).

El productor francés de armamento Thales también ve posibilidades de crecimiento en África. En el campo de la seguridad, Christophe Farnaud (vicepresidente para África) menciona que la seguridad fronteriza azul y verde (marítima y terrestre) como un área específica de desarrollo (African Defense, 2016).



En Calais, donde durante años un sistema de vigilancia y control de acceso de Thales ha estado en uso, la red de investigación de Calais detectó dos drones militares vigilando la zona del Eurotúnel, muy probablemente helicópteros espía o *spycopters* Thales.<sup>15</sup> Thales fue también invitada por Frontex para presentar en un Encuentro en Lesbos a principios del 2016, una propuesta de un sistema de localización de refugiados, con el uso posible de aplicaciones de teléfonos móviles, biométrica, y tarjetas inteligentes. Aunque la propuesta de Thales no se ha hecho pública, Unisys, también presente en este Encuentro, presentó una propuesta para poder localizar a los máximos refugiados posibles antes de que escapasen de las zonas de conflicto o a aquellos refugiados que estuviesen cerca de las mismas, todo esto con el objetivo de evitar que llegasen a Europa. Las organizaciones defensoras de la privacidad y de apoyo a los refugiados fueron muy críticas con estos planes (Taylor y Graham-Harrison, 2016).<sup>16</sup>

De manera similar a Airbus y Thales, la empresa tecnológica española Indra continúa promocionando activamente la seguridad fronteriza en África, por ejemplo, en la feria aeroespacial y de defensa africana, que tuvo lugar en Suráfrica en septiembre de 2016 (Indra, 2016). Su enfoque en África rentabiliza el apoyo financiero de la UE para equipamientos de seguridad fronteriza en terceros países, especialmente en el norte y el oeste de África. La compañía alemana Veridos ya consiguió su trozo del pastel en marzo cuando el gobierno de Marruecos la seleccionó para proveer equipamiento fijo y móvil para examinar todos los puertos de entrada, ya sean terrestres, aéreos o marítimos. Kunz, director de Veridos dijo: “Damos la bienvenida a esta alianza con Marruecos en su labor especial para el control fronterizo como un país vecino de Schengen” (Veridos, 2016).

Indra fue además uno de los expositores en el Día Europeo de Guardias Fronterizas, un evento anual organizado por Frontex.<sup>17</sup> En marzo, Frontex adjudicó a Indra un contrato para incorporar sus aviones MRI de inteligencia de reconocimiento marítimo a la operación Triton, para localizar barcos de inmigrantes en su camino hacia Italia (Jennings, 2016).

En septiembre, la agencia europea para la gestión operacional de grandes sistemas de IT en el área de libertad, seguridad y justicia (eu-LISA) concedió a la compañía de seguridad francesa Safran, como parte de un consorcio con Atos (España) y Accenture (Irlanda), un contrato para proveer servicios de solicitud e infraestructuras para el sistema de información de visados de la UE y su subyacente sistema

<sup>15</sup> <https://calaisresearch.noblogs.org/contractors/>

<sup>16</sup> Otras compañías invitadas incluían Securiport LLC, Crossmatch, Unisys y 3M.

<sup>17</sup> <http://ed4bg.eu/exhibitors/industry>

*Algunas empresas de armamento han sido elegidas para gestionar los centros de detención de las personas refugiadas*

de correspondencias biométricas. Philippe Arnaud, de la división de Safran para el control de fronteras lo denominó “una continuación de nuestros esfuerzos de esta década para ayudar a la UE a gestionar sus fronteras” (Accenture, 2016).

Safran ha seguido el ejemplo de Airbus de reenfocarse en sectores militares esenciales, decidiéndose a vender su compañía identitaria de seguridad Morpho.

En septiembre, seleccionó a Advent, la empresa matriz de Oberthur Technologies, otra importante compañía de seguridad como el comprador. El acuerdo estuvo valorado en 2.430 millones de euros (Rothman y Serafino, 2016).

Con la nueva Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas capaz de comprar su equipamiento propio, hay que ver cómo va a funcionar esto en términos de compras reales. A finales de octubre, Frontex remitió el concurso para una prueba de un avión de control remoto para la vigilancia aérea marítima, esto ha sido revocado a principios de este año por motivos desconocidos. El plan es tener una prueba de vigilancia de 800 horas en las áreas del Mediterráneo, volando desde dos aeropuertos en Grecia. El valor estimado del contrato es de 5,5 millones.<sup>18</sup>

Otra licitación notable, porque supone una mayor privatización del trabajo de seguridad fronteriza, es la lanzada por el Ministerio del Interior británico para guardias de seguridad en Calais, Dunkerke y Coquelles. El contrato debería cubrir la “provisión de un total de cuarenta funcionarios de búsqueda autorizados 24 horas al día, 365 días al año”,<sup>19</sup> por tres años, con un valor estimado de 80 millones de euros.

Además, algunas empresas de armamento no solo están envueltas en el proceso de evitar que los inmigrantes lleguen a Europa, o en el proceso de su localización, algunas se benefician de detener a los refugiados. Un ejemplo es la compañía británica Serco, conocida por gestionar el establecimiento de las armas nucleares de Reino Unido, que fue elegida en 2014 para gestionar el centro de detención Yarl’s Wood. El contrato de siete años (de 2014 a 2021) tiene un valor de 70 millones de libras (Arbogast, 2016).

En noviembre, los activistas contra el comercio de armas se unieron al Reclaim Justice Network en una protesta celebrada en Londres ante el Encuentro Europeo de Custodia y Detención, una jornada corpora-

<sup>18</sup> [http://Frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/Procurement/2016-OJS208-376018-en.pdf](http://Frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Procurement/2016-OJS208-376018-en.pdf)

<sup>19</sup> <http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:241269-2016:TEXT:EN:HTML&tabId=1>

tiva con antiguos sponsors incluyendo compañías de armamento tales como Thales, Rafael (Israel) y Apelsan (Turquía) (Campaign Against Arms Trade, 2016).<sup>20</sup>

## Horizonte 2020

Bajo el actual ciclo de financiación de la política de la UE de Investigación y Desarrollo, Horizonte 2020 tiene en proceso ocho proyectos relacionados con la seguridad fronteriza. Atos y ARTTIC (Francia) son los beneficiarios junto a Thales, Safran, y Leonardo. Los organismos de investigación CEA (Francia) y Fraunhofer (Alemania) también son participantes.<sup>21</sup> Airbus e Indra están notablemente ausentes, habiendo sido los mayores beneficiarios de la financiación anterior de la UE para investigación y tecnología de seguridad fronteriza.

A principios de 2017, una nueva serie de proyectos serán adjudicados, incluyendo un proyecto de “Sistemas autónomos y sistemas de control” así como un proyecto para reducir los costes de la tecnología utilizada en las aplicaciones de seguridad fronteriza terrestre.

Mientras Horizonte 2020 está en funcionamiento, algunos proyectos del ciclo anterior Framework Programme 7 (2007 – 2013) aún están por finalizar. Uno de ellos es el proyecto CLOSEYE, dirigido a desarrollar “un marco de trabajo técnico y operacional que pueda aumentar la conciencia situacional y mejorar la capacidad de reacción de las autoridades que vigilan las fronteras exteriores de la UE”.<sup>22</sup> En junio de 2016, el consorcio del proyecto organizó un “día VIP” en Roma, en la Agencia Espacial Italiana, donde asistieron además de representantes de la propia Agencia, representantes de la Comisión Europea, la Marina Italiana, el Ministro de Interior italiano, la Guardia Civil (España), la Guardia Nacional Republicana Portuguesa y las Compañías de Armamento ISDEFE (España), GMV (España), Leonardo, Indra, y Airbus.<sup>23</sup> Este es otro ejemplo, de la estrecha cooperación que existe entre las instituciones de la UE, las fuerzas militares y policiales de los Estados miembros y la industria de seguridad.

<sup>20</sup> La organización del Summit removió de su página web todas las referencias a las compañías que participaron en su edición de 2016.

<sup>21</sup> European Commission, Community Research and Development Information Service (CORDIS); Para una panorámica de las compañías participantes, ver el Anexo 1.

<sup>22</sup> [http://cordis.europa.eu/project/rcn/108227\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/108227_en.html)

<sup>23</sup> <http://www.closeye.eu/index.php/news/closeye-news/125-vip-day-2>

## Ferias de armamento y seguridad

La actual externalización de las fronteras se ve reflejada en la reubicación de uno de los eventos de seguridad fronteriza más importantes, el Congreso Mundial de Seguridad Fronteriza (conocido como Borderpool) fue trasladado de Atenas a Casablanca en Marruecos. Del 21 al 23 de marzo de 2017, las autoridades en materia de seguridad fronteriza se han reunido para discutir “las políticas actuales y futuras, las cuestiones y los desafíos de implementación, así como las nuevas tecnologías en desarrollo que contribuyen hacia una gestión segura de las fronteras y la migración”.<sup>24</sup> El congreso cuenta con el apoyo del Ministerio del Interior marroquí y de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. La “crisis europea de los refugiados” se sitúa en un lugar relevante de la agenda de la conferencia, con ponentes que incluyen a oficiales de las fuerzas fronterizas de Europa y África, al comandante de la Operación Sophia y a representantes de empresas, incluyendo a Airbus.<sup>25</sup>

*La UE ha aumentado su inversión en seguridad fronteriza militarizada, lo que ha proporcionado enormes beneficios a este complejo industrial*

Además de las ferias y conferencias especializadas, la seguridad fronteriza se ha convertido en uno de los pilares principales de las Ferias de Armamento y Seguridad. Periodistas del semanario *Die Zeit* visitaron la gran Feria de Armamento Eurosatory celebrada en Francia en junio de 2016, donde constataron que la seguridad fronteriza era uno de los temas candentes del momento, alentado por la crisis de los refugiados. Airbus, Leonardo, y Thales se encontraban entre las compañías que presentaban equipamiento especial para la seguridad y el control fronterizo, incluyendo drones y un Zeppelin (Friederichs y Lobenstein, 2016).

## Conclusión

En 2016, la UE no solo ha continuado su inversión en seguridad fronteriza militarizada, sino que la ha aumentado. Se han destinado miles de millones de euros, lo cuales han proporcionado unos grandes beneficios para el complejo industrial de seguridad fronteriza, mientras esto ha tenido altos costes humanos, las vidas de miles de refugiados y el bienestar de millones de personas.

Aquellas personas refugiadas que huyen de la guerra y la represión tienen que enfrentarse a más violencia al llegar a Europa: durante su viaje, en las fronteras de la UE, en los superpoblados y degradantes centros de detención, y a las amenazas de los grupos de extrema

<sup>24</sup> <http://world-border-congress.com/>

<sup>25</sup> <http://world-border-congress.com/conference/>

derecha. La reticencia de los Estados miembros de la UE a proporcionarles asilo y refugio, la intensificación de la seguridad fronteriza y la estrecha conexión entre la UE y la industria de seguridad para proveer de soluciones se añaden a este ciclo de inhumanidad.

Amnistía Internacional concluyó en 2016 que “en lugar de promover la solidaridad entre los Estados miembros de la UE, los gobiernos europeos han invertido su tiempo y sus recursos en securitizar sus propias fronteras y en reducir el espacio para la protección de aquella población que ha arriesgado su vida en llegar a Europa, que se encuentra en una posición de vulnerabilidad y en muchas ocasiones traumatizada” (Amnesty International, 2016b).

La UE afirma que el entramado de medidas no está dirigido a los refugiados, sino únicamente a los traficantes de personas, también señala que está prestando atención a las causas fundamentales de la migración. Pero una cosa resulta evidente: el objetivo de las políticas fronterizas de la UE está dirigido claramente a mantener a los inmigrantes fuera, y hacer que los refugiados estén pagando el precio de esto. El grupo de apoyo a los inmigrantes Watch the Med argumenta con razón que “la única razón de que los inmigrantes tengan que recurrir a los traficantes es el régimen fronterizo europeo”, comparando a la administración responsable de la UE y a sus políticos con “el régimen esclavista que les condena a los traficantes de esclavos” (Watch the Med, 2015).

En cuanto a la atención de las causas fundamentales, la UE ciertamente ha aumentado la cantidad de ayuda al desarrollo dirigida a los países de origen y tránsito de inmigrantes, principalmente en África, pero de nuevo, el enfoque se basa claramente en detener a los refugiados. Bob van Dillen, de la Federación Europea de organismos sociales católicos, Cáritas Europa, criticó la forma en que la UE utiliza el argumento humanitario para tratar de vender sus políticas: “La realidad es que la UE está aumentando sus esfuerzos para mantener a los inmigrantes y a las personas refugiadas fuera de sus fronteras a cualquier precio, amenazando a los países de origen y tránsito con reducir la ayuda humanitaria o retirarles las preferencias comerciales si estos no cooperan con la devolución de personas”, añadiendo que, “las causas profundas de la migración y el desplazamiento forzado requieren que los líderes europeos aborden no solo las políticas de desarrollo y migración, sino que por el contrario comiencen con la política exterior y de seguridad basadas en intereses económicos y geopolíticos, incluyendo la necesidad de que “cesen la venta de armas a las partes en conflicto”(van Dillen, 2016).



Sin un final a la vista de la guerra, la violencia, la represión, y la pobreza fuera de la UE, hay pocas razones para pensar que habrá un final de la migración hacia Europa. En los años venideros, las consecuencias del cambio climático serán también razones que contribuirán a que la gente abandone sus hogares. A no ser que la UE cambie su rumbo de forma que aborde realmente las causas profundas de la migración y el refugio, adoptando medidas como la detención de las ventas de armas a Oriente Medio y África del Norte, la provisión de medios seguros para las solicitudes de asilo, y el apoyo y la acogida de los refugiados, la terrible cifra de pérdida de vidas y esperanzas seguirá siendo la vergüenza de este continente.

## Referencias bibliográficas

Accenture (2016), *eu-LISA Selects Accenture, Atos and Safran to Enhance EU Visa Information and Biometric Matching System*, comunicado de prensa, 27 septiembre 2016, disponible en: <https://newsroom.accenture.com/news/eu-lisa-selects-accenture-atos-and-safran-to-enhance-eu-visa-information-and-biometric-matching-systems.htm>

African Defense (2016), *Africa entering growth period with defense and security opportunities*, 1 de septiembre 2016, disponible en: <http://www.african-defense.com/defense-news/africa-entering-growth-period-with-defense-and-security-opportunities/>

Akkerman, Mark (2016), *Guerras de frontera. Los fabricantes y vendedores de armas que se benefician de la tragedia de los refugiados en Europa*. Stop Wapenhandel/TNI y Centro Delás. Disponible en: <https://www.tni.org/files/publication-downloads/guerras-de-frontera-web.pdf>

Akkerman, Mark (2016), *Border Wars II: An update on the arms industry profiting from Europe's refugee tragedy*. Stop Wapenhandel/TNI

AL Defaiya (2016), *Tunisia, Germany sign security cooperation agreement*, 29 de septiembre 2016, disponible en <http://www.defaiya.com/news/Security/Security/2016/09/29/tunisia-germany-sign-security-cooperation-agreement>

Amnesty International (2016a), *EU: Halt arms transfers to Egypt to stop fuelling killings and torture*, 25 de mayo 2016, disponible en <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/05/eu-halt-arms-transfers-to-egypt-to-stop-fuelling-killings-and-torture/>

Amnesty International (2016b), *Hotspot Italy: How EU's flagship approach leads to violations of refugee and migrant rights*, 1 de noviembre 2016, disponible en <http://www.amnestyusa.org/research/reports/hotspot-italy-how-eu-s-flagship-approach-leads-to-violations-of-refugee-and-migrant-rights>

Arbogast L., *Migrant detention in the European Union: a thriving business*, Migreurop/Rosa Luxemburg Stiftung - Brussels Office, July 2016, disponible en <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/migrant-detention-eu-en.pdf>

Baczynska G. (2016), "EU border guard says migrant arrivals to Italy main concern now", *Reuters*, 12 de octubre 2016, disponible en <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-eu-italy-idUSKCN12C19R>

BBC News (2016), *Child refugees in Turkey making clothes for UK shops*, 24 de octubre 2016, disponible en <http://www.bbc.com/news/business-37716463>

Campaign Against Arms Trade (2016), *Repression starts here: protest the European Detention Summit*, blog, 10 de noviembre 2016, disponible en <https://blog.caat.org.uk/?s=repression+starts+here+&submit.x=0&submit.y=0&submit=Search>

Campbell Z. (2016a), "Shoot first: Coast guard fired at migrant boats, European Border Agency documents show", *The Intercept*, 22 de agosto 2016, disponible en <https://theintercept.com/2016/08/22/coast-guard-fired-at-migrant-boats-european-border-agency-documents-show/>

Campbell Z. (2016b), "Bulgaria welcomes refugees with attack dogs and beatings", *The Intercept*, 3 de noviembre 2016, disponible en <https://theintercept.com/2016/11/03/bulgaria-welcomes-refugees-with-attack-dogs-and-beatings/>

Cheresheva M. (2016), "Bulgaria awards vigilante migrant-hunters", *Balkan Insight*, 8 abril de 2016, disponible en <http://www.balkaninsight.com/en/article/bulgaria-awards-vigilante-migrant-hunters-04-08-2016>

Council of the European Commission (2013), *Conclusiones del consejo sobre Egipto, encuentro del consejo de asuntos exteriores*, 21 de agosto.

Council of the European Union (2016a), *EUNAVFOR MED Operation Sophia: mandate extended by one year, two new tasks added*, comunicado de prensa, 20 de junio de 2016, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/20-fac-eunavfor-med-sophia/>

Council of the European Union (2016b), *EUBAM Libya: mission extended, budget approved*, comunicado de prensa, 4 de agosto 2016, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/08/04-eubam-libya-mission-extended/>

Council of the European Union (2016c), *EUNAVFOR MED Operation Sophia authorised to start two additional supporting Tasks*, comunicado de prensa, 30 de agosto 2016, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/08/30-eunavfor-med-sophia-op-add-supporting-tasks/>

Coskun O., Butler D. (2016), "Turkey to complete Syria border wall within 5 months, official says", *Reuters*, 28 de septiembre 2016, disponible en <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-turkey-idUSKCN11Y1MB>

de Vries W. (2016), "Legislators in court; fighting export permits the judicial way", *Stop Wapenhandel*, disponible en <http://stopwapenhandel.org/node/1955>

Directorate-General for Internal Policies of the Union Policy, Department D: Budgetary Affairs, (2016), *Overview of the use of EU funds for migration policy*, *European Parliament*, 17 de febrero 2016, disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/572682/IPOL\\_IDA\(2016\)572682\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/572682/IPOL_IDA(2016)572682_EN.pdf)

EBLNews (2016), *Interior Ministry gets another border surveillance helicopter*, 28 de junio 2016, disponible en <https://eblnews.com/news/croatia/interior-ministry-gets-another-border-surveillance-helicopter-27091>

EUBAM (2016a), *EUBAM provides vehicles to Moldovan Border Police and Customs Services to enhance operational capacity*, 14 de junio 2016, disponible en <http://eubam.org/newsroom/eubam-provides-vehicles-to-moldovan-border-police-and-customs-services-to-enhance-operational-capacity/>

EUBAM (2016b), *EUBAM assists Ukrainian border guards in widening of European cooperation*, 22 de junio 2016, disponible en <http://eubam.org/newsroom/eubam-assists-ukrainian-border-guards-in-widening-of-european-cooperation/>

EU Neighbourhood Info Centre (2016a), *Protecting borders in Georgia: EU assists with education of border and patrol police*, 8 de junio 2016, disponible en <http://www.eunighbours.eu/en/east/stay-informed/news/protecting-borders-georgia-eu-assists-education-border-and-patrol-police>

EU Neighbourhood Info Centre (2016b), *EU helps Armenia to develop strategy on migration and border management*, 10 de octubre 2016, disponible en <http://www.eunighbours.eu/en/east/stay-informed/news/eu-helps-armenia-develop-strategy-migration-and-border-management>

European Commission (2016a), *Commission increases emergency assistance for asylum and migration with €275.5 million in 2016*, 10 marzo 2016, disponible en [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160310\\_4\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160310_4_en)

European Commission (2016b), *€56 million in emergency funding to improve conditions for migrants and strengthen the registration and asylum process in Greece*, 20 mayo 2016, disponible en [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160520\\_1\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160520_1_en)

European Commission (2016c), *Commission awards €11 million in emergency funding to Greece and Italy*, 29 de julio 2016, disponible en [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160729\\_2\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160729_2_en)

European Commission (2016d), *The State of the Union 2016: Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends*, comunicado de prensa del 14 de septiembre, disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3042\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3042_en.htm)

European Commission (2016e), *European Commission announces up to €108 million in emergency funding to Bulgaria to improve border and migration management*, comunicado de prensa del 16 de septiembre 2016, disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3088\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3088_en.htm)

European Commission (2016f), *EU operations in the Mediterranean Sea*, factsheet, 4 de octubre 2016, disponible en [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/factsheets/docs/20161006/eu\\_operations\\_in\\_the\\_mediterranean\\_sea\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/factsheets/docs/20161006/eu_operations_in_the_mediterranean_sea_en.pdf)

European Commission (2016g), *Questions & Answers: the new European Border and Coast Guard Agency*, fact sheet, 6 de octubre 2016

European Commission (COM 2016 385), *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, COM (2016) 385*, 7 June 2016, disponible en <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-385-EN-F1-1.PDF>

European Commission (COM 2016 634), *Third report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Communication to the European Parliament, the European Council and the Council, COM (2016) 634*, 28 September 2016, disponible en [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news\\_corner/migration/com\\_2016\\_634\\_f1\\_other\\_act\\_8\\_63309.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/migration/com_2016_634_f1_other_act_8_63309.pdf)

European External Action Service (2015), *European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia*, Factsheet, 15 de diciembre 2015.

European External Action Service (2016a), *EUNAVFOR MED Operation Sophia starts training of Libyan Navy Coast Guard and Libyan Navy*, comunicado de prensa, 27 de octubre 2016, disponible en [https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med/13195/eunavfor-med-operation-sophia-starts-training-libyan-navy-coast-guard-and-libyan-navy\\_](https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med/13195/eunavfor-med-operation-sophia-starts-training-libyan-navy-coast-guard-and-libyan-navy_)

European External Action Service (2016b), *European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia*, Factsheet, 27 de noviembre 2016, disponible en [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet\\_eunavfor\\_med\\_en\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_eunavfor_med_en_0.pdf)



Fagge N. (2016), "They hit me with wooden batons, sprayed tear gas in my face and set dogs on me": Patrolling Europe's TOUGHEST frontier in Hungary where guards are accused of beating up migrants", *Daily Mail*, 15 de noviembre 2016, disponible en <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3926466/They-hit-wooden-batons-sprayed-tear-gas-face-set-dogs-Patrolling-Europe-s-TOUGHEST-frontier-Hungary-guards-accused-beating-migrants.html>

Friederichs H., Lobenstein C. (2016), "Die Gekaufte Grenze", *Die Zeit*, 29 de octubre 2016, disponible en <http://www.zeit.de/2016/45/fluechtlinge-grenze-schutz-tunesien-ueberwachungstechnik>

Friese U. (2016), "Airbus will künftig die Grenzen Europas sichern", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17 de febrero 2016, disponible en <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/airbus-wittert-grenzsicherungs-geschaefit-in-fluechtlingskrise-14073951.html>

Frontex (2016a), *Invitation to the industry to exhibit during the European Coast Guard Cooperation Network Meeting*, 11 October 2016, disponible en <http://frontex.europa.eu/news/invitation-to-the-industry-to-exhibit-during-the-european-coast-guard-cooperation-network-meeting-XgKFa5>

Frontex (2016b), *Frontex hosts first European Coast Guard Cooperation Network Meeting*, 8 de noviembre 2016, disponible en <http://frontex.europa.eu/news/frontex-hosts-1st-european-coast-guard-cooperation-network-meeting-U8iGMu>

Frontex (2016c), *Frontex Takes First Step Towards Creating European Coast Guard*, 30 de Noviembre de 2016, disponible en <http://frontex.europa.eu/news/frontex-takes-first-step-towards-creating-european-coast-guard-mBv0fw>

Frontexit (2016), *A European border-guards and a coast-guards agency Concerns about proposed mandate for a « new Frontex »*, April 2016, disponible en <https://www.frontexit.org/en/docs/76-a-european-border-guards-and-coast-guards-agency-concerns-about-the-proposed-mandate-for-a-new-frontex/file>

Fund For Peace (2016), *Fragile State Index 2016*, disponible en <http://fsi.fundforpeace.org/rankings-2016>

Gatto A, Carmona J. (2016), *European Border and Coast Guard system*, briefing, European Parliamentary Research Service, 30 de agosto 2016, disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589845/EPRS\\_BRI\(2016\)589845\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589845/EPRS_BRI(2016)589845_EN.pdf)

United Kingdom -UK- Government (2016), *Government Response to the House of Commons Business, Innovation and Skills and International Development Committees' report HC 679 on the use of UK-manufactured arms in Yemen*, noviembre 2016, disponible en [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/568299/57524\\_Cm\\_9349\\_PRINT\\_v0.2.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/568299/57524_Cm_9349_PRINT_v0.2.pdf)

Harris M. (2016), "EU Commission awards extra 82.6 mln euros in emergency funding to Greece", *Greek Reporter*, 22 de julio 2016, disponible en <http://greece.greekreporter.com/2016/07/22/eu-commission-awards-extra-82-6-mln-euros-in-emergency-funding-to-greece/>

Hoffmann H. (2015), "Chief of new German sensor house EBS anticipates strong growth, post Airbus", *Defense News*, 12 de septiembre 2016, disponible en <http://www.defensenews.com/articles/new-german-sensor-house-ebs-anticipates-strong-growth>

Human Rights Watch (2016), *Q&A: Why the EU-Turkey Migration Deal is No Blueprint*, 14 de noviembre 2016, disponible en <https://www.hrw.org/news/2016/11/14/qa-why-eu-turkey-migration-deal-no-blueprint>

Indra, *Indra displays its leadership in Defense and Security technologies at the AAD 2016 fair in South Africa*, comunicado de prensa, 13 de septiembre 2016, disponible en <http://www.indracompany.com/it/noticia/indra-displays-leadership-defense-security-technologies-aad-2016-fair-south-africa>

International Organization for Migrations - IOM (2017), *Migration Flows – Europe*, disponible en <http://migration.iom.int/europe/>

Jennings G. (2016), "Indra P2006T MRI aircraft to patrol Mediterranean for Frontex", *Jane's Defence Weekly*, 23 de marzo 2016.

Johannisson F. (2016), "Hidden child labour: how Syrian refugees in Turkey are supplying Europe with fast fashion", *The Guardian*, 29 de enero 2016, disponible en <https://www.theguardian.com/sustainable-business/2016/jan/29/hidden-child-labour-syrian-refugees-turkey-supplying-europe-fast-fashion>

Kathimerini (2016), *NATO to boost efforts in Aegean to stop migrants*, 27 de octubre 2016, disponible en <http://www.ekathimerini.com/213231/article/ekathimerini/news/nato-to-boost-efforts-in-aegean-to-stop-migrants>

Kington T. (2016), "Airbus signs with Roketsan to add missiles, bombs to C-295", *Defense News*, 14 de julio 2016, disponible en <http://www.defensenews.com/story/defense/show-daily/farnborough/2016/07/14/airbus-roketsan-c295-missiles-bombs/87073766/>

Leonardo-Finmeccanica (2016a), *Leonardo-Finmeccanica at Warsaw NATO Summit with NATO AGS System*, comunicado de prensa, 8 de julio 2016.

Leonardo-Finmeccanica (2016b), *Leonardo-Finmeccanica: Italian Coast Guard orders two additional AW139 helicopters*, comunicado de prensa, 4 de agosto 2016, disponible en <http://www.leonardocompany.com/en/-/guardia-costiera-aw139-coast-guard>

Maas R. (2016), "Leonardo-Finmeccanica launches MALE RPAS program in Europe", *UPI*, 30 de septiembre 2016, disponible en <http://www.upi.com/Defense-News/2016/09/30/Leonardo-Finmeccanica-launches-MALE-RPAS-program-in-Europe/6791475256343/>

Market Research Future (2016), *Global border security market research report – forecast 2016-2021*, October 2016.

Martin G. (2016), "Mali and Egypt to receive C295s this year", *defenceWeb*, 23 de junio 2016, disponible en [http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com\\_content&view=article&id=44002&catid=74&Itemid=30](http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=44002&catid=74&Itemid=30)

Merrill J. (2016), "UK approved £3.3bn of arms sales to Saudi Arabia in first year of Yemen war", *Middle East Eye*, 27 de julio, disponible en <http://www.middleeasteye.net/news/uk-approves-33bn-arms-sales-yemen-126867279>

Nielsen N. (2016), "EU funds for Bulgaria target border security", *EUobserver*, 27 de septiembre 2016, disponible en <https://euobserver.com/migration/135253>

No Border Serbia (2016), "Police use Tasers, dogs to attack migrants at Hungarian border", *France 24*, 7 noviembre de 2016, disponible en <http://observers.france24.com/en/20161107-hungary-border-police-attack-migrants>

Overseas Development Institute - ODI (2016), *Europe's refugees and migrants: hidden flows, tightened borders and spiralling costs*, September 2016, disponible en <https://www.odi.org/publications/10558-europe-s-refugees-and-migrants-hidden-flows-tightened-borders-and-spiralling-costs>

Official Journal of the European Union (2016), *Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard*, Official Journal of the European Union, 14 de septiembre 2016, disponible en [http://frontex.europa.eu/assets/Legal\\_basis/European\\_Border\\_and\\_Coast\\_Guard.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/European_Border_and_Coast_Guard.pdf)

Organización del Tratado del Atlántico Norte - OTAN (2016), conferencia de prensa del 27 de octubre 2016, disponible en [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_136837.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_136837.htm?selectedLocale=en)

Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard, 14 September 2016.

Rettman A. (2013), "EU 'civilian' mission training paramilitaries in Libya", *EUobserver*, 18 de noviembre 2013, disponible en <https://euobserver.com/investigations/122134>

Reuters (2016), *Serbian police, army to form joint border patrols to stem illegal crossings*, (Reporting by Ivana Sekularac, editing by David Evans) 16 julio 2016, disponible en <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-serbia-border-idUSKCN0ZW0IR>

Rothman A., Serafino P. (2016), "Safran to sell biometrics arm to Advent for \$2.7 billion, Bloomberg", 29 de septiembre 2016, disponible en <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-29/safran-agrees-to-sell-identity-unit-to-advent-for-2-7-billion>

Schneider O. (2016), "New 2015 record for Walloon weapons sales to Saudi Arabia. Saudi Arabia bought 60% of Walloon weapons sold in 2015", *Brussels Times*, 20 de septiembre, disponible en <http://www.brusselstimes.com/belgium/6486/new-2015-record-for-walloon-weapons-sales-to-saudi-arabia>

Steve Scherer (2016), "EU to continue Libyan coast guard training after attack on migrants", *Reuters*, 24 de octubre 2016, disponible en <http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-italy-idUKKCN1201IE>

Sunderland J. (2016), "Why Cooperating with Libya on Migration Could Damage the EU's Standing", *Newsweek*, 5 de noviembre 2016, disponible en <http://www.newsweek.com/why-cooperating-libya-migration-could-damage-eus-standing-516099>

Tanev M. (2016), "Bulgaria provides additional 10.2 mln euro to build wire fence at border with Turkey", *SeeNews*, 19 de octubre 2016, disponible en <https://seenews.com/news/bulgaria-provides-additional-102-mln-euro-to-build-wire-fence-at-border-with-turkey-543706>

Taylor D., Graham-Harrison E. (2016), "EU asks tech firms to pitch refugee-tracking systems", *The Guardian*, 18 de febrero 2016, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/18/eu-asks-tech-firms-to-pitch-refugee-tracking-systems>

Tomkins R. (2016), "Finland receives new helo from Airbus Helicopters", *UPI*, 3 de marzo 2016, disponible en <http://www.upi.com/Defense-News/2016/03/03/Finland-receives-new-helo-from-Airbus-Helicopters/2701457020199/>

United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR (2015), *Crossings of Mediterranean Sea exceed 300,000, including 200,000 to Greece. The Mediterranean Sea continues to be the deadliest route for refugees and migrants*, News, del 29 de agosto, disponible en <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/8/55e06a5b6/crossings-mediterranean-seaexceed-300000-including-200000-greece.html>

United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR (2016), *Mediterranean death toll soars to all-time high*, Briefing Note, 25 de octubre 2016, <http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/10/580f1d044/mediterranean-death-toll-soars-all-time-high.html>

van Dillen B. (2016), "The EU agenda behind the Migration Partnership Framework", *Caritas Europe*, 29 de junio 2016, disponible en <http://www.caritas.eu/news/the-eu-agenda-behind-the-migration-partnership-framework>

Veridos, *Veridos supplies innovative border control solution to the Kingdom of Morocco*, comunicado de prensa, 21 marzo 2016, disponible en <https://www.veridos.com/veridos-supplies-innovative-border-control-solution-kingdom-morocco>

Visiongain (2016), *Border security market report 2016-2026*.

Watch the Med (2015), *Ferries not Frontex! 10 points to really end the deaths of migrants at sea*, 20 abril 2015, disponible en <http://www.watchthemed.net/media/uploads/page/12/Ferries%20not%20Frontex.pdf>  
Wintour P. (2014), "Saudis have not breached humanitarian law in Yemen, concludes Foreign Office", *The Guardian*, 14 de noviembre, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/14/saudis-have-not-breached-humanitarian-law-in-yemen-concludes-foreign-office>

## Sitios web

<http://www.votewatch.eu/en/term8-european-border-and-coast-guard-draft-legislative-resolution-votelegislative-resolution-ordinary-le.html>

<https://calaisresearch.noblogs.org/contractors/>

<http://ed4bg.eu/exhibitors/industry>

[http://Frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/Procurement/2016-OJS208-376018-en.pdf](http://Frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Procurement/2016-OJS208-376018-en.pdf)

<http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:241269-2016:TEXT:EN:HTML&tabId=1>

[http://cordis.europa.eu/project/rcn/108227\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/108227_en.html)

<http://www.closeye.eu/index.php/news/closeye-news/125-vip-day-2>

<http://world-border-congress.com/>

<http://world-border-congress.com/conference/>

# El tráfico de personas en el Triángulo Norte en Centroamérica: un negocio muy lucrativo<sup>1</sup>

*Manuela Mesa*

*Codirectora DEMOSPAZ-UAM*



## **Introducción**

El tráfico de personas en Centroamérica es una actividad ligada al tráfico de armas y drogas, enormemente lucrativa que supone grandes beneficios para quienes operan en estos mercados ilícitos que existen en la región. Aunque Naciones Unidas diferencia entre inmigración y tráfico de personas, en este artículo lo abordaremos indistintamente dado que nos centramos principalmente en su dimensión transnacional y ambos fenómenos están muy ligados y se retroalimentan mutuamente.

El delito de trata de personas afecta prácticamente a todos los países del mundo y tiene fuerte conexiones con el crimen transnacional organizado. Es un fenómeno que se produce dentro de los países, en el plano regional y global y se manifiesta de diversas formas, a partir del trabajo forzado, la explotación sexual y trata, las adopciones ilegales y la migración ilegal.

---

<sup>1</sup> Este capítulo es un resumen de la tesis: Mesa, Manuela (2016), Globalización y transnacionalización de la violencia en Centroamérica: los países del Triángulo Norte. Madrid: UCM.

Uno de los flujos de personas más relevante es el que se desarrolla en el tránsito de personas de Centroamérica y América del Sur hacia los Estados Unidos.

En los últimos años es un fenómeno que ha ido en aumento en Centroamérica como consecuencia de la violencia y exclusión que sufre la región y como parte de la fragilidad institucional que ha permitido la penetración de las redes del crimen organizado en el aparato del Estado, lo que se traduce en una fuerte impunidad ante este tipo de delitos y un elevado número de homicidios. Además, hay incentivos políticos muy importantes, que son utilizados con frecuencia por los gobiernos, para criminalizar los fenómenos migratorios o de refugiados que huyen de la violencia y de la pobreza, o bien recortar libertades gracias a una legislación estatal muy restrictiva.

Las respuestas para abordar este fenómeno han sido reactivas y han ido orientadas principalmente a reforzar a los cuerpos de seguridad y el ejército en su tarea de control de las fronteras para impedir el paso de personas de un país a otro y en un mayor control de las actividades ilícitas. Además, el endurecimiento de las leyes migratorias por parte de Estados Unidos ha incrementado los precios que tienen que pagar aquellas personas que huyen del país y ha favorecido la sobreexplotación de la fuerza laboral que trabaja indocumentada. La prohibición ha elevado las posibilidades de obtener grandes beneficios con el tráfico de personas, lo que ha hecho que para las redes de crimen organizado, los cientos de miles de migrantes, se hayan convertido en un jugoso botín del que obtener cuantiosos beneficios (Figueroa 2014: 196).

*La prohibición ha elevado las posibilidades de obtener grandes beneficios con el tráfico de personas*

Además, las instituciones que se ocupan del control de las fronteras necesitan de una reforma urgente, dado que tienen una enorme corrupción y con frecuencia han sido acusadas de abuso de la fuerza, lo que ha incrementado la violencia y ha aumentado la vulnerabilidad de las personas víctimas del tráfico. Se necesitan otros enfoques que no criminalicen a las personas refugiadas o inmigrantes y que las protejan y apoyen dado que son víctimas de la pobreza y de la violencia. Para ello, es necesario abordar el fenómeno en toda su globalidad, desde el lugar de origen (cuando la persona decide emigrar o es forzada a marcharse, hasta el lugar de destino, donde puede seguir siendo objeto de extorsión o bien encuentra oportunidades para su desarrollo futuro). También tener en cuenta los factores que hacen vulnerables a las personas o que contribuyen a su victimización cuando emigran de su país, o cuando son captadas en sus comunidades a partir de ofertas atractivas que les ofrecen oportunidades de progreso en otro lugar.

En este capítulo vamos a describir el fenómeno del tráfico de personas en Centroamérica, aportando algunos datos sobre el volumen de personas que mueve, analizando las causas, así como el impacto social que tiene sobre algunas zonas. También se abordarán las respuestas que se han dado para afrontar esta situación y como esto afecta a Centroamérica y al incremento de la violencia.

## **Rasgos generales del tráfico de personas como fenómeno global**

El tráfico de personas es un fenómeno global, que afecta a prácticamente todos los países del mundo. Entre 2010 y 2012 se identificaron víctimas de 152 nacionalidades diferentes en 124 países de todo el mundo y por lo tanto se trata de un delito transnacional (ONUDD, 2014). Los datos son estimaciones, debido a las enormes dificultades para tener una información sobre este fenómeno, aunque Naciones Unidas está intentando recoger esta información, a partir del Plan de Acción sobre Trata que se aprobó en 2010. Según datos del gobierno de los Estados Unidos se estima que alrededor de 20 millones de personas han sido víctimas del tráfico y trata en algún momento de su vida. Y según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se estima que hay unas 20,9 millones de personas que son víctimas del trabajo forzado, de los cuales 1,8 millones proceden de Latinoamérica. En 2014, la OIT analizó el valor financiero de estos trabajos forzados que se estima alcanza un valor de 150 mil millones de dólares (Ribando, 2015).

Las estimaciones indican que por cada víctima de trata existen un promedio de 30 personas sin identificar (ONUDD, 2012b: 61). Siguiendo el número de denuncias, esto equivaldría a 45.000 víctimas anuales en América Latina. Esta cifra podría ser mucho mayor, de acuerdo con los cálculos que han realizado a nivel nacional algunas instituciones y organizaciones de la sociedad civil especializadas en este tema. Además, la mitad de las víctimas de trata son menores de 18 años.

Más del 90% de los países de todo el mundo tipifican como delito la trata de personas y han promulgado leyes nuevas o han actualizado las existentes desde la entrada en vigor en 2003 del *Protocolo contra la Trata de Personas de las Naciones Unidas*. Pero a pesar del progreso legislativo mencionado prevalece la impunidad y resulta muy difícil que esta actividad sea llevada a la justicia, por las dificultades y riesgos que entraña su denuncia. Además los datos que existen sobre el tráfico de personas no son fiables y por lo tanto las cifras varían ampliamente.

*El tráfico de personas viola las normas internacionales y los derechos humanos de los migrantes que aguantan condiciones inhumanas en el país receptor*

La normativa de cada país influye en que la migración y el tráfico de personas se desplace de un país a otro. Por ejemplo, en el caso de Centroamérica el hecho de que Costa Rica tenga una normativa más estricta ha desplazado el tráfico de personas a Guatemala y Nicaragua.

El fortalecimiento de las medidas de seguridad para impedir la migración indocumentada por las rutas tradicionales ha tenido como consecuencia el aumento de las actividades delictivas asociadas al tráfico de personas. Y como plantea Rojas Aravena (2006), este tipo de criminalidad ha adquirido gradualmente dimensiones transnacionales, al conectar sus actividades en regiones fronterizas y extendiéndose a lo largo del mundo. Algunos autores/as sostienen que la migración como fenómeno emergente en el contexto global, al igual que el crimen transnacional organizado aparece como intermediario de personas para realizar prácticas no alcanzables en condiciones normales y dentro de la legalidad. La globalización favorece que ciertos sectores se transnacionalicen, en la medida que encuentren oportunidades para expandir, diversificar y profundizar sus acciones y esto es lo que ocurre con el tráfico de personas (Rojas Aravena, 2006: 34).

Muchas personas comienzan como migrantes y luego se convierten en víctimas de la trata. El tráfico de personas viola las normas internacionales y los derechos humanos de los migrantes que aguantan condiciones inhumanas en el país receptor. Los que no logran cruzar o son deportados en ocasiones se quedan atrapados en los países vecinos, donde sufren la exclusión y carecen de redes de apoyo familiar.

### **Centroamérica fuente, tránsito y destino de los migrantes**

Los países de América Latina son fuente, lugares de tránsito y destino de las víctimas del tráfico. Mujeres, hombres y niños son victimizados en sus propios países o llevados a otros países de la región. También una parte de las víctimas son llevadas a Estados Unidos a partir de las organizaciones de crimen organizado. Los principales países de origen son México, Honduras, Guatemala y El Salvador. Un número menor de víctimas son llevadas a Europa y Asia. Y Latinoamérica también es un lugar de tránsito para las víctimas del tráfico de Asia (Ribando, 2015).

A nivel global, el tráfico de personas y la migración ilegal en Centroamérica se produce en la frontera entre Guatemala y México y Belice y posteriormente entre la frontera de México y Estados Unidos. Según el perfil migratorio de Guatemala, realizado por la Oficina



Internacional de Migraciones (OIM), se estima que más de 300 migrantes guatemaltecos salen del país diariamente en busca de oportunidades de una vida mejor, de los cuales 200 retornan de manera forzada procedentes de Estados Unidos y México (OIM, 2013). Guatemala es considerado un corredor migratorio no sólo de guatemaltecos, sino de otros centroamericanos que buscan llegar a los Estados Unidos. En los 928 kilómetros de frontera entre Guatemala y México, que abarca desde los departamentos de San Marcos y Huehuetenango, el Quiché hasta el Petén, existen los denominados “pasos ciegos”, por donde entran los migrantes en territorio mexicano. Se estima que hay entre 57 a 72 pasos ciegos en la frontera (OIM, 2013:60). El acuerdo de libre movilidad, conocido como CA-4 firmado entre El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua permite circular libremente a los ciudadanos de la región sin necesidad de pasaporte, lo que también facilita el tránsito a los Estados Unidos. Según el *American Community Survey* se estima que hay 1.300.000 migrantes de El Salvador, 900.000 de Guatemala y 536.000 de Honduras en Estados Unidos y cada año unas 100.000 personas emigran hacia Estados Unidos. Otras fuentes apuntan que alrededor de 400.000 centroamericanos salen de la región en su camino hacia Estados Unidos, huyendo de la pobreza y la violencia, de la falta de empleo y de la miseria (Cordero y Figueroa, 2011).

En 2013 más de un tercio de los migrantes detenidos por la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos no eran mexicanos. La gran mayoría de los 153.055 migrantes “no mexicanos” detenidos provenían de Centroamérica, principalmente El Salvador, Guatemala y Honduras. Como señala la Washington Office for Latinamerica (WOLA), el número de migrantes procedentes de Centroamérica que van a Estados Unidos se ha triplicado en los últimos años y han aumentado el número de detenciones en el territorio mexicano. Según cifras de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), México detuvo a 86.298 extranjeros en 2013 (Isacson, 2014:5). Casi todas las personas deportadas en 2013 provenían de Honduras (32.800), Guatemala (30.005) o El Salvador (14.427).

Estos migrantes se han convertido en un nuevo nicho de mercado para las organizaciones criminales. En especial, el secuestro masivo de migrantes se ha vuelto una actividad altamente lucrativa (Casillas, 2011). La intensificación de la violencia criminal que ha experimentado México, la falta de coordinación entre las autoridades locales, estatales y federales, y el hecho de que los migrantes en tránsito no denuncien los abusos cometidos en su contra, han contribuido tanto al recrudecimiento como a la invisibilización del fenómeno (ITAM, 2014).

En 2014, México devolvió 86.949 personas que viajaban ilegalmente procedentes de Guatemala, El Salvador y Honduras, lo que suponía un incremento del 17,9% con respecto al año anterior. Y aunque las cifras de la migración de México a los Estados Unidos se han reducido, han aumentado el flujo de personas de Centroamérica a México, que tratan de llegar a los Estados Unidos. Estudios recientes muestran como las personas que migran ilegalmente en su tránsito por México, al carecer de protección legal, son muy vulnerables a los grupos del crimen organizado y objeto de todo tipo abusos. Uno de los casos más sangrientos, fue el asesinato en Tamaulipas (México) de 75 migrantes llevado a cabo por los grupos de crimen organizado y traficantes de drogas (Isacson, 2014).

### **Tráfico de personas ligado a la prostitución y al trabajo forzado**

Este fenómeno se relaciona con el trabajo forzado, la trata y explotación sexual, entre otras cuestiones. Y aunque las cifras no son precisas, está documentada la relación entre el tráfico de armas, drogas y personas para financiar las actividades ilícitas. En Guatemala, los grupos ligados al crimen organizado, explotan a mujeres llevándolas de un país a otro. Y la organización de narcotraficantes mexicana, los Zetas se ha ido implicando cada vez más en el tráfico de personas. La región fronteriza entre México y Guatemala sufre altos niveles de tráfico ilegal de drogas, personas, armas y otras formas de contrabando.

Al igual que en la frontera norte de México, las bandas criminales extorsionan a los negocios, y son frecuentes los asaltos y robos a la propiedad. Muy pocos delitos violentos contra migrantes –probablemente casi ninguno– quedan registrados en las estadísticas oficiales, ya que las víctimas no informan a las autoridades por miedo a ser deportadas.

Costa Rica se ha convertido también en un país que es fuente, lugar de tránsito y de destino para mujeres y niños víctimas de la trata con objetivos de explotación sexual comercial y en menor medida para el trabajo forzado, especialmente en la agricultura, la construcción, la industria pesquera, y en servicios domésticos. El tráfico de personas es un delito complicado y difícil de perseguir, pues al desarrollarse en muchos espacios geográficos de la región y de los países, se capta sólo una pequeña parte de la red (Moya Mena, 2015).

El tráfico de personas en Guatemala se articula a partir de los llamados coyotes o polleros, quienes funcionan en zonas fronterizas y reci-

*Mujeres empobrecidas son captadas a partir de ofertas laborales engañosas, que les ofrecen trabajo en otros países*

ben pagos por el paso de indocumentados hacia territorio mexicano, en donde son recibidos por los enlaces de la red. Se pasan tanto guatemaltecos como personas de otros países y en ocasiones también operan redes de trata y explotación sexual. Y es bastante común encontrar mujeres latinoamericanas trabajando en países vecinos como prostitutas y esclavas.

Se sabe que la prostitución y trata ha aumentado de manera importante a partir del reclutamiento por internet. Mujeres empobrecidas son captadas a partir de ofertas laborales engañosas, que les ofrecen trabajo en otros países (Ribando, 2005: 6). El tráfico para la explotación sexual se produce especialmente en la frontera entre México y Guatemala, en el que las mujeres son forzadas a ejercer la prostitución en su ruta hacia los Estados Unidos.

Un informe de febrero de 2014 realizado por el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) de México, afirma que entre 2010 y 2013 Chiapas registró el segundo mayor número de casos de trata de personas en México, por detrás del Distrito Federal. Un fenómeno frecuente son las mujeres jóvenes centroamericanas, a menudo menores de edad, forzadas a trabajar como prostitutas en ciudades fronterizas (citado por Isacson, 2014).

Identificar y atender a las víctimas es además un proceso complicado. Las mujeres que son víctimas de la trata proceden fundamentalmente de Nicaragua, Colombia y República Dominicana. En el caso de estas últimas, el motivo de la trata es casi siempre la explotación sexual. Muchas ingresan ilegalmente en Costa Rica desde Nicaragua con el objetivo de formalizar un matrimonio con algún costarricense (matrimonios por poder). Otras poblaciones víctimas son ciudadanos orientales y recientemente africanos, cuyo ingreso al país fue detectado por las autoridades migratorias de Costa Rica, desde inicios de 2008, a través de rutas que involucran a países como Brasil y Colombia. La trata de personas en Costa Rica, también, hace de la frontera sur uno de los territorios clave para el ingreso de indocumentados. La mayoría entra por los pasos de Paso Canoas y Sabalito, a partir de los cuales se accede a rutas de acceso secundarias que les permiten evadir los puestos de seguridad (Moya Mena, 2011).

### **Los menores no acompañados**

Los métodos que se emplean para reclutar a los niños son distintos. En algunos casos, se pactan directamente con los padres a cambio de dinero. En otros casos, a los jóvenes de la calle (muchos de los cuales

son drogadictos) les ofrecen una posible fuente de ingresos. Los niños son víctimas del tráfico y son utilizados para el trabajo en agricultura o en el sector minero.

La migración de menores no acompañados procedentes de Centroamérica hacia Estados Unidos ha sido también un fenómeno que se venía produciendo en la región, pero que alcanzó su punto más álgido durante el 2014. Está motivada por la reunificación familiar, pero también se relaciona con causas económicas y laborales, o porque huyen de situaciones de violencia y explotación.

En 2013, el Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras (Customs and Border Patrol, CBP) de los Estados Unidos detuvo a 21.537 niños, niñas y adolescentes no acompañados provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras, un drástico aumento frente a las 4.059 detenciones del año fiscal 2011. Según el *Informe estadístico de las personas repatriadas/retornadas a Honduras (2014)* el 98% de las niñas y los niños no acompañados detenidos o retornados viajaban por motivo de reunificación familiar; sostiene que una de cada cuatro personas era menor de 18 años y reconoce la tendencia al alza en las estadísticas de entrada de menores de 18 años no acompañados, de los cuales 60% son niños y 40%, niñas. También refiere a un alto porcentaje de madres adolescentes, algunas que viajan con sus hijos, y el informe describe los abusos a los que son sometidas estas madres y sus hijos.

*La repatriación forzada ha sido muy cuestionada por el enorme impacto social que produce y el elevado grado de sufrimiento que implica*

En los primeros ocho meses de 2014, el número se disparó aún más, hasta alcanzar la cifra de 34.611, lo que desbordó la capacidad del Departamento de Seguridad Interna y la Agencia de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos para acomodarlos. Este caso saltó a la prensa, al ser una crisis humanitaria sin precedentes, que exigía la búsqueda de soluciones más humanas (New York Times, 2014). El Estatuto antitráfico de los Estados Unidos no permitía que los menores fueran deportados, sin haber tenido acceso a un juzgado que escuchase su caso. Y mientras tanto, los menores eran alojados en campamento abiertos en California, Oklahoma y Texas. Desde entonces, la cantidad de menores que llegan a la frontera sur de Estados Unidos se ha reducido significativamente, al poner en marcha el gobierno mexicano, el Programa Frontera Sur en el que captura a menores y adultos y los deporta a sus países de origen (Cajina y Orozco, 2016: 11). Esta situación llevó a que los países del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) acordaran un programa de acción que lleva el nombre de “Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte” que definía las acciones a llevar a cabo en el medio plazo, para abordar la cuestión

migratoria. Entre las acciones se señalan la mejora de la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia; reforzar las acciones de prevención social de la violencia, atención a los jóvenes en situación de riesgo social; fortalecimiento institucional y de justicia y el esfuerzos para el combate del narcotráfico y el crimen organizado. También la gestión coordinada de las fronteras. La repatriación forzada ha sido muy cuestionada por el enorme impacto social que produce y el elevado grado de sufrimiento que implica. Los Estados Unidos debería considerar la posibilidad de financiar programas de reintegración para la niñez centroamericana que regresen de los Estados Unidos y México con el fin de brindarles servicios y ayudarlos a readaptarse a la vida en su país de origen. Esto podría incluir apoyar el desarrollo de programas de reintegración en Honduras—donde actualmente no existe ningún programa de este tipo—y proporcionar apoyo a los esfuerzos existentes de los gobiernos de El Salvador y Guatemala. Asimismo, se debería priorizar al apoyo a los programas de reintegración operados por la Organización Internacional para las Migraciones y otras organizaciones locales e internacionales en la región (Isacson, 2014).

### **Actividad lucrativa**

El tráfico de personas es la tercera actividad más lucrativa después del narcotráfico y del tráfico de armas (ONUDD, 2012). Latinoamérica ocupa la tercera posición, entre las regiones en las que se producen un mayor volumen de tráfico de personas, después del Sudeste Asiático y el Sur de Asia.

En 2012, la Organización Internacional del Trabajo (ILO, por sus siglas en inglés) ha estimado que hay 1,8 millones de víctimas en América Latina (ILO, 2014), que suponen un valor financiero de cerca 12.000 millones de beneficios ilegales. Aunque estos datos son estimaciones, los grandes beneficios que reporta esta actividad son indudables (Ribando, 2015). El tráfico de personas puede ser una actividad muy lucrativa para financiar otras actividades ilícitas.

Los grupos de crimen organizado en Centroamérica y México tiene una tarifa variable que oscila en torno a unos 10.000 dólares, que se paga a un coyote para llevarle a Estados Unidos. Durante el viaje a través de México, muchos migrantes son víctimas de la extorsión y el secuestro por los grupos criminales, como los Zetas, que ven a los migrantes como una mercancía de las que pueden extraer cuantiosos beneficios (Lohmuller, 2015).

## **Las causas y consecuencias devastadoras del tráfico de personas**

El tráfico de personas y la migración es un fenómeno que viene motivado por múltiples factores, pero en la región centroamericana se combina la pobreza, con la violencia y la falta de oportunidades para la población; junto con políticas restrictivas que criminalizan la migración. Además la región también es un lugar de tránsito de las personas procedentes de diversos destinos, en su camino hacia Estados Unidos. Aunque la intensidad del flujo migratorio no es un fenómeno nuevo en esta subregión, la adopción de rutas cada vez más peligrosas y clandestinas por parte de los migrantes a raíz del endurecimiento de las política migratoria de Estados Unidos y su presión en México, sí lo es (ITAM, 2014).

Esta zona de tránsito, como ha explicado Lohmuller (2015), se caracteriza por la porosidad de la frontera entre estos dos países (con más de 1,100 kilómetros y sólo 125 oficiales de migración para regular su flujo desde México; la confluencia de diversos mercados ilícitos (tráfico ilícito de migrantes, redes de prostitución, narcotráfico, tráfico ilícito de armas); y la coexistencia a lo largo del tiempo de prácticas criminales por parte de actores estatales y no estatales. Todo esto tiene como consecuencia altos niveles de violencia y criminalidad contra los migrantes. Por ejemplo, agentes migratorios de México han sido señalados como responsables, tanto por acción como por omisión, de los actos de extorsión, robo y violación en contra de los migrantes centroamericanos (Meyer 2010).

Además pone en evidencia como explica Lohmuller (2015) los vínculos que existen entre las redes criminales de narcotráfico, el tráfico de migrantes y la trata de personas. En particular Los Zetas, quienes ejercen un control importante sobre el tráfico de drogas desde el norte de Honduras hasta México, han sido señalados como la organización criminal con mayor presencia en actividades delictivas vinculadas al tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas en Guatemala y México, y crecientemente, en Honduras y El Salvador. Por ejemplo, Los Zetas han logrado establecer una red de trata y explotación sexual que opera en Guatemala mediante el trabajo forzado de jóvenes mexicanas y centroamericanas. Así mismo, en estados de México como Tamaulipas y Veracruz, Los Zetas han reclutado forzosamente a transmigrantes centroamericanos y a nacionales mexicanos con el fin de convertirlos en sicarios (Insight Crime).

En relación a la pobreza y exclusión, como un factor para explicar esta situación, el Banco Mundial estima que el 34,5 por ciento de la población de El Salvador vive por debajo del umbral de la pobreza, mientras que en Guatemala esta cifra asciende al 53,7 por ciento, y en Honduras al 60 por ciento. Y en la actualidad Honduras tiene la tasa

*La pobreza, la falta de oportunidades y la violencia fuerzan a las personas a emigrar*

de homicidio más elevada del mundo, con 90,4 homicidios por cada 100,000 habitantes (ONUDD, 2014).

La pobreza, la falta de oportunidades y la violencia fuerzan a las personas a emigrar. Las “disparidades que existe entre la potencial ganancia con el cambio de situación es muy superior al peso que tiene los posibles costes de la inmigración o los castigos que puedan recibir al entrar ilegalmente al país [de destino]” (Oja, 2002:3). Y por tanto no es de extrañar que Centroamérica es la fuente de inmigrantes ilegales de Latinoamérica, que intentan entrar a los Estados Unidos cada año—aunque los inmigrantes mexicanos indocumentados siguen teniendo un mayor peso.

También la situación de exclusión, hace a las personas más vulnerables de ser captadas por las redes del crimen organizado, que aprovechan la situación de pobreza en que se encuentran, para lucrarse obligando a las personas a hacer trabajos forzados o a la explotación sexual. Se considera dentro de la categoría de grupos vulnerables a las poblaciones indígenas, porque enfrentan dificultades lingüísticas, culturales y actitudes discriminatorias que provocan abusos. Los niños y niñas y los adolescentes que emigran de manera irregular también son con frecuencia objeto de abusos e incluso víctimas de trata. Y las mujeres con frecuencia son más susceptibles de ser víctimas de explotación sexual y de trata, y se las capta a partir de engaños y mentiras, ofreciéndoles oportunidades de una vida mejor. Según datos del Observatorio de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, de enero a diciembre de 2014 se registraron 531 muertes violentas de mujeres y feminicidios, cifra ligeramente inferior a las 636 de 2013, lo que representa una tasa de 12 por cada 100.000 habitantes mujeres (UNAH, 2015). De hecho, en las entrevistas hechas a las mujeres retornadas, muchas afirman haber emigrado a raíz de la violencia (Muñoz, 2012).

La migración ilegal y el tráfico de personas tiene un efecto devastador sobre las comunidades locales, con una pérdida muy importante de capital humano. Se rompe la cohesión social y los lazos intracomunitarios que son esenciales para el desarrollo de la comunidad. Por ejemplo en Guatemala, se observa la presencia de “pueblos vacíos de hombres” como consecuencia de la alta migración a los Estados Unidos, muy parecido a las comunidades michoacanas y oaxaqueñas en México. El 84% de los migrantes guatemaltecos a los Estados Unidos son hombres, mientras que el 16% son mujeres; se ve aquí la gran disparidad que hay entre ambos. Es así como las mujeres tienen que asumir el sustento de la familia, con un elevado coste social. Esto ha llevado a denominar este fenómeno como la “viudez blanca” pues las mujeres se ven necesitadas de realizar un cambio de roles y asumir papeles sociales en las comunidades” (Ordóñez, 2007:120).

*La migración ilegal y el tráfico de personas tiene un efecto devastador sobre las comunidades locales, con una pérdida muy importante de capital humano*

También se produce una disfunción en la unidad familiar como consecuencia de una larga separación entre padres e hijos y en los propios roles que cada uno ejercer y provoca una excesiva dependencia en las remesas y se desincentiva las actividades emprendedoras, así como las acciones comunitarias en la resolución de problemas.

Asimismo, en las zonas más pobres, algunas personas son más vulnerables a ser captadas por los grupos del crimen organizado con el objetivo de ser explotadas sexualmente, o para utilizarlas en trabajos agrícolas y de servicios. Esto destruye las comunidades y genera un gran sufrimiento. En ocasiones, cuando estas redes son identificadas, se producen deportaciones que tienen un gran impacto en la sociedad de acogida que con frecuencia no es la de origen de las personas deportadas.

Se producen abusos y violaciones de los derechos humanos, entre los que destacan: los cobros indebidos por continuar el viaje por parte de los agentes de la Policía Nacional Civil; cobros en delegaciones fronterizas por parte de funcionarios de la Dirección General de Migraciones; negación de servicios médicos de urgencia, detención prolongada en albergues de migración, asesinatos, abuso de autoridad, destrucción de documentos de identificación, cobros indebidos en medios de transporte, entre otros (OIM, 2013).

Por otra parte, dado que el tráfico de personas se produce en las zonas fronterizas, se ha producido un aumento de las medidas de seguridad y una militarización de las fronteras que ha reforzado el papel de la policía y del ejército, en muchos casos corrupta e incapaz de contener estos flujos, lo que ha provocado un aumento de la violencia.

### **Las respuestas**

Las respuestas a este fenómeno son complejas, porque no se conoce su magnitud con precisión, aunque hay un cierto consenso que es de grandes dimensiones y con un importante impacto social.

Se ha oscilado entre medidas reactivas de carácter policial y militar orientadas al control de las fronteras: o bien se ha optado por programas de fortalecimiento institucional, centrados en la formación del personal de las instituciones para prevenir y combatir el tráfico de personas: policías, funcionarios de inmigración, jueces y fiscales.

En el plano internacional, Naciones Unidas ha desarrollado un marco normativo para abordar el tráfico de personas y la migración ilegal. El más importante es el conocido el *Protocolo de Palermo*, adoptado por



la Asamblea General en el año 2000, que se enmarca en *La Convención contra el Crimen Transnacional Organizado*.

*El Protocolo de Palermo* diferencia entre el tráfico de personas y de migrantes y lo desarrolla en dos protocolos diferentes. *El Protocolo contra la trata de personas* que es definida como: "la acción de captar, transportar, trasladar, acoger o recibir personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra con fines de explotación. Las formas de explotación incluyen, pero no se limitan, a la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos".

*El Protocolo sobre el Tráfico ilícito de migrantes* que define la migración ilícita como: "la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener un beneficio financiero u otro beneficio de orden material".

Ambos protocolos comparten muchos elementos, lo que les diferencia son el consentimiento, la explotación y la transnacionalidad. Los migrantes consienten el tráfico, aunque este se realice en condiciones peligrosas o degradantes y el servicio termina al llegar al destino. Sin embargo la víctima de la trata, por el contrario ha sido forzada o engañada y será explotada de forma permanente.

El tráfico ilícito siempre es transnacional, mientras que la trata puede no serlo. En 2010, se lanzó un *Plan de Acción Global* para combatir el tráfico de personas. Una de las funciones de este Plan ha sido conocer más este fenómeno y recoger datos sobre las principales tendencias que se producen y sobre el número de víctimas.

Este marco normativo internacional que ha desarrollado Naciones Unidas supone un paso importante en el reconocimiento del fenómeno y en la necesidad de adoptar medidas en los distintos niveles, pero es insuficiente y presenta importantes obstáculos en el terreno nacional para su aplicación.

En el plano regional se ha abordado el fenómeno desde un enfoque de seguridad nacional, lo que ha llevado a reforzar los controles fronterizos y a aumentar la presencia militar y policial. Una de las iniciativas más relevantes ha sido el CARSI (Central American Regional Security Initiative), que forma parte de la Iniciativa Mérida, un acuerdo firmado entre Estados Unidos y México y los países de Centroamérica

*Involucrar a los militares en la seguridad interior, supone un retroceso respecto a los avances cívicos que se habían logrado en la región*

en diciembre de 2008 para combatir el narcotráfico y el crimen organizado y que de manera complementaria se ha ocupado también del tráfico de personas y del tráfico de armas.

La iniciativa Mérida supuso un paquete de asistencia financiera que fueron aplicados durante tres años e incluyó un monto adicional de 65 millones de dólares para Centroamérica, Haití y República Dominicana (US Department of State, 2008). A partir de 2011 se aumentaron los montos de ayuda dirigida a reforzar las medidas de seguridad fronteriza en México y Guatemala, que alcanzó los 50 millones de dólares del presupuesto antidrogas del Pentágono para la adquisición de “lanchas patrulleras, equipos de visión nocturna, equipos de comunicaciones, sensores marítimos (Isacson, 2014: 5). Resulta difícil evaluar la efectividad de estas medidas que han reforzado el papel del ejército y de la policía, frente a otros enfoques más preventivos. Pero sobre todo, como señala Korthuis (2014) del programa de Woodrow Wilson Center sobre el CARSI no existe una estrategia integrada para abordar los diferentes factores relacionados con narcotráfico y el tráfico de personas y otras actividades ilícitas. No se ha evaluado el impacto del programa y en algunos países, como en Guatemala se valora positivamente el papel que ha jugado en reforzar la justicia, con la consolidación de los tribunales penales y la creación de unidades antipandillas de la policía; sin embargo se desconoce si los esfuerzos de prevención han tenido éxito (Phillips, 2014). También se cuestiona el papel que ha jugado el CARSI en el fortalecimiento del ejército y en la implantación de soluciones militares a problemas que deberían ser resueltos por las instituciones civiles.

Para que el CARSI pueda ser efectivo en el ámbito de la lucha contra el narcotráfico y el tráfico de personas se requiere definir una política pública migratoria regional centroamericana, en coordinación con México y que se vincule con las políticas nacionales. El Sistema de Integración Centroamericano podría jugar un papel más relevante, si los gobiernos centroamericanos se comprometieran con el proceso. También se pueden identificar buenas prácticas para reducir o eliminar el tráfico de personas y la inmigración ilegal, con el fin de extenderlas en toda la región. Favorecer la participación de la sociedad civil en organizaciones regionales sobre migración y garantizar la adopción de acuerdos regionales y binacionales para la atención digna, ordenada y segura de los grupos de migrantes retornados forzados y voluntarios (OIM, 2013).

El tráfico de personas y la migración ilegal no puede abordarse sin tener en cuenta también las estrategias que se adoptan en México y Estados Unidos y que tienen un papel determinante en las políticas que se aplican en la región.

Para el gobierno de los Estados Unidos, la migración ilegal y el tráfico de personas es una cuestión de seguridad nacional y las medidas que ha impulsado se han orientado a reforzar los controles fronterizos, con el aumento de la policía, la participación de los militares y la creación de unidades especiales. Los diversos programas e iniciativas llevados a cabo se rigen por *Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000* (TVPA, P.L 106-386) y cuenta con fondos que ascienden a 10,9 millones de dólares (Ribando, 2015). El gobierno estadounidense establece unos estándares mínimos y clasifica a los países en tres categorías en función de los esfuerzos que hacen los gobiernos para eliminar el tráfico de personas y la migración ilegal. Según la categoría en la que cada país se encuentre se determinará la ayuda que recibirán.

Uno de los principales proyectos estadounidenses, fue la donación en 2013 de seis helicópteros UH-1H a la nueva Fuerza Interinstitucional Antinarcóticas y Antiterrorista de Guatemala, que incorpora personal militar y policial (Isacson 2014:31). Además hay un flujo de ayuda destinada a reforzar la seguridad de la frontera a través del presupuesto antinarcóticos, en el marco del programa para la región fronteriza de México-Guatemala-Belice del Comando Norte y el Comando Sur. Ambos programas de ayuda, han supuesto el resurgimiento de la ayuda al ejército de Guatemala, lo que ha implicado un cambio importante en la política de Estados Unidos hacia Guatemala, que desde los años noventa tenía una ley que prohibía la ayuda militar al ejército guatemalteco por sus antecedentes en las violaciones de derechos humanos (Isacson 2014:31).

Las Fuerzas de Seguridad de Guatemala entre 2008 y 2012 han recibido 27,5 millones por parte de los Estados Unidos y se les ha dado un nuevo e importante rol que es la seguridad pública en las zonas fronterizas.

Esto ha sido motivo de preocupación por los defensores y defensoras de los derechos humanos, dado que otorga a la nueva fuerza militar funciones de seguridad interna y supone un retroceso respecto a los avances cívicos militares que se habían logrado en Guatemala (Isacson 2014:31). Involucrar a los militares en la seguridad interior, o en funciones policiales, conlleva muchos peligros a largo plazo. El entrenamiento y tácticas militares a menudo son contrarios a lo que se requiere para llevar a cabo un trabajo policial eficaz; los soldados están entrenados para emplear la máxima fuerza necesaria para combatir al enemigo, no para desalentar o investigar delitos y servir a la población. Cuando se aplica el entrenamiento militar a actividades de seguridad pública, es probable que ocurran abusos. No podemos olvidar que el Ejército de Guatemala, nunca ha rendido cuentas por las

violaciones masivas de los derechos humanos cometidas durante la guerra civil que finalizó en 1996.

Hay denuncias constantes de violaciones de los derechos humanos, tales como abuso de autoridad, malos tratos, y el abuso y extorsión de migrantes, que son cometidos por unidades militares y policiales, que se confunden y son difíciles de identificar, lo que genera un clima de impunidad para los responsables de los abusos (Isacson 2014: 24).

Por su parte el gobierno mexicano está respondiendo a la creciente ola de migración centroamericana, intensificando las medidas de seguridad, con el apoyo de los Estados Unidos. Se ha aumentado la presencia de las fuerzas de seguridad, incluido el Ejército, la Marina y la Policía Federal en la región fronteriza entre Guatemala y México y entre México y Estados Unidos.

El gobierno mexicano tendría que realizar mayores esfuerzos en investigar y enjuiciar a aquellos que cometan delitos contra los migrantes y proteger a aquellos que les prestan asistencia. Si no es así, los migrantes quedan a merced de la extorsión de estos grupos criminales, que tratan de obtener el máximo beneficio de esta situación de fragilidad (Isacson 2014:38). Sin embargo, México no puede hacerse cargo por sí solo del problema y es fundamental una responsabilidad compartida en el plano regional.

La respuesta militar a las migraciones y tráfico de personas ha profundizado la violencia y aumenta el beneficio de las redes ilícitas. La migración ilegal, más que una amenaza que debe ser controlada es un fenómeno humanitario que debe ser gestionado, con una población vulnerable que debe ser protegida. Las barreras que se han puesto para impedir la migración han generado un poderoso mercado lucrativo, que se beneficia de las personas para las que la migración es una forma de supervivencia, frente a la violencia y pobreza que les obliga a huir.

En el plano nacional, los gobiernos carecen de capacidad y recursos para afrontar el tráfico de personas. Ha habido avances en el ámbito legislativo, como en el caso de Costa Rica, en el que se ha tipificado el delito de trata y se aprobó una nueva Ley de Migración que incorpora nuevas medidas para la protección de las víctimas y se han impulsado varios proyectos de prevención y atención a las víctimas. Sería necesario mejorar los mecanismos existentes y fortalecer la coordinación con gobiernos de la región, especialmente con los países cuyas poblaciones se ven forzadas a migrar.

Algunos estudios han hecho propuestas para abordar la situación (Isacson, 2014: IGC, 2016). Se trata de abordar los factores que llevan a los centroamericanos a abandonar el Triángulo Norte, mediante la

*La migración ilegal, más que una amenaza que debe ser controlada es un fenómeno humanitario que debe ser gestionado, con una población vulnerable que debe ser protegida*

extensión de la Alianza para la Prosperidad por cinco años y su ampliación con programas dirigidos a abordar la prevención de la violencia en las comunidades. Entre ellas destacaríamos las siguientes:

- Evitar el retorno de las familias que huyen de la violencia de México a Centroamérica aplicando la legislación internacional existente.
- Elaborar protocolos de actuación junto con el ACNUR para identificar a aquellas personas carentes de protección.
- Promover programas comunitarios de prevención de la violencia que hayan sido eficaces, impulsar programas para la creación de empleo y frenar la deportación de jóvenes indocumentados.
- Aumentar la presencia de organismos judiciales, fiscales y de investigación para combatir el crimen organizado y la actividad de las pandillas en la zona fronteriza, así como la corrupción oficial generalizada que los alimenta.
- Incrementar la coordinación entre los organismos de seguridad y migración con los de justicia, que con demasiada frecuencia trabajan por separado y con poca confianza mutua, en la zona fronteriza.
- Sustituir a las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad por organismos civiles en las zonas fronterizas .
- Reducir los obstáculos que enfrentan los migrantes centroamericanos con motivos justificados para solicitar asilo o el estatus de refugiado, tanto en México como en los Estados Unidos.
- Lanzar una reforma desde abajo del Instituto Nacional de Migración (INM), el organismo encargado de aplicar la Ley de Migración y proteger a los migrantes.
- Desarrollar alternativas a la detención masiva de migrantes, especialmente los niños y niñas.

Como conclusión, el tráfico de personas en Centroamérica es una actividad ligada al tráfico de armas y drogas, enormemente lucrativa que supone grandes beneficios para quienes operan en estos mercados ilícitos que existen en la región. Y por lo tanto habrá que desarrollar estrategias globales que aborden los tres fenómenos que están interrelacionados entre si y desde un enfoque integral que analice el proceso desde el origen hasta el destino final.

## Referencias bibliográficas

*Informe estadístico de las personas repatriadas/retornadas a Honduras 2014. CENISS*

Casillas, Rodolfo (2011), "The Dark Side of Globalized Migration: The Rise and Peak of Criminal Networks-The Case of Central Americans in Mexico", en *Globalizations*, Vol. 8, No. 3, pp. 295-310

Cajina, Roberto y Orozco, Lynda (2016), "Falacias y realidades de una crisis humanitaria y política. Menores centroamericanos que migran en busca del "sueño americano" en *Documento de opinión*. leee.es, 14 de enero de 2016.

CNDH (2011), *Informe de actividades 2010*. México DF: Comisión Nacional de Derechos Humanos

Cordero Diaz, Blanca y Carlos Figueroa Ibarra (2011), "Triturando a la Humanidad: capitalismo, violencia y migración en el tránsito por México". Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Sociología de Honduras. San Pedro Sula, 3-6 de mayo.

Figueroa Ibarra, Carlos (2014), "Centroamérica, neoliberalismo y violencia. La historia como destino" en Sosa, Eugenio y Tinoco, Marco Antonio (comp.) (2014), *Estado y cambio social en Centroamérica. Memoria del XIII Congreso Centroamericano de Sociología*. Tegucigalpa: Editorial Universitaria.

ITAM (2014), *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos*. México DF: ITAM. Disponible en: <https://www.comillas.edu/images/OBIMID/itam.pdf>

International Crisis Group (2016), *Presa fácil: violencia criminal y migración en Centroamérica. Informe nº 57*. 28. Bruselas: IGC.

ILO (2014), *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour*, 2014. 12 de noviembre de 2015. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed\\_norm/-declaration/documents/publication/wcms\\_243391.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/-declaration/documents/publication/wcms_243391.pdf). [Accesado el ].

Isacson, Adam (2014b), *La otra frontera de México. Seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica*. Washington: WOLA.

Korthuis, Aaron (2014), *The Central America Regional Security Initiative Program*. Washington: Woodrow Wilson Center. Latin American Program

Lohmuller, Michael (2015), "Guatemala Passes Anti-Coyote Law to Punish Migrant Smugglers" en *In Sights Crime*.

Mesa, Manuela (2016), *Globalización y transnacionalización de la violencia en Centroamérica: los países del Triángulo Norte*. Madrid: UCM.

Meyer, Peter J Y Ribando Seelke, Clare (2014), "Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress". *CRS Report*. 7-5700. Mayo. [En línea] Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41731.pdf>

Muñoz Vásquez, Elizabeth (2012): "Con apenas 2 mil pesos Araceli quiere llegar a Washington" en *Cimac Noticias*, 16/12/2012,[En línea] 20 de enero 2013. Disponible en: <http://mujeresporlademocracia.blogspot.com.ar/2012/12/con-apenas-2-mil-pesos-araceli-quiere.html>

Moya Mena, Sergio (2011), "La actividad del crimen organizado en la frontera entre Costa Rica y Panamá" en Altman, Josette y Beirute, Tatiana (edit), *América Latina y el Caribe: Cooperación Transfronteriza. De Territorios de División a Espacios de Encuentro*. Buenos Aires: Teseo, FLACSO, CAF.

Moya Mena, Sergio Ivan (2013), "La violencia en las fronteras de América Central" en Carrión, Francisco (comp), *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas*. Quito: FLACSO-Ecuador, CRDI y DRC.

New York Times (2014), "Children at the Border". *New York Times*, 21 de octubre 2014.

OIM (2012), *Panorama migratorio de América del Sur*. Buenos Aires : OIM

OIM (2013a), *Trata de personas con fines de explotación laboral en Centroamérica*. OIM. Disponible en: <https://publications.iom.int/books/trata-de-personas-con-fines-de-explotacion-laboral-en-centroamerica-guatemala>

OIM (2013b), *Perfil migratorio de Guatemala 2012*. Guatemala: OIM

Oja, M., S. (2002) "Illegal Immigration and Human Smuggling: Central America and Mexico" *White Paper on International Policy Formulation*. Universidad de Idaho.

ONUDD (2012), *Global Study on homicide 2011*. New York: ONUDD.

ONUDD (2014), *Global Report on Trafficking in Persons 2014*. Viena: United Nations Publication.

Ordóñez, C. (2007) "Argonautas Guatemaltecos en el 'país de las maravillas'" en Ordóñez Cifuentes y José Emilio Rolando (coord.), *Migración: Pueblos Indígenas y Afroamericanos. XV Jornadas Lascasianas Internacionales*. México, D.F.: UNAM.

PNUD (2013), *Informe regional de Desarrollo humano 2013-14. Seguridad ciudadana con rostro humano. Diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Phillips, Nicholas (2014), *CARSI in Guatemala*. Washington: Woodrow Wilson Center.

Ribando, Clare (2005), "Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean", *Informe para el Congreso* [En Línea], 26 de junio 2015, disponible en: [<http://www.oas.org/atip/Latin%20America/CRS%20Dec%202005.pdf>]

Ribando, Clare (2015), *Trafficking in Persons in Latin America and the Caribbean*. CRS Report RL 33200. Disponible en: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33200.pdf>

ONUDD (2014), *Global Report on Trafficking in Persons 2014*. Viena: United Nations Publication.

Rojas Aravena, Francisco (2006), *El crimen organizado internacional. II Informe del Secretario General de FLACSO*. Costa Rica: FLACSO, Secretaría General.

UNAH (2015), *Boletín especial nº 27. Muerte violenta de mujeres y femicidios*. Tegucigalpa: UNAH.

US Department of State (2007), *Trafficking in Persons Report 2007*, Washington: D.C.: US Department of State.

WOLAT et al., (2015), "Un camino incierto. Justicia para delitos y violaciones a derechos humanos contra personas migrantes y refugiados en México". Noviembre de 2015

WOLA (2015), "El control aumentado en la frontera sur de México. Una actualización sobre la seguridad, la migración y el apoyo de EE.UU.". Noviembre de 2015.

Washington Office on Latin America (WOLA) (2014), "*La otra frontera de México. Seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica.*" Disponible en:

<<http://www.wola.org/sites/default/files/La%20otra%20frontera.pdf>>





# Los presupuestos militares en tiempos de crisis: el caso de España\*

*Francisco J. Verdes-Montenegro*

*Investigador Instituto Complutense de Estudios Internacionales*



## **Introducción**

La llegada de Donald Trump a la Casa Blanca y sus declaraciones respecto a las “obligaciones” de sus socios europeos en el seno de la OTAN, habida cuenta de sus gastos respectivos en Defensa, ha recuperado el debate sobre cuánto hay que dedicar a esta partida presupuestaria. El compromiso del 2% del Producto Interior Bruto (PIB) para los socios de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) no es nuevo, tampoco los debates sobre *burden-sharing*, presentes en las relaciones entre EEUU y Europa desde la época de Kissinger como Secretario de Estado. Sin embargo, este debate ha adquirido más protagonismo tras los reproches de Trump a sus “aliados malagradecidos que se han aprovechado de la generosidad estadounidense” (BBC, 2016).

---

\*Agradecimiento a Pau Escales y Julio Rodríguez por los comentarios realizados a un borrador inicial. Los fallos u omisiones son responsabilidad exclusiva del autor.

Teniendo en cuenta los distintos criterios que se emplean por parte de los países, el porcentaje de gasto militar respecto al PIB es una de las variables más comunes para valorar de forma comparada el esfuerzo de cada país en el ámbito de la Defensa. El porcentaje del 2% del PIB es el horizonte que se remarcó en la Cumbre de Gales de 2014, y en el que tanto Trump como su Secretario de Estado de Defensa, James Mattis, se aferran para convencer a los países europeos que deben dedicar más recursos a sus presupuestos de Defensa.

En la cita de Gales, concretamente, se apuntó explícitamente a la necesidad de invertir la tendencia a la baja de los presupuestos de Defensa. Y además de recordar el compromiso del 2%, se hizo referencia a la necesidad de dedicar más del 20% a inversión en nuevos equipamientos mayores, incluyendo inversión y desarrollo. Para los países que no alcanzaban ese porcentaje, el grueso de los socios que conforman la Alianza Atlántica, se incluían tres recomendaciones: (i) cesar toda disminución del gasto en Defensa, (ii) buscar aumentar su gasto en Defensa en términos reales a medida que el PIB aumente, y (iii) tratar de aproximarse en una década al 2% recomendado (OTAN, 2014).

El gasto en Defensa, como cualquier gasto público (o inversión), lleva aparejado un debate en torno al coste de oportunidad que implica dedicar los recursos limitados de un Estado en una partida concreta y no en otras (como por ejemplo la educación, la sanidad o la I+D de carácter civil). En ese sentido, la pretensión de invertir la tendencia en el gasto en Defensa y lograr el horizonte del 2% del PIB expresado en Gales y subrayado por la Administración Trump, incluyendo una quinta parte dedicada a la adquisición de grandes equipamientos con alto valor añadido, coincide con un periodo de crisis múltiples en la UE en el que esta meta tiene un encaje todavía más complejo. Mientras la economía europea sigue estancada, y el proyecto político atraviesa un periodo de incertidumbre y redefinición, agravado tras el *Brexit*, varios países como España, siguen con unos presupuestos encorsetados por las políticas de austeridad planteadas desde la UE que limitan el gasto en partidas clave para el grueso de la ciudadanía que han sufrido severos recortes en los últimos años, como la sanidad o la educación. Este “corsé” europeo, lastra además una inversión pública que apueste por un modelo productivo diverso y sostenible que reemplace los empleos que se han perdido durante la burbuja inmobiliaria –en un país con una de las tasas de desempleo más elevadas del continente, especialmente entre los jóvenes– y con un incremento alarmante de parámetros sociales, como las tasas de pobreza infantil. En ese contexto, se registra en España para 2017 un aumento del 30% del gasto en Defensa. ¿Responde este abrupto aumento a las exigencias de la OTAN y/o la Administración Trump?

*En España para 2017 se registra un aumento del 30 % del gasto en Defensa*

Además de responder a este interrogante, a continuación se pretende profundizar en las tendencias de gasto en Defensa, tomando cierta perspectiva y analizando los montos dedicados a este campo a escala internacional, para posteriormente ir complejizando la problemática conforme se aterriza en el escenario europeo, y en concreto, al propio caso español. En este último caso, se polemizará en torno a las propias cifras que se manejan al respecto, ahondando en dos partidas que vienen registrando gastos extraordinarios de forma continuada: Programas Especiales de Armamento (PEA), y operaciones en el exterior.

Cabe hacer dos apuntes previos, uno de carácter más teórico y otro metodológico. Respecto al primero, se tendrá en consideración el enfoque de la securitización<sup>1</sup> que, tal y como plantea la Escuela de Copenhague que la abanderó, al securitizarse una cuestión y enmarcarse como una amenaza –entre las cuales puede incluirse algunas que se abordan por parte del ámbito de la defensa–, se logran recursos excepcionales por parte de los actores securitizadores (como por ejemplo, las Fuerzas Armadas o los ministerios correspondientes), se polariza el debate, y se permite vulnerar algunos procedimientos y normativas al uso por la excepcionalidad que conlleva responder a dicha amenaza. Tal y como plantearon, Barry Buzan, Ole Waever y Jaap de Wilde, lo ideal en sociedades democráticas es que el menor número de cuestiones se securiticen, para evitar los efectos apuntados y preservar el debate público y la necesaria deliberación, el respeto al propio Estado de Derecho y el ordenamiento jurídico imperante, así como un uso racional y transparente de los recursos públicos (Buzan et. al., 1998).

En lo que concierne al apunte metodológico, no existe una definición unívoca y comúnmente aceptada respecto al gasto militar en Defensa, existiendo diversas formas de cuantificarlo en función del país y de los propios organismos que se ocupan de recopilar y sistematizar la información –OTAN, Organización de Naciones Unidas (ONU), Agencia Europea de Defensa (EDA, por sus siglas en inglés), etc.–, al incluir en función de uno u otro distintos programas y partidas. En este caso, las cifras que se manejarán para las comparativas internacionales son las que computa una de las instituciones de referencia en materia de gasto militar: el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Esta fuente es la que se emplea con más frecuencia ya que, a partir de la definición que asume la OTAN, dispone del abanico temporal y geográfico más amplio (1988-2015), y con mayor grado de homogeneidad (Fonfría, 2013:177-198).

<sup>1</sup> Para adentrarse en la teoría de la securitización y en algunos de los debates que se han dado en torno a este planteamiento teórico desde que fuera acuñado por la Escuela de Copenhague, véase Verdes-Montenegro (2015).

## **Una radiografía del gasto en Defensa global y regional desde el fin de la Guerra Fría**

Si se analizan las tendencias de gasto militar desde una perspectiva amplia en el último cuarto de siglo, el fin de la Guerra Fría supuso sin lugar a dudas un punto de inflexión. El deshielo del conflicto bipolar que empieza a materializarse con la llegada de Gorbachov y se plasmó con la caída del muro de Berlín, conllevó una dinámica de securitización a gran escala que se manifestó en la mayor reducción del gasto militar del último cuarto de siglo. Así, con el final de esta etapa que se inicia al acabar la Segunda Guerra Mundial, se pasa de unas cifras de gasto equivalentes a casi 1,6 billones en 1989, a 1,2 en poco menos de tres años (1992). Durante la década de los noventa, y ante un escenario en el que se iba afianzando la geoeconomía y la inserción internacional de los países como principales preocupaciones en el periodo de globalización que afloraba con más fuerza en ausencia de la lógica bipolar, se hablaba de dividendos de la paz para referirse a los beneficios que conllevaba para los presupuestos nacionales liberar montos dedicados hasta ese momento al gasto militar para, en un escenario de mayor distensión, poder dedicarlo a otras partidas, como lucha contra la pobreza, educación, sanidad, etc.

*El año con mayor gasto en Defensa del periodo de la posguerra fría fue 2011, a la espera de las cifras registradas en 2017*

Esta tendencia a la baja de los presupuestos de Defensa que se inicia ya a mediados de los ochenta se afianzó a nivel global hasta finales de los noventa. En 1995 y 1997, se alcanzaron las sumas más bajas que rondaban los 1.07 billones de dólares. En cambio, desde 1999 se invierte la tendencia, y en especial tras el 11-S y las intervenciones en Afganistán (2001) e Irak (2003), se abre una nueva etapa en la que los presupuestos de Defensa, en términos agregados, van volver unos guarismos similares a los de la Guerra Fría e incluso superiores a partir de 2007, con cifras superiores al 1,6 billones de dólares.

La senda de crecimiento del gasto en Defensa empezará a frenarse con los efectos de la crisis económica de 2008 y alcanzará su punto álgido en 2011 en el que se llega a los 1,78 billones de dólares de gasto mundial en Defensa, coincidiendo con la aprobación por parte del Congreso de EEUU de una ley de control presupuestario que limita el margen de maniobra de la Administración Obama (BCA, por sus siglas en inglés). A la espera de las cifras que registre 2017 en las que no se descarta llegar a la mayor cifra de gasto en Defensa del periodo de posguerra fría, 2011 se mantiene pues como el año con mayor gasto en Defensa. Desde entonces se ha registrado un tendencia moderada a la baja en el gasto global, que se explica en buena medida por la bajada en los precios de las materias primas, pero que con la llegada de Trump, así como el aumento de los conflictos internacionales, su crudeza, y las tensiones entre países, estarían alterando una vez más la

lógica y abriendo una nueva etapa de rearme desde 2015 (Perlo-Freeman *et. al.*, 2016; Pettersson, T. y P. Wallensteen, 2015).

Si se atienden estas cifras de gasto por regiones, se observa como las Américas –sobre todo por lo que respecta a EEUU, al ser el país que más cantidad dedica a Defensa en términos absolutos–, se mantiene como la región que más recursos ocupa en gasto militar durante todo el periodo de posguerra fría. Sin embargo, en el caso de Europa se constata como en los noventa fue la región que más disminuyó estas partidas, dejando de ser la región que más esfuerzo presupuestario otorgaba a Defensa a finales de los ochenta (en torno a los 700.000 millones de dólares), y manteniéndose desde entonces en las mismas cifras que, en términos agregados, rondan los 400.000 millones de dólares.

Ese estancamiento del continente europeo, acompañado del progresivo aumento del gasto militar en Asia y Oceanía –deudor en este caso del considerable aumento que ha contabilizado China–, explica que desde 2013 esta última haya desbancado a Europa, pasando a ser la segunda región que más desembolsa en Defensa a escala internacional. En cuarto lugar, y algo más alejado de estas pero con lagunas más significativas en la disponibilidad de datos, está Oriente Medio que ha duplicado su gasto desde principios de los noventa y consolidado cada año una tendencia en auge. Finalmente, a la cola, con unas cifras bastante alejadas del resto de regiones aunque, asimismo, con una dinámica de mayor gasto se encontraría África, quien dedica dos veces y medio más en gasto militar que al acabar la Guerra Fría (15.500 millones de dólares en 1988 frente a los 39.100 en 2015).

En lo que respecta a los volúmenes de gasto en Defensa por países, se observa como existen unas fuertes asimetrías, con Estados-Unidos (36%) y China (13%) acaparando prácticamente la mitad del gasto mundial. A pesar del mayor repliegue de tropas realizado por Obama desde 2010 en las dos principales frentes de EEUU cuando inició su mandato, Afganistán e Irak, este país desembolsa más del tercio mundial de gasto en Defensa, con unas cifras de casi 600.000 millones de dólares en 2016 que equivalen, como en 2015, al 3,3 % de su PIB. Por su parte China ha aumentado en más de un 130% su gasto en Defensa en la última década, y aunque ha frenado un poco la tendencia coincidiendo con la ralentización de su economía, el país asiático ha alcanzando unas cifras estimadas de 215.000 millones de dólares (1,9% del PIB chino).

El resto de países que se encuentran entre los quince que más desembolsan en Defensa no se altera, produciéndose tan solo leves cambios de posiciones de un año para el otro. Rusia que era el tercer país

*13 países  
aglutinan  
alrededor de un  
30% del gasto  
mundial, que  
sumado a  
Estados Unidos y  
China  
representan  
cerca del 80%*

que más gastaba en 2014, pasó al cuarto lugar en 2015 y en el último registro vuelve a recuperar una posición, fruto de los vaivenes del rublo en los dos últimos años. Arabia Saudí, queda por debajo pese a asumir una política exterior más belicista por su intervención en Yemen y el perfil más alto asumido en el conflicto sirio. Por su parte, India asciende con fuerza en 2016, seguida de Francia y el Reino Unido que bajan una posición respectivamente. Y desde la octava posición hasta la decimoquinta no hay variaciones entre 2015 y 2016, situándose de mayor a menor: Japón, Alemania, Corea del Sur, Brasil, Italia, Australia, Emiratos Árabes Unidos e Israel. Estos 13 países aglutinan alrededor de un 30% del gasto mundial, que sumado a Estados Unidos y China representan cerca del 80% (SIPRI, 2015).

El gasto en Defensa tiende a asumir una lógica de inercia, fruto de la impopularidad social del mismo y de los compromisos de largo plazo que implican las adquisiciones de equipamientos. En ese sentido, y pese a ser aliados a través de la OTAN, Europa es la región que muestra una concepción de la Defensa más divergente respecto a la de Estados Unidos, y la que muestra más resistencias a un aumento del gasto militar (Fonfría y Marín, 2012: 11-14), como el que sugiere la OTAN y apunta la Administración Trump. Desde 2007, el gasto de Defensa en la Unión Europea disminuye en términos agregados, lo que se explica sin duda por los efectos de la crisis económica que han sufrido estos países, así como a las políticas de austeridad que se han impuesto desde 2010. Así se ha pasado de un gasto de 200.000 millones de euros en 2007 a 180.000 millones de euros en 2015 (EUISS, 2016).

Si se afina todavía más el análisis y se atiende a una comparativa subregional dentro de la UE, se constata como el mayor peso del recorte en gasto militar lo están registrando los países del Sur de Europa<sup>2</sup>, habiendo reducido en conjunto desde 2007 a 2015 cerca de un 40% del gasto en Defensa. Europa del Este<sup>3</sup> era la segunda subregión que más disminuía, cayendo en un 10% su gasto en Defensa respecto a 2007, hasta que en 2014 se ha alterado la tendencia y ha pasado a ser la única subregión que dedica más recursos en 2015 que en 2007.

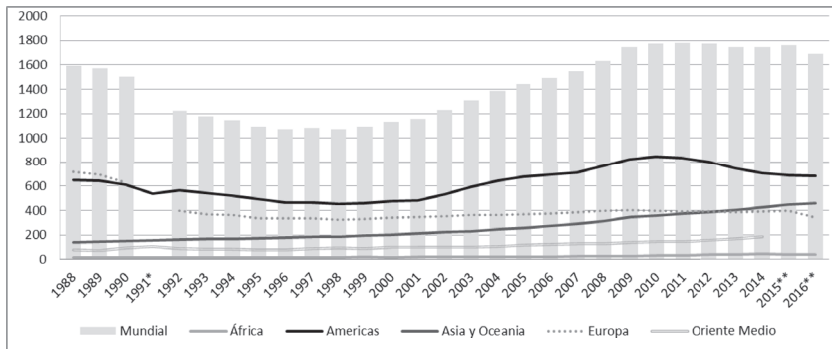
Así, se puede inferir que las políticas de austeridad, tanto en los países del Sur como en los del Este, influyen en la disminución del gasto con más fuerza en estas subregiones. De los 20 países con una mayor disminución de su gasto en Defensa desde 2006 a escala internacional,

<sup>2</sup> Según la comparativa que hace el *European Union Institute for Security Studies* (EUISS) a partir de los datos del ISS, se incluye dentro de la categoría "Sur de Europa" los siguientes países: Croacia, Chipre, Grecia, Italia, Malta, Portugal, Eslovenia y España.

<sup>3</sup> Por "Europa del Este", el EUISS consideran los países que figuran a continuación: Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovaquia.

12 son europeos, 12 son europeos, y 10 forman parte de algunas de estas dos subregiones que han sido las que más han sufrido las políticas de austeridad (véase gráfico nº 1). El giro que se produce en 2014 en Europa del Este coincide con el inicio del conflicto en Ucrania, la invasión de Crimea y las crecientes tensiones con Rusia que han trastocado por completo la situación en el flanco Este, reavivando unas lógicas de securitización, sobre todo en Polonia, que tienen un mejor encaje con la propuesta de mayor gasto que plantea la OTAN y a la que apunta la Administración Trump. Ahora bien, en los países del flanco Sur, una subida del gasto en Defensa sin una aparente “amenaza” cercana tiene un escenario más complejo para poder justificarse.

**Gráfico 1. Evolución del gasto militar mundial y por regiones, en miles de millones de dólares constantes (1988-2016)**



Fuente: SIPRI

(\*) Los datos correspondientes a 1991 no cuentan con datos correspondientes a la subregión de Europa del Este

(\*\*) Los datos correspondientes a 2015 y 2016 no cuentan con datos correspondientes a Oriente Medio

De este modo, la revisión por las grandes cifras y tendencias merece la pena completarse con un análisis algo más pormenorizado de un caso particular, como el de España en el que se profundizará a continuación, de cara a arrojar luz sobre las tensiones que operan entre las dinámicas de austeridad europeas y las de aumento del gasto que se plantean desde la OTAN y la Administración Trump. ¿Cómo se explica un aumento del 30% del gasto en 2017? ¿Qué influencia ha tenido en ello Trump y/o el compromiso con la OTAN?

Top-20 de los países que más han reducido  
sus presupuestos de Defensa en el periodo 2006-2015

Países	Gasto Militar (2015)	Disminución 2006-2015 (-%)
Venezuela	5265	77
Eslovenia	407	37
Letonia	286	37
Grecia	5083	35
República Checa	1778	35
Hungría	1023	31
Georgia	327	31
Italia	23840	30
Irán	10265	30
Etiopía	423	30
Bulgaria	661	27
Sierra Leona	42,2	24
Madagascar	61,0	23
Fidji	49,2	23
Macedonia	107	21
España	14104	20
Eslovaquia	973	19
Holanda	8873	16
Dinamarca	3463	14
Croacia	755	14

Fuente: SIPRI  
Elaboración propia

(\*) En fondo gris claro los países europeos

*Desajustes  
contables que no  
solo afectan a la  
transparencia de  
los mismos sino  
que tiene  
importantes  
implicaciones en  
términos de la  
propia  
sostenibilidad del  
modelo actual*

### El gasto militar en España: opacidad, dilución y omisiones

El presupuesto nacional de un país, independientemente de la partida concreta, no deja de ser el lugar en el que se plasman las prioridades de los distintos Gobiernos, en función de la correlación de fuerzas que opera en su arena política, al tener que aterrizar en cifras concretas y limitadas cuánto se gasta, quién lo hace y para qué cuestiones. En el caso de los presupuestos de Defensa, desde la administración Kennedy se extendió en buena parte de los países, incluida España años más tarde, una sistemática relación entre el planeamiento militar y la técnica presupuestaria: el *Planning, Programming, Budgeting System* (PPBS). A través de este método se pretende que los progra-



mas que se desarrollan en materia de Defensa se hagan sobre unas prioridades, con limitaciones presupuestarias y previstas, en lugar de asignar recursos de acuerdo con las necesidades presentadas sin más por los Estados Mayores (Born, 2006).

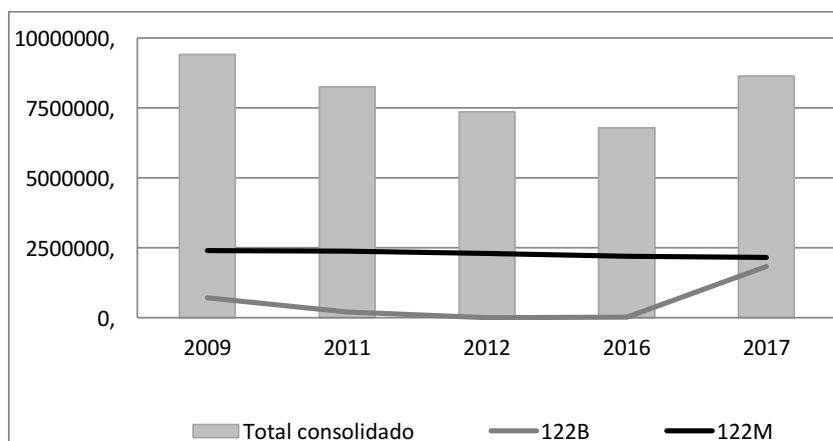
En España, desde 1978, con el fin de la dictadura y el inicio de la transición a la democracia, se incluye una sección en los Presupuestos Generales del Estado (PGE), dedicada exclusivamente a Defensa que aglutina a los distintos ejércitos y el gasto del Ministerio que se ocupa del gobierno civil sobre los mismos. A partir de 1984 se revisa el método empleado en los PGE y se pone en marcha un presupuesto con clasificación funcional, que además de reflejar quién hace el gasto como centro de coste o servicio presupuestario (criterio orgánico) y en qué capítulos y artículos (criterio económico), se incluye una tercera modalidad que incluye un parámetro más que da nombre a la clasificación y permite saber para qué se gasta: la estructura de programas y subprogramas. No obstante, como apunta Pérez Muínelo (2009), en España la modalidad funcional no ha terminado de concretarse en Defensa ya que, en lugar de reflejar para qué se gasta, incluyendo las fueras operativas a las que se destina los recursos, se redunda en la modalidad económica (Pérez Muínelo, 2009).

Esta no es la única anomalía que se registra en el presupuesto de Defensa y, como pretende explicarse a continuación, se pueden identificar otras que desde hace años inciden en el carácter opaco y poco riguroso del presupuesto que se presenta por parte de los distintos Gobiernos a la ciudadanía. Estos desajustes contables, que algunos de ellos se inician ya en los noventa, no sólo afectan a la transparencia de los mismos sino que tiene importantes implicaciones en términos de la propia sostenibilidad del modelo actual, y de la propia calidad democrática del país.

Diferentes colectivos pacifistas españoles, así como Centros de Investigación para la Paz, como el Centre Delàs, denuncian desde hace años que el gasto militar en España no está computado correctamente en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) que presenta cada año el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda. Tal y como apuntan estos actores de la sociedad civil, una cantidad nada desdeñable del gasto militar se reparte anualmente en diferentes partidas entre varios ministerios, como el de Industria, Exteriores, Interior, Fomento, Presidencia, etc. Así lejos de los relatos oficiales que afirman que el gasto en Defensa en España es uno de los más bajos de la Unión Europea, con un porcentaje del 0,9% del PIB, el ejercicio de monitorización que llevan a cabo de los presupuestos distintos actores de la sociedad civil cifran el gasto militar final en 2016 entre los 17.465 millones hasta los 30.928 millones de euros. Lo que supondría un mínimo el 1,6 del PIB, llegando para algunos actores al 2,71% del PIB (Ortega y Buhigas, 2016; CUC, 2017a).

Para comprender qué está en juego hace falta remontarse a algunas decisiones que se toman años atrás y, como ejemplos paradigmáticos, se tendrán en cuenta unas partidas presupuestarias que, lejos de adolecer de problemas coyunturales, han registrado un funcionamiento anómalo desde hace varios lustros. En lugar de hacer un análisis pormenorizado de los PGE, se centrará la atención en dos de las partidas con un funcionamiento anómalo más flagrante: por un lado, el llamado “programa de modernización” y en concreto el subprograma 122B dedicado a los gastos de los Programas Especiales de Armamento (PEA); y por otro, el de “operaciones en el exterior” en el que se contabilizan las misiones y operaciones en el que llevan a cabo las Fuerzas Armadas fuera del territorio (programa 122M).

**Gráfico 2. Presupuesto de Defensa total, y por programas 122B y 122M (2009/2011/2012/2016/2017) (en miles de euros)**



Fuente: Presupuestos Generales del Estado  
Elaboración propia

*Conviene preguntarse no sólo por el coste de oportunidad respecto a otras partidas presupuestarias, sino a las propias capacidades de la Defensa que quedan fuertemente restringidas*

### *Los Programas Especiales de Armamento (PEA)*

Los PEA se aprobaron durante el primer Gobierno de José María Aznar (1996-2000) con una factura que en ese momento se extendía hasta 2025. Dejando a un lado que todos los equipamientos requieren grandes sumas para su financiación y cuentan con un alto contenido tecnológico, la financiación triangulada entre el Ministerio de Defensa, las industrias contratistas y el Ministerio de Industria, es el rasgo común de todos los PEA (Ortega y Buhigas, 2015). Esta triangulación implicaba una financiación plurianual en la que el grueso de las cantidades debía abonarse a partir del décimo año durante un periodo de quince años.

Entre los equipamientos adquiridos a través de los programas iniciales, impulsados en varias legislaturas, se incluyen sistemas de armamento como los aviones Eurofighter y A400-M, helicópteros (Tigre y NH-90), fragatas (F-100, F-105 y F110), un buque de proyección estratégica (BPE), buques de aprovisionamiento y acción marítima (BAC y BAM), submarinos (S-80), blindados (Pizarro y Leopardo), misiles, y distintos tipos de misiles (Taurus, Spike, Iris-T) y obuses, entre otros equipamientos (DSCD, 2017). En ese sentido, llama la atención como algunos de estos equipamientos, como los propios vehículos blindados, se corresponden más a unos escenarios propios de la Guerra Fría que de las actuales amenazas a la seguridad y la defensa de un país integrado en la UE y un entorno en el que la tecnología cambia a un ritmo mayor que los ciclos de estos programas.

Así, ante un contexto internacional cambiante y unas tecnologías en constante evolución, como la emergente robótica 4.0, conviene preguntarse si estos equipamientos que condicionan el margen de maniobra del Ministerio de Defensa hasta 2030 se adaptan con eficacia a las necesidades de la defensa de un país como España. Es decir, conviene preguntarse no sólo por el coste de oportunidad respecto a otras partidas presupuestarias, sino a las propias capacidades de la Defensa que quedan fuertemente restringidas a la hora de adquirir otras tecnologías que podrían ser más adecuadas a las amenazas de los escenarios actuales: ciberdefensa, drones, etc.

Debe subrayarse como el número de contratistas de la industria armamentística que asumió los encargos incluidos en los PEA fue reducido para el conjunto de diecinueve equipamientos que se adquirieron por aquel entonces. Tres empresas absorbieron el grueso de los encargos realizados por los respectivos ejércitos: General Dynamics las del Ejército de Tierra, Navantia los de la Armada, y EADS los correspondientes al Ejército del Aire, configurando así una relación de monopsonio-monopolio (Navazo, 2013). También es preciso señalar que algunos de estos equipamientos, en especial los que afectan al Eurofighter, A400-M y Tigre y la NETMA (NATO Eurofighter and Tornado Management Agency, por sus siglas en inglés) son contratos internacionales en los que entran en juego varios socios europeos a través de la OCCAR (*Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement*; por sus siglas en francés), por lo que los contratos son “blindados”, dificultando con ello el margen de maniobra para escenarios de renegociación.

La magnitud de la compra, ya en ese momento por encima de lo que el presupuesto del Ministerio de Defensa podía asumir de acuerdo con los guarismos anuales que gestionaba, requirió habilitar una línea de financiación plurianual triangular entre este Ministerio, las indus-

*Este mecanismo de financiación en la última legislatura, y su declaración de inconstitucionalidad, es lo que explica el aumento de un 30% del presupuesto de Defensa*

trias adjudicatarias de los programas y el Ministerio de Industria. Así, la triangulación consistía en que este último Ministerio adelantaba a los contratistas una parte de las cuantías por medio de un crédito sin interés que, una vez se entregaban los equipamientos al Ministerio de Defensa, estos lo devolvían a Industria, al mismo tiempo que Defensa les abonaba las cantidades correspondientes. Para las cuentas públicas, esta triangulación implica trasladar las cantidades prestadas de Defensa a Industria. Sin embargo, existe un elemento adicional que dificulta la devolución de los préstamos por parte de Defensa ya que, con los techos de déficit que marca Comisión Europea a España, este movimiento implicaría un aumento sustancial que reduciría el margen de maniobra de un presupuesto ya de por sí ajustado (Ortega y Buhigas, 2015).

Si bien los relatos oficiales apuntan a la crisis económica que afecta al país a partir de 2008 como el elemento que ha alterado la programación de pagos de los PEA, se puede poner en duda esta afirmación al atender a las cifras que se manejaban en el Ministerio durante las décadas previas. Estudios realizados identifican un “funding gap” en la financiación del Ministerio respecto a estos programas equivalente a 1.320 millones de euros, a lo que habría que incluir el mayor coste de mantenimiento que exigen estos nuevos equipamientos (Lozano y Navazo, 2014; Perdices, 2017). Por si fuera poco, la factura de estos programas, lejos de reducirse se fue incrementando por sobrecostes, pasando del coste inicial de 26.821 millones de euros, a unas cifras que en 2017 se estiman en torno al 37.000 millones de euros (Ortega y Buhigas, 2015).

La gestión de estos programas desde los noventa ha adolecido de una preocupante opacidad que, teniendo en cuentas las cifras en juego, exigen mayor claridad. No es hasta el año 2011 que se presentan los primeros datos oficiales sobre los PEA y los presupuestos de Defensa por el Secretario de Estado de Defensa del momento, Constantino Méndez (Navazo, 2013). Ya con Pedro Morenés al frente del Ministerio de Defensa en 2013, se produce una refinanciación de los PEA con la industria de armamento, que tienen como consecuencia un encarecimiento de los programas. A pesar de haberse reducido el número de unidades adquiridas tras las negociaciones con los contratistas, el monto como tal ha aumentado si bien se han alargado los plazos de devolución del crédito así como los plazos de entrega de algunos programas. Entretanto, se han publicado noticias que apuntaban a los retrasos en las entregas y algunos problemas con algunos de los prototipos adquiridos, como los submarinos S-80 que encadenaban dificultades de flotación. También hay informes del Tribunal de Cuentas que apuntan a excesos de financiación y la omisión de la imposición de penalidades de demora en programas que han sido objetos de retraso, como en el caso del BAM (Tribunal de Cuentas, 2016b).

Un elemento más a tener en cuenta es que los PEA se financiaron desde 2012 y hasta 2015 a través de Decretos Ley del Gobierno, que se aprobaban en verano como créditos ampliables a cargo de deuda a partir del Fondo de Contingencia. La finalidad de este fondo se desvirtuaba al financiar un pago previsto y programado desde hace años. Esta maniobra presupuestaria del Gobierno de Rajoy fue declarada inconstitucional en una sentencia del Tribunal Constitucional del 7 de julio de 2016<sup>4</sup>. 4.390 millones de euros han sido desembolsados a través de este recurso, dejando tras la sentencia 716,8 millones de euros de presupuesto pendiente de pago, correspondiente al ejercicio 2016. Este mecanismo de financiación en la última legislatura, y su declaración de inconstitucionalidad, es lo que explica así el aumento de un 30% del presupuesto de Defensa en 2017, y no el compromiso del 2% asumido en Cardiff o la presión ejercida por Trump.<sup>5</sup>

Mientras el Gobierno de Rajoy, a través de su ministra, María Dolores de Cospedal, ha subrayado que la subida nada tiene que ver con la llegada de Trump a la Casa Blanca, tampoco es del todo plausible atribuir al compromiso de Cardiff –adquirido en 2014– la voluntad de computar los PEA en el presupuesto de Defensa. En esa línea se viene justificando el aumento del presupuesto forzado por la sentencia del Tribunal Constitucional, tal y como hizo el Secretario de Estado de Defensa, Agustín Conde, en la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados que se celebró el 30 de marzo de 2017. “Esta medida [que los créditos correspondientes a los PEA se computen en la sección de Defensa de los presupuestos] estaría en consonancia con el compromiso asumido en la Cumbre de Gales de 2014” (DSCD, 2017b). Con ese discurso que apela a un compromiso internacional, como en este caso el 2% de gasto en Defensa marcado por la OTAN, se legitima de cara a la ciudadanía el mayor aumento del gasto en Defensa desde la transición a la democracia. Una medida impopular, máxime en el contexto de austeridad que se mantiene en España, e invisibilizando con ello que la medida se podría haber tomado por parte de ese mismo Gobierno mucho antes si esa misma fuera la motivación, y no forzada por una sentencia y una nueva aritmética parlamentaria que le obliga a ello.

<sup>4</sup> [https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2016\\_069/2014-06524STC.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2016_069/2014-06524STC.pdf)  
Véase recurso de inconstitucionalidad contra el art. 2.1 del Real Decreto-ley 10/2014, de 1 de agosto, “por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos en el presupuesto de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación, de Defensa y de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Los recurrentes (PSOE, IU, ICV-EUIA, CHA, Izquierda Plural, UPyD) exponen que estas necesidades de pago “no surgen espontáneamente, ni de manera inesperada como consecuencia de nuevos contratos, tratados o acuerdos, por lo que las obligaciones en cuestión, su existencia, cuantía y vencimiento, eran absolutamente conocidas para el Gobierno en el momento de dotar de medios al Ministerio de Defensa en los PGE”.

<sup>5</sup> La subida de un 30% del presupuesto de 2017, equivale a 1817,63 millones sobre el presupuesto de 2016. De esa subida, tal y como reconoce el Secretario de Estado de Defensa en su comparecencia del 26 de abril de 2017 en la Comisión de Defensa, se puede desglosar en 716,8 millones correspondientes a los PEA que no se satisficieron en 2016 (DSCD, 2017b). El restante hasta llegar a 1824 millones, es decir, 1107,2 millones de euros corresponderían al pago de los PEA en 2017.

## *Operaciones en el exterior*

Desde los años noventa, y de forma creciente, España participa en distintas misiones y operaciones en el exterior, de carácter bilateral o multilateral. El grueso de estas se realiza bajo el mandato de Naciones Unidas o bajo el paraguas de alguna de las organizaciones a las que pertenece España, como la OTAN o la UE. También existen otras de carácter *ad hoc*, como la que viene desarrollándose por una coalición global de países para combatir el Estado Islámico (ISIS/DAESH, según sus siglas en inglés o francés) desde 2014. Como se viene subrayando por parte del Ministerio de Defensa, nunca antes España había tenido tanta presencia en el exterior en este tipo de operaciones. Durante el primer semestre de 2017, este país cuenta fuera de sus fronteras con 2.684 militares participando en 17 operaciones.

*Estas diferencias significativas entre el crédito inicial presupuestado para las operaciones en el exterior y lo que se liquida finalmente a final de año, altera y desvirtúa con ello el propio presupuesto de Defensa que se presenta con carácter anual*

Algunos expertos vienen apuntando a un déficit en la legalidad y rendición de cuentas ante el Parlamento respecto a algunas de estas operaciones. Por ejemplo, como apunta Carlos Penedo, la Guardia Civil opera desde hace años en Mauritania sin que el Ministerio de Defensa ni el de Interior rinda cuentas en el Parlamento. Tampoco respecto al despliegue de carros de combate blindados (Leopard) a los que se les dará uso por primera vez desplegándolos en Letonia, y respecto a los cuales, ni el Congreso ni la ciudadanía van a ser informados de ello (Penedo, 2017). Cabe recordar que, tal y como se aprobó en la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2015, fruto de la movilización ciudadana que retiró las tropas de Irak que había mandado el Gobierno de Aznar, para la participación de España en este tipo de operaciones –si no es para defender la soberanía o interés nacional del país–, el Gobierno tiene que realizar una consulta previa en el Parlamento y recabar la autorización de esta cámara (LODN, 2015).

Ahora bien, como con los PEA, las deficiencias en esta materia afectan asimismo a los propios mecanismos de financiación de las mismas. Desde hace años, por parte del Tribunal Constitucional se viene señalando que la presupuestación de estas partidas correspondientes a las operaciones y misiones en el exterior adolecen de una “falta de rigor y realismo” (Tribunal de Cuentas, 2016b: 70). ¿A qué se deben pues estas afirmaciones reiteradas del órgano fiscalizador de las cuentas públicas respecto a la presupuestación de estas operaciones?

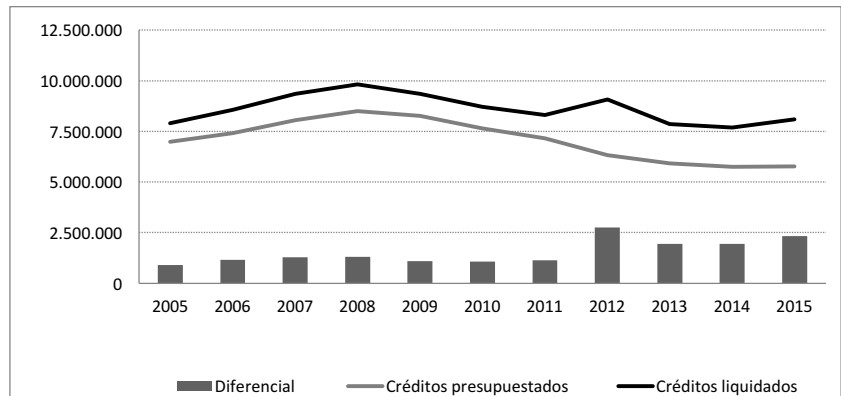
Coincidiendo con la participación de España en misiones en el exterior, se aprobó una resolución el 6 de noviembre de 1990 en la que se regulaba los criterios de imputación de los gastos de estas misio-

nes en los Presupuestos Generales del Estado. El concepto 228 en el que se recogían estos gastos, correspondiente a “Gastos corrientes en bienes y servicios”, incluía una serie de excepciones al criterio general de clasificación económica que rige para el gasto público al permitir que se incluyera imputaciones de estos gastos correspondientes a otros capítulos, como gastos de personal (correspondiente al capítulo 1) e inversiones reales (correspondiente al capítulo 6). La justificación a esta excepción que se mantuvo hasta 2011, tal y como se recoge en la mencionada resolución, era “dotar a las asignaciones presupuestarias (...) de la flexibilidad precisa para cubrir con prontitud adecuada las necesidades operativas que se planteen, sin que por ello se limite el control que para la gestión de los referidos créditos se establecen en las disposiciones legales” (Tribunal de Cuentas, 2016b). Desde 2011, siguiendo las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, se ha desglosado esas partidas en el PGE, sin embargo, se sigue recurriendo a unas prácticas presupuestarias inadecuadas.

En el último informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas disponible sobre esta materia, realizado sobre las operaciones en el exterior correspondiente al año 2009 y 2010, y debatido en el Congreso en marzo de 2017, se observa como en el programa 228, la diferencia entre el crédito inicial (en ambos años la misma cantidad: 14,36 millones de euros) y el crédito definitivo, era de entre 699.194 millones de euros (2009) y 752.248 millones (2010). Es decir, como mínimo 50 veces más entre lo presupuestado y lo ejecutado. Unas cifras que, como reconocía el propio presidente del Tribunal de Cuentas en su comparecencia en el Congreso, Álvarez de Miranda García, no se registra en esas magnitudes para otras partidas ministeriales en los PGE y viene produciéndose desde los años noventa (DSCG, 2017b).

Para conocer las cifras exactas de la diferencia entre lo presupuestado y ejecutado hay que esperar más de un año a que el Ministerio de Hacienda publique los informes de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Algunos colectivos pacifistas que monitorizan estos gastos, basándose en los informes de la IGAE, estiman en más de 17.593 millones de euros el sobregasto en créditos para Defensa en el periodo 2002-2014 (CUC, 2016b). La media de sobregasto en la última década que se tiene registro (2005-2015) equivale a un 23,09% superior de los créditos presupuestados para Defensa. Cifra que aumenta significativamente, si se atiende al periodo del primero Gobierno Rajoy (2012-2015), en el que la media es de 37,75%.

**Gráfico 3. Evolución de los créditos de Defensa (2005-2015), discriminando entre el crédito presupuestado y el ejecutado, e incluyendo el diferencial entre ambos (en millones de euros)**



Fuente: IGAE

Elaboración propia

*Este aumento (del 30% en 2017) lejos de responder a las presiones de Trump o a un mayor compromiso repentino con la OTAN, se explica por la sentencia del Tribunal Constitucional*

Estas diferencias significativas entre el crédito inicial presupuestado para las operaciones en el exterior y lo que se liquida finalmente a final de año, altera y desvirtúa con ello el propio presupuesto de Defensa que se presenta con carácter anual. Como apunta Transparencia Internacional, estas disparidades terminan por inhibir la capacidad de fiscalización y propio control parlamentario que compete a la propia Comisión de Defensa, y al Parlamento en su conjunto, respecto al presupuesto de Defensa, minando con ello un elemento clave en los sistemas democráticos. Por si fuera poco, como señala el propio informe del Tribunal de Cuentas, el defecto en la presupuestación inicial también incluye problemas en su gestión, ya que origina una carga de trabajo extraordinaria para las unidades encargadas de su tramitación (Tribunal de Cuentas, 2016b).

Como viene apuntando desde décadas este mismo tribunal, para lograr un presupuesto más riguroso y realista es preciso modificar el procedimiento actual de presupuestación, diferenciando las operaciones en curso de las operaciones imprevistas. Con ello, por ejemplo, sería difícilmente asumible la paradoja que registra el proyecto de presupuestos generales del Estado que presenta el Gobierno en 2017: al mismo tiempo que se hace gala de tener más operaciones en el exterior que nunca, de acuerdo con los compromisos ya adquiridos, se reduce en el proyecto de presupuestos presentado el programa 122M correspondiente a estas operaciones. Y como reconoce el propio Secretario de Estado de Defensa, no hay variación respecto a lo presupuestado en 2016 por la participación de España en misiones de paz: 14,3 millones (DSCD, 2017b:7). ¿Cómo se financiará entonces esa mayor presencia de las Fuerzas Armadas en operaciones en el



exterior si no aumenta en presupuesto para presupuesto para ello? Vista la praxis en las últimas décadas, no es difícil anticipar cómo se financiará el más que previsible desajuste.

## Conclusiones

Tras una revisión de las tendencias globales y regionales sobre el gasto militar, se ha constatado como, tras la significativa bajada que se registró al final de la Guerra Fría, en los últimos años se vislumbra una tendencia al rearme en varios países. Con la llegada de Trump a la presidencia de EEUU, este debate ha ganado mayor visibilidad mediática por su pretensión de que Europa, en el marco de la Alianza Atlántica, dedique más recursos al gasto en Defensa, así como a inversión en equipamientos con alto valor tecnológico.

De acuerdo con los registros más confiables sobre gasto en Defensa, Europa registró una importante disminución en esta partida presupuestaria desde el fin de la Guerra Fría, dejando de ser la región que más dedicaba a pasar a ser la tercera, después de Norteamérica (con el grueso aportado por Estados-Unidos) y Asia (en su caso por el significativo incremento de China). Si bien se ha registrado una leve disminución en la última década, si se afina algo más, se constata que esa disminución la protagonizan con más fuerza los países que han tenido que aplicar políticas de austeridad. Dejando a un lado que en Europa del Este se han avivado las tensiones con Rusia, lo que ha supuesto un giro hacia un aumento de su gasto en Defensa, Europa del Sur es la subregión que registra una bajada más significativa, entre las cuales sobresalen, por las magnitudes que representan, las disminuciones de países como Grecia, Italia o España. Estos países tendrían que lidiar con la tensión de un compromiso con la OTAN que apunta al alza, mientras las políticas de austeridad dejan poco margen de maniobra para ello, y presionan más bien a la baja, habida cuenta de los recortes que se han registrado en estos años en otras partidas clave para la ciudadanía.

Ahora bien, tras afinar un poco el análisis y detenerse en un caso particular como el español, se constata como existen distorsiones significativas a la hora de contabilizar el gasto militar. Este país que ha roto la supuesta tendencia a la baja con un aumento del 30% de su gasto en Defensa para 2017, muestra como el relato de la Administración Trump y el compromiso de Galés han sido más un *explanans* que un *explanandum*. Este aumento lejos de responder a las presiones de Trump o a un mayor compromiso repentino con la OTAN, se explica por una sentencia del Tribunal Constitucional que obliga al Gobierno a presupuestar los pagos de estos programas en el proyecto de ley

que se hace llegar a las cámaras, y no por medio de un cargo a deuda a través de un Decreto-Ley y el Fondo de Contingencia como se ha presupuestado durante la primera legislatura de Rajoy. Esta argucia presupuestaria que ha sido declarada inconstitucional no es una práctica aislada sino que se acompaña de un presupuesto de Defensa diluido en otras partidas (Industria, Economía, Fomento, Presidencia, etc.), como vienen señalando distintos colectivos pacifistas y centros de investigación para la paz.

Además de la opacidad que caracteriza la gestión de los PEA, manifiesta en la falta de información respecto a los calendarios de pago y las condiciones que se han renegociado con las industrias contratistas, existen otras partidas que adolecen de problemas de presupuestación. Es el caso de las operaciones en el exterior que, como se ha visto, con algunas de las operaciones no sólo se está omitiendo la requerida rendición de cuentas y la autorización de las mismas a través del Parlamento, como figura en la Ley Orgánica de Defensa Nacional, sino que su financiación también cuenta con una praxis irregular desde hace décadas. Como señala el Tribunal de Cuentas, es preciso un presupuesto inicial para este programa que sea más riguroso y realista, ya que las diferencias con el presupuesto liquidado son 50 veces superiores, algo que no se da en ninguna otra partida de los Presupuestos Generales del Estado. Además de generar dificultades administrativas en la gestión de este programa, el desajuste anual en el programa de operaciones termina por desvirtuar el proyecto de PGE que se presenta a la ciudadanía, omitiendo una media del 23,09% de los créditos de Defensa en la última década, y llegando hasta el 37,75% en la última legislatura.

Así, esta revisión algo más aterrizada del presupuesto de un país europeo como España, permite interrogarse si, fruto de la presión social que existe en esta región para el gasto en Defensa, las irregularidades estructurales detectadas en estos dos programas analizados, son prácticas frecuentes en el resto de países. Asimismo, algunas de estas prácticas vienen a confirmar algunos de los postulados de la teoría de la securitización, como los recursos excepcionales o la vulneración de procedimientos normativos para cuestiones que afectan al ámbito de la seguridad y la defensa. Sin embargo, no podría hablarse de securitización como tal ya que no hay ninguna amenaza que haya sido identificada para justificar estas prácticas presupuestarias, más allá de una presumible voluntad de sortear la presión ciudadana ante las cifras reales que se maneja cada año.

## Referencias bibliográficas

BBC (2016), "5 cosas concretas que podrían cambiar en el mundo con Donald Trump como presidente de Estados Unidos", redacción *BBC Mundo*, 10 noviembre 2016. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37922446> [Accesado el 3 de diciembre de 2016].

Born, H. (2006), *Control parlamentario del sector de la seguridad. Principios, mecanismos y prácticas*. Madrid: IUGM.

Buzan, B, Waever, O. y J. De Wilde (1998) *Security a new Framework for Analysis*, Ed. Lynne Rienner, Boulder.

CUC (2017a), "Gasto militar 2016. Gasto antisocial". Colectivo Utopía Contagiosa.

CUC (2017b), "Liquidación del gasto militar de 2014 según la IGAE", Colectivo Utopía Contagiosa.

DSCG (2017), Comparecencia del señor presidente del Tribunal de Cuentas, sesión nº 6, celebrada el martes 28 de marzo de 2017, XII legislatura, nº 27, celebrada el martes 28 de marzo de 2017.

DSCD (2017a), Comparecencia del señor secretario de Estado de Defensa (Conde Bajén), diario de sesiones del Congreso de los Diputados, XII legislatura, nº 178, celebrada el jueves 30 marzo de 2017.

DSCD (2017b), Comparecencia del señor secretario de Estado de Defensa (Conde Bajén), diario de sesiones del Congreso de los Diputados, XII legislatura, nº 216, celebrada el 26 de abril de 2017.

Fonfría, A. y R. Marín, (2012), "Factores explicativos del gasto en Defensa en los países de la OTAN", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, pp. 11-34.

Fonfría, A. (2013), "El gasto en defensa en España. Una nota metodológica", en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 1, Madrid, pp. 177-198.

Fonfría, A. (2015) "La adquisición de sistemas y su financiación: problemas y algunas soluciones", *Cuadernos de estrategia*, nº 175, pp. 187-215.

LODN (2005), Ley Orgánica de Defensa Nacional, nº 5/2005, 17 de noviembre.

Lozano, I. y B. Navazo (2014), "Los Programas Especiales de Armamento: fraude, despilfarro y utilidad", I Informe UPyD, julio de 2014.

Navazo, B. (2013), "El impacto de la crisis económica en la Defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada", en *Documento de Trabajo OPEX*, nº 72/2013, Observatorio de Política Exterior, Fundación Alternativas, Madrid.

Ortega, P. y X. Bohigas (2015) "Fraude e improvisación en el Gasto Militar. Análisis del presupuesto de Defensa español del año 2016", nº 26, Centre Delàs d'Estudis per la Pau.

OTAN (2014), "Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales", Gales, Reino Unido, 26 de septiembre de 2014. Disponible en: [http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official\\_texts\\_112964.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en)

Pérez Muínelo, F. (2009), *El gasto de Defensa en España (1946-2009)*, Ed. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid.

Penedo, C. (2017), "Operaciones militares al margen del Parlamento", en *Estrella Digital*, 4 de abril de 2017.

Perlo-Freeman S., Fleurant A., Wezeman P. y S Wezeman (2016), "Trends in world military expenditure, 2015", SIPRI, abril 2016.

Pettersson, T. y P. Wallensteen (2015), "Armed conflicts, 1946-2014", *Journal of Peace Research*, Vol. 52(4), pp. 536-550.

Transparencia Internacional (2015), "Spain. 2015 country summary". Government defence anti-corruption Index. Informe disponible en: [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/ti\\_defense\\_spain.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/ti_defense_spain.pdf)

Tribunal de Cuentas (2016a), "Informe de fiscalización de la financiación extraordinaria de los programas especiales de Armamento y material para las Fuerzas Armadas, ejercicios 2012, 2013 y 2014. Análisis especial de los programas de gestión internacional: EF2000, A400M, y Tiger, y de los programas de gestión nacional: BAM, Leopard y NH90, nº 1.115, aprobado en sesión el 30 de junio de 2016 y con acuerdo para elevarlo a las Cortes Generales.

Tribunal de Cuentas (2016b), "Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en Misiones Internacionales, ejercicios 2009 y 2010", nº .943, aprobado en la sesión del 28 de junio de 2012

Tian, N; Fleurant, A.; Wezeman, P.D. y S.T. Wezeman (2017) "Trends in world military expenditure, 2015", SIPRI, abril 2017.

Verdes-Montenegro, F.J. (2015) "Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad", en *Relaciones Internacionales*, nº 29, pp. 133-153.

# Populismo y nacionalismo: la política exterior estadounidense de la Administración Trump. Balance de 100 días de gobierno

*Caterina García y Josep Ibáñez*

*Catedrática de Relaciones Internacionales (UPF) y Profesor titular de Relaciones Internacionales (UPF)*



## **Introducción: ¿Una nueva política exterior estadounidense?**

Las elecciones presidenciales estadounidenses acaparan una atención en los medios extranjeros sin equivalente a las de ningún otro país. En muchos países las elecciones norteamericanas se viven casi con más intensidad que las propias. La razón es obvia: son las elecciones presidenciales de la superpotencia del sistema internacional, del país que mayor poder acumula y cuya política exterior puede tener un impacto directo o indirecto sobre el bienestar de los ciudadanos de cualquier lugar del mundo. La superpotencia no puede serlo en solitario, pero sigue teniendo más poder que otros Estados. Es superpotencia en un mundo uni-multipolar (Huntington, 1999), multipolar asimétrico (Renard, 2009) o multipolar complejo (García, 2014). Sigue ocupando el primer lugar en el ranking mundial del poder suave: es la potencia más admirada, aquella que ha conseguido y sigue consiguiendo hacer deseables su modelo de vida y sus valores (McGlory, 2007). El síndrome "HHMM" –Hollywood, Harvard, MacDonald, Microsoft– (Joffe, 2001) sigue imponiéndose y generando adhesiones a nivel mundial.

*El discurso demagógico de Donald Trump, lleno de aforismos y de simplificaciones extremas, escandaliza a las élites políticas e intelectuales, pero era apreciado por el público insatisfecho al que iba dirigido*

En un contexto de conexiones globales e inmediatas las campañas presidenciales estadounidenses se siguen con la misma facilidad que las propias. Es más, es casi imposible permanecer al margen. Algunas elecciones y algunos presidentes atraen más la atención de los ciudadanos no estadounidenses por diversos motivos. En 2004, las primeras elecciones a las que concurría Barack Obama se vivieron con ilusión y esperanza en muchos lugares del mundo. El rechazo al unilateralismo de Bush, las promesas de cambio, su “*Yes, we can*” iban más allá de los Estados Unidos: prometía al mundo –y especialmente a sus aliados– un país más cercano, más empático, más multilateralista, más comprometido con los problemas globales, pero también menos militarista, que hiciera olvidar los estragos de la guerra de Irak y los malentendidos entre atlantistas y europeístas provocados por su antecesor. La última campaña electoral que en 2016 enfrentó a Hillary Clinton y Donald Trump, por motivos bien diferentes, también fue seguida masivamente en el exterior. A partir de un cierto momento, la posibilidad de que Donald Trump se convirtiera en presidente de la superpotencia empezó a alarmar a quienes desde el principio lo habían mirado desde la distancia, la incredulidad y la estupefacción. La victoria de Donald Trump supuso un efecto sorpresa no sólo en amplios sectores de la sociedad estadounidense, sino también en Europa y en otras regiones. A pesar de ser el candidato presidencial republicano, lo que en principio lo hacía tan elegible y posible ganador como a cualquier otro, estos sectores se negaban a ver en él a un presidente de los Estados Unidos no sólo por su inexperiencia política, lo cual no es obstáculo alguno, sino por el tono y el contenido de algunas de sus declaraciones durante la campaña. Sus discursos, sus eslóganes, sus consignas, sus promesas y sus amenazas adoptaron un tono de soflama populista que alarmaron a las élites políticas e intelectuales de las grandes ciudades americanas. Pero en paralelo, conectaron con grandes masas de votantes desilusionados, hartos del dominio del *establishment*, desengañados de sus promesas y hastiados de sus políticas. Ante el “más de lo mismo” con el que se identificaba a Hillary Clinton, apostaban por el cambio que, en clave interna, se presentaba de la mano de una política exterior nacionalista y populista, proteccionista, aislacionista y fuerte.

La política exterior no es, ciertamente, la política que más preocupa al ciudadano medio ni, por tanto, la que más votos atrae, ni en Estados Unidos ni en ningún país, salvo en circunstancias muy excepcionales. Por ello el espacio que los candidatos le dedican en campaña es reducido. En el caso de Trump fue muy obvio. Cuando presentó su programa electoral en Pensilvania, en octubre de 2016, sintetizó sus ideas nucleares en torno a 30 propuestas. De ellas, ni una sola se refería a la política exterior. No obstante, dado el papel de Estados Unidos en el mundo, el carácter global de la política mundial y la estrecha vinculación entre política interna y exterior en un mundo globalizado, la

campaña estuvo repleta de alusiones directas o indirectas a la política exterior con mensajes duros, claros, contundentes y no pocas veces abruptos o agresivos. Anunciaba mano férrea con los enemigos, replanteamiento de las alianzas tradicionales y proteccionismo comercial. Lo resumía con un eslogan claro y directo, que no dejaba lugar a dudas ni permitía interpretaciones ambiguas: *America first*. El lema remitía directamente al programa del *American First Committee*, el grupo anti-intervencionista creado en los años previos a la Segunda Guerra Mundial (Cole, 1953), y se apoyaba en un programa poco elaborado en materia de política exterior, pero atractivo para aquellos electores estadounidenses poco interesados por el papel y prestigio de su país en el exterior y muy preocupados por mantener o recuperar sus empleos y mejorar su nivel de vida. Tal como reflejan las encuestas, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial en Estados Unidos son mayoría los ciudadanos receptivos al mensaje aislacionista. Según el Pew Research Centre (2016), en 2016, el 57% de la población se declaraba partidaria de centrarse en los propios problemas y de dejar a los otros países lidiar con los suyos y el 41% opinaba que el país se implicaba en exceso en la economía mundial. Una ola de nacionalismo y populismo recorre Estados Unidos. Parece que “los Estados Unidos están cansados del mundo” (Bréville, 2016). Ese sentimiento explotado por Trump fue utilizado por otros candidatos. Antes que Trump, el republicano Ted Cruz ya recurrió al lema “*America first*” y el demócrata Bernie Sanders por motivos diferentes proponía reducir el rol de Estados Unidos en el mundo. Incluso el Presidente Obama –a quienes sus adversarios acusan de haberse implicado en exceso en la defensa de ideales globales– ya intentó reducir las intervenciones exteriores (Wright, 2016). Por tanto, el discurso nacionalista y aislacionista de Trump caía en un terreno abonado. Formalmente, el mensaje iba envuelto en una retórica de tono elevado, duro y a veces grosero con sus enemigos, pero también con sus supuestos aliados (Haines, 2016). El discurso demagógico, lleno de aforismos y de simplificaciones extremas, escandalizaba a las élites políticas e intelectuales, pero era apreciado por el público insatisfecho al que iba dirigido.

Más allá del tono, en cuanto al contenido, como veremos en los próximos apartados, la política exterior defendida por Donald Trump tiene muchos elementos de continuidad con la tradición política estadounidense aunque, a la vez, de concretarse supondría un giro no sólo respecto a la política exterior de su predecesor inmediato sino respecto a las líneas básicas de la política exterior de los últimos setenta años. La política exterior es una de las políticas más estables porque tiene como objetivo salvaguardar los intereses de un Estado en el exterior y estos no cambian substancialmente con los cambios de gobierno. Por ello, cambian las intensidades, los tonos, incluso posicionamientos en temas menores, pero las grandes líneas y las

*Trump ha  
amenazado con  
sacudir los  
cimientos de los  
principios y las  
normas que han  
guiado las  
instituciones del  
orden  
internacional  
liberal*

alianzas mantienen la perdurabilidad. Además, es una política más estable que otras porque conlleva una serie de compromisos internacionales que se han contraído a partir de la convicción de las partes de su utilidad y cuyo incumplimiento tiene serias consecuencias sobre el prestigio, la credibilidad y la legitimidad internacional de aquel que los rompe. Sin embargo, al menos en campaña, al proponer replantearse sus alianzas tradicionales, romper con los acuerdos de libre comercio y castigar contundentemente a sus enemigos, Trump ha amenazado con sacudir los cimientos de los principios y las normas que han guiado las instituciones del orden internacional liberal, construido consensuadamente con sus aliados y liderado por Estados Unidos desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

El objetivo de estas páginas es analizar hasta qué punto su programa populista, proteccionista, aislacionista y militarista se va concretando en un giro de la política exterior que erosione las bases del orden liberal o, por el contrario, si tras 100 días de gobierno la realidad del poder va transformando el tono explosivo de la campaña y orientándolo hacia un mayor pragmatismo que garantice la continuidad del orden internacional liberal. Para ello este trabajo analizará en primer lugar, la visión del mundo que informa la política exterior de Trump; en un segundo lugar se presentará su aproximación a los grandes temas de la agenda global y las propuestas dirigidas a sus aliados, rivales y enemigos; y finalmente, a modo de reflexiones finales, se abordarán los primeros pasos del nuevo gobierno y un balance de sus primeros 100 días.

### **La visión del mundo según Trump**

Aunque se le ha acusado de no tener un programa claro de política exterior e ir dando bandazos discursivos, de lanzar mensajes vagos y propuestas contradictorias (Fisher, 2016), el Presidente Trump tiene una visión personal, y relativamente coherente del mundo (Klare, 2017) y del papel que en él deben desempeñar los Estados Unidos. Frente a quienes hablan de improvisación, Haines defiende que a lo largo de dos décadas de pronunciamientos orales y escritos Trump (Trump, 2000) ha ido elaborando los contornos de una “doctrina” de la política exterior, si bien también admite que quizás sea un término demasiado formal para describir lo que más propiamente cabría caracterizar como “un conjunto de creencias” (Haines, 2016) que conectan con el aislacionismo, el realismo y el unilateralismo. Tradicionalmente la política exterior estadounidense ha oscilado de manera pendular entre los extremos de tres ejes: aislacionismo-intervencionismo, realismo-idealismo y unilateralismo-multilateralismo. Los diferentes posicionamientos a lo largo de la historia han dado



lugar a cuatro tradiciones o culturas estratégicas contrapuestas y complementarias a la vez (Clarke y Ricketts, 2016) que se identifican con las políticas exteriores de cuatro mandatos presidenciales. La *hamiltoniana* destaca por su defensa de la liberalización comercial y la apertura de los mares; la *jeffersoniana*, por la defensa del sistema democrático; la *jacksoniana*, por los valores populistas y la defensa de la fuerza militar; y la *wilsoniana* por la defensa de los principios morales en política internacional. Al Presidente Trump se le considera un *jacksoniano*, con una visión religiosa y pesimista del mundo que entiende la sociedad internacional como el caos *hobbesiano*. Por tanto, cuanto más aislado pueda mantenerse el país, mejor; pero como será inevitable entrar en contacto con el caos, hay que estar preparado militarmente para defender los intereses nacionales. El aislacionismo es la regla, pero una intervención militar decidida no se descarta para defender los intereses económicos o de seguridad (Nardon, 2016). Otros aspectos de la tradición *jacksoniana* se ven claramente reflejados en el discurso de Trump: el populismo, el individualismo, el honor y el valor (Mead, 1988/99). Al igual que la política exterior *jacksoniana*, la hoja de ruta de Trump no está condicionada por su vinculación a grandes principios morales (Klare, 2017). Fue significativo que en campaña no se refiriera en ningún momento a los principios universalistas y cosmopolitas a los que habitualmente recurren los líderes estadounidenses (defensa de la democracia, la libertad o los derechos humanos). La primacía de los intereses es clara.

Por otra parte, la política exterior debe ser minimalista y limitar las intervenciones exteriores a la defensa estricta de los intereses norteamericanos. Durante la campaña Trump denunció, por considerarlas costosas e inútiles, todas las guerras en las que han participado Estados Unidos durante la presidencia de Obama. Ahora bien, si se estima y se decide que es necesaria la fuerza, los *jacksonianos* consideran el uso limitado de la fuerza “profundamente repugnante” (Beinart, 2016) y reclaman una implicación a fondo que garantice la victoria total (Clarke y Ricketts, 2016).

Trump no participa de la visión del mundo compartida por los responsables y expertos de la política exterior ubicados en Washington. Según estos, el mundo consiste en un sistema de relaciones de dependencia más o menos estrechas que se puede representar con la imagen de una serie de círculos concéntricos que desde el centro –la Casa Blanca– hacia el exterior agrupan en un primer anillo a Canadá, el Reino Unido y otros aliados anglófonos; en un segundo anillo se sitúan los aliados no anglófonos de la OTAN, Japón, Corea del Sur e Israel; en un tercero los socios económicos y militares de larga duración como Taiwán, Filipinas o Arabia Saudí; y fuera, al margen de estas relaciones de dependencia se ubican los adversarios (Rusia, China, Irán y Corea del Norte) (Klare, 2017). Trump, influenciado por

su experiencia profesional, observa el mundo con desconfianza y con una lógica empresarial. El mundo es un caos amenazante y es preciso estar preparado para competir. Al igual que su Secretario de Estado, Rex Tillerson, hombre de negocios vinculado a Exxon-Mobil, no cree en las alianzas permanentes en un mundo en el que los peligros, pero también las oportunidades, pueden surgir de cualquier lugar. Por tanto, Estados Unidos debe saber moverse ágilmente en un tablero mundial extremadamente competitivo.

En este contexto hostil, Trump ha definido con claridad las prioridades de Estados Unidos: erradicar el islamismo radical que, en clave interna, significa garantizar la seguridad frente al terrorismo transnacional (realismo); reforzar el ejército porque el uso de la fuerza no se descarta (realismo/unilateralismo) y formular una política exterior basada exclusivamente en los intereses norteamericanos (aislacionismo) (Lesperance, 2016). Es en este sentido que, a pesar de su inserción en una de las líneas tradicionales de la política exterior, sus propuestas rompen con la tendencia general de los últimos setenta años de liderazgo del orden internacional liberal y con los que han sido los cimientos de ese orden, el sistema de alianzas, una economía liberal global y la democracia (Wright, 2016). A pesar de los abundantes réditos obtenidos de este orden, Trump atribuye la pérdida de poder de los Estados Unidos a la política exterior de los últimos años, que califica de aventurista: el poder estadounidense ha sido sobreutilizado y, sobre todo, mal utilizado, lo que ha provocado un debilitamiento de su influencia mundial (Lesperance, 2016). Ha adolecido de un exceso de generosidad, ocupándose de problemas que no responden a las prioridades nacionales y gastando cantidades ingentes de dólares en defender a Europa y a Asia, lo cual ha acabado jugando en su contra (Haines 2016). La hegemonía benévola (Ikenberry, 2004) se ha cansado de serlo y cuestiona un sistema de alianzas que Estados Unidos edificó y ha sostenido desde después de la Segunda Guerra Mundial. Lo mismo ocurre con el orden internacional económico que articuló en Bretton Woods y que desde entonces ha ido consolidando y adaptando a sus necesidades. Ahora señala culpables externos de sus problemas económicos internos –China y su moneda devaluada, los estragos del libre comercio que perjudican a las empresas estadounidenses, etc.–y enfoca la economía global como un juego de suma nula. O ganas o pierdes. Todo lo contrario del mantra del libre comercio que asegura que en una economía abierta todos los actores ganan. Finalmente, sin ir en contra de la democracia, Trump ha manifestado una inquietante tolerancia hacia los líderes de algunos regímenes autoritarios, y en particular ha profesado su admiración hacia el líder ruso, Vladimir Putin.

*El presidente ha manifestado una inquietante tolerancia hacia los líderes de algunos regímenes autoritarios, como el líder ruso*

Como veremos a continuación, Trump tiene un posicionamiento en los temas globales y en los dosieres regionales que responde a esta visión del mundo y propone cuál debe ser el rol de los Estados Unidos, pero también responde a una cierta impulsividad poco reflexiva (Wright, 2016) que dota a su política exterior de un alta dosis de imprevisibilidad, lo cual genera inquietud y temor tanto en aliados como en rivales.

## **Un programa de política exterior revolucionario**

El programa de política exterior defendido por Trump a lo largo de la campaña electoral tuvo como referencia las grandes líneas definidas por el Partido Republicano (Republican Party, 2016: 41-54)<sup>1</sup> y, aunque no se apartó excesivamente de ellas, sí quedó muy claro que su visión del mundo y su talante eran sus principales guías a la hora de hacer propuestas con respecto a los principales países, regiones y temas de la agenda de política exterior: Rusia, Europa Occidental, Cuba, Asia Oriental (China y Corea), Oriente Medio (Irak, Israel, Irán), terrorismo yihadista, defensa y seguridad nacional, energía y medio ambiente, política comercial e inmigración. En su conjunto, se trataba de un programa revolucionario, por cuanto subvertía muchas de las posiciones y políticas que habían sido mantenidas y promovidas por los presidentes norteamericanos al menos durante las últimas décadas.

Durante la campaña electoral las propuestas y referencias de Trump con respecto a Rusia resultaron sorprendentes por su tono conciliador y la afinidad que destilaban. Desde los años de la Posguerra Fría la Federación Rusa se había esforzado por recuperar en la política internacional el estatus perdido con el fin de la URSS. Y desde el año 2000 en la presidencia del país, Vladimir Putin había contribuido a conformar una imagen de Occidente opuesta a los intereses rusos y una política exterior orientada a contrarrestar la hegemonía estadounidense mediante el euroasiatismo y el estrechamiento de relaciones con vecinos de Asia Central y Asia Oriental. Durante la segunda presidencia de Barack Obama las relaciones ruso-norteamericanas adquirieron elevados niveles de tensión debido a la evolución de algunos asuntos, como la crisis de Crimea, la crisis política de Ucrania y los choques armados en el este del país, y la falta de acuerdo con respecto a la guerra civil en Siria desde que esta se iniciase en 2011. Frente a esta realidad de rivalidad ruso-norteamericana, las propuestas de

<sup>1</sup>En el documento *Republican Platform 2016* la política exterior ocupa un extenso capítulo, titulado "America Resurgent" (Republican Party, 2016: 41-54). Aunque éste se caracteriza por la vaguedad, en sus primeros párrafos sí deja muy clara su orientación militarista: "Sencillamente, el compromiso del Partido Republicano es que el ejército norteamericano vuelva a convertirse en el más fuerte de la Tierra y a tener una superioridad amplia sobre cualquier otro país o grupo de países en el mundo. Vivimos un mundo peligroso y creemos en el resurgimiento de Estados Unidos" (Republican Party, 2016: 41).

*Este perfil de empresario duro, habilidoso y justiciero se tradujo en la campaña electoral en propuestas poco amistosas o conciliadoras*

Trump en campaña electoral fueron en dos sentidos: por un lado, se proyectó una imagen afable y cordial de Rusia y se propuso que Estados Unidos construyese una relación fructífera con el Presidente Vladimir Putin; por otro lado, se planteó a los países de Europa Occidental que fuesen ellos quienes ejerciesen presión diplomática sobre Rusia en relación a la situación en Ucrania y se insistió a los aliados europeos de la OTAN sobre la necesidad de que incrementasen su contribución a la Alianza Atlántica (CFR, 2016).

En contraste con la benevolencia con que Trump trató en campaña a Rusia, Europa Occidental ocupó un lugar muy secundario y, en todo caso, fue utilizada para ilustrar aquello que Estados Unidos debía evitar en la lucha antiterrorista, como la laxitud en los controles fronterizos o las restricciones para la posesión de armas. En repetidas ocasiones Trump mostró su antipatía por la Unión Europea, ya fuese alabando la decisión británica de abandonarla o exigiendo a aliados europeos como Alemania que pagasen más a Estados Unidos si querían seguir disfrutando de su protección militar (WSJ, 2016).

Un tema tradicionalmente de primer orden como el de las relaciones con Cuba ocupó muy poco espacio en la campaña electoral de Trump. Teniendo en cuenta los pasos dados por Barack Obama en la normalización de las relaciones bilaterales después de medio siglo de crisis, los intereses económicos estadounidenses y la popularidad del restablecimiento de relaciones con Cuba llevaron a Trump a pronunciarse a favor de los esfuerzos realizados en pro de la normalización, incluyendo las medidas de levantamiento del embargo (CFR, 2016).

En relación a Asia Oriental, la atención de Trump se concentró en China y, en menor medida, en Corea. China fue utilizada de forma muy activa y reiterada como chivo expiatorio de los males económicos norteamericanos. El argumento central en el que se apoyaba esta utilización era que las condiciones laborales y salariales chinas atraían a las grandes empresas estadounidenses, que cerraban sus centros en suelo norteamericano y contribuían así al aumento del paro y a la destrucción del tejido industrial. Frente a esta huida de capital y puestos de trabajo estadounidenses hacia China, Trump se erigió como experto negociador con empresas chinas que había demostrado su capacidad para ganarles sistemáticamente la partida. Este perfil de empresario duro, habilidoso y justiciero se tradujo en la campaña electoral en propuestas que difícilmente podían interpretarse como amistosas o conciliadoras: aumentar la presencia militar estadounidense en las aguas del Mar de China Meridional y en zonas próximas a ellas; investigar y castigar a China por las prácticas comerciales desleales y por su manipulación sistemática de los tipos de cambio; y mejorar los sistemas estadounidenses de disuasión informática frente a los ciberataques chinos (CFR, 2016).

En relación a la Península de Corea, la campaña electoral de Trump planteó una posición de firmeza frente a los riesgos y amenazas procedentes de Corea del Norte. Estados Unidos debía ser menos tolerante con el régimen norcoreano y debía instar a China a presionar a sus aliados norcoreanos para limitar el programa nuclear de éstos. Al mismo tiempo, Corea del Sur y Japón deberían dedicar más recursos a su alianza con Estados Unidos para mantener a raya a Corea del Norte (CFR, 2016; WSJ, 2016).

Los países de Oriente Medio tuvieron un tratamiento muy desigual en la campaña electoral de Trump. En este sentido, Iraq no fue un tema muy relevante; con anterioridad Trump ya se había mostrado crítico con la decisión del Presidente George W. Bush de invadir el país en 2003 por la inestabilidad que conllevó para el conjunto de la región. Por ello, en campaña no llegó a plantear ningún plan diferente del que Barack Obama había intentado aplicar desde 2011 para retirar por completo las tropas estadounidenses del terreno. Tan sólo llegó a referirse con cierta frecuencia a la necesidad de trabajar conjuntamente con los kurdos para acabar con el Daesh (WSJ, 2016).

Mayor relevancia obtuvieron las propuestas con respecto a Israel y a los territorios palestinos. En relación a este tema el Partido Republicano ya había declarado su apoyo “inequívoco” a Israel, que debía interpretarse como una “expresión de americanismo” y que debería traducirse no sólo en medidas para garantizar la seguridad de Israel, sino incluso en el reconocimiento de Jerusalén como “capital eterna e indivisible del estado”, a la que debería trasladarse la embajada estadounidense (Partido Republicano, 2016: 47). Aunque en algunas declaraciones públicas Trump pareció mostrarse neutral con respecto al conflicto israelo-palestino, a lo largo de 2016 asumió por completo el compromiso con Israel, el “mayor aliado en la región”, sobre todo a tenor de la amenaza potencial procedente de Irán (WSJ, 2016).

Con respecto a este país, su posición en campaña electoral fue muy crítica con el Plan de Acción Conjunto y Completo firmado por Barack Obama a mediados de 2015 y según el cual se relajaban las sanciones impuestas a los iraníes y se desbloqueaban sus activos en el extranjero. Irán se habría aprovechado de este acuerdo para ofrecer su apoyo activo a Bashar El Asad en Siria y a diversas milicias chiíes de Oriente Medio en conflictos que afectaban a los intereses norteamericanos; además, la Guardia Revolucionaria Islámica iraní habría estado realizando pruebas con misiles balísticos que, sin llegar a violar la Resolución 2231 del Consejo de Seguridad de la ONU, estarían minando el espíritu del acuerdo nuclear. Trump lo calificó como “el peor acuerdo de la historia” y propuso renegociarlo con condiciones mucho más duras para los iraníes (*The Economist*, 25 de febrero 2017).

*En materia de  
defensa y  
seguridad  
nacional, el  
presidente  
estadounidense  
aboga por la  
militarización y la  
adopción de  
medidas  
contrarias a los  
derechos  
fundamentales*

La lucha contra el yihadismo ocupó un lugar privilegiado en la campaña electoral de Trump. En general, las propuestas sobre esta cuestión elevaban el tono belicista y abogaban por una mayor implicación militar estadounidense para hacer frente al Estado Islámico. Aunque esta posición ya se apuntó en intervenciones públicas durante 2015, fue desde los atentados de París en noviembre de ese año y sobre todo a lo largo de 2016 cuando Trump planteó medidas militarmente más comprometidas, como el despliegue de 30.000 soldados norteamericanos en Oriente Medio para luchar contra el ISIS y el aumento de los ataques aéreos estadounidenses sobre las posiciones del Daesh en Siria e Iraq (CFR, 2016). Este mayor esfuerzo bélico se planteaba de manera vinculada a la creación de una coalición de estados occidentales y árabes que aumentasen también su compromiso; así, Trump llegó a sugerir que Estados Unidos dejaría de comprar petróleo de Arabia Saudí si este país no contribuía con efectivos militares sobre el terreno. Otra medida propuesta sobre esta cuestión fue el establecimiento de zonas seguras sobre el territorio de Siria a modo de corredores humanitarios para proteger a los refugiados desplazados por el conflicto armado. Con respecto a la guerra en Siria, Trump se mostró partidario de ceder protagonismo a Rusia dándole más flexibilidad para estabilizar la región (WSJ, 2016).

En materia de defensa y seguridad nacional, la campaña electoral de Trump abogó sin ambages por la militarización y por la adopción (o reinstauración) de medidas contrarias a los derechos fundamentales. Las propuestas del rearme estadounidense incluían un incremento de los efectivos del ejército de 490.000 a 540.000, un aumento del número de batallones del Cuerpo de Marines de 23 a 36, el incremento de los navíos de guerra de 270 a 350 y de las aeronaves de combate de 1.100 a 1.200, entre otras medidas (Fact sheet, 2016). Aunque llegó a referirse a la mejora de los sistemas de misiles balísticos, Trump no aclaró si ello modificaría la política estadounidense en la materia. Junto a estas medidas, la lucha antiterrorista aconsejaba una revisión de las políticas federales de ciberseguridad, la recuperación de programas de vigilancia masiva anteriormente concebidos por la Agencia de Seguridad Nacional, la aprobación de “técnicas de interrogatorio mejoradas” para sospechosos de terrorismo, que podían incluir la tortura (a través de la simulación de ahogamiento, por ejemplo), e incluso la suspensión de la inmigración procedente de zonas con una “historia probada de terrorismo contra Estados Unidos, Europa o nuestros aliados”.<sup>2</sup> Precisamente en relación a los aliados atlánticos, la campaña electoral de Trump fue muy crítica con la OTAN, llegando a sugerir que si los otros miembros no pagaban más para garantizar la protección de Europa, Estados Unidos

<sup>2</sup> “Donald J. Trump addresses terrorism, immigration, and national security”, 13 de junio de 2016, disponible en <https://www.donaldjtrump.com/press-releases/donald-j.-trump-addresses-terrorism-immigration-and-national-security>

debía plantearse incluso abandonarla, pues resultaba ineficaz en la lucha contra el terrorismo y en la gestión de flujos migratorios (CFR, 2016).

Esta “securitización” de temas y ámbitos materiales no militares se extendió también a las propuestas políticas de energía y medio ambiente, apuntaladas en el plan energético “America First”, de acuerdo con el cual el dominio energético estadounidense sería declarado objetivo económico y de política exterior estratégico (The White House, 2017a). El punto de partida en esta materia era el negacionismo en relación al cambio climático, de modo que toda la política energética de Barack Obama era errónea y debía ser desmontada con medidas como la retirada estadounidense de Acuerdo de París que limita las emisiones de gases de efecto invernadero, la eliminación de este tipo de límites en las fábricas estadounidenses, el incremento de la producción de energías fósiles y la finalización de la construcción del controvertido oleoducto Keystone XL entre Canadá y Texas, que el gobierno de Obama había rechazado en 2015. En el marco de la nueva estrategia de Trump se planteaba la consecución y el mantenimiento de la independencia norteamericana con respecto a las importaciones energéticas de la OPEC u otros países hostiles, al mismo tiempo que la colaboración con los aliados del Golfo para desarrollar “una relación energética positiva como parte de nuestra estrategia antiterrorista” (*sic*). Este plan energético serviría para tener más ingresos con los que estimular la economía a través de mejoras en infraestructuras, servicios públicos y agricultura, para lo cual la innovación debería liberarse de las ataduras de la burocracia. En suma, las propuestas suponían un revisionismo radical de las políticas contra el cambio climático que convertiría a Estados Unidos en un país energéticamente independiente y en un estado paria en materia medioambiental.

La relevancia de la economía en la política exterior también fue puesta de manifiesto en el revisionismo comercial. Según Trump, el liberalismo desmedido había hecho posible que las empresas norteamericanas y extranjeras se aprovecharan de los acuerdos comerciales internacionales para enriquecerse a costa de los trabajadores estadounidenses. La solución a los males de la economía norteamericana pasaba por la renegociación o el abandono del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) –un “desastre” en palabras de Trump–, por la retirada del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP en sus siglas en inglés), por el abandono de las negociaciones sobre el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TTIP en sus siglas en inglés) y por la revisión de las relaciones comerciales estadounidenses con algunos países como China (CFR, 2016). Como mínimo, estas medidas anunciaban una sacudida para el sistema internacional de comercio que Estados Unidos había defendido durante décadas.

Por último, mención especial merecen las propuestas de la campaña electoral en relación a la inmigración, pues la limitación de la entrada a extranjeros fue utilizada por Trump como argumento para conseguir tanto el bienestar económico como la seguridad frente a la amenaza terrorista. Al fin y al cabo, según afirmaba el propio Trump, entre los inmigrantes ilegales se encontraban fundamentalmente delincuentes, criminales, terroristas y extranjeros que dejaban en el paro a los trabajadores estadounidenses. Las propuestas más llamativas y radicales se refirieron a la inmigración mexicana, que debía limitarse con todo tipo de medidas restrictivas, incluyendo la construcción o ampliación de las barreras físicas y de sistemas de vigilancia en la frontera con México, e incluso la organización de deportaciones en masa de indocumentados. Pero la criminalización de la inmigración ilegal fue generalizada y tuvo también como víctimas retóricas privilegiadas a las comunidades musulmanas; ya en 2015 Trump propuso una prohibición "total y completa" de la entrada de musulmanes en el país hasta que pudiese determinarse el alcance real de la amenaza del terrorismo yihadista.<sup>3</sup>

*El gobierno estadounidense propuso una prohibición "total y completa" de la entrada de musulmanes en el país*

### **Balance de 100 días de gobierno**

Las propuestas anunciadas durante la campaña electoral eran en su conjunto tan heterogéneas e incoherentes, y algunas tan potencialmente revolucionarias, que nadie podía anticipar realmente cómo acabaría siendo la nueva política exterior norteamericana (Shapiro, 2016). Efectivamente, a partir del 20 enero de 2017 el eslogan *America First* no permitiría por sí solo interpretar con precisión ese "Primero los Estados Unidos". Ni siquiera el propio Presidente ha parecido tenerlo demasiado claro, a tenor de sus primeros 100 días en el cargo.

Desde la toma de posesión, la formación del nuevo gobierno resultó ser dificultosa y peculiar en lo relativo al equipo de personas que se encargarían de la política exterior y la seguridad nacional. Muchas de ellas carecían de experiencia en estas materias, empezando por el grupo que gozaba de la máxima confianza del nuevo Presidente, como Steve Bannon (anterior jefe de la campaña electoral, nombrado Estratega Jefe de la Casa Blanca), Stephen Miller y Jared Kushner (ambos nombrados consejeros principales en la Oficina Ejecutiva del Presidente)<sup>4</sup>, a los que cabría sumar a la propia Ivanka Trump, quien desde abril contaría con oficina en el Ala Oeste de la Casa Blanca y

<sup>3</sup> "Donald J. Trump statement on preventing muslim immigration", 7 de diciembre de 2015, disponible en <https://www.donaldjtrump.com/press-releases/donald-j.-trump-statement-on-preventing-muslim-immigration>

<sup>4</sup> A principios de abril Jared Kushner fue nombrado además responsable de la nueva Oficina de Innovación de la Casa Blanca, cuyo objetivo sería reformar la burocracia federal con el apoyo de empresarios relevantes y bajo supervisión directa del Presidente.



sería empleada federal, aunque sin sueldo. Algunos de los nombramientos resultaron controvertidos, pues constituían una demostración desacomplejada de nepotismo, como los referidos a su yerno Kushner y a su hija Ivanka. En algún caso, directamente fueron un fracaso, como Michael T. Flynn, efímero Consejero de Seguridad Nacional, forzado a dimitir en febrero tras conocerse sus contactos de dudosa legalidad con el embajador ruso Sergei Kislyak en diciembre de 2016, precisamente cuando el Presidente saliente adoptaba sanciones contra Rusia por sus interferencias en la campaña electoral en forma de ciberataques contra el Partido Demócrata (*The Economist*, 18 de febrero 2017). En general, en la conformación de su equipo Trump mostró una preferencia clara por “halcones” procedentes bien de la carrera militar, como James Mattis (Secretario de Defensa) o Herbert R. McMaster (Consejero de Seguridad Nacional sustituto de Flynn), bien del sector privado, como Rex Tillerson (Secretario de Estado). Pero numerosas vacantes en el Departamento de Estado y en el Departamento de Defensa tardarían mucho en ser cubiertas porque en estos ámbitos la mayoría de expertos destacados del Partido Republicano se habían autodescartado tras manifestarse muy críticos con Trump. Es revelador que tres meses después de la formación del nuevo gobierno el Departamento de Estado careciese de número dos porque el Presidente rechazó en febrero al candidato propuesto por Tillerson, Elliot Abrams, quien en campaña se había mostrado crítico con el candidato.

La determinación del Presidente con respecto a algunos temas de la política exterior pronto se vio moderada por las constricciones internas del sistema político estadounidense y por las realidades indomables de la política internacional, de modo que lo que parecía un programa revolucionario se fue tornando en buena medida en política “convencional” (Karni, 2017). A nivel interno, pronto quedó claro que los cientos de miles de personas al servicio de la maquinaria burocrática en el Departamento de Estado, en el Departamento de Defensa y en las agencias que conforman la “Comunidad de Inteligencia” constituyeron una resistencia a las tendencias viscerales y expeditivas del Presidente. Por otro lado, los contrapesos institucionales característicos del sistema político comenzaron a actuar: desde el poder judicial se frenaron las órdenes ejecutivas que prohibían la inmigración procedente de algunos países musulmanes para evitar la entrada en el país de terroristas yihadistas; y desde el poder legislativo se debatirían y negociarían los presupuestos presentados por el Presidente para el siguiente curso fiscal.

A nivel externo, las realidades de la política internacional obligaron al nuevo gobierno a aceptar las diferencias entre lo supuestamente deseable y lo efectivamente posible a través de una serie de retractaciones y vaivenes en asuntos cruciales de la política exterior estadounidense.

*Los planes presupuestarios proponen un aumento de un 10% en el gasto militar y un recorte sin precedentes en la ayuda al desarrollo y en las contribuciones a Naciones Unidas*

En este sentido, tras las pruebas de misiles balísticos realizadas por Irán a finales de enero la respuesta estadounidense fue muy comedida, sin llegar a sugerirse el abandono unilateral del acuerdo nuclear, como en campaña se había proclamado (The White House, 2017b). Por otro lado, el Presidente respaldó en febrero la “política de una sola China” después de haberla cuestionado tras la victoria electoral subordinándola a los intereses comerciales norteamericanos.<sup>5</sup> Trump había provocado a China al conversar telefónicamente con la Presidenta de Taiwán, pues era la primera vez que un presidente norteamericano lo hacía desde 1979, y lo hizo comentándole que no se sentía vinculado por dicha política. El Presidente Xi Jinping puso como condición para aceptar una llamada de Trump, como era la reafirmación de su compromiso con ella. Durante la visita oficial de Shinzo Abe, Trump reafirmó el compromiso con la seguridad de Japón, que en campaña electoral había puesto en cuestión (The White House, 2017c). Tras encontrarse con Benjamin Netanyahu en Washington, el 15 de febrero el Presidente abandonó el compromiso estadounidense con la solución de los dos Estados (Israel y Palestina)<sup>6</sup> que posteriormente, tras dos conversaciones con el Rey de Jordania, recuperó Tillerson, y reiteró sus deseos de trasladar la embajada estadounidense a Jerusalén, aunque el Secretario de Estado declaró que “la capital a la que él viajaría era Tel Aviv”, pero al mismo tiempo censuró al Primer Ministro israelí la construcción de nuevos asentamientos en territorio palestino, que antes había defendido. Con respecto a la Alianza Atlántica, una semana antes de jurar el cargo el Presidente la había calificado de “obsoleta”, pero tras reunirse en abril en la Casa Blanca con el Secretario General de la OTAN, Jens Stoltenberg, Trump afirmó que “ya no es obsoleta” y reiteró el compromiso estadounidense con la organización, exigiendo al mismo tiempo al resto de aliados que elevaran su gasto en defensa hasta situarlo en el 2% del PIB nacional. Estas y otras contradicciones e indecisiones generaron desconcierto e hicieron dudar de la existencia de una verdadera política exterior (Cohen, 2017).

Donde la determinación del nuevo gobierno se mostró más sólida fue en las tendencias militaristas, demostradas con meridiana claridad en los presupuestos enviados al Congreso y en algunas operaciones militares. Los planes presupuestarios proponían un aumento de un 10% en el gasto militar, que se cubriría a costa de la diplomacia, pues el Departamento de Estado vería recortadas sus partidas en un 28%. Entre otras consecuencias, ello implicaría recortes drásticos en la ayuda al desarrollo, la desaparición de fondos para los programas contra el cambio climático y la reducción de las contribuciones a Naciones

<sup>5</sup> En declaraciones a la CNN Trump afirmó: “No sé por qué tenemos que someternos a la política de una sola China, a menos que lleguemos a un acuerdo con China sobre otras cosas, incluyendo el comercio” (<http://edition.cnn.com/2016/12/11/politics/donald-trump-china-taiwan/>).

<sup>6</sup> En la conferencia de prensa posterior Trump rizó el rizo sobre la cuestión al afirmar: “Contemplo los dos Estados y un Estado, y me gusta lo que le guste a las partes. (Risas) Estoy contento con lo que le guste a ambas partes” (The White House 2017c).

Unidas con las que se financian las misiones de mantenimiento de la paz, el Programa Mundial de Alimentos y la Agencia de la ONU para los Refugiados, por citar los más afectados (*The Economist*, 25 de marzo 2017). Si la interpretación de los presupuestos ofrecía alguna duda, el Director de la Oficina de Gestión y Presupuesto, Mick Mulvaney, se encargó de disiparla: “No hay duda de que es un presupuesto de poder duro. No es un presupuesto de poder blando. Este es un presupuesto de poder duro. Y se ha hecho de forma intencionada. Muy claramente, el presidente quiere enviar a nuestros aliados y a nuestros adversarios potenciales un mensaje de que esta es una administración de poder fuerte” (The White House, 2017e). Y este mensaje fue acompañado de hechos, como el anuncio del despliegue a principios de abril de una flota liderada por el portaaviones USS Carl Vinson en las aguas próximas a la península de Corea tras los ensayos con misiles balísticos realizados por Corea del Norte, o como el lanzamiento a mediados de abril de la bomba de artillería más potente jamás utilizada, denominada MOAB (Massive Ordnance Air Blast) sobre posiciones del Daesh en Afganistán. Pero quizá la demostración de fuerza más importante fuese el bombardeo de una base aérea siria en represalia por el ataque con armas químicas del ejército de Bachar El Asad que provocó cerca de 90 muertos a principios de abril. De este modo, Trump respondió al régimen sirio como Barack Obama no se atrevió tras el ataque químico mucho más grave de 2013. Por aquel entonces se aceptó una propuesta rusa de acuerdo para neutralizar el armamento químico sirio, que a la postre resultó ser un fracaso.

Precisamente este conflicto armado ha evidenciado la incompatibilidad de las posiciones de Estados Unidos y de Rusia con respecto a la supervivencia del régimen de Bachar El Asad. Si bien a finales de marzo Rex Tillerson y la embajadora estadounidense ante Naciones Unidas, Nikki Haley, se habían manifestado poco comprometidos con la idea de acabar con él, tras el ataque químico y la represalia estadounidense sus declaraciones subrayaban que la salida de El Asad del poder era una de las prioridades en Oriente Medio. La visita posterior de Tillerson a Moscú, que incluyó una dilatada entrevista con el Ministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, y con el propio Vladimir Putin, confirmó el desencuentro “táctico” sobre Siria, pero no permitió esclarecer la esencia de las relaciones ruso-estadounidenses, en las que se insinúa un potencial de entente estratégico (Department of State Official Blog, 2017). Éstas deben ser interpretadas a la luz de las investigaciones oficiales en Estados Unidos sobre el papel desempeñado por Rusia en las elecciones presidenciales norteamericanas y los oscuros vínculos entre el entorno de Trump y la cúpula del régimen ruso. La sorprendente condescendencia mostrada hacia Putin

<sup>7</sup> Por ejemplo, cuando en una entrevista en Fox News se le había planteado a Trump que Putin era un asesino, su respuesta fue: “Hay muchos asesinos. Nosotros tenemos muchos asesinos ¿Qué te crees, que nuestro país es muy inocente?” Nunca antes un Presidente estadounidense había llegado a sugerir que su país pudiese comportarse tan criminalmente como Rusia (o la URSS). (Fox News, 2017).

puede albergar planes para convertir a un adversario tradicional como Rusia en un socio estratégico con el que resolver cuestiones de interés común como el terrorismo yihadista, la rivalidad con China, la proliferación nuclear iraní o norcoreana y, más ampliamente, la estabilidad política global (*The Economist*, 11 febrero 2017).

La relación con Rusia constituye uno de los retos más importantes y el mayor enigma de la política exterior norteamericana bajo el gobierno de Donald Trump, pero la campaña electoral anunció muchos otros retos y enigmas. La respuestas a todos ellos deberían llegar más allá de estos 100 primeros días, marcados desde su inicio por el populismo y el nacionalismo, guías poco fiables para la política exterior de cualquier país y menos aún para la potencia hegemónica del orden liberal.

## Referencias bibliográficas

Beinart, P. (2016), "Trump's Self-Pitying Agression", *The Atlantic*, 19 de mayo, disponible en: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/05/the-jacksonian-candidate/483563/>

Bréville, B. (2016), "Les Etats-Unis sont fatigués du monde. De Barack Obama à Donald Trump, l'interventionisme ne fait plus recette", *Le Monde Diplomatique*, mayo, pp. 6-7.

CFR (2016), *The Next Commander in Chief: See where Donald Trump wants to take U.S. foreign policy*, Council on Foreign Relations (CFR), disponible en: <http://www.cfr.org/campaign2016/>

Clarke, M. y Ricketts, A. (2017), "Understanding the Return of the Jacksonian Tradition", *Orbis*, invierno, pp. 13-26.

Cohen, E. A. (2017), "The Silence of Rex Tillerson", *The Atlantic*, 4 de abril, disponible en: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/04/rex-tillerson-state-department/521793/>

Cole, W.S., (1953), *American First. The Battle Against Interventionism, 1940-1941*, Madison, University of Wisconsin Press, disponible en: <https://archive.org/stream/americanfirsttheb000771mbp#page/n7/mode/1up>

Department of State Official Blog (2017), "Secretary Tillerson's Visit to Moscow Marks An Important Moment in the Relationship", DIPNOTE, 12 abril. Disponible en: <https://blogs.state.gov/stories/2017/04/12/en/secretary-tillersons-visit-moscow-marks-important-moment-relationship>.

Fisher, M. (2016), "What Is Donald Trump's Foreign Policy?", *The New York Times*, 11 de noviembre.

Fox News (2017), "O'Reilly Presses Trump on Travel Ban, Views on Putin in Super Bowl Interview", 5 de febrero. Disponible en: <http://insider.foxnews.com/2017/02/04/pre-view-bill-oreilly-donald-trump-super-bowl-interview>.

García, C (2014), "China en las relaciones internacionales: hacia la consolidación de la multipolaridad compleja", en Pelegrin, A. y Torroja, H., (eds.), *China hoy: claves para entender su posición en el tablero mundial*, Madrid, Marcial Pons, pp. 19-56.

Haines, J. R. (2017), "Divining a 'Trump Doctrine'", *Orbis*, vol. 61, núm. 1, invierno, pp. 125-136, disponible en: <http://www.fpri.org/article/2017/01/divining-trump-doctrine/>

Huntington, S. P. (1999), "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 2, marzo/abril, pp. 35-49.

Ikenberry, G.J. (2004), *Liberal Order and Imperial Ambition*, Cambridge, Polity Press.

Joffe, J. (2001), "Who is Afraid of Mister Big?", *The National Interest*, verano, disponible en: <http://nationalinterest.org/article/whos-afraid-of-mr-big-1201>

Karni, A. (2017), "Trump's foreign policy goes mainstream", *Politico*, 10 de abril, disponible en: <http://www.politico.com/story/2017/04/donald-trump-foreign-policy-mainstream-staffers-237046>

Klare, M. (2017), "Le monde selon Donald Trump. Unilateralisme tous azimuts", *Le Monde Diplomatique*, núm. 765, enero, pp. 11-13.

Lesperance, W. F. (2016), "American Foreign Policy and the 2016 Presidential Election", *Society*, vol. 53, núm. 5, octubre, pp. 498-503.

Mead, W. R. (1999), "The Jacksonian Tradition: An American Foreign Policy", *The National Interest*, núm. 58, invierno, pp. 5-29.

McGlory, J. (2007), *The Soft Power 30. A Global Ranking of Soft Power*, Londres, Portland, disponible en: [https://softpower30.portland-communications.com/wp-content/themes/softpower/pdfs/the\\_soft\\_power\\_30.pdf](https://softpower30.portland-communications.com/wp-content/themes/softpower/pdfs/the_soft_power_30.pdf)

Pew Research Center (2016), "Public Uncertain, Divided over America's Place in the World", mayo, disponible en: <http://www.people-press.org/2016/05/05/public-uncertain-divided-over-americas-place-in-the-world/>

Renard, T. (2009), "A Bric in the World. Emerging Powers, Europe and the Coming Order", Bruselas, The Royal institute for International Affairs, *Egmont Papers*, núm. 31, Octubre.

Republican Party (2016), *Republican Platform 2016*, Committee on Arrangements for the 2016 Republican National Convention, disponible en: <http://www.gopconvention2016.com> y [https://prod-cdn-static.gop.com/media/documents/DRAFT\\_12\\_FINAL\[1\]-ben\\_1468872234.pdf](https://prod-cdn-static.gop.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL[1]-ben_1468872234.pdf).

Rojecki, A. (2017), "Trumpism and the American Politics of Insecurity", *The Washington Quarterly*, invierno, disponible en: [https://twq.elliott.gwu.edu/sites/twq.elliott.gwu.edu/files/downloads/TWQ\\_Winter2017\\_Rojecki.pdf](https://twq.elliott.gwu.edu/sites/twq.elliott.gwu.edu/files/downloads/TWQ_Winter2017_Rojecki.pdf)

Shapiro, J. (2016), "What Europe should do about a problem like Trump", European Council on Foreign Relations, disponible en: [http://www.ecfr.eu/article/commentary\\_what\\_europe\\_should\\_do\\_about\\_a\\_problem\\_like\\_trump](http://www.ecfr.eu/article/commentary_what_europe_should_do_about_a_problem_like_trump)

The Economist (2017), "Courting Russia" y "Champions of the world". 11 de febrero.

The Economist (2017), "A New Confrontation", 25 de febrero.

The Economist (2017), "Errant Flynn", 18 de febrero.

The Economist (2017c), "US v UN y Lean, not Green". 25 de marzo.

The White House (2017a), "An America First Energy Plan". Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/america-first-energy>.

The White House - Office of the Press Secretary (2017b), "Statement by the National

Security Advisor”, , 1 de febrero. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/01/statement-national-security-advisor>.

The White House – Office of the Press Secretary (2017c), Joint Statement from President Donald J. Trump and Prime Minister Shinzo Abe”, 10 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/10/joint-statement-president-donald-j-trump-and-prime-minister-shinzo-abe>.

The White House – Office of the Press Secretary (2017d), “Remarks by President Trump and Prime Minister Netanyahu of Israel in Joint Press Conference”, 15 de febrero. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/15/remarks-president-trump-and-prime-minister-netanyahu-israel-joint-press>.

The White House – Office of the Press Secretary (2017e), “Press Briefing by OMB Director Mick Mulvaney Previewing the President’s FY18 Budget”, 15 de marzo. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/16/press-briefing-omb-director-mick-mulvaney-previewing-presidents-fy18>

Trump, D. con Shiflett, D. (2000), *The America We Deserve*, Los Ángeles, Renaissance Books.

Wright, T. (2016), “The 2016 Presidential campaign and the Crisis of US Foreign Policy”, Lowy Institute for International Policy, *Analyses*, 10 de octubre. Disponible en: <https://www.lowyinstitute.org/publications/2016-presidential-campaign-and-crisis-us-foreign-policy>

Wright, T. (2017), “What the Syria strikes tell us about Trump’s foreign policy”, *Brookings Order from Chaos*, 7 de abril. Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/04/07/what-the-syria-strikes-tell-us-about-trumps-foreign-policy/>

WSJ (2016), *Clinton vs. Trump – Where They Stand on Foreign Policy Issues*, Wall Street Journal (WSJ), disponible en: <http://graphics.wsj.com/elections/2016/donald-trump-hillary-clinton-on-foreign-policy/>

# Seguridad en el Mediterráneo. Focos de tensión: terrorismo, guerra y crisis de refugiados

*Rosa Meneses*

*Periodista del diario El Mundo especializada en Oriente Medio y Magreb*



El espacio que en la Antigüedad tomó forma de la mano de fenicios, griegos o romanos sigue siendo hoy uno de los lugares más calientes del planeta. El mar Mediterráneo, conocido en las lenguas romances como el mar “entre las tierras”, tal y como recuerda David Abulafia, integra varias regiones con grandes diferencias sociopolíticas pero que orillan un vecindario con una profunda interacción histórica. Así, la seguridad del entorno del *Mare Nostrum* es también interdependiente. En esta geografía convergen actualmente diversos conflictos, como la inestabilidad en Libia provocada por el enfrentamiento entre milicias que apoyan hasta a tres gobiernos diferentes, guerras abiertas como la de Siria, que provocan oleadas de refugiados hacia los países vecinos y hacia Europa, o el conflicto palestino-israelí, cuyas negociaciones sufren años de parálisis. También los países ribereños sufren, en los últimos años, el terrorismo yihadista que extiende sus brazos desde Siria o Irak proyectándose hasta Europa.

## Terrorismo

Con Turquía, Egipto, Túnez y Francia experimentando desde 2015 un aumento de los atentados terroristas, esta amenaza está rediseñando las políticas de seguridad en el espacio mediterráneo. El curso de los acontecimientos hace pensar que va a seguir persistiendo y creciendo. La escalada de los conflictos en Siria e Irak, donde el grupo yihadista autodenominado Estado Islámico (utilizaremos aquí sus siglas en inglés, IS, y su acrónimo en árabe, Daesh, indistintamente) se encontraba –en el primer trimestre del año 2017– en retroceso debido a la ofensiva de una coalición internacional liderada por EEUU para reconquistar territorios en estos dos países, además de en Libia, han ido empujando a la milicia a golpear a la desesperada en una u otra orilla. El embate de las fuerzas iraquíes –apoyadas por Estados Unidos– contra los dominios del Daesh ha reducido el control del grupo terrorista a menos del 7% del territorio iraquí a principios de abril de 2017, cuando tres años antes se había apoderado del 40% del país. En 2014 las milicias yihadistas conquistaron importantes enclaves de Irak, entre ellos Mosul, segunda ciudad del país árabe, en una ofensiva relámpago que dejó sin reacción al ejército. Pero desde entonces han perdido ciudades como Faluya y Ramadi (oeste), antiguos bastiones de la lucha contra las tropas estadounidenses que se asentaron en el país tras la caída de Sadam Husein. La ofensiva militar para recuperar Mosul que se puso en marcha en octubre de 2016 pero que operativamente ya dejaba ver sus efectos desde principios de ese año, ha provocado una crisis de refugiados a nivel local, focalizada sobre todo en el Kurdistán, pero cuyas consecuencias derivan hacia el Mediterráneo. Queda por ver dónde se instalan los remanentes del Estado Islámico expulsados de estas zonas y cómo las autoridades iraquíes son capaces de retener las zonas reconquistadas y, sobre todo, de proveer a la población de servicios básicos, justicia y una buena gestión administrativa.

*La seguridad del entorno del “Mare Nostrum” es interdependiente y en él convergen diversos conflictos de gran complejidad*

Mientras, la preocupación de las autoridades europeas se ha centrado en el retorno de individuos radicalizados en las filas del IS y otros grupos yihadistas en Irak, Siria y Libia. Las ofensivas para expulsarles de sus bastiones en estos países provocan el éxodo de individuos fanatizados a otras partes del planeta. Muchos vuelven a sus países de origen. De los miles de hombres reclutados en Europa, se estima que alrededor de un 30% habían vuelto a sus países de origen en junio de 2016 (Lesser, 2016). Cuesta encontrar cifras actualizadas, pero el número de yihadistas reclutados en Europa Occidental entre junio de 2014 y diciembre de 2015, por ejemplo, se incrementó más del doble: de aproximadamente 2.500 a más de 5.000, según un informe de The Soufan Group. Francia, Reino Unido, Alemania y Bélgica son los principales países proveedores de yihadistas de Europa.



No sólo la orilla norte, sino también la sur, acusa la amenaza terrorista de la mano de esos retornados o bien el riesgo causado por los tentáculos del IS en forma de grupúsculos locales. Es el caso de Túnez, que pese a ser el único ejemplo de éxito de las Revoluciones Árabes que tuvieron su origen en el levantamiento popular contra el régimen de Zin el Abidin Ben Ali en 2011, se encuentra muy expuesto al caos en Libia y también se ha convertido en el país que más yihadistas exporta al este del Mediterráneo. Algunos informes cifraban, en diciembre de 2015, en 6.000 el número de tunecinos en las filas yihadistas de Siria e Irak. Le seguían los saudíes (2.500), los rusos (2.400), los turcos (2.100) y los jordanos (2.000). La alianza entre las redes de contrabando y las milicias terroristas que operan en las porosas fronteras entre Túnez, Argelia y Libia es uno de los factores que explican esta proliferación de yihadistas tunecinos. El terrorismo tiene, pues, una dimensión financiera y una vinculación con el crimen organizado que es verdaderamente patente en un Estado en construcción como el tunecino.

Por el contrario, pocos originarios de Argelia –un país que sufrió durante la década de los 90 una guerra civil que enfrentó al ejército con grupos armados islamistas en la que murieron entre 100.000 y 150.000 personas– se han unido a las filas del IS y otros grupos en Libia, Siria e Irak. El trauma del conflicto, cuyas heridas todavía tardarán en curar en la sociedad argelina, es quizá una de las razones por las que la atracción que el IS sí ejerce en otros lares es limitada en Argelia. Cabe destacar, no obstante, que un número significativo de argelinos llevan las riendas de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQIM), presente sobretudo en el Sahel. AQIM es el grupo más prominente en esa región después de consolidar su liderazgo con la integración de varios grupos terroristas norteafricanos a principios de marzo de 2017. La red que lidera Ayman al Zawahiri combina una exitosa estrategia que cultiva las relaciones a largo plazo con grupos locales y los vínculos tribales y étnicos que le ha permitido expandirse en esta zona y amenazar directamente al área mediterránea. Mientras la comunidad internacional se centra en derrotar al Daesh, Al Qaeda va sumando grupos y expandiéndose silenciosamente en otras áreas de influencia. Argelia, sin embargo, presenta sus propios desafíos y remolinos de tensión, entre los que destaca el cada vez más acuciante problema sucesorio del presidente, Abdelaziz Buteflika.

Igualmente Marruecos ha logrado esquivar el terrorismo de corte yihadista en los últimos años con un relativo éxito en la prevención de la radicalización y la vigilancia de redes salafistas en conexión con la Inteligencia de países como Francia, España o Bélgica, donde existe una importante diáspora. El país norteafricano vigila de cerca la amenaza de los movimientos del AQMI y otras milicias del Sahel y el Oeste

de África. Pero algunos de los atentados perpetrados en Europa, concretamente en Francia y Bélgica, han sido protagonizados por individuos de ascendencia marroquí, por lo que habrá que seguir implicando a Marruecos en la lucha contra el terrorismo en Europa.

En algunos países, los estragos del terrorismo están condicionando las políticas de estabilidad y seguridad. Es el caso de Turquía, donde convergen varios factores. Por un lado, el problema kurdo, exacerbado con el fracaso del alto el fuego acordado por la guerrilla del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), que ha traído el retorno de la actividad insurgente y añadido más inestabilidad. Se estima que en este conflicto han muerto más de 30.000 personas desde los años 90. Por otro, la cada vez más invasiva intervención de Ankara en la guerra de Siria (también para atacar allí posiciones del PKK y sus aliados) está convirtiendo al país en uno de los objetivos del IS. Después de años permitiendo por su frontera el flujo de yihadistas hasta Siria e Irak, las redes de los grupos radicales dentro de Turquía han facilitado atentados terroristas en su territorio que han ido incrementándose en *tempo* y letalidad y que no sólo se circunscriben a las localidades turcas fronterizas con zonas dentro de Siria controladas por las milicias salafistas, sino que han llegado al mismo corazón de la sociedad turca, Estambul, atacando este crisol de culturas a las puertas de Europa. A estos dos factores hay que añadir el preocupante devenir político turco, marcado por el creciente autoritarismo del presidente, Recep Tayyip Erdogan, y el intento de contrarrestarlo a través del golpe frustrado de julio de 2016 que ha causado una oleada de represión y la polarización de la sociedad turca. La victoria del sí en el referéndum constitucional del 16 de abril de 2017, promovido por Erdogan para instaurar una república presidencialista con poderes ejecutivos, intensificará la deriva del país hacia un nuevo sultanato en el que el presidente gobernará casi con poderes absolutos y sin necesidad de rendir cuentas. Todo ello, junto a algunos oscuros atentados perpetrados por la extrema izquierda, ha exacerbado un sentido de inseguridad y aislamiento en la sociedad turca que se está viendo afectada también en lo económico, con una drástica caída del turismo y de las inversiones extranjeras.

*En algunos países, como Turquía o Egipto, los estragos del terrorismo están condicionando las políticas de estabilidad y seguridad*

En Egipto, los golpes del terrorismo islamista han tenido un fuerte impacto político tras una ola de ataques contra instalaciones gubernamentales, fuerzas de seguridad, hoteles y zonas turísticas. La mayor amenaza se encuentra en la península del Sinaí donde operan grupúsculos afines al Daesh que ponen en riesgo el control central en una importante región en el sentido geoestratégico y económico, principalmente por amenazar la seguridad del Canal de Suez. Pero los grandes atentados han estado dirigidos contra la minoría copta, apenas un 10% de la población, en un intento por atizar el sectarismo en un país que siempre ha destacado por la convivencia pacífica. Los

coptos arrastran una larga historia de discriminación y olvido por parte de las autoridades egipcias, aunque eso no ha implicado un conflicto violento en la sociedad. No obstante, los últimos actos terroristas contra iglesias coptas en diciembre de 2016 y abril de 2017 dejan al descubierto una herida histórica y revelan que el IS está determinado a seguir utilizando como factor de desestabilización a la comunidad cristiana, blanco de la mira de sus fusiles.

La lucha contra el terrorismo también dibuja la estrategia securitaria de las organizaciones multilaterales que operan en esta geografía, como pueden ser la Unión Europea y la Alianza Atlántica. En concreto, la OTAN –que pese a tener una vocación transatlántica cada vez mira más al sur de Europa– está centrada en estudiar vías para ayudar en la lucha internacional contra el IS y, de hecho, contribuye prestando sus aviones de vigilancia AWACS a la coalición que lidera EEUU contra esta organización en Irak y Siria. En la cumbre ministerial del 31 de marzo de 2017, los aliados acordaron profundizar en el papel antiterrorista de la organización –aunque sin dejar de contrarrestar a su enemigo histórico, Rusia, tras su “agresión a Ucrania”–, e iniciar ese paso con la entrega de vehículos blindados al ejército de Irak o el establecimiento una misión para entrenar a fuerzas iraquíes (Meneses, 2017). La idea es luchar contra el terrorismo mediante la prevención y la preparación de las fuerzas locales, en vez de enviar tropas de combate propias. En la medida en que la amenaza terrorista no está limitada a Oriente Medio sino que deja expuesta a Europa, los Estados miembros de la OTAN irán implicándose más en el Mediterráneo, e incluso profundizando hasta regiones como el Sahel –entendido en un concepto de “frontera avanzada”–, como parte de la agenda transatlántica. En este sentido, la Alianza Atlántica buscará cada vez más tener una vertiente mediterránea.

## Conflictos

Con el conflicto palestino-israelí –que históricamente ha determinado las relaciones en el este del Mediterráneo– en el cuarto frío, la atención se ha focalizado en Siria e Irak. Sin embargo, la llegada a la Casa Blanca de Donald Trump y su cohorte, claramente proisraelí, añade un nuevo periodo de incertidumbre al fallido y, desde hace años, inexistente proceso de paz. Trump ha realizado varios guiños al primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu, y se ha esforzado por diferenciarse de su predecesor, Barack Obama, que forjó una tensa relación con Netanyahu. Uno de los guiños de Trump ha sido dar a entender a la Administración israelí que tiene *luz verde* para la construcción de asentamientos israelíes en Cisjordania y así se han aprobado sendos proyectos de expansión de las colonias judías en tierra palestina pese

*El Mediterráneo ha recobrado, tras perder progresivamente la importancia geoestratégica que ganó a lo largo de la historia, su papel central para potencias mundiales como Rusia y Estados Unidos*

a la condena unánime de la comunidad internacional. La construcción y legalización de estos asentamientos en Cisjordania amenazan la futura proclamación de un Estado palestino que conviva junto al Estado de Israel, según los principios de la llamada solución de dos Estados establecidos en Oslo, hasta el punto de hacerla inviable en pocos años (Meneses, 2016). Ello quedó claro con la condena de la expansión de las colonias en la resolución 2334 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aprobada el 23 de diciembre de 2016 con la sonada abstención de Estados Unidos en uno de los últimos movimientos de la Administración Obama. En el texto, el Consejo de Seguridad reafirmó que “los asentamientos en territorio palestino ocupado desde 1967, incluyendo Jerusalén Este, no tienen validez legal y constituyen una flagrante violación de la Ley Internacional y el principal obstáculo a la visión de dos estados”. Pese al apoyo de Trump, Israel se enfrenta al aislamiento internacional por su política de anexión de territorios en Cisjordania y habrá que ver cómo el Gobierno de Netanyahu capea con ello. Mientras, el liderazgo palestino sigue acusando su propia crisis, incapaz de buscar relevo para Mahmud Abbas, que a sus 82 años y pese a su frágil salud sigue apegado a la Presidencia desde que fue aupado al cargo en 2005. Tanto la situación interna entre los palestinos –divididos entre Al Fatah, que gobierna Cisjordania, y Hamas, que controla Gaza– como la situación del conflicto con Israel, que mantiene el bloqueo sobre Gaza entre otras políticas, han hecho imposible la celebración de elecciones presidenciales (pendientes desde 2009) y legislativas (pospuestas desde 2010), lo que merma la legitimidad de sus políticos. Así las cosas, en el medio plazo no hay asomo de que las negociaciones de paz puedan reanudarse en medio del actual contexto y cabe estudiar seriamente la necesidad de un replanteamiento de Oslo, con lo que el conflicto palestino-israelí seguirá aparcado y constituyendo un foco vivo y silencioso de tensión que puede explotar en cualquier momento.

La guerra en Siria entrando en 2017 en su séptimo año sin visos de solución, las operaciones militares en Irak para expulsar a las huestes del Estado Islámico y la persistente inestabilidad en Libia, completan la lista de los principales conflictos que marcan el entorno mediterráneo. No sólo los países del vecindario se ven afectados por estos tres focos de violencia. El Mediterráneo ha recobrado, tras perder progresivamente la importancia geoestratégica que ganó a lo largo de la historia, su papel central para potencias mundiales como Rusia y Estados Unidos. Un claro ejemplo es la decisiva intervención de Rusia del lado del régimen de Bashar Asad en Siria, cuya motivación está relacionada con conservar las únicas bases militares que el Kremlin posee en el Mediterráneo.

El ataque químico de principios de abril de 2017 en la localidad de Khan Sheikhun (provincia de Idlib), que provocó 84 muertos (entre ellos mujeres y niños), ha supuesto un nuevo traspaso de las *líneas rojas* de la guerra. La ONU ha documentado un total de 25 ataques químicos en Siria desde 2013, pero ha sido el de Idlib el que ha provocado por primera vez una intervención directa de Estados Unidos, que días después –el 7 de abril– bombardeó una base militar siria. El bombardeo tuvo, sin embargo, consecuencias militares muy limitadas pues la base reanudó su funcionamiento horas después de que cayeran los 59 *tomahawk* con bandera estadounidense. En cuanto a las consecuencias diplomáticas, reactivó la rivalidad EEUU-Rusia. Pero la imprevisibilidad y las contradicciones de la Administración Trump hacen imposible realizar una lectura de cuál será a partir de ahora la política estadounidense en esta zona. Por el momento, parece que Washington está dispuesto a practicar el intervencionismo militar en el mundo, como ha demostrado su acción en Siria y, pocos días después, en Afganistán; no obstante, nada hace pensar que no pueda virar hacia todo lo contrario, dado el carácter mutante de Donald Trump y sus acólitos.

Lo que sí parece tener una vía continuista es la decisión de expulsar a las huestes del IS en Irak mediante ofensivas militares como la puesta en marcha en Mosul. Está por ver cuál es la estrategia política a seguir cuando se consiga el objetivo estratégico militar de eliminar al Daesh de territorio iraquí. Lo lógico sería entonces concentrarse en establecer políticas que fomenten una gobernabilidad inclusiva hacia la población suní, pero la creciente influencia de Irán en Bagdad quizá fomente otra agenda. Si esto es así, el país seguirá en la senda de la inestabilidad política, sólo empañada en los últimos años por la amenazante presencia del Estado Islámico. A medida que vaya mermando la fuerza del Daesh en Siria e Irak, parece que la tendencia es que se produzca un aumento de los atentados en países del entorno, como hemos visto ya en Egipto.

Mientras tanto, Libia parece abandonada a su suerte cada vez más y camino de una somalización irreversible. En medio del caos político, el IS consiguió anidar y hacerse fuerte en Sirte –antiguo bastión gadafista, de donde fue expulsado a finales de 2016 por una coalición de milicias que recibieron apoyo aéreo de EEUU– y otras zonas de importancia para la producción de petróleo. Perdida su territorialidad, en 2017 el grupo yihadista sigue representando una seria y silenciosa amenaza en caso de reagruparse, más aún cuando el país sigue avanzando en su destructiva fragmentación política y social, con graves enfrentamientos entre tribus y ciudades rivales.

*El “Mare Nostrum” se ha convertido en “Mare Mortum”, una trampa mortal para las decenas de miles de personas refugiadas que cruzan sus aguas con el sueño de llegar a Europa huyendo de la violencia y las guerras del otro lado de la orilla*

El Gobierno respaldado por Naciones Unidas, llamado Gobierno de Unidad Nacional (GNA, en sus siglas en inglés), creado en diciembre de 2015 con base en Trípoli, ha fracasado en sus funciones básicas y no ha conseguido integrar siquiera al Ejecutivo instalado en Tobruk. Mientras, el mayor enemigo del GNA es la facción liderada por el general Khalifa Hafter –que cuenta con el apoyo de Egipto, Emiratos Árabes Unidos y, cada vez de forma más evidente, Rusia–, que hostiga al incipiente ejército formado por las milicias agrupadas en torno al GNA. Hafter, hombre fuerte del este de Libia que formó parte de la cúpula militar que favoreció el golpe de Estado de Muamar Gadafi en 1969, se ha erigido hoy como *sustituto* de la figura del coronel. A mediados del 2017, controlaba cerca del 70% del territorio del país y mantenía abiertos varios frentes de guerra con el objetivo declarado de entrar en Trípoli con sus tropas, entre las que están los remanentes del Ejército Nacional Libio. La pérdida gradual de credibilidad del GNA, pese a haber derrotado al IS en Sirte, traslada la popularidad hacia Hafter y sus tropas como garantes de la estabilidad (Wehrey y Lacher, 2017). Poco a poco el GNA se va desmoronando sin haber logrado establecer su autoridad y sin haber podido doblegar al gobierno rival de Trípoli, que cuenta con el apoyo de varias milicias de la capital. La supervivencia del GNA depende de los avances militares de Hafter –que se niega a negociar– y de los cambiantes apoyos de las poderosas milicias de Misrata. El destino de Libia seguirá condicionando mucho la estabilidad y la seguridad del Mediterráneo. De que el país se salve de la somalización dependerá la lucha contra la penetración del Daesh en Europa y el control de las mafias que trafican con seres humanos que sólo provocan un reguero de muertes en el mar.

### **Refugiados**

El *Mare Nostrum* se ha convertido en *Mare Mortum*, una trampa mortal para las decenas de miles de personas refugiadas que cruzan sus aguas con el sueño de llegar a Europa huyendo de la violencia y las guerras del otro lado de la orilla. El conflicto de Siria sigue provocando la huida de decenas de miles de personas, siendo los sirios más de la mitad de los nuevos refugiados en la primera mitad de 2016, según datos del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) publicados en febrero de 2017. Estas cifras muestran, sin embargo, que no es Europa la que recibe el mayor flujo, sino Turquía, Jordania y Líbano, los países vecinos de Siria. Estos países –sobre todo Líbano y Jordania, que son los que acogen al mayor número de refugiados en términos relativos con respecto a su población– se encuentran al borde del colapso socioeconómico y con unos recursos al

límite y eso provoca, en un *efecto expulsión*, que los refugiados se aventuren hacia Europa. Así, el número de llegadas de refugiados por mar a Europa experimentó un afilado aumento en 2015, sobrepasando el millón, casi cinco veces más que en 2014. En 2016, la cifra cayó a 362.376, un 64% menos que el año anterior, según datos del ACNUR. La mayoría de las personas que atravesaron el Mediterráneo para llegar a Europa procedían en 2016 de Siria (23%) Afganistán (12%) y Nigeria (10%). También crece progresivamente el número de muertes en la travesía: 3.700 en 2015 frente a 3.500 un año antes (Kyprianou, 2016). Pero 2016 fue el año más mortífero, con más de 5.000 personas ahogadas en el mar según Naciones Unidas: 14 muertos por día en el Mediterráneo en 2016.

¿Qué ha pasado para que el flujo de refugiados y migrantes haya descendido y aumente el número de los que perecen en el duro viaje, mientras conflictos como el de Siria siguen activos? Dentro de sus fronteras nacionales, la Unión Europea experimentó una oleada sin precedentes de refugiados en 2015, que los miembros solventaron cerrando progresivamente el paso, enviando a sus ejércitos a controlar los flujos y procediendo a devolver *en caliente* a los migrantes, no sin generar escenas de pánico y violencia que crearon estupor en la *Europa de las libertades*. Así fue en los Balcanes, en Hungría, Macedonia... La UE se convirtió en una fortaleza inexpugnable por tierra, dejando como únicos corredores las vías marítimas desde Turquía a las islas griegas más próximas a su costa y desde las incontroladas playas libias hacia las islas italianas. Grecia e Italia se vieron sobrepasados. Mientras, las mafias afinaron sus tácticas embarcando a más personas a un mismo tiempo en frágiles embarcaciones para aumentar sus ganancias. Más riesgo, más muertes como resultado.

Ante esta situación, la Unión Europea se ha limitado a actuar con el objetivo de frenar la llegada de refugiados a sus costas y poco ha trabajado para establecer políticas de asilo y refugio que garanticen a los ciudadanos en riesgo de una muerte segura en países en conflicto un lugar de acogida y eviten poner en peligro sus vidas echándose en brazos de las mafias a través de peligrosas fronteras y del mar. Así, el 18 de marzo de 2016 vio la luz un acuerdo entre la Unión Europea y Turquía para reducir especialmente el flujo migratorio a las islas griegas. Según este pacto, Ankara se comprometía a readmitir a toda persona que alcanzara territorio griego mientras que su contraparte europea aceptaba reasentar por cauces legales a un refugiado sirio por cada uno que se devolviera desde Grecia. Los 28 también prometieron acelerar el proceso de liberalización de visados para migrantes turcos y ofrecieron una ayuda financiera a Turquía de entre 3.000 y 6.000 millones de euros, destinada a paliar el esfuerzo del país otomano en la acogida de refugiados sirios.

El balance del acuerdo, al cumplirse un año, arrojaba conclusiones contradictorias. Por un lado, se redujo significativamente el número de llegadas irregulares a Grecia: de 1.740 por día a 47 en un mes desde la firma del pacto. Sin embargo, los observadores hablan de “fracaso” (Garcés-Mascareñas y Sánchez-Montijano, 2017) porque ni se han producido expulsiones masivas de Grecia a Turquía, con menos de un millar de sirios devueltos, ni se han puesto en marcha los medios para encauzar legalmente el reasentamiento de refugiados de Anatolia a la UE (no se ha alcanzado siquiera 3.000 reasentados). Hoy, los campos de refugiados griegos son más bien campos de detención donde las personas con derecho a asilo pasan meses atrapadas en un limbo sin salida, sufriendo unas condiciones de vida inhumanas. La política europea de externalización del control migratorio –que pretende extenderse a Libia– ha demostrado ser un auténtico fracaso en términos de derechos humanos y no ha logrado resolver uno de los focos de tensión en el Mediterráneo sino, por el momento, aumentar la mortalidad en el mar en 2016.

Naciones Unidas ha llamado a los países de la orilla Norte a aplicar políticas solidarias que fomenten el reasentamiento de refugiados, la admisión por razones humanitarias, la reunificación familiar o los visados de estudios o trabajo para los que huyen de la guerra. Si estas medidas no se adoptan, sin duda las muertes en el mar seguirán aumentando sin que eso haga que las mafias dejen de actuar, que los migrantes y refugiados desistan de escapar de los conflictos arriesgando aún más sus vidas y que los flujos irregulares sigan afectando las costas europeas. Encontrar un equilibrio entre la responsabilidad humanitaria y la necesidad de gestionar las migraciones, además de hallar políticas de consenso entre los Estados miembros que dejen de alimentar el miedo al otro atizado por los populismos, es uno de los mayores retos a los que se enfrentan las democracias europeas.

## Referencias bibliográficas

Abulafia, David (2013), *El gran mar. Una historia humana del Mediterráneo*. Crítica. Editorial Planeta.

Garcés-Mascareñas, Blanca y Sánchez-Montijano, Elena (2017), “El acuerdo UE-Turquía, un año después. Mucho más que externalización”. Opinión CIDOB número 473. Abril. Disponible en: [http://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion/europa/el\\_acuerdo\\_ue\\_turquia\\_un\\_ano\\_despues\\_mucho\\_mas\\_que\\_externalizacion](http://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/europa/el_acuerdo_ue_turquia_un_ano_despues_mucho_mas_que_externalizacion)

Kyprianou, Markos (2016), “Perspectives on Mediterranean Security and Stability”, *Horizons*, Autumn 2016, volumen 8, páginas 78 a 88. Center for International Relations and Sustainable Development. Disponible en PDF en: <http://www.cirsd.org/files/000/000/002/44/02d96067b61e43850c3a5b0f02a67c88bab939ab.pdf>



Lesser, Ian (2016), "Terrorism and Mediterranean Security: A Net Assessment", 20 de junio, blog del autor publicado por el German Marshall Fund. Disponible en: <http://www.gmfus.org/blog/2016/06/20/terrorism-and-mediterranean-security-net-assessment>

Meneses, Rosa (2016), "Los colonos judíos en Cisjordania se han triplicado en dos décadas", *El Mundo*, 27 de diciembre. Disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/12/27/58614b6a268e3eb63d8b458a.html>

Meneses, Rosa (2017), "Alemania se enfrenta a EEUU por su demanda de aumentar el gasto de Defensa: 'No es alcanzable ni deseable'", *El Mundo*, 31 de marzo. Disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/03/31/58de26c722601d85448b4663.html>

The Soufan Group (2015), *Foreign Fighters. An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq*. Diciembre. Disponible en: [http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG\\_ForeignFightersUpdate3.pdf](http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf)

Wehrey, Frederic y Lacher, Wolfram (2017), "Libya after ISIS". *Foreign Affairs*. 22 de febrero. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2017-02-22/libya-after-isis?cid=int-rec&pgtype=art>





# El impacto regional del conflicto sirio en Oriente Medio

*Ignacio Álvarez-Ossorio*

*Profesor de Estudios Árabes e Islámicos  
Universidad de Alicante*



Las masivas movilizaciones populares en demanda de libertades y justicia social registradas en 2011 no sólo provocaron la caída de algunos de los regímenes más autoritarios del mundo árabe, sino que también afectaron a otros países periféricos que se vieron obligados a modificar sus políticas con el objeto de blindarse ante su onda expansiva. Para algunos países con aspiraciones hegemónicas, la Primavera Árabe representó una amenaza pero también una oportunidad para extender su influencia regional. Este fue el caso de Turquía, Arabia Saudí, Irán e, incluso, Qatar, que trataron de aprovechar la ola de descontento popular para obtener réditos políticos e intervenir en distinta medida en Túnez, Libia, Egipto, Bahréin, Yemen o Siria.

*La multiplicidad de actores implicados en su desarrollo y la diversidad de intereses que defienden han agravado la guerra hasta llevarla a un punto de no retorno*

La manifiesta debilidad estatal y el creciente vacío de poder allanaron el camino para la irrupción en Siria de las potencias regionales que no encontraron demasiada dificultad para establecer relaciones clientelares con los diferentes bandos en liza y para librar en territorio sirio una guerra por delegación (*war by proxy*) a través de actores interpuestos. Como era previsible esta intervención intensificó la violencia y acentuó el sectarismo al plantearse como un juego de suma cero (*zero sum game*) en el que sólo podría haber un ganador y un perdedor. Pronto se evidenció que el conflicto sirio había dejado de ser un enfrentamiento civil y se había convertido en una guerra regional con la presencia de tropas iraníes, libanesas, iraquíes, afganas y paquistaníes que combatían junto al régimen sirio y con la ayuda turca, saudí y qatarí al bando rebelde.

La presencia de varios grupos de orientación yihadista –primero el Frente al-Nusra (ahora denominado Frente de la Conquista del Levante) y posteriormente el Estado Islámico en Irak y Siria (ISIS en sus siglas inglesas)– marcó el tránsito de la regionalización a la internacionalización de la guerra con la intervención de EEUU y Rusia, que entraron en el país con el pretexto de combatir a dichos grupos. Durante estos años de guerra, el presidente Bashar al-Asad ha recibido un decisivo apoyo por parte de Rusia, mientras que los grupos opositores y rebeldes han contado con un respaldo más bien tímido de EEUU, Francia y Reino Unido.

La multiplicidad de actores implicados en su desarrollo y la diversidad de intereses que defienden han agravado la guerra hasta llevarla a un punto de no retorno. La progresiva balcanización de Siria, dividida entre el régimen, los rebeldes, los yihadistas y los kurdos así parece demostrarlo. En la primavera de 2017, el régimen controlaba la denominada Siria útil: la franja costera mediterránea y el corredor urbano que va desde Suwaida en el sur hasta Alepo en el norte pasando por Damasco, Homs y Hama, lo que representa algo más de un tercio del territorio donde viven dos terceras partes de la población. El resto del país, en buena medida despoblado por la estrategia de tierra quemada adoptada por el régimen, incluye zonas rurales y desérticas que se reparten los diferentes grupos rebeldes y las facciones yihadistas. Los rebeldes dominan, en parte o en su totalidad, las provincias de Quneitra y Deraa en el sur y las de Idlib y, parcialmente, Hama y Alepo en el norte, manteniendo una presencia marginal en la campiña de Damasco y Homs. Las Unidades de Protección Popular kurdas (YPG), por su parte, extienden su autoridad por los tres cantones del Rojava: Afrin, Kobane y Yazira. Por último, el ISIS controla buena parte de la cuenca del Éufrates, aunque ha perdido el control de la estratégica frontera con Turquía y ha pasado de una posición claramente ofensiva a otra netamente defensiva.

Esta repartición de fuerzas indica que la guerra dista de haber finalizado y que el país corre el riesgo real de balcanizarse en el caso de que no se alcance una solución negociada que respete su integridad territorial. Mientras tanto, las conversaciones de paz desarrolladas en Ginebra y Astaná apenas han registrado avances, ya que tan sólo fueron capaces de implantar un precario alto el fuego en algunas partes del país. Las negociaciones han encallado en un escollo insalvable: el futuro de Bashar al-Asad. Su mantenimiento en el poder es vital para garantizar los intereses geoestratégicos de Irán y Rusia, sus dos principales aliados, pero es del todo inaceptable para los grupos opositores que lo consideran el principal responsable de la devastación de Siria.

### **Los errores de cálculo de Turquía**

Turquía fue uno de los primeros países en intervenir en Siria y es probablemente el actor que ha pagado un precio más elevado por su involucración en dicho conflicto, debido a la llegada masiva de refugiados sirios a su territorio, a la intensificación del conflicto kurdo y a los atentados del ISIS contra el sector turístico, pero también a los choques con Rusia y EEUU en torno a la estrategia a seguir en Siria ( Benli Altuninsik, 2016: 39).

Debe tenerse en cuenta que las relaciones bilaterales turco-sirias habían experimentado un importante empuje tras la llegada al poder del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP) en 2002 y que ambos países habían ratificado, en 2007, un acuerdo de libre comercio que se había traducido en una considerable intensificación de los vínculos económicos en un momento especialmente delicado debido al aislamiento internacional sufrido por Siria tras el magnicidio de Rafiq al-Hariri. En 2010 los intercambios comerciales superaban ya los 2.500 millones de dólares y se habían puesto en marcha numerosos proyectos de cooperación en los ámbitos energético, tecnológico, científico, turístico y agrícola.

En la década pasada, la política exterior turca se guiaba por la doctrina de 'cero problemas con los vecinos' promovida por el ministro de Asuntos Exteriores, Ahmet Davutoglu, y basada en la necesidad de equilibrar las relaciones turcas con el entorno regional y diversificar sus alianzas para conseguir una mayor profundidad estratégica. Su máxima prioridad era reforzar los vínculos con los países del Oriente Medio, el Cáucaso y el Mediterráneo sur por medio del fortalecimiento de las relaciones políticas, diplomáticas, comerciales y culturales.

La Primavera Árabe y la consiguiente inestabilidad regional dieron al traste con esta aproximación. Cuando estalló la revolución siria, el gobierno turco presionó para que el régimen introdujera reformas que desactivaran las movilizaciones populares. Bashar al-Asad ignoró estas peticiones, lo que generó un profundo malestar en Ankara, acentuado por la llegada de miles de refugiados a medida que la estrategia de tierra quemada se extendía al conjunto de las zonas rebeldes. En respuesta, Damasco inició una escalada dialéctica en el curso de la cual acusó a Ankara de tratar de recuperar la influencia sobre sus antiguos dominios árabes por medio de una política exterior neo-otomana.

El propio primer ministro Recep Tayyeb Erdogan consideró que lo que ocurriera en Siria era un asunto que afectaba a la seguridad nacional turca. Como explicara el mandatario turco en una entrevista al diario qatari *al-Sharq*: “Para Turquía, Siria no es un país más, sino que es un vecino con el que compartimos 910 kilómetros de fronteras y con el que tenemos intereses compartidos que no pueden ignorarse... Sabemos muy bien que la estabilidad allí es una parte de nuestra seguridad nacional y tememos que la situación conduzca al estallido de una guerra civil entre alauíes y sunnís” (Al Sharq 2011, 13 de septiembre).

*Para Turquía lo que suceda en Siria afecta a la seguridad nacional turca*

A partir de julio de 2011, el gobierno turco ofreció cobijo a los líderes del Ejército Libre Sirio (ELS) y en agosto acogió el primer encuentro del Consejo Nacional Sirio (CNS), en el que los Hermanos Musulmanes contaron, gracias a las presiones turco-qataríes, con una nutrida representación. En septiembre Ankara interrumpió las relaciones diplomáticas con Damasco y en noviembre secundó el Plan de Acción planteado por la Liga Árabe que demandaba un diálogo nacional entre el régimen y la oposición, iniciativa que se saldó con un rotundo fracaso (Alvarez-Ossorio, 2013).

Desde entonces, el gobierno turco apostó todas sus cartas a un cambio político en Siria. Durante la segunda reunión del Grupo de Amigos de Siria, celebrada en Estambul el 1 de abril de 2012, Erdogan exigió “poner fin al baño de sangre”, reivindicó “el derecho de la población a defenderse” y recordó a la comunidad internacional su “obligación moral de actuar”. Esta activa implicación del gobierno turco mostró a las claras que todos los puentes entre Ankara y Damasco habían quedado definitivamente rotos. El incidente más grave entre ambos países llegó poco después, cuando un avión de combate turco que se había adentrado en territorio sirio fuera derribado por un misil el 22 de junio.

El ministro de Asuntos Exteriores Ahmet Davutoglu también jugó un importante papel en la Cumbre de Doha, celebrada entre el 8 y el 11 de noviembre de 2012, en la que se estableció la Coalición Nacional de las Fuerzas de la Revolución y la Oposición Siria (CNFROS), presidida inicialmente por Muaz al-Jatib, antiguo imán de la mezquita de los Omeyas. No obstante, los llamamientos de Ankara para que se establecieran zonas de exclusión aérea y se abriesen corredores humanitarios cayeron en saco roto, al igual que su intento de crear una zona colchón en la frontera para frenar la llegada de refugiados. Debe tenerse en cuenta que Turquía es el país que más sirios ha recibido desde el inicio de la crisis: 2.700.000, la mayor parte de ellos atendidos por el ACNUR, la Media Luna Turca y la Agencia Estatal AFAD.

El creciente respaldo turco a la oposición siria también pasó factura a las relaciones bilaterales con Irán e Irak, dos países que desde un primer momento se posicionaron a favor de Bashar al-Asad. Ante la peligrosa regionalización de conflicto sirio, Davutoglu advirtió, el 4 de enero de 2012, de la necesidad de evitar “una guerra fría sectaria” en un mensaje que no sólo iba dirigido hacia Irán. El ministro de Asuntos Exteriores turco manifestó: “No vamos a permitir una nueva guerra fría en nuestra región. No queremos una guerra sectaria. Queremos que todos los pueblos de la región se unan, sin importar la religión o la secta a la que pertenecen, para crear un nuevo Oriente Medio”. Por si no hubiera quedado suficientemente claro, el canciller añadió: “Algunos actores de la región pueden tratar de explotar y profundizar las tensiones sectarias para lograr sus propios fines y prefieren la polarización de los musulmanes en la zona”.

Estos llamamientos entraban en abierta contradicción con la propia política exterior turca encaminada a fortalecer a varios grupos de orientación islamista y con una agenda claramente sectaria, como el salafista Ahrar al-Sham o el propio Frente al-Nusra que, en primavera de 2015 establecieron una alianza gracias a la cual conquistaron la ciudad de Idlib. Este acontecimiento precipitó la intervención militar de Rusia en septiembre de ese mismo año con el objeto de evitar la llegada de los rebeldes a la franja costera, donde se ubicaba la base naval de Tartus, la única de la que dispone la flota rusa en el mar Mediterráneo.

En todo momento, Turquía ha supeditado su estrategia en Siria a dos objetivos: expulsar del poder a Bashar al-Asad e impedir que Rojava, el Kurdistán sirio, afiance su autonomía y se convierta en un santuario para el Partido de la Unión Democrática (PYD), al que tacha de terrorista por sus estrechos vínculos con el Partido de los Trabajadores Turcos (PKK). Para tratar de contrarrestar el creciente peso del PYD y

*Turquía ha  
modificado  
radicalmente sus  
prioridades y se  
ha mostrado a  
favor de una  
mayor  
coordinación con  
Moscú e Irán  
en torno al futuro  
de Siria*

su influencia sobre los tres cantones en los que se divide el Rojava (Yazira, Kobane y Efrin), Ankara decidió secundar, con la inestimable ayuda del líder kurdo iraquí Masud Barzani, la creación de un Consejo Nacional Kurdo (CNK) que, durante algún tiempo, contó con representación en el CNS. Este intento de debilitar al PYD resultó fallido, ya que dicho grupo ha salido reforzado debido a que se ha convertido en una pieza indispensable en el combate contra el ISIS. Tanto EEUU como Rusia le han redoblado su apoyo, ya que consideran que su fiabilidad en el terreno de batalla es mucho mayor que la de las facciones islamistas, poco proclives a embarcarse en una lucha contra el ISIS que les aparte de su verdadero objetivo: expulsar a al-Asad del poder.

La errática política turca no tardó en pasarle factura, puesto que el ISIS golpeó el territorio turco en una serie de atentados. Durante los primeros años del conflicto, las autoridades turcas toleraron la entrada de miles de yihadistas a través de sus porosas fronteras guiándose por la máxima del 'enemigo de mi enemigo es mi amigo', lo que a la larga ha tenido más costes que beneficios. El 20 de julio de 2015, el ISIS provocó una matanza en la localidad fronteriza de Kilis, de mayoría kurda, que costó la vida a 34 personas. Poco después, el 10 de octubre, dicho grupo perpetró el mayor atentado terrorista en la historia reciente turca al atacar una manifestación convocada por la Confederación de Sindicatos de Obreros Revolucionarios causando la muerte de un centenar de personas. El 28 de junio de 2016, tres yihadistas provocaron 41 muertos en el aeropuerto de Estambul, lo que tuvo un devastador efecto en el sector turístico. Desde entonces, el gobierno turco ha mantenido una política de tolerancia cero hacia el ISIS.

Mientras que EEUU ha decidido apostar por las Fuerzas de Defensa Sirias (FDS), cuya columna integral la componen las Unidades de Defensa Popular (YPG) kurdas, como aliado en la lucha contra el ISIS, Turquía ha redoblado sus esfuerzos para articular una respuesta puramente árabe y turcomana, concentrando su apoyo en el ESL, Ahrar al-Sham o las Brigadas Turcomanas Sirias. Con este movimiento no sólo pretende combatir a la formación yihadista, sino tratar de frenar el intento de las FDS de conectar los cantones kurdos de Efrin y Kobane, lo que les permitiría dominar toda la línea fronteriza sirio-turca. Ante esta eventualidad, el ejército turco lanzó en agosto de 2016 la operación Escudo del Éufrates gracias a la cual recuperó Yarabulus y asentó su presencia en las zonas de mayoría turcomana.

Desde la intentona golpista del 16 de julio de 2016, Turquía ha modificado radicalmente sus prioridades y se ha mostrado a favor de una mayor coordinación con Moscú e Irán en torno al futuro de Siria. Este giro supone un reconocimiento implícito de los errores de cálculo cometidos desde 2011, entre ellos que el régimen de Bashar al-Asad



se desmoronaría como un castillo de naipes, tal y como ocurriera con Ben Ali, Gadaffi y Mubarak, fruto de la presión interna o de una intervención occidental. Todo parece indicar que el principal quebradero de cabeza del gobierno turco ya no es el futuro de Bashar al-Asad, sino el creciente poderío de las YPG y su control de la zona fronteriza que, además, cuenta con el respaldo de EEUU y Rusia (Itani y Stein, 2016).

### **La sobreactuación de Qatar**

Otro de los actores regionales que ha tenido un papel protagónico en la crisis siria es Qatar, uno de los países árabes menos poblados (con tan sólo 250.000 habitantes) pero el que cuenta con una mayor renta per cápita en el mundo (78.800 dólares en 2015) debido a que es el mayor exportador mundial de gas licuado. Tras la llegada al poder del emir Hamad Bin Jalifa al-Zani en 1995, el emirato adoptó una ambiciosa política exterior destinada a ganar peso específico en la región y escapar de la tutela de su poderoso vecino: Arabia Saudí, quien interpreta que Qatar y el resto de petromonarquías vecinas forman parte de su esfera de influencia tradicional (Steinberg, 2012).

Consciente de la vulnerabilidad del pequeño emirato, Hamad apostó por intensificar sus relaciones con EEUU, país con el que firmó un acuerdo de defensa y al que permitió establecer la estratégica base aérea de al-Udaid. Esta alianza no impidió que Qatar cultivase también las relaciones con Irán, con quien comparte la explotación de la mayor bolsa de gas mundial. Al mismo tiempo, el emirato patrocinó la creación en 1996 del canal panárabe Al-Jazeera, que pronto cobró protagonismo al abordar la problemática regional desde una perspectiva árabe y sortear la censura imperante en la mayor parte de los países de la región.

El alza de precio de los hidrocarburos permitió a los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) asumir un papel cada vez mayor a escala regional. Como advierte Abdullah Baabood, las petromonarquías del golfo Pérsico aprovecharon esta coyuntura favorable para “acumular más poder blando e inteligente gracias a su situación económica, financiera, mediática e internacional y para actuar más visiblemente dentro de la región de Oriente Medio y el Norte de África mediante la mediación, la ayuda económica y financiera, el aumento de las inversiones y la creciente influencia política” (Itani y Stein 2016). Qatar emprendió en la década pasada una frenética actividad diplomática de cara a mediar en algunos conflictos como los de Líbano, Sudán, Yemen y Palestina. Todo ello permitió al pequeño emirato salir del anonimato y convertirse en un influyente actor regional.



*La irrupción de la Primavera Árabe obligó a buena parte de los países del Golfo Pérsico a revisar su política exterior. Las demandas populares de libertad, dignidad y justicia social representaban una evidente amenaza*

La irrupción de la Primavera Árabe obligó a buena parte de los países del Golfo Pérsico a revisar su política exterior. Las demandas populares de libertad, dignidad y justicia social representaban una evidente amenaza. Ante esta situación, la mayoría de los integrantes del CCG adoptaron una serie de medidas a nivel doméstico encaminadas a garantizar la paz social, entre ellas el alza de salarios, el incremento de los subsidios, la oferta de empleos públicos, la construcción de viviendas y la inversión en sanidad y educación. En el plano exterior, los miembros del CCG asumieron una posición contrarrevolucionaria e intervencionista (Amirah Fernández y Fernández Gomez 2015: 13-22). De resultar exitosas las transiciones políticas, en muchos casos dirigidas por partidos islamistas como Ennahda en Túnez o los HHMM en Egipto, la población local podría exigir cambios de calado, entre ellos la introducción de una democracia efectiva y un sistema pluripartidista. Como afirma Baabood, “los Estados del CCG se encontraron rodeados por un islam político que podía cuestionar su legitimidad y socavar su tradicional sistema monárquico... Por ello, los países del CCG respaldaron la contrarrevolución mediante el apoyo a las fuerzas contrarrevolucionarias y a los militares para arrebatar el poder a los gobiernos electos” (Itani y Stein 2016).

Qatar fue una excepción, ya que pasó a la ofensiva intentando reforzar su posición intentando erigirse paradójicamente en paladín de las libertades y en avanzadilla contra del autoritarismo. El emir Hamad manifestó en una entrevista a *Al-Jazeera* en septiembre de 2011: “¿Qué es lo que convierte a la población en extremistas? El extremismo es el resultado de los gobiernos o líderes tiránicos y dictatoriales que no proveen a su pueblo de justicia ni seguridad. Esto es lo que convierte a la población en extremista. En cambio, si la población puede participar en el proceso político, estoy seguro que este extremismo se transformará en una vida civil y en una sociedad civilizada”. Estas declaraciones pasaban por alto que Qatar es precisamente uno de los países árabes más autoritarios y en el cual las libertades públicas se encuentran más perseguidas.

A partir de 2011, Qatar adoptó una política más intervencionista sirviéndose de sus buenas relaciones con los HHMM, formación que de la noche a la mañana se convirtió en la gran beneficiada de la caída de Ben Ali en Túnez, Mubarak en Egipto, Gaddafi en Libia y Saleh en Yemen. Esta apuesta por los HHMM generó no pocas tensiones con sus vecinos y, en particular, con Arabia Saudí e Irán. En realidad, esta alianza entre el emirato y la Hermandad no era novedosa. Desde hacía décadas, la cadena Al-Jazeera había proporcionado un privilegiado altavoz al clérigo egipcio Yusuf al-Qaradawi, conocido por su proximidad a los HHMM, quien desde su programa *al-sharía wa al-hayat* difundía sus postulados *urbi et orbi*.

En el caso de Libia, Qatar fue el primer país en exigir a la Liga Árabe el establecimiento de zonas de exclusión aéreas para evitar que el régimen bombardease a la población civil. Desde un primer momento armó a los grupos rebeldes que se atrincheraron en Bengasi y fue el primero en reconocer al Consejo Nacional de Transición. Tras la aprobación de la resolución 1973 por parte del Consejo de Seguridad, Qatar envió un contingente de seis aviones de combate para que velaran por su cumplimiento, aunque no intervinieron en los ataques lanzados por la OTAN. En todo momento, Qatar respaldó a las milicias próximas a los Hermanos Musulmanes libios, una organización que había sido sistemáticamente perseguida por el régimen y cuyos máximos dirigentes habían encontrado refugio en territorio qatari.

En Siria, Qatar adoptó un perfil bajo durante los primeros meses que modificó a medida que la represión se incrementaba. En julio de 2011 fue el primer país árabe en retirar a su embajador después de que la embajada qatari en Damasco fuera atacada y posteriormente exigió la imposición de sanciones al régimen sirio en la Liga Árabe. La militarización de la revuelta favoreció la entrada en escena de Qatar, que en un principio respaldó económicamente al ELS de Salim Idris y a las milicias próximas a los Hermanos Musulmanes como las Brigadas Faruq. Con posterioridad este apoyo se reconduciría hacia la formación salafista Ahrar al-Sham y la yihadista Frente al-Nusra, a la cual presionó activamente para que rompiera los lazos que le ataban a Al-Qaeda y cambiara de nombre, como finalmente hizo en julio de 2016 cuando pasó a denominarse el Frente de la Victoria del Levante.

Además de esta involucración militar, Qatar también promovió la unificación de las filas de la oposición a Bashar al-Asad y la creación de la CNFROS el 11 de noviembre de 2012 en Doha. Como ocurriera antes con el CNS, los HHMM se reservaron una cuota importante de poder en la nueva formación, que fue reconocida como representante legítima del pueblo sirio por el Consejo de Cooperación del Golfo, la Liga Árabe y el Grupo de Amigos de Siria (Alvaréz-Ossorio, 2012).

Muchos se preguntan por qué Qatar ha asumido un papel tan destacado en la crisis siria y algunos interpretan que la razón principal es que cometió, al igual que Turquía, un error de cálculo al interpretar que la caída de Bashar al-Asad era inminente y que la llegada al poder de los Hermanos Musulmanes les permitiría alcanzar un sueño largamente perseguido: la construcción de un gaseoducto desde el cual exportar su gas a Europa, lo que significaría un golpe de gran envergadura para la rusa Gazprom, que en la actualidad cubre el 25% de la demanda gasística europea.

*En el caso de Arabia Saudí, la intervención en la guerra siria está estrechamente ligada a la necesidad de frenar la creciente influencia regional de Irán*

Sea como fuere, esta sobreactuación de Qatar tras la Primavera Árabe parece haber tenido más costes que beneficios, ya que ha provocado un choque de trenes con las dos principales potencias regionales: Arabia Saudí e Irán, que además son sus vecinos. A pesar de los ingentes recursos que exigió su puesta en práctica, como señala Lina Khatib, “esta política exterior expansionista ha estado plagada de errores de cálculo, desafíos domésticos y de presión internacional... Como resultado de estos contratiempos, el papel regional de Qatar se ha reducido y en el futuro es probable que su influencia exterior se mantenga bajo la dirección de Arabia Saudí” (Khatif, 2014).

Efectivamente, el decidido apoyo prestado por Qatar a los HHMM en Egipto, Libia y Siria provocó el malestar de Arabia Saudí, que el 7 de marzo de 2014 había incluido a dicho grupo en su lista de organizaciones terroristas. En el momento álgido de estas tensiones, Arabia Saudí y otros países del Consejo de Cooperación del Golfo decidieron retirar a sus embajadores de Qatar y tan sólo retornaron cuando Doha se avino a replantear su política exterior y coordinarse con Riad. En el caso de Irán, las tiranteces estaban motivadas por el decidido respaldo qatarí a los grupos rebeldes que combaten contra Bashar al-Asad, incluidos varios de ellos que tienen una clara agenda sectaria como Ahrar al-Sham y el Frente al-Nusra y que han chocado sobre el terreno con las milicias chiíes regionales que Irán ha movilizado en defensa del régimen.

### **Las interferencias saudíes**

En el caso de Arabia Saudí, la intervención en la guerra siria está estrechamente ligada a la necesidad de frenar la creciente influencia regional de Irán. Las intervenciones militares de EEUU en Oriente Medio tras los atentados del 11-S de 2001 tuvieron un alto coste para Arabia Saudí, ya que el derrocamiento de los talibanes en Afganistán y de Saddam Husein en Irak tuvo como principal beneficiario a Irán que vio desaparecer a dos de sus principales rivales regionales. Una eventual caída de Bashar al-Asad permitiría a Riad recuperar parte del territorio perdido y, de paso, cercenar la influencia iraní en la política libanesa a través del patronazgo que ejerce sobre Hezbollah.

La rivalidad irano-saudí no era novedosa, ya que ambos países habían mantenido una tensa relación desde la Revolución Islámica en 1979. Desde entonces, las relaciones bilaterales estuvieron condicionadas por el antagonismo religioso-ideológico y la competencia geo-estratégica, ya que, como apuntan Sandjadpour y Ben Taleblu, “tanto Teherán como Riad se ven a sí mismos como los líderes naturales no sólo de Oriente Medio, sino también de todo el mundo musulmán”

(Sadjadpour y Ben Taleblu, 2015: 4). Esta nueva guerra fría regional no sólo se explica en términos sectarios, sino también estratégicos, por lo que presentar esta confrontación como una lucha entre sunníes y chiíes es una simplificación que nos impide comprender en toda su complejidad la rivalidad que enfrenta a estos dos países. Como advierte la politóloga Fatiha Dazi-Héni, “las actuales divisiones sectarias entre Arabia Saudí e Irán parecen estar mucho más relacionadas con el enfrentamiento geopolítico y el antagonismo ideológico en su búsqueda por el predominio en Oriente Medio, que con la religión” (Dazi-Héni 2013: 24). No debe pasarse por alto que, además del factor religioso, también existe una rivalidad étnica e ideológica entre ambos actores.

La Primavera Árabe tomó por sorpresa a Arabia Saudí que se conjuró para evitar que las movilizaciones populares alcanzaran el golfo Pérsico. Los Saud ofrecieron refugio al derrocado presidente tunecino Ben Ali e intentaron evitar sin éxito la caída de Mubarak, que durante su presidencia demostró ser un fiel aliado. El régimen saudí actuó de manera enérgica cuando los vientos revolucionarios se aproximaron a la península Arábiga, no dudando en intervenir militarmente en Bahrein para evitar la caída de la dinastía Jalifa y también en Yemen para golpear a las milicias huzíes que se hicieron con el poder en Sanaa tras la caída del presidente Abdallah Saleh.

El creciente intervencionismo de Irán en Oriente Medio fue respondido por Arabia Saudí con la intensificación del sectarismo tanto en el interior como en el exterior del reino. A escala doméstica, el régimen saudí acentuó sus políticas sectarias para “suprimir los llamamientos internos al cambio político, aislar a la minoría chií y retrasar la movilización islamista” (Rasheed, 2013), tal y como recalca la profesora Madawi Rasheed. El objetivo no sería otro que dividir a la población en términos sectarios y, en particular, subrayar la brecha confesional entre la mayoría sunní y la minoría chií. De hecho, los medios saudíes acusaron a los chiíes de ser una quintacolumna iraní que pretendía desestabilizar el reino.

En Siria, Arabia Saudí financió generosamente a los grupos rebeldes. En un primer momento, el grueso de la ayuda económica se dirigió al ELS, pero posteriormente se encaminó a los salafistas del Ejército del Islam, que reclamaba la implantación de la *sharí*a y tenía un discurso claramente sectario. Debe recordarse que los grupos salafistas ejercen de contrapeso al ISIS, en el que combaten, según The Soufan Group, al menos 2.500 saudíes (The Soufan Group, 2015). Para disuadir el alistamiento de nacionales en las filas del ISIS, el 3 de febrero de 2014 se emitió un decreto real que castigaba con 20 años de prisión a quienes combatieran en conflictos en el exterior, pena que podría alcanzar los 30 años en el caso de unirse o financiar a organizaciones

terroristas. Esta decisión vendría motivada por las crecientes críticas del ISIS a la monarquía saudí, a la que considera ilegítima por su alianza con EEUU y su supuesta relajación religiosa.

Desde la entrada en el siglo XXI, Arabia Saudí ha fracasado una y otra vez a la hora de frenar a Irán e influir en la delimitación de la política exterior norteamericana hacia Oriente Medio evidenciando que el Pacto del Quince parece estar viviendo sus últimos días. A pesar de todos sus intentos, Arabia Saudí no ha conseguido que EEUU asuma una posición más enérgica hacia Bashar al-Asad. Ni tan siquiera cuando el régimen sirio recurrió a sus armas químicas para gasear a su propia población, como ocurriera durante el bombardeo de la Guta en agosto de 2013, consiguió convencer a Barack Obama para que modificase su posición, a pesar de que el propio presidente la había considerado como una línea roja que desencadenaría una intervención militar norteamericana. Tan sólo la llegada de Donald Trump parece haber cambiado las tornas, como evidencia el ataque contra la base aérea de Shayrat en abril de 2017 tras un nuevo ataque con armas químicas contra la localidad de Jan Shaijun. No sólo eso, sino que el acuerdo del G5+1 con Irán para frenar su programa nuclear se saldó con la rehabilitación internacional de su máximo rival en la zona y con el levantamiento de las sanciones que le habían sido impuestas previamente.

*La repartición de fuerzas sigue inalterable, con un Irán cada vez más poderoso que ha pasado a la ofensiva y con una Arabia Saudí cada vez más desconcertada que se encuentra a la defensiva*

Ante el creciente distanciamiento entre Riad y Washington, buena parte de las energías saudíes se han encaminado a tratar de establecer una vasta alianza sunní para frenar el avance regional del Irán chií. Tanto en el seno de la Conferencia Islámica como en la Liga Árabe se han sucedido las declaraciones que acusan a Irán de tratar de desestabilizar la región, pero más allá de este baldío ejercicio de retórica la repartición de fuerzas sigue inalterable, con un Irán cada más poderoso que ha pasado a la ofensiva y con una Arabia Saudí cada vez más desconcertada que se encuentra a la defensiva.

### **Irán: todo o nada**

La alianza irano-siria se remonta a los años ochenta del pasado siglo y se cimenta no tanto en los valores compartidos por ambos países, sino más bien por la necesidad de defenderse ante unos enemigos comunes: EEUU, Israel y el Irak de Saddam Hussein (Gregori Gause III, 2014: 12). Tras el inicio de la revolución siria, Irán apostó todas sus cartas a favor de Bashar al-Asad, a quien considera su principal aliado estratégico y cuya supervivencia se ha convertido en un asunto de seguridad nacional. Siria representa, por lo tanto, una primera línea de defensa a la que, además, le une un pacto de defensa mutuo firmado el 16 de junio de 2006.

La renuencia de la Administración de Obama a involucrarse en el conflicto sirio después las desastrosas campañas militares en Afganistán e Irak abrió de par en par las puertas a Irán que, como Arabia Saudí, estaba particularmente interesada en establecer un cortafuegos en Siria para evitar que la Primavera Árabe alcanzase sus territorios, aunque para ello tuviera que sembrar la semilla del sectarismo en la región. A pesar de sus profundas diferencias, Teherán y Riad coincidían en la necesidad de hacer descarrilar las movilizaciones populares que, con sus llamamientos de libertad, dignidad y justicia social, representaban una amenaza sin precedentes para dos de los regímenes más autoritarios de Oriente Medio.

Tras el inicio de la revolución contra al-Asad, Irán intensificó su colaboración con el régimen sirio al interpretar que no sólo estaba en juego la supervivencia de su aliado, sino también la vía de aprovisionamiento a Hezbollah e, incluso, el futuro del Eje de la Resistencia frente a Israel. En opinión de la politóloga francesa Fatiha Dazi-Héni, “para Teherán, Siria es un frente importante en su conflicto geoestratégico con EEUU, es una guerra fría con Arabia Saudí y es una guerra contra los salafíes y los grupos asociados a al-Qaeda, cuyo odio por los chiíes es bien conocido. Teherán percibe el colapso del régimen de al-Asad como un movimiento adverso que podría terminar con Hezbollah y la República Islámica”(Dazi-Héni, 2013).

Con su activa implicación en la guerra siria, Irán buscaba preservar su esfera de influencia en Oriente Medio: un arco chií que va desde Irán hasta Líbano pasando por Irak y Siria. Estas son las razones por las que Irán ha prestado un activo respaldo político, económico y militar al régimen sirio, no dudando en movilizar también a las milicias de Hezbollah, que operan sobre todo en las áreas colindantes a la Beqaa, y a otras milicias chiíes iraquíes, afganas y paquistaníes dirigidas por la Guardia Republicana iraní.

Consciente de todo lo que se jugaba, Irán prestó un imprescindible respaldo político, económico y militar a Bashar, vital para mantenerle en el poder en un clima de creciente contestación interna. En los primeros seis años de guerra, Irán habría concedido al régimen sirio 6.600 millones de dólares en créditos, la mitad de ellos destinados a costear la compra de crudo. Esta alianza ha azuzado el sectarismo, ya que fue considerada por sus rivales regionales como una prueba de la existencia de una supuesta conspiración chií para dominar Oriente Medio, lo que generó una fuerte movilización de decenas de miles de yihadistas que acudieron a Siria a hacer su particular *yihad* contra un régimen al que tachan de apóstata por la confesión alauí de su presidente, pero también contra Irán, que se presenta como defensora de las minorías chiíes en el mundo árabe y las emplea como punta de lanza para justificar su política intervencionista.

*Tras seis años de cruentos combates en Siria, el conflicto ha experimentado un brusco viraje a favor de Bashar al-Asad gracias a la intervención militar rusa y al decisivo apoyo de Irán*

Irán ha aprovechado la irrupción en escena del ISIS, que tiene un discurso claramente sectario antichíi, para movilizar a sus peones regionales. Pese a que los grupos yihadistas sunníes han centrado la atención de los medios de comunicación, también han irrumpido una miríada de milicias yihadistas chiíes provenientes de los países del entorno. Hezbollah fue el primero en intervenir y, con posterioridad, lo hicieron diversos grupos procedentes de Irak, Afganistán y Pakistán (Smyth, 2015).

La implicación de Hezbollah en la guerra siria data de otoño de 2011, pero no fue hasta febrero de 2012 cuando intervino a cara descubierta en la ofensiva para recuperar la estratégica ciudad de Zabadani, entonces en manos del ELS. En junio de 2013 también tomó parte en la batalla de Qusair, que comunica Damasco con la franja mediterránea predominantemente alauí. En total se habla de que habrían intervenido unos 10.000 combatientes chiíes libaneses de los que al menos habrían muerto 1.500 de ellos. El jeque Nasrallah, máximo dirigente de Hezbollah, advertía en un discurso pronunciado el 25 de mayo de 2013 de los riesgos de la deriva yihadista que vivía Oriente Medio y de una supuesta conspiración urdida por “EEUU, Israel y los *takfiríes*” para controlar la región (The Daily Star, 2013).

Conforme las dificultades del régimen se intensificaban, Irán se vio obligado a desplegar a miles de efectivos bajo la dirección del general Qasem Suleimani, responsable de la Brigada al-Quds que opera en el exterior del país persa. El 30 de agosto de 2016 el periodo británico *The Daily Mail* publicó un documento secreto según el cual las fuerzas chiíes combatiendo en Siria sumarían unos 65.000 efectivos, distribuidos de la siguiente manera: 20.000 integrados en las milicias chiíes iraquíes, 16.000 provenientes de Irán, 15.000 de las milicias Fatemeyun de Afganistán, 10.000 pertenecientes a Hezbollah y otros 5.000 de Pakistán. Estas milicias chiíes tienen un discurso profundamente sectario. Su enemigo común son los yihadistas a los que se denomina como *takfiríes*, por su frecuente empleo de la excomunióon contra los chiíes, a los que tachan de *rafidun* y sitúan fuera de la comunidad islámica. El ex primer ministro sirio Riad Hiyab llegó a denunciar en un programa de televisión árabe que “Siria está ocupada por el régimen iraní. La persona que dirige el país no es Bashar al-Asad, sino Qasem Suleimani” (*Al-Arabiyya*, 2013).



## ¿Un protectorado ruso-iraní sobre Siria?

Aunque la guerra no haya terminado, parece evidente que a partir de 2017 ha entrado en una nueva fase. Tras seis años de cruentos combates que han devastado buena parte del país y fracturado a su sociedad, el conflicto sirio ha experimentado un brusco viraje a favor de Bashar al-Asad gracias a la intervención militar rusa y al decisivo apoyo de Irán. La captura de los barrios orientales de Alepo ha marcado un punto de inflexión en la guerra y ha obligado a los grupos rebeldes a replegarse a sus feudos de Idlib en el norte y Deraa en el sur, donde ahora esperan la arremetida final del régimen y sus aliados.

Aprovechando la nueva coyuntura, Rusia ha patrocinado las negociaciones de Astaná que han logrado imponer un alto el fuego en algunas zonas del país. También ha asumido el protagonismo en Ginebra, donde se debate la mejor manera de aplicar un plan de transición que ponga fin a la guerra. El enviado de la ONU Stefan de Mistura ha puesto sobre la mesa un plan basado en las denominadas 'tres cestas': la formación de un gobierno de unidad, la redacción de una nueva Constitución y la celebración de elecciones legislativas y presidenciales.

El principal beneficiado del nuevo clima de entendimiento entre Rusia y EEUU podría ser Bashar al-Asad. La posibilidad de que pueda mantenerse en el poder es cada día mayor, ya que Trump y Putin han establecido como prioridad el combate contra las formaciones yihadistas, lo que implica una aceptación implícita de la narrativa del régimen en torno a que nunca hubo una revolución popular en demanda de libertades sino una insurrección armada capitaneada por los grupos islamistas. Es del todo improbable que, a estas alturas, Rusia e Irán vayan a ofrecer la cabeza de al-Asad en bandeja de plata por muchas que sean las contraprestaciones que reciban a cambio, sobre todo si tenemos en cuenta que ambos países ya dan por ganada la guerra y están inmersos en una carrera para repartirse el botín. No es ningún secreto que Moscú y Teherán pretenden dividir el territorio sirio en zonas de influencia para garantizar que sus intereses sean preservados. De esta manera obtendrían la tan merecida recompensa a sus denodados esfuerzos para impedir la caída de al-Asad.

En enero de 2017, Rusia firmó un convenio con el gobierno sirio por el cual se garantizaba el control de la base naval en Tartus, la única de la que dispone su flota en el mar Mediterráneo, durante los próximos 49 años. También ha aprovechado la situación para construir la base aérea de Humaimim en Latakia. Además, ha conseguido que los militares rusos desplegados en el país dispongan de privilegios similares a los que tuvieron los efectivos americanos en Irak, como una plena inmunidad ante la jurisdicción civil local. Debe recordarse que en

diciembre de 2013 la compañía rusa Soyuzneftegaz firmó un jugoso contrato de 25 años de duración para explotar las reservas petroleras y gasísticas detectadas en la costa siria, que según diferentes sondeos podría albergar una de las mayores bolsas de gas del mundo.

Irán, por su parte, confía en obtener también una parte del pastel acorde al apoyo prestado, que no sólo se limita al envío de un ejército de 65.000 combatientes chiíes iraníes, libaneses, iraquíes, paquistaníes y afganos (y, por lo tanto, mayor del movilizado por el propio ISIS). Entre los contratos firmados hasta el momento está una nueva línea de telefonía móvil otorgada a una compañía iraní ligada a la Guardia Revolucionaria, que destinará una parte de sus beneficios a un fondo de ayuda a los miles de combatientes chiíes que han perdido la vida en la guerra. Asimismo, Irán pretende explotar las ricas minas de fosfatos situadas en las proximidades de Palmira durante un periodo de 99 años y establecer un puerto en el Mediterráneo, probablemente en Baniyas, desde el cual exportar el petróleo iraní a través de un oleoducto de 1.500 kilómetros que atravesaría Irak y Siria, cuyos regímenes se encuentran bajo tutela iraní. La eventual construcción de dicho oleoducto representaría un golpe sin precedentes para Arabia Saudí, su principal rival regional, ya que afianzaría el arco chií que va desde Teherán a Beirut y permitiría a Irán exportar su petróleo a la Unión Europea en condiciones sumamente ventajosas. En el aire quedan los sustanciosos contratos para la reconstrucción del país, que también aspiran obtener importantes compañías de infraestructuras iraníes. No hace falta recordar que la creación de dichas zonas de influencia y la consiguiente repartición del botín sirio entre Rusia e Irán está directamente ligada al mantenimiento de Bashar Al-Asad en el poder.

Artículo finalizado en abril de 2017

## Referencias bibliográficas

*Al-Arabiyya* (2013), 11 de febrero.

*Al-Sharq* (2011), 13 de septiembre.

Álvarez-Ossorio, Ignacio (2012), "Le Conseil National Syrien: genèse, développement et défis", *Maghreb Machrek*, nº 213, Automne.

Álvarez-Ossorio, Ignacio (2013), "La vecindad conflictiva de Turquía y Siria", *Política Exterior*, nº 151, enero-febrero.

Amirah Fernández, Haizam y Fernández Gómez, Mercedes (2015) "El Golfo y su creciente intervencionismo en Oriente Medio", *Economía Exterior*, nº 71, invierno 2014-2015, pp. 13-22.

Benli Altuninsik, Maliha (2016), "The Inflexibility of Turkey's Policy in Syria", *IEMed Mediterranean. Yearbook*.

Dazi-Héni, F. (2013) "Arabia Saudí contra Irán: un equilibrio regional de poder", *Awraq*, nº 8.

Gregory Gousse III, F. (2014), "Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War", *Brookings Doha Center Analysis Paper*, N. 11, July.

Itani, Faysal y Stein, Aaron (2016), "Turkey's Syria Predicament", Rafik Hariri Center for the Middle East- Atlantic Council, May

Khatib, Lina (2014), "Qatar and the Recalibration of Power in the Gulf", Carnegie Middle East Center, 11 de septiembre. Disponible en: [http://carnegieendowment.org/files/CMEC46\\_Brief-Lina-Qatar.pdf](http://carnegieendowment.org/files/CMEC46_Brief-Lina-Qatar.pdf)

Rasheed, Madawi (2013), "Saudi Arabia's Domestic Sectarian Politics", *Norwegian Peacebuilding Resource Centre Policy Brief*, August

Sadjadpour, Karim y Ben Taleblu, Behnam (2015), "Iran in the Middle East: Leveraging Chaos", FRIDE Policy Brief, Nº 202, mayo.

Steinberg, Guido (2012), "Qatar and the Arab Spring", SWP Comments, nº 7: February. Disponible en: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C07\\_sbg.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2012C07_sbg.pdf)

*The Daily Star*, 26 de mayo de 2013.

The Soufan Group (2015), *Foreign Fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq*, December, 7. Disponible en: [http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG\\_ForeignFightersUpdate3.pdf](http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf)

Smyth, Phillippe (2015), *The Shiite Jihad in Syria and Its Regional Effects*, The Washington Institute for Near East Policy.





# Turquía en el contexto actual: los desafíos para la democracia y su papel en la región

*Marc Saurina*

*Profesor de Estudios Internacionales en la Universidad Carlos III*



A lo largo de estos últimos años, Turquía ha sido protagonista tanto en la política como en los medios de comunicación internacionales por sus problemas internos, cada vez más visibles desde 2013, y como actor regional e internacional, con temas que varían desde el deterioro aparente de las relaciones con la Unión Europea, la guerra en Siria, la lucha contra el PKK kurdo y la inestabilidad que reina en toda la región del Oriente Próximo. En claro contraste con la primera etapa del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP, *Adalet Kalkınma Partisi*), en el poder de forma ininterrumpida desde 2002, en la que se hicieron importantes avances en cuanto a democracia y libertades, es cada vez más evidente una tendencia hacia una política autoritaria con el hostigamiento de las fuerzas de la oposición, el silenciamiento de toda forma de crítica y la acumulación de poder en manos de una sola persona, el presidente de la República Recep Tayyip Erdogan.

*La calidad de la democracia en Turquía ha empeorado notablemente, especialmente en lo que respecta a libertades y derechos*

La victoria del 'sí' en el referéndum celebrado el pasado 16 de abril supone el paso de un sistema parlamentario clásico (con primer ministro como jefe del gobierno y presidente como jefe de Estado) a otro presidencialista, pero también la consumación de un proyecto a largo plazo de transformación de la Turquía moderna iniciado en 2002. La nueva configuración política revestirá de máximos poderes al actual presidente que pasará a ser oficialmente jefe de Estado, jefe del gobierno y secretario general de su propio partido, cargos que, sin embargo, ya asumía *de facto*. Aun así, la ajustada victoria del 'sí' con solo un 51,5% de los votos ha sembrado dudas sobre el proceso y es un reflejo de que se ha producido una fragmentación entre los votantes de los dos partidos que han apoyado el cambio, el mismo AKP y el Partido del Movimiento Nacionalista (MHP, *Milliyetçi Hareket Partisi*). Ese descontento ha sido más visible en las grandes ciudades como Estambul y Ankara donde, aunque por poco, ha acabado ganando el 'no', hecho que permite marcar diferencias entre el voto urbano y el rural.

Dicha victoria no ha puesto punto final al estado de emergencia, declarado el pasado mes de julio de 2016 tras el fallido intento de golpe de estado y prorrogado de forma ininterrumpida hasta la celebración del referéndum. Dos días después de la celebración del referéndum, el Consejo Nacional de Seguridad (MGK, *Millî Güvenlik Kurulu*) anunciaba una prórroga de tres meses más. Eso dificultará aún más que Turquía pueda volver a corto plazo a la normalidad. La nueva Constitución dificultará también la regeneración democrática después de varios años de inestabilidad. El presidente podrá disolver el parlamento 'cuando lo desee' y tendrá competencias para designar y cesar a ministros, vicepresidentes y altos cargos de organismos públicos. La figura jurídica del *impeachment* (proceso de destitución de altos cargos políticos) existirá pero su realización deberá superar trabas legales que se antojan imposibles. Además, el número de miembros del Consejo Supremo de Jueces y Fiscales (HSYK, *Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurumu*), máximo organismo jurídico en la República de Turquía, se verá reducido de 22 a 13, siendo 4 de ellos escogidos directamente por el presidente y 7 por el parlamento, lo que otorgará un mayor control sobre el poder judicial y difuminará aún más la división de poderes existente.

La Turquía de Erdogan se enfrenta a muchos retos. La calidad de su democracia ha empeorado notablemente, especialmente en lo que respecta a libertades y derechos. Las sucesivas victorias logradas por el AKP en todas las citas electorales a las que se ha presentado hasta el momento avalan al gobierno y legitiman su independencia de presiones externas. De hecho, tanto el conjunto de las fuerzas políticas como la sociedad en masa se unieron en un claro rechazo al intento de golpe de Estado del pasado 15 de julio de 2016, reflejo de la

madurez democrática de la nación en lo que respecta a la legitimidad del orden político. Sin embargo, el gobierno controla de forma hegemónica los recursos estatales y reduce el margen de acción de la oposición imposibilitando, virtualmente, cualquier opción de alternancia o consenso políticos.

Hasta hace poco, al menos, Turquía podía ser considerada como una democracia consolidada si atendemos a medidas que adoptan una visión minimalista y se centran en las instituciones (Cheibub, Gandhi y Vreeland, 2010). Sin embargo, la condición necesaria de alternancia política propuesta por Cheibub, Gandhi y Vreeland (2010) no se vería cumplida si tomáramos como dato inicial el año 2002. La supremacía electoral del AKP impide en la actualidad la percepción de cómo sería una alternancia; es más, la victoria por mayoría simple en las elecciones generales de 2015<sup>1</sup>, el fracaso de las negociaciones para formar una coalición, la repetición de las elecciones en noviembre del mismo año y las advertencias lanzadas públicamente por el presidente Erdogan acerca de la necesidad de obtener una mayoría absoluta para su partido y, así, garantizar la estabilidad del país, ponen en duda la posibilidad de que se materialice a corto plazo una alternancia política, tanto empleando datos reales de intención de voto como hipotéticos. Si se adopta una visión sustancial de la democracia en base a sus resultados, es decir, atendiendo a la materialización de libertades y derechos por parte de los regímenes políticos, Turquía retrocede año tras año en la división continua entre países libres y no libres propuesta por Freedom House y es considerado un país 'parcialmente libre' con un descenso visible en derechos políticos y libertades civiles (Freedom House, 2017).

Ante esta situación, es posible analizar de forma separada los problemas internos y los retos que éstos suponen para la democracia turca por un lado, y el papel del país en la región por otro, condicionado en gran medida por la inestabilidad provocada por la guerra en Siria, cuyos efectos son palpables en Turquía con la presencia de más de tres millones de refugiados, y por la escalada de atentados terroristas de distinta naturaleza desde 2015. La presente contribución a este anuario está estructurada, por tanto, en una parte central que describe el contexto en el que se ha celebrado el referéndum constitucional y analiza sus consecuencias tanto desde un punto de vista interno como al nivel de las relaciones con la Unión Europea; y en dos secciones más, en las que se debate en primer lugar el retroceso en libertades y derechos que se viene produciendo de forma clara desde hace varios años para ilustrar las implicaciones que este ha tenido y el daño

<sup>1</sup> Las elecciones generales de junio de 2015 fueron las primeras en las que el AKP no lograba mayoría absoluta desde la fundación del partido. El AKP ganó con mayoría absoluta en los comicios de 2002, 2007, 2011 y en la repetición de elecciones generales en noviembre de 2015, tras no llegarse a ningún acuerdo para un gobierno de coalición.

que ha producido a la democracia turca; y en segundo lugar, se presenta un breve análisis de la política exterior turca, con especial enfoque en la guerra en Siria y la estabilidad regional.

### **El referéndum constitucional: la transformación política de un Estado**

La Constitución actual de Turquía fue redactada en 1982, tras el golpe de Estado de 1980 y con la supervisión directa del ejército. En 1983 se volvieron a convocar elecciones democráticas, resultando vencedor el Partido de la Madre Patria de Turgut Özal (ANAP, *Anavatan Partisi*), partido de nueva fundación y auspiciado por el mismo ejército. Tras una anterior década convulsa por graves conflictos ideológicos, Turquía entraba en una nueva etapa marcada por el acceso del país al mercado libre y una creciente despolitización de la sociedad. Dicha constitución priorizaba el papel del Estado y restringía enormemente los derechos individuales.

La constitución de 1982 ha sido reformada por el AKP ya en dos ocasiones. En el primer referéndum constitucional de 2007, impulsado por el gobierno, se votó a favor de que el presidente fuera elegido por el pueblo en lugar de por el parlamento (el 'sí' obtuvo el 68,95% de los votos). En 2010 se convocó un segundo referéndum en el que se modificaron 25 artículos (el 'sí' obtuvo el 58% de los votos). De forma sustancial, los cambios en este segundo referéndum iban dirigidos hacia "la eliminación de la naturaleza autoritaria, estatista y tutelar de la Constitución de 1982" (Özbudun, 2011: 193). Los cambios supusieron un paso hacia la democratización de ciertos organismos, como el Tribunal Constitucional y el HSYK, con una mayor vinculación al presidente y al parlamento en su composición. Asimismo, se incrementó el número de votos necesarios para ilegalizar partidos y aprobar reformas constitucionales, de una mayoría de 3/5 del parlamento a 2/3. Otros cambios como la creación de la figura del *ombudsman*, la implementación de medidas de discriminación positiva hacia mujeres, niños y discapacitados y algunos derechos básicos como la protección de datos personales, la libertad de circulación y la eliminación de restricciones para formar parte de sindicatos, fueron cambios muy bien valorados por los actores internacionales (European Economic and Social Committee, 2010; BBC, 2010). Aunque dicha reforma careció de un consenso mayoritario entre todas las fuerzas políticas, en gran parte por la reticencia del principal partido de la oposición, el Partido Republicano del Pueblo (CHP, *Cumhuriyet Halk Partisi*), supuso una mayor dependencia del gobierno de turno de organismos que se habían mantenido como garantes de la monolítica ideología del estado kemalista y, consecuentemente, habían frenado los avances hacia una democracia más plural y representativa.

*Los debates sobre un cambio de sistema político no son nuevos y la adopción de un sistema presidencialista ha sido propuesto anteriormente*



El referéndum constitucional de 2017, sin embargo, se ha celebrado en un contexto muy diferente. Por un lado, el estado de emergencia declarado el pasado mes de julio de 2016 sigue vigente y ha condicionado en gran medida la campaña política, de la misma forma que puede haber influido también en los resultados. Por otro, y es de hecho uno de los aspectos más preocupantes, el proceso ha estado alterado por la campaña llevada a cabo por el mismo presidente a favor del sí, el uso de todos los recursos estatales para ganarse a la opinión pública y la politización de los turcos en el extranjero tras el conflicto generado en Holanda y Alemania por el rechazo a la celebración de mítines políticos a favor del sí en territorio europeo por parte de políticos del gobierno.<sup>2</sup> Además, se ha procedido a la estigmatización constante de los partidarios del 'no', llegando a vincularlos, incluso, con el intento de golpe de Estado del 15 de julio (*Al-Jazeera Turk*, 2017).

Los debates sobre un cambio de sistema político no son nuevos. La adopción de un sistema presidencialista o semipresidencialista, como paso intermedio a uno presidencialista (Küçükoba, 2015), había sido propuesto ya por otros políticos como los presidentes Turgut Özal, a finales de los ochenta, y Süleyman Demirel, a finales de los noventa.<sup>3</sup> Tras la toma de posesión del cargo de primer ministro en 2003, Erdogan ya dejó claro en un programa de televisión que su objetivo era un sistema presidencialista como el de Estados Unidos, algo que haría dar un gran paso adelante a Turquía, pero para el cual era necesario un consenso mayoritario entre todas las fuerzas políticas del país (*NTV*, 2012). Sin embargo, no sería hasta noviembre de 2013 cuando el AKP llevó su primera propuesta formal a la Comisión de Justicia del parlamento turco (TBMM, *Türkiye Büyük Millet Meclisi*), a los pocos meses de las protestas por el Parque Gezi. El debate volvería a intensificarse tras la elección de Recep Tayyip Erdogan como presidente del país en 2014 y ha ocupado la agenda política hasta hoy. Ya como presidente pidió el apoyo a su partido e hizo campaña política en las dos elecciones celebradas durante 2015 con el objetivo de alcanzar la cifra de 400 diputados para el AKP, cifra que facilitaría de forma directa la consecución de las reformas proyectadas. De hecho, según el artículo 175 de la Constitución, el presidente puede aprobar reformas constitucionales sin la obligación de someter la decisión a un referéndum cuando dicha reforma sea apoyada por más de 2/3 del total de parlamentarios.

Las elecciones de junio de 2015 dejaron al AKP en mayoría simple. La irrupción de un nuevo partido en la oposición, el pro-kurdo Partido

<sup>2</sup> Otros países como Bélgica, Suiza, Suecia y Dinamarca también han expresado su negativa a la celebración de actos políticos dirigidos a sus respectivas comunidades turcas. El mayor momento de tensión se vivió con la prohibición de aterrizar en suelo holandés al ministro de Asuntos Exteriores Mevlüt Çavuşoğlu (Pérez, 2017).

<sup>3</sup> Ambos debates se intensificaron cuando ambos políticos dejaron de ser primer ministro para convertirse en presidente de la República, al igual que ha ocurrido con Recep Tayyip Erdogan.

*El gobierno turco aprovechó para realizar una purga de toda la oposición, especialmente de sectores pro-kurdos y de izquierdas*

Democrático de los Pueblos (HDP, *Halkların Demokratik Partisi*), alteró la composición del TBMM habitual desde 2002 ya que logró superar el umbral del 10% de votos necesarios para entrar en el parlamento. El HDP es un partido pro-kurdo y de izquierdas dirigido por Selahattin Demirtaş y Figen Yüksedağ, ambos detenidos desde noviembre de 2016 acusados de propaganda contra el Estado turco (Mourenza, 2016). Su capacidad de liderazgo y su habilidad para atraer tanto el voto kurdo como el voto progresista de izquierdas turco empleando un nuevo discurso integrador, fue clave para romper la dinámica tradicional de partidos en Turquía. La nueva composición parlamentaria significaba nuevas presiones al gobierno y las negociaciones para formar coalición resultaron todas infructuosas. También suponía un nuevo actor en el proceso de paz que el AKP había puesto en marcha con el PKK kurdo. El periodo entre junio y la repetición de elecciones de noviembre del mismo año vino marcado por violentos atentados de diversa índole. En julio, 34 jóvenes militantes de izquierdas morían en Suruç, cuando se disponían a cruzar la frontera siria y ayudar en la reconstrucción de Kobane en Siria, en un atentado suicida cuya autoría fue asumida por el Estado Islámico (EI). Dos días después, dos policías fueron asesinados en sus domicilios en Anliurfa, siendo atribuido el acto al PKK. Ese fue el punto de partida, al mes y medio de las primeras elecciones de 2015, de una serie de operaciones militares de castigo del ejército turco contra el PKK y el EI, que se realizaron de forma simultánea a una sucesión de nuevos atentados por todo el territorio.

### **Del fallido golpe de Estado al referéndum**

La mayoría absoluta, recuperada en noviembre de 2015, tampoco fue suficiente para proceder a reformar la constitución sin contar con apoyos. Las desavenencias entre el entonces primer ministro Ahmet Davutoglu y el presidente Erdogan sobre la forma de llevar a cabo la reforma constitucional (el primero defendía un cambio a largo plazo con consenso mayoritario) promovió el nombramiento de Binali Yildirim como primer ministro en 2016 (Rodríguez López, 2017). Meses después, en julio de 2016, un intento de golpe de estado sorprendió a gran parte de la sociedad. Los golpistas tomaron la televisión pública mientras Erdogan lograba dirigirse a la nación desde un canal privado llamando a salir a la calle a detener el golpe y a luchar por la democracia (*Haberturk*, 2017), logrando conservar el poder y haciendo fracasar el golpe en un país con una larga tradición golpista pero consciente ya de sus efectos nocivos.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Para una radiografía del intento de golpe de estado, véase Esen y Gumuscu (2017).

La autoría del golpe fue rápidamente atribuida al grupo Hizmet, movimiento religioso-educativo liderado por Fethullah Gülen que, hasta 2013, siempre había mostrado apoyo al gobierno en sus principales acciones.<sup>5</sup> Las desavenencias entre este grupo religioso y el gobierno de Erdogan se habían hecho palpables en diciembre de 2013, cuando se desveló una trama de corrupción a través de los medios de comunicación, especialmente del periódico *Zaman*, vinculado al grupo Hizmet, que implicaba a altos cargos del gobierno. Desde ese momento, la oposición crítica al gobierno siempre llegó de manos de este grupo y de sus órganos mediáticos. El mismo presidente lanzó una guerra mediática en contra del líder del grupo y el gobierno ha acusado al movimiento desde entonces de ser un grupo terrorista (FETÖ, *Fethullatçı Terör Örgütü*).

Al fallido golpe de Estado le siguió la declaración del estado de emergencia y el inicio de una purga de miembros del grupo Hizmet a una escala no observada con anterioridad en la etapa AKP. A los seis meses del golpe, 103850 personas habían sido detenidas, de las cuales 41326 habían sido encarceladas acusadas de pertenecer a FETÖ, entre ellas más de 7000 policías, 6000 soldados y 2000 jueces y fiscales (*Bianet*, 2017). De forma general, el gobierno aprovechó para realizar una purga ya no de los ‘golpistas’ sino de toda la oposición, especialmente de sectores pro-kurdos y de izquierdas, y reforzó su hegemonía en el cuerpo burocrático al reemplazar miles de puestos que habían quedado vacíos por nuevos trabajadores leales y fieles al partido (Bayramoglu, 2016). La arbitrariedad con la que todo el proceso se ha llevado a cabo ha sembrado dudas sobre su propia validez. Las 240 víctimas civiles del 15 de julio se han convertido en un motivo recurrente para el gobierno, el presidente y otros organismos como la Presidencia de Asuntos Religiosos, al ser elevados al rango de mártires de la patria (*şehit*) en una retórica heroica como defensores de la ‘nueva Turquía democrática’ y como garantes de la necesidad de reformar la constitución, ya no para democratizar el país, sino para ‘lograr una Turquía más fuerte, protegida ante este tipo de ataques y libre del peligro de las coaliciones’.

En este contexto, en el que la retórica y la arbitrariedad generan una sensación de miedo y tensión, se ha celebrado el referéndum. La campaña política ha sido desigual por el castigo infligido a gran parte de la oposición, por el simple hecho de que no se trata de un plebiscito libre al seguir vigente el estado de emergencia y porque la campaña del sí se ha centrado simplemente en ‘una Turquía más fuerte capaz de hacer frente a los retos y amenazas del futuro’ y no en una necesidad democrática. El gobierno ha empleado todos sus recursos,

<sup>5</sup> Para más información sobre el origen del movimiento Hizmet de Gülen y otros movimientos religiosos en la Turquía moderna, véase Zarcone (2004) y Saurina (2009).

*La polarización a la que se lleva incitando a la sociedad desde 2007, la ha llevado a una división sin precedentes*

incluso a través de la Presidencia de Asuntos Religiosos,<sup>6</sup> y los carteles del ‘sí’ han inundado todos los rincones de Turquía. El estudio realizado por Iniciativa de Unión para la Democracia (*Demokrasi için Birlik nisyatifi*), grupo formado en octubre de 2016 por grupos políticos de la oposición, escritores, académicos y activistas de derechos humanos, ofrece un seguimiento de canales públicos y privados de TV durante la campaña. El trato desigual a las dos opciones se refleja en el tiempo dedicado al ‘sí’ frente al ‘no’ en los 16 canales de TV principales. Entre el 1 y el 20 de marzo, el ‘sí’ ocupó 445 horas de la programación mientras posturas a favor del ‘no’ solo recibieron 45 horas (*Diken*, 2017).

A pesar de todos los factores que han condicionado la campaña del referéndum, los resultados oficiales<sup>7</sup> han reflejado una victoria del ‘sí’ por muy poco (51,4% frente al 48,6%) e, incluso, una victoria del ‘no’ en algunos feudos del AKP y del MHP. En zonas del interior próximas a la costa del Egeo y en el Mediterráneo Oriental, donde el MHP logra un alto porcentaje de votos, el ‘no’ se ha alzado con la victoria. En el caso del AKP, se ha visto claro un descenso en zonas urbanas como Estambul y Ankara donde nunca hasta el momento había sufrido una derrota electoral. Una clase media urbana y conservadora, reacia históricamente a mostrar el rechazo a sus partidos en las urnas, ha optado por primera vez por oponerse a las directrices del AKP.

Dicho cambio no ha bastado para detener la reforma del sistema político, pero supone un reto para el gobierno en el futuro. Las próximas elecciones se deberían celebrar en 2019 y serán las primeras con el sistema presidencialista. Si las políticas autoritarias del gobierno no remiten, puede seguir perdiendo parte de su apoyo. No parece factible tampoco que se adelanten las elecciones y es posible predecir un intento de normalización de la vida pública, tarea que será difícil pues la polarización a la que se lleva incitando a la sociedad desde 2007 la han llevado a una división sin precedentes.

Otro aspecto destacable de los resultados del referéndum ha sido el nada desdeñable porcentaje de votos del ‘sí’ en las regiones de mayoría kurda, lo que implicaría un trasvase muy significativo de votos del HDP al AKP, especialmente en aquellas ciudades en las que el gobierno había nombrado a un gobernador desde la declaración del estado de emergencia y los alcaldes elegidos democráticamente en las municipales de 2014 habían sido detenidos por vinculación terrorista.<sup>8</sup> Por

<sup>6</sup> Se han denunciado presiones a imames en las mezquitas para defender el ‘sí’ durante la campaña (Tremblay, 2017). La Presidencia de Asuntos Religiosos controla las más de 85000 mezquitas del país y dispone de grandes recursos para promover los valores religiosos. Para más información, véase Saurina, 2008.

<sup>7</sup> El Alto Consejo Electoral (*Yüksek Seçim Kurulu*) tiene un plazo de 10-12 días para confirmar los resultados y atender a las reclamaciones que puedan surgir por parte de partidos y observadores pero confirmó oficialmente en una rueda de prensa la noche del 16 de abril la victoria del sí.

<sup>8</sup> La oposición ha interpuesto un recurso contra los resultados por irregularidades, con especial énfasis en las regiones del sur y del sudeste de Turquía donde la población kurda es mayoría (Öztürk y Köker, 2017).

último, la instrumentalización del voto extranjero ha sido de mayor relieve que nunca. La pérdida de apoyo en ciertas zonas al gobierno se ha compensado con una alta participación y una clara victoria del sí entre las comunidades turcas de Holanda, Bélgica, Alemania y Suiza, cerca del 70%, que puede haber sido clave en el resultado final. Eso puede tener repercusiones en las relaciones entre la Unión Europea y Turquía, pues se origina un debate marcado por las agendas nacionales de cada país, más allá del conjunto de la Unión Europea, implicando a diferentes actores simultáneamente.

Los retos a los que se enfrenta la democracia turca son gigantes. Un primer punto a ser debatido radica en la reinstauración de la pena de muerte (eliminada por el mismo AKP en 2004). Como respuesta a peticiones de manifestantes tras el intento de golpe de estado, el presidente y otros dirigentes del gobierno llevan varios meses planteando la posibilidad de reinstaurar la pena de muerte para juzgar a los autores del golpe de Estado, si es esa la voluntad popular. Existe la posibilidad de que se plantee en un futuro referéndum. Otro punto escabroso es el sistema de votos a implementar tras el cambio al presidencialismo. Se convocarían simultáneamente elecciones presidenciales y parlamentarias dificultando la consolidación de los movimientos de oposición. Por último, también se espera que algunas de las medidas, como la elección de miembros del HSYK, sean adoptadas ya inmediatamente.

La reforma constitucional dista de imitar el modelo presidencialista clásico y es, según Blockmans y Yilmaz (2017), una codificación directa de la autocracia. De hecho, una vez la reforma se lleve a cabo, Turquía dejará de cumplir los criterios de Copenhague y la separación de poderes se hará aún más difusa. Hasta el momento, los informes críticos de la Comisión Europea sobre el retroceso de las libertades y los derechos humanos en Turquía no han sido vinculantes en el proceso de adhesión. El último informe denunciaba la violación de derechos humanos básicos en el sudeste de Turquía por las extremas medidas anti-terroristas y un claro retroceso en la independencia del poder judicial (Comisión Europea, 2016). Sin embargo, los avances en temas económicos han sido constantes y difieren en gran medida del conflicto insalvable centrado en libertades y derechos humanos que está sobre la mesa. El acuerdo sobre los refugiados entre la UE y Turquía de marzo de 2016 ha sido ampliamente criticado por muchos actores y muchos de los puntos acordados no han producido resultados. Aun así, ha logrado detener las llegadas de refugiados a Grecia por mar a cifras irrisorias comparadas con las anteriores.

Así como desde la Unión Europea no se puede cuestionar el resultado del referéndum, la implementación de los cambios constitucionales sí que puede suponer un choque frontal y puede urgir al replanteamiento

to de la relación mutua. No debería suponer el estancamiento de esas relaciones pero quizás sí la modificación de su naturaleza, al menos tal como se han mantenido hasta el momento.

### **Derechos y libertades: retroceso constante**

El estado de emergencia ha supuesto un claro golpe a los derechos humanos en Turquía. Mientras su primera proclamación fue percibida como una acción política consecuente, tras un intento de derrocar el gobierno legítimo por vía militar, su extensión hasta la fecha y el abuso que se ha hecho de las competencias que dicha situación otorga dejan indefensa a la sociedad ante cualquier tipo de acción, de la misma manera que hacen perdurar en el tiempo una tensión social que con el resultado del referéndum tampoco va a desaparecer. A modo de ejemplo, siete meses después del golpe, una nueva orden ejecutiva (686 del 8 de febrero) expulsaba a 4.464 funcionarios más, entre ellos un grupo de 300 académicos de los cuales la mitad habían firmado un manifiesto por la paz en 2015 pidiendo el fin de las operaciones militares en ciudades de mayoría kurda en la lucha contra el PKK, siendo 72 de ellos eran de la misma universidad, la Universidad de Ankara (Akinci, 2017). La población vive desde hace nueve meses en una situación excepcional y las purgas continúan produciéndose con un gran número de periodistas y políticos detenidos desde hace meses en espera de juicio.

*El estado de emergencia ha supuesto un claro golpe a los derechos humanos en Turquía*

Así, más allá de derechos humanos básicos como el derecho a un juicio justo, la libertad de expresión y de prensa se encuentran amenazadas constantemente. La represión post-golpe afectó de forma directa a los medios de comunicación y a los pocos días 102 medios de comunicación críticos con el gobierno (45 periódicos, 16 canales de televisión, 23 emisoras de radio, 3 agencias de noticias, 15 revistas) y 29 editoriales fueron cerrados y expropiados (Aznárez, 2017). Dos periódicos de gran tirada han sido las principales víctimas de este proceso. *Zaman*, el periódico principal del grupo Hizmet, fue intervenido por el gobierno en marzo de 2016 y cerrado tras el golpe.<sup>9</sup> El periódico secular *Cumhuriyet* también ha sido otro de los que ha mantenido su oposición al gobierno. En noviembre de 2016, 19 trabajadores (directores, periodistas y abogados) eran detenidos acusados de ‘colaborar con organizaciones terroristas armadas a pesar de no ser miembros de ellas’ (Arslan, 2017).

El fin del estado de excepción no supondrá la restitución democrática de todas esas libertades, pues la tendencia previa al intento de golpe

<sup>9</sup> Más de treinta de sus trabajadores fueron detenidos tras la proclamación del estado de emergencia (*Bianet*, 2016)

de estado ya era preocupante. Por un lado, la cuestión reside en la ambigüedad de la ley antiterrorista, redactada en términos muy generales, y que incluye delitos no violentos, lo que simplifica el proceso de acusación y deja desprotegidos a periodistas y activistas. La detención de periodistas kurdos y las restricciones de sus medios han sido dos constantes con las que el AKP ha mantenido el estatus quo existente en la década de los noventa. Turquía fue el país del mundo con más periodistas detenidos en 2012, con 49 periodistas, y en 2013 con 40 (CPJ, 2014). La mayoría eran kurdos, trabajando para periódicos como *Özgür Gündem* y *Azadiya Welat* o la agencia de noticias kurda *Dicle*, y fueron encarcelados alegando vinculación con el movimiento separatista kurdo. Otros periodistas habían sido acusados de pertenecer a grupos de la izquierda radical. La diferencia surge con la progresiva aparición de periodistas laicos próximos al régimen kemalista y, ya a partir de 2015, de periodistas conservadores del movimiento Hizmet. Turquía ha vuelto a encabezar en 2016 la lista de países con más periodistas encarcelados (CPJ, 2016).

Por otro lado, el panorama mediático en Turquía es, tras un proceso que empieza en 2002, homogéneo y monolítico, con una presencia casi única del discurso oficial. La crítica persiste en medios minoritarios con poca capacidad para influir en la opinión pública y ubicados la mayoría en el entorno digital. Los primeros años de su gobierno, el AKP llevó a cabo una política coherente hacia los medios: fidelización a través de redes clientelares y presiones económicas contra grupos críticos (Adakli, 2009; Saurina, 2016). Los medios de comunicación turcos se encuentran en su mayoría integrados en grandes grupos empresariales con intereses en múltiples sectores, aspecto que ha facilitado el control progresivo de las críticas por parte del gobierno al canalizar los recursos y las licitaciones. Otra medida de control ha sido la denuncia y los procesos judiciales dirigidos contra periodistas y las presiones a empresarios para despedir a columnistas críticos, dando paso ya a partir de 2012 a nuevos actores y a la ausencia de voces críticas en los principales medios (Saurina, 2016). Eso ha potenciado la aparición de la autocensura en todos los niveles, algo difícil de medir.

Las protestas por el parque Gezi de 2013 y la creciente importancia de la esfera pública digital fueron las causantes indirectas también de nuevas regulaciones. En febrero de 2014, pocos meses después de las protestas, se aprobó la Ley 6518 que modificaba muchos de los artículos de la ley 5651 sobre Internet, vigente desde 2007, en la que se legalizaba la censura directa sin necesidad previa de procesos judiciales. La nueva regulación establecía la creación de una 'Unión de Proveedores de Internet' para controlar los contenidos digitales obligando a todas las compañías a ser miembros de ella, a almacenar los datos de los usuarios durante al menos dos años y a proporcionar esa

*La guerra en Siria y su desenlace es crucial para la política exterior de Turquía*

información a las autoridades en caso de ser solicitada. También, otorgaba poder a la Autoridad de Telecomunicaciones y al Ministerio de Comunicación y Transportes para bloquear directamente el acceso a páginas, sin contemplar la posibilidad de objetar por parte del autor de ese contenido alegando inconstitucionalidad.<sup>10</sup>

De forma similar, la libertad de reunión pasó a estar controlada de forma más estricta, también después de las protestas de 2013, tras la aprobación de varias enmiendas a la Ley 2911 con el objetivo de ‘mejorar derechos y libertades fundamentales’.<sup>11</sup> Con las nuevas disposiciones se prohibían las manifestaciones en espacios abiertos después de la puesta de sol y se permitía grabar sonidos y voces de manifestantes para su posterior identificación. El uso excesivo y en cualquier caso, no autorizado, de la fuerza por parte de la policía durante las protestas de 2013 ha sido una constante desde entonces. Con la proclamación del estado de excepción, existen prohibiciones generales que hacen prácticamente imposible cualquier actividad colectiva.

Al drama de los refugiados sirios en Turquía, las operaciones militares en las ciudades del sudeste de Turquía en la lucha contra el PKK, las cuales se han intensificado considerablemente durante 2015, han provocado, además de muertos civiles y daños económicos en muchas ciudades, un gran número de desplazados internos (*Amnistía Internacional*, 2016).

### **La guerra en Siria y el papel de Turquía en la región**

La guerra en Siria y su desenlace es crucial para la política exterior de Turquía tanto por asuntos internos (la cuestión kurda), como externos (la estabilidad regional, el papel en la reconstrucción del país y los refugiados sirios). La gran cantidad de actores internacionales implicados en el conflicto ha dificultado hasta el momento una solución pacífica. Las diferencias de intereses entre todos esos actores también suponen un problema para los propios intereses turcos. Sin embargo, cualquier resolución que se tome no será viable prescindiendo del papel de Turquía. Lo cierto es que el conflicto en Siria y el papel que ciertos actores han ido asumiendo, como la minoría kurda siria que ha logrado controlar de forma autónoma la región del norte del país liderada por el Partido de la Unión Democrática (PYD, en sus siglas en kurdo), han obligado a Turquía a adoptar recientemente una política más intervencionista, en vista de la creciente transnacionalización del movimiento separatista kurdo.

<sup>10</sup> Ley número 6518, publicada en el Boletín Oficial de Turquía, 6 de febrero de 2014, número 28918. Disponible en <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/02/20140219-1.htm> [consulta: 2 abril 2014].

<sup>11</sup> Publicada como Ley 6529 en la Boletín Oficial de Turquía, 2 de marzo de 2014, número 28940. Disponible en <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/03/20140313-15.htm> [consulta: 15 abril 2017].



La política exterior de Turquía desde la llegada al poder del AKP ha pasado por varias etapas con acercamientos y distanciamientos a las posturas europeas. Durante la época de Ahmet Davutoglu como Ministro de Asuntos Exteriores (2009-2014), la política de 'cero-problemas con los vecinos' se tradujo en un acercamiento a todos los países de Oriente Próximo y en un cierto distanciamiento de la Unión Europea. Dicha postura, más que un cambio radical, permitió desarrollar lazos comerciales, culturales y diplomáticos con todos los países de la región (Cop y Zihnigolu, 2017) y promovió la imagen del país como modelo democrático de islamismo moderado, alcanzando cuotas de prestigio nunca antes vistas por Turquía entre los países árabes (Akgün y Senyücel, 2012). Las primeras revueltas árabes en 2011 pusieron en peligro los logros obtenidos gracias a esa política, aspecto que dificultó en primer momento el posicionamiento del gobierno turco en contra de los regímenes de Gadafi y Assad (Soler i Lecha, 2011). La inestabilidad que acabó instalándose en la región los siguientes años alteró la política exterior turca, con un reaceramiento a posturas europeas y cambios constantes desde entonces (Yorulmazlar y Turhan, 2015; Cop y Zihnioglu, 2017), y la pérdida del papel de intermediario que había ejercido hasta el momento en conflictos como la crisis libanesa y el conflicto israelí-palestino.

El apoyo por parte de la mayoría de países occidentales al golpe de estado del general Sisi que derrocó a Morsi en Egipto y el rechazo a crear un corredor de seguridad en Siria, tal como pedía Turquía, volvió a generar tensiones en el ámbito internacional (Nafi, 2016). Pero la guerra en Siria, tanto por su duración, ubicación geográfica y la magnitud del drama humano desencadenado por su causa, se ha convertido en una prioridad en la política exterior de Turquía. Poco antes del intento de golpe de estado de 2016, Turquía había empezado a recuperar relaciones para buscar una solución al conflicto. De ahí, el reencontro con Israel, el restablecimiento de relaciones con los Emiratos Árabes Unidos y el inicio de negociaciones y un nuevo marco de relaciones con Rusia. En agosto de 2016, Turquía iniciaba unilateralmente una operación militar en territorio sirio llamada Escudo del Éufrates, con el objetivo de evitar la formación de un bloque autónomo kurdo en todo el territorio del norte limítrofe con Turquía y de combatir al Estado Islámico. La operación ha sido respaldada por aire por Estados Unidos, y apoyada por el Ejército Libre de Siria. La zona ocupada por el ejército turco está siendo repoblada con refugiados sirios procedentes de Turquía y se han iniciado las labores de reconstrucción en ciudades como Al-Bab (Al-Khatieb, 2017).

El respaldo estadounidense a la operación turca no significa un acercamiento de posturas total entre ambos países pues la política turca pasa por impedir el avance y la consolidación de la región autónoma kurda y considera al PYD un grupo terrorista por sus vínculos con el

PKK kurdo mientras éste es un aliado para Estados Unidos. Sin embargo, parece ser que Turquía ha aceptado que el futuro del régimen de Assad deberá ser decidido más por los sirios que por las potencias extranjeras. De aquí que encuentros recientes como el de Astana entre Turquía, Rusia e Irán para debatir soluciones para la guerra en Siria puedan ser cruciales en un futuro próximo (*Al-Jazeera*, 2017).

### **Turquía: un futuro incierto**

El 28 de febrero de 1997 el ejército turco emitió un memorándum que obligó a dimitir a Necmettin Erbakan, entonces primer ministro del primer gobierno islamista de la Turquía moderna. La persecución a la que todos los grupos islamistas y religiosos se vieron sometidos tras esa fecha significó el punto de inflexión a partir del cual el islamismo político se transformaría y sería sucedido por el nuevo AKP con una alianza entre sectores liberales y conservadores. Al mismo tiempo, el 28 de febrero de 1997 produjo una grave fractura en el régimen kemalista con la consecuente pérdida de legitimidad hegemónica en sociedad. De forma similar, el referéndum constitucional del 16 de abril, las condiciones en las que se ha celebrado, las denuncias de irregularidades en el proceso de recuento y, finalmente, la ajustada victoria del 'sí' pueden significar un nuevo punto de inflexión en la reciente historia de Turquía con una gradual pérdida de hegemonía social de la Turquía de Erdogan.

Las protestas del parque Gezi abrieron una brecha en la sociedad tras la reacción del gobierno y la violencia policial. Por un lado, el gobierno prosiguió con su transformación del país, prescindiendo ya de buscar un consenso mayoritario, y el referéndum constitucional no es sino un reflejo de ello. Por otro, hizo que la posibilidad de avanzar hacia una sociedad más plural desapareciera y el cisma provocado en la sociedad fuera instrumentalizado más que nunca por el gobierno con la descalificación de prácticamente la mitad de la sociedad turca.

Más allá de las relaciones con la Unión Europea y de la dependencia del país de cierto reconocimiento internacional para evitar el aislamiento, Turquía necesita volver a encontrar el camino de los acuerdos y el presidente debe asumir que gobierna para todos los ciudadanos turcos y no solo para sus votantes. Las críticas en los medios y la existencia de una oposición vibrante son aspectos fundamentales para el avance de la democracia. El respeto institucional hacia las diferentes identidades que conviven en el país y la variedad de posturas políticas lo enriquecen y son, precisamente, aspectos que ayudan a reducir la tensión social. Los resultados del referéndum pueden condicionar las políticas del gobierno de dos formas muy distintas: 1) la pérdida de apoyo y la necesidad de garantizar un gobierno estable en las próxi-

*Turquía necesita volver a encontrar el camino de los acuerdos y el presidente debe asumir que gobierna para todos los ciudadanos turcos y no sólo para sus votantes*

mas elecciones puede servir de antídoto ante las políticas autoritarias y excluyentes y reabrir el camino hacia una opinión pública más plural y democrática; 2) tras la reforma del sistema político y la práctica ausencia de trabas legales para llevar a cabo las políticas, el gobierno puede tratar de prescindir definitivamente de parte de la sociedad y la inestabilidad puede seguir en aumento hasta cuotas drásticas que pueden conducir al país hacia un conflicto civil.

La polarización de la sociedad es más real que nunca y sigue siendo fomentada desde el poder. Las presiones susceptibles de aparecer procedentes de la Unión Europea pueden seguir siendo redirigidas a la opinión pública, fomentando aún más la separación emocional con Europa y aislando más al país. La guerra en Siria y los intereses de Turquía en la región seguirán, con toda probabilidad, constituyendo un factor de riesgo en el interior del país que puede agudizar aún más la inestabilidad reinante. El gobierno turco será capaz de mantener la situación mientras la economía lo permita, a través de la búsqueda de nuevas alianzas tanto políticas como económicas que posibiliten al gobierno sostener el gasto pese al declive de algunos sectores como el turístico y la devaluación constante de la lira turca que encarece el precio de productos en Turquía. La evolución de la política interna, los cambios en las relaciones exteriores, con especial atención a la Unión Europea, y la economía en los próximos dos años serán claves para ver el futuro que le depara a la sociedad turca y su democracia.

## Referencias bibliográficas

Adakli, G. (2009) 2002-2008: Türk medyasında AKP etkisi. En: Uzgel, I. y Duru, B. Eds. *AKP kitabı: Bir dönüşümün bilançosu*. Ankara: Phoenix, 559-613.

Akgün, M. y Senyücel, S. (2012) *The Perception of Turkey in the Middle East*. Estambul: TESEV.

Akinci, E.F. (2017) The Purge of Academics in Turkey, *Academics for peace*, 5 de marzo. Disponible en <https://barisicinakademisyenler.net/node/427> [consulta: 15 abril 2017].

*Al-Jazeera* (2017) Russia, Turkey, Iran discuss Syria ceasefire in Astana, 6 de febrero. Disponible en <http://www.aljazeera.com/news/2017/02/russia-turkey-iran-syria-cea-sefire-astana-170206080423207.html> [consulta: 18 abril 2017].

*Al-Jazeera Turk* (2017) Erdoğan: 'Hayır' diyenler 15 Temmuz'un yanında, 12 de febrero. Disponible en <http://www.aljazeera.com.tr/haber/erdogan-hayir-diyenler-15-temmuzun-yaninda> [consulta: 15 de abril de 2017].

Al-Khatieb, M. (2017) Under Turkey's watch, al-Bab tries to rebuild, *Al-Monitor*, 19 de abril. Disponible en <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/04/syria-al-bab-turkey-help-rebuild-isis-withdrawal.html> [consulta: 21 abril 2017].

*Amnistía Internacional* (2016) Displaced and Dispossessed: Sur Residents' Right to Return Home. Disponible en <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/5213/2016/en/> [consulta: 16 abril 2017].

Arslan, R. (2017) Cumhuriyet gazetesi iddianamesi mahkemede, *BBC Türkçe*, 4 de abril. Disponible en <http://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-39489103> [consulta: 15 abril 2017].

Aznárez, M. (2017) Informe Anual 2016: Turquía, triste y terrible protagonismo, *Reporteros sin fronteras*, 31 de diciembre. Disponible en <http://www.informeanualrsf.es/news/informe-anual-2016-turquia-triste-y-terrible-protagonismo/> [consulta: 10 febrero 2017].

Bayramoglu, A. (2016) Turkey crosses new thresholds in descent to autocracy, *Al-Monitor*, 4 de noviembre. Disponible en <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/11/turkey-breaking-point-with-democracy.html#ixzz4ezm30ppy> [consulta: 3 abril 2017].

BCC (2010) *Turkish reform vote gets Western backing*, 13 de septiembre. Disponible en <http://www.bbc.com/news/world-europe-11279881> [consulta: 15 abril 2017].

Bianet (2016) Hapisteki Gazeteci ve Yazarlar Listesi, 25 de octubre. Disponible en <http://bianet.org/bianet/ifade-ozgurlugu/179926-hapisteki-gazeteci-ve-yazarlar-listesi> [consulta: 15 abril 2017].

Bianet (2017) 41 Bin 326 Kişi "FETÖ" Suçlamasıyla Tutuklu, 2 de enero. Disponible en <http://bianet.org/bianet/hukuk/182297-41-bin-326-kisi-feto-suclamasiyla-tutuklu> [consulta: 15 abril 2017].

Blockmans, S. y Yilmaz, S. (2017) Turkey and The Codification of Autocracy, *Policy Insights*, Center for European Policy Studies, 10, marzo, 1-20. Disponible en <https://www.ceps.eu/publications/turkey-and-codification-autocracy> [consulta: 15 abril 2017].

Cheibub, J.A., Gandhi, J. y Vreeland, J.R. (2010) Democracy and dictatorship revisited, *Public Choice*, 143, 67-101.

Committee to Protect Journalists (2014) *Annual Report*. Disponible en [https://cpj.org/about/cpj\\_annual\\_report\\_2014.pdf](https://cpj.org/about/cpj_annual_report_2014.pdf) [consulta: 2 febrero 2015].

Committee to Protect Journalists (2016) Turkey's crackdown propels number of journalists in jail worldwide to record high, 13 de diciembre. Disponible en <https://cpj.org/reports/2016/12/journalists-jailed-record-high-turkey-crackdown.php> [consulta: 15 abril 2017].

Cop, B. y Zihnioglu, B. (2017) Turkish Foreign Policy under AKP Rule: Making Sense of the Turbulence, *Political Studies Review*, 15(1), 28-38.

Diken (2017) Referandum raporu: Televizyonda 'Evet'in süresi 'Hayır'ın 10 katı, 23 de marzo. Disponible en <http://www.diken.com.tr/referandum-raporu-televizyonda-evin-suresi-hayirin-10-kati/> [consulta: 15 abril 2017].

Esen, B. y Gumuscu, S. (2017) How the Coup Failed, *Journal of Democracy*, 28(1), 59-73.

European Commission (2016) *Turkey 2016 Report*, 11 de septiembre, Bruselas. Disponible en [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_turkey.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf) [consulta: 15 abril 2017].

European Economic and Social Committee (2010) *Civil society organisations in the EU and Turkey welcome the outcome of the Constitutional referendum in Turkey*. Disponible en <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.press-releases.10909> [consulta: 20 abril 2017].

Freedom House (2017) *Freedom in the World 2017. Populists and Autocrats: The Dual Threat to Global Democracy*. Disponible en [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_FIW\\_2017\\_Report\\_Final.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FIW_2017_Report_Final.pdf) [consulta: 2 abril 2017].

Habertürk (2017) Cumhurbaşkanı Erdoğan: Milleti meydanlara davet ediyorum, 16 de julio. Disponible en <http://www.haberturk.com/gundem/haber/1267345-cumhurbaskani-erdogan-milleti-meydanlara-davet-ediyorum> [consulta: 15 abril 2017].

Küçükoba, G. (2015) Türkiye'de Başkanlık Sistemi Tartışmalarının Tarihi ve Başkanlık Sisteminin İçeriği, *Kenan'da bir Kuyu* [blog], 2 de octubre. Disponible en <http://www.kenandabirkuyu.org/turkiye-de-baskanlik-sistemi-tartismalarinin-tarihcesi-ve-baskanlik-sisteminin-icerigi> [consulta: 15 abril 2017].

Mourenza, A. (2016) Turquía detiene a los líderes del principal partido kurdo y a otros diez diputados, *El País*, 4 de noviembre. Disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/04/actualidad/1478217189\\_650479.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/04/actualidad/1478217189_650479.html) [consulta: 15 abril 2017].

Nafi, B. (2016) Towards a new Turkish foreign policy, *Middle East Eye*, 12 de agosto. Disponible en <http://www.middleeasteye.net/columns/towards-new-turkish-foreign-policy-change-binali-yildirim-russia-nato-eu-us-1372691602> [consulta: 15 abril 2017].

NTV (2012) 'Başkanlık' sistemine dair her şey, 13 julio. Disponible en [http://www.ntv.com.tr/turkiye/baskanlik-sistemine-dair-her-sey,WUOKm-ZdvE2eFj0nQSBVw?\\_ref=infinite](http://www.ntv.com.tr/turkiye/baskanlik-sistemine-dair-her-sey,WUOKm-ZdvE2eFj0nQSBVw?_ref=infinite) [consulta: 15 abril 2017].

Özbudun, E. (2011) Turkey's Constitutional Reform and the 2010 Constitutional Referendum. *IEMed Mediterranean Yearbook 2001*. Barcelona: IEMed, 191-194.

Öztürk, F. y Köker, I. (2017) Muhalefet referandum sonuçlarına neden itiraz ediyor?, *T24*, 21 de abril. Disponible en <http://t24.com.tr/haber/muhalefet-referandum-sonuc-larina-neden-itiraz-ediyor,400401> [consulta: 23 abril 2017].

Pérez, C. (2017) Turquía amenaza a Holanda y acusa a Merkel de apoyar a los terroristas, *El País*, 14 de marzo. Disponible en [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/13/actualidad/1489406345\\_509969.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/13/actualidad/1489406345_509969.html) [consulta: 15 abril 2017].

Rodríguez López, C. (2017) Amarga victoria para Erdogan, amarga derrota para la oposición, *Estudios de Política Exterior*, 17 de abril. Disponible en <http://www.politicaexterior.com/actualidad/amarga-victoria-para-erdogan-amarga-derrota-para-la-oposicion/> [consulta: 18 abril 2017].

Saurina, M. (2008) Algunas reflexiones sobre el islam oficial en la República de Turquía, *Awraq*, 25, 43-74.

Saurina, M. (2009) Los grupos religiosos (cemaat) y el secularismo en la esfera pública en Turquía, *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 8, 1-77.

Saurina, M. (2016) Los medios de comunicación masiva y las relaciones de poder en Turquía. En Donelli, F., Chiriatti, A. y Férez, M. Comps. *Un retrato de la Turquía contemporánea. Visión general y perspectivas*. México D.F.: Universidad Anáhuac, 323-334.

Soler i Lecha, E. (2011) The EU, Turkey and the Arab Spring: From Parallel Approaches to a Joint Strategy?. En Tocci, N. et al. Eds. *Turkey and the Arab Spring: Implications for Turkish Foreign Policy from a Transatlantic Perspective*. Washington: GMF, 27-34.

Tremblay, P. (2017) How Erdogan uses Turkey's mosques to push 'yes' vote, *Al-Monitor*, 12 de abril. Disponible en <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/04/turkey-erdogan-uses-mosques-to-win-referendum.html> [consulta: 15 abril 2017].

Yorulmazlar, E. y Turhan, E. (2015) Turkish Foreign Policy towards the Arab Spring: Between Western Orientation and Regional Disorder, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 17(3), 337-352.

Zarcone, T. (2004) *La Turquie moderne et l'Islam*. Paris: Flammarion.



# China y EEUU en la era Trump

*Xulio Ríos*

*Director del Observatorio de Política China*



¿Nuevo tipo de relación entre grandes potencias, nueva modalidad de guerra fría o incluso inevitable choque abierto? Tal parece ser la disyuntiva en que se encuentran las relaciones sino-estadounidenses tras la llegada de Donald Trump a la presidencia de EEUU.

China acogió con aparente calma la elección de Donald Trump. A fin de cuentas, venía a ilustrar las “taras” de la democracia estadounidense (una farsa electoral dominada por la política del dinero, como acostumbran a señalar los medios oficiales chinos). Por otra parte, en algún momento dio la impresión incluso de una cierta preferencia no del todo explicitada frente al tropismo anti-chino exhibido por la candidata demócrata Hillary Clinton. No olvidemos que fue ella, al frente de la Secretaría de Estado, la principal artífice de la estrategia de contención de China mediante el *Pivot to Asia* y el establecimiento de renovadas alianzas con los países de la región. Durante la campaña electoral, Trump no ahorró críticas a China, especialmente en el orden económico, pero

*China está a punto de igualarse con EEUU y el entendimiento de otrora se ha ido transformando poco a poco en rivalidad*

Beijing llegó a considerarlas “normales”. Otra cosa no se podía esperar de una campaña electoral en EEUU. Nada, en suma, parecía salirse del guión previsible y todo podría ser objeto de negociación.

Tras la elección, antes de los primeros contactos políticos relevantes, grandes empresarios chinos se reunieron con Trump y su entorno. Fue el caso de Wu Xiaohui, de Anbang Insurance Group Co., o de Jack Ma, de Alibaba Group, quien prometió crear un millón de empleos en EEUU en los próximos cinco años. La comitiva formó parte del tanteo acerca de la evolución de las relaciones. Trump envió el 8 de febrero una misiva al presidente chino Xi Jinping en un inusual tono diplomático y más tarde mantuvieron su primera conversación telefónica. Fue entonces cuando Trump accedió a reconsiderar sus palabras a propósito de Taiwán tras el gran revuelo provocado por el eco de su contacto telefónico con la presidenta taiwanesa Tsai Ing-wen, una conversación que Taipéi siempre quiso mantener en el estricto ámbito privado.

Los principales puntos de crispación enumerados por Donald Trump señalan tópicos como los diversos déficits de las relaciones comerciales, el Mar de China meridional o la cuestión coreana. En Beijing se descalificaron estas críticas, interpretadas al hilo de que en Washington produce pavor la idea de su declive y el temor a ser relegados en la condición de primera potencia mundial a favor de una China imparable.

En la conversación telefónica Trump-Xi, el primero manifestó su intención de ampliar la cooperación y desarrollar una relación constructiva que pueda beneficiar tanto a ambas partes como a la comunidad internacional. El ministro de exteriores chino Wang Yi se reunió con su homólogo estadounidense Rex Tillerson en Múnich. A finales del mismo mes, el consejero de Estado Yang Jiechi viajó a EEUU para deshacer malentendidos y allanar el camino a una cumbre bilateral reuniéndose con la plana mayor del equipo presidencial: el vicepresidente Mike Pence y varios asesores (Jared Kushner, Steve Bannon, Raymond McMaster), lo que permitió a China expresar cierta confianza en el encauzamiento de las diferencias. Wang Yi habló de señales positivas pero las sospechas sobre severas rivalidades estratégicas no se han disipado.

Durante los ocho años de mandato del ex presidente Barack Obama, los lazos China-EEUU experimentaron tanto progresos como altibajos. La negativa china a participar en un posible G2 dio alas a la política de compromiso/contención. Las diferencias estratégicas y otros desacuerdos contaron, no obstante, con un acrecentado marco de diálogo multinivel que ganó consistencia a lo largo del periodo. El incremento de la presencia estadounidense en Asia era objeto de tensión pero esta discurría por cauces manejables.



Cabe señalar que la relación entre EEUU y China es de las más importantes en las relaciones internacionales (Kissinger, 2012). Tras la visita de Richard Nixon a China en 1972 se abrió una nueva etapa en las relaciones bilaterales que llega hasta hoy, una era de entendimiento y cooperación. El Comunicado de Shanghái explicitó las bases del acuerdo que permitió a China regresar a la ONU y, años más tarde, a acelerar su desarrollo económico y social con el apoyo de EEUU. En el transcurso de apenas dos generaciones, China a punto está de igualarse con EEUU y el entendimiento de otrora se ha ido transformando poco a poco en una rivalidad mal disimulada.

China y EEUU son la segunda y primera economía del mundo. EEUU es hoy el mayor importador y la principal fuente de inversión extranjera de China. Al mismo tiempo, las exportaciones de EEUU a China han crecido a una tasa anual media del 11 por ciento durante la última década, en la que China se ha convertido en el mayor comprador de aviones, productos agrícolas, vehículos y circuitos integrados de EEUU. Esta pujanza ha ayudado a que el volumen del comercio bilateral superase los 500.000 millones de dólares en 2016, muy por encima de los apenas 1.000 millones que se registraban en los años setenta.

Las economías de EEUU y China están inextricablemente entrelazadas. La Inversión Extranjera Directa (IED) entre EEUU y China no dejó de aumentar en las últimas dos décadas. En 2015, más de 1.300 empresas estadounidenses tenían inversiones por valor de 228.000 millones de dólares en China, mientras que las compañías chinas invirtieron 64.000 millones de dólares en EEUU frente a casi cero de apenas diez años antes, manteniendo activos por valor de 153.000 millones de dólares. Cada día, 1.600 millones de dólares en productos y servicios fluyen entre los dos países. Por otra parte, hasta tres millones de turistas continentales visitaron EEUU en 2016 y más de 300.000 estudiantes chinos estudian en sus universidades. Hay un vuelo entre China y EEUU cada 15 minutos...

Partiendo de la innegable trascendencia de estas magnitudes, los primeros pasos de la Administración Trump sugieren que la relación sinoamericana deja definitivamente atrás la balsa de aceite en que transcurría en los años noventa y se adentra en un espacio de mayor inquietud (Weisbrode, 2011). En EEUU se dibujan dos actitudes principales: una apuesta por persistir en el binomio cooperación-contención, otra apunta al diseño de estrategias de mayor alcance que eviten la progresión global de la influencia china.

## ¿Es factible una guerra comercial?

Nada más asumir el cargo el 20 de enero, Donald Trump lanzó amenazas proteccionistas contra China. No faltó entonces quien apuntara la posibilidad de una guerra comercial. La hipótesis, no obstante, poco verosímil. Es más, EEUU podría salir como principal perdedor de ella. Si China deja de comprar aviones o se deshace de los títulos del Tesoro y otros activos financieros en su poder, si las empresas chinas reducen su demanda de bienes estadounidenses, la primera potencia económica del mundo podría experimentar serios aprietos.

Trump acusó a China de manipular su moneda, pero cabe reconocer incluso que una moneda china sobrevalorada realmente beneficia a las multinacionales que exportan desde China a EEUU y los mercados globales. Además, muchos países intervienen para gestionar sus tipos de cambio. Lo han hecho con asiduidad Japón o Suiza y podría hacerlo el propio EEUU más pronto que tarde si con ello mejora la competitividad de sus exportaciones.

En su primer discurso ante el Congreso, Trump sostuvo que EEUU perdió 60.000 fábricas desde que China se unió a la OMC en 2001. La deslocalización, no obstante, es un fenómeno global. La propia China tiene ahora que lidiar con este problema ya que está perdiendo empleos de forma acelerada en la manufactura y no solo ante regiones de menores costes como el sudeste de Asia sino también ante economías de nivel superior. De hecho, uno de los temas económicos más candentes en China es la pérdida de empleos ante EEUU. De acuerdo con un informe del Consejo Empresarial EEUU-China citado por el Ministerio de Exteriores chino, el comercio y la inversión entre EEUU y China crearon en 2015 en torno a 2,6 millones de empleos estadounidenses.

China se apuró a recordar a Trump que es uno de los principales proveedores de empleo de EEUU. Si decide comprar aviones a Airbus en vez de a Boeing, unos 180.000 empleos estarían en peligro. Un diez por ciento del empleo podría perder en los estados productores de soja si suspende las importaciones de este producto. El multimillonario chino Wang Jianlin, cuyo Dalian Wanda Group adquirió recientemente la cadena cinematográfica AMC, advirtió a Trump que retiraría 10.000 millones de dólares en inversiones en la industria cinematográfica e inmobiliaria en EEUU, afectando a unos 20.000 empleos.

La boyante clase media constituye un atractivo adicional que China intenta poner en valor en su vínculo con EEUU. Según estimaciones del Consejo Empresarial EEUU-China, Washington podría exportar 525.000 millones de dólares a China en 2030 y la proporción total de exportaciones estadounidenses pasaría del 7,3 al 10 por ciento.

*La boyante clase media constituye un atractivo adicional que China intenta poner en valor en su vínculo con EEUU*

Según este informe, la relación bilateral genera 2,6 millones de empleos en EEUU en diferentes industrias, incluyendo el empleo creado por empresas chinas implantadas en EEUU.

EEUU tiene el déficit comercial más grande del mundo con China, estimado en 2015 en 367 mil millones de dólares. Trump cree que esta situación se generó de forma injusta debido a la moneda infravalorada de China. Como alternativa para corregir este desequilibrio, amenaza con imponer derechos de importación.

Sin embargo, la introducción de impuestos fronterizos para las importaciones ha sido fuertemente criticada desde todos los ámbitos. También por China, advirtiendo que serán los consumidores estadounidenses quienes se verán forzados a apretarse el cinturón por el aumento de los precios, lo que implicará una reducción de sus estándares de vida, ya mermados por la crisis financiera de 2008 y la intensificación de las desigualdades derivada del modelo de globalización. El impuesto fronterizo impulsaría a China –y otras economías- a buscar acuerdos de libre comercio con el propósito de compensar cualquier ventaja competitiva de los exportadores estadounidenses.

En cuanto al proteccionismo, China viene reiterando sistemáticamente su oposición. Siendo el mayor exportador del mundo, sus empresas serían las más afectadas por el aumento de las medidas de este cariz. Los exportadores chinos fueron sometidos en 2016 a la cifra récord de 119 investigaciones de defensa comercial impulsadas por 27 países y regiones, un incremento del 36,8 por ciento en relación a 2015. Los casos afectarían a bienes por valor de 14.340 millones de dólares, representando un incremento interanual del 76 por ciento. El peso de estas medidas de defensa comercial influyó en que las exportaciones de China bajasen un 2 por ciento en términos de yuanes en 2016, y que el superávit comercial descendiese un 9,1 por ciento, según indican fuentes aduaneras del ministerio de Comercio.

Pero la retórica y amenazas contra China de Trump apuntan a crear una atmosfera que permita una más eficaz presión para que haga mayores concesiones a los intereses de EEUU y no tanto anticipan una guerra comercial. Una fuerte caída de las exportaciones chinas a EEUU podría afectar al empleo en China en una escala preocupante, generando inestabilidad social. El hecho de que el PCCh celebre este año el XIX congreso aventura escasas posibilidades de amilanamiento de las autoridades chinas ante las invectivas de Washington. De no encarilarse la comunicación y la coordinación, podemos asistir a escenarios poco deseables. A ambas partes les interesa el acuerdo.

Esta atmosfera influiría en la decisión del gigante estadounidense de producción de *hardware* para ordenadores Seagate Technology de

cerrar una fábrica en China, donde cuenta con dos plantas de ensamblaje, que otros relacionaron con decisiones empresariales normales. La mayoría de las empresas en EEUU siguen contemplando a China como su mercado prioritario y esperan que se alcance un tratado de inversión bilateral que aborde las inquietudes de las comunidades empresariales de los dos países.

Por último, cabe recordar que China es uno de los mayores tenedores extranjeros de deuda de EEUU, con Japón. China posee más de 1.24 billones en letras, pagarés y bonos, o alrededor del 30 por ciento de los más de 4 billones de bonos del Tesoro. En total, China posee en torno al 10 por ciento de la deuda pública estadounidense. El gobierno chino reinvierte la mayor parte de su superávit en bonos del Tesoro.

Por la importancia de sus economías, China y EEUU tienen una amplia responsabilidad global, sobre todo en un contexto como el actual de gran incertidumbre económica y geopolítica. Paradójicamente, quien parece desplegar mayor sensatez no es Washington sino Beijing. De hecho, el discurso ofrecido por el presidente Xi en Davos nos mostró un líder comprometido con una globalización inclusiva y en contra del proteccionismo comercial, con el desarrollo sostenible y en defensa del Acuerdo de París contra el cambio climático. Tanto fue así que el propio Klaus Schwab, presidente del World Economic Forum Annual, no dudó en afirmar que China asumía un rol dirigente de la economía global.

*China posee en torno al 10% de la deuda pública estadounidense*

### **El frente de la seguridad**

Las relaciones entre EEUU y China se han complicado en los últimos años a medida que la segunda intensificaba su actividad en el Mar de China meridional donde construye infraestructuras en islas artificiales y reclama derechos territoriales que otros países le niegan (Valencia, 2010). EEUU respondió con numerosas operaciones de “libertad de navegación” enviando a sus buques y aviones a zonas que considera aguas internacionales a fin de mostrar su no reconocimiento de la “soberanía unilateral” que China intenta imponer sobre esta zona, al igual que hicieron países aliados como Japón o Australia.

Para calmar las aguas, China frenó recientemente este proceso y, en paralelo, también EEUU cesó en sus operaciones pero en un momento propicio la tensión volverá. El secretario de Estado Tillerson en su audiencia de confirmación ante el Senado declaró que EEUU podría privar de alguna forma a China del acceso a las islas artificiales que está construyendo. La única manera de hacerlo es recurriendo a la

fuerza naval o aérea. El expansionismo de China en la región, dijo, era similar a la toma de Crimea por parte de Rusia. Sin embargo, pronto rebajó el tono de estas declaraciones. Ahora se trataría de estar en disposición de restringir el acceso de China a la zona del Mar de China meridional en caso de una contingencia.

En el Mar de China meridional, Beijing instaló sistemas antiaéreos en Gaven, Hughes, Johnson, Cuarteron, Fiery Cross, Subi y Mischief. Ahora estaría completando estructuras destinadas a albergar misiles tierra-aire en algunas de ellas. Taiwán, Brunei, Malasia, Filipinas y Vietnam han impugnado las reclamaciones de Beijing ante las posiciones cada vez más firmes de sus ambiciones en los mares contiguos y los riesgos derivados de la militarización de estos enclaves.

Aunque Filipinas obtuvo de la Comisión Permanente de Arbitraje de La Haya un dictamen contrario a los intereses de China, el presidente Duterte dio un giro de 180 grados a la política de confrontación apostando ahora por el diálogo con Beijing. Pero esto no lo arregla todo. Filipinas, que ostenta la presidencia de turno de la ASEAN, secundó las reservas de este bloque respecto a las acciones de militarización de los islotes, lo cual no gustó a China, posponiendo la visita al país de su ministro de Comercio y reclamando la vigencia del consenso alcanzado por Xi y Duterte. La formulación de un código de conducta en el curso del primer semestre del presente año constituye el principal activo para evitar una nueva deriva de las tensiones. En realidad se viene negociando desde 2002 y su conclusión exigirá importantes concesiones de todos los países involucrados en la disputa.

Otro desafío relevante lo constituye la península coreana con varios subfrentes abiertos e interrelacionados. En cuanto a Corea del Norte, conviene recordar que se trata de una zona tampón de alto valor estratégico para China. Beijing sigue defendiendo la negociación y el abandono de la política de sanciones pues considera que solo conduce a un agravamiento de las tensiones. El 18 de febrero, el Ministerio de Comercio de China anunció la suspensión de las compras de carbón a Corea del Norte durante todo el año 2017. Se trata de un golpe importante para Pyongyang ya que el 90% de su comercio exterior se realiza con China y el 40% consiste precisamente en compras de carbón. La resolución 2270 adoptada por unanimidad en el Consejo de Seguridad de la ONU en marzo de 2016 limitaba las exportaciones anuales norcoreanas de carbón a 7,5 millones de toneladas, con una reducción del 62% en relación a 2015.

El anuncio se interpretó como una nueva advertencia a Pyongyang después de los test nucleares y balísticos de 2016 y tras el asesinato en Malasia del hermano de Kim Jong-un, Kim Jong-nam. También como una señal de buena voluntad a Washington a fin de demostrar

*China moderniza sus Fuerzas Armadas a elevado ritmo, aunque sus capacidades siguen siendo modestas en comparación con EEUU*

sinceridad en cuanto al alineamiento con la posición de la comunidad internacional, correspondiendo así al replanteamiento por parte de EEUU de la cuestión taiwanesa. Beijing esperaría reciprocidad en cuanto al relanzamiento de las negociaciones a propósito de la desnuclearización de la península coreana pero este no parece incluir en la agenda de la Casa Blanca, que prioriza el desarrollo del proyecto THAAD (Terminal High Altitude Area Defense).

Aunque China ha adoptado esta medida y multiplica las advertencias en relación a Pyongyang, no irá tan lejos como para poner en peligro la pervivencia del régimen norcoreano. La estabilidad pasa por dar prioridad a la negociación. Por otra parte, el asesinato de Kim Jongnam vino a demostrar el carácter incontrolable del régimen y su disposición a hacer lo imposible por protegerse. Un enrocamiento de Pyongyang haría más difícil a Beijing convencer a la comunidad internacional de que su vía pacífica es la mejor garantía para resolver el problema.

El otro subfrente es Corea del Sur, donde EEUU inició la instalación del sistema de defensa antimisiles THAAD, un paso que China asocia con la pretensión de construir una versión asiática de la OTAN. Los radares instalados en Corea podrán detectar hasta 2.000 km muy al interior de los territorios chino y ruso, permitiendo a EEUU monitorizar de forma conveniente los vuelos y lanzamientos de misiles de ambos países. El sistema no podría interceptar los misiles de Corea del Norte que vuelen a una baja altitud. China considera que daña sus intereses de seguridad y rompe el equilibrio estratégico de la región. Los misiles de largo alcance a instalar, supuestamente dirigidos contra Pyongyang, pueden también dirigirse contra China y Rusia con quien Trump coquetea quizá con el objetivo de abrir una brecha en la asociación sino-rusa. Tanto Beijing como Moscú anunciaron contramedidas una vez que el sistema esté instalado. China acusa a Seúl de haberse convertido en una marioneta de EEUU. El triángulo se completa con Tokio y apunta a un claro reforzamiento de la cooperación militar.

En el Libro Blanco de Políticas de Cooperación para la Seguridad en Asia-Pacífico, dado a conocer el 11 de enero, China reafirma su voluntad de cooperar con EEUU para mantener la estabilidad en la región. El libro se centra en la cuestión estratégica más amplia de cómo garantizar la seguridad en la zona. Se trata del primer documento de política oficial que proporciona a China la visión de su papel de liderazgo en Asia. Lo que a él subyace son los esfuerzos de Beijing para establecerse como la potencia dominante desalojando la influencia estadounidense utilizando para ello como principal instrumento la fortaleza económica del país.

El ideal de la “comunidad de destino común” expresa la idea de que el liderazgo económico y el de seguridad deben reforzarse mutuamente, eludiendo la realidad actual en que los países de la zona dependen para una cosa de China y para otra de EEUU. El libro sostiene que las normas regionales (e internacionales) deben ser discutidas, formuladas y observadas por todos los países interesados, en lugar de ser dictadas por un país en particular. En él China se muestra reticente al establecimiento de alianzas, instando a vertebrar asociaciones, entendidas como categorías flexibles de relaciones bilaterales o multilaterales que se caracterizan principalmente por la cooperación para lograr objetivos mutuamente rentables y beneficiosos. La asociación es sinónimo de igualdad e inclusión y no está dirigida contra terceros. China aboga por las instituciones y mecanismos en los que desempeña un papel de liderazgo, en lugar de aquellos que dependen de las alianzas e iniciativas estadounidenses.

Unos días antes, el 9 de enero, la Armada de EEUU anunciaba una nueva estrategia orientada a fortalecer el poder naval para mantener su control de los océanos del mundo en respuesta al desafío planteado por China y Rusia. El número de navíos pasará de 274 a 350. Trump prometió “una de las mayores expansiones militares en la historia estadounidense”, modernizando de forma sustancial las Fuerzas Armadas. Su estrategia en jefe, Stephen Bannon, vaticinó una guerra con China en los próximos 5-10 años en el Mar de China meridional. Para Bannon el “eje del mal” está constituido por Irán, el Islam y China. La Casa Blanca anunció la elevación del gasto militar en un 10 por ciento, el equivalente a unos 54.000 millones de dólares. EEUU seguirá aumentando su poder militar en la región.

A modo de respuesta, China anunció en marzo de 2017 una elevación de su presupuesto de defensa en torno al 7 por ciento con el mensaje añadido de rehuir la participación en una hipotética carrera de armamentos en la región. Se trata del menor aumento en más de una década y la segunda ocasión en que el ritmo de crecimiento se ralentiza a un solo dígito desde 2010. En 2009, el incremento fue cercano al 15 por ciento. Pero con una observación añadida importante: “los gastos dependerán de las acciones de EEUU en la región”.

A medida que busca una influencia militar proporcional a su poder económico, China también moderniza sus Fuerzas Armadas a elevado ritmo, aunque sus capacidades siguen siendo modestas en comparación con EEUU. Recientemente trascendió que está en fase de pruebas la última versión de su caza furtivo de quinta generación, parte de una estrategia para poner fin al monopolio de Occidente en los aviones de combate más avanzados del mundo. En enero testaba el misil DF 5C de cabezas múltiples en un esfuerzo por aumentar su

arsenal nuclear estratégico ante la eventualidad de un conflicto con EEUU. Próximamente, China podría desplegar el Shandong, su segundo portaaviones.

No menor es la trascendencia de la instalación de la marina china en Djibouti a las puertas de la única base estadounidense en África. China posee aquí 36 hectáreas frente a las 230 de la base norteamericana con acceso a un puerto comercial y entre dos y tres mil efectivos. La justificación de esta presencia en el exterior de China, la única en su género por el momento, se relaciona con la lucha contra la piratería y la protección de los hidrocarburos que transitan por la zona y que representan el 50 por ciento de las importaciones chinas. También sirve de base de retaguardia de las tropas chinas estacionadas en Sudán bajo el paraguas de la ONU y la gestión de evacuaciones en caso de conflicto o catástrofe. Para EEUU, la base de Djibouti simboliza el aumento de las capacidades globales de China y sus ambiciones y ejemplifica un *tête a tête* en un escenario clave para sus intereses de seguridad en África y Oriente Medio.

*Para EEUU, la base de Djibouti simboliza el aumento de las capacidades globales de China y sus ambiciones*

### **El problema de Taiwán**

La aceptación por parte de Trump de una llamada telefónica de la presidenta Tsai Ing-wen para felicitarle por su victoria electoral, enojó a China al romper décadas de precedentes diplomáticos de no contactos oficiales. Además, Trump subió la apuesta al señalar que usaría la política de “una sola China” como herramienta de negociación comercial.

Beijing advirtió que respondería con dureza si Trump continuaba provocando con este tema. Diversos medios continentales advirtieron de la segura adopción de contramedidas, incluyendo la “aceleración de la reunificación y el combate sin piedad” de quienes abogan por la independencia. La portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores, Hua Chunying, recordó que este principio es condición previa y base política para cualquier país que tenga relaciones con China. Tras la conversación telefónica de inicios de febrero entre Trump y Xi las tensiones se moderaron un poco.

Para el diario chino *Global Times* las afirmaciones de Trump responden a una estratagema para promover los intereses a corto plazo de su administración, no descartando que Taiwán sea “sacrificado” si ello conviene a sus objetivos. Contrariamente, Michael Green, vicepresidente sénior del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales para Asia y Japón, opina que Trump no tratará a Taiwán como una moneda de cambio con el presidente Xi. Green recordó en una entre-



vista al *Liberty Times* que tanto Reagan como Bush efectuaron ajustes en las políticas a través del Estrecho manteniendo al mismo tiempo un fuerte apoyo a Taiwán y relaciones amistosas con China.

Por su parte, Dan Blumenthal, responsable de estudios asiáticos del American Enterprise Institute, aseguró que Trump está bien informado de este problema y que en los últimos años China logró que EEUU se acercara a su posición. Es mucho lo que se puede hacer sin romper con la condición de no reconocer a Taiwán como Estado, apuntó.

Pero en Taipéi también se teme el efecto de su lema “América first” y el proteccionismo anunciado en el rendimiento, por ejemplo, de las exportaciones o su apuesta por la energía fósil en la política de energía verde de Taiwán o el abandono del TPP que obligará a encontrar cuanto antes una nueva posición económica.

Las reacciones de Beijing han afectado a otros ámbitos. Varios think tanks continentales relacionados con el problema de Taiwán fueron objeto de cambios. Así, Yang Mingjie fue nombrado director del Instituto de Estudios de Taiwán en la CASS, y Dai Bingguo, presidente de la Sociedad Nacional de Estudios de Taiwán. Los nuevos nombramientos se relacionan con el empeño de Beijing de impulsar sus esfuerzos hacia Washington para tratar sus relaciones con Taiwán. Se anuncian cambios también en el pensamiento estratégico continental en relación al Estrecho. El responsable de la Oficina de Asuntos de Taiwán del Consejo de Estado, Zhang Zhijun, advirtió de complicaciones serias en el futuro inmediato.

Algunos síntomas pueden ser indicativos del sello que la nueva administración pretende imprimir en esta materia. Por ejemplo, con la excusa del traslado de la oficina del Instituto Americano de Taiwán (AIT, siglas en inglés) de su ubicación actual en el distrito de Daan a Neihu en Taipéi, este podría contar con un destacamento de marines para proteger la misión, al igual que ocurre habitualmente con cualquier embajada estadounidense. Hasta ahora no ha habido infantes de marina en la oficina de la AIT porque EEUU no mantiene relaciones oficiales con la República de China. De ser el caso, indicaría un compromiso más profundo con Taiwán. Se ignora por el momento si los marines portarían uniforme militar. Ha habido agregados militares en la oficina de Taipéi desde 2005, pero sin uniformes y con perfil bajo.

Según declaró la Casa Blanca, Trump estuvo de acuerdo, a petición del presidente Xi, en suscribir la política de “una China”. Hay quien señala que esto lo ha cambiado todo, representando una gran concesión que pone coto a las diferencias. Otros sin embargo destacan que la política de una China no es lo mismo que el principio de una China. Según esto, EEUU reconoce que la República Popular China representa

a China pero no acepta la soberanía china sobre Taiwán y, por supuesto, se opone al uso de la fuerza para anexionar la isla o alterar el statu quo vigente.

En la conversación telefónica Trump-Xi, según *Financial Times*, el presidente estadounidense también dijo que observaría la fórmula diplomática que Beijing y Taipéi acordaron en 1992, lo cual se entiende como una referencia al llamado consenso de 1992 (una China, dos interpretaciones), lo que supondría un golpe para Tsai y una novedad en EEUU ya que nunca antes se había pronunciado sobre él.

Muchos taiwaneses abrigan esperanzas de una nueva era en las relaciones con EEUU pero con temor a ser moneda de cambio. Pero China no puede dar por bueno un cuestionamiento público de su proyecto de reunificación de Taiwán con el continente. Cabe esperar por ello que a pesar de lo dicho, Beijing permanecerá desconfiado y a la expectativa.

### **Impactos en terceros**

Las incógnitas que rodean la presidencia Trump afectan también a los aliados de EEUU en Asia-Pacífico, en su mayoría desconcertados y a la expectativa de cómo pueden evolucionar las relaciones con China.

Los países de ASEAN, por ejemplo, confiaban en la línea trazada por el TPP. El anuncio de retirada de EEUU deja el proyecto en el limbo. Al parecer, Trump pretende renegociar los acuerdos comerciales de EEUU. El vacío creado puede facilitar el avance de las propuestas chinas, especialmente la RCEP (Asociación Económica Integral Regional), y la práctica totalidad de los países de la zona se muestran del lado chino en defensa de la mundialización. Ese mayor protagonismo económico chino tendrá repercusión en el orden de la seguridad.

El TPP agrupaba a 12 países incluyendo a Vietnam y Japón pero excluyendo a China. EEUU promovía la imposición de una normativa jurídica supranacional que ofrecía importantes ventajas a sus multinacionales en una estrategia abiertamente opuesta a los intereses chinos. Beijing rechazaba ese conjunto de normas (en materia de transparencia, reciprocidad comercial, respeto de las reglas de mercado o derecho de propiedad) porque afectaban a la viabilidad de su modelo soliviantando su legitimidad política. La desaparición del TPP, creado en realidad para contener a China, deja vía libre por el momento a la expansión de los proyectos chinos en la zona.

*China no puede dar por bueno un cuestionamiento público de su proyecto de reunificación de Taiwán con el continente*

La retirada del TPP permitirá a China dominar las principales regiones y rutas comerciales del mundo a través de acuerdos con otros países y puede convertirla en la potencia dominante en el continente euroasiático. Tanto es así que algunos vaticinan una resurrección, al menos parcial del TPP a corto plazo aun a costa de reescribirlo. El 7 de febrero, Wang Yi pedía acelerar las conversaciones sobre la RCEP para la construcción de un Área de Libre Comercio de Asia-Pacífico. La idea fuerza es que la cooperación regional debe tomar en consideración las necesidades del desarrollo económico en lugar de los factores políticos. Complementariamente, a través de la revitalización de las rutas de la Seda, China promueve la integración económica de la región con proyectos comerciales y la construcción de infraestructuras de transporte y energía (Casarini, 2016).

Otro ejemplo es Australia, que en el último siglo se ha mantenido fiel a EEUU y es parte fundamental del ANZUS (con Nueva Zelanda), una alianza que debía compensar la autonomía militar concedida a Japón. Australia acoge importantes dispositivos de uso militar y alberga tropas estadounidenses. Canberra ha apostado por la alianza con EEUU para responder a la potencial amenaza que representa China en la región. Pero China es su mayor socio comercial, de forma que las exportaciones de productos básicos a China constituyen un pilar básico de su economía. Australia, por tanto, se ve en la necesidad de gestionar un delicado equilibrio entre sus lazos de seguridad con EEUU y sus relaciones comerciales con China. Se trata de un dilema muy común en numerosos países de la región.

La forma en que Trump cortó la conversación telefónica con el primer ministro australiano Malcom Turnbull, al negarse el primero a cumplir el acuerdo firmado con Obama para asumir un determinado número de refugiados, fue interpretada en Canberra como un desaire. Este hecho alimenta el presentimiento de que Canberra podría no tener más opción que desarrollar relaciones más estrechas con China. De hecho, en su última visita a Australia, el ministro de exteriores chino Wang Yi no vio mayor problema en ser un socio estratégico integral para China al tiempo que un aliado de EEUU. Wang Yi criticó la ANZUS calificándola de reliquia de la guerra fría. Hasta 1,2 millones de turistas chinos visitaron Australia en 2016. Canberra sugirió la inclusión de China en el TPP poniendo fin al ostracismo promovido por Obama.

Pero podríamos referirnos igualmente a la UE. Aunque Mike Pence ratificó en Múnich que EEUU es el mayor partidario del bloque y que su país avanza codo con codo con la UE, bajando el tono crítico de Trump en relación a Europa, lo cierto es que nadie se lo acaba de creer. Las relaciones entre EEUU y la UE están presididas por una gran interrogante. China podría aprovechar esta situación para reforzar los

*China y EEUU  
necesitan  
cooperar para  
abordar los  
grandes desafíos  
globales. "The  
world, first"*

vínculos con la UE. En 2016 ya superó a EEUU como el socio comercial más importante de Alemania, aunque este sigue siendo el destino principal de sus exportaciones. Las tensiones bilaterales pueden operar un giro hacia Asia en torno a la Franja y la Ruta y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras. Los trenes de mercancías que conectan a China con Europa realizaron en 2016 el doble de viajes que en 2015. El intercambio comercial aumentó un 3% en relación a 2015 hasta superar los 525.000 millones de dólares. La conexión vía PECO (Países de Europa Central y Oriental) cuenta con directrices y expectativas sólidas.

Y podríamos citar incluso a América Latina en virtud de la agenda negativa que Trump promueve en la región aspirando a llenar también aquí el vacío cuando no el incomodo derivado de las diatribas del presidente estadounidense. Recuérdese que poco después de las elecciones en EEUU, Xi visitó Ecuador, Perú y Chile en su tercera gira por la zona desde que asumió en 2012. En tres años visitó 10 países latinoamericanos (Obama, 11 en ocho años). El comercio con la región avanza a buen ritmo y afianza las relaciones de todo tipo con las principales economías de la zona. China representa una oportunidad de oro, piensan muchos. Ya es el principal prestamista de América Latina-Caribe. Mientras Trump anunciaba planes para traer de vuelta a las empresas estadounidenses instaladas en México o las instaba a cancelar inversiones, la automovilística china JAC anunciaba su intención de instalar una fábrica en el estado mejicano de Hidalgo con una inversión de 212 millones de dólares.

### **Conclusión**

En el plano ideológico, China puede respirar bastante tranquila. La democracia liberal atraviesa momentos agitados, asediada por populismos y el auge del derechismo por doquier. Por otra parte, quien defiende el uso de la tortura difícilmente logrará traducir un mensaje creíble en materia de derechos humanos.

En el frente económico, la interdependencia mutua amortigua su rivalidad geopolítica e ideológica pero la invectiva desglobalizadora supone una preocupación añadida para China, el mayor exportador mundial por volumen y posiblemente el mayor beneficiario de la globalización. Esta dinámica podría afectar a su ritmo de crecimiento. Si Trump cumple con la amenaza de romper acuerdos comerciales e imponer unilateralmente aranceles punitivos, el sistema mundial de comercio puede colapsar y esto afectará a China. Por otra parte, el final de los grandes acuerdos comerciales promovidos desde Occidente, abre oportunidades para el gigante asiático.

En el frente de la seguridad, los riesgos son altos. De una parte, el incremento de las capacidades militares de todo tipo tiene un objetivo explícito, China. El giro de Trump hacia Rusia, nada fácil por otra parte, aumenta en Beijing la preocupación de que se está preparando para la eventualidad de una contienda.

Cuesta imaginar que EEUU, la primera potencia marítima global, acepte de buenas a primeras la hipotética prevalencia china en el Mar de China meridional, tan grande como el Mediterráneo. La Administración Trump puede proponerse revertir el *statu quo* en el Mar de China meridional y oriental. En el encuentro mantenido a mediados de febrero por Trump con el primer ministro nipón Shinzo Abe afirmaron que el tratado de seguridad cubre las islas Diaoyu/Senkaku, en el mar de China oriental. Tokio consiguió así el aval de EEUU a su reclamación en nombre del tratado que vincula a los dos países. China reclama estas islas como territorio soberano. Pero China será inflexible cuando se cuestione algunos de los substratos considerados esenciales, y todo cuanto tiene que ver con la unidad, la soberanía, etc., lo es.

Una aproximación comparativa al poder chino con el de EEUU, la potencia hegemónica, nos remite a una clara situación de asimetría (Oviedo, 2005). La expansión económica y política de China en los últimos años no permitió su eliminación aunque sí su mitigación. Ya hablemos de política exterior, capacidad militar, papel en la seguridad global, capacidades económicas, liderazgo y otros atributos del poder integral, China mantiene un perfil asociado al de una gran potencia pero no una superpotencia.

La dirección de Trump en materia de economía, seguridad nacional y diplomacia representa por tanto un desafío para China. Para algunos, Trump no da nada por sentado y podría hacer uso de un amplio margen para aplicar presión a China. En cualquier caso, Beijing le obligará a girar hacia Asia de forma sustancial, multiplicando las prioridades en relación a Tokio, Seúl y también Nueva Delhi. Si no lo hace, el desafío chino a sus intereses seguirá creciendo. Para China, la guerra con EEUU bajo Trump no es solo un eslogan sino una amenaza que puede convertirse en una realidad.

¿Evaluó correctamente Beijing a Trump? Al menos en la percepción de que prestaría poca atención a la geopolítica llegando a considerarlo un aislacionista, no. El proteccionismo y el ultranacionalismo de Trump tienen como vocación no debilitar su guardia ni dejar vacíos que China pueda llenar. ¿Vamos hacia relaciones antagónicas? ¿Habrá fricciones comerciales cada vez mayores? China confía en que el propio sistema político restrinja las invectivas de Trump. Sugiere prestar mayor atención a los gobiernos de los diferentes estados, más pro-

pensos a mantener estrechos lazos con China que a enfrascarse en conflictos políticos. Las multinacionales implantadas en el país tendrían también un efecto moderador. Por otra parte, el incremento constante de sus capacidades aportará un poder disuasorio nada desdeñable restringiendo el alcance de cualquier desesperado intento de mantener el orden internacional bajo la égida exclusiva de Occidente. En 2016 China fue responsable del 33,2 por ciento de la expansión económica del mundo manteniéndose como el mayor motor del crecimiento global, en comparación con el 0,53 por ciento de 2001.

La inestabilidad en las relaciones sinoestadounidenses podría atajarse estableciendo un diálogo temprano del que deben salir las normas orientadoras para la hoja de ruta. El primer año de cualquier Administración en EEUU suele ser desestabilizador en las relaciones bilaterales. Para China no es un fenómeno nuevo. Así ocurrió con Bill Clinton cuando en 1995 autorizó la "visita privada" del ex presidente taiwanés Lee Teng-hui a EEUU. Beijing entendió que el visado concedido violaba los tres comunicados conjuntos (1972, 1978 y 1981). El gobierno canceló varios viajes de altos funcionarios y retiró a su embajador en Washington suspendiéndose la visita prevista de Jiang Zemin a EEUU, que se llevaría a cabo dos años más tarde en 1997. La primera en 12 años. Al año siguiente, Bill Clinton visitaría China manteniéndose desde entonces cierta estabilidad a pesar de hechos tan graves como el bombardeo de las fuerzas de la OTAN en Belgrado (1999) que alcanzó la sede diplomática china.

China y EEUU necesitan cooperar para abordar los grandes desafíos globales. *The world, first.*

## Referencias bibliográficas

Casarini, Nicola (2007), "Todos los caminos llevan a Beijing" en *Vanguardia Dossier* nº 40. Barcelona: Vanguardia Dossier.

Daniel Oviedo, Eduardo (2005), *China em expansión*. Córdoba (Argentina): Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Gernet, Jacques (2005), *El mundo chino*. Barcelona: Ed. Crítica.

Kissinger, Henry (2012), *China*. Barcelona: Debate.

Höllmann, Thomas O (2015), *La Ruta de la Seda*. Madrid: Alianza Editorial.

Ríos, Xulio (ed.) (2005), *Política Exterior de China*. Barcelona: Bellaterra.

Ríos, Xulio (2005), *Taiwán, el problema de China*. Madrid: Catarata.

Ríos, Xulio (2013), "Las crisis en los mares de China: implicaciones geopolíticas y en materia de seguridad" en *IEEE*, Nº 1. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Ríos, Xulio (2016), *China Moderna*. Barcelona: Tibidabo ediciones.

Valencia, Mark J. (2010), "La sombra de la rivalidad China-EEUU se cierne sobre los conflictos marítimos" en *Anuario Asia-Pacífico*. Barcelona : Casa Asia, pp.77-83.

VVAA (2012). "Chine & États-Unis Des puissances en déclin? *Diplomatie n° 59*, Affaires stratégiques et relations internationales. París.

Weisbrode, Kenneth (2011), *China y Estados Unidos: ni socios ni rivales*. Barcelona. *Vanguardia Dossier* número 40.







## 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, se implicó especialmente en la construcción de una cultura de paz y bajo su orientación esta institución creó el Programa Cultura de Paz. 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.

**José Antonio Sanahuja.** Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). Ha sido profesor en diversas universidades, y ha trabajado como investigador y consultor con instituciones como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Federación Internacional de Cruz Roja, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), y diversas ONGD. Ha sido R. Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. En dos periodos distintos 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), y es miembro del Patronato de Oxfam Intermón. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran *Teoría de las Relaciones Internacionales* (Coord., con C. Arenal, 2015); *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: visiones, políticas y actores* (2012); *La construcción de una región: UNASUR y la integración de América del Sur* (coord., con M. Cienfuegos, 2010); *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro* (Coord., con C. Arenal, 2010).

**Mark Akkerman.** Es investigador del Transnational Institute (TNI) y de la campaña holandesa “ Stop Wapenhandel” contra el Comercio de Armas, y está especializado en temas relacionados con las exportaciones de armas a Oriente Medio, el sector militar privado y seguridad, el comercio verde de armas y la militarización de la seguridad fronteriza. Es autor del informe, *Border Wars y Border Wars II* (Guerras de Frontera).

**Manuela Mesa.** Codirectora del Instituto Universitario DEMOSPAZ-UAM y Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) de la Fundación Cultura de Paz. 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). Dirige el anuario de CEIPAZ sobre paz y conflictos desde 2004. 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 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 sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz, 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>

**Francisco J. Verdes-Montenegro.** Investigador predoctoral del departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid e investigador asociado del ICEI. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, y Máster en Relaciones Internacionales (Universidad Complutense de Madrid, UCM). En la actualidad desempeña su labor académica como investigador predoctoral del departamento de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UCM), e investigador adscrito del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Sus líneas de investigación son los estudios críticos de seguridad, seguridad humana, el regionalismo y los procesos de integración, las relaciones interregionales UE-AL, así como las problemáticas de desarrollo y cooperación.

**Caterina García Segura.** Catedrática de Relaciones Internacionales en la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona). Es vicepresidenta de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales (AEPDIRI). Sus líneas de investigación son: Teoría de las relaciones internacionales, cambio y continuidad en el orden internacional. Relaciones internacionales de Asia Oriental y transformaciones de la seguridad internacional. Entre sus publicaciones destacan: “La inspiración cosmopolita de la Responsabilidad de Proteger: construcción normativas y disenso” (2016), “La Escuela Inglesa y la teoría de la sociedad internacional: propuestas, críticas y reformulación” (2015), *Seguridad, Inc. Las Empresas Militares Privada y de seguridad en la relaciones internacionales contemporáneas* (2013).

**Josep Ibáñez Muñoz.** Profesor titular en la Universidad Pompeu Fabra. Forma parte del grupo de Investigación sobre Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Sus líneas de investigación son relaciones internacionales, política exterior, actores no estatales en las relaciones internacionales y gobernanza global. Es autor de numerosas publicaciones como: “El mercado global de la empresas militares y de seguridad privadas (2013), *El control de internet. Poder y autoridad en los mercados electrónicos* (2005), “Seguretat i conflictivita a l’Asia Oriental: la Xina, l’ordre regional i els conflictes marítims” (2009),

**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, 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, así como la revolución tunecina (2011). Desde su esta-

llido, en 2011, cubre las Revoluciones Árabes, sus consecuencias y sus procesos de transición, con especial énfasis en la situación de los refugiados en Jordania, Turquía, Irak y el Líbano. Es Premio Derechos Humanos de Periodismo 2016 por sus trabajos sobre la situación de los refugiados, 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 Información 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. Es miembro de la Junta Directiva de Reporteros Sin Fronteras España desde 2014, ejerciendo como su Secretaria-General desde 2016.

**Ignacio Álvarez-Ossorio.** Profesor de Estudios Árabes e Islámicos en la Universidad de Alicante y coordinador de Oriente Medio y Magreb de OPEX en la Fundación Alternativas. Además, es investigador del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz (IUDESP) y miembro de la Junta Directiva del Comité Español de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos (UNRWA). Ha publicado o editado una docena de libros sobre Oriente Medio, entre ellos: *Siria. Revolución, sectarismos y yihad* (2016), *“Siria contemporánea”* (2009), *“¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí”* (2007) y *“Elecciones sin elección. Procesos electorales en Oriente Medio y el Magreb”* (ediciones 2009). Es colaborador habitual de varios medios de comunicación como *El País*, *El Correo* y TVE. Más información en: <https://alicante.academia.edu/IgnacioAlvarezOssorio> y <http://proximooriente.blogspot.com/>

**Marc Saurina Lucini.** Profesor de Estudios Internacionales en la Universidad Carlos III de Madrid (UC3M) e investigador colaborador del Taller de Estudios Internacionales Mediterráneos (TEIM) de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Su tesis doctoral, defendida en 2013 y realizada en el Consejo de Ciencias Humanas y Sociales (CCHS) del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), se centra en el papel de los medios de comunicación en la polarización social y política de la Turquía contemporánea. Licenciado en Estudios Islámicos por la UAM, su especialización es la turcología. Sus principales líneas de investigación son medios de comunicación y política, islamismo y movimientos religiosos y estudios del discurso. Ha impartido clases en el master de Estudios Culturales de la Middle East Technical University (METU), Ankara, Turquía, donde realizó una estancia posdoctoral, y actualmente es profesor asociado en la UC3M, donde imparte clases en el grado de Estudios Internacionales sobre política comparada y cultura y globalización. Entre sus publicaciones

más recientes se encuentran “Turkish TV Series in the Gulf Countries: Identification and Collective Imagination” (en *GCC-Turkey Relations: Dawn of a New Era*, GRC, 2015) y “Los medios de comunicación masiva y las relaciones de poder en Turquía” (en *Un retrato de la Turquía contemporánea*, Universidad de Anáhuac, 2016). Colabora periódicamente con distintos medios de comunicación como *La Directa* en temas relacionados con Turquía y ha escrito artículos sobre innovación social para revistas en Turquía como *Optimist*. Contacto: msaurina@clio.uc3m.es

**Xulio Ríos.** Director del Observatorio de la Política China ([www.politica-china.org](http://www.politica-china.org)) Coordinador de la Red Iberoamericana de Sinología. Es asesor de Casa Asia ([www.casaasia.es](http://www.casaasia.es)) y miembro del Programa Asia de la Fundación CIDOB y Profesor del Instituto de Altos Estudios Universitarios. Colabora habitualmente con numerosos medios de comunicación, *El País*, *El Correo* y *La Vanguardia*, entre otros y revistas especializadas. Dirige “Tempo Exterior”, revista gallega de estudios internacionales. Sus obras más recientes son: *China Moderna* (2016), *China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping*, Icaria, 2012. *88 preguntas sobre China*, La Catarata, 2010; *China de la A a la Z*, Editorial Popular, Madrid, 2008; *Mercado y control político en China*, La Catarata, Madrid 2007, *Política exterior de China*, Bellaterra, Barcelona, 2005 y *Taiwán, el problema de China*, La Catarata, Madrid, 2005. Otras obras son: *China: ¿superpotencia del siglo XXI?*, Icaria, Barcelona, 1997, *Hong Kong, camino de volta*, Laiovento, Santiago de Compostela, 1997; *China, a próxima superpotencia*, Laiovento, Santiago de Compostela, 1997; *A China por dentro*, Xerais, Vigo, 1998.





