



Panorama Estratégico 2021

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Panorama Estratégico 2021

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

Junio 2021

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA



Catálogo de Publicaciones de Defensa
<https://publicaciones.defensa.gob.es>



Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
<https://cpage.mpr.gob.es>

publicaciones.defensa.gob.es
cpage.mpr.gob.es

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2021

NIPO 083-16-243-X (edición impresa)

ISSN 2792-2480 (edición impresa)

NIPO 083-21-100-6 (edición en línea)

ISSN 2792-2499 (edición en línea)

Depósito legal M 16124-2021

Fecha de edición: julio de 2021

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

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

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

ÍNDICE

	Página
Introducción	9
<i>Felipe Sahagún</i>	
Predicciones de 'Foreign Policy'	11
El mundo de Joe Biden.....	15
2020	26
Previsiones del 'Financial Times'	32
Pandemias, clima y democracia	36
Conflictos, riesgos y amenazas.....	44
La amenaza nuclear.....	51
Panorama Estratégico 2021	54
Europa sin Merkel	55
El desenganche China-EE. UU. y el año de Asia.....	57
La mala hora de América Latina	58
Los conflictos de Oriente Medio y su entorno	60
La degradación populista de los EE. UU.....	62
 Capítulo primero	
Europa en el final de la era Merkel	63
<i>Pilar Requena</i>	
Introducción	65
El final de la era Merkel	66
Alemania y la UE durante la pandemia	69
El legado europeo de Merkel	77
Los retos de futuro de la UE.....	81
Un Brexit duro	81
Otros desafíos	83
La Conferencia sobre el Futuro de Europa	86
La UE y los grandes poderes	89

	Página
Estados Unidos	89
China	92
Rusia	94
Autonomía o soberanía estratégica.....	97
Conclusiones	101
 Capítulo segundo	
El desenganche China-EE. UU. y el año de Asia.....	105
<i>José Pardo de Santayana</i>	
Introducción.....	107
Crisis del orden hegemónico estadounidense	110
La atención estratégica se dirige a Asia	116
El mundo visto desde China.....	119
El peso de la historia.....	119
La ideología.....	120
La tradición estratégica.....	122
Los retos geopolíticos.....	123
Los aliados de EE. UU.: Japón, Corea del Sur y Australia	128
India, la potencia emergente	129
EE. UU. defiende su hegemonía.....	130
Guerra económica	132
Guerra tecnológica.....	134
Necesidad de redefinir una estrategia frente a China.....	135
Conclusión.....	140
 Capítulo tercero	
Medio millón de muertos: la mala hora de América Latina.....	143
<i>Jorge Heine</i>	
Los levantamientos sociales del 2019.....	147
Economías en caída libre.....	151
Resucitando la doctrina Monroe	152
Un banco de desarrollo puesto de cabeza.....	157
¿A qué se debió ello?	157
China, América Latina y la Segunda Guerra Fría	161
El costo de la sinodendencia.....	167
Países que se dan la espalda unos a otros.....	169
Hacia un no alineamiento activo.....	172
 Capítulo cuarto	
Conflictos en Oriente Medio y su entorno.....	177
<i>José María Ferré</i>	
Introducción.....	179
Mediterráneo oriental y Turquía.....	180
Nuevo PPOM, Palestina e Israel.....	181
Irán, Guardianes de la Revolución y el corredor chiita.....	184

	Página
Siria e Irak, milicias	185
Terrorismo transversal.....	189
El Líbano, Hizbulá.....	191
Armenia y Azerbaiyán	195
Refugiados y desplazados.....	197
Pandemia como conflicto.....	199
Conflictos en el entorno: Sahara occidental, Libia, Afganistán, Yemen, Etiopía y Somalia	200
Conclusión.....	208
 Capítulo quinto	
La degradación populista de Estados Unidos	211
<i>Pedro Rodríguez</i>	
Introducción	213
'Reality TV' y 'Reality Politics'	214
'Ratings are power'	219
La normalización de la mentira	225
La ubicuidad de Twitter	229
Teorías conspirativas y desinformación	236
La irresistible atracción de los 'wedge issues'	245
Entre la paranoia de Hofstadter y la brecha de Huntington.....	251
 Composición del grupo de trabajo	

Introducción

Felipe Sahagún

Los cambios de ciclo en la historia suelen coincidir con grandes guerras o revoluciones. El de 2020 puede haber sido una excepción o, como muchos temen, solo un anticipo de tensiones más profundas que irán manifestándose con mayor o menor fuerza en los próximos meses y años.

La pandemia más destructiva del último siglo y la derrota de Donald Trump en las presidenciales de los Estados Unidos han provocado la crisis más grave de la democracia estadounidense desde la Guerra Civil y la recesión más profunda del planeta desde 1929, pero a mediados de abril de 2021, con más de 3 millones de muertos y 140 millones de contagios¹, pocos se atrevían a anticipar su impacto definitivo en los conflictos abiertos o potenciales en el sistema internacional a corto o medio plazo. Mucho dependía de las inversiones públicas y de la vacunación que, de

¹ «COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)», 16 de abril de 2021. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> «Coronavirus World Map: tracking the global outbreak». *The New York Times*, 10 de enero de 2021. <https://www.nytimes.com/interactive/2020/world/coronavirus-maps.html>. A mediados de abril la cifra era de unos 3 millones de muertos y más de 136 millones de infectados, según el Instituto John Hopkins de la Universidad de Maryland.

forma muy desigual y con enormes interrogantes, se puso en marcha a finales de 2020.

Prueba de las excepcionales circunstancias en que nos encontramos es la decisión de la Comisión Europea, el 28 de enero, de prolongar hasta finales de 2021 (segunda prórroga ya) el dispositivo extraordinario aprobado en marzo de 2020, que suspendió los límites de endeudamiento impuestos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en la UE y levantó la prohibición de ayudas a las empresas para evitar la competencia desleal². A primeros de marzo de 2021 la Comisión dejaba abierta la posibilidad de prorrogar la suspensión de los límites de endeudamiento hasta 2023³.

Tras reconocer que desde la Segunda Guerra Mundial los europeos no habíamos sido tan conscientes del impacto de nuestras decisiones individuales y las de nuestros gobernantes en nuestras vidas, Timothy Garton Ash hacía un balance agrí dulce de la respuesta europea a la pandemia.

«El gran fracaso ha sido el intento de demostrar que solo la UE podía proporcionar vacunas con rapidez y de forma equitativa a todos los estados miembros», señalaba. «El gran éxito ha sido el acuerdo presupuestario por siete años y el fondo de rescate (ACA, Next Generation EU) de 1,8 billones de euros»⁴.

Mirando al futuro, «lo último que necesita hoy Europa es otra orgía de introspección en forma de conferencia sobre el futuro», añadía. Mucho mejor sería que concentrara sus esfuerzos en respuestas concretas y eficaces a los problemas más urgentes, como «la tarjeta digital verde» para el movimiento libre de los ya vacunados, invertir rápido, bien y sin burocracia el fondo de recuperación, evitar nuevas crisis de la deuda en los países del sur de Europa y, políticamente, superar con éxito «la prueba de las elecciones holandesas y alemanas de este año, las presidenciales

² GRESILLON Gabriel. «Covid : Bruxelles prolonge l'autorisation des aides d'Etat». *Les Echos*, 29 de enero de 2021. <https://www.lesechos.fr/monde/europe/covid-bruxelles-prolonge-lautorisation-des-aides-detat-1285681#xtor=CS1-26>.

³ «EU likely to waive borrowing limits again in 2022». *Euractiv*. 1 de marzo de 2021. <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-likely-to-waive-borrowing-limits-again-in-2022/>.

⁴ «Will the EU emerge from the coronavirus crisis stronger or weaker?». *The Guardian*, 9 de marzo de 2021. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/mar/09/will-the-eu-emerge-from-the-coronavirus-crisis-stronger-or-weaker>.

francesas de 2022, las españolas, italianas y polacas siguientes, y las europeas de 2024».

Como las crisis más graves —bélicas, económicas, financieras...—, la provocada por la COVID-19 ha puesto al descubierto las principales fortalezas y debilidades de la sociedad internacional y ha obligado a cambiar las ideas dominantes sobre lo que se debe y se puede hacer. La más importante en Occidente posiblemente sea la relación estado-mercado-ciudadanos.

Con los fondos de emergencia aprobados en los primeros catorce meses de pandemia —unos 14 billones de dólares, el 13,5 % del PIB global—, más de cuatro veces la cantidad invertida frente a la última gran crisis financiera, se ha roto el equilibrio mantenido durante decenios⁵. ¿Hasta cuándo y cómo se mantendrá este escudo protector y qué impacto tendrá en el estado de bienestar y en el contrato social de los últimos setenta años?

Predicciones de 'Foreign Policy'

Con nueve meses de diferencia —en marzo y en diciembre de 2020— doce internacionalistas (entre ellos John Allen, Richard Haass, K. Mashubani, Joseph Nye y Stephen Walt) adelantaban en *Foreign Policy* los cambios globales⁶ que, en su opinión, estaba causando ya y causaría en los próximos años la pandemia. Estas eran sus previsiones a dos meses de conocerse los primeros contagios:

- Más poder de los Estados y más nacionalismo, pero, como en plagas anteriores, como la de 1918, igual o más rivalidad entre las grandes potencias y menos cooperación global cuando más se necesitaba.
- Un mundo menos abierto, menos próspero, menos multilateral y menos libre, pues muchos dirigentes, habiendo reaccionado tarde y mal a las múltiples advertencias de los servicios de inteligencia y de los principales investigadores de epidemias, recibieron o asumieron poderes de emergencia y algunos pueden resistirse a devolverlos.

⁵ «Shelter from storm». *The Economist*, 6-12 de marzo de 2021, p. 16.

⁶ «The Future of the State». *Foreign Policy*, 16 de mayo de 2020. <https://foreign-policy.com/2020/05/16/future-government-powers-coronavirus-pandemic/> Magazine, verano de 2020, pp. 7-11.

- Más proteccionismo, fin de la globalización económica iniciada en los años 80, un mayor distanciamiento y más hostilidad entre China y los EE. UU., y una multiplicación e intensificación de conflictos entre actores tratando de ocupar vacíos de poder y de competir por recursos más escasos.
- En palabras de Kishore Mahbubani, «la COVID-19 no alterará en lo fundamental las grandes tendencias económicas globales ya en marcha», pero «acelerará el cambio de la globalización centrada en los EE. UU. hacia una nueva y distinta, más centrada en China».
- Debilitamiento de los vínculos transatlánticos por la renacionalización de los EE. UU., aunque los principales internacionistas confiaban en la victoria del candidato demócrata Joe Biden en las presidenciales de noviembre, tras un final de campaña virtual, para impulsar un nuevo liderazgo global de los EE. UU. al estilo del de Franklin D. Roosevelt antes de la Segunda Guerra Mundial y durante la contienda.
- Económicamente existe un acuerdo generalizado en la vulnerabilidad de las cadenas de fabricación global que se han ido extendiendo por el planeta y en la conveniencia de acercar la producción a territorios más próximos y seguros para las empresas matrices.
- No obstante, advierte Joseph Nye, «amenazas transnacionales como los patógenos, los sistemas de inteligencia artificial, las ciberamenazas y la radiactividad seguirán exigiendo más que nunca sistemas globales de información, control, contingencia, normas y tratados que limiten los riesgos».

Ante enemigos como el coronavirus y el cambio climático, el poder estadounidense (japonés, chino o de cualquier otra gran potencia aisladamente) no basta y todos tendrán que adaptar sus estrategias de seguridad nacional a esta nueva realidad. Con Joe Biden en la Casa Blanca, observando sus primeras decisiones, con mejor o peor acierto, empiezan a hacerlo.

- La crisis del coronavirus, explicaba Haass, responsable del Council on Foreign Relations (CFR) y autor de algunos de los mejores estudios más recientes sobre la transformación de la sociedad internacional⁷, «obligará a la mayor parte de los

⁷ Esos libros son *A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order* (2018) y *The World. A Brief Introduction* (2020) https://www.amazon.es/Libros-Richard-Haass/s?rh=n%3A599364031%2Cp_27%3ARichard+Haass.

Gobiernos en los próximos años a concentrarse en sus problemas internos».

Por ello es previsible un rechazo creciente de las migraciones masivas y una reducción de los recursos dedicados a los desafíos regionales y globales, como el cambio climático, salvo en regiones, como Europa, donde la UE ha condicionado su programa masivo de rescate a proyectos vinculados, sobre todo, a la renovación digital y a la lucha contra el cambio climático.

Entre los cambios positivos, Haass prevé «un reforzamiento, por modesto que sea, de la gobernanza sanitaria pública global».

«La incompetencia e insolidaridad de la Administración Trump, de haber sido reelegido, habrían debilitado aún más el liderazgo internacional de los EE. UU.», señalaba el subdirector del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) de Londres, Kori Schake. «Pero los efectos globales de la pandemia se habrían atenuado de forma significativa de haber contado con más y mejor información de las organizaciones internacionales».

El pasado 2 de enero, casi un año después, matizaban, precisaban y profundizaban en sus predicciones⁸:

- «[...] COVID-19 representa una serie compleja de problemas transnacionales interconectados que exigen soluciones multilaterales y liderazgo [...] La ciencia acabará salvándonos, pero no habrá acción coordinada contra la enfermedad —ni recuperación— sin liderazgo» (John Allen, presidente de la Brookings).
- «La pandemia ha demostrado a todas luces que el Gobierno estadounidense no es un actor indispensable en los asuntos globales [...] Lo más sorprendente de la pandemia es la desconexión nacional y global entre la economía de los ricos y la de los demás» (Anne-Marie Slaughter, CEO de New America).
- «Más de una cuarta parte de los 500 CEOs [*sic*] de Fortune predicen que sus fuerzas laborales no volverán a su dimensión anterior a la pandemia [...] Ocho de cada diez creen que el nacionalismo será la fuerza dominante en los países donde operan» (Laurie Garrett, escritora científica y columnista de *Foreign Policy*).

⁸ «The World after the Coronavirus». *Foreign Policy*, 2 de enero de 2021. <https://foreign-policy.com/2021/01/02/2021-coronavirus-predictions-global-thinkers-after-vaccine/>.

- «Tras las cifras, que no mienten, está una realidad mucho más importante, el desplazamiento de la competencia de Occidente a Oriente [...] La segunda ola de la pandemia confirma también un problema de gobernanza en Occidente. ¿Qué ha fallado? Una respuesta simple es su complacencia [...] frente a la firmeza, la vigilancia y la disciplina de las sociedades del este y sur de Asia» (Kschore Mahbubani, Universidad Nacional de Singapur).
- «La globalización está en regresión y la cooperación internacional contra la pandemia, por decirlo suavemente, ha sido mediocre. No ha evitado nuevos enfrentamientos entre China y la India ni ha puesto fin al derramamiento de sangre en Siria o Yemen, y la rivalidad China-EE. UU. sigue intensificándose [...] La buena noticia es que el temor de que los autoritarios, populistas y autócratas potenciales utilizaran la emergencia para consolidar su poder no se ha confirmado. Los populistas han perdido influencia en Austria, Gran Bretaña y Alemania; el partido Ley y Justicia de Polonia se enfrenta a una nueva oposición; y autócratas como Vladimir Putin, Aleksander Lukashenko y Viktor Orban están sometidos a presiones más fuertes por su mala gestión de la pandemia. Y lo más importante: el ultrapopulista Donald Trump ya no es presidente» (Stephen Walt, profesor de Harvard).
- «A pesar de la gravedad de la pandemia, «otros desafíos —desde el cambio climático a la proliferación nuclear y la rivalidad entre grandes potencias— probablemente serán más determinantes [...] La pandemia no cambiará en nada fundamental las relaciones internacionales. Lo más probable es que, con el tiempo, se vea como un hecho singular más que como un momento crucial de transformación» (Richard Haass, presidente del CFR).
- «[...] COVID-19 ha cambiado más la forma —menos viajes y más reuniones virtuales— que la magnitud de la globalización. Algunos aspectos de la globalización económica, como el comercio, se han debilitado, pero no así otros, como las finanzas [...] Las murallas y los aranceles no frenarán las amenazas ecológicas globales» (Joseph Nye).

Es evidente que casi todos —Gobiernos y organizaciones— han respondido tarde y mal al coronavirus. Como recordaba Bill Gates en los desayunos de la BBC el 12 de abril de 2020, pocos países se merecen un sobresaliente.

«Llevo cinco años advirtiéndolo en discursos y en un artículo publicado en el *New England Journal of Medicine*», decía. «Si hubiéramos invertido más en diagnósticos, medicamentos y vacunas, ahora no estaríamos así. Nosotros (la Fundación Gates) creamos CEPI (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations) para promover plataformas de vacunas, pero ni siquiera logramos el 5 % de lo que se podía haber conseguido. Y luego está el periodo desde que se detectó la COVID-19, en el que tendrían que haberse preparado los test necesarios y la capacidad de las UCI y los ventiladores. Muy pocos países se prepararon y así estamos: sin pruebas de simulación, sin experiencia y con las políticas sanitarias y económicas en territorio desconocido».

El mundo de Joe Biden

En la Interim National Security Strategic Guidance (INSSG), publicada dos meses después de su inauguración, está lo esencial de los planes y trayectoria futura del nuevo presidente en política exterior y seguridad⁹.

La idea más novedosa del primer discurso sobre política exterior del presidente Biden, el 4 de febrero, fue «reconstruir la clase media estadounidense [...] En cada paso que demos [...] debemos tener en cuenta a las familias trabajadoras».

Esto plantea un dilema. Apoyar a los trabajadores en casa y, al mismo tiempo, reafirmar el liderazgo económico, sobre todo en Asia, no siempre serán compatibles y, con frecuencia, pueden resultar contradictorios o irreconciliables¹⁰.

Si las primeras conversaciones telefónicas de un nuevo presidente de los EE. UU. con dirigentes extranjeros tienen algún valor indicativo, las primeras de Biden fueron, el 22 de enero, con los dirigentes de Canadá y México; el 23 con el primer ministro británico, Boris Johnson; el 24 con el presidente francés, Emmanuel

⁹ ALLEN, John R. y BROSCAK, Corey. «The first 100 days: What does President Biden's approach to the world look like so far?». *Brookings*, 23 de abril de 2021 <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2021/04/23/the-first-100-days-what-does-president-bidens-approach-to-the-world-look-like-so-far/>.

¹⁰ CRABTREE, James. «Biden's Trade Plans Will Boost China's Power in Asia». *Foreign Policy*, 16 de febrero de 2021. <https://foreignpolicy.com/2021/02/16/biden-trade-deals-workers-middle-class-china-asia-alliances-globalization/>.

Macron; el 25 con Angela Merkel, y el 26 con Vladimir Putin y con el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg.

Al presidente mexicano, Andrés Manuel López Obrador, le comunicó la intención de conceder 4000 millones de dólares para el desarrollo de Honduras, El Salvador y Guatemala como anticipo de una estrategia nueva contra las causas de la emigración desde estos países hacia EE. UU. vía México. El 6 de febrero, el nuevo secretario de Estado anunciaba la retirada estadounidense de los acuerdos de la Administración Trump con tres países centroamericanos que limitaban el acceso desde estos países al asilo en EE. UU.¹¹.

A Justin Trudeau, molesto por la cancelación del proyecto de oleoducto Keystone XL desde Alberta a Texas, pasando por seis estados estadounidenses, le explicó las razones medioambientales de la decisión y las posibilidades de mejorar la cooperación en relación con la pandemia, China y la distribución de vacunas. China, las vacunas y el clima fueron, también, tres de los asuntos prioritarios en la conversación con Johnson¹².

Macron y Biden, según la Casa Blanca y el Eliseo, se comprometieron a «trabajar juntos por la paz en el Cercano y Medio Oriente, en particular en la cuestión nuclear iraní». Macron le agradeció el retorno de EE. UU. al Acuerdo de París sobre el clima y ambos expresaron la voluntad de coordinar estrechamente sus políticas sobre el cambio climático, la COVID-19, China, Rusia, Sahel y la economía global. Biden reiteró su deseo de reforzar el vínculo transatlántico tanto desde la OTAN como desde la asociación EE. UU.-UE¹³.

En su llamada a Merkel, Biden abogó por revitalizar las relaciones de EE. UU. con Alemania y en el seno de la OTAN. Merkel le agradeció la vuelta al Acuerdo de París sobre el clima y a la OMS,

¹¹ «Biden ending deals with Central America restricting asylum». *Associated Press*. 6 de febrero de 2021. <https://wtop.com/government/2021/02/biden-ending-deals-with-central-america-restricting-asylum/>.

¹² «Biden Talks to Trudeau, Lopez Obrador, Johnson in First Calls to Foreign Leaders». Crónica de la agencia AP publicada por VOA. 23 de enero de 2021. <https://www.voanews.com/usa/biden-talks-trudeau-lopez-obrador-johnson-first-calls-foreign-leaders> y LEONARD, Ben. «Biden and Boris Johnson talk alliance, climate, Covid». 23 de enero de 2021. https://www.politico.com/news/2021/01/23/biden-boris-johnson-phone-call-461680?utm_medium=Social&utm_source=Twitter#Echobox=1611486094.

¹³ «Paris says Biden, Macron in agreement on Covid-19, climate change». *The Business Times*, 25 de enero de 2021. <https://www.businesstimes.com.sg/government-economy/paris-says-biden-macron-in-agreement-on-covid-19-climate-change>.

pero reconoció la dificultad para superar diferencias en cuestiones como el gasoducto ruso Nord Stream 2¹⁴.

Putin felicitó a Biden por su victoria con casi tres meses de retraso. Según el Kremlin, se comprometieron a «normalizar las relaciones, objetivo que interesa a todos por la responsabilidad de ambos países en la seguridad y estabilidad mundial»¹⁵.

Según Jen Psaki, secretaria de prensa de Biden, el presidente estadounidense deseaba transmitir directamente a Putin su preocupación por las amenazas a la soberanía de Ucrania, la represión de las manifestaciones, la injerencia en las elecciones de otros países y la intensificación de los ciberataques, como los de 2020 contra 18 000 usuarios públicos y privados de la red SolarWinds' Orion desde el equipo Sandworm de la inteligencia militar rusa (GRU), más conocido como Unidad 74455, al que se atribuyen también los ataques a las centrales de energía de Ucrania, a la candidatura de Macron en Francia en 2017, a los JJ. OO. de Corea del Sur en 2018 y a la investigación británica del atentado fallido de 2018 en el Reino Unido contra un exagente ruso¹⁶.

«Desde la perspectiva de un ingeniero de *software*, probablemente puedo decir que (el de SolarWinds) ha sido el ataque más prolongado y complejo que ha visto el mundo», reconocía el 14 de febrero en el programa *60 Minutes* de la CBS el presidente de Microsoft, Brad Smith¹⁷.

El 25 por la noche, pocas horas antes de su conversación telefónica —a petición del Kremlin, según la Casa Blanca—, los responsables de Exteriores de los dos países «intercambiaron notas diplomáticas para prorrogar el nuevo tratado START», el último pacto nuclear bilateral en vigor cuya continuidad Trump había condicionado, sin resultado alguno, a la inclusión del arsenal de

¹⁴ MADHANI, Aamer. «Biden tells Merkel he wants to revitalize Germany Alliance». *Associated Press*, 26 de enero de 2021. <https://apnews.com/article/joe-biden-donald-trump-europe-angela-merkel-germany-952a56d2c084564d92ef051729ea06d6>

¹⁵ LIPTAK, Kavin. «Biden confronts Putin over several issues in first call, White House says». *CNN*, 26 de enero de 2021. <https://edition.cnn.com/2021/01/26/politics/biden-putin-russia-phone-call/index.html>.

¹⁶ BORGER, Julian. «Russian cyber-attack spree shows what unrestrained internet warfare looks like». *The Guardian*, 20 de octubre de 2020. <https://www.theguardian.com/technology/2020/oct/19/russian-hackers-cyber-attack-sprees-tactics>.

¹⁷ «SolarWinds hack was 'largest and most sophisticated attack' ever: Microsoft president». *Reuters*, 15 de febrero de 2021. <https://www.reuters.com/article/us-cyber-solarwinds-microsoft/solarwinds-hack-was-largest-and-most-sophisticated-attack-ever-microsoft-president-idUSKBN2AF03R>.

China. El START, que limita a 1550 las cabezas nucleares de cada país, expiraba el 5 de febrero¹⁸. Putin firmó la prórroga el 29 para su validación en la Duma. Por ser un acuerdo y no un tratado, no necesitaba la aprobación del Senado estadounidense.

En sus dos primeros días como presidente, la Administración Biden exigió a China que deje de presionar a Taiwán con medios militares, diplomáticos y económicos¹⁹, defendió el derecho de los rusos a manifestarse pacíficamente y a la libertad de expresión, y distribuyó un aviso a los estadounidenses en Rusia, recomendándoles no participar en las manifestaciones de ese fin de semana, en las que fueron detenidas unas 3500 personas. Las autoridades chinas y rusas calificaron las acciones del departamento de Estado de «injerencia en sus asuntos internos»²⁰.

El 19 de enero de 2021, ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado que debía confirmarle como secretario de Estado de la Administración Biden, Antony Blinken describió un mundo «de nacionalismos en auge y democracias en regresión, bronca y rivalidad de Rusia, China y otros estados autoritarios, múltiples amenazas a un sistema internacional libre y abierto, y una revolución tecnológica que está transformando todos los ámbitos de nuestras vidas, especialmente en el ciberespacio»²¹.

«A pesar de los cambios, hay cosas que no cambian», añadió. «El liderazgo estadounidense todavía importa, el mundo necesita orden y cuando nosotros no participamos, no lideramos, otros países intentan ocupar nuestro lugar en condiciones contrarias a nuestros intereses y valores, o nadie hace nada y nos encontramos en el caos».

Nueve meses antes, coincidiendo con su victoria en las primarias demócratas, Biden había adelantado en *Foreign Affairs* su plan para recuperar a los aliados y socios abandonados, ignorados o

¹⁸ SANGER, E., David y TROJANOVSKI, Anton. «Biden and Putin Agree to Extend Nuclear Treaty». *The New York Times*, 26 de enero de 2021. <https://www.nytimes.com/2021/01/26/world/europe/biden-putin-nuclear-treaty.html>.

¹⁹ «Estados Unidos reafirma su apoyo a Taiwán». *DW*, 21 de enero de 2021. <https://www.dw.com/es/estados-unidos-reafirma-su-apoyo-a-taiwan/C3%A1n-a-pocos-d%C3%ADas-de-la-investigaci3n-de-biden/a-56329542>.

²⁰ «Amid Protests, Russia Accuses US Of Interfering In Its 'Domestic Affairs'». *NDTV*, 24 de enero de 2021. <https://www.ndtv.com/world-news/russia-accuses-us-of-interfering-in-its-domestic-affairs-2357370>.

²¹ «Secretary of State Nominee Antony Blinken Testimony. The Senate Foreign Relations Committee». 19 de enero de 2021. <https://www.c-span.org/video/?507953-1/secretary-state-nominee-antony-blinken-testifies-confirmation-hearing>.

ninguneados por Trump, reconducir «las mal aconsejadas guerras comerciales con amigos y enemigos que tanto daño causan a nuestra clase media», restablecer el liderazgo estadounidense en la movilización de acciones colectivas contra las nuevas amenazas y, sobre todo, «volver a los valores democráticos que dan fuerza a nuestro país y unidad a nuestro pueblo»²².

Más importante, seguramente, que todos los planes y compromisos es la decisión de la Casa Blanca, conocida el 27 de enero, de suspender las ventas de armas ofensivas aprobadas por Trump a sus dos aliados principales del Golfo, Arabia Saudí y Emiratos, para facilitar su reconocimiento de Israel²³ y sus primeros pasos para reparar las relaciones con los palestinos restableciendo la ayuda a los refugiados retirada por Trump y con dos potencias regionales como Turquía e Irán²⁴.

Más importante también que las promesas han sido los nombramientos. Los de John Kerry como enviado especial para el clima y Robert Malley como enviado especial para Irán son una firme declaración de intenciones. Malley, que formó parte del equipo negociador en Camp David 2 y colaboró durante años con Obama, está en las antípodas de su antecesor, Elliott Abrams²⁵.

Dos meses antes del asalto al Capitolio por miles de seguidores de Trump, la directora del *Economist*, Zanny Minton Beddoes, alejándose de las visiones más pesimistas, veía en la victoria de Biden la posibilidad de poner fin a «una de las presidencias más dañinas y divisivas en la historia de los EE. UU.» y en la pandemia «la oportunidad de un *reseteo* económico y social tan dramático como el de la (llamada) *era progresista* (desde finales del XIX hasta la crisis del 29)»²⁶. La gran cuestión de 2021, añadía, es si «los políticos tendrán agallas para aprovecharla».

²² BIDEN, Joseph. «Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump». *Foreign Affairs*, marzo/abril 2020, https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again?utm_medium=social&utm_source=twitter_posts&utm_campaign=tw_daily_soc.

²³ «Biden suspends arms sales to Saudi Arabia and UAE». *Financial Times*, 27 de enero de 2021. <https://www.ft.com/content/356df221-251f-4eba-a307-88e485ef1d45>.

²⁴ «No quick fixes for Joe Biden in the Middle East». *Financial Times*, editorial. 31 de enero de 2021. <https://www.ft.com/content/98950dbd-edec-41e7-836f-d1622f2dfab3>.

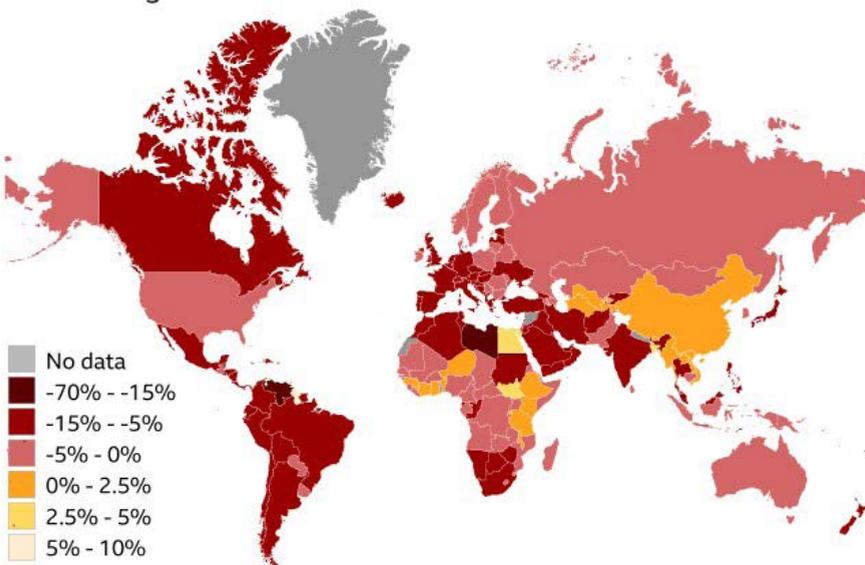
²⁵ GARDNER, David. «New Iran envoy shows Biden is serious about reviving nuclear deal». *Financial Times*, 3 de febrero de 2021 <https://www.ft.com/content/eae24633-844a-4bb5-b5a9-28deead96ab7>.

²⁶ «After the crisis, opportunity». *The World in 2021, The Economist*, p. 13. <https://www.economist.com/the-world-ahead/2020/11/17/after-the-crisis-opportunity>.

Sumando el desplome del PIB global en 2020 y la diferencia entre el crecimiento global previsto antes de la pandemia y después del primer año, el *Economist* calculaba el 9 de enero en unos 10,3 billones de dólares la riqueza perdida en el planeta (en bienes y servicios) por el coronavirus. Una quinta parte de esas pérdidas corresponderían a la eurozona, 1,7 billones a los EE. UU., casi 1 billón a la India...²⁷.

Majority of countries in recession

Real GDP growth



Source: International Monetary Fund



Fig. 1: Países en recesión según el FMI. Fuente: BBC, 4 de enero de 2021²⁸.

La COVID-19 no solo ha causado el desplome del PIB mundial en 2020 en más de un 4 % (casi el triple en España) según el Banco Mundial y la OCDE²⁹. «Ha cambiado la trayectoria de las tres fuerzas con más impacto en el mundo», añadía Minton Beddoes. «Ha trun-

²⁷ «What is the economic cost of covid-19?». *The Economist*. 9 de enero de 2021. <https://www.economist.com/finance-and-economics/2021/01/09/what-is-the-economic-cost-of-covid-19>.

²⁸ <https://www.bbc.com/news/business-51706225>.

²⁹ PANDEY, Ahutoah. «OECD: Global GDP to return to pre-pandemic levels in 2021». *DW*. 1 de diciembre de 2020. <https://www.dw.com/en/covid-vaccine-coronavirus-global-economic-recovery-for-2021/a-55775341> «Turning hope into reality». *OECD Economic Outlook*, diciembre de 2020. <https://www.oecd.org/economic-outlook/>.

cado la globalización, ha acelerado radicalmente la revolución digital y ha intensificado la rivalidad geopolítica entre China y los EE. UU.».

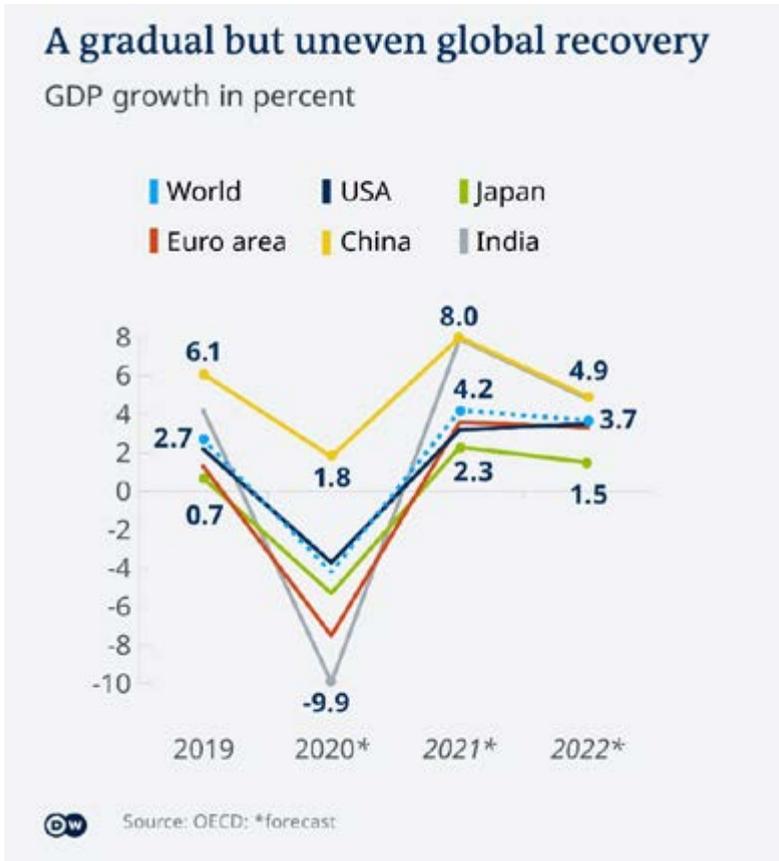


Fig. 2 Previsiones de la OCDE a finales de 2020. Fuente: OCDE, diciembre de 2020.

Al mismo tiempo, ha agravado la desigualdad, una de las lacras más negativas de las últimas décadas, y, poniendo en evidencia la falta de preparación para desastres de probabilidad baja e impacto muy alto como la pandemia más destructiva en un siglo, ha disparado las alarmas sobre el peligro de un desastre para muchos inevitable y de impacto aún mayor, el del cambio climático.

Las previsiones del Banco Mundial³⁰ para 2021 incluían cuatro escenarios, en los que el índice de crecimiento global oscilaba

³⁰ «La economía mundial en 2021». *Banco Mundial*, 5 de enero de 2021. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2021/01/05/global-economy-to-expand-by-4-percent-in-2021-vaccine-deployment-and-investment-key-to-sustaining-the-recovery>.

entre techos del 5 % y suelos sin concretar por debajo del 0 % en la peor de las hipótesis. «La diferencia fundamental entre esos escenarios es el progreso (y la eficacia) de las vacunas», advertía John Mauldin, cofundador de Mauldin Economics, en *Geopolitical Futures*. «Si todo va bien (con la vacunación), tendremos una recuperación rápida e intensa. Si no, seguiremos en recesión»³¹. Esa era la gran interrogante en los primeros meses de 2021.

«Las vacunas son muy importantes, pero lo es mucho más que un mundo pilotado de nuevo por los EE. UU. aproveche la oportunidad abierta por el impacto (geopolítico, tecnológico, económico, social...) de la pandemia y el cambio en la Casa Blanca», explicaba el 13 de enero la directora del *Economist* en el Chicago Council on Global Affairs³².

«Lo que más me preocupa es que estos desafíos coinciden en 2021 con el comienzo de la era postliberal», respondía el profesor Ivo Daalder. «Hemos vivido —cada uno puede elegir desde cuándo, remontándonos incluso al siglo xvii, desde luego desde el siglo xix— en una sociedad internacional dominada por potencias liberales y me preocupa, sobre todo, la mala gestión de la pandemia, no solo en los EE. UU. sino en casi todas las democracias occidentales, y el iliberalismo en la política estadounidense que condujo a lo ocurrido en Washington el 6 de enero, que, aunque difícil de imaginar, es un corolario lógico del iliberalismo manifestado desde hace mucho tiempo».

»La democracia está a la defensiva, la autocracia a la ofensiva. Nadie ha tenido un 2020 mejor que Xi Jinping en China, nadie, y, si necesitaba algo más, remató el año convenciendo a la UE para cerrar un acuerdo de inversiones sin atender a los deseos expresados por el equipo de seguridad de Biden»³³.

¿Logrará la nueva Administración estadounidense revertir esa tendencia, favorable a China? «Ideológicamente puede, pero me temo que los EE. UU. han perdido la capacidad para dirigir ese proceso», contestaba Daalder. «Mientras los EE. UU., donde un

³¹ MAULDIN, John. «Year of the gripping hand», *Geopolitical Futures*, 8 de enero de 2021. <https://www.mauldineconomics.com/frontlinethoughts/year-of-the-gripping-hand>.

³² «The World in 2021 –New Year, New Normal?», Chicago Council on Global Affairs. 13 de enero de 2021. <https://www.youtube.com/watch?v=PM3QGii1ZDw>.

³³ DAALDER, Ivo, presidente del Chicago Council on Global Affairs. «The World in 2021...», *op. cit.* <https://www.youtube.com/watch?v=PM3QGii1ZDw>.

partido en minoría (el republicano) ha impedido gobernar a la mayoría durante cincuenta años, no reduzcan su déficit democrático..., lo veo muy difícil».

Lejos de mejorar la posición de los EE. UU. frente a China, la política de enfrentamiento comercial de Donald Trump desde 2017 y su pésima gestión de la pandemia han reforzado claramente a China y a su presidente, Xi Jinping. «China se convertirá en la primera economía del mundo en 2028, cinco años antes de lo previsto», anunciaba el Centre for Economics and Business Research (CEBR), con sede en Londres, el 26 de diciembre³⁴.

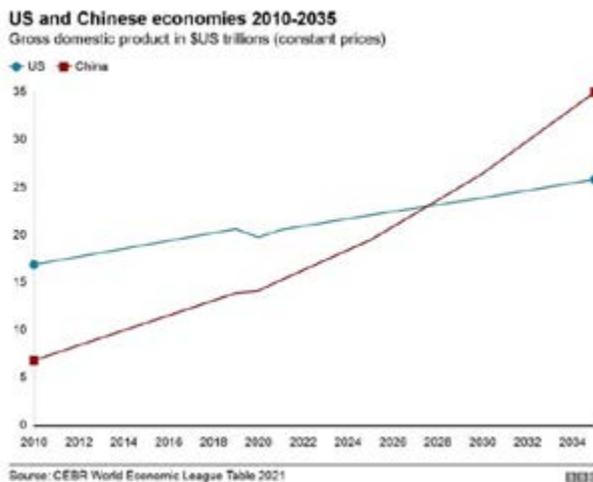


Fig. 3 Las economías de los EE. UU. y de China, 2010-2035. Fuente: CEBR/BBC.

En su último informe anual, el CEBR vaticinaba «una fuerte recuperación de los EE. UU. en 2021, con un crecimiento anual de, aproximadamente, un 1,9 % entre 2022 y 2024, frente a un crecimiento anual de China del 5,7 % hasta 2025 y del 4,5 % entre 2026 y 2030»³⁵. El PIB de China aumentó un 18,3 % en el primer trimestre de 2021 respecto al año anterior, una aceleración récord de la economía del gigante asiático desde que comenzó la pandemia de COVID³⁶.

³⁴ «World Economic League Table (WELT) 2021. Macroeconomic Forecasting». CEBR <https://cebr.com/service/macroeconomic-forecasting/>.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Expansión*, 16 de abril de 2021 <https://www.expansion.com/economia/2021/04/16/60793628e5fdea697b8b4638.html>.

Como explica detalladamente en su capítulo sobre China en este Panorama Estratégico José Pardo de Santallana, la pandemia ha inclinado y acelerado la rivalidad económica, tecnológica y en poder blando entre los EE. UU. y China a favor de los chinos³⁷.

«Por el estado de su economía, la gestión del coronavirus, la campaña de vacunación y su plan quinquenal, enfocado hacia más autarquía, más autosuficiencia y menos dependencia de otros países, sobre todo occidentales, Xi comenzó 2021 con más fuerza y China se siente más segura», subrayaba Ian Bremmer, presidente y fundador del Eurasia Group, a mediados de enero³⁸.

«Desgraciadamente, a los dirigentes chinos les gusta el *mundo G-Cero* [cada país a lo suyo]³⁹ (impulsado por Trump)», añadía. «Así me lo han reconocido varios dirigentes chinos con los que he hablado en las últimas semanas. Es un mundo en el que los EE. UU. pierden influencia y su excepcionalidad, dejan de ser la potencia indispensable y global, y nadie puede poner orden en el sistema». En ese mundo, de fracasar la apuesta de Biden por revertirlo durante los próximos cuatro años, seguiría imponiéndose el mínimo común denominador en gobernanza, derechos humanos y normas. Continuaría la erosión de las instituciones, los valores y las normas internacionales que condujeron a Occidente a la victoria en la Guerra Fría.

«Lo más preocupante», concluye Bremmer, es que, mientras aliados como Alemania, Japón y Canadá conservan casi intactas sus instituciones democráticas, «los EE. UU. han dejado erosionar las suyas durante una generación y se necesitará otra generación, posiblemente, para reconstruirlas o repararlas, lo que no significa volver al punto de partida».

Si Trump hubiera sido reelegido o hubiera impedido la victoria de Biden en los tribunales (lo intentó durante dos meses) o por la fuerza (lo intentó el 6 de enero), el pesimismo de Daalder y Bremmer estaría más que justificado. Tras su doble derrota frente a las instituciones, tiene más sentido el optimismo moderado de Minton Beddoes.

³⁷ «Chinese economy to overtake US 'by 2028' due to Covid», BBC, 26 de diciembre de 2020, <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-55454146?xtor=AL-72-%5B-partner%5D-%5Binforadio%5D-%5Bheadline%5D-%5Bnews%5D-%5Bbizdev%5D-%5Bisapi%5D>.

³⁸ «The World in 2021...», *op. cit.*, <https://www.youtube.com/watch?v=PM3QGii1ZDw>.

³⁹ «Growth in a G-Zero World. KPMG report», Eurasia Group 2019. <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2019/08/growth-in-a-g-zero-world.pdf>.

El mundo seguirá, como señala Bremmer, siendo un *G-Cero*, pero, con los EE. UU. de nuevo en los principales foros internacionales (Acuerdo de París, OMS, OMC, Consejo de los Derechos Humanos de la ONU...) cooperando contra el cambio climático, el rearme, las dictaduras, el proteccionismo y el unilateralismo, será un mundo diferente y previsiblemente mejor que el que nos habrían deparado cuatro años más de Trump en la Casa Blanca.

El 15 de enero el secretario general de la ONU, António Guterres, reconocía que el virus había alcanzado ya a 191 países del planeta. «Las vacunas están llegando con rapidez a los países de altos ingresos», añadía. «A los más pobres, en cambio, no están llegando y algunos países buscan acuerdos por separado, incluso por encima de sus necesidades. Todos los gobiernos tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos, pero el *vacunacionalismo* es autodestructivo y retrasará la recuperación mundial. El mundo tiene que actuar con más solidaridad»⁴⁰.

No lo hizo en los primeros meses de la pandemia y seguía sin hacerlo un año después de detectarse los primeros casos en China. El mismo tiempo, doce meses, que las autoridades de Pekín tardaron en permitir el acceso limitado de inspectores de la Organización Mundial de la Salud para investigar los posibles orígenes de esos primeros casos en Wuhan.

«Hemos fracasado hasta hoy colectivamente en el control de los contagios comunitarios y dentro de los hogares», afirmaba el director general de la Organización Mundial de la Salud, Tedros Adhanom Ghebreyesus, en rueda de prensa desde Ginebra ante la aceleración de los contagios en Europa, América y África. «Necesitamos cambiar esta tendencia para reducir la presión sobre hospitales y sanitarios [...] La única salida de esta crisis pasa por compartir los medios disponibles»⁴¹.

El 25 de enero, en el Foro Virtual de Davos, Guterres resumía en una palabra —fragilidad— el estado del planeta a finales de 2020. «Seguimos temiendo», añadía, «una gran ruptura del mundo en dos, con las dos economías más grandes de la Tierra encabezan-

⁴⁰ «As COVID deaths pass two million worldwide, Guterres warns against self-defeating 'vaccinationalism'. UN News, 15 de enero de 2021. <https://news.un.org/en/story/2021/01/1082272>.

⁴¹ Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus. Press briefing. WHO. 15 de enero de 2021. https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019?gclid=CjwKCAiAuoqABhAsEiwAdSkVVkPNFfnZh6-3bTdSMIUAYMaFebd1-KAWH55AuG6cqDwHmj6lp5zfjhoC9WoQAvD_BwE.

do zonas con diferentes divisas dominantes, normas comerciales y financieras distintas, cada una con su internet y estrategias geopolíticas y militares de suma cero»⁴².

2020

El *Washington Post* invitó a sus lectores a finales de diciembre a describir el año en una palabra o frase. Algunos de ellos, maestros y profesores, pidieron a sus alumnos que les ayudaran. Respondieron más de 2000 y las tres palabras con más seguidores fueron «agotador» (*exhausting*), «perdido» (*lost*) y «caótico» (*chaotic*).

«Incansable», «surrealista», «parálisis», «limbo», «desgarrador», «pesadilla», «sueños rotos», «sofocante», «irrespirable», «pérdida», «dolor», «tristeza», «perseverancia», «paciencia» e «improvisación» recibieron también muchos apoyos⁴³.

Los lexicógrafos del diccionario de inglés de Oxford, que en 2018 eligieron «tóxico» y en 2019 «emergencia climática» como las palabras más representativas de los dos años anteriores, en 2020 no se atrevieron a elegir solo una por la sacudida provocada en los primeros doce meses de la COVID-19, los disturbios raciales y los desastres naturales. En lugar de un término o de una expresión, como siempre, optaron por docenas de ellos, entre los que destacan «*Black lives matter*», «coronavirus», «confinamiento», «distancia social», «supercontagiador», «transmisión comunitaria», «covidiota», «quedarse en casa», «cierre», «reapertura» y «racismo sistémico»⁴⁴.

Unidad y democracia fueron los términos más repetidos en su discurso inaugural como 46.º presidente de los EE. UU., el 20 de enero, por Joe Biden, el segundo presidente católico y el de más edad que accede a la Casa Blanca. Resumen perfectamen-

⁴² «Secretary-General's special address at Davos Agenda», 25 de enero de 2021. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-01-25/secretary-generals-special-address-davos-agenda-delivered>.

⁴³ «The Washington Post asked readers to describe 2020 in one word or phrase. Here's what they said». *The Washington Post*. 18 de diciembre de 2020. https://www.washingtonpost.com/graphics/2020/lifestyle/2020-in-one-word/?itid=lb_2020-in-opinions_enhanced-template_8.

⁴⁴ «Oxford's defining words of 2020...», *NPR*. 23 de noviembre de 2020. <https://www.npr.org/2020/11/23/938187229/oxfords-defining-words-of-2020-blursday-systemic-racism-and-yes-pandemic#:~:text=The%20pandemic%2C%20racial%20unrest%20and,%22%20and%20%22systemic%20racism.%22>.

te los dos desafíos principales que, agravados por la pandemia más devastadora en un siglo y cuatro años destructivos de la Administración Trump, condicionaban las posibilidades del nuevo presidente de curar las profundas heridas internas y reparar las alianzas externas, sus dos objetivos prioritarios⁴⁵.

*Current History*⁴⁶, la publicación más antigua (desde 1914) dedicada exclusivamente a relaciones internacionales en los EE. UU., con nueve ediciones anuales —siete de ellas dedicadas a cada una de las principales regiones del mundo y dos a los desafíos y tendencias globales más importantes de cada año—, ha recogido siempre, con dos meses de retraso al final de cada número, una cronología de los hechos internacionales más importantes del mes.

La cronología de enero de 2020, publicada en la edición de marzo, terminaba con el acuerdo del Brexit alcanzado el 31 de enero por la UE y el Reino Unido, que dejaba paso a otro periodo de once meses para cerrar un acuerdo comercial y reducir los daños inevitables causados por la salida británica de la Unión tras 47 años.

El 30 de enero, apenas dos meses después de detectarse el primer caso de coronavirus en Wuhan (China), la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaraba una emergencia sanitaria global. Para entonces se habían confirmado 213 muertes y unos 9800 contagios, casi todos en China.

El 26 de enero, en las elecciones legislativas, Perú entraba en un periodo de gran incertidumbre al lograr escaños nueve partidos, todos ellos con menos del 10 % del voto.

El 23 de enero, las autoridades mexicanas detenían a ochocientos emigrantes centroamericanos en la frontera con Guatemala, impedían el paso a unos 4000 con gases lacrimógenos y deportaban a centenares tras las amenazas de represalias de Trump si no cortaban radicalmente su paso.

El 15 de enero Trump y el vice primer ministro chino, Liu He, firmaban en la Casa Blanca la llamada «fase uno» de un acuerdo para frenar la guerra comercial de los tres años anteriores, redu-

⁴⁵ BLAKE, Aaron y SCOTT, Eugene. «Joe Biden's inauguration speech transcript, annotated». *The Washington Post*. 20 de enero de 2021. <https://www.washingtonpost.com/politics/interactive/2021/01/20/biden-inauguration-speech/>.

⁴⁶ *CurrentHistory*. <https://online.ucpress.edu/currenthistory/article/119/815/120/110419/January-2020>.

ciendo algunas de las sanciones, manteniendo la mayor parte de los aranceles y comprometiéndose China a aumentar en 200 000 millones de dólares sus compras en los EE. UU.

El mismo día el presidente ruso, Vladímir Putin, anunciaba la sustitución del primer ministro y enmiendas constitucionales, tras un referéndum, para limitar a dos los mandatos presidenciales, reforzar el Consejo de Estado y asegurarse su continuidad al frente del país cuando termine su actual mandato en 2024.

En los primeros quince días del año, *Current History* destacaba también la elección por Nicolás Maduro de su lacayo Luis Parra al frente de la Asamblea Nacional de Venezuela en lugar del opositor Juan Guaidó, la reelección de la soberanista Tsai Ing-wen como presidenta de Taiwán, la elección en España del primer Gobierno de coalición desde el fin de la dictadura, el despliegue de las primeras tropas turcas en Libia en apoyo del Gobierno del Acuerdo Nacional en Trípoli, el retorno de Sebastian Kurz a la cancillería de Austria con otro Gobierno de coalición (esta vez con los verdes en lugar de la extrema derecha), el refuerzo de la misión militar francesa en el Sahel, de 4500 efectivos, con otros 220 y el enésimo enfrentamiento entre los EE. UU. e Irán con el asesinato del general iraní Kassem Soleimani, jefe de Al Quds, la fuerza de élite de la Guardia Revolucionaria de Irán, junto al aeropuerto de Bagdad con misiles lanzados desde un dron⁴⁷.

Las noticias de febrero se abrían con un balance de la pandemia, que en un mes había contagiado ya a más de 83 000 personas y causado la muerte de unas 3000 en docenas de países, desde Italia a Brasil, Sudáfrica, Japón y los EE. UU., con confinamientos masivos, el desplome económico en China y los primeros cierres de escuelas en algunos estados norteamericanos.

En el primer proceso de *impeachment* contra Trump, el 6 de febrero de 2020, el Senado estadounidense —por 52 votos contra 48— declaraba inocente al presidente de la acusación de abuso de poder y —por 53 contra 47— de la acusación de obstrucción del Congreso tras haber intentado utilizar a Ucrania para destruir la candidatura de Joe Biden.

Un año después, un Senado renovado, con igualdad de escaños entre los dos partidos, decidía abrir el 8 de febrero de 2021 el segundo proceso de *impeachment* solicitado por la Cámara de

⁴⁷ Noticias publicadas en *Current History*, vol. 119, n.º 815. Marzo de 2020. <https://online.ucpress.edu/currenthistory/issue/119/815>.

Representantes contra Trump⁴⁸. ¿Se atreverían diecisiete republicanos a sumarse a los demócratas para alcanzar la mayoría necesaria de dos tercios e inhabilitar al expresidente para cualquier cargo político? Muy improbable. No obstante, Trump ya es el único presidente estadounidense procesado dos veces. Ninguno de los cuatro anteriores, incluido el de 2020 contra Trump, concluyó con la condena y expulsión de un presidente de la Casa Blanca. Nixon se fue antes de que lo echaran.

Todas las demás noticias de febrero —reelección del presidente afgano Ashraf Ghani y el acuerdo Talibán-EE. UU. en Doha, la ocupación militar de la Asamblea salvadoreña por el presidente Bukele, la dimisión de la presidenta de la CDU alemana Annegret Kramp-Karrenbauer, el reforzamiento del ala más dura en las elecciones del Parlamento iraní, el nombramiento de un nuevo primer ministro en Irak, la victoria del Sinn Fein en las legislativas de Irlanda, la anulación por el Constitucional de las presidenciales en Malawi de mayo de 2019, el triunfo del partido anticorrupción en las parlamentarias de Eslovaquia y las dificultades crecientes del ejército turco para controlar el norte de Siria ocupado a finales del año anterior— empezaban a quedar ensombrecidas por el avance incontrolado del coronavirus.

En pocos días, a mediados de marzo, esa sombra se había convertido en un eclipse total. Con casi un millón de infecciones y más de 40 000 fallecidos, el 31 de marzo, con China empezando a controlar el desastre nacional mientras se multiplicaban los confinamientos totales o parciales y se paralizaban las economías de los principales países occidentales, cualquier noticia no relacionada con la pandemia más destructiva en cien años apenas recibía ya atención alguna. Las terceras elecciones israelíes en un año, el choque entre Rusia y Arabia Saudí en la OPEP del 7 de marzo «que, con la caída de la demanda, hundió durante meses el precio del crudo», la dimisión del primer ministro iraquí, la inauguración del nuevo presidente uruguayo Luis Lacalle, la contraofensiva turca contra el ejército sirio y el alto el fuego pactado con Rusia el 5 de marzo pasaron casi desapercibidas.

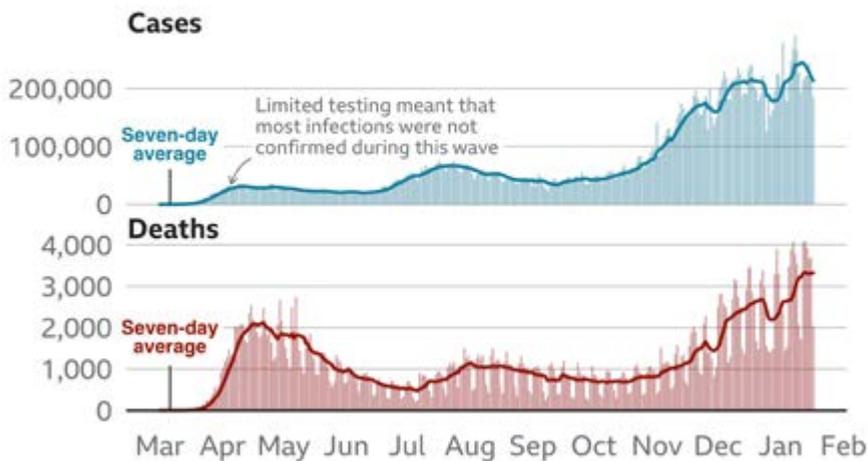
En abril empezaron a cancelarse o aplazarse elecciones y foros —las que se mantuvieron, como en Corea del Sur, con estrictas medidas de seguridad sanitaria—, los laboristas sustituyeron a Jeremy Corbyn por Keir Starmer al frente del partido, los llama-

⁴⁸ «Trump impeachment: Senate trial delayed until next month». *BBC World*. 23 de enero de 2021. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-55761044>.

mientos de la ONU a un alto el fuego en los principales conflictos regionales apenas tuvieron impacto alguno y, desoyendo a sus principales científicos, Trump daba por superado lo peor de la pandemia en EE. UU.

Cuando, nueve meses después, subía por última vez, camino de su nueva residencia en Florida, al helicóptero presidencial, habían muerto más de 400 000 estadounidenses y las cifras no dejaban de crecer. Por ello, diez de las quince primeras órdenes ejecutivas o decretos firmados por Biden en su primer día de presidente, el 20 de enero, fueron medidas urgentes contra la pandemia⁴⁹.

Number of daily reported cases and deaths in the US



Source: COVID Tracking Project

BBC

Fig. 4 Muertos y contagios diarios en EE. UU. de marzo de 2020 a enero 2021. Fuente: BBC.

Aparte del desafío sanitario, Biden se hacía cargo de «una economía con diez millones de empleos perdidos en 10 meses, dos de cada tres niños sin clases presenciales [...] profundas divisiones sobre la justicia racial y un rencor exacerbado envenenando la fe en su democracia»⁵⁰.

⁴⁹ «Biden signs 10 executive orders as part of 'wartime' Covid plan». *BBC World*. 20 de enero de 2021. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-55750884>.

⁵⁰ «After the chaos of the Trump era, what can Joe Biden hope to achieve?». *The Economist*. 23 de enero de 2021. <https://www.economist.com/briefing/2021/01/23/after-the-chaos-of-the-trump-era-what-can-joe-biden-hope-to-achieve>.

Mientras el Consejo de Seguridad de la ONU seguía inoperante por el enfrentamiento entre los EE. UU., China y Rusia, la UE, sin apenas competencias sanitarias, y el G-20, espoleado por las principales organizaciones financieras internacionales (FMI y Banco Mundial), comenzaban a reaccionar en abril frente a la catástrofe global.

Con meses de retraso, la UE respondió con una hoja de ruta⁵¹ que, superados los vetos de los iliberales del Este en la cumbre de diciembre, la última copresidida por Angela Merkel, fructificó en el plan de recuperación más ambicioso y solidario en la historia de la Unión⁵². El G-20 dio luz verde a un plan de acción para 2021⁵³ y a una iniciativa de apoyo a los países más endeudados⁵⁴, pero ambos se vieron frenados desde el primer día por el bloqueo de la Administración Trump y la preferencia china por los pactos bilaterales⁵⁵.

El Institute of International Finance (IIF) advertía en noviembre que la economía mundial se enfrentaba a la amenaza de «un tsunami de deuda» por las obligaciones de más de 15 billones de dólares contraídas por Gobiernos y empresas privadas en los diez meses anteriores. En los países en desarrollo la deuda en ese tiempo había aumentado un 26 %, mientras los ingresos fiscales se habían desplomado. El FMI reconocía el riesgo de quiebra de al menos 35 países si no se intervenía con rapidez⁵⁶. «La deuda de las 30 economías emergentes más grandes aumentó en un 30 %

⁵¹ SYRETT, Keith. «The Commission Roadmap on Covid-19: is the EU Finding the Route or Continuing to Lose the Way?» *Bridge*. 7 de mayo de 2020. <https://bridgenetwork.eu/2020/05/07/1358/>.

⁵² «Plan de recuperación para Europa». Comisión Europea. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es.

⁵³ «Thepandemiccrisisresponseisalong-termmarathon...» *VOXEU*. 14 dediciembrede2020. <https://voxeu.org/article/some-key-principles-drive-g20-economic-policy-response-2021>.

⁵⁴ «G20 nations close in on debt deal for poor countries». *Financial Times*, 12 de abril de 2020. <https://www.ft.com/content/30321fc4-e77c-4688-8d87-ef344108ed6b>. «G20 agrees debt relief for low income nations». *Financial Times*, 15 de abril de 2020. <https://www.ft.com/content/5f296d54-d29e-4e87-ae7d-95ca6c0598d5>.

⁵⁵ «Let them eat debt: The G20's disappointing response...» Atlantic Council. 22 de octubre de 2020. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/let-them-eat-debt-the-g20s-disappointing-response-to-the-pandemic-in-developing-countries/>.

⁵⁶ GARVER, Rob. «As Pandemic Rages, Debt Burden on Developing Nations Grows». *VOA*. 12 de diciembre de 2020. <https://www.voanews.com/covid-19-pandemic/pandemic-rages-debt-burden-developing-nations-grows>.

de su producto interior bruto entre enero y septiembre, alcanzando casi el 250 por ciento del PIB», advirtió el IIF⁵⁷.

Previsiones del 'Financial Times'

1. Tras reconocer el fracaso de casi todos los observadores (políticos, económicos y periodísticos) en anticipar el tsunami de la pandemia que, en enero de 2020, se había expandido ya desde Wuhan, en China, por docenas de países, el *Financial Times*, respondía a veinte interrogantes sobre 2021.
2. ¿Anunciará en el nuevo año la OMS el final de la emergencia sanitaria pública global que declaró el 30 de enero de 2020, cuando se habían confirmado menos de cien contagios en China y ningún fallecimiento todavía fuera de China? No, respondía, aunque se logre rebajar sustancialmente el número de contagios en los próximos doce meses.
3. ¿Se conseguirá vacunar a la mayor parte de los 5000 millones de adultos del planeta? Tampoco, contestaba, y los resultados en las primeras semanas del año parecían darle la razón.
4. ¿Se consolidará la mayoría conservadora de Boris Johnson frente a los laboristas en el Reino Unido? «No», pero «tampoco lo tendrá fácil la oposición, salvo que los ciudadanos se convenzan de que tanto los efectos negativos del Brexit como de la pandemia son culpa del Gobierno». Esto se pondrá a prueba en las elecciones locales de mayo.
5. ¿Habrà nuevo referéndum de independencia en Escocia? «No en 2021, pero sí una crisis constitucional si, como es probable, el Partido Nacional Escocés (partidario de volver a la UE) consigue la mayoría en las legislativas escocesas», previstas para el 6 de mayo.
6. ¿Estará el Partido Verde en la próxima coalición de Gobierno alemana? «Sí, ninguna coalición parece plausible sin ellos tras las elecciones convocadas para el 26 de septiembre».
7. ¿Se atreverá la Comisión Europea a acusar a algún miembro de violar las normas sobre el uso de los fondos comunitarios? «No [...] mientras el Tribunal de Justicia europeo no se pronuncie sobre su legalidad».

⁵⁷ WHEATLEY, Jonathan. «Debt dilemma: how to avoid a crisis in emerging nations». *Financial Times*, 20 de diciembre de 2020. <https://www.ft.com/content/de43248e-e8eb-4381-9d2f-a539d1f1662c>.

8. ¿Será Joe Biden un *pato cojo* en la Casa Blanca? «No», señalaba el corresponsal jefe del diario en Washington D. C. «Pero no le será fácil sacar adelante las grandes reformas en el Senado», añadía antes de conocer el resultado de Georgia que, el 5 de enero, dio los dos escaños que necesitaban los demócratas para recuperar, por el voto de calidad de la vicepresidenta, la mayoría mínima. Gracias a esa ajustadísima victoria, a primeros de marzo el nuevo Congreso aprobaba el *plan de rescate* de Biden de 1,9 billones de dólares⁵⁸.
9. ¿Firmarán un acuerdo comercial los EE. UU. y China? «No. Veremos un tono mucho más conciliador entre la nueva Administración Biden y Pekín, pero es improbable que se resuelva ninguno de los principales contenciosos bilaterales: desde las violaciones de las normas laborales de la OMC a las normas regulatorias de las grandes tecnológicas y de la economía digital. Biden no puede parecer blando con el *Reino del Centro* para no perder apoyo en las elecciones de medio mandato en 2022».
10. Será el reto más importante en seguridad y política exterior de Biden, catapultado a la victoria por una coalición demócrata completamente dividida sobre cómo actuar frente a China.
11. ¿Seguirán las manifestaciones multitudinarias en Hong Kong? «No». Las redadas masivas de disidentes tras la imposición de la nueva ley de seguridad nacional el 30 de junio de 2020⁵⁹, que criminalizó las protestas y las críticas como «actos de secesión, subversión, terrorismo y colusión», y las penalizó con condenas de hasta cárcel de por vida, es un factor disuasivo poderoso.

Las previsiones siguientes tienen que ver con India, Venezuela, Irán, Etiopía, el racismo, el coche eléctrico, los mercados, las bolsas, el empleo, las emisiones globales de carbono y los precios del petróleo.

El precio de petróleo, prevé el diario más influyente de Europa, se mantendrá por encima de los 50 dólares por barril si la vacunación avanza rápido y no se rompen los últimos pactos de los productores como ocurrió entre Arabia Saudí y Rusia en la pri-

⁵⁸ «Senate passes Biden's \$1.9 trillion coronavirus relief bill after voting overnight on amendments...». The Washington Post, 7 de marzo de 2021. <https://www.washingtonpost.com/us-policy/2021/03/06/biden-stimulus-covid-relief/>.

⁵⁹ «Hong Kong security law: What is it and is it worrying?». BBC World. 30 de junio de 2020. <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-52765838>.

mavera de 2020. De 42 dólares en septiembre de 2020, un alivio para importadores como España, a primeros de marzo de 2021 el barril de Brent rozaba ya los 70 dólares.

El acuerdo nuclear con Irán será difícil de restablecer en su forma original, aunque Biden haya vuelto al grupo que lo aprobó en 2015, Nicolás Maduro no está en una posición más débil en 2021 que en 2020, al contrario, y la India, en los cálculos del *FT*, puede crecer hasta un 10 % este año tras la pérdida de un 9 % de su PIB en 2020.

Si el valor en bolsa de las cinco tecnológicas más importantes de los EE. UU. rebasó los 8 billones de dólares y el S&P subió un 15 % en 2020 a pesar de todas las calamidades y, en parte, gracias a ellas, es difícil que en 2021, por mal que sigan yendo las cosas en muchos países, el quinteto AMAFA (Apple, Microsoft, Amazon, Facebook y Alphabet) y el S&P se resientan gravemente, salvo que se produzca una escalada de la inflación o se aprueben serias medidas regulatorias de las tecnológicas por las principales potencias como muchos vienen exigiendo en China, Europa y Norteamérica para poder mantener el estado de bienestar y revertir la creciente desigualdad en la sociedad internacional⁶⁰.

Desigualdad

Como señala el nobel de economía de 2015, Angus Deaton, la creciente desigualdad, acelerada por la pandemia, «tiene mucho que ver con el empleo»⁶¹. Las restricciones económicas y laborales impuestas para frenar los contagios golpearon desde el primer día, sobre todo, a los trabajadores más pobres —unos 2000 millones de empleados en el sector informal de la economía— y a los 600 millones que trabajan, según la Organización Internacional del Trabajo, en el llamado *hospitality sector*, en su mayor parte dependientes del turismo, los viajes y la hostelería. En el capítulo sobre América Latina de este panorama, el profesor y embajador Jorge Heine lo explica muy bien en el contexto de esa región.

Según el FMI, la desigualdad entre naciones y en el interior de ellas ha aumentado mucho más en el primer año de la pandemia

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ ROMEL, Valentina. «How the pandemic is worsening inequality». *Financial Times*. 31 de diciembre de 2020. <https://www.ft.com/content/cd075d91-fafa-47c8-a295-85bbd7a36b50>.

que en crisis económicas y financieras anteriores. Se ha perdido una década de progreso en muchos países.

A diferencia de la peste negra que asoló en el siglo XIV Europa, acabando con la mitad de sus habitantes y reduciendo drásticamente las desigualdades en ingresos y riqueza al multiplicar la demanda de mano de obra y abaratar el acceso a propiedades de familias nobles golpeadas por la pandemia, la COVID-19, por ahora, ha tenido el efecto contrario. Todos los estudios realizados indican que «están aumentando las diferencias existentes entre generaciones, regiones, países y trabajadores según su género, formación, acceso a las nuevas tecnologías y etnia»⁶².

La mayor parte de los países se están enfrentando a la pandemia en condiciones sanitarias, laborales, de infraestructuras... inadecuadas, pero el elefante en la habitación que lo agrava todo es la extrema desigualdad de ingresos, que, según *Time* y las investigaciones de Rand Corp., ha supuesto solo en los EE. UU. desde 1975 «el desvío de unos 50 billones de dólares» de la clase media y media-baja a la de mayores ingresos⁶³.

Los diez multimillonarios más ricos del mundo aumentaron su riqueza en 2020, según Bloomberg, en 319 000 millones de dólares y la mayor parte de esas ganancias fueron a parar a los dueños de las tecnológicas que, en oligopolio o cuasi monopolio, dominan el mercado⁶⁴. Si, como hemos señalado al comienzo de esta introducción a partir de los cálculos de la OCDE y del *Economist*, el PIB global se ha desplomado y los beneficios de los más ricos se han multiplicado, la desigualdad ha aumentado en la misma proporción.

«Seiscientos sesenta multimillonarios estadounidenses hoy controlan 4,1 billones de dólares —dos tercios de lo que dispone el 50 por ciento de la población de los EE. UU.—», tuiteaba Ian Bremmer, profesor, presidente y fundador de Eurasia Group, el 27 de

⁶² STRAUSS, Delphine. «Pandemic hits poor hit hardest as inequality rises». *Financial Times*, 3 de noviembre de 2020. <https://www.ft.com/content/750eb552-639e-4fa0-941b-4f3f57f1a8d4>.

⁶³ HANAUER, Nick y ROLF David M. «The Top 1% of Americans Have Taken \$50 Trillion From the Bottom 90%—And That’s Made the U.S. Less Secure». *Time*. 14 de septiembre de 2020. <https://time.com/5888024/50-trillion-income-inequality-america/> PRICE, Carter C. y Edwards Kathryn A. «Trends in Income From 1975 to 2018». RAND Corp Working Paper. 2020. https://www.rand.org/pubs/working_papers/WRA516-1.html.

⁶⁴ *Ibid.*

enero con cifras del Institute for Policy Studies & Americans for Tax Fairness.

Pandemias, clima y democracia

Estamos en una encrucijada y los profundos cambios del último año pueden quedarse en una tragedia gravísima, pero pasajera, o «ser el comienzo de algo nuevo», señalaba en octubre uno de los principales internacionalistas estadounidenses, Fareed Zakaria. «Podemos continuar como si no hubiera ocurrido nada y arriesgarnos a padecer una cascada de crisis —desde el cambio climático a nuevas pandemias— o tomarnos en serio el reto de una estrategia sostenible de crecimiento [...] a partir de la acción y la cooperación global»⁶⁵.

Para los principales virólogos, el origen exacto del coronavirus (murciélago, pangolín, serpiente, laboratorio...), que a comienzos de 2021 seguía siendo un misterio, tiene una importancia secundaria respecto a la causa que ha multiplicado la transmisión de patógenos de animales salvajes (VHS, ébola, zika, SRAS, H5N1...) a humanos desde mediados del siglo xx y que no tiene visos de detenerse sin un cambio radical en el comportamiento de los seres humanos, que no dejan de destruir el hábitat que nos ha separado de estos patógenos durante muchos siglos. «La deforestación, la urbanización y la industrialización incontroladas han proporcionado a estos microbios medios para llegar al cuerpo humano y adaptarse», advierte Sonia Shah, autora de algunos de los estudios más completos sobre las pandemias⁶⁶.

Epidemiólogos como Javier Sampedro creen que esas teorías tienen «unos cimientos muy frágiles» por dos razones: «las pandemias de los últimos cien años son consecuencia del enorme aumento de la movilidad humana» y, en segundo lugar, «son más viejas que la orilla del río», como lo prueban todas las pandemias

⁶⁵ ZAKARIA, Fareed. «The pandemic upended the present. But it's given us a chance to remake the future». *The Washington Post*. 6 de octubre de 2020. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/10/06/fareed-zakaria-lessons-post-pandemic-world/?arc404=true>. Texto extraído de su libro *Ten lessons for a Pandemic world*, W. W. Norton & Company. 2020. https://www.amazon.com/gp/product/0393542130/ref=as_li_qf_asin_il_tl?ie=UTF8&tag=washpohgg2020-20&creative=9325&linkCode=as2&creativeASIN=0393542130&linkId=a060526ee69cede7e9acab2e2c2da5d5.

⁶⁶ SHAH, Sonia. «D'où viennent les coronavirus? Contre les pandémies, l'écologie». *Le Monde Diplomatique*, marzo de 2020. pp. 1 y 21. Autora de *Pandemic: Tracking Contagions, from Cholera to Ebola and beyond*. Sarah Crichton Books, New York, 2016.

que se llevaron a cientos de millones mucho antes de que el cambio climático y las otras causas se hubieran dejado notar⁶⁷.

La llegada de Biden a la Casa Blanca y las órdenes ejecutivas que firmó en los primeros días⁶⁸ son un cambio en la dirección correcta, pero una gota en el océano sin las acciones locales, nacionales, regionales y globales a corto, medio y largo plazo que vienen defendiendo los científicos desde finales del siglo pasado sin apenas resultados.

«Hemos perdido ya demasiado tiempo y no podemos perder más», declaró Biden después de la firma. «Pero en 2020 los miembros del G-20 dedicaron un 50 por ciento más de sus planes de rescate a la producción y consumo de combustibles fósiles que de energías bajas en carbono», advertía el secretario general de la ONU, António Guterres, dos días antes en el Foro virtual de Davos⁶⁹.

En una de sus primeras órdenes ejecutivas, Biden encargó al secretario de Defensa y al presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor que incluyan previsiones de riesgo climático en la nueva Estrategia de Defensa Nacional, en 2022, en la próxima directiva de planificación de la defensa y en «otros documentos y procesos de estrategia, planificación y programación relevantes»⁷⁰. España las recoge en sus principales estrategias de seguridad nacional (en 2021 se esperaba la aprobación de la tercera) y en su primera Estrategia de Acción Exterior, que el Consejo de Ministros remitió a Cortes el pasado 26 de enero⁷¹.

La victoria de Biden se recibió en muchos países como un incentivo importante para recuperar el tiempo perdido en la lucha con-

⁶⁷ SAMPEDRO, Javier. «Hijos de supervivientes». *El País*, 6 de marzo de 2021. <https://elpais.com/ciencia/2021-03-05/hijos-de-supervivientes.html>.

⁶⁸ «Bidentosignseriesoforderstotackleclimatechange». *TheHill*. 27 de enero de 2021. <https://thehill.com/homenews/administration/536041-biden-to-sign-climate-executive-actions>.

⁶⁹ «Secretary-General's special address at Davos Agenda». UN Secretary-General, 25 de enero de 2021. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-01-25/secretary-generals-special-address-davos-agenda-delivered>.

⁷⁰ MCLEARY, Paul. «Biden Orders Pentagon To Include Climate Change In New Strategy & War Games». *Breaking Defense*. 27 de enero de 2021. <file:///C:/Users/Felipe/Desktop/Biden%20Orders%20Pentagon%20To%20Include%20Climate%20Change%20In%20New%20Strategy%20&%20War%20Games%20%C2%AB%20Breaking%20Defense%20-%20Defense%20industry%20news,%20analysis%20and%20commentary.html>.

⁷¹ Estrategia de Acción Exterior. Febrero de 2021. <http://www.exteriores.gob.es/portal/es/saladeprensa/multimedia/publicaciones/documentos/estrategia%20de%20accion%20exterior%20castellano.pdf>.

tra el cambio climático, que, según la ONG Charity Aid, intensificó los fenómenos meteorológicos más destructivos en 2020. «Las riadas en China y la India causaron miles de muertos y daños por más de 40 000 millones de dólares, los huracanes e incendios en EE. UU. por unos 60 000 millones, el ciclón Amphan en la bahía de Bengala por 13 000 millones y las plagas de langosta en África por unos 8500 millones»⁷².

Tras un 2020 perdido por la pandemia, si las condiciones sanitarias lo permiten, en 2021 debe acelerarse el trabajo comprometido en París en 2015 con una primera sesión en junio en Bonn, otra en septiembre en Italia, una cumbre internacional convocada por Biden en los primeros cien días de su mandato, negociaciones en las cumbres del G-7 en el Reino Unido y del G-20 en Italia, y la aplazada 26.ª Conferencia Mundial sobre el Clima (COP26) en noviembre en Escocia.

«Será el año de la verdad para el clima», señalaba a *Le Monde* el exministro francés de Exteriores y presidente de la COP21, Laurent Fabius. «Los plazos y las obligaciones están claros por primera vez: los Estados tienen que fijar un objetivo a largo plazo —la neutralidad en emisiones de carbono para 2050—, pero también multiplicar sus esfuerzos a medio plazo, en 2030, y a corto plazo»⁷³.

A la cumbre virtual de Biden, el 22 y 23 de abril, asistieron unos cuarenta dirigentes internacionales, entre ellos los más importantes del mundo, y representantes de las principales organizaciones internacionales.

Biden y sus principales asesores se comprometieron a reducir en la próxima década en un 52 % las emisiones estadounidenses de 2005, lo que exigiría cerrar casi todas las plantas (unas doscientas) de carbón, multiplicar la producción de coches eléctricos (hoy el 2 %) y aumentar sustancialmente la producción de electricidad de fuentes renovables (hoy el 20 %).

Los límites del esfuerzo de la nueva Administración se vieron en la falta de compromisos concretos nuevos por Australia, India,

⁷² MCGRATH, Matt. «Climate change: Extreme weather causes huge losses in 2020». *BBC World*, 27 de diciembre de 2020. <https://www.bbc.com/news/science-environment-55416013>.

⁷³ GARRIC, Audrey. «2021, une année cruciale pour accélérer la lutte contre le dérèglement climatique». *Le Monde*. 5 de enero de 2021. https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/01/05/2021-une-annee-cruciale-pour-accelerer-la-lutte-contre-le-dereglement-climatique_6065210_3244.html.

Indonesia, México y Rusia, y por reacciones como la del ministro chino de Exteriores, Wang Yi, advirtiendo que la cooperación de su país dependerá de la respuesta estadounidense a las acciones de Pekín en Hong Kong, Taiwán y Xinjiang⁷⁴.

La noticia más importante para el cambio climático en 2020, por inesperada, fue probablemente el anuncio del presidente chino Xi Jinping en la Asamblea General de la ONU, en septiembre, de que China, origen del 28 % de las emisiones mundiales, se propone alcanzar la neutralidad en carbono en 2060 hagan lo que hagan los demás países. El Reino Unido fue el pionero en ese camino, en junio de 2019, seguido por la UE en marzo del año pasado. Japón, Corea del Sur y, según la ONU, más de 110 países se han sumado al objetivo de cero emisiones para mediados de siglo. Representan más del 65 % de las emisiones globales y más del 70 % de la economía mundial⁷⁵.

Aunque la parálisis temporal de muchas economías y del transporte redujo las emisiones el año pasado, «su impacto en las temperaturas a largo plazo es insignificante», advertía el director ejecutivo del Programa de Medio Ambiente de la ONU, Inger Andersen⁷⁶. Estamos llegando a un punto de no retorno.

Según un nuevo estudio, firmado por nueve científicos y publicado el 25 de enero, la pérdida de hielo en la Tierra ha pasado de unos 760 000 millones de toneladas por año en los noventa a más de 1,2 billones de toneladas por año en la última década, un aumento de más del 60 %. Y todo indica, según los últimos estudios de la NASA sobre Groenlandia, que esta tendencia seguirá acelerándose⁷⁷. Dada la escasa atención prestada por los dirigentes en el pasado al creciente problema de la desigualdad y a informes igual o más alarmantes que el anterior sobre el cambio climático, el economista francés Thomas Piketty y su equipo de

⁷⁴ SENGUPTA, Somini. «Biden's Climate Summit Sets Up a Bigger Test of American Power». *The New York Times*, 23 de abril de 2021. <https://www.nytimes.com/2021/04/23/climate/biden-climate-summit.html?action=click&module=Top%20Stories&pgtype=Homepage>.

⁷⁵ ROWLATT, Justin. «Why 2021 could be turning point for tackling climate change». *BBC World*. 1 de enero de 2021. <https://www.bbc.com/news/science-environment-55498657>

⁷⁶ ANDERSEN, Inger. «Opinion: We are close to the point of no return». *DW*. 4 de enero de 2021. <https://www.dw.com/en/opinion-we-are-close-to-the-point-of-no-return/a-56122609>

⁷⁷ «Earth is now losing 1.2 trillion tons of ice each year. And it's going to get worse». *The Washington Post*, 25 de enero de 2021. <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/2021/01/25/ice-melt-quicken-greenland-glaciers/>.

la Escuela de París proponen «revisar las nociones de progreso y crecimiento económicos», y la forma de calcularlos⁷⁸.

«Por primera vez en el siglo XXI», advierte el historiador de Oxford Timothy Garton Ash en su último libro, «hay menos democracias que regímenes no democráticos en los países con más de 1 millón de habitantes»⁷⁹.

Tras entrevistar a unos cuatrocientos periodistas, activistas de derechos humanos y académicos especializados en gobernanza y democracia, Freedom House concluía que «desde el comienzo de la pandemia la democracia y los derechos humanos se habían deteriorado en ochenta países» y presentaba docenas de ejemplos de gobiernos que han aprovechado la COVID-19 para «perseguir y detener a opositores, marginar a minorías y controlar la información»⁸⁰.

El informe global de Freedom House sobre 2020, publicado a primeros de marzo de este año, concluye que, por decimoquinto año consecutivo, las libertades democráticas —medidas mediante diez variables de derechos políticos y quince de derechos civiles—, ha seguido deteriorándose. «Casi un 75 % de la población mundial (7840 millones) vive en países donde el año pasado se volvió a retroceder», tendencia que los autores del informe atribuyen a la influencia negativa de China, a las medidas de excepción justificadas por la pandemia, a la menor presencia de las democracias occidentales en los años de Trump, al aumento de la represión de las protestas y al deterioro de la India, que ha sido rebajada por primera vez a la categoría de países semilibres⁸¹.

Según el último *democracy index* del Economist Intelligence Unit (EIU), solo un 8,4 % de la población mundial vive hoy en democracias plenas de acuerdo con cinco variables: proceso electoral y pluralismo, gobernanza, participación política, cultura demo-

⁷⁸ PICKETTY, Thomas «»The current economic system is not working when it comes to solving inequality» LSE 21 de febrero de 2020. <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/02/21/thomas-piketty-the-current-economic-system-is-not-working-when-it-comes-to-solving-inequality/>.

⁷⁹ GARON ASH, Timothy. «The future of liberalism». *Prospect*. 9 de diciembre de 2020. <https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/the-future-of-liberalism-brexit-trump-philosophy>

⁸⁰ *Democracy under Lockdown*. Freedom House, octubre de 2020. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-10/COVID-19_Special_Report_Final_.pdf.

⁸¹ *Democracy under siege*. *Freedom in the World 2021*. Freedom House. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>.

crática y libertades civiles. Más de un tercio vive en regímenes autoritarios⁸² (ver figura 5).

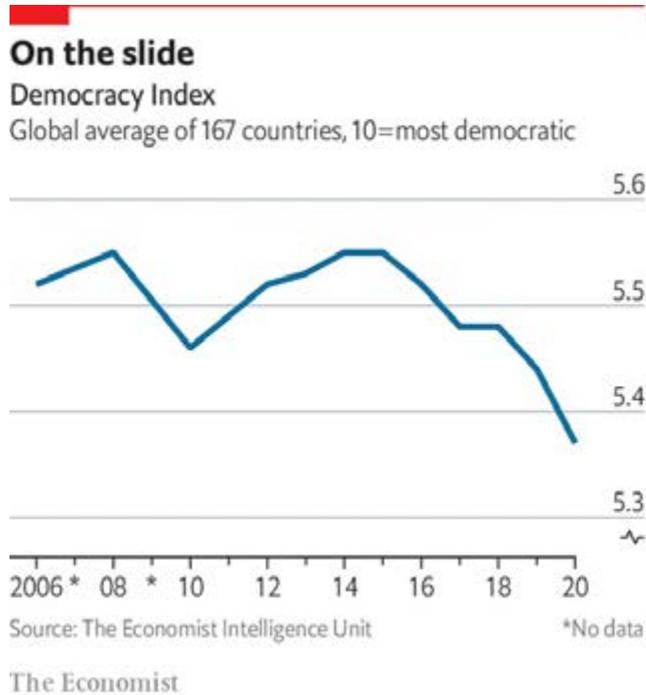


Fig. 5 Democracy index 2020. Fuente: EIU, 3 de febrero de 2021.

Esta regresión democrática no se entiende sin conectar política y economía, como hace el profesor de Harvard Branko Milanovic, especializado en desigualdad, en su último libro, *Capitalism Alone*⁸³.

Aunque la victoria de Biden representa una oportunidad para la renovación liberal, añade, la democracia y sus fundamentos liberales no recuperarán la iniciativa sin respuestas eficaces y creíbles a los más de 74 millones de estadounidenses que votaron a Trump, al Gobierno conservador populista del Reino Unido, a la grave amenaza de Marine Le Pen en la Francia de Emmanuel Macron, a la creciente influencia de los iliberales del Este en la UE, al reforzamiento del modelo autoritario chino y a la probable ace-

⁸² Democracy Index 2020. EIU. https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/?utm_source=economist-daily-chart&utm_medium=anchor&utm_campaign=democracy-index-2020&utm_content=anchor-1.

⁸³ Wolf, Martin. «The fading light of liberal democracy». *Financial Times*. 22 de diciembre de 2020. <https://www.ft.com/content/47144c85-519a-4e25-9035-c5f8977cf6fd>.

lización del desempleo, la desigualdad, la inseguridad, la deuda y, quizás, la inflación por la pandemia.

El retorno al multilateralismo, una cumbre o liga de democracias y una política exterior que impulse de nuevo los derechos humanos y el estado de derecho son pasos importantes (Javier Solana no comparte el entusiasmo por una liga de democracias), pero «tendrán poco recorrido si no van acompañados de medidas contra las profundas lacras de nuestra propia democracia», advierte Ivo Daalder, exembajador en la OTAN y presidente del Chicago Council on Global Affairs⁸⁴.

De ahí la importancia de la orden de Biden⁸⁵, el 22 de enero, al FBI, al Departamento de Seguridad Interior y a la nueva directora nacional de inteligencia, Avril Haines, de investigar a fondo la amenaza del extremismo violento dentro de los EE. UU. «Grupos supremacistas blancos fueron responsables de 41 de los 61 ataques y complots (el 67 por ciento) en los primeros ocho meses de 2020», concluye el Center for Strategic and International Studies (CSIS) de Washington⁸⁶.

El proyecto de una liga de democracias puede tener que retrasarse tras la insurrección del 6 de enero en el Capitolio y, para ser creíble como alternativa ideológica a China y Rusia, habrá que afinar mucho en la selección de los miembros del nuevo club y dedicar enormes esfuerzos desde el primer día al triple desafío —desinformación, ciberataques y control de los ciudadanos por las tecnológicas más poderosas— que en los últimos años han desfigurado las democracias más robustas⁸⁷.

En una de las investigaciones más completas que se han hecho sobre las protestas y manifestaciones en el mundo entre 2009 y 2019, el CSIS ha comprobado un aumento anual del 11,5 %.

⁸⁴ DAALDER, IVO. «Will the world still look to America as a champion of democracy?». *Chicago Tribune*. 14 de junio de 2020. <https://www.chicagotribune.com/opinion/commentary/ct-opinion-trump-democracy-capitol-daalder-20210114-f6qegheqknfzpbkkes2a632hu-story.html>.

⁸⁵ «White House Orders Assessment on Violent Extremism in U.S.». *The New York Times*. 22 de enero de 2021. <https://www.nytimes.com/2021/01/22/us/politics/capitol-riot-domestic-extremism.html>.

⁸⁶ GROSS Jenny. «Far-Right Groups Are Behind Most U.S. Terrorist Attacks, Report Finds». *The New York Times*. 24 de octubre de 2020. <https://www.nytimes.com/2020/10/24/us/domestic-terrorist-groups.html>.

⁸⁷ ORTEGA, Andrés. «The alliance for democracy must start at home». Real Instituto Elcano. 12 de enero de 2021. <https://blog.realinstitutoelcano.org/en/the-alliance-for-democracy-must-start-at-home/>.

Si tenemos en cuenta que, entre los vectores que explican ese aumento destacan la conectividad (más de la mitad de los 8000 millones de habitantes del planeta ya están conectados), el paro, las percepciones sobre desigualdad, injusticia y corrupción, la represión, el cambio climático y el deterioro de la democracia, y que todos estos factores están empeorando con la pandemia, la conclusión inevitable es que la presión en la calle no dejará de crecer en los próximos meses⁸⁸.

«¿Qué nos jugamos?», se preguntaba la directora ejecutiva del FMI, Kristalina Georgieva, el 5 de febrero. «Más tensiones sociales. Pueden llamarla una década pérdida, puede que una generación perdida»⁸⁹. Si los países desarrollados no proporcionan más recursos a los de menos ingresos, habrá una «gran divergencia» en el crecimiento global que puede poner en peligro la estabilidad y desatar revueltas sociales durante años.

Como ya ocurrió en la Inglaterra que padeció la peste, en diferentes oleadas desde 1348 y 1666, las plagas van unidas a las protestas y la actual no está siendo diferente. Así lo indican los principales informes publicados sobre las protestas raciales, supremacistas y negacionistas (de la ciencia, de la pandemia, del cambio climático...) más importantes del último año en Europa y en los EE. UU.⁹⁰.

El 20 de enero, en su discurso inaugural, Biden dijo que «la democracia ha prevalecido» y prometió devolver la verdad al lugar que merece en una sociedad democrática. No obstante, advierte la profesora de Harvard Shoshana Zuboff, pionera en las investigaciones del llamado *capitalismo de vigilancia* representado por las principales tecnológicas, «la democracia y la verdad segui-

⁸⁸ BRANNEN, Samuel. «The Age of Mass Protests: Understanding an Escalating Global Trend». CSIS. 2 de marzo de 2020. <https://www.csis.org/analysis/age-mass-protests-understanding-escalating-global-trend>. Véase también el seguimiento que hace de las protestas en el mundo el Carnegie Endowment for International Peace en su *global protest tracker*. https://carnegieendowment.org/publications/interactive/protest-tracker?gclid=CjwKCAiApNSABhAIEiwANuR9YO4EAFiv0Ti_jjd9GD4YH3zgGbmz3ssBhtMkpbhTLDmGDqt_IDY0HxoCYrgQAvD_BwE.

⁸⁹ SHALAL, Andrea. «IMF chief warns of "lost generation" if low-income countries don't get more help», *Reuters*, 5 de febrero de 2021. <https://www.reuters.com/article/imf-economy-int-idUSKBN2A52KB>.

⁹⁰ ALONSO, Ana. «La ira global contra el confinamiento». *El Independiente*. 31 de enero de 2021. https://www.elindependiente.com/internacional/2021/01/31/la-ira-global-contra-el-confinamiento/?utm_source=share_buttons&utm_medium=twitter&utm_campaign=social_share2.

rán gravemente amenazadas hasta que derrotemos al otro golpe (epistémico lo llama) del capitalismo de vigilancia»⁹¹.

Como advertía el Council on Foreign Relations a primeros de marzo, «desde el asesinato de George Floyd en 2020 al ataque al Capitolio en 2021 se han deteriorado el poder del ejemplo de los EE. UU. y la credibilidad de su capacidad para facilitar e impulsar la expansión de la democracia en el mundo»⁹².

Conflictos, riesgos y amenazas

Si resultaba difícil a mediados de abril, al cierre de esta introducción, encontrar algo positivo en el primer año de la pandemia, agravada por el impacto creciente del cambio climático y la política de tierra quemada de Trump en los últimos meses de su mandato, 2021 se presentaba lleno de incertidumbres.

Cada año ACLED, organización no gubernamental especializada en la recogida de datos sobre los principales conflictos identificaba para 2021 —por sus pautas de violencia y riesgo creciente— los diez conflictos siguientes⁹³:

- ETHIOPIA: At risk of multiplying conflicts stretching the capacity of the state.
- INDIA AND PAKISTAN: At risk of increased cross-border violence in Kashmir.
- MYANMAR: At risk of dormant conflicts reigniting.
- HAITI: High risk of increased gang violence amid rising authoritarianism.
- BELARUS: High risk of destabilization as regime, demonstrator, and Russian interests clash. COLOMBIA: High risk of rising violence targeting social leaders and vulnerable groups.

⁹¹ ZUBOFF, Shoshana. «The Coup We Are Not Talking About». *The New York Times*. 29 de enero de 2021. <https://www.nytimes.com/2021/01/29/opinion/sunday/facebook-surveillance-society-technology.html?action=click&module=Opinion&pgtype=Homepage>.

⁹² «Transforming International Affairs Education...» CFR, 8 de marzo de 2021 https://www.cfr.org/report/transforming-international-affairs-education-address-diversity-equity-and-inclusion?utm_source=twtw&utm_medium=email&utm_campaign=TWTW%202021March12&utm_content=Final&utm_term=TWTW%20and%20All%20Staff%20as%20of%207-9-20.

⁹³ «Ten Conflicts to worry about in 2021». ACLED, febrero de 2021. https://acleddata.com/acleddatanew/wp-content/uploads/2021/02/ACLED_10Conflicts_2021_Web_Final.pdf.

- ARMENIA AND AZERBAIJAN: High risk of cross-border violence in Nagorno-Karabakh despite ceasefire.
- YEMEN: High risk of humanitarian fallout amidst the offensive on Marib.
- MOZAMBIQUE: No end in sight for the Cabo Delgado insurgency.
- THE SAHEL: Insurgency and fragile politics at the center of an unabated crisis.

«Está por ver si la COVID-19 influye seriamente en la trayectoria de las guerras principales en Afganistán, Libia, Siria, Yemen y otras partes», señalaba Robert Malley, expresidente del International Crisis Group⁹⁴ y nuevo enviado especial de Biden para Irán.

«Las ramificaciones a largo plazo son otra cosa», añadía. «La pandemia ha precipitado una crisis económica global sin precedentes desde la segunda guerra mundial y ha condenado a la extrema pobreza a otros 150 millones de personas. Aunque el nivel de ingresos y de conflicto no estén directamente relacionados, es más probable que aumente la violencia en periodos de volatilidad económica».

Afganistán, Etiopía, el Sahel, Yemen, Venezuela, Somalia, Libia, Irán-EE. UU., Rusia-Turquía y el cambio climático son, por este orden, los diez focos principales de tensión elegidos por el equipo de Malley para este año.

Para la selección se ha tenido en cuenta el impacto humanitario (Yemen y Venezuela), el riesgo de escalada (Etiopía y Sahel), su importancia geopolítica (Irán-EE. UU., China-India y Rusia-Turquía), la falta de interés internacional (Somalia) o las posibilidades de soluciones diplomáticas. Algunos conflictos, como Afganistán, responden a varios de esos criterios.

«Es complicado precisar la violencia derivada del cambio climático en un año determinado, pero sin medidas urgentes, el peligro [...] no dejará de aumentar», advertía. Algunos de los mejores estudios sobre este punto concluyen que «un aumento de 0,5 grados centígrados eleva el riesgo de conflicto letal entre un 10 y un 20 por ciento»⁹⁵.

⁹⁴ «10 Conflicts to Watch in 2021». International Crisis Group. 30 de diciembre de 2020. <https://www.crisisgroup.org/global/10-conflicts-watch-2021>.

⁹⁵ *Ibid.*

2020 fue el año más letal en la crisis del Sahel desde 2012, cuando militantes islamistas se hicieron con el control del norte de Mali. La intensificación de las operaciones de contraterrorismo de Francia y las luchas internas yihadistas redujeron el número de ataques de envergadura contra las fuerzas de seguridad, pero apenas han hecho mella en las estructuras de mando y en la capacidad de reclutamiento de los insurgentes.

La violencia de grupos islamistas en África en 2020 aumentó un 43 %. El Africa Center for Strategic Studies contabilizó 4958 ataques o atentados, con 13 059 muertos, la mayor parte de ellos en cinco lugares: Somalia, el Sahel, la bahía del lago Chad, Mozambique y Egipto⁹⁶ (ver figura 6).

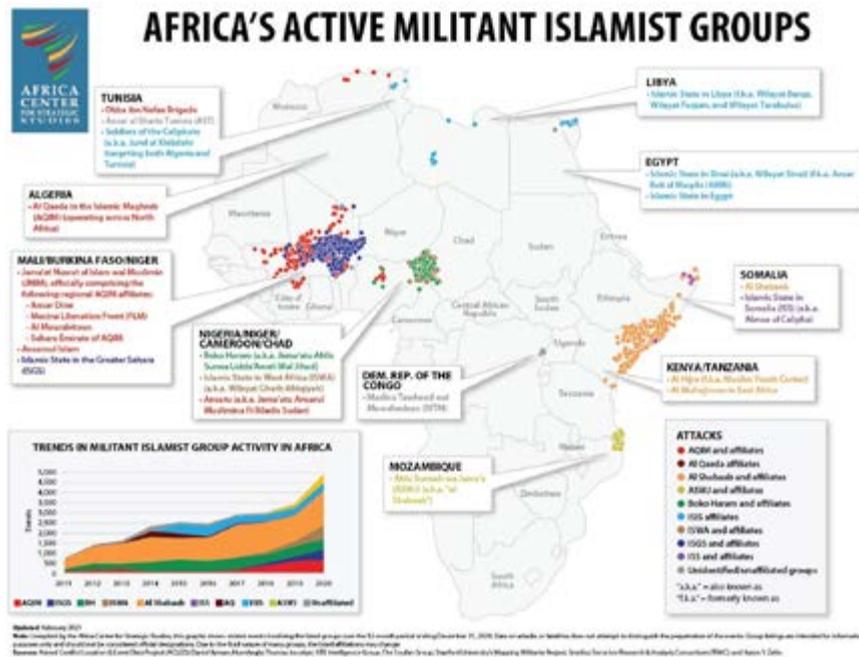


Figura 6. Los grupos islamistas más activos en África. Fuente: Africa Center for Strategic Studies.

Como cada año desde 2008, el Council on Foreign Relations (CFR) solicitó a miles de académicos, diplomáticos, militares y analistas de seguridad y política exterior la evaluación, por probabilidad e

⁹⁶ «Spike in Militant Islamist Violence in Africa Underscores Shifting Security Landscape», Africa Center for Strategic Studies. 29 de enero de 2021. <https://africacenter.org/spotlight/spike-militant-islamist-violence-africa-shifting-security-landscape/>.

impacto potencial, de una lista con treinta focos de inestabilidad y conflicto seleccionados previamente por los investigadores del CFR. En dicha selección excluyen tendencias globales como el cambio climático y desastres —humanos o naturales— económicos o sanitarios⁹⁷. Contestaron unos 550 y, además de pronunciarse sobre las treinta contingencias propuestas, añadieron otras igual o más importantes. En sus previsiones para 2021, elaboradas a finales de 2020, se repetían 22 de los 30 conflictos de 2020 y se reducía el nivel de tensión en cinco de ellos: EE. UU.-China en el mar del Sur, Rusia-Ucrania, la situación en Centroamérica, la violencia en México y los conflictos entre Turquía y los kurdos. La realidad sobre el terreno en el primer trimestre del año en casi todos ellos apuntaba más bien a un empeoramiento en casi todos ellos, en particular en los dos primeros.

Con esos criterios describieron como la contingencia más grave por impacto y probabilidad, igual que en 2019, el riesgo de reanudación de las pruebas nucleares y de misiles de Corea del Norte que precipitaría nuevas tensiones militares en la península coreana. El 25 de marzo Corea del Norte desafiaba a la nueva Administración Biden con el lanzamiento de dos misiles balísticos⁹⁸.

En la misma categoría, con alta probabilidad e impacto moderado, se incluye un aumento de la violencia y de la inestabilidad política en Afganistán que daría al traste con el proceso de paz, la intensificación de los combates en Siria y un empeoramiento de la situación en Venezuela. Tras consultar con los aliados, el Congreso, el Pentágono, los servicios secretos y el Gobierno afgano, desoyendo la opinión de los mandos militares y responsables de inteligencia, casi tres meses después de su toma de posesión, Biden anunciaba el 14 de abril la retirada de los más de 2500 efectivos estadounidenses todavía en Afganistán entre el 1 de mayo y el 11 de septiembre de este año⁹⁹. A primeros de mayo, coincidiendo con el inicio de la retirada estadounidense, los talibanes intensificaban sus ataques en numerosas provincias. Según el general Mark Milley, presidente de la Junta de Jefes del Estado Mayor estadounidense, entre 80 y 120 ataques diarios

⁹⁷ STARES, Paul B. *Preventive Priorities Survey 2021*. CFR. https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/pps_2021_01.14.2021_onlineversion.pdf.

⁹⁸ «North Korea claims 'new tactical guided' missiles launched». 26 de marzo de 2021 <https://www.bbc.com/news/world-asia-56533260>.

⁹⁹ «Biden's risky Afghanistan withdrawal». *Financial Times*, 18 de abril de 2021. <https://www.ft.com/content/afdf0907-cf92-4327-b85a-e38a722db37a>.

contra objetivos del Gobierno afgano¹⁰⁰. Para reducir los riesgos de la retirada, la Administración Biden podría adelantar la fecha final de la retirada del 11 de septiembre al 4 de julio¹⁰¹.

El resto de los casi 10 000 soldados de la OTAN desplegados en el país, entre ellos veinte españoles, hará lo mismo. «Traer a las tropas a casa no es estrategia, sino un sueño», escribía John Bolton, en *Foreign Policy* cinco días después. «La retirada total es un costoso error y un fracaso de liderazgo»¹⁰². En declaraciones en el Congreso, el jefe del US Central Command (Oriente Medio), general Frank McKenzie, advertía que la lucha contra el terrorismo y la insurgencia en Afganistán «será más difícil, si no imposible»¹⁰³.

Con grave impacto y probabilidad moderada a corto plazo el CFR señalaba nuevas presiones políticas y económicas de China sobre Taiwán, que pueden desembocar en una grave crisis con los EE. UU.; una confrontación armada entre Irán y los EE. UU. o uno de sus aliados (Israel); un ciberataque muy destructivo contra infraestructuras críticas; el aumento de la tensión militar entre Rusia y la OTAN por interferencias o intimidación rusa de algún miembro de la Alianza; y la posibilidad de otro ataque terrorista masivo contra los EE. UU. o algún aliado (ver figura 7).

«Me preocupa que [China] está acelerando sus ambiciones para sustituir a los EE. UU. y nuestro liderazgo en el sistema internacional [...] para 2050», decía el almirante Philip Davidson, responsable del Pentágono para Asia-Pacífico, a comienzos de marzo en el Comité de las Fuerzas Armadas del Senado. «Taiwán es claramente uno de sus objetivos previos

¹⁰⁰ «US sends warplanes to protect Afghan withdrawal». *BBC World*, 7 de mayo de 2021, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-57017782>

¹⁰¹ «Le retrait américain d'Afghanistan avancé au 4 juillet pour sauver le processus de paix». *Le Monde*, 6 de mayo de 2021. https://www.lemonde.fr/international/article/2021/05/06/le-retrait-americain-d-afghanistan-avance-au-4-juillet-pour-sauver-le-processus-de-paix_6079338_3210.html.

¹⁰² Ver artículo en <https://foreignpolicy.com/2021/04/19/biden-afghanistan-troop-withdrawal-taliban-al-qaeda-war-on-terror-pakistan-iran-nato/> Bolton fue jefe de Seguridad Nacional de Trump entre abril de 2018 y septiembre de 2019.

¹⁰³ «Afghan withdrawal will make terrorism fight harder, says top US general in the Mid-east». AP, publicado por *Military Times* el 21 de abril de 2021. https://www.militarytimes.com/news/pentagon-congress/2021/04/20/afghan-withdrawal-will-make-terrorism-fight-harder-says-top-us-general-in-the-mideast/?utm_source=Saillthru&utm_medium=email&utm_campaign=EBB%2004.21.21&utm_term=Editorial%20-%20Military%20-%20Early%20Bird%20Brief.



Figura 7. Los focos de conflicto más graves, por impacto y probabilidad en 2021.

y creo que la amenaza se hará realidad en este decenio, en concreto en los próximos seis años»¹⁰⁴.

En la segunda categoría, con alta probabilidad pero escaso impacto, el CFR mencionaba solo dos casos en 2021: la intensificación de los conflictos intercomunales y etnonacionalistas en Etiopía y el deterioro de la crisis militar y humanitaria en Yemen. Con el mismo nivel de riesgo, pero con impacto y probabilidad moderados, elegía diez conflictos: Rusia-Ucrania, israelíes-palestinos, Turquía-kurdos, China-India, India-Pakistán por Cachemira, el Líbano, Grecia-Turquía, México por el crimen organizado, Centroamérica si no mejoran las condiciones en el llamado triángulo del norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) y Bielorrusia.

De probabilidad baja, pero impacto muy grave si se produce, solo aparecía un foco de tensión en 2021: el mar del Sur de China.

En la tercera categoría o nivel de amenaza, con probabilidad moderada e impacto reducido, destacaba ocho conflictos o zonas de

¹⁰⁴ «China could invade Taiwan in next six years, top US admiral warns». The Guardian. 10 de marzo de 2021. <https://www.theguardian.com/world/2021/mar/10/china-could-invade-taiwan-in-next-six-years-top-us-admiral-warns>.

conflicto: Sudán si fracasa la transición política; una escalada de la tensión si se rompen las negociaciones entre Egipto, Etiopía y Sudán por la Gran Presa del Renacimiento en el Nilo; un aumento de los ataques y avances de Al-Shabab en Somalia; el empeoramiento de los conflictos del delta y con Boko Haram en Nigeria; el colapso de los acuerdos de alto de fuego y de las negociaciones en Libia; la ruptura del pacto entre Armenia y Azerbaiyán que puso fin a los enfrentamientos de 2020; creciente inestabilidad política y violencia en el Sahel; y más violencia contra los rohinyás en Birmania¹⁰⁵, riesgo exacerbado por el golpe militar del 1 de febrero y la detención de sus principales dirigentes civiles, incluida la nobel de la paz San Suu Kyi.

Los expertos añadieron otros conflictos¹⁰⁶. Los más citados fueron un aumento de la represión china en Hong Kong, el peligro creciente de enfrentamiento entre los EE. UU. y Rusia en el Ártico, la posibilidad de choques más graves entre China y Japón en el mar de China Oriental por las islas Senkaku/Diaoyu, tensiones en la UE derivadas de los populismos, nueva entradas incontroladas de emigrantes o dificultades pos-Brexit, disturbios sociales en Brasil que pueden provocar un golpe militar, la desestabilización de Arabia Saudí en una nueva sucesión al trono sin acuerdo y un aumento de la violencia y la inestabilidad política en Mozambique.

Las previsiones de amenazas sanitarias, medioambientales, económicas y sociales, como las que publica el Foro Económico Mundial de Davos a comienzos de cada año desde 2006 están resultando mucho más útiles que las que se limitan a guerras y conflictos tradicionales. Basta con leer lo que decía hace quince años, en su primera edición, sobre el riesgo y las consecuencias de «gripes letales» y pandemias¹⁰⁷.

Como cada año, el último informe presenta los diez principales riesgos por probabilidad e impacto y, como viene sucediendo desde 2017, los riesgos medioambientales siguen a la cabeza, aunque las enfermedades infecciosas, en impacto, este año aparecen por delante y las armas de destrucción masiva en tercer lugar, tras «el fracaso de las respuestas al clima» (véase figura 8)¹⁰⁸.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ «Myanmar military seizes control and detains de-facto leader Aung San Suu Kyi». *BBC World*. 1 de febrero de 2021. <https://www.bbc.com/news/world-asia-55882489>

¹⁰⁷ SCHWAB, Klaus y ZAHIDI, Saadia. «Preface». *The Global Risks Report 2021. 16th Edition*. <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2021>.

¹⁰⁸ *Ibid.*



Figura 8. Riesgos principales en 2021. Fuente: 16.º Informe de Riesgos Globales, Foro Económico Mundial.

Aportación novedosa de la última edición son, como escribe Raquel Jorge-Ricart para el Real Instituto Elcano, «los nuevos instrumentos y metodologías que abordan ante la urgencia de un ejercicio de prospectiva sólido y continuado que mira más allá de 2021 y pone el foco en los escenarios de 2030 y 2050»¹⁰⁹.

La amenaza nuclear

Cuando algunos de los científicos del Proyecto Manhattan, cuna de la primera bomba nuclear, idearon el *doomsday clock* desde el *Bulletin of Atomic Scientists* en 1947 para representar el riesgo de catástrofe nuclear en el planeta (desde 2007 también la amenaza del cambio climático), situaron sus manecillas a las 12 menos 7 minutos. En enero de 2021, su última actualización, marcaban las 12 menos 100 segundos. Nunca habían estado tan cerca de la medianoche.

«Señal de lo mal preparados que están y de la falta de voluntad de los países y del sistema internacional para hacer frente a las emergencias globales», explicó el grupo editor. «Nuclear calamity is still the number one biggest threat», afirmó su portavoz¹¹⁰.

¹⁰⁹ «Riesgos globales y escenarios de futuro: bajando al terreno». Elcano Blog. 27 de enero de 2021. <https://blog.realinstitutoelcano.org/riesgos-globales-y-escenarios-de-futuro-bajando-al-terreno/>.

¹¹⁰ ONEILL, Natalie. «Doomsday Clock says humanity reminds dangerously close to apocalypse». *The Bulletin of Atomic Scientists*. 27 de enero de 2021.

La prórroga del Nuevo START, que regula y somete a verificación controlada los arsenales de Rusia y los EE. UU., es un paso positivo, aunque no incluye a China ni limita las fuertes inversiones de los últimos años en modernización vía inteligencia artificial y la cibernética más avanzada. Pero, como advierte el general de brigada estadounidense Peter Zwack, «es una de las pocas oportunidades de anclar la nueva relación Putin-Biden en fundamentos positivos»¹¹¹.

El nuevo tratado que prohíbe el arma nuclear, en vigor desde el 22 de enero tras ser firmado por 86 países, parece otro avance, pero, como señala *The Economist* en un informe de portada, «aparte de canalizar la frustración de los países no nucleares (ante el incumplimiento del artículo 6 del Tratado de no Proliferación por los nucleares), servirá de poco»¹¹².

China, India, Corea del Norte y Pakistán siguen aumentando y modernizando sus fuerzas nucleares, la influencia disuasoria (mediante sanciones y fuerza militar) que los EE. UU. y algunos de sus aliados ejercieron durante años contra la proliferación se ha debilitado y la promesa estadounidense de represalias que ha sostenido la desnuclearización de países como Japón y Corea del Sur, si ya era frágil, con Donald Trump se debilitó mucho más.

Con el 90 % de las ojivas atómicas del planeta, lo que hagan Rusia y los EE. UU. sigue teniendo una importancia decisiva y, en los cinco años de tiempo ganado con la prórroga del Nuevo START, deberían impulsar un nuevo tratado que incluya otras armas, como los vehículos hipersónicos y las bombas de menor potencia, que no han dejado de proliferar en los principales arsenales.

«Renunciando a los misiles desplegados en tierra, los EE. UU. demostrarían verdadera voluntad de progreso hacia el desarme sin erosionar su fuerza de disuasión», proponen los expertos del *Economist*, y facilitarían una actitud distinta de China que, a su vez, es imprescindible para reducir las percepciones de India y Pakistán sobre el arma nuclear.

De los 31 países que —desde Brasil a Suecia, pasando por la España de Franco— flirtearon en algún momento con las armas

¹¹¹ ZWACK, Peter. «Urgent: Extend New START treaty with Russia now». *The Hill*, 24 de enero de 2021. <https://thehill.com/opinion/national-security/535570-urgent-extend-new-start-treaty-with-russia-now>.

¹¹² «Who will go nuclear next?». *The Economist*. 30 de enero de 2021. <https://www.economist.com/leaders/2021/01/30/the-world-is-facing-an-upsurge-of-nuclear-proliferation>.

nucleares, 17 iniciaron programas para hacerse con ellas, solo 10 llegaron a fabricarlas y solo 9 disponen hoy de ellas. Puede considerarse uno de los principales éxitos de seguridad internacional de los últimos 75 años, pero los pesos pesados que hoy ambicionan sumarse al club, el impacto regional de la nuclearización de Irán y Corea del Norte, y el pulso por la hegemonía que han empezado a librar China y los EE. UU. amenazan con echar por tierra los frutos logrados con tanto esfuerzo antes y después de la entrada en vigor del TNP, en 1970¹¹³.

Ahmad Amirabadi Farahani, destacado miembro del parlamento iraní, declaraba el 9 de enero que Irán expulsaría a los inspectores de la OIEA e intensificaría su programa de enriquecimiento de uranio por encima del límite fijado en el acuerdo de 2015 si la Administración Biden no levantaba las sanciones impuestas por Trump antes del 21 de febrero¹¹⁴.

El legislativo iraní aprobó una ley en esos términos en noviembre y el Consejo de los Guardianes de la Revolución la ratificó el 2 de diciembre, pero Teherán no esperó a la fecha del ultimátum para cumplir la segunda de sus amenazas. El 4 de enero reconoció la reanudación del enriquecimiento de uranio al 20 %.

Corea del Norte tampoco esperó a la inauguración de Biden para elevar la presión. Tras describir a los EE. UU. como «el principal enemigo de su país y el obstáculo más grave para su desarrollo», Kim Jong Un confirmó ante un congreso extraordinario del partido en Pionyang «la expansión de nuestro arsenal nuclear [...] con capacidad preventiva y de represalia, y con bombas atómicas de diferentes tamaños»¹¹⁵.

Kim destacó ante la plana mayor del partido y del ejército la necesidad de desarrollar armas hipersónicas, misiles intercontinentales de combustible sólido, drones y satélites de espionaje. «Puede ser el anticipo de la reanudación de sus pruebas nucleares, a las que renunció en abril de 2018», comenta Ankit Panda, experto en Corea de la Carnegie¹¹⁶.

¹¹³ «La no proliferación y el control de armamentos nucleares en la encrucijada». *Cuadernos de Estrategia 205*. IEEE, Madrid, 2020. http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/cuadernos/CE_205_NoProliferacionControlArmasNucleares.pdf.

¹¹⁴ «Iran will expel U.N. nuclear inspectors unless sanctions are lifted: lawmaker». *Reuters*, 9 de enero de 2021. <https://www.reuters.com/article/us-iran-usa-nuclear-idUSKBN29E0FQ>.

¹¹⁵ «North Korea's Kim calls U.S. 'our biggest enemy' in challenge to Biden». *Reuters*, 8 de enero de 2021. <https://www.reuters.com/article/us-northkorea-politics-idUSKBN29D2YA>.

¹¹⁶ *Ibid.*

Panorama Estratégico 2021

Desde su primera edición, en 1996, *Panorama* es una de las publicaciones anuales del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) con las que se pretende arrojar —desde los acontecimientos del último año y los antecedentes históricos más relevantes, esencia de las mejores predicciones en palabras de Winston Churchill— un poco de luz sobre una sociedad en cambio vertiginoso.

Bajo la dirección del general Francisco José Dacova Cerviño desde 2018, en la edición de este año, sacudido por la crisis sanitaria más grave que golpea al mundo en un siglo, atendiendo a las líneas de trabajo y prioridades del IEEEE, se han incluido seis grandes temas: la UE al final de la era Merkel, el desenganche China-EE. UU., el creciente deterioro de la situación en América Latina, los cambios en Oriente Medio, acelerados por la victoria de Biden, y el golpe de timón al frente de los EE. UU., con serias dificultades para superar la degradante resaca populista del trumpismo.

Para su elaboración, este año tenemos el honor de contar con las firmas de los embajadores Jorge Heine (América Latina) y José María Ferré (Oriente Medio y Norte de África), los periodistas y profesores Pilar Requena (UE y Alemania) y Pedro Rodríguez (EE. UU.), y el coronel José María Pardo de Santayana, autor del capítulo sobre Asia, además de editor y coordinador del grupo.

En una edición especial de *Foreign Policy* el pasado invierno (2020-2021), con motivo del cincuenta aniversario de su fundación por iniciativa de Samuel P. Huntington y Warren D. Manshel, el profesor de Harvard Graham Allison, uno de los supervivientes del primer número, destaca diez «factores fundamentales [...] que determinarán probablemente la vida internacional en los próximos decenios»¹¹⁷.

El primero de esos factores es la cohesión o unidad interna. El segundo, la solvencia económica y, después, los valores, los adversarios, la fuerza militar, el pulso estratégico, la competencia tecnológica, la nueva disuasión necesaria para sobrevivir frente a amenazas como las armas nucleares y el cambio climático, las alianzas nuevas y viejas, y la globalización.

¹¹⁷ ALLISON, Graham. «Grave new world». *Foreign Policy*, 50th anniversary special issue. Invierno 2020-2021 pp. 14-17. <https://foreignpolicy.com/the-magazine-50th-anniversary/>.

De forma directa o indirecta, en nueve de esos diez factores aparecen China o los múltiples cambios estructurales y desafíos que el milagro chino ha introducido en el sistema internacional surgido de la pos Guerra Fría.

Europa sin Merkel

En su capítulo sobre Alemania y Europa al final de la era Merkel, la periodista y profesora de relaciones internacionales Pilar Requena analiza los principales desafíos que afronta la UE en el segundo año de la COVID-19, el primero tras el Brexit, las tensiones crecientes de Occidente con Rusia y China, y el cambio de presidente en los EE. UU.

Tras dieciséis años en la cancillería, señala, «la valoración y aceptación de Merkel siguen siendo altas, aunque las de su partido han bajado [...] Va a ser la primera persona en la historia de la República Federal que deja la cancillería voluntariamente. Se retira de la política, tampoco se presenta a diputada y ha descartado cualquier puesto en una organización internacional, pero seguro que sí estará disponible, si se la necesita en una crisis».

La elección al frente de la CDU de Armin Laschet, actual ministro presidente del estado de Renania del Norte-Westfalia, «supone continuismo con la línea centrista y de consenso de Merkel», añade. «Con Laschet, además, es más factible una posible coalición con Los Verdes, que sería el segundo partido más votado, aunque nadie descarta la sorpresa de que se alcen con la victoria, si la CDU sigue bajando».

Tras las fracturas e insolidaridad comunitaria en las primeras semanas de la pandemia, la UE, a diferencia de lo sucedido en la crisis del euro, esta vez sí respondió. La propuesta franco-alemana del 18 de mayo de 2020 de un fondo de 500 000 millones de euros en préstamos para subsidios «suponía un cambio de paradigma, sobre todo para Alemania», que aceptaba por primera vez lo que parecía imposible: la concesión de ayudas a fondo perdido a los países más golpeados por la pandemia.

«La canciller actuó y cambió su paradigma probablemente por una mezcla de presión moral y de defensa de los intereses alemanes, y por la gravedad de la crisis», escribe Requena, exco-rresponsal de TVE en Alemania y autora de uno de los principales

libros sobre ese país publicados en España¹¹⁸. No obstante, Merkel recordó a quienes dan ya por irreversible la mutualización de la deuda que «es un plan específico y limitado en el tiempo».

La propuesta de Merkel y Macron de mayo acabó fructificando en la cumbre europea de julio en el plan de recuperación de 750 000 millones, 390 000 de ellos en ayudas y el resto en préstamos, cuyo reembolso no comenzará hasta 2028 y se prolongará durante treinta años.

«La relevancia de la solución de la crisis de la pandemia sella el legado de la longeva canciller para situarse al nivel de sus grandes predecesores», añade la autora. «Fue un gran paso para salvar su legado europeo».

Ese legado está condicionado por desafíos como la aplicación del acuerdo de mínimos con el Reino Unido, la gestión de las vacunas, la nueva PAC, y la reconstrucción económica y social imprescindible para poder competir en el nuevo sistema global con aliados como EE. UU., adversarios como Rusia y competidores estratégicos como China.

Ante la Conferencia sobre el Futuro inaugurada el 9 de mayo con un año de retraso, Requena se pregunta si servirá para dar el impulso que necesita la integración europea o será solo otro foro de consulta ciudadana.

Tras un breve análisis de los encuentros y desencuentros con los EE. UU., considera necesario aprovechar la mano tendida de Biden para reparar los lazos trasatlánticos, reconoce los numerosos retos comunes y subraya el euroatlantismo de Laschet sin abandonar la apuesta por «la soberanía estratégica de la UE».

Aunque califica de ejemplo de cooperación pragmática el Acuerdo Integral de Inversión UE-China de diciembre, advierte que su entrada en vigor «podría alargarse hasta 2020 o fracasar [...] La ganadora (si sale adelante) es China, porque refuerza su posición geopolítica».

En cuanto a las relaciones con Rusia, tras la fallida visita a Moscú del alto representante, José Borrell, afirma que «han tocado fondo» y, entre el pragmatismo defendido por Francia y Alemania, y la intransigencia preferida por Polonia y los bálticos, Requena apuesta por «una posición consensuada [...] entre la estrategia

¹¹⁸ *La potencia reticente: la nueva Alemania vista de cerca*. Editorial Debate. Madrid, 2017.

económica de Alemania, la idea geopolítica de Francia [...] y la experiencia histórica de los bálticos y Polonia».

Tras un pormenorizado análisis de las distintas posiciones sobre la soñada autonomía estratégica —una ilusión para unos, un imperativo para otros—, la autora subraya los riesgos que supone la neutralidad pasiva o la indefinición si Europa no responde de forma clara y rápida a la gran pregunta de dónde quiere situarse.

El desenganche China-EE. UU. y el año de Asia

En su capítulo, José Pardo de Santayana actualiza las claves de esa revolución estratégica: la crisis del orden hegemónico estadounidense; el desplazamiento del centro de gravedad hacia Asia; el fallido cálculo estratégico de Occidente sobre la evolución del modelo chino desde la revolución de Deng Xiaoping; las bases históricas, ideológicas, estratégicas y geopolíticas de ese modelo; y el impacto que ese desafío está teniendo en su vecindad, en la región del Indo-Pacífico y, sobre todo, en sus relaciones con los EE. UU., que muchos califican de «nueva guerra fría» y otros de «paz caliente».

«La profunda crisis del coronavirus, que está afectando mucho más a las sociedades occidentales que a las asiáticas, está acentuando estas tendencias y ha adelantado los plazos para el *sorpasso* tanto de China como de Asia», señala. Otra prueba: el 15 de febrero la agencia europea de estadísticas (Eurostat) anunciaba que en 2020, por primera vez, China había superado a Estados Unidos como principal socio comercial de la UE¹¹⁹.

La rivalidad creciente entre la nueva China y los EE. UU. está alejando la economía global, advierte Pardo de Santayana, hacia un «capitalismo estratégico» y, por el recurso reiterado a medidas geoeconómicas, está transformando y revirtiendo aspectos importantes de la globalización.

Para desatar ese nudo, considera que «la gran potencia norteamericana tiene que repensar y diseñar una nueva estrategia que impida que Pekín dicte las reglas del juego, le permita preservar el máximo de influencia y todo ello sin llegar a una confrontación suicida».

¹¹⁹ «China supera por primera vez a Estados Unidos como principal socio comercial de la UE». *DW*. 15 de febrero de 2021. <https://www.dw.com/es/china-supera-por-primeravez-a-estados-unidos-como-principal-socio-comercial-de-la-ue/a-56575954>.

Tras detenerse en cada una de las tres *olas de desarrollo* económico anteriores en Asia desde la Segunda Guerra Mundial —protagonizadas por Japón en los años 50 y 60 del siglo xx, por los *tigres asiáticos* en los 60 y 70, y por China desde entonces—, el autor plantea que la cuarta, en el Sur y Sudeste de Asia, coincide con la cuarta revolución industrial y «puede llegar a tener un impacto aún mayor que la anterior».

Su corolario, explica, es «el final de la era occidental» y un «universalismo [...] que tendrá que coexistir con otras cosmovisiones con raíz civilizacional distinta». Califica de determinante todavía el papel de los EE. UU. en el continente asiático por su fuerza militar, pero reconoce que, para mantener su influencia, deberán tener en cuenta que «las potencias regionales prefieren disociar las consideraciones estratégicas de las económicas», pues no quieren verse arrastradas a un enfrentamiento con China.

El autor explica con claridad el peso de la historia en China, su ideología actual —combinación única de confucianismo y leninismo—, su tradición estratégica de conquista gradual de posiciones, sus capacidades, limitaciones y objetivos, muchos de los cuales, empezando por la anexión de Taiwán y la retirada de las fuerzas estadounidenses de la región, chocan con los intereses de otros Estados.

«Las tensiones chino-indias, el recurrente conflicto de Cachemira, la estrecha alianza chino-pakistaní, la agresiva actitud convencional de la India y Pakistán tras el incidente de Pulwama (febrero de 2019) y la naturaleza asimétrica de sus doctrinas nucleares dibujan un panorama cargado de riesgos al alza», escribe.

La salida de Trump de la Casa Blanca, observa, «supone un impás y una oportunidad» para revisar la peligrosa deriva que representa la acumulación de tensiones militares, económicas, comerciales e ideológicas.

«La decisión de fondo es escoger entre una estrategia que se oponga a la transformación del orden internacional, especialmente el ascenso de China, o una cuyo objetivo sea posicionarse lo mejor posible frente a una mutación global inevitable», concluye.

La mala hora de América Latina

La victoria del candidato de centroderecha Guillermo Lasso en las presidenciales de Ecuador y la derrota sufrida por la mayoría

de los candidatos de la izquierda radical en los últimos comicios regionales de Bolivia y en la primera vuelta de las presidenciales en Perú apuntan, según algunos observadores, a otro giro político en América Latina en 2021-2022.

Otros, como Moisés Naím, son menos optimistas. «Líderes con tendencias antidemocráticas ahora dirigen no solo a Brasil y México, sino también Argentina, Bolivia y pronto también a Perú», advertía el 18 de abril en *El País*. «En Colombia, a más de un año de las elecciones, un candidato de extrema izquierda lidera las encuestas. Así, el aliado más firme de Estados Unidos en la región podría dejar de serlo¹²⁰.»

¿Por qué golpeó la pandemia con mucha más dureza a esta región que a otras regiones del mundo?, se pregunta el embajador y profesor Jorge Heine en sus reflexiones para *Panorama*. En primer lugar, responde, por «una visión anquilosada de la seguridad nacional, obsesionada con las antiguas amenazas de tanques cruzando fronteras».

Describe a continuación algunas de las escenas más trágicas de sus consecuencias, rechaza la imposibilidad de previsión para justificarlas como algo inevitable y recuerda los gravísimos errores políticos en países como Brasil y México que agravaron el desastre.

A partir del ejemplo chileno, que tan bien conoce, explica «el momento sensible», tras «una década de oro» y «un quinquenio de crecimiento lento [...] media década pérdida», de la región latinoamericana cuando recibió la sacudida del coronavirus.

Sus economías ya se encontraban en una situación vulnerable a comienzos de 2020, añade con datos de la CEPAL, y la pandemia las ha empobrecido por las restricciones internas y externas, la caída de los precios de las materias primas, la ruptura de las cadenas de valor globales y el deterioro de las condiciones financieras.

«Que los EE. UU. no hayan ayudado a América Latina en esta crisis —al contrario, han contribuido a exacerbarla— refleja lo que ha sido la política de Donald Trump hacia la región» desde 2017: menosprecios, insultos, muros, recortes de las ayudas, más sanciones a Venezuela y Cuba, y una resurrección de la doctrina

¹²⁰ «Joe Biden y el fracaso de América Latina», 18 de abril de 2021 <https://elpais.com/opinion/2021-04-18/joe-biden-y-el-fracaso-de-america-latina.html>.

Monroe contra la presencia china en la región. «Cómo sortear esta situación —advierte— es uno de los principales desafíos estratégicos y de política exterior de América Latina en 2021 y en años venideros».

Pocas noticias del último año reflejan mejor este deterioro que la imposición por la Administración Trump, rompiendo un precedente de sesenta años, de un cubano-americano de Miami sin méritos para presidir el BID. Lo más grave fue, agrega, la profunda división de los gobiernos latinoamericanos, «incapaces de ponerse de acuerdo en un candidato común».

Excelente conocedor de China y de sus relaciones comerciales, tecnológicas y diplomáticas, en la segunda parte de su capítulo analiza el deterioro de esos vínculos a causa de la confrontación China-EE. UU., que «deja a América Latina entre la espada y la pared».

Frente a quienes denuncian ya una peligrosa dependencia de la región respecto a China, Heine, tras un pormenorizado repaso de los males endémicos internos de sus principales países, ve en China «una tercera alternativa» que, gracias a la diversificación, permite reducir, no aumentar, la dependencia de uno o dos mercados y fuentes de capital en el exterior.

Tras una puesta al día de la profunda división y fragmentación en Gobiernos e instituciones regionales, propone, como mejor solución de futuro, «un no alineamiento activo» de América Latina desde «grandes entidades regionales que permitan una interlocución con el resto del mundo».

Los conflictos de Oriente Medio y su entorno

Si 2020 fue un año trágico por la pandemia, en Oriente Medio y su entorno fue todavía peor. El cambio de prioridades estratégicas de Washington, acelerado por la victoria de Biden, ha forzado ajustes inmediatos en la región en 2021, como lo prueba el diálogo embrionario entre Irán y sus principales vecinos árabes desde enero¹²¹, y los esfuerzos diplomáticos en Viena para salvar el acuerdo nuclear con Irán de 2015.

¹²¹ PARSİ TRITA. «Why Mohammed bin Salman Suddenly Wants to Talk to Iran». *Foreign Policy*. 29 de abril de 2021. <https://foreignpolicy.com/2021/04/29/saudi-arabia-iran-uae-mohammed-bin-salman-secret-talks-biden-withdrawal-pivot-middle-east/>.

En su análisis de los principales conflictos regionales, el embajador José María Ferré analiza, por este orden, el creciente activismo militar turco, el empeoramiento de la situación en Cisjordania y Gaza tras el Plan Trump, la presión de Israel/EE. UU. sobre Irán y los nuevos escenarios abiertos con la elección de Biden, la victoria pírrica de la Siria baasista tras diez años de guerra, la fragilidad política, social y económica de Irak, la fuerza que aún retiene el entramado terrorista del ISIS y de Al Qaeda, y el renovado conflicto en el Líbano, según Ferré «difícil de entender sin fijarse en Hizbulá».

En la última parte del capítulo se detiene en los principales conflictos del entorno en los últimos meses —Nagorno/Karabaj, Sahara Occidental, Libia, Afganistán, Yemen, Etiopía y Somalia— y en el drama de los millones de refugiados y desplazados causado por esos conflictos y agravado por la pandemia.

Sobre los cambios que muchos esperan del nuevo presidente de los EE. UU., advierte que «es difícil pronunciarse, pero la política exterior suele ser más constante de lo que a veces se considera y los grandes cambios necesitan mucho tiempo».

En relación con Irán, añade, «lo más probable es que los EE. UU. asuman lo hecho hasta ahora y propongan cambios siempre que Irán cumpla con el JCPOA [...] Una vuelta al JCPOA y una buena gestión de las relaciones con Arabia e Israel podrían abrir puertas para un diálogo regional, pero en junio de 2021 puede ser elegido un nuevo presidente iraní partidario de la línea dura».

En relación con Israel y los llamados Acuerdos de Abraham, el embajador considera posible que Biden cambie alguna cuestión o la matice, «pero no se opondrá a los nuevos acuerdos de Israel con los estados árabes».

Citando a Daniel Kurtzer, Ferré advierte que, tras veinte años de intentos fallidos de transformar el Oriente Medio, es evidente que «la mayor parte de los retos principales de la región —como el mal gobierno, la falta de transparencia y responsabilidad, la corrupción y las tensiones sectarias— van más allá de la capacidad de los EE. UU.».

Sin un compromiso de los que viven y gobiernan la región, «será difícil un cambio real» y la gravísima situación económica condicionará las posibilidades de cambio. «Es probable que los EE. UU. continúen reduciendo los costes humanos y financieros en la región, y que lo justifiquen por un declive en su importancia estratégica», concluye.

La degradación populista de los EE. UU.

En el último capítulo de esta *Panorama*, el periodista y profesor de relaciones internacionales Pedro Rodríguez analiza el impacto del trumpismo dentro y fuera de los EE. UU.: desde el desembarco presidencial de Donald Trump en 2016, con una campaña basada completamente en el tono y la forma de los *reality shows*, hasta el asalto al Capitolio del 6 de enero en una explosión de violencia política simbolizada por la degradación del sistema político a causa de «una sobredosis de mentiras, hechos alternativos, desinformación, teorías conspirativas y posverdad».

«Toda esta maquinaria de falsedades, sin precedente en la política de EE. UU. por su amplificación tecnológica, ha conseguido elevar la tradicional polarización política del gigante americano hasta niveles de crispación y sectarismo incompatibles con un sistema democrático de referencia para el resto del mundo», escribe el autor.

A partir de los análisis de Richard Rovere, Rodríguez deja muy claro que esta radicalización «no es un fenómeno que empiece y termine con Trump».

Siguiendo las investigaciones de A. M. Schelesinger, añade, «la decimonónica tradición populista americana se remonta al séptimo presidente, Andrew Jackson y, con diferentes rebrotes, normalmente asociados a profundas crisis económicas, llega hasta el senador Joseph McCarthy en los años cincuenta del siglo xx».

En su pormenorizado análisis de la revolución en la comunicación política que ha permitido a Trump secuestrar al Partido Republicano y, con él, ese movimiento de profundas raíces, Rodríguez concluye que Trump multiplicó la distancia entre los ideales y la realidad, dando lugar a «tres Américas más allá de la tradición histórica americana de polarización binaria».

A la gran cuestión que ha dominado el debate antes y después de su derrota en 2020, que Trump y sus millones de seguidores siguen negando —si el trumpismo ha sido un paréntesis o el síntoma principal de una amenaza existencial contra la democracia—, el autor se decanta claramente por la amenaza existencial, no tanto por el fenómeno de Trump como por lo que este representa.

Capítulo primero

Europa en el final de la era Merkel

Pilar Requena

Resumen

La Unión Europea se enfrenta a importantes retos en este 2021. No solo debe seguir gestionando la pandemia provocada por el coronavirus y las ayudas aprobadas el pasado año para paliar sus efectos sobre todo en los países más afectados, sino que debe también buscar su nuevo lugar en el mundo, en medio de Estados Unidos, Rusia y China, con el trasfondo del debate entre sus miembros sobre la autonomía o soberanía estratégica de la Unión. Pero alguien faltará entre sus dirigentes a partir de finales de año. La canciller alemana, Angela Merkel, deja el poder después de dieciséis años y la UE se queda huérfana de quien ha sido, con sus luces y sus sombras, un factor de estabilidad en los momentos de crisis y desafíos de estas primeras décadas del siglo -ñ, marcadas sin duda por su liderazgo.

Palabras claves

UE, Angela Merkel, Estados Unidos, Rusia, China, pandemia, COVID, autonomía estratégica, Conferencia sobre el Futuro de Europa

Europe at the end of the Merkel era

Abstract

The European Union faces major challenges in 2021. Not only must it continue to manage the pandemic caused by the coronavirus and the aid decided last year to alleviate its effects, especially in the most affected countries, but it must also seek its new place in the world, amidst the United States, Russia and China and the debate amongst its members on the Union's strategic autonomy or sovereignty. But someone will be missing among its leaders from the end of the year. German Chancellor Angela Merkel leaves office after 16 years and the EU is left without the person who has been, with her lights and shadows, a factor of stability in the moments of crisis and challenges of these first decades of the 21st century, undoubtedly marked by her leadership.

Keywords

EU, Angela Merkel, United States, Russia, China, pandemic, COVID, strategic autonomy or sovereignty, Conference on the Future of Europe

Introducción

La Unión Europea vive ya la recta final de la era de la líder que ha marcado sus casi dos últimas décadas. La canciller alemana, Angela Merkel, dejará la política tras las elecciones del próximo 26 de septiembre y a la UE huérfana de quien ha supuesto en los momentos de zozobra una columna de estabilidad a la que agarrarse. Pero, además, los 27, cuando el Brexit ya es una realidad, buscan su lugar en el mundo, su espacio geoestratégico entre Estados Unidos, China y Rusia, con el debate sobre la autonomía o soberanía estratégica como telón de fondo. Y habrá que ver cómo sale al final de la crisis del coronavirus que determina su devenir diario desde marzo de 2020.

Su exitosa gestión de la pandemia de la Covid-19 durante la primera ola devolvió a primera línea a la canciller alemana. También Europa volvió su mirada hacia ella y Angela Merkel apostó por la solidaridad. Junto al presidente francés, Emmanuel Macron, proponía en mayo de 2020 un Fondo para la Recuperación de 500 000 millones de euros para ayudar a los países miembros más afectados por las consecuencias de esta crisis. Su legado europeo estaba en juego.

La UE se encuentra de nuevo en un momento crítico, el enésimo en su historia, en una encrucijada, pero no muerta. Ya se sabe que Europa se crece en las crisis. Se enfrenta a muchos retos en medio de múltiples incertidumbres y grandes interrogantes. Retos relacionados con la crisis sanitaria, socioeconómica, política y geoestratégica. Su resolución puede ser decisiva para su futuro. La gestión de la pandemia ha sacado a la luz lo mejor y lo peor de la organización y también de muchos de sus miembros.

A las incertidumbres se suma la de qué va a ocurrir y quién asumirá el liderazgo cuando Merkel ponga fin a su carrera a finales de 2021. Si observamos las fotos de familia de las cumbres desde finales de 2005, en ellas aparecen y desaparecen jefes de Gobierno y de Estado mientras ella permanece. A la canciller Merkel y Alemania vamos a dedicar una parte importante de este capítulo.

Vamos a analizar también las complicadas y decisivas tareas que tiene ante sí la UE y que determinarán su futuro. Desafíos que tienen que ver con la gestión de la pandemia, con su funcionamiento tras el Brexit, con la presidencia de Biden y las relaciones trasatlánticas y el multilateralismo, las relaciones con China y Rusia o la creciente inestabilidad en el vecindario de la UE. Los

27 tienen que tomar también una decisión sobre la autonomía o soberanía estratégica que muchos países quieren convertir en realidad. Sin olvidar objetivos claves como la Europa verde, la digitalización, la migración, la unión social y financiera, la Conferencia sobre el Futuro de Europa o el desacuerdo con algunos estados miembros sobre los valores constitucionales de la UE sobre democracia y estado de derecho. Otra cuestión importante es abordar las diferencias entre los países y sus sociedades que se han puesto más de manifiesto que nunca durante la pandemia con el objetivo de lograr una Europa social y resiliente.

Las respuestas a estos desafíos marcarán la vida de los ciudadanos europeos y el papel de la UE en el mundo en los próximos años. La organización europea ha conseguido superar una crisis tras otra a lo largo de su historia, solo desde principios de siglo han sido varias: la crisis constitucional, la crisis financiera global y de la Eurozona, la crisis de los refugiados y el desafío de la migración, el Brexit y ahora la pandemia.

El final de la era Merkel

Antes de la pandemia, la canciller alemana parecía ausente y apática, vivía sus horas más bajas. Se la daba por amortizada después de anunciar, en octubre de 2018, que no se presentaría a la reelección y de renunciar al liderazgo de su partido, la CDU. Pero en la gestión de la pandemia no le ha temblado el pulso y ha mostrado su mejor versión. Siempre será recordada como una verdadera gestora de crisis a la que todo el mundo mira en momentos de zozobra e inseguridad como la tabla de salvación.

Sin una reelección a la vista, Merkel solo necesitaba preocuparse de su legado sin mirar a las encuestas. Sus intervenciones y discursos han dado calma y confianza. Incluso su explicación de la curva de contagios se convirtió en viral. Para Manfred Güllner, director del prestigioso instituto demoscópico Forsa, «Merkel, que, contrariamente a lo que suponen los observadores políticos y los politólogos académicos, ha gozado sistemáticamente de una gran simpatía entre la gran mayoría de los ciudadanos, con la excepción de los partidarios de Alternativa para Alemania (AfD), ha podido estabilizar y aumentar su popularidad gracias a su papel de liderazgo plenamente aceptado en la crisis del coronavirus¹».

¹ Manfred GÜLLNER es sociólogo y fundador y director del instituto demoscópico alemán Forsa. Respuesta al cuestionario de la autora por correo electrónico el 10 de julio de 2020.

Su serenidad y formación científica han sido, sin duda, claves para transmitir esa seguridad tan necesaria en momentos de incertidumbre. En 2015, su gestión de la crisis de los refugiados y su defensa del multilateralismo frente a Donald Trump y Vladimir Putin ya le valieron el calificativo de líder del mundo libre. Pero fue también la gestora de la crisis del euro, la odiada y vilipendiada por muchos en los países del Sur a los que castigó y exigió que hiciesen sus deberes: ahorro, austeridad, recorte del gasto y realización de reformas profundas. Pero su personalidad y su actuación han sido fundamentales para su buena gestión de la pandemia. Esto la ha ayudado a recuperar su voz internacional y su credibilidad en un momento crucial².

Angela Merkel se retirará de la cancillería después de dieciséis años en el poder. Muchos se preguntan en Alemania y en Europa, qué va a pasar cuando se vaya. Sin duda, hay puntos negros durante su largo mandato, pero ha dado estabilidad en medio de las incertidumbres. «Su nimbo se alimenta también de la asunción de que tiene reservas casi sobrehumanas. Cuando sus colegas de negociación se echan a dormir tras horas de ronda, Merkel sigue plenamente presente. Cuando los demás siguen dormidos, ella ya está despierta de nuevo. Esta reputación ha dado forma a su larga cancillería»³. Y no falta la broma de que consigue los acuerdos porque noquea al contrario por el cansancio gracias a su resistencia física.

Su valoración y aceptación entre los votantes siguen siendo altas aunque las de su partido han bajado, debido, entre otras cosas, a la falta de liderazgo y a fallos en la gestión de la pandemia por parte de jefes de Gobierno de la CDU en algunos *Bundesländer*, los estados federados. Aun así, los indicadores sobre el virus y los referidos a la situación económica y financiera son mejores que los de otros grandes países europeos. Pero la nueva ola le está pasando factura. La consternación de Merkel se pudo percibir claramente en su discurso en el Parlamento, en diciembre de 2020: «Si tenemos demasiados contactos ahora, antes de la Navidad, y después resulta que fue la última Navidad con los abuelos iha-

² Véase un análisis más detallado sobre Merkel y la gestión de la pandemia en REQUENA, Pilar. «Angela Merkel y cómo la gestión de la crisis de la pandemia puede marcar su legado». Documento de opinión, *IEEE* n.º 104/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO104_2020PILREQ_Merkel.pdf.

³ GHATMANN, Florian. «Corona ist ihr Finale». *Der Spiegel*, 26/12/2020. Disponible en: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-in-den-letzten-monaten-ihrer-kanzlerschaft-corona-ist-ihr-finale-a-6101397b-c0b9-4b99-ac35-7a7510b222f1>.

bremsa perdido algo!». Su voz sonaba más quebradiza que nunca⁴. Es consciente también de que, si no se paran los contagios, necesitará poner en marcha más ayudas para mantener a flote la economía y eso influirá en las finanzas del estado, muy saneadas antes de la pandemia.

En los últimos meses, la canciller ha tenido que reconocer también la poca influencia que puede llegar a tener. Con cada reunión de la Conferencia de Ministros Presidentes en los últimos meses quedaba más claro el peso que tienen los jefes de Gobierno de los estados federados en la gestión de la crisis. Pero a mediados de abril decidió coger las riendas y proponer un cambio en la ley de protección contra las infecciones para poder tomar decisiones sobre todo el territorio.

Debido al sistema federal, en Alemania, decisiones como cerrar escuelas, prohibir contactos u ordenar el confinamiento son responsabilidad de los *Bundesländer*. Pero la canciller asumió enseguida un papel de liderazgo, coordinando los intercambios regulares entre los jefes de Gobierno de los estados federados. Impulsó la igualdad de regulaciones en todo el país y convocó a los mejores científicos.

El sociólogo Armin Nassehi explica así su actuación: «Como canciller, Angela Merkel logró, especialmente al comienzo de la crisis, sincronizar las medidas de los *Länder* como moderadora y con cierta autoridad. Cuando se llegó a las medidas de relajación y la retirada parcial de las restricciones de contacto, etc., la canciller en cierta medida ya no pudo imponerse. Sin embargo, se las arregló para seguir aparentando su papel de moderadora del proceso. Las altas tasas de aprobación obviamente tienen que ver con esta capacidad»⁵.

«Merkel explicó una vez más con palabras sencillas y claras las medidas que creía necesarias y adecuadas para la población y logró un consenso que los ciudadanos recompensan»⁶, añade Manfred Güllner. El rigor de la canciller en la recopilación de información, su honestidad al reconocer lo que no sabía y su compostura dieron a la población calma y seguridad, con un liderazgo firme y sensato. «Merkel dio a la gente la sensación —como lo

⁴ *Ibid.* GHATMANN, Florian.

⁵ Armin NASSEHI es sociólogo y catedrático de la Universidad Ludwig-Maximilian de Múnich. Respuesta a cuestionario realizado por la autora por correo electrónico el 10 de julio de 2020.

⁶ Entrevista con Manfred GÜLLNER.

hizo durante la crisis bancaria y financiera o del euro— de que se ocupa de lo que realmente les preocupa y en la crisis del coronavirus esto era y es precisamente el miedo al virus y a las consecuencias negativas para la economía⁷», afirma Güllner.

Su dedicación a la gestión de la pandemia y porque así lo ha querido han hecho que su autoridad en el partido se haya reducido. Eso está llevando a un descenso de la CDU en las encuestas, con Los Verdes pisándole los talones. Una holgada victoria en las elecciones de septiembre que estaría garantizada con Merkel al frente puede ser muy ajustada con Armin Laschet como candidato de la CDU/CSU a la cancillería. Merkel va a ser la primera persona en la historia de la República Federal que deja la cancillería voluntariamente. Se retira de la política, tampoco se presenta a diputada y ha descartado cualquier puesto en una organización internacional pero seguro que sí estará disponible, si se la necesita en una crisis.

La elección al frente de la CDU de Armin Laschet, actual ministro presidente del estado de Renania del Norte-Westfalia, supone continuismo con la línea centrista y de consenso de Merkel. Con Laschet, además, es más factible una posible coalición con Los Verdes que sería el segundo partido más votado, aunque nadie descarta la sorpresa de que se alcen con la victoria, si la CDU sigue bajando. Todo el mundo es consciente de que nada será igual después de Merkel, que ha impregnado esta primera parte del siglo XXI de pragmatismo, estabilidad, pero sin arriesgarse a grandes transformaciones o reformas que quizás hubiesen sido necesarias y que hubiesen marcado de forma definitiva su legado.

Alemania y la UE durante la pandemia

En sus discursos y declaraciones a lo largo de la pandemia se puede observar cómo Merkel pasa de un contenido dirigido y centrado básicamente en sus ciudadanos, al principio de la pandemia, a hacer mención cada vez más a la Unión Europea y a la necesidad de luchar juntos.

La gestión inicial e inmediata de la crisis en la Unión estuvo caracterizada por la falta de solidaridad. Todos se refugiaron en el egoísmo, en especial los más ricos como Alemania o Francia, preservando su material sanitario, equipos de protección y respirado-

⁷ *Ibid.* Manfred GÜLLNER.

res, mientras faltaban en otros países, como España o Italia, donde el número de muertos subía de forma alarmante. Y las fronteras se fueron cerrando. Esta actitud, contraria a principios básicos comunitarios, como la solidaridad o la libertad de movimientos, ponía en riesgo a la organización⁸. Tras estos primeros pasos en falso, se activó la solidaridad regional. Hospitales alemanes acogieron a pacientes italianos y franceses y médicos y enfermeras rumanos se desplegaron por Italia, por ejemplo. La Comisión Europea proporcionó una mayor asistencia institucional y coordinación respecto a respiradores mecánicos, test, mascarillas y personal médico⁹.

Merkel advirtió de que Europa debía permanecer unida. Pero pronto se vio reproducida la fractura de crisis previas entre un norte rico y un sur pobre. El 6 de abril de 2020, la canciller alemana manifestaba que «debemos mostrar que estamos preparados para defender y fortalecer Europa». Se refería en concreto a la producción de equipos de protección personal y mascarillas ya que la pandemia había puesto de manifiesto que el mercado de esos productos estaba principalmente en Asia.

Fue muy importante el acuerdo de los ministros de Finanzas sobre diversos programas de ayuda del Banco Europeo de Inversiones y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEE). Merkel decía, el 25 de abril de 2020, que era necesario un paquete de estímulo económico y que Alemania tendría que comprometerse mucho más con el presupuesto europeo para poder invertir en la protección del clima y en la digitalización. Si durante la crisis del euro, el motor francoalemán no funcionó, sí lo iba a hacer en esta ocasión. Si entonces Alemania, ante la ausencia de Francia, se vio obligada a ejercer con reticencias un liderazgo¹⁰ que no quería y que llevó a la UE al borde del precipicio, ahora se volvía al eje clásico, aunque esta vez la emergencia de diversos grupos, como el de Visegrado o el de los frugales¹¹, complicaba las negociaciones más de lo que tradicionalmente era habitual en la Unión.

⁸ REQUENA, Pilar. «Angela Merkel y cómo la gestión de la crisis de la pandemia puede marcar su legado». Documento de Opinión *IEEE* n.º 104/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEO104_2020PILREQ_Merkel.pdf

⁹ Varma, Tara. «La solidaridad europea en tiempos de la Covid-19». Anuario Internacional CIDOB. Barcelona, junio de 2020. <http://anuariocidob.org/la-solidaridad-europea-en-tiempos-de-la-covid-19/>.

¹⁰ La autora de este capítulo desarrolla las razones de la reticencia de Alemania a ejercer el liderazgo en su libro *La potencia reticente. La nueva Alemania vista de cerca*, publicado por la editorial Debate en 2017.

¹¹ El Grupo de Visegrado lo componen Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia y el de los frugales o austeros, Austria, Países Bajos, Suecia y Dinamarca.

Angela Merkel y Emmanuel Macron eran conscientes de que, si no se ayudaba a los más necesitados, la UE podía naufragar. El 18 de mayo de 2020, tras una videoconferencia, presentan una propuesta conjunta para la creación de un fondo de 500 000 millones de euros que consistiría en dinero prestado a la Unión Europea en su conjunto y destinado a subsidios. Esto suponía un cambio de paradigma, sobre todo para Alemania. Con este plan de recuperación se atisbaba por primera vez la luz. Merkel aceptaba lo que parecía imposible: la emisión de deuda europea por un volumen considerable para entregar recursos a fondo perdido a los países más golpeados por la pandemia. Algunos quisieron ver en este fondo la semilla de los eurobonos y el embrión de un futuro tesoro europeo. Pero el pacto incluye salvaguardas para tranquilizar a Berlín.

«Creo que se trata de una transformación muy profunda y que es lo que la Unión Europea y el mercado único necesitan para mantener la coherencia», dijo Macron. Merkel, que siempre había sido contraria a compartir la deuda, dijo que la Comisión Europea recaudaría dinero para el fondo mediante préstamos en los mercados. Luego, se reembolsarían con cargo al presupuesto general de la UE. Los frugales mostraron su contrariedad y escepticismo desde un principio.

El ambicioso fondo de recuperación económica para la solidaridad y el crecimiento busca también promover una recuperación económica sostenible y es temporal. Proporcionará gastos presupuestarios a los sectores y regiones más afectados en consonancia con las prioridades europeas. Aumentará la convergencia y la competitividad de las economías europeas, impulsará la inversión, en particular en el cambio digital y ambiental y fortalecerá la investigación y la innovación. Alemania se separaba de los frugales y rompía uno de los grandes tabúes de la política alemana, la mutualización de la deuda. Es un plan sin precedentes para una crisis sin precedentes.

El acuerdo de París y Berlín fortaleció la posición de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen que, el 27 de mayo de 2020, presentaba una propuesta que contemplaba los 500 000 millones de euros en subvenciones a fondo perdido y 250 000 millones más en préstamos. La negociación de un acuerdo definitivo iba a precisar de concesiones por parte de todos.

El Fondo de Recuperación debe ayudar a garantizar que todos los países puedan responder adecuadamente. Completaba otras

ayudas ya aprobadas como una línea del MEDE de 240 000 millones para el sector sanitario, una línea de la Comisión (SURE) de 100 000 millones para financiar los programas de sostenimiento del empleo —tipo ERTE—, y el Mecanismo Europeo de Estabilidad y los recursos puestos a disposición por el Banco Europeo de Inversiones.

El plan de la Comisión, denominado Next Generation EU, necesitaba el respaldo de los 27 estados miembros. Para Ursula von der Leyen, se trataba de «una necesidad urgente y excepcional para una crisis urgente y excepcional». «Este es el momento de Europa», sentenciaba la presidenta de la Comisión. La cumbre del 19 de junio del Consejo Europeo se celebró por videoconferencia y se centró en el plan de recuperación y en el presupuesto comunitario, aunque más que entrar en negociaciones lo que se hizo fue comprobar las diferentes posturas.

«Los puentes que aún tenemos que construir son grandes, nos enfrentamos al mayor desafío económico de la historia de la Unión Europea», dijo la canciller alemana. Merkel y Macron se reunieron en Meseberg, Alemania, a finales de junio de 2020. Recordaron a los frugales que eran beneficiarios netos del mercado interior y que les interesaba un acuerdo de financiación que permitiese a los países más afectados superar la crisis. «Las expectativas son muy grandes», reconoció Merkel. «Ha llegado el momento de la verdad para Europa. Podemos convertir el momento de la verdad en un éxito», añadió Macron. El objetivo era y es que Europa salga de esta crisis más fuerte, más cohesionada y solidaria, más verde, más social y más digital. La iniciativa francoalemana prevé, además del fondo de recuperación, otras medidas¹².

La canciller actuó y cambió su paradigma probablemente por una mezcla de presión moral y de defensa de los intereses alemanes y por la gravedad de la crisis. La economía de su país depende y está orientada a la exportación y al mercado interior europeo. Y si sus socios no salen de la crisis, se resentirá y mucho porque aprovecha más que cualquier otro miembro el mercado común.

¹² Para más detalles sobre esas medidas puede consultarse, véase: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/deutsch-franzoesische-initiative-zur-wirtschaftlichen-erholung-europas-nach-der-coronakrise-1753760>. También se recogen en REQUENA, Pilar. «Angela Merkel y cómo la gestión de la crisis de la pandemia puede marcar su legado». Documento de Opinión, *IEEE* n.º 104/2020. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO104_2020PILREQ_Merkel.pdf.

Pero de sus actuaciones y declaraciones se desprende que para ella había llegado también la hora de la solidaridad europea.

El 18 junio de 2020, en su declaración de Gobierno ante el Bundestag¹³, reconoció los errores del principio de la pandemia: «La pandemia ha revelado lo frágil que sigue siendo el proyecto europeo. Los primeros reflejos, incluido el nuestro, fueron más bien nacionales y no del todo europeos. Eso, por muy buenas que hayan sido algunas de las razones, era sobre todo irrazonable. Porque una pandemia mundial requiere una acción internacional conjunta y un apoyo mutuo. La pandemia también ha puesto de relieve la dependencia de Europa de terceros países para la producción de medicamentos o equipos de protección. Se revelaron déficits en la adquisición, almacenamiento y distribución de equipo médico. Y sí, las diferencias en la situación económica y presupuestaria de los estados miembros de la Unión Europea también se vieron exacerbadas por la pandemia. La pandemia nos muestra que nuestra Europa es vulnerable. Y por eso digo con total convicción: Nunca la cohesión y la solidaridad en Europa habían sido tan importantes como hoy».

Pero Merkel también recordó, frente a quienes pensaban que Alemania había cambiado y aceptaba la mutualización de las deudas, que «el plan de recuperación europeo está explícitamente relacionado con la pandemia, es específico y limitado en el tiempo». La presidencia alemana de la Unión, en el último semestre de 2020, recogió en el documento *Juntos por la recuperación de Europa. Programa de la Presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea*¹⁴ sus ejes prioritarios:

- la superación duradera de la pandemia de COVID-19 y la recuperación económica,
- una Europa más fuerte y más innovadora,
- una Europa justa,
- una Europa sostenible,
- una Europa de la seguridad y los valores comunes,
- una Europa fuerte en el mundo.

¹³ Véase: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-merkel-1762594>

¹⁴ Disponible en: <https://www.eu2020.de/blob/2363468/7a9379b2a76aad-5612219b65aa93a402/pdf-programm-es-data.pdf>.

Objetivos que Merkel expuso también ante el Parlamento Europeo, el 8 de julio de 2020. Fue su primer viaje al extranjero desde el estallido de la pandemia. Hizo un apasionado alegato por la cooperación y la cohesión europeas y defendió su europeísmo: «Llevo a cabo esta tarea con respeto, pero también con gran pasión porque creo en Europa. Estoy convencida de que Europa no solo es un legado del pasado, sino también una esperanza y una visión para el futuro. Europa no es solo algo que se nos ha entregado, algo con un destino que nos obliga, sino que Europa es algo vivo que podemos moldear y cambiar. Europa solo seguirá siendo Europa, si proporciona respuestas innovadoras a los desafíos del cambio climático y la digitalización y hace frente a sus responsabilidades en el mundo. Esto debe ser apoyado y complementado por el segundo principio que define a Europa: nuestra cohesión. Todos somos vulnerables. La solidaridad europea no es solo un gesto humano, sino una inversión sostenible. Debemos demostrar que el retorno al nacionalismo significa menos, no más, control y que solo la acción conjunta como Europa nos protege y fortalece¹⁵».

El bando de los frugales o austeros había perdido a Alemania, su aliado más poderoso, cuando, el 17 de julio de 2020, comienza en Bruselas la decisiva cumbre sobre el plan de recuperación. Por primera vez desde febrero, se celebraba de forma presencial. La propuesta francoalemana había marcado el punto de inflexión. No se trataba solo de prestar más barato, sino de repartir ayudas que se reembolsarían de forma conjunta. Había intereses divergentes en cuestiones como el fondo de reconstrucción o el marco de financiación plurianual, así como las expectativas y esperanzas sobre Alemania y su papel de líder¹⁶.

A los frugales no les gustaba que la UE quisiera combatir la crisis con la deuda europea, querían que el dinero se diese en forma de préstamos y bajo condiciones estrictas y no como subvenciones. Además, el presupuesto de la UE contenía también problemas como la reducción de la contribución alemana o la propuesta de que la financiación regional solo se pague en el futuro, si los países receptores, como Hungría y Polonia, se adhieren al Estado de derecho. Y estos podían negarse al acuerdo, si no se retiraba

¹⁵ Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/mediathek/kanzlerin-ep-ganze-rede-1767850>.

¹⁶ Demesmay, Claire et al. Deutschlands corona-Präsidentschaft. DGAP, 1/7/2020. Disponible en: <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/deutschlands-corona-praesidentschaft>.

esa condicionalidad. El presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, tenía que lograr poner de acuerdo a países del norte y del sur, del este y del oeste, de derechas y de izquierdas, austeros y menos austeros. Y lo consiguió. Fueron necesarios cuatro días y cuatro noches para cambiar Europa, 92 horas de negociaciones. Fue una de las cumbres más largas de la historia y un momento histórico para Europa.

Los 27 llegaron a un acuerdo sobre el presupuesto y el plan de recuperación europeo de 750 000 millones de euros: 390 000 millones destinados a ayudas y 360 000 millones a préstamos. Se decidió que las modalidades de aplicación de la condicionalidad vinculada al respeto del Estado de derecho se discutirían posteriormente. El reembolso del préstamo comenzará en 2028: 17 000 millones de euros al año durante treinta años. Para su financiación se acuerda crear nuevos «recursos limpios»: un impuesto de carbono en frontera, otro sobre las transacciones financieras y uno a los gigantes digitales. Es una deuda conjunta que se reembolsará mediante ingresos comunes. Esto es lo que lleva a algunos a hablar del «momento hamiltoniano»¹⁷ de Europa. La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, dijo que era un momento muy especial, no necesariamente un momento hamiltoniano, sino un momento europeo.

Para Daniela Schwarzer, directora de la Sociedad Alemana de Política Exterior, nos enfrentamos a un momento potencialmente existencial y la estabilización económica debe ir de la mano de la transformación. «Con la decisión de poner en marcha los cuatro pilares de un amplio plan de apoyo económico, especialmente el Fondo de Recuperación, la UE está dando un gran salto adelante. Poner sobre la mesa unos 750 000 millones de euros no tiene parangón en la historia de Europa», afirma, pero advierte también que «a pesar de la crisis que nos rodea, tenemos que inventar nuestro modelo socioeconómico y competitivo del futuro. En una época de competencia sistémica, los europeos no deben caer en la tentación de comprometer la democracia y el Estado de derecho, que han sido los pilares de la unificación europea pacífica desde la Segunda Guerra Mundial. Ambos están siendo

¹⁷ En 1792, Estados Unidos era una confederación. Un secretario del Tesoro muy joven llamado Alexander Hamilton propuso crear préstamos conjuntos. Pero también asumir las deudas en que habían incurrido los estados para financiar la Guerra de la Independencia. Logró imponerlo, haciendo que Estados Unidos pasara de confederación a federación. Y con momento hamiltoniano referido al plan de recuperación de los 27 quieren indicar que la UE avanzaría de una confederación a una federación.

cuestionados por algunos gobiernos de la UE, como los de Hungría o Polonia. También están siendo socavados deliberadamente por agentes externos como Rusia y, cada vez más, China. Ambos alientan a los líderes autoritarios e intervienen en la esfera pública de la UE y fuera de ella»¹⁸. La pandemia ha dejado muchas carencias nacionales y de todos en conjunto al descubierto. La transformación pasa por un irremediable reverdecimiento de la política y la economía, que deben avanzar también en el proceso de digitalización¹⁹.

Merkel y Alemania entendieron que sin solidaridad la idea de Europa no tiene sentido y que era necesario inyectar recursos a las economías más afectadas por los efectos de la pandemia. Si estas no salen pronto de la crisis, el mercado interior se resentirá, la crisis será mayor y la construcción europea podría venirse abajo. Pero los países del Sur han de ser también conscientes de la oportunidad que supone este fondo de recuperación y deben aprovecharlo para modernizar sus economías y hacerlas más eficientes y sostenibles.

«Ella siempre ha abogado por la estabilidad. Durante mucho tiempo bloqueó los planes de recuperación económica que otros países, especialmente en el sur, querían presentar. Ella, económicamente, jugaba la carta alemana y no la europea. Afortunadamente, ha podido redimirlo al final de su mandato propiciando el plan de recuperación. Pero hasta ahora había jugado la carta alemana, un poco fuera de línea con la solidaridad europea»²⁰, asegura Pascal Boniface, director del *think tank* francés IRIS.

Roderick Parkes, director de investigación en la DGAP, confiesa que no le gusta la forma de gestionar de Merkel. «Ha ido de una crisis europea a otra (eurozona, anexión de Crimea e invierno árabe, crisis migratoria, Brexit, COVID)», afirma. «Ha dominado el arte de la gestión reactiva de las crisis, pero no ha tomado decisiones estratégicas positivas, prefiriendo tomarlas solo cuando todas las opciones, salvo una, estaban descalificadas. Las crisis

¹⁸ SCHWARZER, Daniela. «Five Points to make the EU stronger». *Internationale Politik*. 30/6/2020. Disponible en: <https://internationalepolitik.de/en/five-points-make-eu-stronger>.

¹⁹ CARBAJOSA, Ana y DE MIGUEL, Bernardo. «Alemania asume el timón de la UE en pleno desafío existencial para Europa». *El País*, 1/7/2020. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-06-30/alemania-asume-el-timon-de-la-ue-en-pleno-desafio-existencial-para-europa.html>.

²⁰ Pascal BONIFACE es director de IRIS, Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas de Francia. Entrevista telefónica realizada, 21/1/2021.

engendran crisis y este planteamiento reactivo ha puesto las semillas de la siguiente crisis: la gestión reactiva de la crisis de la eurozona desestabilizó a los vecinos del este y del sur de la UE, lo que condujo a la crisis migratoria, y así sucesivamente. Sorprendentemente, la mayoría de los comentaristas parecen creer que estas crisis surgieron de la nada y fueron bien manejadas por los alemanes. Ha salido de esta década con su reputación intacta: La única que puede manejar las crisis que sus políticas han ayudado a crear»²¹.

El legado europeo de Merkel

La relevancia de la solución de la crisis creada por la pandemia sella el legado de la longeva canciller alemana para situarse al nivel de sus grandes predecesores, como Konrad Adenauer, el canciller de la reconciliación con Francia; Willy Brandt, el de la apertura al Este; Helmut Schmidt, el del empuje europeísta al crear el sistema monetario y el Consejo Europeo; y Helmut Kohl, el padre de la unificación alemana y padrino del euro. Merkel exhibe en los últimos tiempos un europeísmo encendido y una emotividad inusual en ella.

En una entrevista²² con un grupo de periodistas de diversos medios europeos, Merkel recordaba su primera presidencia de la UE en 2007: «El tratado constitucional europeo acababa de ser rechazado en Francia y los Países Bajos y nos habíamos propuesto la tarea de dar forma a un nuevo tratado. Lo conseguimos. Luego vino la crisis financiera internacional, la turbulencia del euro y el tema de los refugiados, así que los tiempos difíciles no son nada nuevo. Y una y otra vez se ha demostrado que Europa aún no es lo suficientemente resistente a las crisis. En la crisis del euro, carecíamos de las herramientas para una respuesta adecuada. Los movimientos de refugiados en 2015 mostraron las deficiencias del sistema de asilo de la UE. Ahora la pandemia de coronavirus nos enfrenta a un desafío de dimensiones sin precedentes. Nos ha golpeado a todos indiscriminadamente. Por un lado, nos ha alejado de un periodo de desarrollo económico positivo en todos

²¹ Roderick PARKES es director de investigación en el *think tank* alemán DGAP ('Sociedad Alemana de Política Exterior'). Entrevista realizada por correo electrónico, 28/1/2021.

²² OLTERMANN, Philip. «For Europe to survive, its economy needs to survive: Angela Merkel interview in full». *The Guardian*, 26/6/2020. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/26/for-europe-survive-economy-needs-survive-angela-merkel-interview-in-full>.

los Estados miembros de la UE. Por otro lado, ha coincidido con los dos grandes fenómenos de nuestro tiempo, el cambio climático y la revolución digital, que están cambiando nuestras vidas y nuestras economías independientemente del virus. Estoy muy centrada en todo esto».

Muchos siguen preguntándose el porqué del cambio de Merkel. Quizás las razones sean tan obvias como que Europa sin la ayuda se desmoronaría o simplemente porque ahora puede hacerlo sin miedo a perder el poder y goza de la libertad de no estar pendiente de las encuestas. Y es su última oportunidad para resarcirse de sus fallos o carencias previas. En el punto álgido de la crisis del euro, la canciller Merkel rechazó un gran acto de solidaridad europea, ni presentó un plan ni tuvo una visión audaz. En la crisis de los refugiados, no pactó con sus socios su decisión. El patrón podría haberse repetido en esta ocasión, pero no ha ocurrido. Las anteriores crisis europeas causaron «amargos conflictos», «heridas», «malentendidos» y «juicios erróneos», admitió recientemente Merkel en una declaración del Gobierno²³.

Merkel no es una líder que deje pasar un tren. No solo se trata de mostrar mayor generosidad que en el pasado impulsando el fondo de recuperación y reconstrucción, sino también de impulsar una mayor integración europea. Fue un gran paso para salvar su legado europeo. «Cada generación tiene la tarea de reformar Europa», dijo Merkel, «esto no es una carga histórica, sino un regalo democrático».

Merkel ejerce el liderazgo sin dejarse deslumbrar por el poder. Su formación científica y sus artes divulgadoras han embelesado a muchos durante esta pandemia. El sociólogo Armin Nassehi la describe así: «El pragmatismo y la falta de emociones de Merkel son un desafío para muchos. Hay que apreciar a la canciller por tener un estilo de liderazgo moderador menos dirigente que otros estilos de liderazgo, pero muy persistente. Tal vez se hubieran deseado más explicaciones y frases programáticas más a menudo, pero tal vez es la única manera en que funciona el estilo moderador»²⁴.

Sus partidarios atribuyen a la canciller la salvación del euro y de la unidad de Europa y la defensa de valores fundamentales. Sus

²³ MÜLLER, Henrik. «Merkels letzte Chance». *Der Spiegel*, 28/6/2020. Disponible en: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-ratspraesidentschaft-merkels-letzste-chance-a-0a1cc4f1-7dbe-4877-93a0-2f943d82952f>.

²⁴ Entrevista con Armin NASSEHI.

críticos la acusan de haber acentuado la división y la desconfianza durante la crisis económica y la migratoria y haber contribuido al aumento de la extrema derecha. Su liderazgo quedará irremediabilmente ligado a una era en la que Europa ha superado crisis existenciales, ha sufrido la mayor recesión, el Brexit, el ascenso de los populismos de todo signo y ahora una pandemia. Pero su pragmatismo, racionalidad, moderación junto a la firmeza de sus convicciones, humanismo y una cierta dosis de emoción están siendo determinantes en este momento crucial en la historia de la UE. El acuerdo de julio de 2020 era una prueba de fuego para el liderazgo alemán y el de la propia canciller. Merkel era consciente de que, si las negociaciones fracasaban, la UE se enfrentaría a una profunda crisis que podría poner en peligro el proyecto europeo a largo plazo. Alemania ha aprendido las lecciones del pasado y no quiere desairar a sus socios con amenazas y posiciones inflexibles. El tándem francoalemán ha vuelto a funcionar, pero ha de tener cuidado en no herir susceptibilidades de los demás socios, si se quiere conseguir el consenso²⁵.

«La señora Merkel siempre jugó la carta de la estabilidad y de la precaución. Se puede pensar que su sucesor seguirá la misma política. No habrá cambios radicales. Aunque podría cambiar la tendencia, por el momento las encuestas no prevén la alternancia en el poder. Por lo tanto, podemos pensar que, dado que los fundamentos de Alemania no van a cambiar, la política alemana y la política europea de Alemania difícilmente cambiarán», afirma Pascal Boniface²⁶.

Para Ulrike Guérot, Merkel ha mantenido de alguna manera a Europa estable hasta ahora y sacó a Alemania de la crisis del euro y acogió a los refugiados en 2015. «Pero también se puede decir que básicamente torció los fundamentos de la política europea alemana. Y ha tergiversado el hecho de que con Kohl seguíamos mirando al Parlamento y a la Comisión, mientras que con Merkel miramos al Consejo y a la posición dominante alemana en el Consejo. En otras palabras, simplemente lo torció institucionalmente. Y eso ha cambiado decisivamente el ADN o la arquitectura de Europa. No ha tenido ningún tipo de gran diseño para Europa. Y también la culpa de haber realizado cambios institucionales en la arquitectura europea de los que Europa sale más perjudicada desde mi punto de vista. De alguna manera, son solo decisiones

²⁵ DEMASMAY, Claire *et alt.* *Op. cit.*

²⁶ Entrevista con Pascal BONIFACE.

alemanas. Y en este sentido diría que el legado europeo de Merkel no me parece tan bueno»²⁷, dice, en tono muy crítico, Ulrike Guérot.

Para Ambrose Evans-Pritchard, editor de Negocios Internacionales de *The Daily Telegraph*, el legado de Angela Merkel es desastroso: «Es la mayor responsable de la “japonización” y del sesgo de austeridad de la unión monetaria. Exalta los superávits comerciales mercantilistas alemanes que hacen que todo el proyecto del euro sea al final inviable. La economía alemana solo se ve bien dentro del concurso de belleza regional de Europa. Se resistió en todo momento al necesario paso a la unión fiscal. Cuando se produjo la pandemia, aceptó un fondo de recuperación único que volviera al *statu quo* anterior con el tiempo, evitando la mutualización permanente de la deuda. En resumen, ha pasado dieciséis años negándose a reconstruir el euro sobre bases viables. Su idea de la unión fiscal es la de vigilancia fiscal. Deja en herencia a su sucesor un sistema roto. Esta mala gestión de la unión monetaria alteró la percepción británica de la UE antes del referéndum del Brexit. También provocó la migración de varios cientos de miles de refugiados económicos del sur de Europa y flujos desplazados de Europa del Este hacia el Reino Unido. Todo ello se combinó en una tormenta perfecta con la precipitada decisión de Merkel de ir por libre en 2015 y abrir las compuertas desde Oriente Medio, ignorando el consejo de David Cameron de que la crisis de los refugiados sirios se gestionaba mejor en el Levante. Para entonces, por supuesto, la canciller ya había sembrado la semilla de la exasperación británica. Mutti es una persona admirable y una política hábil y táctica, pero dejará un conjunto de equilibrios inestables»²⁸.

«Parte del *modus operandi* de Merkel ha sido permitir que Macron politice los asuntos y los lleve a un punto crítico en las cumbres del Consejo Europeo —a menudo con la amenaza francesa de excluir a los Estados miembros que no adopten sus ideas— antes de que ella intervenga con una propuesta conciliadora que

²⁷ Ulrike GUÉROT es profesora en la Universidad Danube de Krems donde dirige el departamento de Políticas Europeas y fundadora del European Democracy Lab en Berlín, un *think tank* dedicado al futuro de la democracia europea. Entrevista realizada por videoconferencia, 19/1/21.

²⁸ EVANS-PRITCHARD, Ambrose. «Angela Merkel’s disastrous legacy is Brexit and a broken EU». *The Telegraph*, 19/1/2021. Disponible en: https://www.telegraph.co.uk/business/2021/01/19/angela-merkels-disastrous-legacy-brexit-broken-eu/?utm_content=telegraph&utm_medium=Social%E2%80%A6.

incluya a todos los Estados miembros. Macron es una criatura del Consejo Europeo, Merkel de la Comisión. Esta es una relación tóxica y sirve para pervertir el trabajo de la Comisión. Ha llevado a la fuerte centralización de los asuntos, al bloqueo y al enfado en los Estados miembros periféricos. Macron se mantiene y ahora será el socio principal en la relación francoalemana»²⁹, explica Roderick Parkes.

La Unión Europea tiene importantes tareas ante sí pero ya las llevará a cabo sin Merkel a la cabeza. Armin Laschet podría ser su sucesor, es el candidato de la CDU y la CSU, el partido hermano bávaro, a la cancillería. Es continuista de la política de Merkel, también respecto a la UE, pero carece de su capacidad de liderazgo. Los Verdes, con su candidata Annalena Baerbock, siguen muy de cerca en las encuestas a la CDU y no es descartable que al final sean ellos los ganadores de las elecciones. Lo que sí parece claro es que lo más probable es que la próxima coalición de Gobierno sea verdinegra, por primera vez en la historia del país. La incógnita es quién será el nuevo o la nueva canciller. El compromiso europeo de ambos está fuera de toda duda. «Queremos conformar una Alemania europea y defender Europa», ha dicho Laschet. Para Baerbock es «una Alemania en el corazón de Europa».

El profundo compromiso de Los Verdes con Europa les convertirá en actores muy activos para lograr los objetivos que se ha marcado la UE en el campo del medio ambiente o la digitalización. Pero se oponen al gasoducto ruso Nord Stream 2 y al acuerdo de inversión de la Unión Europea con China. Y son firmes defensores de los derechos humanos y favorables a la pertenencia de Alemania a la OTAN y a una fuerte alianza con Estados Unidos. Son el único partido que agitaría algo el barco sobre todo en lo que respecta a China y Rusia.

Los retos de futuro de la UE

Un Brexit duro

Son muchos los retos a los que tiene que hacer frente la UE en la era posmerkeliana. El Brexit se ha cerrado con un acuerdo de Brexit duro, un acuerdo de libre comercio con restricción de la movilidad de las personas y deja muchos flecos abiertos que provocarán nuevos problemas en las relaciones entre la UE y el Reino

²⁹ Entrevista con Roderick Parkes.

Unido. Ya han aflorado durante la gestión de las vacunas. «Los sentimientos se han agudizado en Europa debido a la percepción de que el Reino Unido, que ha dispuesto de vacunas mucho más rápido que la Unión Europea, lo hizo en parte acaparando dosis de sus fabricantes nacionales. El presidente de Francia, Emmanuel Macron, cuestionó la eficacia de una vacuna desarrollada por AstraZeneca y la Universidad de Oxford en personas mayores de 65 años. Ese mensaje nacionalista puede haber calado en su base política, pero los críticos señalaron que la Organización Mundial de la Salud y la Unión Europea habían recomendado la vacuna para todos los adultos. En el Reino Unido, algunos políticos han aprovechado la brecha de las vacunas como reivindicación del voto a favor del Brexit»³⁰.

Ya se han producido disturbios en Irlanda del Norte a cuenta del Brexit y el Protocolo de Irlanda del Norte podría saltar por los aires, si no se reacciona a tiempo. Se trata del complejo acuerdo con Bruselas que permite a Irlanda del Norte conservar una frontera abierta con Irlanda, miembro de la UE. «El protocolo ya ha sido criticado por ambas partes: La Unión Europea amenazó con ponerlo en entredicho durante la disputa sobre el suministro de vacunas, mientras que el Gobierno de Johnson advirtió el pasado otoño que lo abandonaría, si no se llegaba a un acuerdo comercial con Bruselas»³¹.

Era el modo de evitar la imposición de una nueva frontera que partiera Irlanda y resucitara las rencillas. Los unionistas se sienten traicionados por Londres y agitan con su discurso un sentimiento de frustración y abandono entre la comunidad protestante. Y, por otro lado, «Irlanda del Norte y Escocia intentarán involucrar a la UE en las disputas en torno a la definición de sus estatutos en el Reino Unido pos-Brexit procurando obtener apoyo político para sus reclamaciones»³².

³⁰ LANDLER, Mark. «The Ugly Divorce Between Britain and Brussels is Just Getting Started». *The New York Times*, 28/2/2021. <https://www.nytimes.com/2021/02/28/world/europe/brexit-uk-brussels.html>.

³¹ *Ibid.* LANDLER, Mark.

³² Pirozzi, Nicoletta, Tekin, Funda y Toygür, Ilke. «La Presidencia portuguesa: encontrando el equilibrio entre atender asuntos pendientes y dejar su propia huella». Comentario Elcano 1/2021. Real Instituto Elcano, 4/1/2021. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-toygur-pirozzi-tekin-presidencia-portuguesa-encontrando-equilibrio-entre-atender-asuntos-pendientes-y-dejar-propia-huella.

«Lo que tenemos es un acuerdo de mínimos que evita el caos a corto plazo», asegura Federico Steinberg, investigador principal del Real Instituto Elcano, «además, mantiene la confianza sobre la que construir una relación económica más intensa en el futuro, al tiempo que facilita el mantenimiento de la cooperación en materia de seguridad y defensa, algo esencial dado que en las grandes cuestiones geopolíticas los valores e intereses del Reino Unido seguirán coincidiendo con los de la UE. La UE y el Reino Unido están condenados a entenderse, por lo que haber evitado el divorcio a la fuerza puede considerarse un éxito. Los 27 se han mantenido unidos en las negociaciones. Por último, si algo bueno ha tenido el Brexit es que ha posibilitado la aprobación del plan de recuperación europeo, un ejercicio de solidaridad sin precedentes que los británicos seguramente habrían vetado»³³.

Otros desafíos

La gestión de la adquisición conjunta de las vacunas, que ha sido un hito en la historia de la UE, no ha resultado como cabía esperar. Es cierto que la lentitud en la vacunación en cada uno de los países de la Unión no es culpa de la Comisión Europea pero sí lo es la mala organización en las compras, reflejo de la burocracia y falta de reacción rápida por parte de la maquinaria europea. Pero también por el incumplimiento de algunas compañías en el suministro. El plan tenía lagunas, en particular la falta de mecanismos de ejecución en caso de que las empresas farmacéuticas no cumplieran sus promesas. Y los problemas iniciales en las cadenas de fabricación provocaron retrasos y escasez de vacunas.

Con el ambicioso fondo de recuperación pospandemia aprobado, algo impensable antes de la crisis de la COVID, la compra de las vacunas conjunta se convirtió en una prioridad para la Comisión, al igual que comprobar cómo se utilizan los 1,8 billones de euros que incluyen el Marco Financiero Plurianual (MFP), el Plan de Recuperación y Nueva Generación UE. Además, hay que cerrar las profundas divergencias entre los países mediterráneos y los llamados frugales.

³³ STEINBERG, Federico. «La Unión Europea pasa la página del Brexit». Comentario Elcano 4/2021. *Real Instituto Elcano*, 8/1/2021. Disponible en:<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4ebfe876-696f-4370-b13b-92c84e-5a6fbd/Comentario-Steinberg-La-Union-Europea-pasa-la-pagina-del-Brexit.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4ebfe876-696f-4370-b13b-92c84e5a6fbd>.

Siguen pendientes desde hace ya demasiado tiempo la creación de una sólida identidad europea o el funcionamiento más eficiente de las instituciones y una mejor comunicación con los ciudadanos. La analista Begoña Ochoa afirma que la UE podría aprovechar esta nueva oportunidad para llevar a cabo una reforma que agilice o simplifique sus mecanismos de gobernanza, realizar una mayor labor de comunicación con la ciudadanía europea que fomente el sentimiento de identidad y una mayor comprensión sobre la UE y sus mecanismos, ser pionera en cuestiones de ciberseguridad y, en las relaciones internacionales, podría aprovechar su poder real para erigirse en el tercer gran actor y ejercer de contrapoder entre Estados Unidos y China³⁴.

Para Pascal Boniface, «los desafíos de la UE van más allá de la partida de Merkel. Hay que definir una política respecto a Estados Unidos. Hay que reconstruir las relaciones entre aliados europeos y americanos. Y está el reto chino. La Unión Europea ha firmado un acuerdo de inversión pendiente de ratificación. Y luego, siempre están las dificultades con Rusia. Europa está dividida en la actitud hacia Rusia»³⁵. Ulrike Guérot añade que «Estados Unidos, China, la digitalización, el clima y nuestra independencia van a ser los temas más importantes. Y, además, por supuesto, geoestratégicamente, nuestra relación con África»³⁶.

Roderick Parkes recuerda que «la UE ha estado en el centro de todas las crisis mundiales de los últimos diez años y se ha vuelto cada vez más periférica en la solución. Y no le queda más remedio que competir de alguna manera con la política de las grandes potencias para cuya desactivación fue creada»³⁷.

El capítulo sobre el Acuerdo Verde Europeo tendrá también profundas implicaciones geopolíticas y transformará profundamente la economía. «Tendrá un importante impacto en el equilibrio energético de la UE y en los mercados mundiales, en los países productores de petróleo y gas de la vecindad de la UE, en la seguridad energética europea y en los patrones de comercio mundial»³⁸. Bruselas tendrá que gestionar todos los aspectos

³⁴ OCHOA DE OLZA AMAT, Begoña. «¿Quo vadis Europa? Documento Marco». *IEEE* 1/2021. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2021/DIEEEM01_2021_BE-GOCH_Quovadis.pdf.

³⁵ Entrevista Pascal BONIFACE.

³⁶ Entrevista Ulrike GUÉROT.

³⁷ Entrevista Roderick Parkes.

³⁸ European Council On Foreign Relations. «The geopolitics of the European Green Deal». <https://crm.ecfr.eu/civicrm/mailling/view?reset=1&id=11834>.

geopolíticos de este acuerdo, un ambicioso paquete de políticas para convertir la economía de la Unión Europea en ambientalmente sostenible.

El bloque debe comprometerse con los países exportadores de petróleo y gas para fomentar su diversificación económica, incluso hacia las energías renovables y el hidrógeno verde. La UE debe mejorar la seguridad del suministro de materias primas críticas y limitar su dependencia de otros países para estos materiales. Debería trabajar con EE. UU. y otros socios para establecer un *club climático* cuyos miembros apliquen medidas similares de ajuste en la frontera del carbono. La UE debe convertirse en un referente mundial de la transición energética y promover coaliciones globales para la mitigación del cambio climático, como una para proteger el permafrost³⁹. Establecerá como objetivo legalmente vinculante la llamada neutralidad climática para la UE en 2050.

Resumiendo, Bruselas ha de recomponer el orden multilateral tras la salida del Reino Unido, a la vez que la reconstrucción económica y social son su prioridad. «La UE queda liberada del Brexit, que llevaba pegado en los zapatos desde 2016, con el éxito de haber mantenido unidos a todos los socios. Ahora Bruselas encara un año para ver cómo se hace realidad su carácter geoestratégico»⁴⁰, sostiene el exvicepresidente de la Comisión Europea, Joaquín Almunia. No quiere perder tampoco el liderazgo mundial en la batalla contra el cambio climático y quiere subirse al tren de la batalla digital.

Otros retos son regular las plataformas en línea y establecer nuevas normas para una política común europea de asilo y migración. Ya se ha dado el pistoletazo de salida a la Conferencia sobre el Futuro de Europa, una iniciativa para analizar cómo debe afrontar la UE los desafíos del futuro con una mayor y directa participación de los ciudadanos. Se han de concluir las negociaciones sobre la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) para el periodo 2022-2027 y alinearla con el Pacto Verde Europeo y los objetivos medioambientales.

A todo ello se une el objetivo europeo de alcanzar un suministro seguro de materias primas para el sector industrial. Como recuerda Mar Hidalgo García, analista del IEEE, «la crisis del co-

³⁹ LEONARD, Marketalt. «The Geopolitics of the European Green Deal». *European Council on Foreign Relations*, 3/2/2021. <https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-the-european-green-deal/>

⁴⁰ Pellicer, Lluís. «La UE pasa página tras el Brexit». *El País*, 1/1/2021. <https://elpais.com/internacional/2021-01-01/la-ue-pasa-pagina-tras-el-brexit.html>.

ronavirus ha provocado que se refuerce este concepto dentro de la UE, especialmente en lo que afecta al suministro de ciertos materiales minerales que son claves para tres sectores estratégicos: Energías renovables, e-movilidad [*sic*] y el de defensa/aeroespacial. La Comisión Europea ha presentado un Plan de Acción para materias primas críticas con el que se pretende avanzar hacia una mayor autonomía estratégica en determinados minerales imprescindibles en las tecnologías necesarias para llevar a cabo la ansiada transición verde y digital. Todo ello agravado con un cambio climático que obliga a avanzar hacia modelos económicos descarbonizados. La UE necesita disminuir su dependencia de determinadas materias primas necesarias desde un punto de vista tecnológico. Una economía más resiliente necesita un suministro de estas materias más seguro y sostenible. La Unión Europea necesita ahora más que nunca abordar la seguridad del suministro de determinadas materias primas, si pretende seguir apostando por un crecimiento verde y digital para su ambicioso plan de recuperación de la pandemia»⁴¹.

La Conferencia sobre el Futuro de Europa

El 9 de mayo de 2021, coincidiendo con el día de Europa, dan comienzo los trabajos de la Conferencia sobre el Futuro de Europa. Tendría que haber comenzado un año antes, pero la pandemia y la falta de consenso entre las instituciones europeas provocaron su retraso. El Parlamento y la Comisión Europea han abogado porque este sea un proceso que conduzca a recomendaciones concretas que puedan transformarse en acciones y que los resultados de la conferencia se transformen en iniciativas legislativas o modificaciones de los tratados. Sin embargo, desde el Consejo, formado por los líderes de los 27 Estados miembros, no ha habido voluntad para avanzar hacia una modificación de los tratados. El debate sobre el liderazgo de la conferencia ha sido también uno de los factores que han impedido al Consejo alcanzar un acuerdo sobre una posición definitiva.

La idea de este mecanismo fue del presidente francés, Emmanuel Macron, pero el proyecto fue presentado, en julio de 2019, por la

⁴¹ Para una información más detallada y amplia sobre la cuestión, ver HIDALGO GARCÍA, Mar. «Los minerales estratégicos: el ser o no ser de la descarbonización y transformación digital de la UE». Documento de Análisis, *IEEE*, 3/2021. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA03_2021_MARHID_MineralesEstrategicos.pdf.

presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, ante el Parlamento Europeo. La idea es ofrecer la oportunidad de reflexionar en profundidad sobre el rumbo de la UE y su estructura institucional. Es organizada conjuntamente por el Parlamento, el Consejo y la Comisión. Su objetivo es ver a medio y largo plazo qué reformas hay que hacer en sus políticas y en sus instituciones. Uno de los puntos más importantes es que los ciudadanos se involucren en la misma, incluyendo a los jóvenes. Será un proceso de dos años de debates abiertos, inclusivos y transparentes, a nivel nacional, regional y local y permitirá a los ciudadanos comunitarios proponer sus ideas y así contribuir a configurar el futuro de Europa. El fin último es dar un nuevo impulso a la integración europea.

El presidente del Parlamento, David Sassoli, el primer ministro portugués, António Costa, al frente de la presidencia rotatoria del Consejo, y la presidenta de la Comisión, Ursula Von der Leyen, firmaron, el 10 de marzo de 2021, la Declaración sobre la Conferencia sobre el Futuro de Europa bajo el título «Colaborar con los ciudadanos por la democracia: construir una Europa más resiliente». Para Sassoli, representa un nuevo comienzo para la Unión Europea y para todos los ciudadanos europeos. «La Conferencia sobre el Futuro de Europa será una oportunidad única para que todos los ciudadanos europeos y nuestra sociedad civil configuren el futuro de Europa, un proyecto común para el funcionamiento de la democracia europea. Hacemos un llamamiento a todos para que hagan oír su voz en la construcción de lo que será la Europa del mañana, la Europa de todos», dijo. «Es un mensaje de confianza y esperanza para el futuro que se envía a los europeos con la esperanza de construir juntos una Europa justa, ecológica y digital», añadió Costa. La presidenta Von der Leyen afirmó: «Hoy invitamos a todos los europeos a hacer oír su voz para decir en qué Europa desean vivir, darle forma y aunar fuerzas para ayudarnos a construirla. Las expectativas de los ciudadanos son claras: quieren expresar su opinión sobre el futuro de Europa en asuntos que afectan a sus vidas. Nuestra promesa de hoy también lo es: les prestaremos oído y, a continuación, actuaremos».

En el documento reconocen que, a raíz de la pandemia, Europa puede y debe extraer las lecciones de estas crisis. Y destacan la consecución de la transición ecológica y digital junto al reforzamiento de la resiliencia de Europa, su contrato social y la competitividad de su industria como las tareas que definirán a esta

generación. La UE debe procurar también corregir las desigualdades y garantizar una economía equitativa, sostenible, innovadora y competitiva que no deje a nadie atrás. Otro de los asuntos claves es la necesidad de que Europa sea más asertiva y asuma un papel de liderazgo mundial en la promoción de sus valores y normas en un mundo cada vez más turbulento para hacer frente a los retos geopolíticos en el entorno mundial⁴².

Hay muchas esperanzas puestas en la conferencia, sobre todo respecto a la participación ciudadana y el aumento del espíritu europeísta muy tocado en la mayoría de los países. La pregunta es si solo será un foro de consulta ciudadana o terminará siendo el principio de una nueva y necesaria reforma institucional de la UE. «Parece haber consenso en que los ciudadanos deben tener un papel más importante que hasta ahora en los debates. Con el ascenso del populismo, el creciente escepticismo respecto a las élites y las quejas de que la población de la UE no está suficientemente representada, es una necesidad urgente»⁴³.

La conferencia se centrará en cómo desarrollar las políticas de la UE a medio y largo plazo para abordar con mayor eficacia los retos. La participación de los ciudadanos y las partes interesadas estará garantizada mediante debates y foros diversos y a través de plataformas multilingües en internet en las que se podrán presentar ideas en línea y paneles de ciudadanos en los Estados miembros y a nivel europeo. En cuanto a la gobernanza, el Consejo quiere garantizar un papel equitativo para las tres instituciones de la UE, el respeto de las prerrogativas de cada institución y la estrecha asociación de los parlamentos nacionales. El 19 abril de 2021, se inauguraba la plataforma digital multilingüe de la conferencia. Todos los ciudadanos de la UE están invitados a contribuir a configurar su propio futuro y el de toda Europa. Está disponible en veinticuatro idiomas.

La conferencia gira en torno a temas como la salud, el cambio climático, la justicia social, la transformación digital, el papel de la UE en el mundo y la manera de reforzar los procesos democráticos que rigen la UE. Se trata de dialogar con los ciudadanos

⁴² La declaración completa está disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/es_-_declaracion_conjunta_relativa_a_la_conferencia_sobre_el_futuro_de_europa.pdf.

⁴³ HIERLEMANN, Dominik. «¿Cómo hacer que la Conferencia sobre el Futuro de Europa salga bien?» *Esglobal*, 21/9/2020. <https://www.esglobal.org/como-hacer-que-la-conferencia-sobre-el-futuro-de-europa-salga-bien/>.

para conseguir una Europa más resiliente con el objetivo también de reforzar la solidaridad europea.

Según el Eurobarómetro sobre el futuro de Europa realizado a finales de 2020, tres cuartas partes de los europeos consideran que la Conferencia sobre el Futuro de Europa tendrá un efecto positivo en la democracia dentro de la UE. Los europeos están mayoritariamente a favor de la participación de los ciudadanos de a pie, los jóvenes, los Gobiernos nacionales y los académicos/expertos en la conferencia. Los europeos que expresan su voluntad de participar preferirían hacerlo a través de reuniones locales, encuestas, presentando propuestas a los políticos nacionales y de la UE, y mediante consultas en línea⁴⁴.

La UE y los grandes poderes

Una vez que el Brexit ya es una realidad, la Unión Europea puede centrarse en el futuro y encontrar su lugar en el mundo en medio de tres gigantes: Estados Unidos, China y Rusia. También tiene la oportunidad de reforzar su autonomía o soberanía estratégica en sectores decisivos. La UE parece por fin decidida a dar pasos hacia una autonomía estratégica, es decir, la capacidad de tomar sus propias decisiones, después de haber «dormido durante mucho tiempo bajo el paraguas protector de Estados Unidos»⁴⁵, asegura Josep Borrell, el alto representante de la UE para Asuntos Exteriores.

Estados Unidos

Con la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca, Estados Unidos ha regresado a un cierto multilateralismo con el desbloqueo, en parte, de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la vuelta a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y una mejora de las relaciones con sus aliados y socios en la OTAN y otras organizaciones.

La profesora Ulrike Guérot considera que es bueno que haya una fuerte relación transatlántica, pero cree que, aunque Joe Biden

⁴⁴ El trabajo de campo se realizó en octubre y noviembre de 2020. Este Eurobarómetro se puede consultar en: [file:///C:/Users/prequ/Downloads/ebs_500_fir_en%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/prequ/Downloads/ebs_500_fir_en%20(1).pdf).

⁴⁵ PELLICER, Lluís. Josep Borrell: «La UE durmió durante mucho tiempo bajo el paraguas protector de Estados Unidos». *El País*, 11/11/2020. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2020-11-11/josep-borrell-la-ue-durmio-durante-mucho-tiempo-bajo-el-paraguas-protector-de-estados-unidos.html>.

sea ahora el presidente de Estados Unidos, no se va a recuperar *the good old America* ('la vieja buena América') porque los europeos están obligados a encontrar sus propias respuestas geoeconómicas y geoestratégicas en todos los campos, entre ellos el militar, el del clima o el de la digitalización. «Tendríamos que hablar seriamente con los estadounidenses sobre toda esta industria de Google y sobre los servidores y sobre nuestra independencia. Macron siempre dice que hay que europeizar la digitalización, fortalecer Nokia como empresa, hacer un Google europeo. Esa sería una respuesta para la geoestrategia y la independencia. El precio, por supuesto, tendría que ser que gravemos a Starbucks, que gravemos a Amazon y que no permitamos que Amazon se apodere de todo nuestro comercio de paquetería en esta pandemia y que nuestros negocios se queden sin nada»⁴⁶.

Es cierto que durante la presidencia de Donald Trump la UE se ha visto forzada a construir una posición autónoma y a actuar conforme a sus propios intereses. Pero es necesario reparar los lazos transatlánticos después de estos años de fricciones e incluso de abierta hostilidad. La cuestión es cómo quiere cada una de las partes que sea el vínculo transatlántico a partir de ahora y qué hacer para que sea útil para ambas.

Para Sven Biscop, profesor de la Universidad de Gante, «los europeos quieren que la OTAN sea más eficaz en defensa; los estadounidenses quieren hacerla más efectiva en todas las cuestiones, desde el ascenso de China hasta el cambio climático. El lugar de China en el mundo y el futuro del orden mundial exigen una coordinación transatlántica. Si Estados Unidos acepta trabajar con la UE como un igual, y lo que es más importante, si los europeos asumen que solo tendrán una gran estrategia eficaz a través de la UE, la relación transatlántica puede florecer»⁴⁷.

«Sin embargo, la UE ya cerró un acuerdo con China por su cuenta a finales del diciembre, sin contar con su aliado americano. En definitiva, parece que los europeos no terminan de confiar en la alianza tradicional transatlántica. Su temor es que el acercamiento de la nueva administración demócrata sea temporal y que en cuatro años cambie de nuevo»⁴⁸», asegura Cristina Crespo, directora de Relaciones Externas del Instituto Franklin. Y añade que «el

⁴⁶ Entrevista Ulrike GUÉROT.

⁴⁷ Política Exterior. «Agenda Exterior: relación transatlántica». 20/1/2020. Disponible en: <https://www.politicaexterna.com/agenda-externa-relacion-transatlantica/>.

⁴⁸ Idem. Política Exterior.

multilateralismo de Biden no necesariamente priorizará a los europeos en su idea de crear una alianza internacional de democracias alineada para combatir las amenazas comunes».

«Pero hay potenciales áreas de encuentro en las que mejorar y avanzar, como el establecimiento de reglas comerciales y estándares medioambientales; la fiscalidad digital y el 5G; iniciativas para regular las *big tech*; y el desarrollo de estrategias comunes para hacer frente a China»⁴⁹, según Carlota G. Encina, investigadora principal del Instituto Elcano.

Los retos a los que se enfrentan Estados Unidos y Europa y que amenazan a sus sociedades y forma de vida, son comunes. Para Bruce Stokes, del German Marshall Fund de Estados Unidos, «estos problemas trascienden las fronteras nacionales. No se pueden abordar con éxito en solitario. Solo pueden resolverse mediante una acción internacional concertada y cooperativa»⁵⁰. Con Biden se puede comenzar una nueva era de cooperación transatlántica para crear una reserva transatlántica de suministros médicos, prepararse conjuntamente para la próxima pandemia, impulsar el mercado digital transatlántico, reactivar la Organización Mundial del Comercio, frenar el cambio climático, reforzar los compromisos del Acuerdo de París, tratar con China, hacer hincapié en la modernización de la defensa, desarrollar un enfoque conjunto frente a Rusia y volver a comprometerse con Irán o combatir conjuntamente los ciberataques⁵¹.

La Comisión también ha elaborado un documento —*Una nueva agenda UE-EE. UU. para el cambio global*— en que se asegura que la relación entre los dos países requiere «mantenimiento y renovación» para que el mundo democrático pueda hacer frente a los «poderes autoritarios» y a las «economías cerradas que explotan la apertura de la que dependen nuestras sociedades»⁵². La UE y EE. UU. deben cooperar en todos los aspectos imaginables y reafirmar su alianza y así enfrentarse juntas al «reto estratégico» que representa China.

⁴⁹ Idem. Política Exterior.

⁵⁰ Stokes, Bruce. «A Transatlantic Agenda for the Biden Era». The German Marshall Fund of the United States, 14/1/2021. Disponible en: <https://www.gmfus.org/blog/2021/01/14/transatlantic-agenda-biden-era>.

⁵¹ Idem. Stokes, Bruce.

⁵² GONZÁLEZ FÉRRIZ, Ramón. «El optimismo de Europa por el triunfo de Biden puede ser un error caro». *El Confidencial*, 3/12/2020. Disponible en: https://blogs.elconfidencial.com/mundo/tribuna-internacional/2020-12-03/optimismo-europa-triunfo-biden-error-caro_2857475/.

El que podría ser el próximo canciller de Alemania, Armin Laschet, aboga por unas buenas relaciones transatlánticas, pero junto a un reforzamiento de la soberanía estratégica de la UE. «En nuestra condición de europeos, debemos tener capacidad de actuar, no como contrapeso de EE. UU., sino como socio digno de consideración y actor independiente. Los europeos tenemos que sacar mayor partido a todos los foros de intercambio transatlántico con valores, intereses y capacidad de actuar. Deberíamos ver la crisis de la COVID-19 como una llamada de atención y utilizarla como un incentivo para reforzar la soberanía estratégica de la UE. No me refiero a que la Unión se repliegue sobre sí misma; al contrario, la soberanía estratégica es garantía de capacidad de actuar y de autoafirmación, entre otros, en el ámbito digital. La crisis presupuestaria debería animarnos a impulsar el objetivo de una verdadera unión en materia de defensa y a poner en común nuestros limitados recursos»⁵³.

China

Europa ha de afrontar la competición con China, pero solo será capaz de hacerlo como una comunidad política, como una región económica y tecnológica dispuesta y capacitada para reafirmarse en una nueva era digital. El auge de China, que es sobre todo un competidor y un rival sistémico, forzará a Europa a cooperar. China amenaza con poner a la UE en guardia con su vertiginoso poder económico, sus ambiciones tecnológicas y sus crecientes aspiraciones geopolíticas. Con el fin de proteger su soberanía y mantener su competitividad internacionalmente, la Unión tiene que encontrar una respuesta común.

Con el Acuerdo Integral de Inversión UE-China, la Unión Europea y el país asiático han establecido un eje de cooperación pragmática en política comercial, de inversión y climática. El borrador del acuerdo de inversión se acabó de negociar en diciembre de 2020 y abre vías para la cooperación futura y nivela el campo de juego para la competencia comercial sin una condicionalidad, más allá de la disposición de que China cumplirá sus obligaciones como miembro de la Organización Internacional del Trabajo. Dicho de otra forma, apenas se hace una referencia a las preocupaciones sobre el trabajo forzado.

⁵³ LASCHET, Armin. «Relaciones transatlánticas y poder difuso». *Política Exterior*, n.º 199, 1/1/2021. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/relaciones-transatlanticas-y-poder-difuso/>

Se llevaba años negociándolo y Europa lo acordó sin esperar a que Biden tomara posesión de su cargo cuando este pacto puede dificultar las relaciones y cooperación con Washington. Se trata de un principio de acuerdo y todavía no sabe cuál será su futuro porque tiene que ser ratificado y ahí pueden surgir problemas. Pero podría ser también un punto de inflexión después de todo lo ocurrido en 2020 cuando se cumplió el 45 aniversario de los lazos diplomáticos y se pretendía celebrar de forma conjunta. La pandemia lo impidió, pero la creciente beligerancia diplomática de Pekín deja claro también que no se puede ser ingenuo frente a China. Las relaciones económicas entre ambas partes han crecido a pesar de la pandemia y China fue en 2020 el principal socio comercial de la UE. El flujo de inversiones acumulado es de 140 000 millones de euros en el caso de la UE y de 120 000 millones de China, en los últimos veinte años⁵⁴.

Pekín tenía más interés que nunca en demostrar su posición en la economía global; de ahí las concesiones de última hora para cerrar el pacto. La Comisión dice que ha mejorado las condiciones en sectores como el financiero o el sanitario y que ha conseguido una mayor transparencia de China sobre los subsidios a empresas estatales. El pacto aborda las transferencias forzosas de tecnología, una práctica en aumento por la que muchas empresas extranjeras se ven obligadas a entregar tecnología a cambio de acceso al mercado chino y mejora las condiciones de acceso de las empresas europeas al mercado chino. Pekín también se compromete en temas de desarrollo sostenible y de derechos laborales⁵⁵. Pero la ganadora es China porque refuerza su posición geopolítica en medio de una oleada de críticas internacionales por la pandemia y sin hacer concesiones en la situación de los derechos humanos o el respeto a las normas internacionales en el país asiático.

No está claro que el acuerdo vaya a terminar entrando en vigor, ya que debe recibir la aprobación del Consejo y del Parlamento. El proceso podría alargarse hasta 2022 o fracasar. El principal impulsor del principio de acuerdo es Alemania, el país de la UE que más exporta a China y una de las economías que más dependen del gigante asiático. Tenía que conseguirse antes de fin de año

⁵⁴ DE ESPERANZA, Cristina. «En el acuerdo entre la UE y China hay un claro ganador: Pekín». *EOM*, 3/3/2021. Disponible en: <https://elordenmundial.com/acuerdo-entre-union-europea-china-ganador-pekín-economía/>.

GOUVEIA, Teresa. «Where Portugal can lead Europe in 2021». *ECFR*, 20/1/21. Disponible en: <https://ecfr.eu/article/where-portugal-can-lead-europe-in-2021/>.

⁵⁵ DE ESPERANZA, C. *Op. cit.*

porque así cumplía uno de los objetivos fundamentales de la presidencia rotatoria del Consejo Europeo durante el segundo semestre de 2020 que ostentó Alemania. Pero veremos qué ocurre cuando Merkel, la valedora en Europa del pacto, abandone la cancillería.

China es bastante más que un enorme mercado de exportación. Para la UE unas buenas relaciones con el país asiático son esenciales, pero teniendo presente que China no es un socio sino un rival estratégico, como dijo Ursula von der Leyen. La pandemia ha dejado también al descubierto la vulnerabilidad de la Unión Europea ante las inversiones chinas en sectores como el tecnológico o las infraestructuras. Y se vieron claramente las deficiencias en materiales para el sector sanitario. China ha utilizado la venta o cesión de los productos que eran necesarios durante la pandemia para expandir su influencia en diversas áreas del mundo.

La canciller alemana en un discurso en la Fundación Konrad Adenauer en Berlín recordaba qué es lo que no se debe olvidar en las relaciones con China: «No debemos olvidar nunca que Europa no es neutral. Es parte del Occidente político. En vista de las tensiones sino-americanas, un diálogo crítico y constructivo con China es particularmente importante. Como actor clave de este siglo, la República Popular ocupa un lugar central en el escenario mundial. Europa debe afirmar con confianza sus valores como el estado de derecho, la libertad, la democracia y los derechos humanos en su cooperación con China»⁵⁶.

Pero no hay que olvidar que la influencia china en el continente es cada vez mayor, sumando socios a su iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda y con una presencia en los sectores estratégicos europeos en aumento. Esa política la sigue el gigante asiático también en países de África o de Latinoamérica, lo que llevará con el tiempo a una pérdida de influencia de Europa en esos continentes, si Bruselas no apuesta con claridad, firmeza y eficacia por ellos.

Rusia

La fracasada visita de Josep Borrell a Moscú, el caso Navalny⁵⁷ o Gazprom son los últimos hechos importantes que han marcado

⁵⁶ El discurso completo se puede leer en el siguiente enlace: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-merkel-im-rahmen-der-veranstaltung-aussen-und-sicherheitspolitik-in-der-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-der-konrad-adenauer-stiftung-am-27-mai-2020-1755884>.

⁵⁷ Alexei Navalny es abogado y político ruso y uno de los más destacados opositores al presidente Vladimir Putin. El 20 de agosto de 2020 fue hospitalizado en estado muy

las relaciones entre la UE y Rusia. La misión del alto representante siempre será recordada como un fiasco. Habló de los derechos humanos y de los abusos y de la democracia y del caso Navalny que había sido condenado unos días antes. Pero no sirvió para nada y, al final, terminó danzando al ritmo de la música que sus anfitriones le marcaron. No fue capaz de reaccionar ni contraatacar cuando el ministro de Asuntos Exteriores, el astuto Serguei Lavrov, atacó a la UE, a España o directamente a él y cuando minutos antes Rusia había anunciado la expulsión de varios diplomáticos.

Durante esa visita quedó patente que las relaciones entre Europa y Rusia habían tocado fondo. Las sanciones impuestas por Bruselas a Moscú y la pregunta de Lavrov, sobre si quedaba algo por hacer con la UE describen bien el escenario. Los europeos no olvidan la anexión de Crimea o la guerra en el este de Ucrania, pero a la UE le interesa retomar y mejorar las relaciones. Pero si Rusia también quiere dialogar y cooperar con la UE debe cumplir las normas básicas del Consejo de Europa, también en el caso Navalny.

Tras la tensión que se vivía con Rusia por el caso Navalny, la decisión de Borrell de ir a Moscú dividió a los miembros de la UE. Hacía ocho años que el alto representante de la Unión para Política Exterior y de Seguridad no visitaba Rusia, ejemplo de sus frágiles relaciones. El jefe de la diplomacia europea defendió su viaje diciendo que precisamente por ser un momento muy delicado era fundamental hacer esa visita, Borrell defiende una línea pragmática con Rusia y la necesidad de reestructurar las relaciones. Es también la visión de Alemania o Francia⁵⁸. Polonia y los países bálticos defienden una línea más intransigente. Los 27 deberían adoptar una postura consensuada y no dejar que los intereses políticos o beneficios económicos de unos o de otros predominen sobre el interés general. «Parece incuestionable que la UE tiene la necesidad de pensar estratégicamente sus relaciones con Rusia. Para ello los 27 han de ponerse de acuerdo en el tipo de relaciones que quieren establecer: cooperativas o de con-

grave con síntomas de haber sido envenenado y un par de días después fue trasladado a Alemania, donde fue tratado. A su regreso a Moscú, el 17 de enero de 2021, fue detenido y encarcelado.

⁵⁸ ALARCÓN, Nacho. «Borrell va a Moscú: división en la UE sobre una visita en un momento delicado». *El Confidencial*, 5/2/2021. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-02-05/borrell-en-moscu-division-y-desacuerdo-sobre-una-visita-en-un-momento-delicado_2936752.

frontación. Rusia, por más que algunos se empeñen, va a seguir estando en la frontera europea y, por tanto, no se puede evitar el adoptar una posición en relación con ella. Uno de los principales errores de la UE ha sido subestimar a su vecino»⁵⁹.

El papel que desempeña Alemania en estas relaciones también resulta fundamental. Como explica la profesora Guérot, «Rusia es una cuestión muy complicada en Alemania por el tema de Gazprom desde hace años». Y advierte que es una política alemana completamente equivocada que provoca fricciones con otros estados miembros. Cada vez que Alemania se acerca demasiado a Rusia, los polacos tienen un problema. «Estamos haciendo una política con Rusia en la que queremos estar muy cerca de ella en lo económico, pero nos oponemos a Putin en lo político y en lo militar. Y respecto a la sociedad, no es una sociedad libre. Creo que la sociedad rusa necesita liberalizarse. Putin tiene que irse, por supuesto. Quizá algún día Navalny sea el presidente ruso. Y entonces podremos pensar en la cooperación con Rusia de una manera completamente diferente, cooperación social, geoestratégica y económica. Y esto no puede ser una tarea alemana, debe ser una tarea europea. Porque es completamente diferente mirar a Rusia desde España o Francia o Italia que mirar a Rusia desde Alemania»⁶⁰.

La construcción del oleoducto que unirá Rusia con Alemania está ya muy avanzada, pero los países más críticos con Moscú han denunciado el proyecto, todavía más tras lo ocurrido con Navalny. En la UE, hay una disputa entre los países que quieren una relación realista con Rusia y los que abogan por una acción enérgica para reducir su dependencia energética de Moscú. El 22 de febrero de 2021, en Bruselas, los ministros de Asuntos Exteriores de la UE se reunieron para adoptar un proyecto de sanciones contra funcionarios rusos implicados en la detención y el encarcelamiento del político opositor ruso. El Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Heiko Maas, recordó a sus socios europeos que unas 150 empresas alemanas, francesas, austriacas y holandesas estaban implicadas en el proyecto. El Nord Stream 2 permitirá al gigante ruso Gazprom transportar 55 000 millones de metros cúbicos de gas a Europa cada año. El proyecto tiene un coste total de 9 500 millones de euros, financiado por Gazprom y cinco grupos europeos: La francesa Engie, las alemanas Uniper y Wintershall, la austriaca OMV y la angloholandesa Shell⁶¹.

⁵⁹ Política Exterior. «Agenda Exterior: Rusia y la UE». Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/agenda-exterior-rusia-y-la-ue/>.

⁶⁰ Entrevista a Ulrike GUÉROT.

⁶¹ STROOBANTS, Jean-Pierre *et al.* «Nord Stream 2, le gazoduc russe qui sème la zizania en Europe». *Le Monde*, 26/2/2021. Disponible en: <https://www.lemonde.fr/internatio>

La división provoca que Rusia prefiera las relaciones bilaterales con los países más importantes: Alemania, Francia, Italia, Hungría. La UE ha de conciliar la estrategia económica de Alemania, la idea geopolítica de Francia de que necesitamos a Rusia como un contrapeso a China y la experiencia histórica de los países bálticos y Polonia. Más pronto que tarde la UE tendrá que reformular su acercamiento a Rusia, que es un actor indispensable en numerosos frentes: desde Siria, pasando por el Ártico y hasta el ámbito nuclear.

Autonomía o soberanía estratégica

En un contexto muy marcado por la pandemia, durante el último año se han manifestado dos posiciones enfrentadas en el seno de la Unión. En un lado se encuentran los partidarios de que la autonomía estratégica conlleve la adquisición de más *músculo militar* con la finalidad de que Europa pueda operar con mayor independencia. Europa hace gala de *soft power*, pero sin tener *hard power*. Así, su capacidad de acción autónoma se ve fuertemente constreñida. Esta visión se complementaría con el desarrollo de conglomerados industriales que aseguren las cadenas de abastecimiento de bienes y servicios estratégicos, además de competir en el tablero mundial con empresas chinas o estadounidenses⁶².

El presidente francés, Emmanuel Macron, ha sido el impulsor de esta posición. Hay que recordar que Francia lanzó en 2018 la Iniciativa Europea de Intervención, en la que actualmente participan otros doce países europeos, a pesar de ser considerada en algunas capitales europeas como un intento de París de promover su propia visión de la autonomía europea. En contraposición, los países europeos más atlantistas, con Alemania al frente, han calificado la postura francesa de peligrosa y poco realista. Incluso la ministra alemana de Defensa, Annegret Kramp-Karrenbauer, llegó a señalar que «las ilusiones de la autonomía estratégica deben terminar». Este grupo, en el que también se encuentran países como Polonia, los bálticos, Chequia y Hungría, ha abogado por reforzar los vínculos con EE. UU., cuando la llegada a la Casa

nal/article/2021/02/26/nord-stream-2-le-gazoduc-russe-qui- seme-la-zizanie-en-europe_6071337_3210.html.

⁶² LABORIE IGLESIAS, Mario. «Unión Europea: ¿hacia una autonomía estratégica y nuevas relaciones transatlánticas?». *Esglobal*, 9/4/21. Disponible en: <https://www.esglobal.org/union-europea-hacia-una-autonomia-estrategica-y-nuevas-relaciones-transatlanticas/>.

Blanca del presidente Joe Biden ofrece una ventana de oportunidad para la vuelta a la cooperación transatlántica, tras el tumultuoso periodo de la presidencia Trump⁶³.

El coronel Mario Laborie Iglesias destaca que, en sus intervenciones en la Conferencia de Seguridad de Múnich de 2021, el presidente Macron y la canciller Merkel coincidieron, con matices, en tres aspectos cruciales. «Primero, la Unión Europea debe fortalecer su defensa y asumir una mayor responsabilidad en su propia seguridad. Segundo, este fortalecimiento debe estar destinado a equilibrar y complementar a la Alianza Atlántica y no a competir con ella. Y tercero, una UE más fuerte aporta valor añadido a la relación con EE. UU.»⁶⁴. Unos días después, los jefes de Estado y Gobierno de los 27 Estados de la UE se mostraban dispuestos a aumentar la inversión en defensa para incrementar su capacidad de actuar autónomamente, aunque manteniendo el compromiso de cooperar con la nueva Administración estadounidense en el marco de la OTAN. «La UE pretende reforzar su resiliencia y preparación para enfrentarse a las amenazas y desafíos a la seguridad, para lo que necesita intensificar el desarrollo de las capacidades necesarias. De este modo, la UE aumentará su autonomía estratégica y su capacidad para cooperar con sus socios a fin de defender sus valores y sus intereses»⁶⁵, explica el general Federico Yaniz.

El 13 de septiembre de 2017, el entonces presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, ya dijo, en un discurso en el Parlamento Europeo, que «para el año 2025 necesitamos una Unión de Defensa Europea totalmente desarrollada». El objetivo es una Europa más fuerte en la escena mundial, que siga desarrollando las asociaciones existentes, creando otras nuevas y promoviendo la estabilidad y la prosperidad en su vecindad inmediata al este y al sur y también en Oriente Próximo, en África y en el mundo, dispuesta a asumir más responsabilidades y a ayudar a la creación de una industria de defensa más competitiva e integrada, comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los compromisos jurídicos; una Unión

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ YANIZ VELASCO, Federico. «La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE avanza». Documento de Opinión. *IEEE* 151/2020. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO151_2020FEDYAN_PCSD.pdf.

activa en las Naciones Unidas y que defienda un sistema multilateral, el comercio libre y justo y una política climática mundial positiva⁶⁶.

El director del IRIS francés, Pascal Boniface, afirma que «tener soberanía estratégica no significa romper con los estadounidenses. Significa, simplemente, no depender de ellos y tener una relación más equilibrada con ellos, lo que sería normal, ya que la Unión Europea tiene un PIB equivalente al PIB estadounidense. Es una cuestión de voluntad, pero el peso de la historia, los hábitos de dependencia de los Estados Unidos todavía nos lo impiden. Pero se están logrando progresos lentos pero constantes en esta dirección»⁶⁷.

El debate sobre la «autonomía estratégica europea» suscita numerosas controversias. Algunos ven la autonomía estratégica como una ilusión que es mejor abandonar. Otros consideran que es un imperativo político que debe perseguirse más que nunca para recuperar espacio político frente a Estados Unidos. Entre ambos, hay quien sugiere, sin embargo, que debemos evitar antiguas disputas teológicas y dotar de contenido práctico a estas palabras. ¿Cómo se puede ser estratégicamente autónomo? La autonomía estratégica nació en el ámbito de la industria de defensa. Desde entonces, se ha ido ampliando a nuevos ámbitos de naturaleza económica y tecnológica, como ha puesto de manifiesto la pandemia. Sin embargo, la dimensión de seguridad sigue siendo predominante y sensible. Y, como afirma Josep Borrell, «la autonomía estratégica es más importante que nunca porque el mundo ha cambiado». Es difícil pretender ser una «unión política», capaz de actuar como «actor global» y como «comisión geopolítica», sin ser «autónoma». El peso de Europa en el mundo está disminuyendo. La autonomía estratégica es, desde esta perspectiva, un proceso de supervivencia política. Si queremos seguir siendo creíbles en el mundo, si queremos desarrollar nuestra base industrial, tenemos que desarrollar necesariamente una industria europea de la defensa que forme parte de la base industrial europea. Otro asunto en el que está en juego la autonomía estratégica son los datos. «De hecho, en un mundo en el que los datos serán el petróleo del siglo XXI, Europa no puede dejar sus datos exclusivamente en manos de los agentes del mercado ni permitir que sean confiscados por Estados cuya

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Entrevista a Pascal BONIFACE.

protección de las libertades no constituya una prioridad absoluta. La autonomía estratégica no es una varita mágica, sino un proceso a largo plazo para que los europeos asuman cada vez más sus propias responsabilidades»⁶⁸, explica el alto representante.

Alcanzar la autonomía y soberanía estratégicas, consolidarse como un polo en un mundo multipolar, ser una gran potencia... Todos estos objetivos se cifran en una misma aspiración: la UE tiene que ser un actor global independiente, a la par que EE. UU., China y Rusia. La UE busca colaborar con todas las grandes potencias para mantener vivo y reformar el multilateralismo, nivelar el terreno de juego económico e impedir que el mundo se descomponga en esferas de intereses exclusivos y bloques enfrentados. Si China se convierte en una potencia agresiva, los europeos deberán aliarse con los estadounidenses para frenar cualquier plan expansionista⁶⁹.

«Los enormes cambios geopolíticos que se han vivido en el panorama internacional en las últimas décadas no podían dejar de afectar, radicalmente, a la Unión Europea en el nuevo escenario global», recuerda el general Dacoba. «Y no solo en lo que a los aspectos concretos de su Seguridad y Defensa se refiere, sino también a su papel como un actor más en dicho panorama. La Autonomía Estratégica de la Unión ya no ha de ser considerada exclusivamente en términos de capacidades militares. La complejidad de los retos que plantean las nuevas potencias comerciales y tecnológicas, así como sus desafíos geopolíticos, obligan a ampliar el foco. La ambición europea no puede limitarse a un mero acompañamiento al poderoso aliado del otro lado del Atlántico»⁷⁰.

Como advierte la profesora y prestigiosa analista alemana Ulrike Guérot, «estamos caminando sobre hielo fino. Necesitamos ur-

⁶⁸ BORRELL, Josep. «Por qué es importante la autonomía estratégica europea». Real Instituto Elcano, 23/12/2020. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/5a3a48ee-c1fe-4230-bb5f-ae61b-fcb3837/Borrell-Por-que-es-importante-la-autonomia-estrategica-europea.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5a3a48ee-c1fe-4230-bb5f-ae61b-fcb3837>.

⁶⁹ BISCOP, Sven. «La llegada de Biden y la autonomía de la Unión Europea». *Política Exterior*, 1/1/2020. <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-llegada-de-biden-y-la-autonomia-de-la-union-europea/>.

⁷⁰ Para un completo estudio sobre esta cuestión, véase DACOBA CERVIÑO, Francisco José. «Autonomía Estratégica Europea: ni contigo, ni sin ti...». Documento de Análisis, *IEEE* 13/2021. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEA13_2021_FRANDAC_Autonomi a.pdf.

gentemente salir de esta pandemia y empezar a pensar de nuevo en cómo queremos vivir juntos en Europa después de la crisis. Nada será como antes. Y la pregunta es: ¿Dónde queremos que se sitúe Europa?»⁷¹. Responderla y aplicar la respuesta es uno de los desafíos pendientes.

Conclusiones

Hace tres décadas, la UE representaba una cuarta parte de la riqueza mundial. Las previsiones apuntan a que dentro de veinte años estaremos muy por detrás de China, por debajo de Estados Unidos y al nivel que la India. Esto quiere decir que, si los 27 no actúan pronto y unidos, la UE se volverá irrelevante desde el punto de vista económico, con todo lo que eso supone.

2021 tiene que ser el año de la recuperación de la crisis sanitaria y económica y el de mantener la cohesión, aunque la Unión no estará exenta de enfrentamientos entre sus miembros. Angela Merkel abandonará el poder y el escenario europeo y Emmanuel Macron está llamado a liderar el frente europeísta. Si fuese Armin Laschet el próximo canciller alemán, carece todavía de liderazgo suficiente a nivel europeo y es poco conocido. Lo mismo ocurre con la candidata de Los Verdes, Annalena Baerbock. Así que al menos durante un tiempo Francia llevará la batuta, eso sí, acompañada en el liderazgo por Alemania, no importa de qué color sea la coalición que salga de las elecciones o el o la canciller.

Con Joe Biden en la presidencia de Estados Unidos se revitalizarán las relaciones transatlánticas tras los cuatro años de trumpismo. Pero la Unión Europea habrá de tener muy presente que Washington siempre persigue sus intereses y que, a veces, estos no coinciden e incluso son opuestos a los europeos. Por eso, es necesario y urgente que los 27 resuelvan la cuestión de la autonomía o soberanía estratégica y de cuál quieren que sea el lugar de la UE en el mundo y que actúen en consecuencia.

El fondo de recuperación, el Next Generation EU, es la oportunidad para los países más afectados de salir más fuertes de la crisis y proceder a un cambio de paradigma en su sistema económico de forma que no se repitan los errores del pasado y se apueste por la modernización y la necesaria reestructuración de la economía. Esta es una oportunidad única e histórica. Pero no hay que

⁷¹ Entrevista a Ulrike GUÉROT.

olvidar que las negociaciones volvieron a sacar a la luz las diferencias entre los distintos países de la Unión y que los frugales o austeros van a vigilar de cerca el uso que los países receptores hagan de las ayudas.

Se mantendrá probablemente, al menos al principio, la diferencia entre un París que apuesta por un modelo muy firme y activo ante los grandes retos geopolíticos que afronta Europa y un Berlín que prefiere un enfoque basado en la cooperación y en el diálogo, que han representado Macron y Merkel, respectivamente. Alemania siempre intentará evitar una confrontación con Estados Unidos, Rusia o China para preservar los intereses económicos alemanes, aunque con Los Verdes en la coalición, o incluso en la cancillería, es de esperar una actitud más dura con Rusia y China por su violación de los derechos humanos o la falta de libertades, frente a la pragmática *Realpolitik* de los cristianodemócratas.

El Nuevo Pacto Verde, la digitalización, la unión fiscal y social, la migración y el asilo, la seguridad y la defensa, son algunos de los grandes retos que tiene ante sí una Unión Europea que tiene que ser consciente de que es ahora o nunca, si no quiere quedar fuera del club de los grandes a nivel mundial y quiere seguir siendo un actor decisivo en el sistema multilateral.

Por último, sería de desear que los medios de comunicación europeos y las redes sociales adoptasen una actitud más proactiva sobre la Unión Europea y diesen más información sobre la misma para concienciar a sus ciudadanos de la necesidad de una Europa fuerte, social, solidaria y unida en un mundo cada vez más convulso y globalizado⁷². La Conferencia sobre el Futuro de Europa puede ser también una gran oportunidad para implicar a los ciudadanos en el devenir de la Unión y despertar el espíritu europeo que se ha ido adormeciendo en los últimos años a golpe de crisis, enfrentamientos internos y retos pendientes sin solucionar.

En resumen, 2021 es un año decisivo para el futuro de la UE. Ha de salir más fuerte y unida de esta nueva crisis y demostrar que ha aprendido de los errores del pasado. El fondo de recuperación es fundamental para ayudar a salir de la crisis a los países más

⁷² Un buen ejemplo del papel que pueden desempeñar los medios es el programa sobre Europa *Europa 2021* que desde hace años emite TVE y que en la actualidad dirige y presenta José Carlos Gallardo. De una forma fresca, dinámica, a la vez que profunda y analítica, aborda y analiza cada semana lo que ocurre en la UE buscando diferentes perspectivas y también atraer a los más jóvenes, que son el futuro de Europa. <https://www.rtve.es/television/europa/>.

afectados y así evitar nuevas crisis en el futuro. El objetivo es una Europa más verde, más digital, más social y más sostenible y con más peso en el mundo. La salida del poder de Merkel da vértigo a muchos. Se pierde la columna de estabilidad y pragmatismo en la que apoyarse en tiempos convulsos, pero abre la puerta a políticas económicas más arriesgadas y menos austeras, con permiso de los frugales. La UE tiene ahora la oportunidad de reinventarse de nuevo y salir de esta crisis como un actor más relevante y ocupar el sitio que política, social, económica, militar y moralmente le corresponde en el mundo.

Capítulo segundo

El desenganche China-EE. UU. y el año de Asia

José Pardo de Santayana

Resumen

Al asumir la presidencia de los EE. UU., Joe Biden se ha encontrado con un complejo panorama tanto interno como internacional.

La emergencia de China parece imparable. Pekín ha decidido rechazar el modelo democrático-liberal y seguir uno inspirado en su propia civilización y una experiencia histórica particular, diluyendo la posibilidad de que se pueda construir un orden mundial basado en premisas comunes.

Entre los dos colosos de la geopolítica mundial se ha desarrollado un sordo enfrentamiento económico-tecnológico con la innovación como clave de bóveda.

Las naciones desarrolladas de Asia han sabido reaccionar mejor frente a la pandemia del coronavirus que las viejas potencias occidentales, lo que confirma la pujanza del continente asiático y acelera el desplazamiento del centro de gravedad del mundo de Occidente a Asia.

El sudeste asiático se ha convertido en el principal teatro geoestratégico mundial.

La estrategia que desarrolle el nuevo inquilino de la Casa Blanca frente a China y su integración en una política asiática más amplia determinará en gran medida el devenir estratégico global.

Palabras clave

EE. UU., China, Joe Biden, Xi Jinping, estrategia, orden mundial, Guerra Fría, coexistencia.

The China-U.S. decoupling and the Asian year

Abstract

Taking office as President of the U.S. Joe Biden has come across a complex domestic and international landscape.

The emergence of China seems unstoppable. Beijing has decided to reject the liberal-democratic model and to follow one inspired by its own civilization and a particular historical experience, diluting the possibility of building a world order based on common premises.

A bold economic-technological confrontation with innovation as key vault has developed between the two superpowers.

The developed nations of Asia have reacted better to the coronavirus pandemic than the old Western powers, confirming the strength of the Asian continent and accelerating the shift of the world's center of gravity from the West to Asia.

Southeast Asia has become the world's leading geostrategic theatre.

The strategy designed by the White House vis-à-vis China and its integration into a wider Asian policy will largely determine the overall strategic course.

Keywords

U.S., China, Joe Biden, Xi Jinping, strategy, world order, Cold War, coexistence.

Introducción

Robert O'Brien, el último consejero de Seguridad Nacional de la Administración Trump, afirmaba que «durante décadas se sostuvo la convicción de que solo era una cuestión de tiempo que China se volviera más liberal, primero en lo económico y luego en lo político. No pudimos haber estado más equivocados, un error de cálculo que se presenta como el mayor fracaso de la política exterior norteamericana desde la década de 1930»¹. Esta opinión, hasta hace poco tiempo firmemente arraigada, hay que entenderla en el contexto de una creencia general de que la historia avanzaba inexorablemente hacia un mundo cada vez más globalizado y articulado según el modelo liberal-democrático. La modernización de una sociedad, se pensaba, solo era posible siguiendo en lo fundamental los parámetros occidentales de desarrollo tanto políticos (modelo democrático en sus múltiples variedades) como económicos (modelo liberal-capitalista). Únicamente en el seno de una sociedad democrática se podían liberar las fuerzas que permiten el pleno desarrollo del potencial humano, haciendo posible un modelo económico eficiente y avanzado.

Esta circunstancia impidió que se prestara atención a las muchas señales que indicaban —empezando por las mismas declaraciones del Partido Comunista Chino (PCCh)— que la República Popular China (RPCh) no tenía la intención de adoptar en el futuro el modelo democrático-liberal. Cuando importantes expertos en China defendían posiciones distintas, simplemente no se les prestaba la suficiente atención.

Así, en 2009 Martin Jacques ya argumentaba en su famoso libro, *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*, que el gigante asiático, lejos de converger progresivamente hacia el modelo occidental, se regiría por un patrón muy distinto. Criticó a los occidentales que intentaban entender y evaluar a la potencia asiática a través de un prisma occidental en lugar de en sus propios términos, insistiendo en que China no podía ser considerada un Estado-nación convencional, sino que era principalmente un Estado-civilización. La occidentalización, sugirió, había alcanzado su punto máximo, y el ascenso de China conduciría a un proceso creciente de sini-

¹ O'BRIAN, Robert C. *How China Threatens American Democracy. Beijing's Ideological Agenda Has Gone Global. Foreign Affairs*, noviembre/diciembre de 2020.

zación en el mundo y al fin de un orden internacional dominado por Occidente².

Antes incluso, en 2005, Robert Kaplan auguraba que el siglo XXI lo definiría la contienda militar estadounidense con China, un adversario más formidable que Rusia jamás haya sido, siendo las guerras del futuro navales³.

Aunque, desde la crisis financiera de 2008, los líderes chinos presentan explícitamente su sistema autoritario como un fin en sí mismo y no como un paso hacia un Estado liberal⁴, con la llegada de Xi Jinping al poder en 2012, la actitud de Pekín se ha vuelto tan asertiva en sus reclamaciones geopolíticas y tan hermética hacia la influencia exterior en la propia sociedad china que ya no quedan grandes dudas sobre la deriva autoritaria del régimen chino y su hostilidad ideológica. El autoritarismo relativamente ilustrado de Deng Xiaoping y sus sucesores ha evolucionado con Xi Jinping hacia un autoritarismo duro. En lugar de un grupo colegiado de tecnócratas con mandatos limitados, ahora hay un presidente de por vida con un culto a la personalidad en ciernes, supervisando el control del pensamiento por medios digitales⁵.

Ya en 2010, la RPCh había adelantado a Japón en PIB medido en dólares, transformando la jerarquía asiática de los últimos cien años y situando a China como segunda economía del mundo. En 2014, el gigante asiático se convirtió además en la principal potencia comercial y el mayor PIB mundial por paridad de poder adquisitivo (PPA).

El ascenso de una China revisionista no tendría tanto impacto si no coincidiera también con el auge de Asia, el continente más poblado y con mayores índices de crecimiento económico, hacia el que se está desplazando el centro de gravedad de la actividad humana y sobre cuya economía Pekín ejerce una influencia determinante.

La profunda crisis del coronavirus, que está afectando mucho más a las sociedades occidentales que a las asiáticas (figura 1),

² JACQUES, Martin. *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*, Allen Lane, London, 2009.

³ KAPLAN, Robert. «How We Would Fight China». *The Atlantic*, junio de 2005. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2005/06/how-we-would-fight-china/303959>.

⁴ MITTER, Rana. «The World China Wants. How Power Will-and Won't-Reshape Chinese Ambitions». *Foreign Affairs*, enero/febrero 2021, p. 162.

⁵ KAPLAN, Robert. «A New Cold War Has Begun», *Foreign Policy*, 7 de enero de 2019. <https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun>.

está acentuando estas tendencias y ha adelantado los plazos para el *sorpasso* tanto de China como de Asia.

Año	Mundo	EE. UU.	Zona Euro	China	India	ASEAN-5
2019	2,8	2,2	1,3	6,0	4,2	4,9
2020	-3,5	-3,4	-7,2	2,3	-8,0	-3,7
2021	5,5	5,1	4,2	8,1	11,5	5,2
2022	4,2	2,1	3,6	5,6	6,8	6,0

Figura 1: Crecimiento real del PIB en %. Fuente: FMI (enero de 2021).

La globalización ha creado una economía mundial estrechamente interdependiente con cadenas de diseño, producción y comercialización extendidas a nivel planetario e inversiones y deuda cruzadas entre las principales potencias de las que depende la salud y pujanza de todas las naciones y que requieren un marco de entendimiento común.

Desde la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca la relación entre Washington y Pekín se ha deteriorado notablemente. El enfrentamiento fue inicialmente comercial, basado en la imposición de aranceles a la importación, pero progresivamente fue ganando relevancia la dimensión tecnológica y ahora ya se habla incluso de un *Digital Great Game*.

Dicha rivalidad está haciendo que la economía global se esté desviando gradualmente hacia el «capitalismo estratégico» en contraste con el capitalismo de libre mercado que prevaleció en las últimas décadas. Al recurrir a medidas geo-económicas, los Gobiernos están imponiendo condiciones a las transacciones de bienes, servicios y tecnologías según consideraciones de naturaleza estratégica⁶, lo que está transformando y revirtiendo en parte la globalización con un proceso de desacoplamiento económico y tecnológico entre las grandes potencias cuyo alcance todavía no conocemos.

En este contexto de grandes incertidumbres, graves retos geopolíticos y cambio de liderazgo, Washington se encuentra ante un dilema estratégico: por una parte, da pruebas de cansancio en relación con la responsabilidad global, muy acentuado por los inacabables conflictos de Afganistán e Irak, y, por otra, ve con

⁶ CHOER MORAES, Henrique, WIGELL, Mikael. *The Emergence of Strategic Capitalism. Geoeconomics, Corporate Statecraft and the Repurposing of the Global Economy*. FIIA working paper 117, septiembre de 2020. https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2020/09/wp117_the-emergence-of-strategic-capitalism_final30092020.pdf.

preocupación cómo el control que ejercía sobre el orden internacional se le escapa de las manos precisamente cuando el gigante asiático empieza a mostrar, sin disimulo, su verdadera ambición. La gran potencia norteamericana tiene que repensar y diseñar un nuevo diseño estratégico que impida que Pekín dicte las reglas del juego, le permita preservar el máximo de influencia y todo ello sin llegar a una confrontación suicida.

Este documento pretende analizar la evolución de las relaciones chino-norteamericanas en el contexto de tensiones crecientes, un continente asiático en expansión y un orden internacional que se está desoccidentalizando.

Crisis del orden hegemónico estadounidense

No haber previsto las consecuencias que iba a tener el fulgurante ascenso de China ha facilitado la transformación del orden internacional y ha clausurado una época en la que EE. UU. presidía el mundo con la vocación de que este se configurara a su imagen y semejanza. El PIB PPA de EE. UU. ha disminuido del 50 % del global en 1950 al 14 % en 2018, mientras que el de China ha superado recientemente el 18 %⁷. Estamos viendo, además, cómo el gran impulso que el dolor y la destrucción de la Segunda Guerra Mundial dieron a la conciencia política de Occidente para construir un orden internacional multilateral, inclusivo, y guiado por el ideal de la paz ha perdido fuerza y se desvanece en estériles debates con escaso horizonte.

Considerar que el Dragón Rojo iba a terminar democratizándose ha sido una equivocación muy grave porque, como ha dicho el embajador Eugenio Bregolat, si Washington quería detener el ascenso de Pekín, ya es demasiado tarde, «alguien debió haber pensado, décadas atrás, en las consecuencias que tendría la apertura de los mercados, el flujo de capitales y tecnología y la apertura de las universidades en un país con las dimensiones y la capacidad de China»⁸. Han sido precisamente la *pax americana* y el orden económico abierto impulsado por EE. UU. los que han posibilitado el asombroso desarrollo del gigante asiático.

⁷ WINNEFELD, James A., MORELL, Michael J., ALLISON, Graham. «Why American Strategy Fails. Ending the Chronic Imbalance Between Ends and Means». *Foreign Affairs*, volume 99, n.º 6, 28 de octubre de 2020.

⁸ BREGOLAT, Eugenio. ¿Hacia una guerra económica entre EEUU y China?, *Política Exterior*, n.º 184, julio/agosto de 2018, p. 12.

Washington se queja con razón de que Pekín se ha beneficiado de un modelo comercial liberal sin cumplir las reglas que lo hacen tan eficaz y atractivo. Sin embargo, han sido las propias multinacionales estadounidenses las que para reducir costes han propiciado un sistema de extensas cadenas de valor que, deslocalizando partes muy significativas del proceso de producción, se beneficiaban del modelo económico chino sin pedir contrapartidas. Entre 1999 y 2010 EE. UU. perdió seis millones de empleos en manufacturas y el Banco Mundial estima que más de dos tercios del comercio total se produce a través de estas cadenas de valor mundiales que promueven la producción transfronteriza⁹.

Tras el 11-S, el Gobierno de EE. UU., la orgullosa potencia indispensable¹⁰, cayó en la emboscada que le había tendido Al-Qaeda. Washington encontró en Afganistán e Irak un calvario que terminó debilitando a la superpotencia, desviando su atención de Asia y extinguiendo su apetito para actuar como gendarme mundial.

Hasta 2008 —año de las olimpiadas de Pekín— había primado el interés chino por asegurar la paz y la estabilidad en su entorno, condición necesaria para su desarrollo económico y este, a su vez, para el mantenimiento en el poder del PCCh. La estrategia de perfil bajo le había permitido expandir sin resistencia su presencia en África y en el Sudeste Asiático y estaba comenzando sus movimientos para hacer lo mismo en Sudamérica, Europa y Oriente Medio.

A partir aquella fecha, se produjeron unos acontecimientos que incitaron a la RPCh a iniciar una nueva etapa más asertiva en las relaciones internacionales: China superó la crisis financiera con mucha mayor facilidad que las potencias occidentales; las serias diferencias ocurridas entre la OTAN y la Federación Rusa, como consecuencia de la cumbre de Bucarest de 2008, que abría la posibilidad de la incorporación de Ucrania y Georgia en la organización atlántica y la consecuente intervención militar rusa en Georgia aquel año, ofrecieron la oportunidad para reforzar la asociación estratégica chino-rusa; además, el continuo crecimiento de la economía china y la rápida modernización de sus fuerzas armadas —cuyo presupuesto militar era ya el segundo mayor del mundo—, habían facilitado el asombroso ascenso de China.

⁹ GERSTEL, Dylan, SEGAL, Stephanie. «Allied Economic Forum, Lessons Learned». CSIS Brief, agosto de 2020, p. 2. file:///C:/Users/Jose/Downloads/200805_Economics_AlliedForum_v5_FINAL.pdf.

¹⁰ Tal como la definió Madeleine ALBRIGHT, secretaria de Estado de EE. UU. (1997-2001).

En sentido contrario, la crisis financiera de 2008, que parecía replantear el capitalismo neoliberal basado en la *financiarización* de la economía como única solución económica, sumió a los países occidentales en altos niveles de endeudamiento, mientras los estímulos financieros no acababan de surtir los efectos esperados en una situación de ínfimas tasas de interés y parcos crecimientos económicos en las economías avanzadas, aunque, con más éxito en EE. UU. que en Europa¹¹. Cuando esta se superó quedaron graves cicatrices sociales con mayores diferencias de riqueza, la sociedad polarizada y la pérdida de confianza en el sistema político y sus instituciones, dejando el terreno abonado para los populismos y la irrupción del fenómeno Trump.

En 2014 la crisis de Crimea y Ucrania produjo la ruptura definitiva entre Moscú y la OTAN con importantes sanciones económicas, tecnológicas y contra el entorno de Putin por parte de EE. UU y la UE. Pekín ha sido la gran beneficiada. El estrechamiento de la asociación estratégica chino-rusa obliga a Washington a dividir su atención hacia dos teatros estratégicos separados con una lógica geopolítica distinta y frente a dos rivales dispuestos a presentar una sorda batalla, cada uno a su manera. Se puede afirmar que la abrupta ruptura entre el bloque occidental y el Kremlin, viniendo esta precedida del anuncio por parte de Xi Jinping el año anterior de la Nueva Ruta de la Seda (NRS), supuso la puntilla definitiva al orden internacional liberal basado en normas que articulaba las relaciones internacionales desde el final de la Guerra Fría con un claro hegemonismo norteamericano.

La decisión del PCCh de seguir su propio camino, autorreferenciándose en la historia china y no aceptando —como hicieron antes las otras naciones asiáticas más desarrolladas— el dictado occidental, ha modificado el orden global y obliga a revisar las premisas desde las que se analizan las relaciones internacionales. El paradigma del universalismo de los valores occidentales ya no resulta eficaz porque no lo reconoce la que, con gran probabilidad, llegará a ser pronto la primera potencia mundial. Progresivamente lo cuestionarán también las naciones asiáticas que ven en él una forma de tutela de las antiguas metrópolis coloniales.

¹¹ OLIER ARENAS, Eduardo. «Introducción. La dualidad económica Estados Unidos-China en el siglo XXI», *Cuaderno de Estrategia 204 del IEEE*, septiembre de 2020, p. 20. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_204_LaDualidadEconomicaEstadosUnidos-ChinaEnElSigloXXI.pdf.

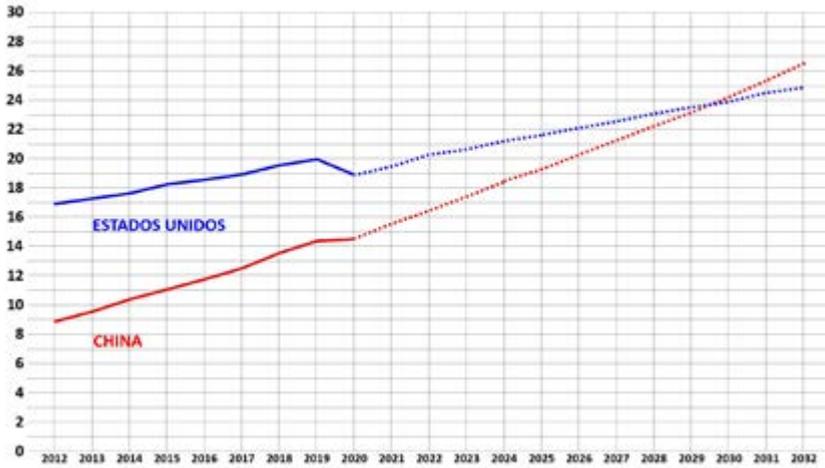


Figura 2: Proyección de la evolución del PIB real en billones de dólares. Fuente: elaboración propia con datos (7 de enero de 2021) del USDA Economic Research Service, International Macroeconomic Data Set¹²

El futuro es siempre incierto, pero la hipótesis de que la economía china llegue a superar a la de EE. UU. gana fuerza porque le dobla con margen en ritmo de crecimiento, lo que en caso de sostenerse permitiría el *sorpasso* en solo una década (figura 2). Aunque hay voces autorizadas que ponen de relieve las vulnerabilidades que presenta la economía del gigante asiático¹³, en las últimas décadas las previsiones que parecían más verosímiles han quedado siempre cortas en relación a los logros y las pretensiones de Pekín. Tanto en la crisis financiera de 2008 como en la de la COVID-19 la RPC ha dado un salto para acercarse a su rival norteamericano. Se ha podido comprobar cómo la economía china no se acomoda a los esquemas y a la lógica que rigen la dinámica económica convencional. Con todo ello, también cabe considerar que efectivamente China esta vez se enfrente a serios obstáculos económicos, lo que en principio retrasaría más que detener su ascenso. La hipótesis de que esto ocurra en uno u otro plazo de tiempo es además la más peligrosa, lo que refuerza su relevancia desde el punto de vista estratégico.

¹² <https://www.ers.usda.gov/data-products/international-macroeconomic-data-set.aspx>.

¹³ BELLO, Walden. *China's Economy Is Powerful, But Deeply Vulnerable*. *Foreign Policy In Focus*, 13 de febrero de 2020. <https://fpif.org/chinas-economy-is-powerful-but-deeply-vulnerable>. CITOWIKI, Philip. «Domestic vulnerabilities lie behind China's aggressive expansion». *The Interpreter*, 14 de febrero de 2020. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/domestic-vulnerabilities-lie-behind-china-s-aggressive-expansion>.

Según Rafael Doménech, el escenario más probable es que, «a pesar de la crisis demográfica china a lo largo del siglo XXI, en las próximas décadas su PIB superará al estadounidense entre un 50 % y un 75 %. Aunque en las últimas décadas EE. UU. ha mantenido su supremacía en la economía global, se ha producido una reducción de su ventaja relativa respecto a otras potencias en términos de capital humano, de inversión en actividades de I+D+i, o de automatización, robotización e inteligencia artificial, lo que ha reducido significativamente el crecimiento potencial de EE. UU. En el caso de China ocurre todo lo contrario, salvo que el proceso de convergencia se detenga abruptamente sin que esta sobrepase el 40 % de la renta per cápita de EE. UU.»¹⁴.

Las tendencias apuntan pues a una verdadera revolución heraclitiana en la que en el plazo de un par de décadas: el gigante asiático se habrá convertido en el Estado más poderoso; el centro de gravedad del mundo se habrá desplazado de Occidente a Asia, dando lugar a una configuración completamente distinta del orden mundial, y la Cuarta Revolución Industrial habrá transformado por sí sola muchos aspectos de las relaciones de todo orden¹⁵.

Mientras tanto, el orden internacional se irá configurando por Estados que siguen caminos divergentes. Esto no significa un futuro inevitable de enfrentamientos entre civilizaciones, pero sí significa que las instituciones mundiales tendrán que dar cabida a una gama mucho más amplia de opiniones y valores que en el pasado¹⁶. Martin Jacques considera que, no obstante, Occidente está ignorando gravemente el elemento civilizacional en la interpretación del mundo en transformación, como si este fuera un fenómeno del pasado sin relevancia en la actualidad¹⁷.

¹⁴ DOMÉNECH VILLARINO, Rafael. «EE. UU. como potencia económica del siglo XXI», *Cuaderno de Estrategia 204 del IEEE. La dualidad económica Estados Unidos-China en el siglo XXI*, septiembre de 2020, p. 195.

¹⁵ Ver en PARDO DE SANTAYANA, José. «La revolución de Heráclito, todo fluye y nada permanece en el orden global multipolar». *Documento de Análisis IEEE 5/2020*. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA05_2020JOSPAR_multipolar.pdf.

¹⁶ MEADE, Walter Russell. «The end of the Wilsonian Era. Why Liberal Internationalism Failed». *Foreign Affairs*, enero/febrero de 2020.

¹⁷ JACQUES, Martin. Vídeo *Why the Debate about Civilizations matters and Why the West is Silent*. <https://www.youtube.com/watch?v=HHhSvqwhYpg>.

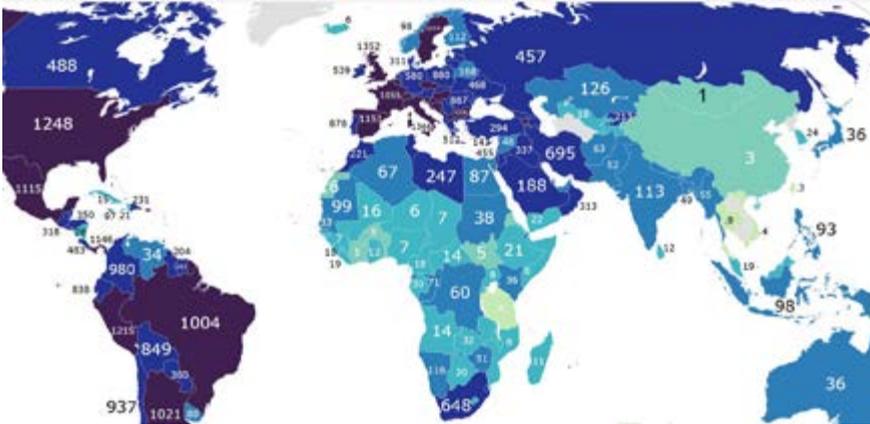


Figura 2: mortalidad a causa de la COVID-19 por cada millón de habitantes. Fuente: Johns Hopkins University (18/1/2021)

El PCCh, tras un primer grave traspíe, utiliza ahora sus éxitos en la superación de la pandemia para reafirmar su propio modelo autoritario y poner de relieve las deficiencias y la decadencia de las potencias occidentales. Washington no solo no ha logrado liderar la respuesta mundial a la pandemia, como hizo con el ébola, sino que ha fracasado dentro de sus propias fronteras. Muchas naciones europeas están también entre los Estados que peor han gestionado la crisis, debilitando su prestigio y la confianza de los ciudadanos. Las naciones más avanzadas de Asia, incluida China, están teniendo índices de mortalidad treinta o cuarenta veces menores que las de Occidente (figura 2).

La pandemia de COVID-19 ha acelerado la atomización de la sociedad internacional, el debilitamiento de las instituciones internacionales y de la gobernanza internacional fundamentada en normas, así como el paso del multilateralismo a un unilateralismo competitivo.

Cuando tanto el cambio climático como la pandemia requerirían una colaboración estrecha, en 2020 el mundo se ha enfrentado a la mayor brecha de cooperación desde la Segunda Guerra Mundial, las relaciones ruso-occidentales se encuentran en el peor momento desde principios de la década de 1980, las chino-norteamericanas son también las peores desde finales de la década de 1960, las chino-indias han conocido la mayor violencia desde 1975, las relaciones transatlánticas conocen la mayor incertidumbre desde finales de la década de 1940, el multilateralismo ha sido atacado no solo por las potencias

emergentes, sino por el mismo EE. UU., y el sistema de control nuclear ruso-estadounidense prácticamente ha dejado de existir¹⁸.

«La nueva administración se enfrenta a la prueba de política exterior más difícil que ha experimentado EE. UU. desde los primeros años de la Guerra Fría. Esta situación se deriva no solo de desafíos específicos, sino también de un creciente desequilibrio entre las cuatro variables clásicas de la gran estrategia: fines, modos, medios y el panorama de seguridad. La brecha entre las ambiciones de EE. UU. y la capacidad para cumplirlas generará riesgos estratégicos cada vez más inaceptables»¹⁹.

La atención estratégica se dirige a Asia

Como afirma Parag Khanna, el futuro es de Asia²⁰. El mapamundi ha girado 180 grados para situar la orilla occidental del océano Pacífico y no la vertical de Europa en su centro. Asia, con más de la mitad de la población mundial, es la región que más crece y durante esta década su economía llegará a superar a todas las demás juntas²¹. Como ya se expuso en el Panorama Estratégico 2020²², después de cinco siglos de liderazgo y progresivo dominio occidental, el centro de gravedad del mundo se vuelve a situar en el continente asiático. Esto supone un cambio geopolítico de naturaleza revolucionaria porque el mundo que conocemos se ha modernizado y globalizado siguiendo patrones occidentales. En adelante, ya no será necesariamente así.

A finales del siglo XIX, una nación asiática, Japón, entró en el club de las naciones industriales más desarrolladas. En la Segunda Guerra Mundial EE. UU. la borró del mapa, pero pronto volvió a resurgir de la mano de Washington pues la amenaza de las po-

¹⁸ GOULD-DAVIES, Nigel. Presentación del *Strategic Survey 2020*, 20 de noviembre de 2020.

¹⁹ WINNEFELD, James A., MORELL, Michael J. ALLISON, Graham. «Why American Strategy Fails. Ending the Chronic Imbalance Between Ends and Means». *Foreign Affairs*, volume 99 n.º 6, 28 de octubre de 2020.

²⁰ KHANNA, Parag. *The Future is Asian: Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century*, Simon & Schuster, 2019.

²¹ LEE, Hsien Loong. «The Endangered Asian Century. America, China, and the Perils of Confrontation», *Foreign Affairs*, julio/agosto de 2020.

²² PARDO DE SANTAYANA, José. «Geopolítica de Asia, el nuevo centro de gravedad del mundo». *Panorama Estratégico 2020 IEEE*, marzo de 2020. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_Estrategico_2020.pdf.

tencias comunistas así lo exigía. De ese modo, entre los años 50 y 70 del siglo xx Japón protagonizó la primera ola de desarrollo económico asiático, superó a Alemania y se posicionó como la segunda economía del mundo. En los años 70 y 80, inspirados por el ejemplo de Japón, fue la hora de los *tigres asiáticos* (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur). En las dos últimas décadas del siglo pasado China dio el gran salto. Los países ya desarrollados en las dos olas anteriores lo facilitaron enormemente gracias a su enorme impulso inversor. Ahora, desde principios de este siglo, los Estados del sur y sudeste asiáticos, con sus 2500 millones de habitantes —un tercio de los habitantes del planeta, la población más joven del continente y países con un crecimiento económico muy alto— están inmersos en la cuarta ola de desarrollo.

Las dos primeras olas tuvieron un impacto menor en la economía global porque la población de todas aquellas naciones juntas equivalía a dos tercios de la de EE. UU., sin embargo, la tercera —la de China, con más de un sexto de la población mundial— impulsó el crecimiento económico global y estrechó la interdependencia de un mundo globalizado.

La cuarta ola de desarrollo económico de Asia puede llegar a tener un impacto aun mayor que la anterior. El gran proyecto chino de la NRS está movilizando allí unos recursos de toda índole sin precedentes y tejiendo una red de conectividad extraordinariamente dinamizadora. Para la Cuarta Revolución Industrial, el subcontinente indio cuenta con la ventaja de la excelencia de su población en los ámbitos matemático e informático. Además, las naciones más avanzadas de Asia ya dominan muchos de sus vectores clave de la transformación tecnológica del mundo, ofreciendo a los países menos desarrollados del continente modelos de imitación y éxito, a modo de una gran ósmosis asiática que con la regionalización de la nueva globalización se ve aún más favorecida.

La combinación de este crecimiento económico, con la estabilidad geopolítica y el pragmatismo tecnocrático característico de los Gobiernos asiáticos ha dado lugar a una nueva ambición propiamente asiática en relación con el orden global. Por otra parte, sus mejores resultados en la lucha contra el coronavirus han contribuido a reforzar la confianza de las naciones asiáticas en sus propias referencias y ya no se conforman con ser buenas réplicas de las que fueron sus metrópolis coloniales ni con permanecer para siempre bajo la tutela de estas.

Tal como nos enseña la historia, el final de la era occidental impulsará inevitablemente también un cambio del *ethos* ideológico-normativo que lo inspira y articula. El universalismo occidental tendrá que coexistir con otras cosmovisiones con una raíz civilizacional distinta. Además, «dado que el sistema internacional existente fue creado por consenso de las potencias del Atlántico Norte y dado que el mundo ha cambiado sustancialmente desde el final de la Segunda Guerra Mundial y particularmente después del final de la Guerra Fría, el resto del mundo reclama ahora su participación en la configuración de las normas, regulaciones y estándares globales»²³.

No obstante, el papel de la potencia norteamericana seguirá siendo determinante en el continente asiático porque por algún tiempo seguirá siendo el Estado con la fuerza militar más potente desplegada en el espacio Indo-Pacífico y es esencial en el sistema de equilibrios regionales. Sin su presencia militar, Japón y Corea del Sur se verían obligados a contemplar el desarrollo del arma nuclear. A pesar de ello, la mayoría de los Estados asiáticos no quiere que EE. UU. le arrastre a su enfrentamiento con China. Lee Hsien Loong, primer ministro de Singapur, lo expresaba de la siguiente manera: «La problemática relación entre EE. UU. y China plantea profundas preguntas sobre el futuro de Asia y la forma del orden internacional emergente. Los países del sudeste asiático están especialmente preocupados, ya que viven en la intersección de los intereses de varias potencias importantes y deben evitar ser atrapados en el medio o forzados a tomar decisiones odiosas»²⁴.

De momento, la creación de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) en noviembre de 2020 —en el ímpuls de la toma de posesión del nuevo presidente— representa una gran victoria para China y una señal clara de que las potencias regionales prefieren disociar las consideraciones estratégicas de las económicas. Quince países de Asia y Oceanía, entre ellos Japón, Corea del Sur y Australia —la India de momento no—, han acordado formar la mayor asociación comercial del mundo que excluye a la gran potencia norteamericana y abarcará 2100 millones de consumidores y el 30 % del PIB mundial.

²³ «Decade Forecast: 2020-2030». *Stratfor*, febrero de 2020, p. 10.

²⁴ LEE, Hsien Loong. Art. cit.

El mundo visto desde China

El peso de la historia

En su famoso libro *Diplomacia* Kissinger ya contaba la importancia que el pasado tiene para los chinos y como este configura en gran medida su visión geopolítica²⁵. Uno de los acontecimientos que más determina la actual visión china es la dolorosa experiencia de las guerras del Opio (1839-42 y 1856-60) y de los consiguientes cien años de humillación. China, el orgulloso *Reino del Centro*, pasó a la más recóndita y empobrecida periferia. La RPCh siempre ha mantenido el firme objetivo de dotarse de la capacidad para impedir que una o varias potencias extranjeras puedan volver a dictar su futuro. No obstante, para conseguirlo el gigante asiático necesitaba primero desarrollarse económicamente. La estrategia de los 24 caracteres de Deng Xiaoping²⁶ llevaba implícita la consigna de esperar a que las circunstancias lo permitieran para pasar a una más ambiciosa como la que conocemos en la actualidad, aunque probablemente Deng la habría desarrollado con más tacto y prudencia. En el seno del PCCh hay voces que cuestionan si China no ha mostrado sus intenciones demasiado pronto, lo que permite a EE. UU. orquestar una respuesta siendo todavía muy poderoso.

El proceso cíclico de prosperidad (unidad), decadencia y desgracia (división) que caracteriza a la milenaria historia china podría decirse es el ADN de su civilización. La frase inicial de la novela histórica del siglo XIV *Los tres reinos*, que todo chino conoce, lo expresa con gran fuerza: «Aquí comienza nuestra historia, el imperio dividido durante mucho tiempo debe unirse, unido durante mucho tiempo se divide; así ha sido siempre»²⁷.

Después de haber dejado atrás el siglo de humillaciones y haber necesitado un tiempo para desarrollar sus capacidades, la gran potencia asiática se ve a sí misma al inicio de un periodo de pro-

²⁵ KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. Simon & Schuster, 1994.

²⁶ La estrategia de los 24 caracteres: «Observa y analiza con calma, afianza nuestra posición, afronta los problemas con tranquilidad, oculta nuestras capacidades, espera el momento oportuno y mantén un perfil bajo y nunca busques el liderazgo», data de 1990 y fue el legado que Deng Xiaoping dejó a sus sucesores y que sirvió como base de la diplomacia china hasta la llegada de Xi Jinping.

²⁷ LEÑA CAÑAS, Juan (embajador). «Jiang Zemin y la emergencia de China como potencia económica». Conferencia pronunciada en INCIPE, 29 de octubre de 2020.

greso, recuperando —en palabras de Xi Jinping— «el gran sueño chino».

Los periodos de unidad y progreso han venido tradicionalmente de la mano de las sucesivas dinastías que nacían de la lucha contra las fuerzas centrífugas e instauraban un periodo de paz y prosperidad. Hoy en día, el PCCh se interpreta a sí mismo como una reencarnación de las dinastías, cumpliendo la misma función histórica.

La ideología

Desde el XIX Congreso del PCCh, celebrado en octubre de 2017, la ideología marxista-leninista ha recuperado una preeminencia que no se recuerda desde la reforma de Deng Xiaoping en 1978. El pragmatismo de Deng pasó su primer examen con motivo de las revueltas de Tiananmén, en 1989, que obligaron al PCCh a tomar medidas defensivas, temeroso de un proceso de disolución del poder central como el que estaba viviendo la Unión Soviética. El partido acudió al nacionalismo —un concepto ajeno a la tradición china— como instrumento para aglutinar a la sociedad frente a la amenaza exterior y se revisó y reforzó el papel de la ideología.

Jaing Zemin tuvo la habilidad de promover la distensión con Occidente y devolver a China hacia la senda aperturista de enfoque pragmático, con el gran éxito de que China fuera admitida en 2001 en la Organización Mundial del Comercio. A partir del segundo mandato de Hu Jintao y, sobre todo, con el ascenso de Xi Jinping al poder en 2012, la ideología ha vuelto con fuerza y se han redoblado los esfuerzos para promover el estudio del marxismo en escuelas y universidades²⁸ en una fusión de nacionalismo e ideología.

En el nuevo contexto de rivalidad internacional, el PCCh teme que las ideas y los valores occidentales puedan socavar el sistema político de China y dar alas a los movimientos secesionistas de los territorios periféricos, particularmente el Tíbet y Sinkiang. El liderazgo chino es plenamente consciente del poder blando de los ideales democráticos, por lo que los valores occidentales fueron formulados como una de las amenazas no tradicionales contra

²⁸ «Strategic Survey 2018: The Annual Assessment Of Geopolitics». IISS, 15 de noviembre de 2018, p. 75.

la seguridad nacional junto con el terrorismo, el separatismo y la sedición. El enorme esfuerzo dedicado por la RPCh al desarrollo de tecnologías para el control de la población es una prueba irrefutable tanto de la prioridad que da a impedir la penetración en China del sistema de valores occidental, como de la amenaza que representa.

El nuevo diseño ideológico, que se podría designar como «confucianismo-leninismo»²⁹, combina viejas consignas comunistas con el pensamiento confuciano. Este último ofrece su concepción jerárquica de la sociedad, la docilidad del ciudadano con respecto al poder y la necesidad de una característica específicamente china que diferencie a la ideología china de los valores occidentales. El leninismo refuerza la unidad del Partido y el control del PCCh sobre la sociedad sin necesidad de reinterpretaciones. Sin embargo, del marxismo —que sigue siendo un referente del partido por razones de legitimidad— la nueva ideología únicamente toma conceptos e interpretaciones parciales, muy alejados del sentido omnicompreensivo de la cosmovisión marxista.

El modelo económico de planificación centralizada y rechazo de la iniciativa y la propiedad privadas, ha sido desechado y sustituido por un socialismo *al estilo chino* basado en el libre mercado pero con un poderoso control estatal que establece las prioridades y la asignación de recursos y se reserva la capacidad para limitar la libertad cuando razones de índole estratégica así lo aconsejan. La iniciativa y la propiedad privadas y los mecanismos de mercado son considerados esenciales para liberar las fuerzas productivas y dinamizar la economía.

Xi Jinping se ha convertido en el líder del partido que más cargos ostenta desde Mao Zedong. Además, en 2018 se eliminó la norma que limitaba a un máximo de diez años la permanencia en el cargo. Los tiempos de confrontación que se avecinan, requieren un liderazgo más fuerte y unitario. El pueblo lo visualiza como una mezcla del Gran Timonel y de antiguo emperador, como el elegido para la nueva era que pondrá fin a los siglos de decadencia de una China en que ya no se ve como una utopía el que pueda llegar a convertirse en la primera potencia mundial. Hay una

²⁹ PARDO DE SANTAYANA, José. «Confucianismo-leninismo en China». *Documento de Análisis IEEE 01/2019*. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA01_2019PARDO-China.pdf.

frase que lo resume muy bien: «Mao hizo que China se levantara, Deng Xiaoping hizo ricos a los chinos y Xi les hará fuertes»³⁰.

La tradición estratégica

La civilización china es una de las más antiguas del mundo, un conjunto estructurado de principios, valores y creencias muy diferente y mucho más estricto que determina otra interpretación de la realidad. Sus referencias espirituales están basadas principalmente en el animismo y la influencia de los espíritus en su forma de vida³¹. A través de la experiencia histórica y de las enseñanzas de los grandes maestros, Confucio, Lao Tzu y Sun Zu, el Dragón Rojo ha desarrollado un modo particular de abordar las cuestiones estratégicas. Mientras que la tradición estratégica occidental se asimila bastante bien al ajedrez, donde se maniobra para abrir una brecha y alcanzar el corazón del contrario, en China se siente mayor preferencia por el juego del Go, que se originó allí hace más de 4000 años, y que consiste en irse posicionando paso a paso en el tablero, buscando rodear al contrario, para terminar dominando el máximo de espacio³².

La paciencia estratégica y la aversión a la acción directa —tan propia esta última de la tradición occidental— hacen que China articule su designio estratégico en el largo plazo y prefiera el enfoque económico al militar. China sigue concibiendo el mundo como un sistema de círculos concéntricos en que la naturaleza e intensidad de la relación con otras regiones del mundo depende de la cercanía de dicha región a su centro de poder. Los objetivos estratégicos se han de conseguir desde los anillos más cercanos hacia los más alejados sobre la base de la consolidación del espacio anterior y el principio de no abrir demasiados frentes a la vez³³.

En las relaciones con otras potencias se valora mucho el prestigio y la reputación, tanto propios como del socio o rival, siendo las

³⁰ DOÑATE, Mavi. «¿Se cree China la reina de un nuevo tablero mundial?» Documento de Opinión del *IEEE* 131/2020, 23 de octubre de 2020, pp. 4 y 5. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEE0131_2020MAVDON_geopoliticaChina.pdf

³¹ ZURITA BORBÓN, Alfonso. «Características principales y peculiaridades de la economía china». *Cuaderno de Estrategia 204 del IEEE. La dualidad económica Estados Unidos-China en el siglo XXI*, p. 53.

³² KISSINGER, Henry. *On China*. Penguin Press, 2011.

³³ PARDO DE SANTAYANA, José. «Geopolítica de Asia, el nuevo centro de gravedad del mundo». *Panorama Estratégico 2020 IEEE*, marzo de 2020, p. 153.

formalidades que determinan el rango un tema fundamental³⁴. En China se tiene una concepción jerárquica de las relaciones internacionales, con ella misma en la cúspide de la pirámide. En el tradicional sistema tributario chino, la ceremonia del *kowtow* o de postración ante el emperador tenía por objeto el reconocimiento formal de dicha jerarquía en la que China era la forma más avanzada de civilización humana y el emperador —hijo del cielo y máximo representante de la dinastía celestial— era reconocido como la máxima expresión de autoridad y dignidad en la tierra.

La RPCh cuenta con la ventaja de que el PCCh dispone de todos los recursos y capacidades de la sociedad para la ejecución de sus propósitos. La libertad individual puede ser sacrificada en cualquier momento y circunstancia para alcanzar los grandes objetivos de la nación china. De igual manera, China es una nación mucho más resiliente que las occidentales y asume con mucha menor resistencia los sacrificios que se le imponen, a lo que también contribuye su ferviente nacionalismo.

Los retos geopolíticos

El liderazgo chino se ha marcado el año 2050 —coincidiendo con el centenario (2049) de la fundación de la RPCh— para alcanzar su objetivo de Rejuvenecimiento Nacional, que no es otra cosa que el enriquecimiento de la nación y la recuperación de la centralidad perdida. Para llegar a ser la primera potencia mundial, China, consciente de que todavía le separa bastante de las capacidades, tecnológicas y, sobre todo, militares que posee EE. UU., ha desarrollado una estrategia paso a paso con el énfasis puesto en el largo plazo y el liderazgo en innovación como la clave de bóveda. La espada de Damocles es el declinar demográfico y el consiguiente envejecimiento de la población. Esta alcanzará su máximo en 2028, no obstante, la población en edad laboral ya empezó a decrecer en 2014 y se reducirá en 100 millones entre 2015 y 2040³⁵. Frente a ella, EE. UU., la nación desarrollada con unas perspectivas demográficas más equilibradas, podría reducir a finales de este siglo de un cuarto a un tercio la relación poblacional entre ambas potencias. No obstante, aunque China se convirtiera en la primera potencia económica del mundo, no parece

³⁴ PYE, Lucian. *Chinese Commercial Negotiation Style*, informe de la Rand Corporation, enero de 1982.

³⁵ EBERSTADT, Nicholas. «With Great Demographics Comes Great Power. Why Population Will Drive Geopolitics». *Foreign Affairs*, julio/agosto de 2019, p. 150.

probable que pudiera llegar a tener un papel hegemónico como el que ha disfrutado EE. UU.

A la RPCh no le interesa un orden mundial fracturado, una potencia comercial como ella necesita una economía global dinámica, y procurará abrirse camino con el mínimo de fricciones. En Pekín la guerra comercial fue una sorpresa desagradable. El PCCh asume que los días de crecimiento de dos dígitos impulsado por las exportaciones han llegado a su fin y se propone avanzar hacia una economía basada en la demanda interna. Xi Jinping dejó claro en su discurso de 2018 en Davos que China seguía comprometida con un sistema comercial globalizado. En 2019 las exportaciones todavía representaron el 18,4 % del PIB chino³⁶.

El diseño geopolítico chino viene determinado por las barreras naturales que dificultan su comunicación con el exterior, al estar rodeada de desiertos, cordilleras, selvas montañosas y cadenas de islas que se interponen entre China y las principales rutas comerciales. Para superarlos ha diseñado la NRS, que le permite tanto el acceso a los recursos naturales que necesita como el encaminamiento de sus exportaciones. Al mismo tiempo, ha servido para dar salida al exceso de capacidad industrial y de liquidez financiera, y para reorientar su modelo productivo hacia la innovación y la alta tecnología. Gracias al tamaño de su economía, Pekín confía en crear, a través de las nuevas instituciones y de las redes de interconexión, una relación de interdependencia con los países participantes que conduzca a un nuevo modelo de integración regional y de gobernanza global³⁷.

Dos regiones alcanzan un especial valor estratégico al ser los grandes nódulos de distribución de la NRS (figura 3): el mar Meridional de China (1) y Asia Central (2). En esta última región especialmente inestable y de corrupción rampante, la asociación estratégica chino-rusa ha impedido que dicho espacio se convierta en motivo de fricción.

Sin embargo, para acceder a los océanos Pacífico e Índico el comercio chino tiene que encaminarse por el mar Meridional de China y atravesar los fácilmente bloqueables estrechos —particularmente el de Malaca (3)— que sirven de puertas de entrada. La RPCh está empeñada en empujar a la fuerza naval y aérea de

³⁶ *Strategic Survey 2020*. IISS, noviembre de 2020, p. 93.

³⁷ DELAGE, Fernando. *China, Eurasia y el Indo-Pacífico. Claves geoestratégicas. Ascenso del nuevo espacio Indo- Pacífico*, Fundación Seminario de Investigación para la Paz, septiembre de 2019, p. 29.

EE. UU. lejos del Pacífico Occidental (mares Meridional y Oriental de China), mientras que el ejército de EE. UU. está decidido a quedarse. El gigante asiático ve el mar Meridional de China como los estrategas americanos vieron el Caribe en los siglos XIX y principios del XX: la principal extensión marítima de su masa terrestre continental, cuyo control le permite dirigir su flota naval hacia el Pacífico y el Índico³⁸. Este complejo juego, que ha convertido el Sudeste Asiático en el principal teatro geoestratégico mundial, se ve condimentado con la delimitación de espacios marítimos para la explotación de los ricos recursos naturales que la región atesora. Según Josep Piqué, la geopolítica china se puede entender también como la versión china de la doctrina Monroe³⁹. El caso de Taiwán tiene un doble significado geopolítico y de identidad nacional. Dicha isla domina los accesos entre los mares Meridional y Oriental de China y entre estos y el Pacífico (4). Su reunificación con China —objetivo irrenunciable del PCCh, solo sujeto a concesiones en el tiempo— es el último capítulo que cerraría las afrentas extranjeras del siglo de las humillaciones.



Figura 3: Geopolítica china de la Nueva Ruta de la Seda.
Fuente: elaboración propia.

Las ambiciones chinas chocan además con las de los otros Estados que allí se avecinan. A pesar del deterioro del entorno de seguridad regional, la mayoría de los Gobiernos del Sudeste Asiático siguen centrándose principalmente en la gestión de los asun-

³⁸ KAPLAN, Robert. «A New Cold War Has Begun», *Foreign Policy*, 7 de enero de 2019.

³⁹ PIQUÉ, Josep. Conferencia «Interpretar China a la luz de su historia». INCIPE, 15 de diciembre de 2020.

tos internos y procuran zafarse de las disputas de los gigantes. Indonesia con su crecimiento económico y demográfico y la posesión de buena parte de los estrechos es el gran objeto de deseo geopolítico de la región. El Gobierno del presidente Widodo —más conocido como Jokowi— da prioridad a las consideraciones económicas, especialmente la importancia de la inversión china en un programa nacional de infraestructura⁴⁰, lo que de momento favorece las pretensiones de Pekín.

La RPCh no ha desaprovechado el año de la pandemia para afirmar su primacía estratégica en los mares contiguos. Hundió un barco pesquero vietnamita, hizo incursiones en las zonas económicas exclusivas de Indonesia y Malasia y hostigó a Japón en las aguas territoriales de las islas Senkaku/Diaoyu (administrado por Tokio, pero reclamado por Pekín). También intensificó sus intentos de intimidar a Taiwán, cuyo presidente, Tsai Ing-wen, si bien no ha llegado a favorecer la independencia *de iure*, afirma firmemente la condición cuasi nacional de la isla con el apoyo del presidente de EE. UU. que, en marzo de 2020, promulgó la Ley de Iniciativa de Protección y Mejora Internacional de los Aliados de Taiwán. En numerosas ocasiones aviones de combate chinos volaron cerca o dentro de la Zona de Identificación de la Defensa Aérea de Taiwán⁴¹.

Irán, país rico en recursos naturales y donde convergen los ramales terrestre y marítimo de la NRS (5), es un actor muy importante del entramado chino. Progresivamente Pekín irá incomodando a Washington al respaldar a un actor con el que EE. UU. mantiene una difícil relación.

Dos ramales de la NRS, por Pakistán (6) y Birmania (7), que conectan el interior de China con el Índico, así como los puertos que el gigante asiático está construyendo en dicho océano, proyectan la sombra de China hacia el sur, incomodando seriamente a la India, que se ve rodeada por una presencia cada vez mayor de su poderoso vecino del norte. Esto ha acercado a Nueva Delhi y Washington en la dimensión estratégica, aunque en la económica siga manteniendo de momento un estrecho vínculo con Pekín.

Los Estados insulares del Pacífico están ganando relevancia en la geopolítica de Pekín, que está estrechando las relaciones diplomáticas, comerciales, pesqueras y de ayuda al desarrollo con la

⁴⁰ *Strategic Survey 2020*. IISS, noviembre de 2020, p. 123.

⁴¹ *Ibidem*, p. 118.

región. Esto preocupa en EE. UU. y Australia por si la RPCh terminara estableciendo allí una base militar⁴².

China es refractaria a toda injerencia en sus asuntos internos, particularmente las políticas de DD. HH., consideradas una amenaza para la integridad territorial y la estabilidad y legitimidad del sistema de poder establecido. Tres territorios, el Tíbet, Sinkiang y Hong Kong, preocupan a la comunidad internacional por la creciente represión contra la población que se ejerce en ellos y la implantación en los dos primeros de ciudadanos de etnia han que tiene por objetivo modificar los equilibrios étnicos y debilitar con ello la fuerza del secesionismo regional. El Tíbet y Sinkiang tienen un gran valor geopolítico para Pekín por razones tanto de recursos naturales como de profundidad estratégica. El agua del Tíbet es además un bien, amenazado por el cambio climático, esencial tanto para China como para los países por los que discurren los grandes ríos que encuentran allí sus fuentes. Sinkiang, donde en los últimos años la represión contra la población uigur se ha disparado, recluyendo en campos de trabajo a cerca de un millón de personas de dicha etnia, ha adquirido un valor geopolítico suplementario al atravesar dicho territorio el principal ramal terrestre de la NRS (8). En 2020 EE. UU. aprobó el Acta de Política de DD. HH. de los uigures e impuso sanciones a personas y entidades que consideraba habían violado los DD. HH. de aquellos.

China ha intensificado sus esfuerzos para afirmar el dominio sobre Hong Kong, donde desde junio de 2019 se han producido protestas a gran escala contra el endurecimiento del control político y jurisdiccional de Pekín. Ese año, EE. UU. aprobó la Ley de DD. HH. y Democracia de Hong Kong, que requiere que el Gobierno estadounidense certifique anualmente que dicho territorio conserva un alto grado de autonomía y en junio de 2020 Trump anunció que cesaría las exportaciones de defensa a Hong Kong, restringiría las transferencias de tecnologías de doble uso sensibles, como lo hace con China, e impondría restricciones de visado para funcionarios del PCCh.

En contradicción con el principio de «un solo país, dos sistemas», ese mismo mes, el Comité Permanente del Congreso Popular Nacional de China promulgó una ley de seguridad nacional para Hong Kong que pretende prevenir la interferencia extranjera, criminaliza los actos que amenazan la seguridad nacional, como la subversión y la secesión, y permite a organizaciones de seguri-

⁴² *Ibidem*, pp. 172 y 173.

dad chinas establecerse en Hong Kong. El PCCh mide mucho sus pasos en dicho territorio por la repercusión que estos puedan tener de cara a la resolución del asunto taiwanés.

Los aliados de EE. UU.: Japón, Corea del Sur y Australia

La disputa por los mares de China y el Sudeste Asiático afecta también a Japón, Corea del Sur, Australia y, de manera creciente, a la India. Nueva Delhi y Washington han firmado acuerdos de colaboración militar, que se unen a los ya existentes entre India y Japón, con maniobras militares conjuntas en el Índico. La iniciativa japonesa de *Free and Open Indo-Pacific* (FOIP) pretende articular una respuesta coordinada entre dichas potencias con una puesta en común de los valores compartidos entre ellas: promoción del Estado de derecho, la libertad de navegación y el libre comercio. La RPCh lo ve, no sin razón, como un claro intento de crear un *cordón sanitario* que facilite la contención de su expansionismo en toda la región⁴³.

En 2020, Australia y Japón han continuado desarrollando políticas regionales dirigidas a oponerse a las presiones chinas. En septiembre de 2019, por primera vez el Libro Blanco de Defensa de Tokio identificó a China y no a Corea del Norte como la amenaza militar más grave para Japón, argumentando que la infraestructura construida a través de la NRS china podría ser utilizada para promover las actividades de las Fuerzas Armadas chinas en los océanos Índico y Pacífico. La Estrategia de Defensa de Australia de 2020 afirma que su entorno estratégico se ha deteriorado más rápidamente de lo previsto y establece planes para modificar la postura de defensa nacional en favor del desarrollo de una disuasión militar más poderosa y autosuficiente⁴⁴.

Corea del Sur, el otro gran aliado de EE. UU. en la región, siguió centrándose en el desafío inmediato de Corea del Norte, que en mayo de 2019 reanudó las pruebas de misiles balísticos después de una pausa de casi dieciocho meses y ha continuado su desarrollo del arma nuclear. La diplomacia del diálogo intercoreano colapsó definitivamente después de que en junio de 2020 Pionyang demoliera con explosivos la oficina de enlace intercoreana en Kaesong, en su lado de la frontera.

⁴³ PIQUÉ, Josep. «El Atlántico cede el paso al Indo-Pacífico». *Política Exterior*, 19 de noviembre. <https://www.politicaexterior.com/el-atlantico-cede-el-paso-al-indo-pacifico>.

⁴⁴ *Strategic Survey 2020*. IISS, noviembre de 2020, pp. 121.

En un momento en que se necesita una estrecha coordinación con respecto a Corea del Norte de políticas entre Seúl y Tokio, sus relaciones siguen heladas a pesar de los esfuerzos norteamericanos y las conversaciones coreano-niponas mantenidas en febrero de 2020⁴⁵.

En septiembre de 2020, el forzado final —por razones de salud— del mandato de Shinzo Abe después de veinte años como primer ministro y su sustitución por Yoshihide Suga, aunque representa continuidad, introduce un elemento de incertidumbre en un momento clave para la definición de la nueva política exterior norteamericana para Asia.

India, la potencia emergente

A la India le ha llegado su hora, es la tercera economía del mundo por PIB PPA y al final de esta década se convertirá en la nación más poblada del mundo. Desde la llegada del primer ministro Narendra Modi al poder en 2014, Nueva Delhi ha ganado en ambición geopolítica, ha modificado su tradicional posición de no alineamiento y aspira a ser reconocida como una potencia global.

Tras su reelección en 2019, Modi ha dado un giro nacionalista-hindú a su acción política que ha generado tensiones internas e internacionales. En agosto de 2019 el Gobierno de la India anunció la controvertida decisión de poner fin al estatuto constitucional de la provincia india de Jammu y Cachemira, que había estado en vigor durante casi setenta años. Además de las revueltas internas, esto produjo serias diferencias con Pakistán.

En otra decisión polémica, en diciembre de 2019, la India aprobó la Ley de Ciudadanía, que enmendó la de 1955 para acelerar la concesión de la ciudadanía a las minorías religiosas procedentes del Afganistán, Bangladés y Pakistán que habían entrado en la India antes de 2015. Esta suscitó fuertes críticas porque la religión nunca había sido utilizada en la legislación india como criterio de ciudadanía y porque, como sus disposiciones no se extendían a los musulmanes, suponía una grave discriminación hacia ellos⁴⁶.

Aunque Modi y el presidente chino Xi celebraron su segunda cumbre informal en Chennai (India), en octubre de 2019, las tensiones estallaron en mayo y junio de 2020 a lo largo de la línea de

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 122-123.

⁴⁶ *Strategic Survey 2020*. IISS, noviembre de 2020, pp. 126-128.

control en el territorio de Aksai Chin que China domina y la India reclama como parte de la provincia de Ladakh. El 15 de junio un violento enfrentamiento en el valle de Galwan provocó la muerte de veinte soldados indios y un número desconocido de chinos, el primer incidente militar con bajas en 45 años.

El enfrentamiento fronterizo, aunque tuvo como desencadenante la construcción por parte de la India de una carretera que facilita el traslado de tropas a la zona en disputa, responde al reajuste de las relaciones de poder donde la India ya no quiere seguir jugando el papel de hermano menor y China desea que se sepa que está dispuesta a establecer las reglas y que le desagrada el acercamiento entre Nueva Delhi y Washington.

Las tensiones chino-indias, el recurrente conflicto de Cachemira, la estrecha alianza chino-pakistaní, la agresiva actitud convencional de la India y Pakistán tras el incidente de Pulwama (febrero de 2019) y la naturaleza asimétrica de sus doctrinas nucleares dibujan un panorama cargado de riesgos al alza⁴⁷.

EE. UU. defiende su hegemonía

Desde el periodo de entreguerras, EE. UU. ostenta la primacía del poder mundial. En Washington se ve con preocupación cómo China se abre paso con el potencial de desplazar a la gran potencia norteamericana de su posición de privilegio. El miedo y la inseguridad que esto inspira, según el símil de la trampa de Tucídides que Graham Allison ha popularizado⁴⁸, hace que la tensión entre la potencia emergente y la establecida crezca y el peligro de un choque serio no sea desdeñable. Washington cuenta todavía con ventaja. Expertos norteamericanos consideran que en un enfrentamiento militar EE. UU. tendría ahora un 80 % de probabilidades de prevalecer, pero en una década esta ventaja podría reducirse a cerca de un 50 %⁴⁹. La presión del tiempo está generando un cierto estado de ansiedad y alarma.

Autores como Christopher Layne y Margaret MacMillan alertan en *Foreign Affairs* del peligroso paralelismo que existe entre nuestro tiempo y la crisis de entreguerras donde se combinaron la cre-

⁴⁷ RAFI, Huhammad Asad. «The Geopolitics of the China-India Conflict», *ISPI*, 16 de julio de 2020.

⁴⁸ ALLISON, Graham. *Destined for War: can America and China escape Thucydides's Trap?* Mariner Books, Boston, New York, 2018.

⁴⁹ Vídeo *China's Rising Assertiveness*. CSIS, noviembre de 2020. <https://www.csis.org>.

ciente rivalidad entre potencias (entonces los imperios británico y alemán) y la Gran Depresión que terminó desencadenando la Segunda Guerra Mundial. En la actualidad, EE. UU. y China están en un curso de colisión alimentado por la dinámica de una transición de poder y su competición por el estatus y el prestigio y, sin un cambio de dirección, la guerra entre ellos en las próximas décadas no solo es posible, sino probable⁵⁰.

Desde 2017, la política de Washington hacia la RPCh se ha alejado claramente del multilateralismo paciente y la integración hacia el unilateralismo impaciente y el desacoplamiento⁵¹. El presidente Trump apostó por la confrontación comercial, utilizando un estilo ofensivo para la mentalidad china que dio argumentos al nacionalismo chino y su manido siglo de las humillaciones. De momento, la intensa rivalidad ha desembocado en lo que se ha dado en denominar el capitalismo estratégico y el intento de reducir la profunda interdependencia que la globalización ha favorecido, buscando un desacoplamiento de las cadenas de valor tanto desde el punto de vista económico como tecnológico. La pandemia ha contribuido a poner aún más de relieve las vulnerabilidades de una excesiva interdependencia.

La división filosófico-ideológica entre los sistemas estadounidense y chino se está volviendo tan grande como la brecha entre la democracia estadounidense y el comunismo soviético, algo que además la tecnología tiende a acentuar porque ambos países habitan el mismo ecosistema digital y el PCCh sabe cuán estrechamente su estrategia está en sintonía con los sentimientos de las masas chinas. Esta potencial nueva guerra fría es más susceptible que la anterior a pasiones irracionales alimentadas por perturbaciones económicas. La fusión de tensiones militares, comerciales, económicas e ideológicas, combinadas con la destabilización provocada por la era digital —con el colapso de la distancia física— ha creado un círculo vicioso en las relaciones chino-norteamericanas⁵².

El cambio de presidencia en los EE. UU. supone primero un impás y a continuación una oportunidad para revisar el gran diseño

⁵⁰ LAYNE, Christopher. «The Return of Great Power War». *Foreign Affairs* noviembre/diciembre. MACMILLAN, Margaret. «Heeding the Right Warnings From History». *Foreign Affairs* septiembre/octubre.

⁵¹ KENNEDY, Scott. «A Complex Inheritance: Transitioning to a New Approach on China». CSIS Commentary, 19 de enero de 2021. <https://www.csis.org/analysis/complex-inheritance-transitioning-new-approach-china>.

⁵² KAPLAN, Robert. «A New Cold War Has Begun», *Foreign Policy*, 7 de enero de 2019.

estratégico. No obstante, la larvada guerra económico-tecnológica en curso condiciona el enfoque que Biden quiera dar a las relaciones con Pekín. La decisión de fondo es escoger entre una estrategia que se oponga a la transformación del orden internacional, especialmente el ascenso de China, o una cuyo objetivo sea posicionarse lo mejor posible frente a una mutación global inevitable.

Guerra económica

Durante demasiado tiempo EE. UU. y sus aliados habían focalizado su estrategia de seguridad en combatir el terrorismo yihadista, lo que distrajo su atención de lo que estaba pasando en el continente asiático. En 2011 el presidente Obama reaccionó con el giro a Asia, cuyo objetivo no disimulado era la contención de China. La Asociación Transpacífica (TPP por sus siglas en inglés) era el componente económico central. Esta creó la mayor zona de libre comercio en la que EE. UU. participaba, representando el 40 % de todo su comercio de mercancías con potencial de expansión a otras economías regionales y reforzando la presencia estadounidense en la región. Sin él, los actores regionales habrían visto el giro con escepticismo, al tratarse de un esfuerzo principalmente militar⁵³.

Al mismo tiempo, ya se estaba produciendo un cierto desacoplamiento económico entre Pekín y Washington, ya que el aumento de los costes y un entorno más restrictivo llevaron a las empresas extranjeras —incluidas las principales empresas de tecnología de EE. UU., como Apple, Dell y Hewlett-Packard— a reubicar algunas manufacturas basadas en China a emplazamientos más baratos⁵⁴.

En la campaña electoral de 2016, Donald Trump situó tanto al TPP como a Pekín en su punto de mira. Al ganar las elecciones solo tardó tres días en rechazar el TPP, que fue sustituido por un enfoque bilateralista que incomodó a muchos de sus aliados tradicionales en la región. Su Administración dio un giro de timón en las relaciones económicas internacionales, abandonando

⁵³ MILLER, Scott, GOODMAN, Matthew P. «“Pivot 2.0” How the Administration and Congress Can Work Together to Sustain American Engagement in Asia to 2016». CSIS, enero de 2015. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/141223_Green_Pivot_Web.pdf.

⁵⁴ *Strategic Survey 2020*. IISS, noviembre de 2020, p. 98.

el modelo económico neoliberal y substituyéndolo por un modelo económico neonacionalista de «Comercio Justo versus Comercio Libre»⁵⁵. Trump se inspiró en la idea de que el modelo de libre comercio favorecía a China, su rival sistémico, que este había desplazado el empleo a otros lugares del mundo y que muchas naciones abusaban de él acumulando grandes superávits comerciales en relación con EE. UU.

En diciembre de 2017, la Estrategia Nacional de Seguridad de los EE. UU. declaró la rivalidad entre las grandes potencias como su principal preocupación estratégica, señalando a China y a Rusia como poderes revisionistas que quieren configurar un mundo antitético a los valores e intereses de los EE. UU.⁵⁶. Además del uso de medidas económicas como instrumento de presión geopolítica, en Washington se reprochaba a Pekín los subsidios y el apoyo estatal al programa *Made in China 2025*, las trabas a las inversiones norteamericanas, la apropiación indebida de propiedad intelectual y la exigencia de transferencia de tecnología para entrar en el mercado chino.

En marzo de 2018 el presidente inició una ofensiva comercial contra China. Inicialmente impuso aranceles al acero (25 %) y al aluminio (10 %), a continuación añadió gravámenes por valor de 50 000 millones de dólares anuales a China, que incrementó posteriormente con 200 000 millones más. En enero de 2019, la tensión subió a un nivel superior a causa de la detención de Meng Wanzhou, máxima responsable de Huawei en EE. UU. e hija del fundador de la empresa, la cual tenía lista la tecnología 5G, muy por delante de otras tecnológicas europeas o americanas. Pekín reaccionó con medidas contra la importación de productos americanos, tomando además el control de algunas empresas en suelo chino. No obstante, terminó haciendo importantes concesiones, lo que permitió que ambos países acordaran la firma de un acuerdo comercial cuya primera fase tomó cuerpo el 13 de diciembre de 2019⁵⁷.

China se comprometió a comprar 200 000 millones de dólares adicionales de productos agrícolas, energía, bienes acabados y servicios estadounidenses durante el periodo 2020-21 y aceptó aplicar protecciones reforzadas para los protocolos de internet estadounidenses y abrir su sector financiero a las empresas de

⁵⁵ ZURITA BORBÓN, Alfonso. *Op. cit.*, p. 48.

⁵⁶ *National Security Strategy of the United States of America*, diciembre de 2017.

⁵⁷ OLIER ARENAS; Eduardo. *Op. cit.*, p. 31.

EE. UU. Los aranceles ya impuestos a las importaciones chinas seguían en vigor a la espera de que se cumplieran los términos del acuerdo. No obstante, la inversión china en EE. UU. cayó a casi cero en 2019-20, mientras que las empresas chinas que cotizan allí comenzaron a trasladarse a Hong Kong para evitar tener que someterse a las normas norteamericanas⁵⁸.

La pandemia de la COVID-19 interrumpió el proceso de negociaciones, introdujo interrogantes sobre su futuro y produjo un profundo bache en la economía mundial, afectando mucho más a la de EE. UU. que a la de la RPCh y acortando los plazos para que la economía china pueda adelantar a la norteamericana. Ahora, el mundo está a la espera de ver como reconduce el nuevo inquilino de la Casa Blanca las líneas maestras de sus relaciones económicas internacionales.

Guerra tecnológica

No obstante la preferencia del enfoque económico por parte de Trump, progresivamente la lucha por la supremacía mundial se ha centrado en la innovación tecnológica, donde reside el último resorte del poder. El prolongado liderazgo estadounidense en el sector tecnológico, que constituía la última garantía de su hegemonía global, está decayendo rápidamente como consecuencia de la innovación y la capacidad de China para penetrar con efectividad en otros mercados. La batalla se está librando por el dominio en el desarrollo, la producción y el acceso a las tecnologías emergentes clave: los semiconductores, la inteligencia artificial y los sistemas de comunicaciones móviles 5G. Las grandes potencias, en estrecha interacción con los sectores privados, se disputan el control del mercado mundial, de las cadenas de suministros y de la oferta de servicios a los ciudadanos, protegiendo sus intereses nacionales. Está en juego la capacidad para reducir la dependencia tecnológica y asegurar la provisión de componentes, productos, sistemas y servicios avanzados que permitan mantener la competitividad y asegurar un grado suficiente de soberanía tecnológica que incremente la resiliencia. Un objetivo estratégico primordial es evitar dependencias unilaterales en tecnologías clasificadas como críticas por su relevancia desde determinadas perspectivas socioeconómicas y de seguridad⁵⁹.

⁵⁸ *Strategic Survey 2020*. IISS, noviembre de 2020, pp. 92 y 98.

⁵⁹ LEÓN, Gonzalo, DA PONTE, Aureliano. «Desafíos para la Unión Europea en las redes de innovación y producción de comunicaciones móviles, semiconductores e inteligencia artificial», documento de investigación 08/2020 IEEE, noviembre de 2020. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2020/DIEEEINV08_2020GONLEO_desafiosUE.pdf.

EE. UU. intenta mantener su posición de liderazgo en las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) mediante el control de la industria de microchips y semiconductores. No obstante, su política de sanciones conlleva riesgos. China posee un mercado interior de mil millones de usuarios de internet y podrá crear con el tiempo sus propios productos. La tecnología china resulta atractiva para los países en desarrollo, que aprecian tanto su bajo coste como sus marcadas cualidades de vigilancia. Si EE. UU. queda excluido del mercado interior chino, las empresas estadounidenses saldrán perdiendo. China ralentizará su progreso, pero EE. UU. reducirá su dominio sobre las TIC y gran parte del mundo se convertirá en el campo de batalla de un *gran juego digital* para el que Pekín está mejor posicionado gracias a su Ruta de la Seda Digital⁶⁰.

Las implicaciones de los avances tecnológicos chinos sobre la seguridad y privacidad de los datos preocupan en EE. UU., país que ha hecho grandes esfuerzos para impedir el acceso chino a sus tecnologías y para persuadir a otros Estados —especialmente europeos— que la adopción de tecnología china podría poner en peligro su relación con Washington.

Toda consideración estratégica depende de que se crea o no que China pueda llegar a superar a la gran potencia norteamericana en la carrera por la supremacía económico-tecnológica. Una línea de acción exitosa dirigida a contener el ascenso de China llevaría a una relación tensa, pero Washington podría conservar la iniciativa. En caso de fracaso —un desenlace altamente probable— la revancha de Pekín podría ser desgarradora y todas las partes saldrían perdiendo. Una gran ventaja de la RPCh es que, al desplazarse el centro de gravedad del mundo hacia Asia, le bastaría con imponerse en la región Indo-Pacífico para alcanzar *de facto* la primacía global.

Necesidad de redefinir una estrategia frente a China

El mandato de Trump ha tensado las relaciones tanto internas como internacionales de la gran nación norteamericana. Los incidentes de naturaleza racista, la desproporcionada y violenta reacción, la política seguida en respuesta a la pandemia, el acalorado proceso electoral y el estrambote final del asalto al Capitolio han contribuido a fracturar aún más a la sociedad estadounidense. Como indica Pedro Rodríguez en un capítulo posterior, el país ha quedado en un estado de descrédito y aturdimiento. No va a

⁶⁰ Strategic Survey 2020. IISS, noviembre de 2020.

ser fácil recuperar la confianza y toda estrategia exterior de calado requiere una sólida base interna. La edad del presidente Biden no juega a su favor. Tampoco favorecen a EE. UU. los bandazos de su democracia, que contrastan con la continuidad y estrategia a largo plazo del régimen autoritario chino.

Podemos suponer que dado el vínculo que le une a Obama, de quien fue vicepresidente, la visión internacional del nuevo presidente será en parte continuista de la de aquel, pero antes de poder diseñar una política exterior coherente e integrar en ella una estrategia frente a China como su vector principal necesitará un tiempo, un cierto impás, para recomponer cuestiones esenciales, fundamentalmente internas. Según Richard Haas, al ocupar el despacho oval, Joe Biden se ha encontrado con un plantel desalentador de temas por abordar. El número de desafíos nacionales e internacionales es aparentemente ilimitado en un mundo que necesita urgentemente ser reparado. Esto consumirá de seis a nueve meses de la política exterior de su Administración, y solo después llegará la oportunidad y, en algunas áreas, la necesidad, de construir. Además de una China asertiva, el panorama global presenta a una Federación Rusa dispuesta a utilizar la fuerza y sus capacidades cibernéticas para promover sus objetivos, una Corea del Norte con crecientes capacidades nucleares y balísticas, un Irán decidido a desarrollar una estrategia imperial en un turbulento Oriente Medio, un cambio climático en ascenso y Gobiernos débiles e ineficientes en la mayor parte del mundo en desarrollo. A ello hay que sumar el debilitamiento de las alianzas y la retirada de muchos acuerdos e instituciones por parte de Trump⁶¹.

Aunque hay un gran consenso que afirma que en los asuntos de fondo no se pueden esperar demasiados cambios en relación con las grandes líneas de política exterior de su antecesor, Biden tiene experiencia y gusto por los asuntos internacionales y utilizará su talante conciliador para recomponer las relaciones trasatlánticas y mejorar el tono general de las relaciones de Washington con sus socios y rivales. En el inspirador discurso de su toma de posesión, el nuevo inquilino de la Casa Blanca expresó su deseo de recuperar el liderazgo internacional «con el poder del ejemplo y no con el ejemplo del poder».

⁶¹ HAASS, Richard. «Repairing the World. The Imperative—and Limits—of a Post-Trump Foreign Policy». *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre de 2020.

Probablemente, haya una moderada recuperación del multilateralismo y un especial énfasis en reforzar las relaciones económicas con el máximo de estados asiáticos para equilibrar el peso económico de Pekín en la región. A pesar de que hay margen de maniobra para buscar mayor reciprocidad económica entre China y EE. UU, la firma del RCEP ha sido un importante obstáculo para la política económica que este quiera promover en la región de Asia-Pacífico. En el Sudeste Asiático y el mar Meridional de China intentará contener las ambiciones chinas con una actitud firme y determinada. El asunto de Taiwán puede ser orillado con tacto, China no tiene prisa al respecto. Más difícil va a ser abordar los temas de DD. HH., donde Pekín es intransigente.

Un asunto delicado serán las sanciones y tarifas arancelarias en vigor aplicadas a los países rivales que Biden no podrá ni querrá suprimir de un plumazo. Sin embargo, en su entorno cercano encontrará economistas y empresarios opuestos a los aranceles comerciales y que ven graves riesgos tanto en el uso del sistema financiero como una herramienta para contener a China como en un excesivo desacoplamiento económico.

Sin duda, la Casa Blanca redoblará el esfuerzo para que EE. UU. mantenga la primacía sobre China en las tecnologías claves del futuro, desde la inteligencia artificial hasta la computación cuántica, con ayudas masivas de inversiones en ciencia básica. Desde Silicon Valley habrá presiones para que el Gobierno sea más selectivo al declarar ciertos productos de alta tecnología y cadenas de suministro como amenazas para la seguridad nacional que deben ser vetados a China⁶². Washington intentará también alinear al máximo de sus aliados en la batalla tecnológica por imponer sus patrones tecnológicos frente a los de China, pero encontrará mucha resistencia por parte de estos y la ventaja que da a China la red de tentáculos de la NRS y su proximidad geográfica y estrechos lazos económicos con los países asiáticos.

George Friedman pronostica que, a favor de la lógica económica, EE. UU. va a transferir muchas actividades económicas de China a la India, para reducir su interdependencia con China, reforzar a un rival importante de aquella y anclar aún más a la India

⁶² RENNIE, David. «The World in 2021. Joe Biden's in-tray is already overflowing». The Economist, 16 de noviembre de 2020.

en el diálogo de seguridad cuadrilateral con Japón, Australia y EE. UU.⁶³.

El equipo cercano al presidente Biden quiere que la rivalidad entre las superpotencias se vuelva a la vez más ordenada, menos abiertamente ideológica y más desafiante hacia China, haciendo esto compatible con abordar juntos los grandes retos globales como el cambio climático o el orden nuclear. Los demócratas entrantes quieren ver a un EE. UU. más hábil e inteligente que elija los enfrentamientos con China con más cuidado y luego se prepare bien para ganarlos⁶⁴. Dicho planteamiento no es fácil de ejecutar porque la estrategia es dialéctica y debe incorporar también las reacciones del rival. Existe el peligro de que la relación derive hacia un modelo de guerra fría 2.0 que promueva la creación de un gran bloque de las democracias que se oponga al frente de las potencias autoritarias, que parece ser la opción preferida por el *establishment* de Washington.

Graham Allison rechaza la idea y defiende que, para evitar que la trampa de Tucídides se consume, el nuevo enfoque estratégico de Washington debería ser suficientemente bueno para EE. UU. —no perfecto desde luego—, centrándose en los intereses básicos de la nación y suficientemente bueno también para China, combinando elementos de la estrategia de Kennedy tras la crisis de los misiles de 1962 (*a World safe for diversity*) y la que la dinastía Song aplicó hace mil años con el reino de la tribu Liao de nómadas del norte (*rival partners*). Por una parte, se debe hacer todo lo posible para evitar que la confrontación derive en un desenlace catastrófico —no deseado por ninguna de las partes— aceptando la existencia de otra potencia con una cosmovisión distinta y con la que se debe competir pacíficamente con la intención de mostrar qué modelo es mejor; por otra, se debe desarrollar una relación recíproca en que la rivalidad en unas áreas se compatibilice con la colaboración en otras⁶⁵.

Un enfoque de coexistencia permitiría abordar los retos globales, cambio climático, desarrollo sostenible, seguridad sanitaria, terrorismo yihadista, crimen organizado, proliferación nuclear...

⁶³ FRIEDMAN, George. «From China to India». GFP, 2 de junio de 2020. <https://geopoliticalfutures.com/from-china-to-india>.

⁶⁴ RENNIE, David. *Art. cit.*

⁶⁵ ALLISON, Graham. Entrevista virtual sobre el tema «Destined for War: Can America & China Escape Thucydides's Trap?», organizada por el Center for the Study of the Presidency & Congress. https://www.youtube.com/watch?v=C__JcMbBIRo.

de los que depende, en cualquier caso, el futuro de todas las naciones y facilitaría también ir adaptando las distintas estrategias a los profundos cambios de un orden mundial en transformación. La clave residiría en la solidez interna de EE. UU. y en el número de centros de poder eficaces —lo que haría deseable una UE más integrada— que compitan con China e impidan que el gigante asiático les imponga su voluntad.

La estrategia norteamericana hacia China sería mucho más fácil con un enfoque pragmático de la relación con la Federación Rusa. La Administración Biden tendría que superar la profunda aversión que en Washington se siente hacia la Rusia de Putin, lo que no parece estar en la agenda del Partido Demócrata. Entran en juego convicciones muy arraigadas y la actitud cada vez más confrontacional del Kremlin. Sin embargo, EE. UU. ya no tiene capacidad —y cada vez tendrá menos— de contener simultáneamente a las dos potencias revisionistas, antes o después tendrá que buscar la distensión con una de ellas. Apostar por que la Federación Rusa caiga por su propio peso es como jugar a la ruleta rusa.

Las perspectivas generales no son halagüeñas para los que proponen un modelo de relación con China inspirado en la Guerra Fría. El Dragón Rojo es más resiliente, dispone de una estrategia de largo plazo con la capacidad de utilizar todos los resortes de la sociedad y las tendencias le harán cada vez más fuerte, a diferencia de lo que le ocurrió a la Unión Soviética. Las guerras frías acaban con un ganador y un perdedor. Esta vez el derrotado podría ser EE. UU., cuya población ya no tiene ni la capacidad ni la voluntad de asumir el coste de una confrontación de tal magnitud.

Al finalizar este capítulo (enero de 2021) no sabemos qué línea de acción elegirá Biden: tensa coexistencia o alineamiento de bloques enfrentados, el PCCh contemplará con serenidad los movimientos de la Casa Blanca y actuará en consecuencia. China tiene memoria y cuando las aguas vuelvan a su cauce querrá cobrar las facturas, mayores cuanto más intensa sea la hostilidad hacia ella. Al mundo anglosajón le cuesta aceptar que el gran devenir humano tiene sus ciclos y, aunque los imperios —y EE. UU. lo es en todo menos en nombre— se sienten excepcionales y con derecho a ejercer su dominio, la historia fluye, en este periodo heraclitiano muy especialmente⁶⁶, y hay muchos indicios

⁶⁶ Ver en PARDO DE SANTAYANA, José. «La revolución de Heráclito, todo fluye y nada permanece en el orden global multipolar». Documento de análisis IEEE 05/2020.

que auguran que dentro de un par de décadas nada será ya como este mundo que se quiere preservar a toda costa. Lo importante es que por el camino las tensiones no se conviertan en un voraz incendio que arrase con todo.

No parece que un mundo donde las grandes potencias renuncien a buscar algún tipo de *modus vivendi* coincida con el interés de España, las naciones más pequeñas pagarían un precio aun mayor que las más poderosas. Lo que parece claro es que se debe apostar por una UE cada vez más integrada, con un buen entendimiento con los EE. UU. y con una masa crítica suficiente para impedir que China le dicte sus propias reglas.

Conclusión

EE. UU. no supo prever las consecuencias que tendría la emergencia de China, ni creyó que esta fuera capaz de alcanzar en tan poco tiempo tan altas cotas de poder y desarrollo. En cualquier caso, se creía que al final el desarrollo económico llevaría a una democratización del gigante asiático, lo que incorporaría al Dragón Rojo al orden internacional liberal de inspiración occidental.

No ha sido así, China se ha posicionado con solidez en el panorama internacional y ha mostrado su nueva ambición de recuperar la centralidad perdida. Ahora Washington ya no dispone de una estrategia para forzar que Pekín se someta a las reglas de juego vigentes.

El presidente Obama intentó retomar la iniciativa con el giro a Asia que tenía como vector fundamental la negociación del TPP. Su sucesor, Donald Trump, cambió de estrategia, desechó la multilateralidad, optó por las relaciones bilaterales y subió el tono de la confrontación con China, dando lugar a una guerra de naturaleza económico-tecnológica.

Mientras China se abría paso, el continente asiático, que reúne a más de la mitad de la población mundial, también ganaba posiciones en la jerarquía global y pronto el centro de gravedad del mundo se habrá desplazado hacia allí. Esto favorece a Pekín, que ha estrechado sus relaciones con todo su vecindario geopolítico y ha lanzado la NRS, ahora también digital, que articula un nuevo modelo de dominio geoeconómico.

2020 con la crisis del coronavirus ha visto cómo se seguían desmoronando muchas de las estructuras que ordenaban la convivencia

internacional y cómo las tensiones entre las grandes potencias se han disparado.

El presidente Joe Biden se encuentra ante serios retos internos — la pandemia, el cambio climático, la injusticia racial y un sistema político fracturado— y externos y un asunto central será su estrategia hacia China⁶⁷. El *establishment* de Washington se inclina por un modelo inspirado en la Guerra Fría y desea convocar a las democracias del mundo para crear un gran bloque contra las potencias autoritarias. Este diseño estratégico no solo es muy peligroso, necesitaría la colaboración incondicional de las democracias asiáticas, las cuales no son partidarias porque serían las principales víctimas del choque entre los colosos.

Por otra parte, China tiene un mejor andamiaje para soportar una sorda guerra de desgaste, cuenta con una sociedad más resiliente, puede utilizar todos los resortes y capacidades del país para la consecución de sus objetivos, domina la paciencia estratégica, tiene una dirección política que da continuidad a la lucha y apelará al nacionalismo para cerrar filas. También parece que el tiempo juegue a su favor y que cada vez su poder relativo se incrementará. Por su parte, Occidente no aguantaría los sacrificios que una prolongada confrontación exigirían y al final China le haría pagar sin contemplaciones el precio del siglo de las humillaciones.

Una coexistencia tensa y difícil como la que propone Graham Allison no augura un futuro del gusto de las sociedades occidentales y el mundo se fracturaría en actores y regiones con distintos sistemas de valores, pero habría espacio para que las diversas sociedades puedan desarrollarse según sus propias convicciones, los distintos modelos competirían entres sí, se evitaría el riesgo de una grave confrontación y se protegería la capacidad para abordar los grandes retos globales de los que depende el futuro común.

El tiempo dirá. El presidente Biden soporta sobre sus hombros una gran responsabilidad. Una China cautelosa tratará de aliviar las tensiones, pero no se hace ilusiones sobre un restablecimiento completo de las relaciones⁶⁸ y se mantendrá firme en la persecución de sus objetivos.

⁶⁷ KENNEDY, Scott. *Art. cit.*

⁶⁸ RENNIE, David. *Art. cit.*

Capítulo tercero

Medio millón de muertos: la mala hora de América Latina

Jorge Heine

«La pandemia conducirá a la mayor contracción que la región ha sufrido desde que se inician los registros, en 1900», señaló la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), al describir la situación de América Latina en 2020¹. Con un 8 % de la población del mundo, América Latina exhibe la dudosa distinción de haber sufrido un 28 % de los fallecidos por la pandemia COVID-19, con más de 500 000 muertos². De hecho, la región en conjunto con los Estados Unidos y Canadá, esto es el hemisferio occidental, con un 12 % de la población mundial, ha sufrido cerca de la mitad de las muertes por el virus, con 850 000 fallecidos a diciembre de 2020. Este impacto ha sido especialmente visible en los países más grandes de la región como Argentina, Brasil y México.³

No se trata de subestimar el desafío muy real implicó esta pandemia, la mayor en un siglo, para todos los Gobiernos del mundo. La incertidumbre científica en cuanto a la naturaleza del virus y

¹ Cepal, *Informe sobre impacto económico de la enfermedad por coronavirus (Covid-19)*, Santiago: Cepal, mayo de 2020, p. 1.

² Cifras en [ncov2019.live](#), al 30 de diciembre de 2020.

³ Al 30 de diciembre de 2020, Brasil tenía 193 000 fallecidos por COVID-19, México 123 000, y Argentina 43 000, según [ncov2019.live](#).

las difíciles decisiones de políticas en materia de salud pública de su manejo pusieron a los Gobiernos latinoamericanos en una compleja encrucijada.

Con todo, para un virus originado en Asia, que llegó a la región dos meses después que a otras partes del mundo, lo ocurrido refleja la vulnerabilidad de los países latinoamericanos a las nuevas amenazas globales y su falta de preparación para enfrentarlas. Una visión anquilosada de la seguridad nacional, obsesionada con las antiguas amenazas de tanques cruzando fronteras (algo que no ocurre en la región desde hace mucho tiempo), ha llevado a un descuido de la nueva agenda de amenazas globales, la propia de la denominada seguridad humana. Más que centrada en la seguridad de los estados y la defensa acérrima de cada centímetro del territorio nacional, esta se enfoca en la defensa de la nación y la población. Desastres naturales, sequías, crimen organizado, tráfico de drogas y de personas, calentamiento global y pandemias son parte de ella. Sin embargo, en la región, los recursos asignados a enfrentar sus desafíos son mínimos, reflejando una mirada anclada firmemente en el pasado.

El año 2020 fue así un año tanto trágico como caótico, marcado por escenas de decenas de cadáveres apilados en la calles (como en Guayaquil); de presidentes negacionistas que dilataron al máximo la toma de medidas para proteger a la población (como en Brasil y en México), con los efectos previsibles; de decenas de miles de viajeros impedidos de retornar a sus países de origen hasta por meses; de gobiernos compitiendo unos con otros en las cifras de infectados por el virus, sin el menor esfuerzo de coordinación para combatirlo de manera efectiva. Ello, pese a que tanto en UNASUR como en el Mercosur existían acuerdos y protocolos de salud de larga data destinados a enfrentar emergencias como esta. Y, como guinda de la torta, un año en que los Estados Unidos, con un gran sentido de la oportunidad, redujo drásticamente su aporte presupuestario a la Organización Panamericana de la Salud (OPS)⁴. Señal más clara que el concepto de solidaridad hemisférica, alguna vez tan propio de la retórica de Washington, ha sido relegado al baúl de los recuerdos, imposible.

Algunos dirán que esta fue una catástrofe imprevisible, y que ha afectado a todo el mundo, por lo que no cabría exigir responsabilidades a las autoridades de la región. Según este razonamiento,

⁴ *The New York Times*, «Trump, Bolsonaro and a Virus-Ravaged Region», 27 de octubre de 2020, pp. 1-A-6 y A-7.

si los propios Estados Unidos han sido incapaces de controlar la pandemia, mal podría exigírsele a países mucho menos desarrollados, como los latinoamericanos, que lo hagan.

Esto, sin embargo, no es tan así. En primer lugar, la ocurrencia de una pandemia de este tipo no solo era previsible, sino que, de hecho, había sido pronosticada. Lo hicieron el presidente Barack Obama en 2015 (que incluso señaló el año en que ocurriría), y Bill Gates, el fundador de Microsoft, en 2017. El brote de numerosas otras epidemias en lo que va del siglo (SARS, Ébola y H1N1, entre otras), que, si bien controladas en su momento, dieron indicios de lo que venía y advirtieron de que el peligro en ciernes no fue tomado en cuenta. Ellas son una consecuencia lógica de la forma en que los seres humanos han invadido la naturaleza e interferido con la flora y la fauna. No hay excusa, por ende, para que los Gobiernos latinoamericanos no hayan estado preparados para enfrentar al COVID-19. Por otra parte, el argumento de la supuesta inevitabilidad de lo ocurrido seguiría sin explicar el hecho que América Latina tenga cuatro veces la cantidad de muertes por el virus que lo que le correspondería según el tamaño de su población.

Como señaló Pía Riggiozzi en el mismo inicio de la pandemia, las razones para ésta debacle no son muy difíciles de establecer. Ellas se originan en el tipo de respuesta de los Gobiernos a la pandemia. En vez de recurrir a los mecanismos de cooperación regional en materia sanitaria que se habían desarrollado con anterioridad en entidades como UNASUR en materia de diplomacia sanitaria, la respuesta en esta ocasión, muy propia de un conjunto de gobiernos *neopatriotas*, fue doble: a) el refugiarse en un aislacionismo que vio en el cierre de fronteras la solución a la emergencia; y b) considerar el virus como un *estorbo político*, por lo que lo mejor era minimizarlo. Ello fue especialmente así en Brasil y en México⁵. Este enfoque continuó a lo largo del año, con los países compitiendo entre sí para la compra de ventiladores, mascarillas y equipos protectores, culminando en la competencia desatada por la compra de vacunas, una vez que estas salieron al mercado en el mes de diciembre.

La región, aunque con un nivel de vida muy superior y sistemas de salud mucho más avanzados que África, ha tenido así una tasa

⁵ Pía Riggiozzi, «Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina», *Análisis Carolina* 12/2020, Madrid: Fundación Carolina, 30 de marzo de 2020.

de mortalidad muy superior a la de ese continente⁶. Y si bien el cuadro generalizado del impacto de la pandemia en la región es devastador, hay algunos países, como Cuba y Uruguay, que sí han sabido enfrentar la emergencia sanitaria y limitar su impacto⁷.

Lo ocurrido en Chile es instructivo. Como el país más desarrollado de la región, con uno de los más altos ingresos per cápita, alta expectativa de vida y un sofisticado sistema de salud, Chile debería considerarse, al menos en teoría, uno de los mejor preparados para enfrentar la pandemia. A su vez, sus fronteras naturales (la cordillera de los Andes, el océano Pacífico, el desierto de Atacama y el cabo de Hornos) hacen que la enorme mayoría de los visitantes del extranjero ingresen por vía aérea (y a un solo aeropuerto, AMB en Santiago) haciendo relativamente fácil su control. Si bien al comienzo de la pandemia, esto es, en el mes de marzo, cundió la impresión de que Chile lo estaba haciendo bien, sobre todo por el bajo número de fallecidos en relación al número de infectados, a poco andar, esta misma discrepancia comenzó a llamar la atención.

Así se descubrió la anomalía de un número muy superior de muertes en abril de 2020 a abril de 2019, en cantidades muy por encima de los correspondientes a la pandemia⁸. El uso de una doble contabilidad por parte del Ministerio de Salud, con ciertas cifras que hacía llegar a la OMS, y otras (inferiores) que distribuía para el consumo público en Chile, terminó siendo la gota que colmó el vaso, y que le costó la salida del Gabinete al ministro de Salud Jaime Mañalich⁹. En esos momentos, ya en el mes de julio, Chile llegó a ostentar el segundo lugar en el mundo en cantidad de muertes por COVID-19 por cada 100 000 habitantes, y en diciembre de 2020 sigue teniendo de las cifras más altas de mortalidad con relación a la población en la región¹⁰.

⁶ Al 30 de diciembre de 2020, el número de fallecidos por COVID-19 en África llegaba a los 64 000.

⁷ El número de fallecidos en Cuba y Uruguay al 30 de diciembre de 2020 era de 145 y 168, respectivamente.

⁸ Un papel clave en ello fue jugado por la periodista investigativa Alejandra Matus, trabajando en forma independiente, con cifras que fueron corroboradas posteriormente por estudios estadísticos del centro de estudios Espacio Público, www.espaciopublico.cl

⁹ CIPER, «Minsal reporta a la OMS una cifra superior de fallecidos por Covid-19 a la que informa a diario en Chile», 13 de junio de 2020.

¹⁰ Con 18,7 millones de habitantes, Chile tenía 16 500 fallecidos por COVID-19 al 31 de diciembre de 2020. Con 868 muertos por el virus por cada mil habitante, se ubicaba en el cuarto lugar en Sudamérica, después de Perú, Argentina y Brasil. *El Mercurio*, 2 de enero de 2021, «Los países con más contagios», p. A-7.

Uno de los aspectos más controvertibles de la gestión del ministro Mañalich había sido el errático manejo de las zonas de cuarentena en la región metropolitana de Santiago, la capital. Estas cuarentenas se impusieron al comienzo solo en las zonas residenciales de altos ingresos de Santiago Oriente (donde habían surgido los primeros brotes del virus, traídos por viajeros provenientes de Europa), pero luego fueron impuestas en toda la capital, incluyendo los sectores populares de la zona Sur y Poniente. Y fue la imposibilidad de mantener distancia social en las hacinadas condiciones de vida de los barrios populares de Santiago que contribuyó a esparcir el virus, con fatales consecuencias para los chilenos. Ello llevó al ministro Mañalich (que ya había ocupado la cartera de Salud en el primer Gobierno de Sebastián Piñera, entre 2010 y 2014), a declarar que «en sectores de Santiago hay un nivel de pobreza y hacinamiento del cual yo no tenía conocimiento de la magnitud que tenía»¹¹.

Pocas frases reflejan mejor la desconexión entre los sectores dirigentes del país y la población que esta. ¿Si un médico de larga trayectoria, por muchos años gerente general de una de las principales clínicas del país, la clínica Las Condes, y dos veces ministro de Estado, no sabe cómo viven muchos chilenos en la misma capital de Chile, qué queda para el resto de la clase dirigente del país?

Y esto nos lleva a las raíces últimas de la actual crisis de América Latina. Ella se expresa de la manera más visible en la trágica situación sanitaria actual, pero se origina en la profunda desigualdad de las sociedades de la región, la más desigual del planeta.

Los levantamientos sociales del 2019

Y no es casualidad que haya sido en Chile, uno de los países más afectados por la pandemia, que se haya dado también, para sorpresa de muchos, uno de los hechos que marcó época en la región en 2019, el levantamiento social del 18 de octubre de 2019. El 18-O, como se refieren al mismo los chilenos, después del anuncio de un alza en el precio de la tarifa del metro en Santiago, los estudiantes secundarios, liderados por los del Instituto Nacional, salieron a la calle a protestar. Coordinados por medio

¹¹ «Mañalich reconoce que en sectores de Santiago hay niveles de pobreza y hacinamiento del cual yo no tenía conocimiento de la magnitud que tenían», *La Tercera*, 28 de mayo de 2020.

de las redes sociales, a poco andar fueron seguidos por otros, realizando actos de violencia raras veces vistos en Chile. Estaciones del metro vandalizadas, iglesias quemadas y supermercados saqueados dieron la tónica en una ola de violencia que se inició en la capital, pero que pronto se extendió al resto del país.

Ello tomó de sorpresa tanto al propio Gobierno de Chile (el presidente Piñera, en una entrevista al *Financial Times* publicada dos días antes del estallido había dicho: «Miren a América Latina, en este contexto Chile parece un verdadero oasis») como a observadores extranjeros¹². Este levantamiento fue seguido por otros similares en Perú, Ecuador y Colombia, reflejando la frustración de vastos sectores de la población, cansados del estancamiento económico y de servicios gubernamentales insuficientes¹³.

En otras palabras, lejos de ocurrir en un vacío, la pandemia golpeó a América Latina en un momento sensible. La primera década del nuevo siglo (más precisamente, el periodo 2003-2013), fue una década de oro para la región. Impulsada por el *boom* de las *commodities* y los recursos naturales, y sobre todo por la demanda china, América Latina creció a una tasa cercana al 5 % en 2003-2007, logró sortear con éxito la crisis financiera de 2008-2009 y redujo la pobreza, así como la desigualdad de ingresos¹⁴. Sin embargo, el fin del superciclo de los recursos naturales, en parte debido a la ralentización de la economía china, no dejó de tener su impacto. El quinquenio 2015-2019 fue de crecimiento lento, no superando un promedio de un 0,4 % anual, en una media década perdida, que generó frustración en la población¹⁵.

El enfoque tradicional, seguido en países como Chile, que multiplicó por seis el ingreso per cápita entre 1990 y 2020 (de 2500 a 15 000 dólares anuales) y redujo la pobreza de un 39 % a un 8 % de la población en el mismo periodo, ha sido priorizar la creación de empleo, de riqueza y la disminución de la pobreza. En ello se tuvo éxito. Estos avances le cambiaron la cara al país y mejoraron el nivel de vida de muchos chilenos, que por vez primera

¹² «Chile president Sebastián Piñera: "We are ready to do everything not to fall into populism"», *Financial Times*, 17 de octubre de 2020.

¹³ Ver al respecto, «Sudamérica indignada», sección especial de *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, n.º 2, abril-junio 2020, pp. 2-68.

¹⁴ Ver al respecto, Kevin P. Gallagher, *The China Triangle: Latin America, the United States and the End of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press, 2016.

¹⁵ Cepal, *op. cit.*

accedieron a la educación superior, a una vivienda digna y a otros bienes de consumo asociados con el ingreso a la clase media¹⁶.

Lo que era menos obvio, y algo para lo cual las herramientas disponibles en las políticas públicas son menos afinadas, es que esto no era suficiente. La persistencia de enormes desigualdades al interior de una sociedad, aun en aquellas que han tenido grandes avances en la reducción de la pobreza y en la creación de riqueza, sigue siendo un obstáculo a la paz social. El resolverlo no es fácil, y lo que es válido para Chile lo es también para el resto de la región. En general, los instrumentos para disminuir la pobreza están más desarrollados que aquellos para disminuir la desigualdad. Mientras la primera tiene un carácter absoluto, la segunda es relativa. A su vez, el rápido crecimiento, junto con generar riqueza, tiende a generar desigualdad. Y algunos de los bienes a que tienen acceso estos nuevos sectores de la clase media son bienes de posicionamiento, cuyo valor disminuye con su mayor oferta. Es el caso de títulos universitarios, hoy mucho más generalizados en la región, pero que ya no garantizan acceso a empleos bien remunerados, como era el caso hace algunas décadas, con las frustraciones consiguientes. La vieja noción de la revolución de las expectativas crecientes, pero incumplidas, ha vuelto a manifestar su vigencia. No se trata de poner en duda los avances logrados. El punto es que después de estos avances, un súbito frenazo, no digamos ya un retroceso, en la curva ascendente, es frustrante.

Poca duda cabe, entonces, que mientras América Latina no resuelva esta desigualdad endémica, no logrará remontar su ya crónica inestabilidad social y política¹⁷. Con un índice Gini de 0,46, versus un 0,32 de media en los países desarrollados; con el decil de ingresos más alto de la población, concentrando 22 veces el ingreso del decil de ingresos más bajos; y con el 1 % de la población acumulando casi la mitad de la riqueza disponible en el país, el abismo entre los sectores más acomodados y los menos afortunados es enorme¹⁸. La política tributaria, a diferencia de lo

¹⁶ Ver al respecto Ricardo French-Davis, *Reformas económicas en Chile 1973-2017*. Santiago: Taurus, 2018.

¹⁷ Ver Diego Sánchez-Ancochea, *The Costs of Inequality in Latin America : Lessons and Warnings for the Rest of the World*. Londres: Bloomsbury, 2020; y Banco Interamericano de Desarrollo, *La crisis de la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: BID, 2020.

¹⁸ Ver al respecto Luis Alberto Moreno, «Latin America's Lost Decades: The Toll of Inequality in the Age of Covid-19», *Foreign Affairs*, vol. 100, n.º 1, enero-febrero 2021, pp. 138-149.

que ocurre en muchos países desarrollados, no es progresiva, ni contribuye a disminuir esta desigualdad. La extracción tributaria en América Latina sigue siendo baja (alrededor de un 21 % del PIB); la evasión alta (estimada en un 6 % del PIB); y la proporción recaudada vía impuestos directos, como el impuesto a la renta, baja. De nuevo, el caso de Chile es emblemático. Aunque de los países con mayor ingreso per cápita en la región, su extracción tributaria es de apenas un 21 % del PIB, esto es, cercano a la media de la región, aunque *strictu sensu*, debería ser varios puntos superior, dado su nivel de ingreso. Y del total de esta ya magra recaudación tributaria, la mitad proviene de un impuesto indirecto, el IVA, que es pagado por todos los chilenos.

Los desafíos para combatir con éxito la desigualdad en América Latina, sin embargo, van más allá de la política tributaria. Muchas de las políticas públicas vigentes en la región lo que hacen es *perpetuar*, si no directamente *incrementar* las desigualdades sociales y de ingresos. Es el caso de los sistemas privados de pensiones. Los fondos de pensiones con sistemas de capitalización individual, iniciados originalmente en Chile en 1981, y que se han introducido en varios países de la región, son el mejor ejemplo de ello¹⁹. En Chile, casi cuarenta años después de su establecimiento, han demostrado constituir una bonanza para el mercado de capitales, con 200 000 millones de dólares acumulados por las empresas dueñas de las asociaciones de fondos de pensiones, AFP (en gran parte invertidos en el extranjero, y controlados por los grandes grupos económicos del país, cuando no vendidos ya del todo a empresas extranjeras), pero no tanto para los pensionados²⁰.

La pensión promedio pagada a varones en 2019 en Chile es alrededor de 200 dólares mensuales (una tasa de reemplazo, esto es, la proporción al último sueldo recibido, de un 30 %, muy inferior al 70 % anunciado al iniciarse el sistema) en uno de los países con mayor costo de vida en las Américas. En estas condiciones, muchos integrantes de la tercera edad se ven imposibilitados de jubilar, y obligados a trabajar hasta sus últimos días. Estos fondos de pensiones no constituyen un sistema de seguridad social, aunque se presenten así, sino uno de ahorro individual obliga-

¹⁹ El estudio más completo sobre ello es Alberto Arenas de Mesa, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Santiago: CEPAL, 2019.

²⁰ Jorge Heine, «Solving Chile's Crisis Starts With Solving Its Pension System», *Americas Quarterly*, 8 de enero de 2020.

torio, con una rentabilidad mínima, lo que es distinto. No es de sorprender, por ende, que uno de los movimientos sociales que más vuelo ha tomado en Chile en los últimos años ha sido el de «no más AFPs».

Economías en caída libre

Afectadas por la *media década perdida* de 2015-2019, y, en varios casos, por los levantamientos sociales de 2019, las economías latinoamericanas se encontraban en una situación vulnerable a comienzos de 2020, con altos niveles de endeudamiento y escaso espacio fiscal. En lo interno, fueron impactadas fuertemente por las secuelas y las medidas restrictivas resultantes de la pandemia.

En lo externo, como ha indicado la CEPAL, la caída de la actividad económica causada por la pandemia ha afectado a América Latina por las siguientes vías:

1. La caída en la actividad económica de sus principales socios comerciales.
2. La caída en los precios de las materias primas.
3. La ruptura en las cadenas de valor globales.
4. La caída en la demanda por servicios de turismo.
5. La aversión al riesgo y el deterioro en las condiciones financieras²¹.

Se estima que las economías de América Latina en su conjunto tendrán un crecimiento negativo de 8,1 % en 2020, el peor desempeño de región alguna, salvo la Unión Europea. Los países productores de petróleo (sobre todo Ecuador y Venezuela, pero también Brasil, Colombia y México) han sido especialmente afectados por la caída de precios del crudo.

En este cuadro, se proyecta que la tasa de pobreza en la región en 2020 aumentará de un 30,3 % de la población a un 37,2 %, un aumento de 45 millones de personas, de los cuales 18 millones caerán en la pobreza extrema, para un total de 230 millones. El ingreso per cápita caerá a los niveles de 2010 y los niveles de pobreza a los de 2006. Se estima que 2,7 millones de empresas cerrarán, y que el desempleo llegará al 14 %, una cifra que no

²¹ Cepal, *ibid.*

refleja la realidad en un continente en que la mitad de los empleos son informales.

Ante la crisis, las instituciones financieras internacionales han debido extender su cooperación a la región²².

1. En ello, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) lo ha hecho con 3,2 mil millones de dólares adicionales a los regularmente programados para 2020, llegando a un total de 12 mil millones.
2. El Banco Mundial, a su vez, lo ha hecho con 4,5 mil millones de dólares a octubre de 2020.
3. El Fondo Monetario Internacional (FMI) también ha debido intervenir, con préstamos por un total de 63,3 mil millones de dólares para veinte países de la región, el grueso de lo cual ha ido a Chile, Colombia, Perú y Ecuador.
4. El Banco de Desarrollo (la antigua CAF), a su vez, ha provisto 4,7 mil millones de dólares para estos efectos.

Hacia fines de año, se estimaba que las exportaciones de la región, que habían crecido un 2,4 % en 2019, tendrían una caída entre un 11,3 % y un 13 % en 2020. Con todo, el impacto ha sido diferenciado. Mientras que países como Venezuela (con una contracción de un -70,8 %), Bolivia (-28,7 %), Colombia (-23,6 %) y Perú (-21,7 %) están entre los más afectados, otros como Paraguay (con un aumento de un 4,1 % de las exportaciones) y Chile (con un aumento de un 2,1 % de ellas) no han salido tan mal parados²³.

En ese cuadro, no es de sorprender que una nota periodística de fin de año calificara a América Latina como la gran perdedora en la crisis causada por la pandemia²⁴.

Resucitando la doctrina Monroe

Más allá del mal manejo interno de la pandemia por parte de los Gobiernos de turno, el devastador impacto de la misma fue

²² Congressional Research Service, «Latin America and the Caribbean: Impact of Covid-19», 7 de octubre de 2020.

²³ BID, «Estimado de las tendencias comerciales América Latina y el Caribe 2020-2021», Buenos Aires: INTAL, diciembre de 2020.

²⁴ Explica.co, «China wins with the pandemic, Latin America loses and the EU and the United States in the middle», 18 de diciembre de 2020. <https://www.explica.co/china-wins-with-the-pandemic-latin-america-loses-and-the-eu-and-the-us-in-the-middle-ground/>.

facilitado e impulsado por la política del Gobierno del presidente Trump hacia la región. Como ha señalado el *New York Times*, en el curso de 2019, Washington presionó a los Gobiernos de Bolivia, Ecuador y El Salvador para que expulsasen a los equipos de médicos cubanos que llevaban años desempeñando funciones en esos países, generalmente en áreas rurales en que proveían los únicos servicios médicos disponibles para la población. La expulsión de estos equipos médicos se materializó a fines de 2019, justo antes del inicio de la pandemia. Ello dejó a estos países sin una masa crítica de profesionales de la salud, que habrían podido jugar un papel clave en contener la expansión del virus. Junto a ello, y por razones relacionadas, Washington procedió a recortar el presupuesto de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Ello hizo mucho más difícil que esta, la principal organización de la salud del hemisferio occidental, ayudase a la región a combatir la pandemia, como había hecho en ocasiones anteriores²⁵.

Los resultados están a la vista. Ecuador, con 14 000 muertos por la pandemia, y Bolivia con 9000, países con frágiles sistemas de salud de por sí, fueron diezmados por la COVID-19. Aún en junio de 2020, con la pandemia en pleno apogeo, USAID, la agencia del Departamento de Estado encargada de la cooperación internacional, se negó a restaurar el financiamiento original a la OPS, durante la peor crisis de salud en las Américas en un siglo.

Esto ha venido a subrayar la urgencia de que América Latina reconsidere la forma en que ha manejado su política internacional. El origen de todo el problema con los equipos de médicos cubanos se remonta a la expulsión de ellos de Brasil por parte del Gobierno de Jair Bolsonaro a comienzos de 2019 y su afán de congraciarse con Washington. Como consecuencia de ello, numerosos pueblos indígenas en la Amazonía fueron dejados sin servicios médicos, sucumbiendo masivamente al virus. Ese mismo afán de congraciarse con Washington fue el que llevó a los Gobiernos de Bolivia, Ecuador y El Salvador a ceder a las presiones

²⁵ *The New York Times*, *op. cit.* Ver también Congressional Research Service, «Latin America and the Caribbean: Impact of Covid-19», 7 de octubre de 2020. En el presupuesto fiscal para 2020, el Gobierno de Trump solicitó un total de 1400 millones de dólares en cooperación para América Latina, un 18 % menos que lo solicitado en 2019; 133 millones en materia en fondos para la región en salud global, un 37 % menos que en 2019; y 16,3 millones para la OPS, un 75 % menos que en 2019. Datos en Congressional Research Service, en esta nota.

de Washington por expulsar a los médicos cubanos, por lo que esos países también pagarían un alto precio en vidas humanas.

El que los Estados Unidos no solo no haya ayudado a América Latina a enfrentar esta crisis, sino que haya contribuido a exacerbarla, refleja lo que ha sido la política de Donald J. Trump hacia la región²⁶. Desde su perspectiva nacional-populista, dedicada a reivindicar la supuesta victimización de la población blanca y cristiana en Estados Unidos por parte de las minorías afroamericanas e hispanas, así como de los inmigrantes no europeos en general, América Latina, fuente de gran parte de esos inmigrantes, es vista y calificada como una amenaza.

Ya desde los inicios de su campaña presidencial en 2016, en que denunció a los inmigrantes mexicanos como «violadores» y «traficantes de drogas», Trump hizo del menosprecio de la población hispana en Estados Unidos y de los latinoamericanos en general, un sello de su discurso. En sus cuatro años de Gobierno, solo visitó América Latina una vez, para asistir a la Cumbre del G-20 en Buenos Aires en diciembre de 2018. Fue también el primer presidente de los Estados Unidos en no asistir a una cumbre de las Américas (la realizada en Lima en abril de 2018), un ejercicio trienal cuyo único propósito es promover el diálogo entre los primeros mandatarios latinoamericanos y el estadounidense.

La construcción de un muro («un muro precioso», en la expresión de Trump) en la frontera sur de los Estados Unidos fue un *leitmotiv* de la campaña de Trump en 2016, y un tema recurrente en su cuatrienio. El mismo está destinado a frenar (o, al menos, a disminuir) los flujos de inmigrantes mexicanos y centroamericanos a los Estados Unidos. La forma en que estos fueron tratados en la frontera, incluyendo la separación forzosa de padres e hijos, y la detención en jaulas de estos últimos, ha sido otro sello de los años de Trump. Un drástico recorte presupuestario a los programas de cooperación de los Estados Unidos a los países integrantes del así llamado «triángulo del norte» (El Salvador, Guatemala y Honduras), destinado a sancionarlos por su alegada incapacidad de detener estas olas migratorias, también tuvo lugar. Esto va en contra de la sabiduría convencional, que sostiene que reducir la asistencia económica lo único que hace es

²⁶ Para poner esto en perspectiva, ver Jorge Domínguez, «Entre la obsesión y el olvido: Estados Unidos, América Latina y su redescubrimiento por Trump», en Wolf Grabendorff y Andrés Serbin (eds.), *Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina*. Barcelona: Icaria, 2020, pp. 85-95.

aumentar las presiones migratorias, en países cuyas condiciones socio-económicas y de criminalidad rampante, con los índices de homicidio más altos del mundo, constituyen el principal factor que impulsa a sus habitantes a dejarlos por mejores destinos²⁷.

Otro *leitmotiv* en la política de los Estados Unidos hacia América Latina en la región ha sido la promoción del cambio de régimen en Cuba, Nicaragua y Venezuela, identificados por John Bolton, asesor de seguridad nacional del presidente Trump, como el «triángulo de la tiranía». Ello se ha expresado en fuertes sanciones económicas, especialmente en los casos de Cuba y Venezuela, y en una disposición a incrementarlas en el curso de 2020, aún en plena pandemia, pese a llamados de diversos sectores, incluyendo miembros del Congreso de los Estados Unidos, de suspenderlas por la emergencia. En todo caso, el hecho que el Gobierno de Nicolás Maduro haya salido fortalecido después de cuatro años de Gobierno de Trump es revelador de los límites de esta política hacia Venezuela. La misma tiene poco que ver con lo que ocurre en ese país y está orientada sobre todo a apelar al voto cubano-americano en Florida, para el cual Venezuela es una cuña de campaña tradicional. Como parte de ello, a fines de diciembre de 2020 el Departamento de Estado incluso estaba considerando calificar a Cuba como un Estado promotor del terrorismo, sin pruebas.

Todo esfuerzo serio por avanzar hacia una solución de la compleja situación por la que atraviesa Venezuela tendría que contemplar un enfoque distinto. Ello significaría un diálogo no solo con los países adversarios del Gobierno de Nicolás Maduro, como los integrantes del Grupo de Lima (que ni siquiera reconocen a Maduro como presidente de Venezuela, sino que lo hacen con un ficticio «presidente en funciones», como es el líder opositor Juan Guaidó), sino también con los Gobiernos de países que apoyan al Gobierno de Maduro, como los de Cuba, China, Irán y Rusia. Esto, sin embargo, sería inaceptable para el *lobby* cubano-americano en Florida.

Y esto nos lleva a otra de las constantes de la política de Estados Unidos hacia América Latina en 2020, que ha sido el tratar de contener, en la medida de lo posible, la presencia china en la región. Desde Panamá hasta Jamaica, pasando por El Salvador y República Dominicana, llegando hasta Brasil, Chile y Uruguay,

²⁷ Ver, Tom Farer, *Migration and Integration: The Case for Liberalism Without Borders*. Nueva York: Cambridge University Press, 2020.

el mensaje del Departamento de Estado ha sido fuerte y claro: Washington no mira con buenos ojos la presencia de China en el hemisferio occidental, ya sea en materia de comercio, inversión, financiamiento, proyectos de infraestructura o de energía. La resurrección de la doctrina Monroe («América para los americanos»), proclamada en 1823, sepultada por el secretario de Estado John Kerry en 2013, pero revivida por su sucesor Rex Tillerson en febrero de 2018, en vísperas de su primer viaje a la región, ha sido parte de este esfuerzo. El mismo ha ido acompañado de un discurso que busca deslegitimar la presencia de las así llamadas «potencias extrahemisféricas» en América Latina, con la aparente pretensión que, de alguna manera, los países latinoamericanos se limiten solo a tener relaciones diplomáticas, comerciales, financieras y de inversión entre sí y con los Estados Unidos, y no con otras potencias.

Ello va en contra de una de las principales tendencias en ella en el curso del presente siglo. Esta ha sido la *diversificación* de sus relaciones diplomáticas y de otra índole, especialmente con Asia, el gran polo de crecimiento de la economía mundial en las últimas décadas²⁸. Como veremos más adelante, que China sea hoy el principal socio comercial de Sudamérica en conjunto, así como de Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, confiere a esta ofensiva por parte de Washington un cierto carácter de teatro del absurdo, pero ello no ha sido óbice para su despliegue. Ello ha puesto a la región entre la espada y la pared en esta nueva guerra fría, en este caso no ya entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, sino entre los Estados Unidos y la República Popular China²⁹. El cómo la región va a sortear esta situación constituye uno de sus principales desafíos estratégicos y de política exterior en 2021 y años venideros³⁰.

El resultado de estas políticas de Washington hacia la región ha sido una caída abrupta del nivel de aprobación de los Estados Unidos en América Latina. Esta cayó de un 66 % en 2015 a 47 %

²⁸ Andrew F. Cooper y Jorge Heine (eds.), *Which Way Latin America? Globalization and Hemispheric Politics*. Tokio: United Nations University Press, 2009.

²⁹ Ver Gian Luca Gardini (ed.) *External Powers in Latin America*. Oxford: Routledge, 2021; y el número doble especial de *Pensamiento Propio*, vol. 24, n.os 49-50, (enero-junio y julio-diciembre de 2019) «América Latina y el Caribe en un mundo en transición: Actores extrarregionales y estrategias latinoamericanas».

³⁰ Osvaldo Rosales, *El sueño chino: Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*, cap. 13, «China-Estados Unidos: ¿cooperación o conflicto en el resto del siglo XXI?», pp. 211-230.

en 2017, dejando una ardua labor por delante al nuevo presidente, Joe Biden, de estar éste interesado en recomponer unas relaciones interamericanas en avanzado estado de deterioro³¹.

Un banco de desarrollo puesto de cabeza

Y pocas instancias reflejan mejor este deterioro que la elección de un nuevo presidente del BID que tuvo lugar en septiembre de 2020. Ello rompió un precedente de sesenta años, e instaló otra profunda cuña divisoria en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

La elección del presidente de un banco multilateral de desarrollo es normalmente una cuestión burocrática, tratada tras bastidores y de escaso interés noticioso. Sin embargo, en este caso, el anuncio de la Casa Blanca de la candidatura del joven abogado cubano-americano oriundo de Miami, Mauricio Claver-Carone, a la presidencia del BID, en junio de 2020, generó titulares y durante tres meses dominó las páginas editoriales y de opinión a lo largo y lo ancho de las Américas³².

¿A qué se debió ello?

De todas las instituciones interamericanas, tal vez ninguna goza del prestigio del BID. Fundado en 1960 y con sede en Washington, el BID, tradicionalmente liderado por un latinoamericano, otorga préstamos por unos 12 mil millones de dólares al año. Cuenta con 48 países miembros, 2000 empleados, representan-

³¹ Pew Research, «Fewer People in Latin America See the US Favorably under Trump», 12 de abril de 2017. <https://www.pewresearch.org/global/2018/04/12/fewer-people-in-latin-america-see-the-u-s-favorably-under-trump/>

³² Ver, entre otros, Jorge Heine, «América Latina y la presidencia del BID», *Clarín* (Buenos Aires), 1 de julio de 2020; Kevin P. Gallagher y Jorge Heine, «The Inter-American Development Bank isn't broke, so don't fix it», *The Hill*, 7 de julio de 2020; Felipe Larraín, «El futuro del BID», *El Mercurio* (Santiago), 18 de julio de 2020; Jorge Heine, «Chile y la batalla por el BID», *La Tercera*, 4 de agosto de 2020; George P. Shultz *et al.*, «BID precisa continuar com um latinoamericano no comando», *Folha de Sao Paulo*, 8 de agosto de 2020; Jorge Heine y Francisco Cruz, «Presidencia del BID», *El Mercurio de Valparaíso*, 23 de agosto de 2020; Gisela Salomon, «Los ojos de la elección del BID caen sobre México», Associated Press, 10 de septiembre de 2020; Christopher Sabatini, «Latin America must reject Trump's attempts to leave his mark on the region's crucial development bank», *The Washington Post*, 9 de agosto de 2020; Leandro Dario, «Trump's Candidate Would Be a Disaster for Latin America's Bank», *Foreign Policy*, 10 de septiembre de 2020.

tes en todos los países de la región e ideas inspiradas en su presidente fundador, el chileno Felipe Herrera (1960-1970). Herrera creía en la integración regional y en que el banco debería responder a las prioridades y urgencias de la región, más que a las de Washington. Liderado posteriormente por otros notables estadistas como el mexicano Antonio Ortiz Mena (1970-1987) y el uruguayo Enrique Iglesias (1987-2005), el BID, a diferencia del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, se caracteriza por su cercanía y buena comprensión de las realidades de la región. Prioriza áreas tradicionalmente ignoradas por el BM y el FMI, como la infraestructura, la conectividad intrarregional y la sustentabilidad medioambiental³³.

Como ocurre con muchos organismos multilaterales, el acuerdo implícito al establecer la sede del Banco en Washington en 1960 fue que el presidente del mismo no sería un estadounidense, sino un latinoamericano, algo también expresado por el presidente Dwight Eisenhower, bajo cuyo mandato se creó el BID. Así funciona el multilateralismo, y durante sesenta años esta fue la práctica establecida, lo que más de uno ha alegado lo transformaría en derecho consuetudinario. Los países latinoamericanos consensuaban un candidato común (una personalidad *sénior*, de larga trayectoria, preferiblemente un exministro de hacienda o excanciller), que era concordado con los Estados Unidos, y que, después de elegido, ocupaba el cargo por varios periodos, dando continuidad y predictibilidad a la labor del banco. El presidente del banco trabajaba muy de la mano con los jefes de Estado de la región, que lo trataban como un par, impulsando proyectos conjuntos y fijando las grandes líneas de las políticas del banco, para los cuales los estatutos le dan amplia latitud.

La controversia generada por la candidatura de Claver-Carone en 2020 se debió sobre todo a que rompía un precedente establecido de sesenta años. Un Gobierno caracterizado por su desprecio y falta de interés por las instituciones multilaterales insistía en quitarle a América Latina su única presidencia de una institución financiera multilateral con sede en Washington, en un gesto que causó profundo malestar en la región. El hacer esto en plena pandemia, y estando muy conscientes que el banco y su liderazgo tendrían que jugar un papel clave en años venideros en la

³³ Para una historia del BID, ver Eugenio Díaz-Bonilla y María Victoria del Campo, *A Long and Winding Road: A History of the Inter-American Development Bank*, Washington D. C.: Lulu.com, 2011.

recuperación y reconstrucción de las economías de la región, no hizo sino agravarlo.

El que la elección del nuevo presidente del BID tuviese lugar en septiembre de 2020, a apenas dos meses de las elecciones presidenciales de los Estados Unidos, que todas las encuestas indicaban ganaría el candidato opositor Joe Biden (quien objetó la candidatura de Claver-Carone), instalando así por cinco años en la presidencia del BID a un ideólogo del trumpismo en un Gobierno demócrata, hacía esto aún más insólito. El perfil del candidato, un joven abogado de Miami, quien antes de asumir funciones en el Gobierno de Trump era un bloguero/lobista dedicado a promover el cambio de régimen en Cuba y en Venezuela, con una mínima experiencia gubernamental y una trayectoria profesional escuálida, muy distinta a la de anteriores presidentes del BID, no hacía sino subrayar el ninguneo que esto constituía a América Latina³⁴.

Es, sin embargo, prueba al canto de la fragmentación y falta de rumbo de la región que hayan sido los propios Gobiernos latinoamericanos, tan divididos que fueron incapaces de ponerse de acuerdo en un candidato común, los que posibilitaron y facilitaron la candidatura y luego la elección de Claver-Carone. Los Gobiernos de Brasil y Colombia, encabezados por Jair Bolsonaro e Iván Duque, llevaron el panderero en la materia, pero a ellos también se plegaron Ecuador, Uruguay y Paraguay, los países centroamericanos (salvo Costa Rica, inicialmente) y los caribeños. Argentina, que había contado con un compromiso previo de Trump de apoyar a un candidato argentino a la presidencia del BID, y que había levantado la candidatura de un antiguo funcionario del banco y actual asesor del presidente Alberto Fernández, Gustavo Béliz, se vio particularmente frustrada. Estos meses coincidieron con las negociaciones de Argentina con el FMI y la renegociación de su deuda externa, dejándola especialmente vulnerable a las presiones de Washington.

Pese al poco decoroso papel de casi todos los Gobiernos latinoamericanos, que, aun sabiendo que Trump perdería las elecciones,

³⁴ Fue ello lo que llevó a prominentes personalidades del Partido Republicano en los Estados Unidos, como el exsecretario de Estado George P. Shultz y al presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, a oponerse públicamente a la candidatura de Claver-Carone. Ver artículo de Shultz, McLarty, Hills, Lowenthal y Cunningham en *Folha de Sao Paulo*, texto publicado también en *Reforma* en México, en *Clarín* en Argentina, en *La República* en Perú y en el *Globe and Mail* en Canadá.

sucumbieron ante las amenazas del mismo (Claver-Carone se desempeñaba como director para América Latina en el Consejo de Seguridad Nacional, dándole amplio poder para ello), el ninguno fue tan extremo que desde la sociedad civil y por parte de numerosos expresidentes, excancilleres y exministros de Hacienda de toda la región y de todos los colores políticos, se produjo una fuerte reacción. Surgieron así declaraciones firmadas por ellos, en Chile, en Perú, en Argentina y en Brasil, así como en Centroamérica, manifestando su oposición a la imposición de un estadounidense a la cabeza del BID³⁵. El rechazo a este cambio de las normas y procedimientos establecidos se dio a lo largo y lo ancho de la región. Ello explica la cobertura mediática que tuvo el proceso, incluyendo foros en radio y televisión así como mesas-panel en universidades, algo rara vez visto en procesos de este tipo³⁶.

Ante la imposibilidad de levantar una candidatura unitaria para enfrentar a la de Claver-Carone, la estrategia de los países miembros que no estaban con el hombre de Washington (Argentina, Chile, Costa Rica y México, más los miembros europeos del banco) fue apostar por postergar la elección, de septiembre de 2020 para marzo de 2021. Para entonces estaría dilucidada la elección presidencial en Estados Unidos, y se tendría claro quien ocuparía la Casa Blanca en 2021-2025, algo no menor en un banco cuyo mayor socio es precisamente Estados Unidos.

A poco andar, se hizo obvio que el único procedimiento que permitiría una postergación de la elección, algo abonado además por el hecho de estar en pandemia, sería no dar el cuórum para la reunión en que se elegiría al presidente del BID³⁷. El cuórum para las asambleas generales de gobernadores del banco en que esto ocurre es de un 75 %, de manera que con un 25,1 % de los votos

³⁵ «Expresidentes latinoamericanos contra la posible presidencia de EEUU del BID», *Telam*, 18 de junio de 2020; «No puede permanecer en silencio: excancilleres y exministros de Hacienda piden a Chile tener un "rol activo" para oponerse a nominación de EEUU al BID», *La Tercera*, 11 de julio de 2020; «Seis excancilleres de Perú, en contra de la candidatura de EEUU al BID», *EFE*, 6 de julio de 2020; «Excancilleres argentinos piden que presidencia del BID sea ocupada por un latinoamericano», *Clarín*, 7 de agosto de 2020.

³⁶ Por ejemplo, «Elecciones en el BID: lo que está en juego para la Región y para Centroamérica», un foro panel en *Radio Panamá, FM 94.5*, 17 de agosto de 2020; y «La importancia del nombramiento del Presidente(a) del BID», foro panel en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 4 de agosto de 2020.

³⁷ «Excancilleres y dirigentes políticos brasileños de alto nivel piden postergar designación de nuevo presidente del BID», *El Mostrador*, 4 de agosto de 2020.

que no se presentasen, la asamblea virtual no podría efectuarse. Los votos para ello estaban. Sin embargo, en ese momento decisivo, México *arrugó*, indicando que no estaba dispuesto a un paso tan osado como no dar el cuórum (algo que Estados Unidos hace todo el tiempo). Lo mismo señalaron los países europeos. Josep Borrell, el alto comisionado de Exteriores de la Unión Europea, quien había enviado una carta a los países europeos miembros del BID expresando su apoyo a la postergación de la elección había sido un importante referente en todo este proceso, como lo había sido el Gobierno español encabezado por Pedro Sánchez³⁸. A la hora decisiva, sin embargo, nada de ello sería suficiente. En septiembre de 2020, Claver-Carone fue electo presidente del BID por un periodo de cinco años³⁹. Ello dejaría en evidencia la debilidad y desorientación de las cancillerías latinoamericanas y especialmente la de sus dos países más grandes, Brasil y México, encabezando lo que Alain Rouquié ha denominado «un verdadero eclipse de América Latina en el escenario global»⁴⁰.

China, América Latina y la Segunda Guerra Fría

Una cuestión subyacente en la candidatura estadounidense a la presidencia del BID fue la presencia china en la región. Si bien el objetivo principal de Claver-Carone en su cargo como encargado de América Latina en el Consejo de Seguridad Nacional en la Casa Blanca había sido el cambio de régimen en Cuba y en Venezuela, algo que insistió seguiría entre sus prioridades en el BID, otro tema recurrente en su campaña fue el del así llamado «peligro chino». En el propio BID, ello había tenido un precedente en 2019. En marzo de ese año, los Estados Unidos, utilizando el poder que le da el tener un 30 % de los votos (y la posibilidad de bloquear la realización de una asamblea general de gobernadores), había vetado, cuatro días antes de su inicio, la realización

³⁸ «Borrell insta a retrasar la votación del jefe del Banco Interamericano de Desarrollo», *Reuters*, 4 de agosto de 2020.

³⁹ Claver-Carone fue electo con un 66,8 % de los votos. El porcentaje parece alto, pero no lo es tanto. Descontado el poder de voto de los EE. UU. (30 %) y el de Venezuela (3,4 %, ilegítimamente ejercido por Juan Guaidó), se reduce a solo un tercio del total (33,4 %), apenas superior al 31,28 % de los dieciséis países miembros que se abstuvieron. Y si consideramos solo los votos de los países de la región, y descontado el voto de Guaidó, Claver-Carone obtiene un 22,89 % de los votos, algo inferior al 23,06 % de los votos representados por las abstenciones en la región.

⁴⁰ Alain Rouquié, «La encrucijada latinoamericana y los actores globales», prólogo del libro de Grabendorff y Serbin (eds.), *op. cit.*, p. 17.

de la misma en Chengdú. Ello, con el consiguiente costo financiero y de oportunidad de un encuentro internacional con 7000 participantes de setenta países, cancelado a última hora⁴¹.

El año 2020 fue el año en que el diferendo chino-estadounidense pasó de uno comercial y tecnológico a uno diplomático⁴². Ello ocurrió con el cierre del Consulado General de China en Houston ordenado por el Departamento de Estado en julio, seguido por el cierre del Consulado de los Estados Unidos en Chengdú, ordenado por la cancillería china como respuesta. En el curso del verano boreal, cuatro discursos de altas autoridades del Gobierno de los Estados Unidos, incluyendo al secretario de Estado, el secretario de Justicia, el asesor de seguridad nacional y el director del FBI, tocaron los tambores de esta Segunda Guerra Fría. Estos discursos presentaron el argumento a favor de la supuesta inevitabilidad del conflicto entre los Estados Unidos y China.

Y es en este conflicto que América Latina se encuentra entre la espada y la pared. El hecho más significativo en la inserción internacional de América Latina en la economía política internacional en el nuevo siglo ha sido el de su vinculación con Asia en general y con China en particular. El comercio sino-latinoamericano creció de 10 mil millones de dólares en 2000 a 307 mil millones en 2018, un aumento de 31 veces. Como se ha indicado más arriba, China es hoy el mayor socio comercial de Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay. Y, si bien el comercio ha sido el motor de esta relación, la inversión también ha jugado un papel significativo⁴³.

Por otra parte, también cabe considerar los flujos de cooperación financiera de China a la región. Ha habido años en que los flujos financieros de los bancos de desarrollo chinos a América Latina han sido superiores a los del Banco Mundial, el FMI y el BID juntos, si bien estos flujos, que llegaron a su punto más alto en 2015, han reflejado una tendencia a la baja desde entonces,

⁴¹ Jorge Heine, «China, el BID y el chavismo: la “venezolanización” de una región sin rumbo», *Clarín*, 23 de marzo de 2019.

⁴² Esteban Actis y Nicolás Creus, *La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2020.

⁴³ Para un informe con las cifras recientes sobre comercio e inversión entre China y América Latina, ver Sergio Ley López y Salvador Suárez Zaizar, «Dealmaking with China amid global economic uncertainty: Opportunities, risks and recommendations for Latin America and the Caribbean», The Atlantic Council, Washington D. C.: diciembre de 2020.

llegando apenas a 1100 millones de dólares en 2019⁴⁴. Junto a ello, y sobre todo a partir de 2010, hemos visto también flujos de inversión extranjera directa china a la región, fluctuando entre los 10 y los 15 mil millones de dólares al año. Hoy el *stock* de inversión china en la región llega a los 130 mil millones de dólares, con 60 mil millones de ellos en Brasil y 27 mil millones en Perú. Esto es aún muy inferior al *stock* de inversión acumulada en la región proveniente de países como Estados Unidos, Japón, Canadá y algunos países europeos, pero no deja de constituir un flujo significativo. Sin ir más lejos, China ha estado a la cabeza en el rubro de fusiones y adquisiciones de empresas en la región, y en 2020 su participación en empresas de América Latina fue mayor que en operaciones similares en Estados Unidos y la UE juntas⁴⁵. Y aún un país como Chile, que ha visto un aumento exponencial de su comercio con China (que en 2019 superó los 40 mil millones de dólares), pero que hasta hace poco no había sido un gran imán para la inversión china, ha pasado a serlo desde 2017. Tanto en 2019 China fue el mayor país originador de inversión extranjera en Chile, con 4.8 mil millones de dólares⁴⁶.

Para China, el interés principal inicial en la región radica en los vastos recursos naturales que la región ofrece, tanto en minerales, como en combustibles fósiles y productos agrícolas. Productos como el petróleo, el cobre, el hierro, el zinc y la soja acaparan el grueso de las exportaciones latinoamericanas a China, y su producción e infraestructura asociada fue también el principal objeto de interés inicial de empresas chinas⁴⁷. Sin embargo, con el correr del tiempo ello se ha diversificado hacia los sectores de energía (sobre todo en electricidad y su transmisión), transporte (particularmente en trenes), finanzas, informática y telecomunicaciones, sectores que en 2017-2019 coparon la mitad de las inversiones chinas en la región⁴⁸.

El caso de Panamá, que estableció relaciones diplomáticas con la República Popular China en 2017, y que desde entonces ha

⁴⁴ Margaret Myers y Kevin P. Gallagher, «Scaling Back: China's Development Finance to Latin America in 2019», Inter-American Dialogue y Global Development Policy Center, Boston University, 20 de marzo de 2020.

⁴⁵ «América Latina, favorita para fusiones y adquisiciones chinas», *La Tercera*, 28 de diciembre de 2020.

⁴⁶ Sergio Bitar y Jorge Heine, «Con China, lo que Chile requiere es iniciativa», *El Mercurio*, 1 de diciembre de 2020.

⁴⁷ Carol Wise, *Dragonomics: How Latin America is Maximizing (or Missing Out on) China's International Development Strategy*. New Haven: Yale University Press, 2020.

⁴⁸ Ley y López, *op. cit.* p. 9.

establecido una fructífera relación con Pekín, es instructivo⁴⁹. Allí han llegado numerosas empresas chinas, y su participación en diversos proyectos de infraestructura, incluyendo el cuarto puente sobre el canal de Panamá, un proyecto de 1400 millones de dólares adjudicado en licitación abierta por China Harbor Corporation en 2018, refleja esta nueva dinámica. Lejos de estar solo centradas en actividades extractivas, las empresas chinas apuestan ahora por una variedad de sectores en las economías latinoamericanas. Aunque ello es bienvenido, introduce una nueva variable en la relación con China. Es distinto exportar e importar a tener a gigantescas empresas chinas adquiriendo servicios de utilidad pública, construyendo puertos o instalando vías de ferrocarril y cablería de telecomunicaciones en un país latinoamericano, algunos de ellos de un tamaño inferior al de un barrio de Pekín o de Shanghái. Ello significa que China deja de ser meramente un vasto mercado al otro lado del Pacífico, o el lugar de origen de ordenadores y televisores, para pasar a tener una presencia muy real en los países latinoamericanos. Ello lo lleva a constituirse en un factor en la política interna, algo que hasta ahora no había sido el caso, o al menos solo en los márgenes⁵⁰.

En 2020, la relación entre China y América Latina, después de dos décadas de avance y progreso casi ininterrumpidos, se vio sometida a dos fuertes sacudones, que la pusieron, si no en jaque, al menos a prueba. En primer lugar, estuvieron las fuertes presiones del Gobierno del presidente Trump, decidido a hacer lo posible por minimizar estos lazos, desplegando todos los recursos disponibles. Un *modus operandi* ha sido el envío de altas autoridades de Gobierno (aunque no el presidente) a leerles la *cartilla* a los Gobiernos latinoamericanos. Una de las ocasiones de más alto perfil de ello fue una gira del secretario de Estado Mike Pompeo a Sudamérica en abril de 2019. En un discurso pronunciado en Santiago (donde inició su gira), pero dirigido a la región, Pompeo hizo su advertencia. Sostuvo que si bien era cierto que los propios Estados Unidos comerciaban con y recibían inversiones de China, la situación de los países latinoamericanos era distinta. Ellos estarían mucho más expuestos a la corrupción

⁴⁹ Jorge Heine, «Chinese Inroads in Panama: Transport Hubs and BRI in the Americas», *Global Americans*, 26 de junio de 2018.

⁵⁰ Agradezco esta observación a Francisco Urdínez, del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que ha estado siguiendo el tema de la percepción de la opinión pública sobre China en los países latinoamericanos.

y a la dependencia de China, por lo que debían evitar a toda costa hacer negocios con ese país. En otras palabras, que la conducta que era perfectamente aceptable por parte de Estados Unidos no lo era por parte de los países latinoamericanos⁵¹.

Ello continuó en el curso de 2020. Al Gobierno de Panamá se le hizo saber que debería suspender los grandes proyectos de infraestructura en curso por parte de empresas chinas. La ofensiva global de Washington en contra de la empresa china de telecomunicaciones Huawei también llegó a América Latina, con el envío en noviembre del subsecretario de Estado Keith Krach a una gira por la región en que visitó Brasil, Chile, Ecuador, República Dominicana y Panamá. La misma tuvo como objetivo exigir compromisos por escrito de los gobiernos que no le permitirían a Huawei instalar la tecnología 5G, compromiso que el Gobierno de República Dominicana fue el primero en firmar⁵².

Chile no firmó ese compromiso, pero sí *agachó el moño* ante los instructivos de Washington en una materia relacionada. Tal vez el primer gran proyecto en la región en ser víctima de la Segunda Guerra Fría entre los Estados Unidos y China fue el del cable trans-Pacífico de fibra óptica entre Chile y China, específicamente entre Valparaíso y Shanghái. Este habría sido el primer cable submarino de internet en cruzar el Pacífico Sur. El mismo, un cable de 20 000 km de largo, que habría conectado a Chile y a Sudamérica en su conjunto, con Asia y el enorme mercado chino, fue propuesto formalmente por el Gobierno de Chile al de China en 2016, y formalizado en la firma de un Memorandum de Entendimiento entre ambos Gobiernos. El proyecto fue sometido a estudios de prefactibilidad y de factibilidad en 2017 y 2019, respectivamente, solo para ser descartado por el Gobierno de Sebastián Piñera en 2020. Bajo fuerte presión de Washington (el tema fue uno de los principales asuntos en la agenda del secretario Pompeo en su visita a Chile en abril de 2019), en julio de 2020 el Gobierno de Chile anunció, en cambio, la instalación de un cable de fibra óptica entre Chile y Australia. El propósito de este es

⁵¹ En palabras de Pompeo, «cuando China hace negocios en lugares como América Latina, es frecuente que inyecte capital corrosivo en el sistema económico, generando corrupción y erosionando las buenas prácticas de Gobierno». Citado en Congressional Research Service, «China's Engagement with Latin America and the Caribbean», Washington D. C.: 12 de noviembre de 2020.

⁵² «DomRep could be first LatAm country to ban Huawei», BNAméricas, 16 de noviembre de 2020.

incierto, ya que el comercio entre Chile y Australia es mínimo, y la demanda por comunicación electrónica también⁵³.

La otra prueba de fuego a que fue sometida la relación sino-latinoamericana en 2020 fue la pandemia. Dado el impacto del virus en la región y el hecho que el mismo se originó en China, uno pensaría que ello afectaría la relación comercial. De hecho, el comercio entre China y América Latina cayó en la primera mitad de 2020, pero ya en junio comenzó a recuperarse. Países como Argentina, Brasil y Chile tuvieron un fuerte aumento interanual en sus exportaciones a China en junio y en julio. Ya a fines de año se preveía que, si bien las exportaciones de América Latina en su conjunto caerían entre un 11 y un 13 % en 2020 (en comparación con una caída de un 2,3 % en 2019), uno de los pocos mercados en que las exportaciones latinoamericanas crecerían en 2020 sería el chino, en un 2,1 % (si bien las importaciones totales de China *cayeron* en un 3,1 %). De hecho, uno de los pocos países en la región cuyas exportaciones aumentaron en 2020 fue Chile —en un 2,1 %, en parte importante gracias a la demanda china, destino del 35 % de las exportaciones de ese país.

Ello contrasta con lo ocurrido con un mercado como el de los Estados Unidos, en que se estima que las importaciones desde América Latina caerían en un 14,6 % (versus un 10 % en la caída de sus importaciones totales) en 2020. Lo mismo vale para la Unión Europea, en que las importaciones de América Latina *cayeron* en un 16 %, versus un 11,2 % de contracción en sus importaciones totales⁵⁴.

Lejos de salir debilitada, entonces, en 2020 China salió fortalecida en sus relaciones comerciales con América Latina. Un tema distinto es el grado al cual la pandemia afectó la percepción de los latinoamericanos de China, en lo cual, la evidencia preliminar refleja una fuerte caída en los índices de aprobación del país asiático⁵⁵. En todo caso, poca duda cabe que en 2021 y a futuro, China jugará un papel aún más significativo en la región, que ahora enfrenta la ardua tarea de recuperar el terreno perdido en años previos. Y ello nos lleva a lo que algunos sostienen es la

⁵³ Jorge Heine, «Early Glimpses of Post-Pandemic China-Latin America Relations», Programa Latinoamericano y Kissinger Institute, The Wilson Center, Washington D. C., octubre de 2020.

⁵⁴ BID-Intal, *op. cit.*

⁵⁵ Urdíñez, *op. cit.*

otra cara de la medalla de estos crecientes flujos comerciales y de inversión.

El costo de la sinodependencia

Dado el auge de la presencia china en la región, algunos observadores se preguntan si acaso no habrá *demasiada China* en América Latina. En otras palabras, esta verdadera irrupción de lo que alguna vez fue el Imperio del Centro, ¿no conlleva el peligro de sustituir una dependencia por otra? ¿No pasará China, acaso, a reemplazar a los Estados Unidos como potencia dominante en el hemisferio occidental?

Sin llevar las cosas a ese límite, un libro de una destacada académica de la Universidad de Brown, Barbara Stallings, publicado en 2020, *Dependency in the 21st Century: The Political Economy of China-Latin American Relations*, puso el tema sobre la mesa⁵⁶. El mismo plantea que China ha llegado a jugar en la región un papel comparable al que alguna vez jugó los Estados Unidos, minando su desarrollo.

En un sofisticado análisis que distingue entre mercados, apalancamiento y vínculos, como los mecanismos a través de los cuales se genera la dependencia, Stallings sostiene que la presencia china en estas dos décadas en América Latina no ha promovido el desarrollo. Tampoco habría promovido una definición más amplia de desarrollo que incluya servicios sociales, reducción de la pobreza y mayor igualdad. El argumento central es que la demanda china por recursos naturales habría provocado un efecto desindustrializador.

Poca duda cabe que América Latina está estancada, y que no ha salido de la así llamada trampa del ingreso medio. Ello se debe, entre otras cosas, a su incapacidad o falta de voluntad de añadir más valor a sus cuantiosos recursos naturales, que constituyen el grueso de sus exportaciones. Ese añadir valor a los recursos naturales que le otorgan su ventaja comparada inicial en la división internacional del trabajo, es el camino que han seguido los países escandinavos, así como Australia y Nueva Zelanda para salir del

⁵⁶ Barbara Stallings, *Dependency in the 21st Century: The Political Economy of China-Latin America Relations*. New York: Cambridge University Press, 2020. Sobre este tema, ver también Raúl Bernal Meza y Li Xing (eds.), *China-Latin America Relations on the 21st Century: The Dual Complexities of Opportunities and Challenges*. Cham: Palgrave/Macmillan, 2019.

subdesarrollo. Sin embargo, el constatar este estancamiento es muy distinto a echarle la culpa de ello a China.

Acá hay que distinguir entre dos temas. Uno es el de los vínculos comerciales, financieros y de inversión con China, especialmente durante los años del *boom* de las *commodities*, esto es, entre 2003 y 2013, periodo que generó considerables excedentes y rentas, particularmente en los países sudamericanos. Algo distinto es lo que ocurrió con esos excedentes. La tasa de inversión en América Latina subió apenas de un 18 % en los noventa, a un 19 % en los 2000. Una de las razones por las cuales la tasa de crecimiento 2015-2019 ha sido la más baja de los últimos 70 años es precisamente por la falta de inversión. Y no es Pekín el que tiene la culpa de ello. Ello se debe a la falta de políticas públicas que promuevan la inversión; a la ausencia de una política industrial (término proscrito en el vocabulario de las autoridades del sector económico y en el de la mayoría de los economistas de la región); y a la falta de políticas que promuevan la innovación científica y tecnológica. Aun en un país como Chile, el gasto en investigación y desarrollo (I + D) no supera el 0,38 % del PIB, una cifra ínfima en comparación con el 2 % que se gasta en el rubro en los países desarrollados, y la cercana al 3 % de los Estados Unidos y China. Es cierto que América Latina se está desindustrializando, y sus repetidas crisis no están desvinculadas de esta verdadera involución, si no regresión económica, por la que atraviesa. Pero ello se origina en decisiones de política tomadas por los Gobiernos y preferencias empresariales del sector privado, satisfecho con las pingües ganancias que se obtienen con el modelo extractivo agroexportador, y sin interés en innovaciones en la matriz productiva.

Un segundo aspecto tiene relación con el significado de la palabra dependencia. Stallings es crítica de países como Argentina, Ecuador y Venezuela por su disposición a firmar contratos directos de Gobierno a Gobierno con China. Contrasta ello con el enfoque de países como Chile, Colombia, México y Perú, en que los proyectos se licitan y pasan por un complejo proceso de evaluación pública. Su argumento es que esos contratos de Gobierno a Gobierno se prestan para situaciones poco transparentes. El punto, sin embargo, es que esos tres países estaban excluidos de los mercados internacionales de crédito. China fue solo el prestador de última instancia.

¿Es que Argentina, Ecuador y Venezuela habrían sido más *independientes* si los créditos y contratos chinos no hubiesen estado

disponibles? La realidad es que estos países estaban pasando por un mal momento y el financiamiento chino les permitió enfrentar la situación.

En otras palabras, la presencia de China *augmentó* el abanico de opciones de estos países, incrementando su margen de manio-bra, y por ende su independencia. Ecuador en 2020, con un Go-bierno distinto, busca acercarse a los Estados Unidos, y Argentina renegoció su deuda con el FMI, sin haber roto sus lazos con Chi-na. Ambos demuestran encontrarse en una situación de mayor *independencia* que antes, después de haber incrementado sus lazos con China.

La verdad es que, durante sus dos siglos de vida independiente, los países latinoamericanos han tenido lazos diplomáticos, co-merciales, financieros y de inversión casi exclusivamente con los Estados Unidos y algunos países europeos. Con la irrupción de China en este cuadro, de súbito ha surgido una tercera alternati-va. Ello significa diversificar las opciones de la región y *disminuir*, no *augmentar* la dependencia de uno o dos mercados y fuentes de capital en el extranjero. Si se produce una caída en uno u otro de ellos, como ocurrió, sin ir más lejos, con los Estados Unidos y la UE en 2020, el contar con un tercero, en este caso China, aminora la *vulnerabilidad* de las economías de la región a las inevitables fluctuaciones de los mercados internacionales. No es bueno poner todos los huevos en una sola canasta, y es posible argumentar que algunos países de la región se han concentra-do demasiado en China, descuidando las enormes oportunidades que ofrece India, por ejemplo. Sin embargo, no es posible soste-ner que la irrupción de un tercer gran socio comercial en la región *augmentaría* y no *disminuiría* la dependencia de América Latina.

Países que se dan la espalda unos a otros

China, además de establecer una fuerte presencia diplomática en casi todos los países de América Latina y el Caribe (sin ir más lejos, en el Caribe Oriental, China tiene una mayor presencia di-plomática que Estados Unidos, que solo tiene una embajada en Barbados), ha generado también vínculos multilaterales con la re-gión⁵⁷. Una instancia de ellos es el Foro Ministerial China-CELAC, a nivel de cancilleres. Este se ha reunido ya en dos ocasiones —la

⁵⁷ China tiene embajadas en Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica y Granada, mientras que Estados Unidos solo tiene embajada en Barbados.

primera en Pekín en enero de 2015 y la segunda en Santiago de Chile en enero de 2018—. Y aunque este encuentro trienal debería haberse realizado por tercera vez en enero de 2021, ello no ocurrió. Tal es la fragmentación y la polarización en la región, que la mera noción de tener a todos los cancilleres latinoamericanos y caribeños alrededor de una mesa, aunque sea en forma virtual, y aún para deliberar sobre algo tan urgente como una eventual cooperación china para ayudar a la región a salir de la crisis, se ha hecho difícil. A ello cabe añadir que Brasil abandonó la CELAC, con todo lo que ello implica.

¿Qué se puede decir del regionalismo latinoamericano en una coyuntura en que el presidente de Brasil no le habla al de Argentina y el de México no pone pie en América Latina?

Habría que remontarse a fines de los años setenta para otro momento de tal división y fragmentación en la región. Ello viene a ocurrir después de al menos dos oleadas, primero en los noventa, y luego en la primera década del nuevo siglo, de un fuerte impulso a la cooperación política y la integración regional en América Latina, dos *décadas de oro* en la materia. En los noventa, en el periodo inicial de la pos-Guerra Fría, el Grupo de Río y el Mercosur expresaron esa voluntad de colaborar para enfrentar los desafíos de la globalización. La urgencia de ello se hacía patente con la creación o consolidación de macrorregiones, como el NAFTA en Norteamérica, la profundización de la Unión Europea y los avances de ASEAN. La noción de que América Latina en general, y Sudamérica en particular, no podía quedarse al margen de este proceso, se hizo aparente. El Mercosur en particular tuvo avances notables en su primer lustro de existencia (1991-1996), integrando el sector automotriz brasileño y el argentino, entre otros logros. La cooperación política también se vio reforzada por instancias como las cumbres iberoamericanas, iniciadas en 1991 a instancias de España, y cuyas reuniones anuales se constituyeron en otra manifestación de este espíritu.

A su vez, los 2000, con el auge de los Gobiernos de izquierda en la región y el *boom* de los recursos naturales, trajo consigo una nueva oleada de instancias regionales. Destacan la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de las Américas (ALBA), en 2004; la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), en 2008; y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), en 2010. Perspectivas compartidas en las capitales ayudaron en ello. UNASUR desarrolló el perfil de la identidad sudamericana, algo impulsado por Brasil, y jugó un papel en apoyar el proceso

democrático en momentos críticos en Bolivia y en Ecuador, entre otros países. La CELAC cumplió la función de una entidad *para-guas*, abarcando a los 33 países de América Latina y el Caribe, dándoles una voz y una interlocución con el resto del mundo. Ello se manifestó en diálogos formales de su *troika* de cancilleres con sus contrapartes en China y en India en 2012, así como en la realización de la Cumbre UE-América Latina realizada en Santiago ese mismo año.

El giro a la derecha que tiene lugar en la segunda mitad de la segunda década del nuevo siglo y la polarización provocada por el deterioro de la situación en Venezuela, sin embargo, llevó a la crisis de estos organismos, aunque ella venía de antes, como han señalado Caetano y Pose⁵⁸. La incapacidad de los miembros de UNASUR en ponerse de acuerdo en un secretario general contribuyó a minar la viabilidad de la entidad. En 2019, Brasil anunció que abandonaría CELAC, y en 2018, seis países sudamericanos con Gobiernos conservadores anunciaron que suspenderían su membresía en UNASUR. En 2019, en Santiago, un grupo de países afines (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador) anunció la creación de Foro para el Progreso de América del Sur (PRO-SUR), ente que pretendía reemplazar a UNASUR. Sin embargo, no ha pasado de ser algo más allá de un grupo de WhatsApp, y del cual poco se ha vuelto a saber después de su lanzamiento. La incapacidad del Grupo de Lima, del Mecanismo de Montevideo y del Grupo de Contacto, diversas entidades *ad hoc* creadas para enfrentar y buscar una salida a la crisis venezolana, para dar una solución a ella, son la mejor demostración de la inoperancia del accionar diplomático colectivo en América Latina hoy.

Por otra parte, las diferencias entre los Gobiernos de Jair Bolsonaro en Brasil y de Alberto Fernández en Argentina han dificultado el funcionamiento del Mercosur, que se encuentra estancado. Y cualquier posibilidad de acercamiento entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico (AP, formada por Chile, Colombia, México y Perú), algo que Chile había impulsado bajo el lema de «convergencia en la diversidad» durante el segundo Gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018), se ha visto frustrada ante la parálisis que también ha afectado a ésta. El desinterés de México (el país más grande de la AP) durante el Gobierno de Andrés Manuel López

⁵⁸ Gerardo Caetano y Nicolás Pose, «La debilidad de los organismos latinoamericanos frente a los escenarios actuales: Notas para el debate», *Cuadernos de Trabajo* n.º 41/2020 (2.ª época).

Obrador, le ha restado dinamismo y la ha dejado en un estado semicomatoso.

En el mes de noviembre, el anuncio en Asia de la firma del RCEP, el mayor esquema de integración regional, con quince países miembros, un 30 % de la población del planeta y un 29 % del producto mundial, vino a subrayar tres cosas: 1) el grado al cual el mundo se orienta hacia la creación de grandes bloques regionales; 2) cómo los países asiáticos no permiten que las diferencias geopolíticas o ideológicas interfieran con su voluntad de promover el libre comercio; y 3) que aun países de tamaño mediano y pequeño pueden tomar iniciativas significativas de cooperación internacional —el RCEP, en contra de lo que a veces se cree, no fue una iniciativa de China, sino de ASEAN⁵⁹.

En momentos de crisis en América Latina, ellas deberían provocar una reflexión en los países de la América morena. La abdicación de cualquier protagonismo en materia internacional evidente en la región en 2020, en momentos de profundos cambios en un sistema internacional en transición, subraya que ello solo margina aún más a una región de por sí periférica. El que América Latina haya perdido («regalado» sería tal vez la expresión más precisa) la presidencia del BID es emblemático. Es lo que ocurre en países cuyos propios Gobiernos, refugiados en un neopatriotismo trasnochado, rechazan la patria grande, pero entregan rabo y oreja a las grandes potencias, en lo que se ha denominado un «nacionalismo de subordinación».

Esto nos lleva a las perspectivas para 2021.

Hacia un no alineamiento activo

Es en este marco que se requiere repensar la inserción internacional de la región y las políticas exteriores de sus países. El diferendo entre los Estados Unidos y China, que algunos describen cada vez más como el inicio de una Segunda Guerra Fría, pone a América Latina entre la espada y pared. Esta es una situación en que, como revela lo ocurrido en 2020, la región, de continuar en su estado actual de fragmentación y desorientación, tiene todas las de perder.

⁵⁹ Nicolás Albertoni y Jorge Heine, «América Latina se está quedando al margen del mundo que viene», *The New York Times*, 30 de noviembre de 2020.

Con medio millón de muertos, hemos visto el altísimo precio que la región ha pagado por su falta de disposición a la colaboración y cooperación regionales, precio pagado en vidas humanas, en actividad económica y en mayores costos de pago de insumos para combatir la pandemia. En el mundo globalizado del nuevo siglo, el manejo de las relaciones internacionales, lejos de ser un área marginal en la gestión gubernamental, es cada vez más central. En 2020, los vientos de cambio no dejaron de manifestarse en la región, con la elección de Alfredo Arce y el retorno del MAS a la presidencia de Bolivia; con un plebiscito en Chile que pavimentó el camino hacia una nueva constitución; y con la acusación constitucional aprobada en contra del presidente peruano, Martín Vizcarra, que lanzó al país a una crisis política, y el ser gobernado por tres presidentes en el lapso de una semana.

En 2021, al entrar la región en un nuevo ciclo electoral, con el FMI pronosticando una magra recuperación de apenas un 3,1 % en las economías de la región, con elecciones presidenciales en Ecuador, Nicaragua, Perú y Chile y elecciones parlamentarias en Argentina y en México, ello pone los planteamientos de los distintos sectores políticos en la materia en el centro de la atención. ¿Deben los países de la región seguir por el camino seguido hasta ahora, de ensimismamiento, y de *nacionalismo de subordinación*, liderado por países como Brasil y Colombia, o deben buscar una alternativa distinta?

De ahí la propuesta de un No Alineamiento Activo para América Latina⁶⁰. ¿Qué significa ello?

Más allá de tomar una posición equidistante de Washington y de Pekín, significa también asumir que existe un mundo ancho y ajeno más allá de los referentes diplomáticos tradicionales, que Asia es la principal zona de crecimiento en el mundo de hoy, y que hay

⁶⁰ Esta fue planteada originalmente por Carlos Fortín, Jorge Heine y Carlos Ominami en «Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría», *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 20, n.º 1, julio-septiembre de 2020, pp. 107-115. Versiones en inglés (en *Global Policy*), en francés (por el Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas, IRIS, en París) y en mandarín (por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Pekín), también han sido publicadas. Un seguimiento al mismo, por parte de los mismos autores, es «El no alineamiento activo: un camino para América Latina», *Nueva Sociedad*, septiembre de 2020, del que esta sección está adaptada. Un foro con la participación de media docena de excancilleres latinoamericanos sobre la propuesta fue realizado en Santiago de Chile el 21 de agosto de 2020, «Diálogo de excancilleres: Alternativa Latinoamericana, el No Alineamiento Activo», Foro Permanente de Política Exterior, FLACSO-Chile, Chile 21 e Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

varias áreas del mundo que han estado fuera del radar de los países latinoamericanos. Ellas incluyen gran parte de África y Asia Central, cuyas proyecciones de crecimiento demográfico y económico en las próximas décadas ofrecen enormes posibilidades. En cuanto a Europa, y guardando las proporciones, su búsqueda de autonomía estratégica, para no ser aplastada por las confrontaciones entre los supergrandes, genera un interesante espacio de convergencia con América Latina, algo que amerita una atención mucho más sistemática que la que ha recibido hasta ahora.

Al mismo tiempo, lo que es obvio que esta tarea no puede ser emprendida en forma individual por los países de la región, sino que requiere la creación de entidades regionales que permitan una interlocución con el resto del mundo. Estas entidades no pueden ser *de chapa*, esto es, sin un secretariado ni presupuesto permanente (como ha sido el dogma prevaleciente en instituciones como CELAC). La noción que una región de 650 millones de habitantes no está en condiciones de financiar organismos de este tipo es insostenible. El ejemplo y los logros de una entidad como ASEAN, que ha posicionado con gran éxito a los países del Sudeste Asiático en los esquemas de integración regional de Asia y en la política internacional en general, es prueba al canto de las bondades de la cooperación regional para países pequeños y en desarrollo.

En estos términos, y a partir de esa necesaria reconstrucción de una o más entidades regionales viables, lejos de *encerrarse* cada vez más en sí misma, como pretende la anacrónica aplicación de la doctrina Monroe en pleno siglo XXI, América Latina debe *abrirse* a este nuevo «mundo posoccidental», en la expresión de Oliver Stuenkel⁶¹. En este mundo, los parámetros, las normas y los recursos ya no provienen solo de los países del Atlántico Norte, como fue en gran parte del siglo XX, sino también de las nuevas potencias emergentes, lideradas por los BRICS y por otros países de Asia y África, que abren brecha y marcan pauta.

A diferencia del no alineamiento de otrora, que junto a su agenda propositiva en materia de descolonización primero, y de búsqueda de un nuevo orden económico internacional después, tenía también un fuerte elemento defensivo, que buscaba ante todo mantenerse al margen de los conflictos de las grandes potencias, este no alineamiento tendrá una actitud proactiva, y será

⁶¹ Oliver Stuenkel, *Post-Western World: How Emerging Powers are Remaking World Order*. Cambridge: Polity Press, 2016.

efectivamente no alineado. Buscará oportunidades de *expandir* y no de *limitar* los lazos de América Latina con este vasto mundo no occidental que surge ante nuestros ojos y que le dará la impronta al nuevo siglo.

El no alineamiento activo no tiene signo ideológico. Puede ser un gran punto de convergencia de Gobiernos de distinta orientación para crear espacios que permitan la adopción de decisiones soberanas. En momentos de un orden internacional en transición, el tener una voz en materias tan decisivas para el futuro como la gobernanza global o la nueva arquitectura financiera internacional constituye una alternativa que abre enormes posibilidades.

Jorge Heine es profesor de Relaciones Internacionales en la Escuela Pardee de Estudios Globales en la Universidad de Boston. Ha sido ministro de Estado en el Gobierno de Chile, así como embajador en China, en India y en Sudáfrica. Ha sido vicepresidente de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA), catedrático de Gobernanza Global en la Universidad Wilfrid Laurier (2007-2017) y profesor invitado en las universidades de Constanza, Oxford, París y Tsinghua. Ha publicado una quincena de libros, incluyendo el *Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (Oxford University Press, 2013).

Capítulo cuarto

Conflictos en Oriente Medio y su entorno

José María Ferré

Resumen

La región estudiada incluye los lugares con los conflictos más importantes hoy en día. Es una región donde son limítrofes diversas civilizaciones, siguiendo los criterios de Toynbee, y donde siempre ha habido tensión. La aparición del Estado de Israel provocó una enorme conflictividad aún no concluida. Hay presiones externas sobre el mundo árabe, desde Turquía, Rusia, Irán e Israel que han provocado conflictos desde hace un siglo. La pos-Primavera Árabe es otra fuente de conflicto distinta a las anteriores, en la que cristaliza el desgobierno, la falta de derechos humanos, la corrupción y la injusticia. Las cuestiones económicas están bien presentes para desestabilizar como la falta de agua, la bajada de precios del petróleo o la muy injusta distribución de la riqueza. La pandemia ha provocado un escenario terrible cuyas consecuencias desconocemos todavía. Muchos problemas no resueltos a los que se añaden las dificultades internas. Como señaló un Informe del Desarrollo Árabe del PNUD las carencias en educación, libertad y trato a la mujer provocan la falta de desarrollo en esta región; podemos añadir que también provocan la aparición y mantenimiento de los diversos conflictos que hemos mencionado.

Palabras clave

Mediterráneo, Turquía, Palestina, Israel, Irán, comunidades, Siria, Irak, milicias, Terrorismo, Líbano, Hizbulá, Cáucaso, Refugiados, Pandemia y crisis, presidencia EE. UU., Rusia.

Conflicts in the Middle East and its surroundings

Abstract

The region we overview includes the places with the most important conflicts today. It is a región where several civilizations, according to the criteria of Toynbee, border each other, and where always there has been tension. The foundation of the State of Israel provoked a very big unrest that has not finished yet. There are external pressures over the Arab world, from Turkey, Russia, Iran and Israel that have provoked conflicts since a century ago. The aftermath of the Arab Spring is another source of conflict different from the previous ones, in which crystallizes misrule, lack of human rights, corruption and injustice. The economic questions are well present to destabilize, like the lack of water, the decrease of the oil prices or the very unfair wealth distribution. Pandemic has drawn a terrible stage whose consequences are still unknown. Many unsolved problems that add to the internal difficulties. As was written in an Arab Development Report of the UNDP, the deficiencies in education, freedom and treatment of women provoke the lack of development in this región; we can add that they also provoke the appearance and maintenance of the several conflicts that we have mentioned.

Keywords

Mediterranean, Turkey, Palestine, Israel, Iran, communities, Syria, Irak, militias, Terrorism, Lebanon, Hizbolla, Caucasus, Refugees, Pandemic and crisis, USA presidency, Russia.

Introducción

ICG se refiere a diez conflictos¹ que deben observarse en 2021. Buena parte de ellos están en Oriente Medio y su entorno: Afganistán, Yemen, Etiopía, Libia, Somalia y EE. UU.-Irán. Añade también la tensión entre Rusia y Turquía que todavía vemos como una novedad, y el cambio climático. Todo ello presidido por las consecuencias de la pandemia durante todo 2020 y que entra en 2021 en espera de una solución médica aceptable y con unas consecuencias económicas generales y gravísimas.

Su presidente, Robert Malley², alude a los numerosos acontecimientos que han tenido lugar en 2020 empezando con los no estrictamente bélicos que van desde la pandemia al cambio climático, pero cuyos efectos son devastadores.

El cambio de presidencia en EE. UU. corresponde a 2021, pero las últimas semanas del presidente Trump han sido bien activas, incluso cerca de España con la nueva postura de EE. UU. en el Sahara occidental. Es previsible que la presidencia de Biden cambie algún planteamiento, pero será difícil que sea de forma casi inmediata. Los conflictos por el alto Karabaj y en Etiopía han tenido gran intensidad a finales de 2020, también hemos visto como el año ha terminado con un ataque yihadista al ejército sirio en el noreste de ese país o el atentado en un aeropuerto de Yemen con numerosas bajas.

La pandemia no afectó dramáticamente a los países en conflicto, pero es difícil saber si los datos son muy claros o si algunas circunstancias les han hecho menos vulnerables. En todo caso 2020 acaba, según del Dashboard de la OMS³ con 80 773 033 personas contagiadas y 1 783 619 fallecidos en todo el mundo, con una mayor incidencia al final del año. Obviamente en 2021 la gran protagonista será la vacuna. Otras consecuencias son trágicas y podrán muy bien incidir en un aumento de la intensidad de los conflictos existentes o en la aparición de nuevos. Ha surgido una crisis económica sin precedente desde la Segunda Guerra Mundial, 150 millones de personas han pasado a una situación de extrema pobreza y la tensión aumenta en diversos lugares como Sudán y el Líbano, por centrarnos solo en esta región. Aumentará el desempleo, será difícil pagar a las fuerzas de seguridad

¹ ICG, «Ten Conflicts to Watch in 2021».

² Robert Malley, ICG, «Ten Conflicts to Watch in 2021».

³ Dashboard OMS, 31-12-2020.

o el ejército, el Estado no podrá hacer frente al aumento de peticiones de ayuda y la renta disminuirá. Este escenario es el del Líbano pero no tiene la exclusiva. Será difícil que EE. UU. o la UE puedan ayudar en todo lo que se les pida, ya que tienen mucho que hacer con sus propias poblaciones. El sistema de Naciones Unidas se encontrará con dificultades de financiación, como ya se ve en la UNRWA y otras agencias.

El cambio climático ha quedado palidecido por la pandemia pero sus consecuencias siguen y se observan problemas vinculados a él como la inseguridad alimentaria, la escasez de agua, las migraciones y la competencia por las materias primas, circunstancias que pueden provocar conflictos. El presidente Biden ha asegurado que EE. UU. volverá a aceptar el Protocolo de París, lo que da esperanza a que aplique una política realista.

Mediterráneo oriental y Turquía

Gonul Tol⁴ señala que 2020 ha sido muy movido para la política exterior turca en la que la actividad militar ha superado a la diplomacia. Los resultados han sido escasos y más bien para el consumo interno.

Al principio de 2020 Erdogan anunció el envío de tropas turcas a Libia para apoyar el Gobierno internacionalmente reconocido. Amenazó con dar una lección a las fuerzas orientales de Hafter si no cesaban sus ataques al Gobierno de Trípoli. Previamente se firmó un acuerdo, entre Turquía y Libia, de delimitación de espacios marítimos (de dudoso respeto al derecho internacional) y de cooperación militar. El acuerdo debe servir para cambiar el *statu quo* de Turquía en el Mediterráneo oriental frente a Grecia y Chipre.

Todo ello ha sido condenado por varios países, en especial EE. UU., Egipto, Grecia, Chipre e Israel. Las quejas aumentaron al enviar Turquía millares de mercenarios sirios a Libia. El envío de mercenarios sirios a teatros bélicos es constante, como recientemente en Azerbaiyán, lo que ha provocado condenas de EE. UU., Rusia y UE. Turquía empieza a sentir cierto aislamiento.

También ha habido tensiones entre Turquía y Rusia, en especial en Idlib (territorio sirio dominado por rebeldes apoyados por

⁴ Middle East Institute, «2020 The Year in Review», Gonul Tol, 14-12-2020.

Turquía). Rusia acusa a Turquía de no atacar a los yihadistas en Idlib o incluso de combatir a su lado.

Otro punto de tensión surge de las pretensiones incompatibles de Grecia y Turquía para explorar fondos marinos. Turquía, en este ámbito, ha despreciado el espacio marítimo chipriota y no reconoce plenamente el griego. Francia exigió que Turquía cesara la exploración de posibles yacimientos de petróleo o gas en esa zona y desplegó un navío, otro navío americano llegó a Creta. En el apartado sobre el Líbano e Hizbulá hay más referencia sobre esta cuestión.

El Congreso de EE. UU. ha endurecido su actitud con Turquía. Hay iniciativas bipartidistas para castigar a Turquía por su compra del sistema de defensa ruso de misiles S-400, a pesar de las objeciones de la OTAN, a la que pertenece Turquía. Turquía fue expulsada del programa de F-35, liderado por EE. UU., lo que costó billones de dólares a empresas turcas además de sanciones a entidades oficiales turcas vinculadas con la defensa e incluso a ciudadanos turcos. Quedan prohibidas todas las licencias de exportación de EE. UU. vinculadas a defensa así como visados para ciertas personas o congelamiento de activos financieros. Otras posibles sanciones, no aplicadas pero mencionadas, serían muy dañinas para la economía turca.

Los miembros de la UE han impuesto sanciones a funcionarios y entidades turcas vinculados a la exploración de gas en aguas chipriotas. No hay que olvidar que Chipre, como Grecia, es miembro de la UE y Turquía no lo es. Están previstas medidas más punitivas como nuevas tarifas aduaneras o embargo de armamento después del comienzo de la presidencia de Biden.

Arabia Saudí tiene una gran tensión con Turquía desde el comienzo de la Primavera Árabe y acusa a los turcos de apoyar a los grupos islamistas. Los bienes turcos sufren un boicot informal en Arabia Saudí. La solución de la crisis del cuarteto con Qatar puede facilitar el acercamiento de Turquía y Arabia Saudí pero no con Egipto o EAU.

Nuevo PPOM, Palestina e Israel

Khaled Elgindi⁵ señala que en 2020 la ya lamentable situación de los palestinos ha empeorado aún más en Cisjordania y Gaza, debido al aumento de problemas políticos y económicos.

⁵ Middle East Institute, «2020 The Year in Review», Khaled Elgindy, 14-12-2020.

Tras mucha espera y rumores el Plan Trump se publicó a finales de enero de 2020. Confirmó los temores de los palestinos vinculados a las estructuras oficiales o históricas pero abrió un tiempo nuevo. Hay que ver si el conflicto que dura más de setenta años está más próximo a una solución y cómo será esta, justa o injusta. El conflicto no se basa solo en la soberanía, sino en cuestiones de propiedad privada o ciudadanía que podrían tratarse de otra manera. La catástrofe económica podría mitigarse destinando menos recursos al conflicto y más a actividades productivas e infraestructuras. Aún es pronto para saberlo.

La clave del Plan Trump es establecer un Estado palestino en Cisjordania con enclaves desconectados y rodeado y controlado por Israel. Israel anexaría el 30 % de Cisjordania, incluido todo Jerusalén, el Valle del Jordán y las zonas de asentamiento de unos 650 000 colonos. Israel mantendría el control de las fronteras, espacio aéreo, aguas territoriales y esfera electromagnética. Nada que no suceda ya *de facto* y desde hace tiempo.

Los palestinos rechazaron el plan, pero Trump y Netanyahu aseguraron que seguirán con él. Ahora hay previstas nuevas elecciones generales israelíes además del inicio de la nueva Administración americana, pero visto el apoyo indirecto recibido de los Estados del Golfo e incluso de Marruecos, estableciendo relaciones diplomáticas con Israel, no parece que sea posible una anulación total del Plan Trump. El plan suspendió la previa decisión israelí de anexionar buena parte de Cisjordania. Trump castigó a los palestinos consiguiendo que los Estados del Golfo retengan la ayuda que envían a la Autoridad Palestina. Las presiones e incentivos económicos han sido muy importantes durante la presidencia Trump.

La pandemia y las retenciones no pagadas de transferencias de impuestos palestinos por Israel dejaron destrozada la economía palestina. En mayo el presidente Abbas, ante la amenaza israelí de anexión, terminó los acuerdos entre la Autoridad Palestina e Israel, incluidos los muy importantes de cooperación en seguridad. Varios meses después se restablecieron debido al aislamiento del presidente Abbas y a la victoria electoral del presidente Biden.

El 2020, en lo geopolítico, ha sido el año de los repetidamente citados acuerdos de Israel con diversos estados árabes, que se añaden a los acuerdos hace años con Egipto y Jordania. Aparece la proximidad de Israel a los Estados que también son próximos

a Arabia Saudí. Israel se aproxima a unos Estados árabes con relación complicada con Turquía. Los alineamientos y evidencias de la región durante decenios se están transformando rápidamente y una nueva actitud deberá cristalizar en 2021. Los nuevos acuerdos tienen consecuencias inmediatas para EE. UU., que los ha apoyado e incluso provocado, pues sus socios y aliados en la región empiezan a trabajar juntos. También hay consecuencias para Irán, pues sus enemigos empiezan a colaborar entre sí y para los palestinos que han sido superados por los acontecimientos. Más próximo geográficamente a España, también hay consecuencias para el Sahara occidental cuya reivindicación independentista queda muy debilitada.

La normalización de relaciones diplomáticas con Israel de Emiratos Árabes Unidos, Baréin, Sudán o Marruecos, como parte de los Acuerdos de Abraham, en los dos primeros, o de acuerdos parecidos, parece de difícil compatibilidad con la iniciativa árabe de paz y abre también un cambio en cuestiones de seguridad y defensa. El rearme en F-35 de los Emiratos Árabes Unidos lo refleja en caso de que la Administración, que a finales de enero lo ha suspendido, acabe aprobándolo.

El enemigo, si es que lo era, no será Israel, sino Irán.

En el campo palestino la normalización árabe con Israel se ve como una amenaza existencial a las aspiraciones nacionales. Fatah, Hamás y otras facciones palestinas se reconciliaron y acordaron celebrar elecciones presidenciales y legislativas en la Autoridad Nacional Palestina y en la Organización para la Liberación de Palestina. Como en otras ocasiones la reconciliación se atascó.

No hay duda de que los nuevos planteamientos también han llegado a Siria y el Líbano aunque, de momento, mantengan su rechazo. Una gran parte de la sociedad libanesa ha empezado a preguntarse públicamente por qué no es posible terminar el estado de guerra con Israel, las tesis de la resistencia de Hizbulá empiezan a suscitar preguntas.

La derrota electoral del presidente Trump provocó unas últimas iniciativas aceleradas como la visita del secretario de Estado Pompeo a los asentamientos israelíes, en noviembre. Es la primera de alguien de su nivel. Anunció nuevas reglas de origen para productos israelíes. Los productos que procedan de la Zona C en Cisjordania (zona bajo control israelí) podrán exportarse como «Made in Israel». Esta medida equivale a reconocer soberanía israelí en

el 60 % de Cisjordania. Poco después Marruecos normalizó las relaciones diplomáticas con Israel a cambio de que EE. UU. reconociera la soberanía marroquí en el Sahara occidental.

Muchas iniciativas y medidas son ajenas a resoluciones de Naciones Unidas y al derecho internacional. Será conveniente corregir lo necesario durante la presidencia Biden que tendrá más simpatía por el multilateralismo del que ha tenido la presidencia Trump.

Irán, Guardianes de la Revolución y el corredor chiita

El Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)⁶ ha quedado muy dañado durante la presidencia Trump y parece incluso superado por los acontecimientos. Desde 2018 ha sufrido la retirada de EE. UU. del acuerdo, la campaña de máxima presión de la Administración Trump contra Irán, sabotajes (sin autor conocido) contra instalaciones nucleares iraníes o el asesinato del científico nuclear iraní más importante. Irán ha desafiado las restricciones del JCPOA. La Administración Biden tendrá la última oportunidad para evitar el hundimiento del JCPOA.

Ha habido 1500 sanciones unilaterales de EE. UU. con restricciones a los sectores energético y financiero iraníes, lo que ha dañado de forma relevante la economía de Irán. El secretario de Estado Pompeo cifró en 70 billones de dólares la pérdida de ingresos en Irán. No se ha conseguido, a pesar de la máxima presión, reducir la actividad nuclear iraní, que ha aumentado. Los intentos de reducir la influencia regional iraní han encontrado una enorme resistencia y tensiones que han provocado situaciones muy conflictivas en Siria, el Líbano, Yemen e Irak.

Se abre un escenario en el que EE. UU. e Irán deban empezar un proceso negociador para conseguir la retirada de sanciones y volver al JCPOA. Está por ver. Los vecinos del Golfo tienen mucha preocupación y la presión iraní en la región, a través de milicias, es inquietante.

Alex Vatanka⁷ considera que 2020 fue un *annus horribilis* para Irán. La presión de EE. UU. fue muy fuerte y los errores políticos internos iraníes han provocado un malestar general con muchas peticiones públicas. No parece que sea suficiente para la desaparición del régimen islámico y sus sectores duros mantienen

⁶ ICG, «Ten Conflicts to Watch in 2020».

⁷ Middle East Institute, «2020 The Year in Review», Alex Vatanka, 14-12-2020.

su fuerza e influencia. La pandemia ha sido muy dañina y más a consecuencia de las sanciones. Los intentos de autarquía y de comercio de trueque, para evitar los daños producidos por las sanciones, no han tenido mucho éxito debido a la situación sanitaria. Irán no ha conseguido provocar simpatía internacional y se ha encontrado aislado en muchos aspectos. Irán no ha reaccionado con represalias ante los ataques más simbólicos atribuidos a EE. UU. o Israel, pero la amenaza la mantiene para mejor ocasión. Ha mantenido mucha prudencia en Siria tras diversos ataques israelíes.

Irán intentará aprovechar el cambio de Administración en EE. UU. para aumentar su actividad regional. ¿Podrá con su débil situación económica? ¿Podrá controlar Siria, Irak, el Líbano y Yemen? Seguirá contando con China. A poco de ser elegido presidente, Biden concedió una entrevista a Thomas Friedman. En ella Biden habló de un «two-step procedure» y una «parallel negotiation», en la que el comportamiento regional iraní y el programa de misiles balísticos iraníes se traten en paralelo con el restablecimiento del JCPOA y el levantamiento gradual de sanciones. Biden no querría empezar con el levantamiento de sanciones para recuperar el JCPOA, pues considera que esa táctica favorecería la expansión de Hizbulá e Irán en la región. La entrevista ha sido criticada por quienes piensan que al descubrir algunas cartas Biden da ánimos a los Guardianes de la Revolución que quieren que el restablecimiento del JCPOA sea favorable a consolidar su fuerza en la región.

Siria e Irak, milicias

La Siria baasista ha conseguido consolidar buena parte de su dominio territorial, pero aún quedan zonas bajo control turco, yihadista o kurdo y presencia de Rusia, EE. UU. e Irán. La catástrofe económica y sanitaria no se resolverá en breve, como tampoco regresarán los refugiados a un país que poco o nada puede ofrecerles. Los cambios en el PPOM podrían dar una salida, pero el régimen baasista no cederá fácilmente en este campo. La situación tan grave podría facilitar algún cambio interno.

Rusia no tiene una posición cómoda en Siria⁸. Tiene tensión con Turquía o Irán o los baasistas, por no hablar de EE. UU. e Israel, pero probablemente tendrá un papel muy relevante en 2021. Debe

⁸ Raghida Dergham, Beirut Institute, diciembre de 2020.

fiarse de Irán ante el cambio de Administración en EE. UU., buscar algún punto de encuentro con Turquía y facilitar la necesidad de cambio interno. Quizá quiera consolidar al presidente al-Asad terminando con los yihadistas en Idlib. Irán podría garantizar estabilidad para que Rusia mantenga sus bases. Irán querrá consolidar su fuerza en la región, lo que no solo incomoda a EE. UU. sino a buena parte del mundo árabe. En Siria Rusia y Turquía tienen ideas distintas respecto al régimen baasista pero lo fundamental, quizá, es la enorme prevención de Turquía respecto a los kurdos que no inquietan tanto a Rusia. Rusia podría plantear solucionar los problemas de Siria con Israel a cambio de reducir la presencia militar iraní. Rusia, a través de Siria, busca su papel en Oriente Medio aislando a Turquía e Irán.

Maha Yahya⁹ señala que los medios de comunicación sirios han instrumentalizado la pandemia para condenar a EE. UU. y encomiar las medidas sanitarias de Rusia, China e Irán. Estos planteamientos están muy extendidos en la región y algunos han considerado que la pandemia es un arma biológica de EE. UU., lo que facilita, indirectamente, el paso del mando clerical al militar en Irán. No está claro que ello facilite la excelencia de las medidas sanitarias, pero eso no es lo importante. Los hutíes yemeníes han acusado a Arabia Saudí de semejantes maldades.

Robert Ford¹⁰, un funcionario de la Administración Trump, señaló al Congreso en diciembre que era posible derrotar al ISIS en Siria, conseguir la retirada total de las fuerzas iraníes en Siria y conseguir un arreglo político en ese país. Quizá es una posición voluntarista o la frustración de no haber conseguido un segundo mandato la Administración Trump, pero los frutos no se consiguen inmediatamente. En noviembre un informe del Pentágono señaló la mala situación del ISIS en Siria oriental, donde ya no puede consolidar su posición territorial, algo que sí pueden hacer las Fuerzas Democráticas Sirias, apoyadas por EE. UU. Esas Fuerzas controlan pequeños pozos de petróleo y se mantiene una zona de prohibición de vuelos así como una pequeña fuerza militar americana que disuade a Rusia y al Gobierno baasista sirio de ocupar la zona. Hay tensión entre militares rusos y americanos.

El Gobierno baasista sirio ha tenido que enfrentarse, en 2020, a una fuerte recesión económica causada por la corrupción, la mala gestión y las sanciones occidentales. Ha sido difícil poder

⁹ «Conflict Zones in the Time of Coronavirus», Maha Yahya, 17-12-2020.

¹⁰ Middle East Institute, «2020 The Year in Review», Robert Ford, 14-12-2020.

comprar pan o combustible. La pandemia ha sido muy fuerte. A pesar de tantas presiones y dificultades el Gobierno baasista sirio no cedió en nada en las conversaciones constitucionales de Ginebra, apoyadas por Naciones Unidas para conseguir que se aprueben reformas. Ha habido tensiones dentro de los clanes que controlan el régimen. Se aceptó la consolidación de las milicias iraníes cerca del Éufrates, lo que ha provocado la represalia de ataques aéreos israelíes.

Hubo fuertes combates en la región nororiental, al principio de 2020, entre el ejército árabe sirio, apoyado por la fuerza aérea siria, y la oposición, apoyada por Turquía. Los combates acabaron sin un resultado claro, pero las fuerzas progubernamentales pudieron controlar la vital autopista entre Damasco y Alepo. En Idlib, controlado por yihadistas y turcos, los combates se redujeron aunque hubo ataques aéreos rusos y gubernamentales. Al final de 2020 Turquía ha consolidado sus posiciones dentro de una gran inestabilidad y con tres millones de desplazados internos.

Hay menos combates pero no se observa ninguna solución política y la situación es dramática para la población siria.

Respecto a Irak, Randa Slim¹¹ comenta que 2020 empezó con un gran «big bang», como fue la liquidación del comandante de los Guardianes de la Revolución, el general Qassem Soleimani y el vicecomandante de las Fuerzas Populares de Movilización iraquíes, Abu Mahdi al-Muhandis, en territorio iraquí. A ello siguió un ataque de misiles iraníes como represalia contra bases iraquíes en las que había militares de EE. UU. Irak quedó en medio de la escalada militar entre EE. UU. e Irán, algo que siempre se había intentado evitar. Esta escalada condicionó la situación política y de seguridad de Irak durante 2020.

Las condiciones sanitarias, impuestas por la pandemia, y los enormes retos económicos golpearon duramente a Irak en 2020. Irak ha sido el segundo en fallecimientos y contagios por la pandemia en la región. La caída del precio del petróleo y la catástrofe económica mundial ha sido especialmente dura en este país. El Gobierno tuvo que conseguir dinero prestado para pagar los salarios del sector público y los alimentos y medicamentos esenciales. Se aprobó un profundo plan de reformas económicas para hacer frente a la situación dramática y recuperar la solvencia económica. La corrupción endémica y los intereses creados de

¹¹ Middle East Institute, «2020 The Year in Review», Randa Slim, 14-12-2020.

las élites políticas y económicas impidieron su aplicación, lo que contribuye a un mayor deterioro.

La pandemia y los asesinatos políticos, junto a la presión a los activistas de la sociedad civil, han impedido que el movimiento de protesta de octubre de 2019 tenga resultados. Es un escenario parecido al libanés. Están previstas elecciones generales en 2021 y se verá si el movimiento de protesta consigue llegar al Parlamento o la inercia electoral sigue imponiéndose.

La presencia de las llamadas milicias proiraníes es muy fuerte y, como era previsible, han seguido aplicando sus planteamientos al margen del Gobierno y con apoyo de Irán o del Hizbulá libanés. Destacan en ello Kataeb Hizbolla, organización Badr o Asa'ib Ahl al-Haq, integradas en las Fuerzas de Movilización Popular u otras no integradas en ellas como el sadrista Ejército del Mahdi. Estas milicias defienden el islamismo chiita y han sido muy eficaces en los combates contra el ISIS, evidentemente si el Estado no tiene el monopolio del uso de la fuerza se establece una situación caótica. Las milicias también tienen presencia en el Parlamento y en la Administración iraquí. Frente a esta situación ha surgido alguna milicia sunita o turcomana, con apoyo iraquí, además de los muy consolidados peshmergas kurdos.

El Gobierno formado en mayo de 2020, dirigido por Mustafa al-Kadhimi, fue considerado de crisis para poderse resolver los retos sanitario, de seguridad y económico a los que se enfrenta Irak. No ha habido ningún avance digno de mención. Las milicias proiraníes no han cedido y no han podido ser doblegadas, con lo que han mantenido su presión y su posición de bloqueo hacia cualquier cambio.

Las relaciones entre Bagdad y el Gobierno regional kurdo han continuado en su ciclo permanente de deterioro y mejoras, mientras que las protestas también hacen mella en esa región, donde al igual que en el resto de Irak no se consigue pagar al sector público. Continúan las permanentes discusiones sobre los fondos que Bagdad debe pagar, del presupuesto nacional, al Gobierno regional del Kurdistan y la contribución de este último a las cuentas públicas iraquíes. Nada nuevo desde hace años.

La relación entre EE. UU. e Irak ha pasado desde lo muy positivo expresado durante el viaje en agosto, a Washington, del primer ministro al-Kadhimi, acompañado por una extensa delegación, a las amenazas del secretario de Estado Pompeo de cerrar la embajada de EE. UU. poco después. La cuestión del cierre de la

embajada se planteó debido a los ataques que sufría de milicias proiraníes sin que el Gobierno iraquí reaccionara, aunque poco podía intervenir. En junio comenzó el diálogo estratégico entre EE. UU. e Irak para establecer una relación bilateral sustantiva más allá de lo estrictamente militar. Se piensa que la Administración Biden podría tener menos interés en ese diálogo estratégico si quisiera reducir su actividad en la región.

En su muy reciente informe el ISW¹² señala que la estabilización de Irak es de importancia estratégica para EE. UU. y merece un importante esfuerzo político. La fragilidad doméstica constante de Irak crea un campo abierto para las intervenciones extranjeras, obviamente de Irán, y para la aparición de grupos armados. Ello incrementa la inestabilidad de la región y de Irak en un ciclo permanente de enfrentamientos. Sería necesario impedir que ese campo abierto fuera empleado, para lo cual es necesario que Irak restablezca un Estado soberano, fuerte y estable. Ello es un requisito para la estabilidad en la región y también para el progreso económico y el bienestar, así como para evitar nuevos motivos de conflicto.

La nueva Administración Biden seguirá necesitando una región estable, mantener éxito antiterrorista y prevenir el resurgimiento del ISIS, competir con Rusia y China, contener a Irán y hacer rentable el esfuerzo realizado en Irak desde hace 17 años. Irak seguirá teniendo gran importancia no solo para EE. UU. sino para la UE y la OTAN, que encabeza una operación allí.

Terrorismo transversal

John Philip Jenkins¹³ define terrorismo como el uso calculado de violencia para crear un clima general de temor en una población y así conseguir un particular objetivo político. El terrorismo ha sido practicado por organizaciones políticas con objetivos derechistas o izquierdistas, por grupos religiosos o nacionalistas, por revolucionarios, e incluso por instituciones estatales.

En esta región la extensión del terrorismo, durante el último decenio, ha sido imparable. Ha pasado de ser un instrumento para conseguir logros políticos o sociales, por un camino bien equivocado, a lograr dominio del territorio. El Estado Islámico (ISIS)

¹² «Irak is fragile, not hopeless», Katherine Lawlor y Ketti Davison, ISW, diciembre de 2020.

¹³ John Philip Jenkins, *Enciclopedia Britannica*.

logró controlar centenares de miles de kilómetros cuadrados, establecer una Administración pública y un sistema judicial, y opinar sobre cualquier acontecimiento mundial. Para ser derrotado en Siria e Irak fue necesaria la intervención de las mejores aviaciones de caza y enviar militares de los mejores ejércitos del mundo. España estuvo bien presente y tuvo un papel destacado. No solo se buscó el dominio del territorio y se amenazó con que se irían consiguiendo nuevas tierras, sino que se realizaron operaciones clásicamente terroristas en Europa u otros lugares. Todo ello con el objetivo de establecer un califato basado en unos planteamientos que rechazan muchos musulmanes pero que no son completamente rechazados por otros. En este momento la implantación territorial del ISIS es escasa pero el entramado terrorista continúa y espera volver a actuar de igual manera. Aún sigue presente, territorialmente, en Siria e Irak y demuestra que puede aparecer en el Líbano. También está en otros países de la región y en África. No hay que olvidar la presencia paralela de Al Qaeda.

Tras las graves consecuencias económicas de la pandemia es bien posible que esta vía terrorista ofrezca esperanzas a muchos desposeídos, también es posible que haya menos medios para hacerles frente eficazmente.

Hizbulá y las milicias chiitas iraquíes proiraníes han combatido eficazmente a los yihadistas más radicales. Hizbulá les ha combatido en Siria e Irak, pero también ha estado muy activo en el Líbano sin interferir en la labor de las Fuerzas Armadas libanesas y llegando a una coordinación *de facto* con ellas. Los radicales chiitas son proiraníes, los radicales sunitas son antisaudíes. Puede haber más relación entre ellos de lo que parece.

La CIA publicó, en 2017, 470 000 documentos en los que señalaba el estrecho contacto entre Al Qaeda e Irán. En ellos se informaba que Irán había facilitado a Al Qaeda dinero y armamento e incluso ofrecido entrenamiento en campos de Hizbulá en el Líbano, a cambio de atacar a intereses de EE. UU. en Arabia. Ocho de los terroristas del 11S habían pasado por Irán antes de llegar a EE. UU. Irán entregó financiación, apoyo logístico y municiones a dirigentes de Al Qaeda, y cobijó a muchos a cambio de sus ataques a los intereses americanos.

Ello significa que, a pesar de la oposición rotunda entre milicias o grupos armados extremistas chiitas y sunitas, hay puntos de encuentro, en especial, al oponerse a EE. UU. Ha habido muchos

episodios de esta clase y en el Líbano parece que habitualmente ha sido así, desde los gravísimos incidentes de Nahr el-Barred entre las Fuerzas Armadas libanesas y los yihadistas de Fath al-Islam.

Los objetivos de estos grupos pueden ser diferentes, califato o resistencia, pero en su afán destructivo sí pueden encontrarse. En la oposición rotunda al modo de vida occidental y a lo que piensan que son sus intereses se busca también llegar a contar con grandes o medianas potencias que puedan servir de ayuda o facilitar armamento. Otra cuestión de particular relieve es cómo se organiza la financiación.

En 2020 ha destacado el esfuerzo por contar con las mujeres en la solución de los conflictos¹⁴ y, entre ellos, debe destacarse los vinculados con el terrorismo. Se ha conmemorado el vigésimo aniversario de la Resolución 1325 del CSNU sobre Mujer, Paz y Seguridad (WPS). Sus principios siguen siendo vitales pero ha habido poco progreso en su avance. Un problema es integrar la WPS con la oposición al extremismo violento (CVE). Esta cuestión de la reacción de las mujeres ante la actividad terrorista internacional es importante destacarla y reconocer las dificultades con las que se encuentra.

Muchas mujeres activistas piensan que su activismo se ha subordinado a los esfuerzos estatales para combatir la militancia islamista. Sea o no cierto ello ha dificultado la actividad de las mujeres e incluso las ha expuesto a un peligro físico. El CVE intenta interrumpir el reclutamiento militante islamista que atrae a extranjeros u organiza actividades terroristas fuera de la región. Combate su atractivo y sus raíces y promueve la seguridad e igualdad de las mujeres. El papel de las mujeres para desmentir el relato terrorista en el ámbito social y familiar es muy importante, a lo que se añade que esta clase de terrorismo se caracteriza por una profunda misoginia.

El Líbano, Hizbulá

El renovado conflicto en el Líbano es difícil entenderlo sin fijarse en Hizbulá. Hizbulá cuenta con una mayoría parlamentaria junto a sus aliados (CPL, Amal, prosirios, PSNS, Marada y otros) y una influencia decisiva en la presidencia de la República tras el pacto

¹⁴ ICG, «Ten Conflicts to Watch in 2020».

que permitió al general Aoun ser elegido y consecuencia de todo ello un papel relevante en el Gobierno. No pueden descartarse mayorías parlamentarias distintas pero es difícil conseguirlas, en todo caso no hay una disciplina en los grupos parlamentarios como pueda haber en los parlamentos europeos. La dimisión de los diputados del Kataeb, independientes del CPL y otros provoca más influencia parlamentaria de Hizbulá, al menos mientras no haya elecciones parciales. El camino hasta las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2022 ha empezado y la posibilidad de que haya un cambio profundo entonces se reduce ante la habitual conducta electoral de la mitad de ciudadanos que vota y la otra mitad que se abstiene y la posibilidad de que se retrasen las elecciones previstas. La influencia de la revuelta continuará pero no es evidente que vaya a tener resultados electorales llamativos, a fecha de hoy. El Parlamento elige al presidente de la República por lo que hay interés en mantener, con una prórroga, al actual para que la mayoría parlamentaria hoy existente elija al nuevo presidente de la república con un mandato de seis años.

En la crisis general económica, financiera, sanitaria, política y social que padece profundamente hoy el Líbano Hizbulá se mantiene fuerte en sus zonas de implantación y su fuerza miliciana ejerce un poder evidente en la comunidad chiita y disuasorio en las demás. En las comunidades cristiana, sunita y drusa los aliados de Hizbulá son visibles. De todos modos, tras la Revuelta, Hizbulá ha sufrido un daño reputacional importante.

Hizbulá subraya que es un actor político libanés que cumple sus compromisos y apoya la existencia de un Estado, de momento débil para poder influir en la vida libanesa y en el futuro fuerte. Hizbulá mantiene una economía paralela que le permite enfrentarse a las sanciones de EE. UU. Su enfoque doméstico no le hace abandonar sus prioridades regionales, en especial en Siria y manteniendo mucha prudencia ante una escalada con Israel.

Hizbulá refuerza su identidad libanesa y su legitimidad política. Ello hace muy difícil que tengan éxito las presiones exteriores para apartarle del poder en el Líbano y es fuente de conflicto interno importante. Hizbulá siempre ha tenido capacidad de adaptación. En 1992 entró en política y en 2005 en el Gobierno. Ha querido beneficiar a la comunidad chiita que tuvo una larga historia de marginación, se incardina en la tradición chiita no solo libanesa de los desheredados. Sabe adaptar su narrativa. Tras la decepción provocada por su actitud ante la Revuelta, ha sabido manejarse con habilidad en la lucha contra la pandemia. En la

Revuelta apareció como una firme defensora de lo establecido y rechazó lo que los manifestantes pedían. Su posición como baluarte de la *izquierda* se resintió mucho y, por ejemplo, el Partido Comunista ha reaparecido tras haber perdido mucha importancia ante el auge de Hizbulá. La red social y sanitaria de Hizbulá se puso a disposición de la lucha contra la pandemia y ha resultado útil y eficaz aunque haya rivalizado con un Ministerio de Sanidad con un ministro próximo al partido. Su reconocimiento de que atendía a 6000 personas demostró que muchas de ellas venían de Siria y eran combatientes o allegados sirios, iraquíes e iraníes. También destacan sus apoyos al régimen baasista sirio desde el Líbano, con todo tipo de prácticas que no benefician al común de los libaneses.

La transformación de la sociedad libanesa y la aparición de cambios profundos en las nuevas generaciones hace extraña la existencia de un partido con una estructura armada y miliciana y tan confesional. La guerra de 1975 a 1990 cada vez está más lejos y el rechazo al sistema clánico y clientelar que derivó de ella también. Hizbulá se esfuerza por atraer a los jóvenes. Hizbulá quiere mantener una hegemonía chiita en el Líbano y contribuye a mantener un sectarismo cada vez más superado.

El inicio de conversaciones entre Líbano e Israel, aunque muy condicionadas por la propia Hizbulá, ha quitado argumentos a la teoría de la resistencia que defiende. Las conversaciones, sobre delimitación del espacio marítimo, cuentan con la presencia de EE. UU. y Naciones Unidas y mantienen un esquema análogo al del tripartito con la UNIFIL. Cada vez más libaneses se preguntan por qué el Líbano no puede hacer como los árabes del Golfo, Sudán o Marruecos, además de Jordania y Egipto desde hace años y llegar a algún entendimiento con Israel. Aquí se nota la vinculación de Hizbulá con Irán y la enorme dificultad para evolucionar en un sentido distinto. Las conversaciones están suspendidas y se espera que se reanuden con la nueva presidencia de EE. UU.

Esta cuestión se vincula con la explotación del gas en dicho espacio marítimo adyacente a zonas de implantación de Hizbulá y Amal. El gasoducto (EastMed) pactado por Grecia, Chipre e Israel de enero de 2020¹⁵ para abastecer de gas natural a la UE y facilitar su independencia energética es rechazado rotundamente por Hizbulá debido a la presencia de Israel. EE. UU. mostró su simpatía por el EastMed. Turquía también lo rechaza, e incluso

¹⁵ *El País*, 2-1-2020.

ha firmado un acuerdo de delimitación marítima con Libia para obstaculizar la construcción de dicho gasoducto. Hizbulá prefiere la opción turca de un gasoducto con Rusia e incluso China u otros extraeuropeos. No es de extrañar que, ante la grave crisis económica y financiera libanesa, Hizbulá sugiera contar con el apoyo de Rusia, China, Turquía, Siria, Irán e Irak frente a quienes prefieren la UE o sus Estados miembros, EE. UU. o instituciones financieras internacionales. Existe el East Med Gaz Forum del que forman parte Grecia, Chipre, Israel, Italia, Egipto, Autoridad Palestina y Jordania para dialogar y cooperar, pero no forman parte Libia, Siria o Líbano. Son observadores permanentes UE, EE. UU. y EAU. En 2021 deberían entrar en este foro Turquía y Francia. Grandes empresas petrolíferas y gasísticas como Total, ENI, Novatek o Exxon han firmado acuerdos con países de esta región y son importantes protagonistas.

La presencia de Hizbulá en lugares donde no le corresponde como el aeropuerto de Beirut, el puerto de Beirut, telecomunicaciones, electricidad... ha hecho que surjan evidentes preguntas sobre las gravísimas causas de la brutal explosión del 4 de agosto. La duda se ha extendido y ante ella solo hay rechazos a permitir investigaciones neutrales. La grave crisis financiera en el sector bancario, del que Hizbulá al estar sancionada está fuera, hace también que haya más preguntas. Hizbulá tiene una institución semibancaria, Al Qarqi al-Hasan (un préstamo en especie), que otorga préstamos y otorga préstamos comunitarios con garantía mutua y que se ha beneficiado de la crisis bancaria libanesa al estar fuera del sistema. La desestabilización del dólar y el papel de los cambistas controlados por Hizbulá, el envío de productos subvencionados a Siria o incluso de dólares, son cuestiones muy graves que provocan un conflicto interno libanés que no requiere tener armas.

La gran tensión con Arabia y otros países del Golfo en el contexto de la que existe con Irán está causando muchos problemas al Líbano. Arabia y EAU eran muy próximos al Líbano y contribuían a su bienestar financiero, todo eso ha desaparecido y se ha asentado una profunda desconfianza en cualquier Gobierno libanés, ya que se considera que siempre está vinculado a Hizbulá. EE. UU., Reino Unido, Alemania, Países Bajos, Argentina, Australia, Canadá, Egipto, Israel, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Japón... condenan a Hizbulá sin matices y ello tiene consecuencias en Líbano.

No debemos olvidar la presencia de la UNIFIL en el sur del Líbano. En ella participan unos 600 militares españoles, que forman el mayor contingente fuera de España en este momento. La UNIFIL se amplió en 2006, mediante la Resolución 1701 del CSNU, tras el conflicto entre Hizbulá e Israel y fueron clave para ello Francia, España e Italia. Se logró el cese de hostilidades pero debe alcanzarse un alto el fuego. La UNIFIL ha conseguido estabilizar el sur del Líbano y que las Fuerzas Armadas libanesas regresen a esa zona que había sido ocupada por Israel entre 1978 y 2000.

Armenia y Azerbaiyán

Turquía y Azerbaiyán podrían haber planeado conjuntamente la ofensiva para oponerse al control armenio del alto Karabaj, lo que sirvió para reiniciar el conflicto entre ambos países del Cáucaso. Las tensiones entre Azerbaiyán y Armenia sobre el alto Karabaj escalaron hasta los combates convencionales en septiembre. Los medios describieron la situación como una escalada espontánea. La cooperación militar entre Turquía y Azerbaiyán, la venta de drones y la movilización militar parecen indicar que Azerbaiyán preparaba, con apoyo de Turquía, disputar la presencia armenia en el alto Karabaj ya antes de septiembre, cuando empezaron los combates.

Parece que Azerbaiyán adquirió drones turcos en junio y los desplegó de forma muy efectiva. También se ha informado sobre el uso de drones israelíes. Entre julio y agosto de 2020, las fuerzas armadas de Azerbaiyán y Turquía realizaron unas maniobras conjuntas a gran escala y organizaron reuniones bilaterales a muy alto nivel. Terminadas las maniobras Turquía dejó en Azerbaiyán aviones de combate F-16 como elementos disuasorios frente a Armenia. No quedó claro hasta qué punto personal militar turco habría participado activamente en operaciones de combate. Antes de que los combates empezaran Turquía ayudó a desplegar a unos 1500 combatientes del rebelde Ejército Nacional de Siria en Azerbaiyán para que reforzaran a su ejército (según el Departamento de Estado de EE. UU., el Departamento de Inteligencia Exterior de Rusia y el presidente de la República Francesa). En septiembre ya había información fidedigna sobre la presencia de estos combatientes sirios que también estuvieron desplegados en la frontera de Azerbaiyán con Irán (cabe recordar que en Siria estos combatientes, apoyados por Turquía, son enemigos de las fuerzas iraníes y sus aliados). Turquía negó toda presencia del

Ejército Nacional de Siria en Azerbaiyán, pero aseguró que junto al ejército armenio combatían miembros del PKK. El peligro de escalada hacia los teatros de operaciones activos en Siria e Irak habría existido e incluso si Azerbaiyán hubiera actuado espontáneamente frente a Armenia, el apoyo turco ha sido explícito y visible.

Azerbaiyán debe su victoria rápida en el alto Karabaj a las ventas de armas de Turquía, milicianos sirios y apoyo diplomático¹⁶. Turquía presume de vínculos de antaño con Azerbaiyán pero ahora ha buscado consolidarse en el Cáucaso y reemplazar a Rusia en este país. Todo ello con un escaso coste de oportunidad. Rusia, a cambio de mantener el control en la región, ha forzado a Armenia a que aceptara su retirada de casi todo el alto Karabaj atendiendo las peticiones reiteradas de Azerbaiyán. Se recuperan las tierras perdidas en 1994 pero Azerbaiyán tendrá que aceptar presencia militar rusa, tensar su relación con Turquía y no aceptar una presencia militar turca.

Rusia habría intervenido si las tropas de Azerbaiyán iban más allá del alto Karabaj y entraban en Armenia (en aplicación del Tratado de Amistad y Cooperación de 1997 entre Rusia y Armenia). Rusia, con ello, considera que el alto Karabaj es un territorio en disputa. Rusia quiere mantener un equilibrio en el territorio de la antigua URSS y está muy presente en otros escenarios como Ucrania y Bielorrusia.

Con el acuerdo del 9 de noviembre, entre Armenia y Azerbaiyán, que pone fin a la guerra, Rusia consigue reafirmar su posición en el Cáucaso y subrayar su presencia en el *near abroad*, fortalece la relación entre Moscú y Bakú a pesar del esfuerzo turco, desplegará 1960 militares en Azerbaiyán recuperando presencia en un territorio de la antigua URSS, no habrá militares turcos en el alto Karabaj, y abre las puertas a un liderazgo prorruso en Armenia ante la previsible derrota política y electoral del actual liderazgo prooccidental del primer ministro Pashinyan que surgió de las protestas populares de 2018. El acuerdo recoge los principios de una negociación que lleva estancada 25 años¹⁷. Se prevé el regreso de los refugiados armenios organizados por ACNUR. Pashinyan quería hacer de Armenia el Israel del Cáucaso con apoyo occidental pero solo Francia ha enviado ayuda humanitaria.

¹⁶ ISW, 13-11-2020.

¹⁷ Félix Flores, *El País*, 11-11-2020.

Rusia sacrificó en parte a Armenia que es un firme aliado y que depende militarmente de Moscú, haciendo una política inteligente para evitar que Azerbaiyán se entregara plenamente a Turquía. Turquía ha logrado un centro de observación en Azerbaiyán y abrir un corredor entre ambos países. Putin siempre ha considerado que tiene legitimidad para actuar en todo el territorio de la antigua URSS y, en particular, donde hay población rusa aunque este no sea el caso en este conflicto.

La competencia entre Turquía y Rusia seguirá en otros teatros. El futuro es incierto. La tensión entre Turquía y Armenia aumentará. Hay otros interesados como Israel, que mantiene una excelente relación con Azerbaiyán, del que importa petróleo y gas y mantiene presencia militar y de inteligencia en su territorio, e Irán, preocupado por esa presencia israelí y porque hay una importante minoría azerí en su territorio. Al parecer algún grupo armado ataca a Irán desde territorio azerí en algunas ocasiones.

Refugiados y desplazados

Los conflictos en la región son una lamentable fuente de centenares de miles de refugiados y desplazados internos con unas cifras que aumentan de año en año. ACNUR, OIM y UNRWA realizan una labor ingente para solucionar situaciones muy penosas. Las dificultades presupuestarias aumentan al aumentar el número de refugiados y desplazados y, también, debido a las consecuencias de la pandemia.

Según los datos de ACNUR¹⁸ había 80 millones de personas forzadamente desplazadas en el mundo a mediados de 2020. De ellas 45,8 millones son desplazados internos, 26,4 millones son refugiados, 4,2 millones son solicitantes de asilo y 3,6 millones son venezolanos desplazados al extranjero. Hay que destacar que el 67 % proceden de cinco países, de ellos, tres son de nuestra zona de interés: Siria (6,6 millones), Afganistán (2,7 millones) y Sudán del Sur (2,3 millones). Turquía es quien acoge a más refugiados, con 3,6 millones (mayoritariamente sirios, también iraquíes). Alemania acoge a 1,1 millón. Unos 32 millones de los refugiados son menores de edad. El 86 % de los refugiados residen en países en vías de desarrollo. Solo 120 000 refugiados retornaron a su país de origen en la primera mitad de 2020.

¹⁸ ACNUR, Refugee Data Base, 2020.

Estas cifras dan idea de las terribles consecuencias que producen los conflictos mencionados y cómo, desde hace tiempo, el principal número de víctimas no está entre los combatientes sino entre la población civil.

Los datos son muy variables y la oficialidad de ellos quizá no refleja la realidad. Por ejemplo, se considera que el Líbano puede acoger, en este momento, más de un millón de refugiados sirios, pero ello no se refleja exactamente en las estadísticas aunque sería el país que acoge a más refugiados en proporción a su número de ciudadanos. La presencia de estos refugiados no deja de ser vista como un posible primer paso para luego desplazarse a Europa si las condiciones en la región no mejoran o si el Líbano se convierte en un estado fallido. Lo mismo, pero con números superiores, sucede en Turquía. El gran número de refugiados que se desplazaron a Europa, en 2015-2016, desde Siria e Irak principalmente, ha tenido importantes consecuencias políticas y sociales e indirectamente ha provocado el refuerzo de partidos políticos que son muy escépticos respecto a ellos.

Los refugiados palestinos son de la competencia de UNRWA¹⁹. Son considerados por UNRWA como «refugiados de Palestina» aquellas personas «cuyo lugar de residencia habitual fue Palestina durante el periodo comprendido entre el 1 de junio de 1946 y el 15 de mayo de 1948, y que perdieron su hogar y sus medios de subsistencia como resultado del conflicto de 1948».

Los descendientes de estos refugiados también tienen los mismos derechos para la agencia, que atiende a aquellos refugiados que viven en las cinco zonas de operaciones en las cuales actúa (franja de Gaza, Cisjordania, incluida Jerusalén Este, Jordania, Líbano y Siria). El número de refugiados de Palestina ha pasado de 914 000 en 1950 a más de 5,6 millones en la actualidad, debido al crecimiento natural de la población.

Sin duda constituyen un problema muy grave que dura desde hace más de setenta años y en el que, además de cuestiones relacionadas con la soberanía y los derechos humanos, hay cuestiones sobre el derecho a la propiedad. El conflicto sigue en pie aunque en 2020 se han observado importantes cambios al reconocer diversos Estados árabes, no limítrofes con Israel, la existencia legal de dicho Estado. Cabe señalar que el ser refugiado palestino inscrito en las listas de la UNRWA se ha convertido en

¹⁹ UNRWA España, 2020.

un cierto estatuto para personas que, a lo mejor, no serían consideradas refugiadas según la ACNUR. ACNUR se ocupa de todos los refugiados en el mundo, excepto los palestinos. Los críticos con la UNRWA señalan que mientras ACNUR trabaja para que los refugiados dejen de serlo (a través de su regreso acorde al derecho internacional a sus lugares de procedencia o a través de su integración plena donde se han refugiado) UNRWA trabaja para que los refugiados palestinos sigan siéndolo.

En el Líbano la UNRWA considera que hay 475 075 refugiados²⁰, sin embargo en 2017 las oficinas de estadística del Líbano y de Palestina, con apoyo del Gobierno británico, consideraron que había 170 000 refugiados palestinos residentes en el Líbano y no la cifra anterior.

La grave crisis económica actual de la UNRWA y el cambio que se está produciendo en Oriente Medio tras las iniciativas del presidente Trump (muy hostil a la UNRWA) podrían modificar la actividad de la agencia. España es uno de los 28 miembros del Comité Asesor de la UNRWA y realiza un gran esfuerzo presupuestario en este momento tan difícil para la agencia.

Por su parte la OIM²¹ adopta los datos de ACNUR en cuanto a refugiados y desplazados, pero tiene los propios en cuanto a migrantes. En la subregión de Asia Occidental hay 45,6 millones de migrantes, el 16,6 % del total mundial.

Pandemia como conflicto

Paul Salem²² señala que en 2020 esta región estuvo marcada por la pandemia de la COVID-19 y sus graves consecuencias económicas y por los movimientos regionales debidos a la normalización de relaciones entre varios estados árabes e Israel.

La pandemia golpeó a Turquía e Irán desde el primer momento, después vinieron Irak y algunos estados del Golfo y se extendió rápidamente por la región. Las tasas de contagio y de mortandad nunca han sido muy precisas, pero ha habido crisis sanitarias evidentes en la región, con un gran número de fallecimientos y dificultades de atención en los hospitales. Muchos estados actuaron rápidamente para imponer medidas de control con cierres,

²⁰ UNRWA, 2020.

²¹ OIM, 2020.

²² Middle East Institute, «2020 The Year in Review», Paul Salem, 14-12-2020.

toques de queda, restricciones a los viajes, rastreos y controles de contagios, formación, atención médica, medicamentos... para reducir los daños. El Líbano destacó en ello, con resultados ejemplares, hasta la explosión del 4 de agosto. Empieza 2021 con el esfuerzo de hacer frente a una nueva oleada y de adquirir vacunas suficientes y cómo almacenarlas y distribuirlas.

Las economías de la región han sufrido un decrecimiento de una media del 5 %, decenas de millones de personas han caído debajo del umbral de la pobreza y millones han perdido sus empleos. Si no surge una rápida mejoría las posibilidades de aparición de conflictos sociales aumentarán considerablemente. En algunos lugares es necesario establecer redes de protección social, para lo que hacen falta medios económicos que no existen hoy. La respuesta política suele ser muy pobre y se observa que la Administración y el Gobierno en general no están a la altura. La presión sobre organismos internacionales para que ayuden es constante y aumenta, también se pone una gran esperanza en la UE, sin que ello signifique que se desee aceptar su política de derechos humanos, por ejemplo. El golpe económico se ha debido al freno a la actividad económica doméstica debido a los cierres provocados por la pandemia, los daños sufridos por sectores sensibles como el turismo y el colapso de los precios del petróleo. El año 2020 ha sido el peor económicamente del último medio siglo y los altos niveles de pobreza y de desempleo serán aún peores en 2021. El margen fiscal es muy estrecho y ha condicionado las medidas de los Gobiernos. La paz social se mantiene de momento.

En las zonas conflictivas, como en Yemen, Siria y Libia, ha habido daños muy fuertes. En esos lugares el decrecimiento económico sería de un 13 % y no hay instituciones gubernamentales o estatales en condiciones para gestionar la crisis o reducir los daños.

Una nota más optimista la ofrece JP Morgan, que considera que aunque la pandemia ha afectado muy duramente a la economía de esta región, se espera que en 2021 haya una recuperación gradual y que en 2022 haya una recuperación completa.

Conflictos en el entorno: Sahara occidental, Libia, Afganistán, Yemen, Etiopía y Somalia

El pasado 30 de octubre el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 2548/2020, en la que se invita a Marruecos, el Frente Polisario, Argelia y Mauritania a retomar el diálogo tras

los incidentes armados que han ocurrido recientemente entre las fuerzas del Polisario y Marruecos en algunas zonas del Sahara Occidental²³. La resolución, que contó con el voto favorable de los EE. UU., recuerda los compromisos y las resoluciones anteriores del CSNU, como las 1754 (2007), 1783 (2007), 1813 (2008), 1871 (2009), 1920 (2010), 1979 (2011), 2044 (2012), 2099 (2013), 2152 (2014), 2218 (2015), 2285 (2016), 2351 (2017), 2414 (2018), 2440 (2018), 2468 (2019) y 2494 (2019).

Un mes y medio después de la aprobación de la Resolución 2548/2020 el presidente de los EE. UU., Donald Trump, anunció un acuerdo con el Reino de Marruecos por el que los EE. UU. reconocían, por su cuenta y al margen de la ONU, la soberanía de Marruecos sobre el Sahara Occidental.

En contrapartida el Gobierno marroquí acepta establecer relaciones diplomáticas con Israel. Un anuncio que fue acompañado con una declaración del rey Mohamed VI de Marruecos diciendo que su país mantiene sus compromisos con el pueblo palestino.

Se ha sumado una declaración de la ministra española de Asuntos Exteriores, en la que reafirma el compromiso de España con las resoluciones de la ONU y en consecuencia con el derecho de autodeterminación del pueblo saharauí.

El que EE. UU. votara a favor de la Resolución 2548 significa que recuerda los compromisos y resoluciones anteriores pero también que da su apoyo a que este conflicto deba resolverse a través del diálogo entre los tres vecinos del Sahara occidental y el Frente Polisario. La resolución acoge el nuevo impulso generado por la primera mesa redonda, celebrada los días 5 y 6 de diciembre de 2018, y la segunda mesa redonda, celebrada los días 21 y 22 de marzo de 2019, y el compromiso de Marruecos, el Frente Polisario, Argelia y Mauritania de participar en el proceso político de las Naciones Unidas sobre el Sahara Occidental de manera seria y respetuosa, con el fin de encontrar elementos de convergencia. Alienta la reanudación de las consultas a este respecto entre el nuevo enviado personal y Marruecos, el Frente Polisario, Argelia y Mauritania con objeto de aprovechar los progresos alcanzados.

La resolución insiste en la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental en el marco de disposiciones conformes a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, y haciendo notar la función y las responsabilidades de las partes a este respecto.

²³ Pablo Sebastián, *República*, 12-12-2020.

El referéndum solo viene mencionado al referirse a la MINURSO, cuyo mandato se prorroga hasta el 31 de octubre de 2021.

El reconocimiento americano de la soberanía marroquí sobre el territorio condiciona evidentemente ese diálogo e incluso la celebración de un referéndum, desde el punto de vista de EE. UU., y parece plantear que la solución solo puede encontrarse dentro de Marruecos a través de la pura y simple anexión o de algún tipo de autonomía regional. EE. UU. también está dispuesto a abrir un consulado dentro del territorio saharauí. Cabe recordar que otros países árabes han abierto consulados, o dicho que lo harían, durante los últimos meses.

Resulta original que este cambio de posición de EE. UU. se vincule al establecimiento de relaciones diplomáticas entre Marruecos e Israel. De algún modo quedan vinculados los contenciosos palestino y saharauí a través de una sugerencia de soluciones que no pasarían por el reconocimiento de la estatalidad. Naciones Unidas ha aprobado numerosas resoluciones sobre ambos contenciosos y habrá que ver cómo actúa desde ahora. El puesto de enviado personal del SGONU está vacante desde mayo de 2019.

Esta nueva situación creada por Donald Trump muy difícilmente podrá alterarla el presidente Joe Biden a partir del año próximo, porque ello afectaría a las relaciones de Washington con Rabat y Tel Aviv. Puede ser un vuelco estratégico en la región del norte de África por parte de EE. UU. y también en la zona del estrecho de Gibraltar. De todos modos durante la etapa final del presidente Trump se produjeron movimientos para ver si se matiza ese reconocimiento.

Después de la aprobación de la Resolución 2548, el 13 de noviembre, se rompió el alto el fuego, de 1991, entre Marruecos y el Polisario en lo que sería una provocación del activismo saharauí para romper el largo silencio informativo²⁴ y lamentar que la resolución pide una negociación, sin condiciones, de todas las partes en lo que sería un conflicto regional. El alto el fuego de 1991 terminó el conflicto que duró de 1975 a 1991 y planteó iniciar el proceso de descolonización supervisado por Naciones Unidas. Al parecer el detonante de la ruptura del alto el fuego fue la expulsión de cincuenta activistas saharauis, por parte del ejército marroquí, en Guerguerat. Es un punto de paso a Mauritania considerado ilegal por el Frente Polisario. Ha habido escaramuzas en

²⁴ Beatriz Mesa, *El País*, 18-11-2020.

diversos puntos a lo largo del muro de seguridad pero no se han reconocido bajas. El conflicto ha durado una semana pero no está cerrado aún. Marruecos ha logrado un gran apoyo internacional bien a favor de él mismo bien a favor de la continuidad del alto el fuego, cuya ruptura suele achacarse al Polisario. La República Árabe Saharaui Democrática logró el apoyo de Cuba, Venezuela, Sudáfrica, Namibia y Nicaragua.

No cabe duda de que este conflicto, unido al cambio de posición de EE. UU. respecto al reconocimiento de la soberanía, da un éxito diplomático a Marruecos. Cabe señalar que Marruecos ha necesitado reconocer a Israel para que EE. UU. reconozca la soberanía marroquí en el Sahara Occidental, algo que los marroquíes siempre han manifestado. Quizá el precio pagado no sea muy alto vistos los cambios que se están produciendo en el mundo árabe respecto al reconocimiento de Israel.

El rey de Marruecos preside el Comité Al Quds (de la Organización de Cooperación Islámica), una entidad internacional que reúne el apoyo árabe a la causa palestina para trabajar para la preservación del patrimonio religioso, cultural y urbano de Jerusalén.

Tras los últimos acontecimientos podría haber una escalada. A finales de enero hubo un ataque del Polisario. En el escenario aparecen Marruecos y EE. UU. por un lado y Argelia y Rusia por otro, pero ello no significa necesariamente que deba haber un conflicto. Sería bueno que el Polisario no se sienta aislado. Nadie parece que nadie quiere un conflicto más grave. La grave situación económica que atraviesan los diversos actores tampoco permite aumentar la tensión. Todo ello servirá para consolidar la posición marroquí.

Libia. En octubre se firmó un frágil alto el fuego que se mantiene y ha evitado la renovación del conflicto. La tensión sigue siendo alta y más debido a que no hay un avance sustantivo en las negociaciones políticas y económicas que deberían permitir la reunificación de un país dividido en dos, con Gobiernos rivales e instituciones financieras y militares distintas, desde 2014.

La intervención de Naciones Unidas para nombrar un Gobierno de unidad no tiene todavía éxito. No hay acuerdo para nombrar los altos cargos de la Administración. Hubo un acuerdo temporal sobre el petróleo en septiembre que permitió reanudar la producción y las exportaciones en un momento muy difícil para ese mercado internacional. La situación financiera está muy deteriorada.

Se trabaja para que haya elecciones generales en diciembre de 2021 tras conseguir diversos acuerdos políticos.

Jonathan Winer²⁵ recuerda que a finales de 2019 el general Hafter, con el apoyo de Egipto, Rusia, EAU, Israel, Francia, Grecia, Siria, Arabia Saudí y mercenarios extranjeros estaba próximo a tomar Trípoli y derribar al Gobierno del Acuerdo Nacional, reconocido internacionalmente, tomando el control de los fondos e instituciones gubernamentales.

La intervención de Turquía, durante 2020, ha provocado la retirada de Hafter de la región libia occidental. Se paró la escalada para evitar una guerra regional y permitir la reanudación de las citadas negociaciones con apoyo de Naciones Unidas. Deben retirarse los combatientes y mercenarios extranjeros algo que no se está cumpliendo aún. Un nuevo frente abierto para Turquía que envió material militar hasta diciembre de 2020²⁶ e incluso preparó sistemas de defensa aérea que podrían llevar a un enfrentamiento con Egipto y EAU, que apoyan a Hafter, al igual que Rusia. Otro escenario en el que se espera que el presidente Biden pueda intervenir eficazmente.

Parece que ha quedado aceptado que no es posible una solución militar interna, pero los acuerdos interlibios todavía no se alcanzan plenamente. Para terminar el conflicto las potencias extranjeras deberían dejar de armar a sus aliados libios y presionar para que negocien. Mientras tanto podrían continuar los combates entre milicias en vez de conseguirse un Gobierno nacional estable.²⁷

En Afganistán Marvin Weinbaum²⁸ señala que el optimismo es una mercancía escasa, pero en 2020 ha aparecido gracias a las negociaciones para terminar una larga y muy cruenta guerra civil. Las negociaciones intraafganas se programaron para empezar cuando en febrero se alcanzó un acuerdo entre EE. UU. y los talibanes. El conflicto en Afganistán ha provocado la muerte de 100 000 víctimas civiles desde 2010. En febrero de 2020, tras conversaciones entre EE. UU. y los talibanes, se firmó un acuerdo de paz. Los talibanes deben evitar actividad terrorista en su territorio, romper con Al Qaeda e iniciar conversaciones con el Gobierno afgano y EE. UU. ir retirando gradualmente sus tropas.

²⁵ Middle East Institute, «2020 The Year in Review», Jonathan Winer, 14-12-2020.

²⁶ Crisis Group Libya Update #2, 24-12-2020.

²⁷ ICG, «Ten Conflicts to Watch in 2020».

²⁸ Middle East Institute, «2020 The Year in Review», Marvin Weinbaum, 14-12-2020.

No hay aún un alto el fuego y la presencia yihadista, no talibán, sigue siendo importante en Afganistán. Queda un largo camino de conversaciones de buena fe y de arreglo entre los propios afganos, pero es la única forma de acabar con un largo y muy cruento conflicto²⁹.

Las conversaciones entre EE. UU. y talibanes han sido las primeras entre ellos. EE. UU. ha dado preferencia a alcanzar un acuerdo con los insurgentes. Estas conversaciones han sido muy elogiadas por la comunidad internacional, que veía que el conflicto interminable podría seguir causando mucho daño fuera del propio Afganistán. Qatar propuso ser el anfitrión de las delegaciones afgana y talibán para sus deliberaciones. Una enorme mayoría de afganos estaba de acuerdo para que se realizara este proceso, que daba puerta abierta a terminar con el sufrimiento de tantos años.

El inicio de las conversaciones fue difícil. Hubo desencuentros en muchos temas, el más relevante de los cuales era el intercambio de prisioneros. Pasaron meses hasta que se realizó un encuentro formal y hubo dificultades formales. Había mucha desconfianza. Las disputas políticas internas tampoco facilitaban la negociación. La pandemia fue muy fuerte en Pakistán e Irán y al regresar refugiados establecidos en ambos países la situación sanitaria de Afganistán se deterioró mucho. La estructura sanitaria de Afganistán es muy pobre y la posibilidad de conocer el nivel de contagios o fallecidos muy reducida, así como de proceder a tratamientos médicos adecuados.

A pesar de todo durante 2020 la guerra mantuvo su intensidad creciente. Las conversaciones de paz aportaban esperanza pero los ataques insurgentes aumentaban. Sigue la preocupación sobre el proceso de paz, la seguridad y el sistema político. Los talibanes piensan que las conversaciones les sirven para hacer visibles sus logros, el Gobierno afgano no lo ve así. En mayo de 2021 deberá haber terminado la retirada de las fuerzas de EE. UU. y la OTAN. Los talibanes quieren esa retirada en ese momento, EE. UU. podría querer vincularla a logros en las negociaciones. Va a ser una de las primeras decisiones en política exterior del presidente Biden. La presencia militar de EE. UU. no debe ser indefinida.

²⁹ ICG, «Ten Conflicts to Watch in 2020».

El conflicto de Yemen ha provocado la mayor crisis humanitaria del mundo con 3,6 millones de desplazados internos, 24 millones de personas que necesitan ayuda humanitaria y 3,2 millones de personas que sufren desnutrición aguda. Un millón de personas pueden quedarse sin ayudas por problemas de financiación y un 80 % de la población depende de la ayuda humanitaria para poder sobrevivir, según datos de ACNUR. Desde 2014 ha habido 100 000 muertes. La pandemia puede aumentar los daños que ya provocaba la pobreza, el hambre y otras enfermedades. Yemen es el primer país en el Índice de Estados Frágiles del Fund for Peace, lo que señala la situación catastrófica en la que se encuentra, en una zona limítrofe con Arabia y con el Cuerno de África, región también muy inestable y conflictiva.

El conflicto entre chiitas hutíes, apoyados por Irán, y sunitas apoyados por Arabia, a los que se añade un movimiento separatista en Adén apoyado por los EAU, ha ido reduciendo su intensidad y hace un año hubo esperanzas de que el diálogo discreto en Arabia diera frutos, pero a fines de 2020 la situación es más pesimista. Las divisiones regionales se consolidan. Los hutíes creen que Arabia no se esfuerza en conseguir un alto el fuego y mantienen armamento suficiente para poder realizar ataques en territorio saudí. La tensión entre EE. UU. e Irán podría extenderse a Yemen. Es necesario aprovechar la oportunidad de conseguir la paz³⁰. La desescalada con Irán podría empezar en Yemen reconociendo su Gobierno oficial, que reside en Riad, y obteniendo autonomía para los hutíes. Garantizar la seguridad marítima en Ormuz interesa a todos.

Etiopía. ISW señala que una guerra civil entre el Gobierno central de Etiopía y una de sus regiones amenaza a la seguridad de África oriental. Etiopía es el segundo estado más poblado de África y un socio fiable de EE. UU. En noviembre de 2020 las fuerzas federales etíopes atacaron Tigray tras atribuir unos incidentes armados al Frente de Liberación Popular de Tigray (TPLF). Hubo miles de bajas, un millón de desplazados internos y 50 000 refugiados que fueron a Sudán. Las consecuencias humanitarias y de seguridad de este conflicto doméstico han empezado a dañar a las regiones limítrofes, ya de por sí inseguras y con largas crisis humanitarias. Han venido combatientes desde Eritrea y se ha creado un terreno abonado para que los yihadistas de Al Shabab se movilicen y

³⁰ ICG, «Ten Conflicts to Watch in 2020».

recluten. El TPLF gobernó Etiopía entre 1991 y 2018 cuando un movimiento popular le sacó del poder³¹.

Más positivas son las iniciativas del Gobierno etíope de animar la apertura política, mejorar la relación con Eritrea, liberar a prisioneros políticos, favorecer el regreso de rebeldes exiliados y renovar las instituciones fundamentales. Por eso, quizá, el PM Abiy Ahmed ganó el Premio Nobel de la Paz de 2019. Los esfuerzos para cambiar, dentro de una muy difícil situación económica y social, dan alas al nacionalismo de regiones como Amhara u Oromia, que son las más pobladas y debilitan al Gobierno central. La tensión interregional ha provocado centenares de muertos y millones de desplazados. El modelo federal pugna con un modelo centralizado del poder para gobernar Etiopía.

La escalada en Oromo-Tigray inicia un conflicto en Etiopía que amenaza al Sudán y a la estabilidad y seguridad en la región. Los EAU apoyan y arman a las autoridades de Oromo y al TPLF, que tiene capacidad para conseguir apoyo externo. Los EAU quieren controlar las costas de Yemen y para ello les sirve apoyar a Etiopía y Eritrea, la presencia turca en el puerto de Suakin (Sudán) no agrada a los emiratíes.

Tras la construcción de la presa del Renacimiento por Etiopía su tensión con Egipto y Sudán es evidente al condicionar el caudal del Nilo. EE. UU. presiona a Etiopía en beneficio de Egipto, cuyas amenazas de bombardear la presa han encontrado fuertes advertencias de China, Rusia, UA e India.

Habrá que ver en qué deriva la situación en 2021 que podría pasar de ser un conflicto interno en Etiopía a convertirse en un grave conflicto regional, pues forma parte del panorama de seguridad de Oriente Medio. Es imprescindible el diálogo nacional para recuperar la paz. Otra consecuencia podría ser la propuesta de algún cambio de fronteras, pues es en esta región de África el único lugar en que se ha reconocido la existencia de nuevos estados que no surgen del mapa colonial que se respeta en todo el continente. Eritrea, desde 1993, y Sudán del Sur, desde 2011, son esos nuevos estados. El Índice de Estados Frágiles de la Fund por Peace (mide doce factores) que publica *Foreign Policy* considera a dos Estados de esta región, Somalia y Sudán del Sur, en alerta máxima y a un tercero, Sudán, en gran alerta. Son los 2.º, 3.º y 8.º de una lista de 178, en la que Eritrea y Etiopía son el

³¹ ISW, 28-12-2020

17.º y 23.º respectivamente. Ello da idea de la gran inestabilidad que hay en esta región si se observan los factores que considera Fund for Peace: amenazas a la seguridad, decaimiento económico, violaciones a los derechos humanos, flujo de refugiados, falta de provisión de servicios básicos, criminalidad y corrupción, intervención de fuerzas externas o falta de soberanía en el territorio nacional.

Somalia. La guerra dura desde hace quince años sin que se vea un final próximo y con las fuerzas de interposición de la Unidad Africana con problemas de financiación. El próximo panorama electoral es complejo. También hay fuertes tensiones regionales, como en los vecinos Yemen y Etiopía. Jubaland y Puntland tienen los clásicos problemas de la periferia con el centro sobre el reparto del poder y de los escasos recursos. El grupo yihadista Al Shabab sigue con fuerza y preocupa en la región más que los problemas internos somalíes. A fines de 2021 el Gobierno somalí debería asumir la defensa de su territorio frente a Al Shabab, pero puede ser complicado.

Las divisiones territoriales en el Cuerno de África y Yemen, junto a la pobreza y el radicalismo islamista, en diversas vertientes, plantea un panorama muy peligroso y complicado.

Conclusión

En los diversos conflictos que afectan a esta región vemos la presencia de EE. UU., que termina la etapa del presidente Trump y comienza la del presidente Biden. Hay quienes esperan cambios importantes y hay quienes no, es difícil pronunciarse pero la política exterior suele ser más constante de lo que a veces se considera y los grandes cambios necesitan mucho tiempo.

No se esperan cambios relevantes en el Senate Foreign Relations Committee y el Congreso contará con una pequeña mayoría demócrata.

EE. UU. se retiró en mayo de 2018 del JCPOA y ha presionado a Irán con sanciones. No se espera que haya cambios inmediatos aunque Biden, obviamente, es más partidario de negociar con Irán que Trump. Lo más probable es que EE. UU. asuma lo hecho hasta ahora y proponga cambios siempre que Irán cumpla con el JCPOA. Biden tiene en cuenta los límites del JCPOA y cómo Irán ha aumentado su influencia negativa en la región y en la comunidad internacional. Biden se encontrará con un Irán que ha dado

una respuesta moderada a lo que ha considerado afrentas de EE. UU. pero sigue actuando con su política expansionista y milicias. Una vuelta al JCPOA y una buena gestión de las relaciones con Arabia e Israel podría abrir puertas para un diálogo regional, pero en junio de 2021 podría elegirse un nuevo presidente iraní partidario de la línea dura.

Trump ha tenido en cuenta todos los intereses estratégicos de Israel salvo cuando retiró a tropas de EE. UU. del norte de Siria. Biden podría cambiar alguna cuestión o matizarla, pero no se opondrá a los nuevos acuerdos de Israel con los estados árabes. Con Trump se ha reconocido la capitalidad israelí en Jerusalén (quizá Biden recupere el Consulado General de EE. UU. en Jerusalén), se ha reconocido la anexión israelí del Golán, se ha aceptado la legalidad de los asentamientos israelíes en Cisjordania, se ha cerrado la oficina de la OLP en Washington (seguramente volverá a abrirse), se ha dejado de financiar actividades de la Autoridad Palestina por considerar que pudieran acabar en terrorismo (parece que volverá a haber algo de financiación) y se ha reducido enormemente la aportación a la UNRWA (no se ve cómo volverá salvo que haya una reforma profunda en la agencia).

Daniel Kurtzer³² piensa que la Administración Biden se encontrará con un Oriente Medio lleno de retos y de pocas oportunidades. Hay argumentos aislacionistas americanos para abandonar la región, pero podrían minusvalorar los retos del contraterrorismo, la contraproliferación y los conflictos permanentes que pueden provocar el regreso de EE. UU., que tiene intereses vitales que proteger allí.

Ha quedado claro, tras los dos últimos decenios, que EE. UU. no puede transformar la región o no lo consigue. La mayoría de retos que hay en ella, como el mal gobierno, la falta de transparencia y responsabilidad, la corrupción y las tensiones sectarias, van más allá de la capacidad de EE. UU.

Sin un compromiso de los que viven y gobiernan la región será difícil que haya un cambio real. La gravísima situación económica también condicionará las posibilidades de la Administración Biden. Es probable que EE. UU. continúe reduciendo los costes humanos y financieros en su compromiso con esta región y que lo justifique por un declive en su importancia estratégica.

³² Daniel Kurtzer, «Carnegie Endowment for International Peace», 14-12-2020.

Más fácil es ver qué pretende otro gran actor internacional en la región, como es Rusia. Rusia ha ido consolidando su proyección aunque esta no va acompañada de una gran fuerza económica. ISW investiga desde hace tiempo la actividad rusa en la región³³. Rusia tiene armamento nuclear, capacidad militar y una amplia zona adyacente, energía, veto en el CSNU, herramientas de control social y proyección en la antigua URSS. Rusia también es capaz de exportar narrativa e ideas y ser un actor relevante en las relaciones internacionales. En su relación con Occidente busca demostrar que es una gran potencia, que merece tener una esfera de influencia, que puede negociar sobre cuestiones globales y que es inmune a las sanciones.

La relación entre Rusia y Turquía plantea interrogantes. Durante 2020 las tensiones entre ambos han sido importantes en Siria, Libia y Cáucaso, donde han estado apoyando planteamientos diferentes dentro de los conflictos armados. Rusia quiere tener fuerza en el Mediterráneo y Turquía también y, a menudo, coinciden en las áreas en las que ambos quieren ser influyentes.

Por su parte la UE tiene interés en la estabilidad política, la apertura política y los intercambios económicos y comerciales. Nada de ello tiene que ver con un conflicto bélico.

³³ ISW, «The Kremlin's Projection of Russia», 25-9-2020.

Capítulo quinto

La degradación populista de Estados Unidos

Pedro Rodríguez

Resumen

Este capítulo analiza el impacto del trumpismo en la política de Estados Unidos y su influencia internacional. El estudio abarca desde el desembarco presidencial de Donald Trump en las elecciones de 2016, con una forma de hacer campaña basada en *reality shows*, hasta el asalto al Capitolio en Washington perpetrado el pasado 6 de enero de 2021. Una explosión de violencia política que simboliza la degradación populista sufrida por la política de Estados Unidos tras una sobredosis de mentiras, hechos alternativos, desinformación, teorías conspirativas y posverdad. Toda esta maquinaria de la falsedad, sin precedentes en la política de Estados Unidos por su amplificación tecnológica, ha conseguido elevar la tradicional polarización política del gigante americano hasta niveles de crispación y sectarismo incompatibles con un sistema democrático de referencia para el resto del mundo.

Palabras clave

Estados Unidos, Donald Trump, Casa Blanca, trumpismo, populismo, polarización política, desinformación, teorías conspirativas, redes sociales, *Fake News*, *Fact Checking*, *Wedge Issues*, *Reality Politics*.

The populist degradation of the United States

Abstract

This chapter analyzes the impact of Trumpism on U.S. politics and its international influence. The study covers from Donald Trump's presidential landing in the 2016 elections, with a form of campaigning based on reality shows, to the assault on the Capitol in Washington perpetrated last January 6, 2021. An explosion of political violence symbolizing the populist degradation suffered by US politics after an overdose of lies, alternative facts, disinformation, conspiracy theories and post-truth. All this machinery of falsehood, unprecedented in U.S. politics due to its technological amplification, has managed to raise the traditional political polarization of the American giant to levels of tension and sectarianism incompatible with a democratic system of reference for the rest of the world.

Keywords

United States, Donald Trump, White House, trumpism, populism, political polarization, disinformation, conspiracy theories, social networks, Fake News, Fact Checking, Wedge Issues, Reality Politics.

Introducción

En 1959, el gran periodista Richard Rovere advirtió con increíble premonición sobre el peligro de trivialización extrema en la política de Estados Unidos: «Hemos tenido, en general, suerte de tener pocos demagogos nacionales pero no hay garantía de que nuestra suerte se mantenga [...] Para una nación que ha conocido una buena cantidad de gobierno de la plebe y que —en su devoción por las libertades públicas— hace que las multitudes sean fácilmente accesibles a los demagogos, hemos tenido, creo, una notable buena fortuna al tener tan pocos problemas»¹.

La persuasión populista en Estados Unidos no es precisamente un fenómeno que haya empezado y terminado con Donald Trump. No hace falta dejarse seducir por el musical *Hamilton* para apreciar que desde el minuto cero de esta pionera república obsesionada con la libertad siempre han existido personajes sin escrúpulos dispuestos a abusar del sistema democrático en beneficio propio.

Por lo menos, la decimonónica tradición populista americana se remonta al séptimo presidente Andrew Jackson². Y con diferentes rebrotes, normalmente asociados a profundas crisis económicas, llega hasta al senador Joseph McCarthy, instigador en los años cincuenta de la histeria anticomunista precisamente cuando el periodista Rovere barruntaba el final de la buena suerte de Estados Unidos frente a la demagogia. Vietnam y Watergate habrían sido el gran punto de inflexión en la temporal inmunidad de grupo de Estados Unidos frente el virus del populismo.

Durante sus cuatro años de mandato, Trump ha multiplicado la distancia entre los ideales de Estados Unidos y sus realidades más cuestionables. Y ese distanciamiento habría logrado generar tres Américas más allá de la tradición histórica americana de polarización binaria: los demócratas (más unidos que nunca pese a sus grandes diferencias internas); los republicanos clásicos (en minoría) que intentan defender el gran legado político de su partido desde Lincoln a Reagan; y la América iliberal vertebrada en torno a Trump³.

¹ Rovere, R. H. *Senator Joe McCarthy*, New York, NY: Harcourt, Brace & Company, 1959, p. 259.

² Schlesinger, A. M. *The Age of Jackson*. New York, NY: Little Brown, 1945.

³ Ebsall, T. B. «The Whole of Liberal Democracy Is in Grave Danger at This Moment». *The New York Times*, New York, NY, 2020: <https://www.nytimes.com/2020/07/22/opinion/liberals-conservatives-trump-america.html>.

Como plantea el historiador Robert Dallek al preguntarse cómo se ha llegado hasta Trump, la gran cuestión del momento es si Estados Unidos acompañado por otras democracias occidentales atraviesa por un momento puntual de superable zozobra⁴. O si realmente nos enfrentamos a una amenaza existencial contra la democracia, el pluralismo, la tolerancia y el mínimo consenso requerido para superar todos esos viejos y nuevos problemas acumulados.

'Reality TV' y 'Reality Politics'

Durante el mandato presidencial de Donald Trump, Estados Unidos habría dejado de ser reconocible por el resto del mundo. Desde su política internacional a su política doméstica pasando por la catastrófica gestión de la pandemia, se ha materializado una visible discontinuidad con respecto a anteriores administraciones, republicanas o demócratas. Esta profunda desfiguración, incluso grotesca, ha coincidido con la extraordinaria capacidad de Donald Trump a la hora de monopolizar —siempre a su favor— la atención pública y de controlar la conversación nacional⁵. Esta personalista sobrecarga de la opinión pública, como si Estados Unidos hubiera pasado del #MeToo al #OnlyMe⁶, ha sido clave dentro de la comunicación política del trumpismo.

Antes y durante su etapa en la Casa Blanca, Trump ha contribuido a la reprochada *espectacularización* de la política con una estrategia de *reality politics*. De hecho, la precampaña de Trump consistió en protagonizar su propio *programa de telerrealidad* en la cadena NBC: *The Apprentice*. Un popular concurso, supuestamente basado en la búsqueda de talento para los negocios, que sirvió a Trump para popularizar la imperativa consigna: «You are fired!» ('despedido')⁷. Además de esta remunerada notoriedad,

⁴ Dallek, R. *How Did we Get Here? From Theodore Roosevelt to Donald Trump*. New York, NY: Harper, 2019.

⁵ Leaders. «Trump's legacy—the shame and the opportunity». *The Economist*. London, UK 2021.

⁶ Este enfermizo narcisismo se habría contagiado incluso entre sus acérrimos seguidores, como ilustra el volumen de selfies y vídeos del asalto al Congreso distribuidos por redes sociales hasta el punto de facilitar las investigaciones del FBI con miles de imágenes comprometedoras: [<https://www.fbi.gov/wanted/seeking-info/violence-at-the-united-states-capitol>].

⁷ Consigna especialmente disfuncional para funcionar en el complejo juego político en Washington, donde el presidente no puede despedir a nadie bajo un sistema constitucional de controles y equilibrios que fuerza tanto el conflicto como el compromiso constante.

Trump aprovechó la ocasión para presentarse ante una masiva audiencia como una fantasía de sí mismo: un líder emprendedor al frente de un imperio global, un multimillonario hecho a sí mismo que perfectamente maquillado, iluminado y sentado detrás de un escritorio tomaba decisiones, aunque fueran sobre cuestiones totalmente banales⁸.

Si se dice que toda campaña electoral es un esfuerzo por visualizar al correspondiente candidato ocupando el puesto de responsabilidad deseado, Trump tuvo catorce temporadas para ser visualizado cuando menos como un gerifalte. Como explica James Poniewozik, crítico principal de televisión del *New York Times*, la clave de la proyección televisiva de Trump fue precisamente utilizar un género que le permitió presentarse como un antihéroe:

«Los programas de telerrealidad apelaban a la sed de autenticidad —aunque sus montajes eran artificiosos y sus historias estaban editadas— y prometían un vistazo a realidades más emocionantes que la propia. Pero también, de forma inusual para la televisión, presentaban protagonistas que no eran convencionalmente simpáticos —que se hacían eco de la noción, que reverberaba en toda la cultura, de que este no era un mundo hecho para gente agradable»⁹.

Al hilo de las primarias republicanas de 2016, Trump empezó por transformar todo ese ordenado, ejemplar y democrático proceso de selección de candidatos a la Casa Blanca con ayuda del voto popular en lo más parecido a un *reality show*. El calendario gradual de primarias, especialmente concurridas cuando no se trata de un presidente aspirando a un segundo mandato¹⁰, implica una necesaria criba respaldada por los sondeos de intención de voto. Lo que en la práctica supone que para ser invitado a sucesivos debates hace falta contar con el beneplácito de la audiencia,

⁸ Morgan, I.; White, M. *The Presidential Image: A History from Theodore Roosevelt to Donald Trump*. London, UK: I. B. Tauris, 2020, pp. 232-234.

⁹ Poniewozik, J. A. *Audience of One: Donald Trump, Television, and the Fracturing of America*. New York, NY: Liveright Publishing Corporation, 2019, p. 107.

¹⁰ En las primarias de 2016 Trump empezó compitiendo para sumar los 1237 delegados requeridos para la nominación presidencial republicana contra el Bush de Florida, Walker, Huckabee, Carson, Cruz, Rubio, Paul, Christie y Kasich. El grupo era tan excepcionalmente grande que la cadena Fox News tuvo que hacer otro debate adicional fuera de prime time para dar una mínima oportunidad a un segundo escalón de candidatos con menores perfiles en las encuestas de intención de voto. En la llamada «mesa de los niños pequeños» participaron Perry, Santorum, Jindal, Fiorina, Graham, Pataki y Gilmore.

una dinámica que Trump consiguió equiparar al proceso de eliminación de concursantes televisivos a través del veredicto de audiencia¹¹.

La retórica política utilizada por Trump también ha encajado perfectamente con el tono entre banal y soez que caracteriza el contenido de los *reality shows*. En este sentido, el presidente Trump habría multiplicado de forma significativa una preocupante tendencia de degradación presente en la retórica de la Casa Blanca. Según el politólogo Elvin Lim, se puede demostrar empíricamente que existe un declive continuado durante el siglo XIX y XX con respecto a los niveles de complejidad intelectual presentes en los mensajes y comunicaciones presidenciales. Con una inclinación hacia la simplificación tanto de contenidos como en sintaxis y gramática, además de mensajes mediáticos en forma de *sound bites*¹² cada vez más escuetos a tono con el creciente déficit colectivo de atención. Aunque irónicamente los presidentes de Estados Unidos hablan y comunican más que nunca, sus discursos son formalmente más pobres que nunca a la hora de incluir argumentos, razonamiento y deliberación¹³.

Además de apelar al mínimo común denominador, Trump también jugó con otro elemento explotado ampliamente en televisión: la nostalgia. En el ciclo electoral de 2016, los niveles de desafección con el *statu quo* político en Estados Unidos eran tan profundos que el entonces candidato republicano acertó de pleno al ofrecer una vuelta a tiempos pasados pero supuestamente superiores, tanto en el terreno económico como cultural. El eslogan «Make America great again»¹⁴, además de una cuestionable interpretación histórica, era una oferta para unirse a una singladura hacia un añorado y muy superior destino. Como ha explicado el profesor James W. Ceaser, prestigioso politólogo de la Universidad de Virginia, Donald Trump acertó de pleno al articular no tanto un *ism*¹⁵ como alternativa ideológica sino un *mood*¹⁶ de frustración y ajuste de cuentas con el que fue capaz de conectar con muchos

¹¹ Marcus, S. «Even the Internet Hasn't Really Changed How Being Famous Works. Here's Why». Time. New York, NY 2019: <https://time.com/5613761/celebrity-evolution/>.

¹² Fragmento de discurso.

¹³ Lim, E. T. «The Anti-intellectual Presidency: The Decline of Presidential Rhetoric from George Washington to George W. Bush». New York, NY: Oxford University Press, 2012, pp. 4-16.

¹⁴ 'Hacer América grande de nuevo'.

¹⁵ 'ismo'.

¹⁶ 'estado de ánimo'.

electores en búsqueda de un candidato sin ninguna experiencia política¹⁷. Especialmente con extensos sectores de la clase blanca trabajadora, conocida con toda clase de términos peyorativos¹⁸ y arrinconada en la parte más baja y sufridora de la estructura social de Estados Unidos pese a la tradición igualitaria americana¹⁹.

Quizá el diagnóstico más perspicaz sobre esta perturbadora transformación del proceso político en Estados Unidos en un *reality show* lo realizó Jeb Bush, el fracasado candidato republicano que aspiraba a continuar la dinástica política iniciada por su padre y secundada por su hermano mayor. Al anunciar el final de su fracasada campaña tras las primarias de Carolina del Sur de febrero de 2016, Bush vino a reconocer que se retiraba de las primarias porque le habían votado fuera de la isla²⁰.

En esta televisiva lucha por la Casa Blanca, la *Casa de la Pradera* terminó degenerando en la casa de *Gran Hermano*. Como tiburón de la palabra, Trump no dudó en romper con el tono y los parámetros tradicionales de la retórica política en Estados Unidos²¹. Con sus declaraciones extemporáneas e insultantes, constantes gesticulaciones y la creación de una subtrama muy particular, la serie de debates republicanos durante las primarias de 2015 se convirtió en lo más parecido a *The Donald Trump Show*, un formato prolongado a cuatro años tras su victoria electoral en la Casa Blanca.

Dentro de su exitosa carrera política guionizada, Trump ha aprovechado la dinámica competitiva de los *reality*, según la cual tiende a ganar el concursante que mejor conecta con la audiencia a través de la pose más genuinamente *freaky*. Con el agravante de confundirse la mala educación con la sinceridad. Incluso cuando el magnate no tenía muchas ganas de actuar, su silencio terminaba siendo la gran noticia en la sucesión de debates que jalonan el proceso de primarias. En este sentido, Trump como virtuoso

¹⁷ Kranish, M.; Fisher, M. *Trump Revealed: The Definitive Biography of the 45th President*. London, UK: Simon & Schuster, 2016, p. 318.

¹⁸ *Offscourings, boggrotters, rascals, rubbish, squatters, crackers, clay-eaters, hillbillies, rednecks y white trash*.

¹⁹ Lozada, C. *What Were We Thinking: A Brief Intellectual History of the Trump Era*. New York, NY: Simon & Schuster, 2020, pp. 18-19.

²⁰ Stokols, E. «Jeb Bush drops out of White House race». *Politico*, Washington D. C., 2016: <https://www.politico.com/story/2016/02/breaking-news-jeb-bush-is-suspending-his-presidential-campaign-219564>.

²¹ RESTON, M. «No one eclipses Donald Trump at GOP debate». *CNN.com*, 2015: <https://edition.cnn.com/2015/08/07/politics/donald-trump-republican-debate/index.html>.

del autobombo debe ser entendido como parte de la evolución del concepto de fama durante el siglo XXI. Es decir, el famoso que en ausencia de cualquier otro mérito discernible es únicamente famoso por ser famoso²².

Entre los elementos típicos de los *reality* incorporados por Trump a su trama política destacan la confrontación permanente, la bronca tan denigrante como banal, los insultos, los contenidos morbosos y la exaltación de lo soez. En definitiva, este popular subgénero televisivo se caracteriza por exhibir una deprimente falta de respeto y civismo, apelando de forma permanente a los peores —y más emocionales— instintos de la audiencia²³. Esta constante exhibición pública de desafección será incorporada por Trump durante toda su comunicación política en la Casa Blanca, intentando redefinir lo que es aceptable y no es aceptable para un presidente de Estados Unidos.

Al estimular los peores instintos de su frustrada audiencia con el *statu quo* y el *establishment*, Trump ha fomentado unos niveles de confrontación, e incluso violencia, que resultan incompatibles con la intensa pero generalmente ordenada competición por el poder político en Estados Unidos. Las peleas, agresiones y altercados se han convertido en parte integral de sus mítines, ya de por sí sobrecargados con declaraciones misóginas o xenófobas. Hasta él mismo se ha llegado a comprometer públicamente a sufragar los costes en que pudieran incurrir sus seguidores implicados en alguna de estas forzadas trifulcas²⁴.

Con esta transformación de la política en un *reality show*, Trump también habría conseguido formular una realidad paralela²⁵, al igual que estos populares formatos televisivos. En esa realidad paralela, él actúa como único protagonista, heroico y ganador. Desde el principio de su paso por la Casa Blanca, *The New York*

²² O'connor, B. «What does Trump's rise mean for the past, present and future of celebrity politics?», 2016: <https://theconversation.com/what-does-trumps-rise-mean-for-the-past-present-and-future-of-celebrity-politics-65159>.

²³ Bockkowski, P.; Papacharissi, Z. *Trump and the Media*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, 2028, pp. 79-85.

²⁴ Finnegan, M.; Bierman, N. «Trump's endorsement of violence reaches new level: He may pay legal fees for assault suspect». *Los Angeles Times*, Los Angeles, CA, 2016: <https://www.latimes.com/politics/la-na-trump-campaign-protests-20160313-story.html>.

²⁵ Para esta realidad paralela sirva de ilustración el ascensor chapado en oro que utilizaba Trump para llegar a su cuna en el piso 66 de su rascacielos de Manhattan que en realidad solo tiene 58 plantas.

*Times*²⁶ publicó que el presidente Trump había insistido a sus ayudantes en plantear cada jornada en la Casa Blanca como un episodio de un programa de televisión con su correspondiente conflicto y final feliz (es decir, la constante victoria de Trump sobre sus rivales y críticos). En una jornada media durante su mandato, el expresidente ha consumido durante al menos cuatro horas de televisión diarias, y muchas veces el doble. En ocasiones, sin sonido, pero completamente entregado al sin fin de batallas y polémicas que alimentan 24/7 la televisión por cable en Estados Unidos.

'Ratings are power'

El mismo Donald Trump confirmó su estrategia de sobreexposición mediática en la ya famosa crónica publicada por la revista *Time* durante la primera semana de marzo de 2016²⁷ (VON DREHLE, 2016). Según el entonces aspirante presidencial, la poderosa clave de poder en una democracia televisada como Estados Unidos son los índices de audiencia: «It's not the polls. It's the ratings»²⁸. Sin importar que esa cobertura, sobre todo televisiva, fuera negativa, positiva o incluso neutral. Lo importante era ocupar como fuese el centro del debate público.

Durante los desplazamientos de Trump durante las primarias, en vísperas del decisivo *Super Tuesday*, el periodista David Von Drehle explicaba cómo el entonces aspirante a la nominación presidencial del Partido Republicano se entregaba sin reparos a su narcisismo mediático:

«Trump entra y se encarama al final de su cabina, toma el mando a distancia y comienza a cambiar de un canal de noticias a otro. Lo que ocurre a continuación es simplemente extraordinario. Durante todo el vuelo de una hora desde Virginia al sur de Georgia, casi cada minuto de cada emisión se concentra exclusivamente en él. Seguro, es rico. Pero ¿cómo es posible que este tipo, un *conseguidor* ligeramente corpulento de un barrio no del centro de Nueva York con cabeza para los números y el don de la palabra, sea la única noticia en el mundo? [...] "Los medios de

²⁶ Haberman, M.; Thrush, G.; Baker, P. «Trump's Way: Inside Trump's Hour-by-Hour Battle for Self-Preservation». The New York Times, New York, NY, 2017: <https://www.nytimes.com/2017/12/09/us/politics/donald-trump-president.html>.

²⁷ VON DREHLE, D. «Donald Trump's Wild Ride». Time. 2016.

²⁸ «No son las encuestas. Son los ratings».

comunicación de todo el mundo están cubriendo a Trump”. Volviéndose hacia mí en el sofá, señala la pantalla y comenta con satisfacción: “La palabra clave es cubrir”. Tanta exposición tiene un precio. Mientras observa, Trump mantiene una silenciosa pero constante crítica a las declaraciones “deshonestas” e “inexactas”. Le gustaría “abrir las leyes” sobre la difamación para proteger a la gente como él, dice —pero añade encogiéndose de hombros: “No sé exactamente qué significa hacer eso, ni cómo funciona exactamente”. Tampoco le importa, porque lo que importa más que la exactitud es el mero hecho de ser cubierto. Poseer las ondas, poseer la campaña, dirigir el mundo. “¿Ves lo que es esto, verdad? Es la audiencia. Voy a uno de estos programas y los ratings [*sic*] se duplican. Se triplican. Y eso te da poder. No son las encuestas. Son los índices de audiencia”»²⁹.

Con todo, la relación de Donald Trump con los medios de comunicación americanos no habría beneficiado únicamente al presidente. Más bien habría resultado mutuamente beneficiosa. Además de un gran consumidor de televisión, toda la saga del trumpismo ha supuesto una bonanza de audiencia para los medios de comunicación de Estados Unidos, especialmente las grandes marcas. No era broma, cuando el presidente en su recta final dijo a los corresponsales ante la Casa Blanca que ellos y sus empresas serían los primeros en echarle de menos³⁰.

Los múltiples escándalos y broncas permanentes protagonizadas por Trump durante su mandato presidencial han ayudado a que muchos periodistas elevasen su perfil profesional y fueran capaces de firmar lucrativos contratos como comentaristas o autores de libros sobre el presidente, empezando por los dos volúmenes *Fear* y *Rage* de Bob Woodward convertidos en *best sellers*³¹ internacionales. Entre 2017 y 2020, una docena de premios Pulitzer han reconocido la cobertura periodística del Gobierno de Trump, incluidas investigaciones sobre sus impuestos, sus vínculos a Rusia y pagos para silenciar amantes antes de las presidenciales del 2016³².

²⁹ Von Drehle, D. «Donald Trump’s Wild Ride». Time. 2016.

³⁰ Nazaryan, A. «I Was an Enemy of the People: Without quite meaning to, Trump reminded journalists that their relationship to power should be adversarial». The Atlantic. Washington D. C. 2021: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2021/02/i-miss-thrill-trump/617993/>.

³¹ Éxito de venta editorial.

³² Farhi, P. «Trump predicted news ratings would ‘tank if I’m not there’. He wasn’t wrong». The Washington Post, Washington, D. C., 2021: <https://www.washingtonpost.com>.

A nivel corporativo, han sido muchos los medios que durante estos años han logrado beneficiarse de los índices de audiencia extraordinarios generados por el conocido como factor naranja. Este beneficio, aprovechado sobre todo por la cadena Fox News de Rupert Murdoch hasta su ruptura en el último momento con Trump³³, ha coincidido con la amenaza existencial que acecha el modelo de negocio de los medios de comunicación tradicionales de Estados Unidos, sobre todo ante la competencia *online* y el avance de medios alternativos. Al mismo tiempo que la industria de medios americana se beneficiaba en su cuenta de resultados con el fenómeno Trump, los cuatro años de su mandato también han servido para reivindicar la esencia de servicio público fundamental del periodismo cuando se ejerce de manera independiente y agresiva contra los abusos del poder y las amenazas contra la democracia.

En un contexto mediático de transformación, desesperada lucha por la supervivencia y revalorización del periodismo, Donald Trump ha planteado desde un principio un dilema ético para la cobertura periodística de la presidencia de Estados Unidos. Hasta, literalmente, el final de su mandato, las cadenas de televisión no habrían tenido el valor (o la responsabilidad) suficiente para desconectar a un presidente convertido en principal fuente de desinformación en todo lo relacionado con la pandemia y el resultado de las elecciones del 3 de noviembre. Tanto a las *networks* generalistas como a los canales especializados en información les ha costado reclamar la autoridad factual del periodismo ante un Trump que siempre ha generado más audiencia y adicionales ingresos publicitarios. Hasta el punto de permitirle elegir personalmente a los presentadores que le iban a entrevistar o consentirle algo tan poco televisivo como intervenir por teléfono en programas para la pequeña pantalla³⁴.

Con o sin Trump en la Casa Blanca, e incluso más allá de la profunda crisis económica asociada a la pandemia de coronavirus,

[com/lifestyle/media/media-trump-bump-slump/2021/03/22/5f13549a-85d1-11eb-bf-df-4d36dab83a6d_story.html?utm_source=morning_brew](https://www.nytimes.com/lifestyle/media/media-trump-bump-slump/2021/03/22/5f13549a-85d1-11eb-bf-df-4d36dab83a6d_story.html?utm_source=morning_brew).

³³ Grynbaum, M. M. «As Trump Reels, Fox News Has a Message for Viewers: Stick With Us». The New York Times, New York, NY, 2021: <https://www.nytimes.com/2021/01/09/business/media/fox-news-trump-tv.html>.

³⁴ Thompson, D. «Donald Trump Is Helping the Very Media Organizations He Despises: How the president's war on the press has benefited some of the nation's biggest news outlets». The Atlantic. Washington D. C. 2017: <https://www.theatlantic.com/business/archive/2017/05/donald-trump-media-enemies/525381/>

los medios de comunicación se enfrentan a lo que muchos críticos, tanto académicos como profesionales del periodismo, no dudan en calificar como una crisis existencial que va mucho más allá de la cuenta de resultados:

«No solo su modelo financiero es precario, sino que su legitimidad está en entredicho. Los políticos, los vendedores y los creadores de memes están aprovechando los incentivos de los medios de comunicación para manipular su agenda. Mientras tanto, los compromisos de larga tradición con la objetividad y la creencia obsesiva de que pueden determinar lo que es de interés periodístico impiden a muchas empresas periodísticas ser capaces de ver el juego en el que se han convertido en un peón»³⁵.

Por supuesto, Trump ha sido también el gran beneficiario de la calamitosa situación de los medios y de una cobertura mutuamente interesada. De acuerdo al análisis de las cifras reunidas por la agencia mediaQuat³⁶, solamente durante el ciclo de primarias de 2016, la candidatura de Donald Trump ha obtenido el equivalente a 1900 millones de dólares en cobertura gratuita³⁷. Ted Cruz, su más estrecho competidor dentro del Partido Republicano, hasta conocerse los resultados de Indiana, recibió apenas 300 millones de dólares. Mientras que, en el bando demócrata, Hillary Clinton no llegó a los 750 millones de dólares.

Desde un principio, Donald Trump siempre tuvo claro que lo realmente importante era que se hablase de él, mal o bien, y que el máximo impacto ante la opinión pública no se conseguía a través de la publicidad pagada sino a través de la cobertura periodística gratuita para él:

«A veces escriben positivamente, y otras veces escriben negativamente. Pero desde un punto de vista puramente comercial, los beneficios de que se escriba sobre nosotros han superado con creces los inconvenientes. Es muy sencillo. Si sacó un anuncio de una página entera en el *New York Times* para dar a conocer un proyecto, puede costar 40 000 dólares y, en cualquier caso, la gente tiende a ser escéptica con la publicidad. Pero si el *New*

³⁵ BOCKKOWSKI, P.; PAPACHARISSI, Z. *Trump and the Media*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, 2020, p. 55.

³⁶ CONFESSORE, N.; WAKABAYASHI, D. «How Russia Harvested American Rage to Reshape U.S. Politics». *The New York Times*, New York, NY, 2017: <https://www.nytimes.com/2017/10/09/technology/russia-election-facebook-ads-rage.html>.

³⁷ *Earned media* en contraposición a *paid media*.

York Times escribe un artículo de una columna, aunque sea moderadamente positivo, sobre uno de mis negocios, no me cuesta nada, y vale mucho más que 40 000 dólares»³⁸.

Tal y como ha explicado el crítico de medios Jim Rutenberg, los beneficios que diferentes medios de Estados Unidos han obtenido con Trump son tan cuestionables como repartidos, desde periódicos a medios *online* que se han beneficiado de un filón de historias *clickables*³⁹. Sin olvidar tampoco el interés de toda clase de audiencias interesadas en obtener contenidos en cualquier lugar, en cualquier momento y a la velocidad del rayo. A juicio del analista del *New York Times*:

«Ha sido la perfecta reducción de la problemática simbiosis entre Trump y los medios. Hay siempre una relación mutuamente beneficiosa entre candidatos y medios durante los años de elecciones presidenciales. Pero en mi tiempo nunca ha estado tan concentrado en un solo candidato. Y los intereses financieros nunca han estado tan entrelazados con los intereses periodísticos y políticos. Por supuesto, la situación es única porque el señor Trump es único. Su pedigrí, su demagogia y su inescrutable plataforma [...] le convierten en una historia gigante»⁴⁰.

A modo de prueba del *boom* que ha supuesto el fenómeno Donald Trump para la maltrecha industria de los medios de comunicación de Estados Unidos, el *New York Times* empezó su presidencia con 3 millones de suscriptores de pago y terminó con una cifra incomparable de 7,5 millones de suscriptores. Mientras que, durante los cuatro años de mandato presidencial de Trump, el *Washington Post* triplicó sus suscriptores hasta llegar a los 3 millones. De igual manera, la cadena CNN sumó sus mejores índices de audiencia en 2020, llegando a atraer durante el último trimestre más televidentes de entre 25 y 54 años que las cadenas rivales Fox News y MSNBC. Cifras que parecen irrepetibles con Joe Biden en la Casa Blanca y su presidencia de 9 a 5 que ni de lejos puede

³⁸ TRUMP, D. J.; SCHWARTZ, T. «Trump: The Art of the Deal». 2016 ed. London, UK: Arrow Books, 1987.

³⁹ Contenidos *online* que generan alto volumen de tráfico.

⁴⁰ Rutenberg, J. «The Mutual Dependence of Donald Trump and the News Media». The New York Times, New York, NY, 2016: <https://www.nytimes.com/2016/03/21/business/media/the-mutual-dependence-of-trump-and-the-news-media.html>.

competir en *ratings* con los niveles de drama y tensión planteados por Trump⁴¹.

Junto a esta dinámica mutuamente beneficiosa, Donald Trump ha mantenido durante todos estos años una ofensiva permanente para deslegitimar a los medios de comunicación de Estados Unidos. Sin dudar en calificarlos como *fake news media*⁴² y *enemies of the people*⁴³. Además de fomentar públicos enfrentamientos como la agarrada con el corresponsal de la CNN en la Casa Blanca, Jim Acosta, justo después de las elecciones de medio mandato en noviembre de 2018⁴⁴.

Esta bronca permanente contra los medios por parte del presidente Trump estuvo encaminada sobre todo a movilizar a sus bases y extender el prejuicio de que los medios de comunicación de Estados Unidos no solamente eran muy poco fiables, sino que formaban parte del *establishment* antiamericano. Ya durante su campaña presidencial, el propio Trump explicó en estos términos a Lesley Stahl, veterana corresponsal de la cadena CBS, su obsesión populista contra la prensa: «Lo hago para desacreditaros y denigraros a todos, para que cuando escribáis historias negativas sobre mí, nadie os crea»⁴⁵.

Donald Trump nunca ha sido especialmente acertado a la hora de hacer predicciones. Aunque cuando el presidente vaticinó en 2017 al *New York Times* que los picos de audiencia alcanzados por los principales medios de comunicación de Estados Unidos sufrirían de no ganar la reelección, ha acertado plenamente (SCHMIDT; SHEAR, 2017). Apenas dos meses después del exilio temporal de Trump en Florida, la bonanza de *ratings* obtenida por toda clase de medios estadounidenses se ha visto significativamente mermada según el análisis del *Washington Post* a partir de datos reunidos por las compañías especializadas ComScore y Nielsen⁴⁶.

⁴¹ Farhi, P. «Trump predicted news ratings would 'tank if I'am not there'. He wasn't wrong». The Washington Post, Washington, D. C., 2021: https://www.washingtonpost.com/lifestyle/media/media-trump-bump-slump/2021/03/22/5f13549a-85d1-11eb-bf-df-4d36dab83a6d_story.html?utm_source=morning_brew.

⁴² 'Medios de noticias falsas'.

⁴³ 'Enemigos del pueblo'.

⁴⁴ Acosta, J. El enemigo del pueblo: Un tiempo peligroso para decir la verdad. Madrid, España: HarperCollins Ibérica, 2019.

⁴⁵ CBS. Lesley Stahl: «Trump admitted mission to "discredit" press». CBS News, 2018: <https://www.cbsnews.com/news/lesley-stahl-donald-trump-said-attacking-press-to-discredit-negative-stories/>.

⁴⁶ Farhi, P. «Trump predicted news ratings would 'tank if I'am not there'. He wasn't wrong». The Washington Post, Washington D. C., 2021: <https://www.washingtonpost.com>.

Entre la toma de posesión del presidente Biden y el 15 de marzo del 2021, la cadena de noticias CNN ha perdido la mitad de su audiencia en *prime time*⁴⁷ en el codiciado segmento de televidentes entre 25 y 54 años. Dentro de la misma tendencia, los visitantes únicos de la edición *online* del *New York Times* se han visto reducidos en un 17 % entre enero y febrero de 2021. Durante el mismo periodo, el tráfico en la web del *Washington Post* se ha visto reducido en un 26 %. Como respuesta al *Trump slump*⁴⁸, el *Post* está contratando más periodistas y el *Times* experimenta con contenidos más sostenibles⁴⁹. En 1986, en las páginas de lo que pasa por ser su libro más sincero, Trump ya adelantó la clave de su relación mutuamente beneficiosa con la prensa:

«Una de las cosas que he aprendido de la prensa es que siempre está ansiosa por una buena historia, y cuanto más sensacionalista, mejor. Está en la naturaleza del trabajo, y lo entiendo. La cuestión es que, si eres un poco diferente, o un poco escandaloso, o si haces cosas atrevidas o controvertidas, la prensa va a escribir sobre ti. Siempre he hecho cosas un poco diferentes, no me importa la controversia, y mis ofertas suelen ser algo ambiciosas. Además, logré mucho cuando era muy joven, y elegí vivir con un estilo determinado. El resultado es que la prensa siempre ha querido escribir sobre mí»⁵⁰.

La normalización de la mentira

El punto de inflexión que representa Trump en la comunicación política de Estados Unidos no se limita a romper con todas las convenciones de los profesionales de la cosa pública o su capacidad para conectar con la desafección de muchos norteamericanos. Ni tan siquiera tiene que ver con su habilidad para cultivar una imagen populista de autenticidad pese a haber cambiado por lo menos cuatro veces de chaqueta partidista. Con diferencia, el

com/lifestyle/media/media-trump-bump-slump/2021/03/22/5f13549a-85d1-11eb-bf-df-4d36dab83a6d_story.html?utm_source=morning_brew.

⁴⁷ Franja horaria de máxima audiencia televisiva y también la más cotizada para anunciantes.

⁴⁸ 'Recesión de Trump'.

⁴⁹ FARHI, P. «Trump predicted news ratings would 'tank if I'am not there'. He wasn't wrong». *The Washington Post*, Washington D. C., 2021: https://www.washingtonpost.com/lifestyle/media/media-trump-bump-slump/2021/03/22/5f13549a-85d1-11eb-bf-df-4d36dab83a6d_story.html?utm_source=morning_brew.

⁵⁰ Trump, D. J.; Schwartz, T. «Trump: The Art of the Deal». 2016 ed. London, UK: Arrow Books, 1987.

principal impacto de Trump, y el más peligroso, ha sido su intento de normalizar la mentira con ayuda de su megáfono presidencial y cuestionar con teorías conspirativas⁵¹ y desinformación⁵² (RID, 2020) la mínima confianza pública que requiere todo sistema democrático.

Desde su toma de posesión como presidente, el *Washington Post* se ha empleado a fondo a la hora de identificar, desmentir y contabilizar todas las mentiras acumuladas por Donald Trump durante estos últimos cuatro años⁵³. Todo este alarde de verificación ha arrojado un total de 30 573 mentiras durante su mandato presidencial. Con la particularidad de que este análisis, al descartar cuestiones opinables, se ha centrado únicamente en todas esas pequeñas y grandes mentiras encaminadas a hacer realidad el totalitario principio propagandístico de que «nada es verdad y todo es posible» y romper lo que Hannah Arendt llamaba «el tejido de la realidad»⁵⁴. Con el gran peligro de que ciudadanos incapaces de distinguir entre verdad y mentira tienden en convertirse en la audiencia perfecta para líderes autoritarios.

La incorporación sistemática de la mentira dentro de la comunicación política de la Casa Blanca ha tenido un crecimiento exponencial con Donald Trump como presidente de Estados Unidos. Tal y como ha explicado Glenn Kessler, autor de la columna «Fact Checker» para el *Washington Post*, durante su primer año de mandato presidencial, la media de las falsedades de Trump subió a media docena por día. Durante el segundo año de mandato, subió a una media de 16 mentiras por día, 22 por día en el tercer año, y 39 por día en su último año. Según estos cálculos, tuvieron que pasar 27 meses en la Casa Blanca para que Trump alcanzará el listón de 10 000 mentiras. Y otros 14 meses para llegar a las 20 000 falsedades. Una espiral de mendacidad que le permitió alcanzar y superar la plusmarca de 30 000 mentiras en cuestión de tan solo cinco meses⁵⁵.

⁵¹ Muirhead, R.; Rosenblum, N. *A Lot of People are Saying: The New Conspiracism and the Assault on Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2019.

⁵² Rid, T. *Active Measures: The Secret History of Disinformation and Political Warfare*. London, UK: Profile Books Limited, 2020.

⁵³ Kessler, G.; Rizzo, S.; Kelly, M. *Donald Trump and his Assault on Truth: The President's Falsehoods, Misleading Claims and Flat-Out Lies*. New York, NY: Scribener, 2020.

⁵⁴ Hannah, A. *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Alianza Editorial, 2006, pp. 474-501.

⁵⁵ Kessler, G.; Rizzo, S.; Kelly, M. «Trump's false or misleading claims total 30,573 over 4 years». *The Washington Post*, Washington D.C., 2021: <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/01/24/trumps-false-or-misleading-claims-total-30573-over-four-years/>.

En cuanto al contenido de todas esas mentiras, las falsedades de Trump sirven para trazar una relación entre sus obsesiones y ciclos informativos. Cuando el presidente se ha sentido cuestionado, usualmente ha respondido con una doble estrategia: la construcción de una realidad alternativa dirigida a sus incondicionales y ataques brutales contra sus críticos. En lo referente a sus canales favoritos de Trump para diseminar sus mentiras, la mitad de las falsedades contabilizadas por el *Washington Post* fueron comunicadas en sus mítines de campaña o a través de su ahora suspendida cuenta de Twitter: @realDonaldTrump.

El empeño de Trump por normalizar la mentira ha sido tan intenso como para desbordar la verificación de los *fact checkers* del diario de referencia en Washington, con dificultades para llevar al día las cuentas de esta relación tan casual con la verdad. Especialmente el último año de Trump como presidente no tiene comparación posible con ningún otro de sus predecesores. Con meses de anticipación a los comicios presidenciales del 3 de noviembre de 2020, el aspirante ha venido desacreditando el proceso electoral en Estados Unidos para poder construir su *big lie*⁵⁶ de fraude electoral en base a su engañosa profecía cumplida. Durante su discurso del 6 de enero del 2021, en el que incitó a sus seguidores para asaltar patrióticamente el Capitolio y detener por la fuerza el «robo» de los demócratas, Trump incluyó un total de 107 falsedades o afirmaciones engañosas, la mayoría sobre el resultado de las elecciones⁵⁷.

Como ha explicado el historiador Timothy Snyder, la profunda crisis epistemológica generada por Donald Trump en Estados Unidos requiere de una hiperbólica credulidad ante una realidad alternativa tan alejada de lo plausible:

«La fuerza de una gran mentira reside en su demanda de que muchas otras cosas deben ser creídas o no creídas. Para dar sentido a un mundo en el que las elecciones presidenciales de 2020 fueron robadas se requiere desconfiar no solo de los reporteros y de los expertos, sino también de las instituciones gubernamentales locales, estatales y federales, desde los trabajadores electorales hasta los funcionarios electos,

⁵⁶ 'Gran mentira'.

⁵⁷ Rutenberg, J. «The Mutual Dependence of Donald Trump and the News Media». The New York Times, New York, NY, 2016: <https://www.nytimes.com/2016/03/21/business/media/the-mutual-dependence-of-trump-and-the-news-media.html>.

la Seguridad Nacional y hasta la Corte Suprema. Esto trae consigo, por necesidad, una teoría de la conspiración: imagina a toda la gente que debe haber estado en ese complot y a toda la gente que habría tenido que trabajar en el encubrimiento»⁵⁸.

Aunque como señalaba el veterano corresponsal Andrew Higgins, una de las claves para tener éxito en el arte del embuste político es que cuanto más grande es la mentira, resulta más creída. Citando ejemplos que abarcan desde la Unión Soviética a las intrigas de Maquiavelo:

«En un cable enviado a Washington en 1944, George F. Kennan, consejero de la Embajada de los Estados Unidos en el Moscú de Stalin, advirtió del poder oculto de las mentiras, señalando que el gobierno soviético “ha demostrado algunas cosas extrañas e inquietantes sobre la naturaleza humana”. Lo más importante, escribió, es que, en el caso de muchas personas, “es posible hacerles sentir y creer prácticamente cualquier cosa”. No importa cuán falso parezca, escribió, “para la gente que se lo cree, se convierte en verdad. Alcanza la validez y todos los poderes de la verdad”. La visión de Kennan, generada por su experiencia en la Unión Soviética, tiene ahora una resonancia inquietante para Estados Unidos, donde decenas de millones de personas creen en una “verdad” inventada por el presidente Trump: que Joseph R. Biden Jr. perdió las elecciones de noviembre y se convirtió en presidente electo solo a través del fraude.

»La mentira como herramienta política no es en absoluto nueva. Nicolás Maquiavelo, escribiendo en el siglo XVI, recomendaba que un líder tratara de ser honesto ya que la mentira en lugar de la verdad “le pondría en desventaja”. A la gente no le gusta que le mientan, observó Maquiavelo, pero “quien engaña siempre encontrará a quienes se dejan engañar”»⁵⁹ (HIGGINS, 2021).

El mismo Trump, en su libro *The Art of the Deal*, considerado como el texto fundacional de la trumpología, intentó blanquear hace un cuarto de siglo sus mentiras describiéndolas como «truthful hyper-

⁵⁸ Snyder, T. «The American Abyss: A historian of fascism and political atrocity on Trump, the mob and what comes next». The New York Times Magazine. New York, NY 2021.

⁵⁹ Higgins, A. «The Art of the Lie? The Bigger the Better». The New York Times, New York, NY, 2021: <https://www.nytimes.com/2021/01/10/world/europe/trump-truth-lies-power.html>.

boles»⁶⁰, que formaban parte necesaria para su creativo modelo de negocio. Según él mismo venía a reconocer, puestos a fantasear (o mentir) es mejor hacerlo a lo grande si se quiere obtener máxima rentabilidad:

«La última clave de mi forma de promocionar es la chulería. Juego con las fantasías de la gente. Puede que la gente no piense siempre a lo grande, pero aun así puede emocionarse mucho con los que sí lo hacen. Por eso un poco de hipérbole nunca viene mal. La gente quiere creer que algo es lo más grande, lo más grande y lo más espectacular. Yo lo llamo hipérbole veraz. Es una forma inocente de exageración, y una forma muy eficaz de promoción»⁶¹.

El problema no es que haya muchas personas dispuestas a creer a un mentiroso compulsivo como Donald Trump. Con diferencia, el legado más peligroso de la tóxica comunicación política de Trump es que todos terminemos por no creernos nada. Tanto engaño amenaza con generar niveles devastadores de cinismo e incredulidad para la sociedad, la política y la cultura de Estados Unidos. Así no pueden funcionar ni las universidades, ni los medios de comunicación, ni los partidos políticos, ni los Gobiernos, ni la economía. Con tanta mentira, hasta la mejor de las vacunas contra el coronavirus corre el riesgo de fracasar.

La ubicuidad de Twitter

La gran herramienta para transformar en menos de doce años todas las ocurrencias y exabruptos de una estrella de la *reality TV* en la realidad alternativa compartida con 88 millones de seguidores por el presidente número 45 de Estados Unidos ha sido la red social Twitter. El magnate neoyorquino se estrenó el 4 de mayo de 2009 como @realDonaldTrump promocionando una próxima aparición en el popular *show* de David Letterman⁶². Hasta que se materializó su suspensión permanente⁶³, Trump produjo un total

⁶⁰ 'Hipérbolos veraces', expresión esencialmente contradictoria.

⁶¹ Trump, D. J.; Schwartz, T. *Trump: The Art of the Deal*. 2016 ed. London, UK: Arrow Books, 1987, p. 58.

⁶² Primer tweet: «Be sure to tune in and watch Donald Trump on Late Night with David Letterman as he presents the Top Ten List tonight!» (4 de mayo de 2009 – 2:54:25 PM EST), con 939 likes.

⁶³ Último tweet: «To all of those who have asked, I will not be going to the Inauguration on January 20» (8 de enero de 2021 – 10:44:28 AM EST), con más de medio millón de likes.

de 57 000 *tweets*⁶⁴ dentro de una estrategia de provocación, trasgresión y ubicuidad permanentes. En días especialmente intensos, como durante los dos procedimientos de *impeachment* en el Congreso, superaba el centenar de *tweets* hasta el punto de aparentar que no se dedicaba a otra cosa durante sus jornadas de trabajo como presidente de Estados Unidos. Muchas veces tuiteando de madrugada y siempre con una sobredosis de monosílabos autoritarios, insultos, mayúsculas y exclamaciones múltiples (!!!!!!!!!!!). De hecho, sus últimos mensajes se centraban precisamente en alentar a los asaltantes a la sede del Congreso federal, justo cuando se procedía a certificar su derrota en las elecciones presidenciales de noviembre de 2020⁶⁵.

La cuenta de Donald Trump en Twitter fue cancelada de forma permanente el 8 de enero de 2021, cuando le faltaban tan solo doce días de mandato en la Casa Blanca y había conseguido acumular 88,7 millones de seguidores. De acuerdo con los argumentos esgrimidos por la compañía en su blog oficial, que ya desde la pandemia venía añadiendo advertencias sobre la veracidad de los *tweets* del presidente, Trump había abusado de las regulaciones que gobiernan esa red social al publicar múltiples diatribas cuyo contenido glorificaba la violencia:

«Tras revisar detenidamente los recientes tuits de la cuenta @realDonaldTrump y el contexto que los rodea —específicamente cómo están siendo recibidos e interpretados dentro y fuera de Twitter— hemos suspendido permanentemente la cuenta debido al riesgo de que se produzca una mayor incitación a la violencia.

«En el contexto de los horribles acontecimientos de esta semana, ya dejamos claro el miércoles que las violaciones adicionales de las normas de Twitter podrían dar lugar a este mismo curso de acción. Nuestro marco de interés público existe para permitir que el público escuche directamente a los funcionarios elegidos y a los líderes mundiales. Se basa en el principio de que el pueblo tiene derecho a pedir cuentas al poder en público.

«Sin embargo, hace años que dejamos claro que estas cuentas no están por encima de nuestras normas por completo y que no pueden utilizar Twitter para incitar a la violencia, en-

⁶⁴ Trump-Twitter-Archive. «Trump Twitter Archive» V2. 2016: <https://www.thetrumparchive.com/>.

⁶⁵ Madhani, A.; Colvin, J. A farewell to @realDonaldTrump, gone after 57,000 tweets. Washington D. C.: Associated Press 2021.

tre otras cosas. Seguiremos siendo transparentes en cuanto a nuestras políticas y su aplicación»⁶⁶.

La inmediata reacción de Donald Trump fue insistir en que no sería acallado y que encontraría una alternativa para poder seguir conectando con sus seguidores tras la cancelación permanente de su cuenta en Twitter. El silenciamiento de Trump en la recta final de su presidencia se extendió también a Facebook, Instagram, Snapchat, Twitch, Spotify y Shopify, provocando una significativa controversia —dentro y fuera de Estados Unidos— sobre limitaciones a la libertad de expresión en un país con una mínima tolerancia constitucional hacia cualquier forma de censura⁶⁷. Sin embargo, incluso en Estados Unidos, la libertad de expresión como derecho fundamental no se considera un cheque en blanco para promover la violencia. Como tampoco se aprecia la existencia de un sacrosanto derecho a publicar en una red social, ya que esencialmente se trata de una relación pautada y basada en un vínculo contractual entre un particular y una empresa con estipulaciones que en ningún caso incluyen el derecho garantizado a publicar sin restricciones⁶⁸.

Al reaparecer desde su exilio en Florida para una conferencia de donantes del Partido Republicano el pasado 10 de abril de 2021, el expresidente insistió en que estaba disfrutando de su vida «off Twitter»⁶⁹, contento de que sus cada vez más extensos comunicados de prensa eran mucho más elegantes que sus *tweets*. Más allá de esta supuesta satisfacción estética, la capacidad de Trump para influenciar el debate político en Estados Unidos —a pesar de su incuestionable control del Partido Republicano y sus esporádicas apariciones en Fox News y otros medios conservadores— ha retrocedido significativamente, por lo menos durante los primeros cien días de la presidencia de Joe Biden. De acuerdo con el *ranking* de búsquedas más populares en Google, la palabra «Trump» ha descendido al nivel más bajo registrado desde 2015. Datos que habrían ayudado a un necesario proceso

⁶⁶ Twitter-Inc. «Permanent suspension of @realDonaldTrump». 2021.

⁶⁷ Noor, P. «Should we celebrate Trump's Twitter ban? Five free speech experts weigh in». The Guardian, London, UK, 2021: <https://www.theguardian.com/us-news/2021/jan/17/trump-twitter-ban-five-free-speech-experts-weigh-in>.

⁶⁸ Gelber, K. «No, Twitter is not censoring Donald Trump. Free speech is not guaranteed if it harms others». The University of Queensland, 12 de enero: <https://theconversation.com/no-twitter-is-not-censoring-donald-trump-free-speech-is-not-guaranteed-if-it-harms-others-153092>.

⁶⁹ 'Fuera de Twitter'.

de desintoxicación para la opinión pública estadounidense. Como ha indicado el historiador Douglas Brinkley, «donde antes estaba acostumbrado a disparar tuits como Zeus, que eran recibidos como rayos desde las alturas, ahora son pequeñas musitaciones del ratón de Mar-a-Lago»⁷⁰.

Con independencia de la lealtad o rechazo que el presidente Donald Trump fuera capaz de generar a través de Twitter, lo cierto es que sus mensajes eran más bien imposibles de ignorar. Sus diatribas eran repetidas, analizadas, ensalzadas o ridiculizadas no solamente en internet sino también en todos los medios de comunicación, llegando a generar una especie de adicción que irónicamente compartían tanto sus detractores o críticos. En este sentido, la capacidad de Trump para llegar directamente a la psique americana y sacar a todo el mundo de sus casillas también habría generado una especie de estrés postraumático colectivo. Según ha explicado el doctor Seth Norrholm, profesor de Psiquiatría en la Facultad de Medicina de Wayne State University, Twitter ha ofrecido a Trump una tribuna permanente para expresar su desprecio e ira y cada vez que lanzaba sus invectivas en mayúsculas era como «un maltratador gritando improperios derogatorios»⁷¹ (LYALL, 2021).

Todo este impacto confirma la capacidad demostrada por Trump a la hora de apreciar y utilizar a su favor el poder de las redes sociales mucho mejor que cualquiera de sus rivales durante su desembarco en la política de Estados Unidos. Completamente ignorante del funcionamiento y engranajes del Gobierno americano, el empresario había acumulado a su favor una extensa experiencia como vendedor: desde casinos a rascacielos pasando por cursos universitarios fraudulentos, carne o vodka. Al iniciar @realDonaldTrump, Trump dedicaba su cuenta en Twitter a los esfuerzos de autopromoción que eventualmente hizo posible transformar su apellido en una rentable marca comercial⁷².

Mucho antes de entrar en política, Trump ya estaba utilizando la mentira como una herramienta de negocio. Presumía de que su emblemático rascacielos en el corazón de Manhattan, Trump

⁷⁰ Colvin, J. «Trump addresses GOP as power to shape national debate wanes». Washington D. C.: Associated Press, 2021.

⁷¹ Lyall, S. «100 Days Without Trump on Twitter: A Nation Scrolls More Calmly». The New York Times, New York, NY, 2021. Political Memo: <https://www.nytimes.com/2021/04/17/us/politics/trump-twitter.html>.

⁷² Madhani, A.; Colvin, J. A farewell to @realDonaldTrump, gone after 57,000 tweets. Washington D. C.: Associated Press 2021.

Tower, tenía 68 pisos de altura cuando en realidad solamente sumaba 58. Todo lo que importaba realmente era el negocio. Y como genio primero de la publicidad, y después de la propaganda, tenía muy presente la importancia comercial de la ficticia ubicuidad a través de los pseudoeventos y la repetición: «Comprendió que la repetición frecuente de eslóganes sencillos y fáciles de recordar servía para incrustar la mercancía (y su nombre) en la mente de los clientes potenciales»⁷³. Sin embargo, desde el momento en que Trump contempló en serio su candidatura presidencial, su cuenta se transformó en algo mucho más trascendental que una engañosa teletienda.

Su presencia en Twitter, a pesar de estar plagada de errores gramaticales y léxicos⁷⁴, se convirtió en una tribuna política permanente y ubicua. Sus contenidos estaban encaminados a satisfacer un triple objetivo: atacar a sus rivales, presionar a sus aliados y formular su plataforma de nacional-populismo⁷⁵. Hasta el punto de construir toda una realidad alternativa aceptada como verdadera por muchos de sus seguidores⁷⁶. Su *tweet* más popular como presidente, y el que posiblemente le alejó más de ser reelegido para un segundo mandato, se publicó el 2 de octubre del 2020 anunciando que tanto él como su esposa Melania se habían contagiado por el coronavirus. El mensaje recibió casi de forma instantánea 1,8 millones de *likes* y casi 400 000 retuiteos⁷⁷.

Una vez en la Casa Blanca, además de servir para anunciar fulminantes ceses de su equipo de Gobierno sometido a niveles inéditos de rotación, Trump convirtió Twitter en su principal canal para diseminar contenidos engañosos, maliciosos o simplemente falsos, tal y como se ha encargado de cuantificar el proyecto de verificación realizado por el *Washington Post*⁷⁸. En los últimos meses de actividad en Twitter, 471 mensajes de Trump fueron

⁷³ Kakutani, M. *The Death of Truth*. London, UK: William Collins, 2018, p. 81.

⁷⁴ Su más comentado gazapo en Twitter fue la inexistente palabra «covfefe», cuyo significado nunca ha sido desvelado.

⁷⁵ Bockowski, P.; Papacharissi, Z. *Trump and the Media*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, 2028, pp. 151-157.

⁷⁶ Robertson, D. «How @realDonaldTrump Changed Politics — and America». *Politico Magazine*. Washington D. C. 2021: <https://www.politico.com/news/magazine/2021/01/09/trump-twitter-ban-suspended-analysis-456817>.

⁷⁷ Factbase. «Donald Trump - Flagged Tweets». *factba.se*. 2020-2021.

⁷⁸ Kessler, G.; Rizzo, S.; Kelly, M. «Trump's false or misleading claims total 30,573 over 4 years». *The Washington Post*, Washington D. C., 2021: <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/01/24/trumps-false-or-misleading-claims-total-30573-over-four-years/>.

cuestionados por la compañía y *flagged*⁷⁹. Y, de hecho, cuando las cuentas del presidente y sus principales aliados fueron suspendidas definitivamente por los responsables de Twitter, la firma de análisis Signal Labs calculó que la desinformación sobre el presunto fraude electoral se había visto reducida en un 73 %. De acuerdo con este estudio, las conversaciones sobre el inexistente robo de las elecciones presidenciales pasaron en el plazo de una semana de 2,5 millones de menciones a 688 000 en diferentes redes sociales. Con un significativo descenso también en *hashtags* y expresiones habituales en la retórica conspirativa de QAnon⁸⁰.

Una significativa porción del torrente de *tweets* generado por la carrera política de Donald Trump estuvo dedicada a cuestionar a los medios de comunicación tradicionales. Según el análisis realizado por el grupo U.S. Press Freedom Tracker, coalición en defensa de la libertad de prensa en Estados Unidos, durante los últimos cinco años y medio, Trump tuiteó negativamente sobre los medios una vez al día. Del total de 2520 mensajes antiprensa, 515 incluían insultos a periodistas y 810 contra medios de comunicación específicos. Sus objetivos más recurrentes fueron la cadena CNN y sus profesionales, seguidos por el *New York Times* y la cadena MSNBC⁸¹.

Todos estos esfuerzos de cuantificación⁸² han servido para ilustrar la influencia que puede llegar a generar, y acumular, un ecosistema de desinformación perfectamente integrado, que en el caso de Donald Trump estaba compuesto por él mismo, un grupo de *influencers*⁸³ de alto perfil y legiones de seguidores dispuestos a repetir los mensajes suministrados que finalmente alimentaban las tertulias de televisión. Con independencia de qué tratase la polémica del día, que él mismo forzaba aprovechándose de las listas de *trending topics*⁸⁴, Trump ha sido capaz de construir una

⁷⁹ Etiquetados como falsos.

⁸⁰ Timberg, C.; Dwozkin, E. «Misinformation dropped dramatically the week after Twitter banned Trump and some allies». The Washington Post, Washington D. C., 2021. Technology: <https://www.washingtonpost.com/technology/2021/01/16/misinformation-trump-twitter/>.

⁸¹ Mccudden, K. «Trump's Negative Tweets About the Press (Living Doc)». U.S. Press Freedom Tracker 2015-2021.

⁸² Quealy, K. «The Complete List of Trump's Twitter Insults (2015-2021)». The New York Times, New York, NY, 2021: <https://www.nytimes.com/interactive/2021/01/19/upshot/trump-complete-insult-list.html?action=click&module=RelatedLinks&pgtype=Article>.

⁸³ 'Influenciadores'.

⁸⁴ Temas del momento.

poderosa cámara de resonancia capaz de dominar, e incluso monopolizar, la conversación *online* en Estados Unidos. Con la gran ventaja comparativa frente a la televisión, cada vez más inquisitiva con preguntas difíciles, de que Twitter era un medio que Trump podía controlar al cien por cien. Como demuestra el hecho de que en lugar de utilizar la cuenta oficial de la Casa Blanca –@Potus⁸⁵—prefirió seguir utilizando la suya personal @realDonaldTrump⁸⁶—. Siempre consciente de la construcción de su marca personal, Twitter ofreció a Trump la posibilidad de expresarse sin los mínimos filtros asociados a la presidencia de Estados Unidos. Aunque en el colmo de las ironías, Sean Spicer a la vista de su experiencia privilegiada como primer secretario de prensa del presidente Trump, ha reconocido que la red social favorita de su jefe en la Casa Blanca es mucho más útil para destruir que para construir, más eficaz a la hora de confundir que en el debate de prioridades: «El problema [...] es que Twitter no es pegamento. Es disolvente. Nos está rompiendo y separando»⁸⁷.

De hecho, Twitter ha sido también la plataforma ideal para que Trump elevase su impulsividad personal a la categoría de estrategia de Gobierno, aprovechando la dimensión de las redes sociales como medio de gratificación instantánea. A la vista de su incomparable experiencia al haber escrito sobre un 20 % de los presidentes de Estados Unidos, Bob Woodward considera que esta combinación de incompetencia radical e influencia ubicua ha roto con las expectativas fundamentales que genera todo ocupante de la Casa Blanca:

«Durante casi cincuenta años, he escrito sobre nueve presidentes, desde Nixon hasta Trump, el 20 % de los 45 presidentes de Estados Unidos. Un presidente debe estar dispuesto a compartir lo peor con el pueblo, las malas noticias con las buenas. Todos los presidentes tienen la gran obligación de informar, advertir, proteger, definir los objetivos y el verdadero interés nacional. Debe ser una réplica de la verdad al mundo, especialmente durante las crisis. En cambio, Trump ha consagrado el impulso personal como principio rector de su presidencia. Cuando se considera su actuación como

⁸⁵ POTUS es el acrónimo de *President of the United States*.

⁸⁶ Haberman, M. «Stripped of Twitter, Trump Faces a New Challenge: How to Command Attention». *New York Times*, New York Times, NY, 2021: <https://www.nytimes.com/2021/01/10/us/politics/trump-twitter.html>.

⁸⁷ Spicer, S. «The Briefing: Politics, the Press, and the President». Washington, D. C.: Regnery Publishing, 2018, p. 242.

presidente en su totalidad, solo puedo llegar a una conclusión: Trump es el hombre equivocado para el puesto»⁸⁸.

Teorías conspirativas y desinformación

La policrisis que sufre Estados Unidos tiene una dimensión sanitaria, económica, social, cultural, racial y política. Todos estos desequilibrios simultáneos están relacionados y todos están basados en una sobredosis de desconfianza y emocionalidad que han sobrepasado niveles epidémicos de irracionalidad⁸⁹. Como ilustró el asalto al Capitolio perpetrado en enero de 2021, el país sufre un peligroso deterioro sobre la definición de cuestiones tan básicas como la verdad, los hechos y la misma realidad que comparten los estadounidenses.

Sobre esta llamada brecha epistemológica —en referencia a la rama de la filosofía encargada de examinar los fundamentos de la creación del conocimiento⁹⁰— la proliferación de teorías conspirativas y desinformación han contribuido a su agigantamiento hasta alcanzar peligrosas dimensiones. Toda esta ofensiva de posverdad, hechos alternativos y realidades paralelas ha terminado por cimentar un clima de engaño nacional que alimenta no solamente la división política y el odio sino también la violencia y el riesgo de terrorismo doméstico.

El torrente de sin sentido de las teorías conspirativas que han pasado a ocupar una posición central en el discurso público de Estados Unidos recuerda al *cogito interruptus* que acuñó hace ya medio siglo el maestro Umberto Eco. En su clásico *Apocalípticos e integrados*, el gran intelectual italiano explicaba que esta forma de no pensar pertenece a los que ven el mundo repleto de signos, síntomas o, incluso, presagios. Dentro de esta taxonomía de la incongruencia planteada por Umberto Eco, el pensamiento transmitido a través de la complicidad del codazo y del guiño es practicado por los apocalípticos que «ven en los acontecimientos del pasado los símbolos de una armonía notable, y en los del presente los símbolos de una caída sin salvación»⁹¹.

⁸⁸ Woodward, B. Rage. London, UK: Simon & Schuster UK Ltd., 2020, pp. 391-392.

⁸⁹ Brooks, D. «The Rotting of the Republican Mind». The New York Times, New York, NY, 2020: <https://www.nytimes.com/2020/11/26/opinion/republican-disinformation.html>.

⁹⁰ Rediehs, L. «Our Epistemological Crisis», 2017: https://www.huffpost.com/entry/our-epistemological-crisi_b_9905086.

⁹¹ Eco, U. Apocalípticos e integrados. Barcelona, España: Editorial Lumen, 1968, pp. 384-385.

En el siglo XXI, al calor de un ecosistema mediático y de relaciones comunitarias tan fracturado por internet y las redes sociales, las teorías de la conspiración funcionan como un popular atajo intelectual. Ante acontecimientos desbordantes como la actual pandemia de coronavirus, existe una inclinación a dejar de pensar en forma crítica y una disposición a asumir explicaciones tan alambicadas como falsas como respuesta a una sobredosis de incertidumbre⁹². La lógica conspirativa insiste en que ciertos eventos o situaciones son el resultado de una manipulación secreta por parte de poderosas fuerzas con intenciones dañinas. Da igual que sean los interesados afanes de dominación mundial de George Soros, los chips de Bill Gates, la tecnología 5G, las vacunas desarrolladas por la industria farmacéutica o el siniestro origen de la COVID-19 en China. Siempre parece haber terraplanistas apocalípticos dispuestos a no creerse que Lee Harvey Oswald mató al presidente Kennedy.

En otros tiempos, las teorías conspirativas funcionaban como mecanismo de compensación en sociedades con mínimas libertades, donde los ciudadanos no tenían capacidad de actuar de forma independiente, planificar su destino o tomar sus propias decisiones. La gran paradoja es que precisamente democracias avanzadas como Estados Unidos, donde se supone que los ciudadanos son responsables de sus decisiones políticas, se están convirtiendo en parques temáticos de teorías conspirativas centradas en cuestionar la «versión oficial» de los acontecimientos. De hecho, según estudio publicado por el Annenberg Public Policy Center de la Universidad de Pensilvania, uno de cada tres estadounidenses cree que el Gobierno de China ha diseñado y contagiado deliberadamente el coronavirus responsable de la pandemia, mientras que otro tercio está convencido que los especialistas del CDC⁹³ han exagerado la gravedad de la COVID-19 para socavar al presidente Trump⁹⁴.

Para autores como Quassim Cassam, profesor de Filosofía de la Universidad de Warwick, las teorías conspirativas «son, ante todo,

⁹² EC. «Identifying conspiracy theories». Bruselas, Bélgica: European Commission 2020: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/fighting-disinformation/identifying-conspiracy-theories_en

⁹³ Centers for Disease Control and Prevention, principal institución científica dedicada a la salud pública en Estados Unidos.

⁹⁴ Carey, B. «A Theory About Conspiracy Theories». The New York Times, New York, NY, 2020: <https://www.nytimes.com/2020/09/28/health/psychology-conspiracy-theories.html>.

formas de propaganda política. Están diseñadas para denigrar a individuos o grupos específicos o promover una agenda política. [...] Si las teorías de la conspiración son propaganda política, eso debería acabar con la noción popular de que son inofensivas. Son tan dañinas y peligrosas como las causas que promueven»⁹⁵. Esta conspirativa encarnación de la propaganda política, según Cassam, ha sido utilizada tanto por la extrema derecha como por la extrema izquierda⁹⁶. Aunque la aceptación de teorías conspirativas a gusto del consumidor está vinculada a predisposiciones individuales e inclinaciones ideológicas. En cualquier caso, el gran punto de coincidencia en este uso transversal de las teorías conspirativas sería el *marketing* de explicaciones seductivas para grandes acontecimientos con el fin de promover una determinada agenda política e influenciar a la opinión pública.

Los profesores Russell Muirhead y Nancy L. Rosenblum han acuñado la expresión «conspiracy without theory»⁹⁷ para definir la última fase en la evolución acelerada e intensificada de las teorías conspirativas⁹⁸ (MUIRHEAD; ROSENBLUM, 2019, pp. 19-41). A su juicio, las conspiraciones sin teoría se caracterizan precisamente por ofrecer nada más que injurias sin traza alguna de evidencia; se agrandan y diseminan a través de redes sociales; son más frecuentes en la parte del espectro político que ocupa la extrema derecha; y encuentran validación en su mera repetición sin atribución de fuentes. De ahí, la nebulosa fórmula «A lot of people are saying...»⁹⁹ que precisamente sirve como título a su libro sobre el nuevo conspiracionismo y el asalto de la democracia.

De acuerdo con el análisis de Muirhead y Rosenblum, la proliferación en frecuencia e intensidad de estas conspiraciones sin teoría tiene un gravísimo efecto en sistemas democráticos. El conspiracionismo, llevado a extremos comparables en su captación al de una secta, alimenta un tipo de polarización muy difícil de superar. Ya que mezcla al mismo tiempo superioridad y complicidad que supone ser conocedor de algo que el resto de la sociedad

⁹⁵ Cassam, Q. Why conspiracy theories are deeply dangerous. New Statesman. London, UK: Agora Series 2019.

⁹⁶ Según recuerda el profesor Quassim Cassam, en línea con lo argumentado magistralmente por Hannah Arendt, tanto Hitler como Stalin eran intensivos promotores de teorías conspirativas.

⁹⁷ Conspiración sin teoría.

⁹⁸ Muirhead, R.; Rosenblum, N. A Lot of People are Saying: The New Conspiracism and the Assault on Democracy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2019, pp. 19-41.

⁹⁹ 'Mucha gente dice...'

ignora. Por estas razones de cuestionable epistemología, con los creyentes en conspiraciones sin teoría es casi imposible alcanzar consensos, persuadirles de la falsedad de lo que consideran verdad, o incluso llegar al básico acuerdo de que se está en desacuerdo. Además de imponer una dinámica de deslegitimación de las instituciones democráticas, empezando por los partidos políticos, y generar una realidad totalmente distorsionada sin hechos verificables¹⁰⁰.

La máxima expresión, y la más peligrosa de estas conspiraciones, con diferencia sería QAnon porque ha logrado trascender desde los rincones más paranoicos de internet hasta llegar a ser considerada por el FBI y el Departamento de Seguridad Nacional¹⁰¹ como una amenaza terrorista para la seguridad nacional¹⁰². En su origen, una fuente identificada como Q empezó en 2018 a manifestarse a través de foros restringidos de internet para denunciar la existencia de un satánico contubernio secreto internacional, implicado entre otras cosas, en prácticas de pedofilia y canibalismo. Para dar credibilidad a estas elucubraciones que implicaban sobre todo a figuras vinculadas al Partido Demócrata, Q se presentaba como un alto cargo del Gobierno con acceso a secretos oficiales, además de utilizar una jerga que implicaba experiencia militar o en los servicios de inteligencia de Estados Unidos¹⁰³.

Dentro de la evolución de QAnon hasta convertirse en un amenazador fenómeno de masas¹⁰⁴, el presidente Donald Trump ha tomado un creciente protagonismo al ser presentado como un héroe en lucha contra una extensa cábala de saboteadores antiamericanos con ramificaciones en el Gobierno federal, la burocracia de los principales departamentos ministeriales, las grandes empresas, los medios de comunicación empezando por la indus-

¹⁰⁰ Muirhead, R.; Rosenblum, N. *A Lot of People are Saying: The New Conspiracism and the Assault on Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2019, pp. ix-xii.

¹⁰¹ DHS: Department of Homeland Security.

¹⁰² Levy, R.; Kesling, B. «DHS Issues Its First National Terrorism Bulletin for Domestic Extremists». *The Wall Street Journal*, New York, NY, 2021: <https://www.wsj.com/articles/dhs-issues-national-terrorism-alert-for-domestic-extremists-11611770893>.

¹⁰³ Bank, J.; Stack, L.; Victor, D. «Explaining QAnon, the Internet Conspiracy Theory That Showed Up at a Trump Rally». *The New York Times*, New York, NY, 2018: <https://www.nytimes.com/2018/08/01/us/politics/what-is-qanon.html>.

¹⁰⁴ Una comentada encuesta de la firma Ipsos y NPR, publicada en diciembre de 2020, indica que al menos un 17 % de los estadounidenses creen la falsedad central de QAnon sobre la existencia de un grupo de élites satánicas que explotan sexualmente a menores e intentar controlar la política y los medios de comunicación de Estados Unidos: <https://www.ipsos.com/en-us/news-polls/npr-misinformation-123020>.

tria de Hollywood y toda clase de instituciones públicas de Estados Unidos¹⁰⁵ (THE ECONOMIST, 2020). El movimiento ha adoptado un creciente tono apocalíptico, concentrado en la diseminación de información falsa sobre la pandemia de COVID-19, las protestas del movimiento *Black lives matter* y, por supuesto, el último ciclo electoral presidencial que culminó en el asalto al Capitolio¹⁰⁶.

Una particularidad especialmente preocupante de QAnon ha sido su capacidad para irrumpir del *online* en el mundo *offline*. Seguidores de QAnon han protagonizado crímenes violentos, incluidos secuestros, tramas para asesinar e incluso el asesinato en 2019 de un capo de la mafia en Nueva York. De los rincones más remotos de internet, las numerosas comunidades de QAnon se han implantado en plataformas tan populares como Reddit, YouTube, Instagram, Facebook y Twitter. Sus seguidores han participado abiertamente en actos de campaña de Trump y manifestaciones exhibiendo banderas, gorras y camisetas. En esta transición de lo digital a lo analógico, el nuevo Congreso federal elegido en noviembre del 2020 cuenta con dos destacadas simpatizantes de QAnon con escaños en la Cámara de Representantes: Marjorie Taylor Green, por Georgia, y Lauren Boebert, por Colorado. Donald Trump y sus aliados han realizado múltiples guiños con esta conspiración sin teoría hasta el punto de que el presidente llegó a manifestar que los creyentes en QAnon «básicamente creen en el buen gobierno»¹⁰⁷.

El preocupante fenómeno de QAnon está vinculado a la campaña de desinformación sufrida por Estados Unidos durante los últimos cinco años. El profesor Thomas Rid, en su historia de esta efectiva herramienta de guerra política, insiste en que actualmente se está viviendo una época dorada para este tipo de manipulaciones maliciosas que abarcan desde la sustracción de información confidencial para su posterior filtración hasta la exaltación *online* de pasiones políticas con el fin de agravar las divisiones y conflictos existentes en las democracias occidentales. A juicio del académico de Johns Hopkins University¹⁰⁸, existen cuatro grandes fases

¹⁰⁵ The Economist. «QAnon conspiracy theorists could prove awkward for Republicans». The Economist. London, UK 2020.

¹⁰⁶ Roose, K. «What Is QAnon, the Viral Pro-Trump Conspiracy Theory?» The New York Times, New York, NY, 2021: <https://www.nytimes.com/article/what-is-qanon.html>.

¹⁰⁷ Villasenor, M. «2020 in Review: The Year Disinformation Went Mainstream». Net Politics. New York, NY: Council on Foreign Relations 2021.

¹⁰⁸ Rid, T. *Active Measures: The Secret History of Disinformation and Political Warfare*. London, UK: Profile Books Limited, 2020, pp. 6-8.

en la evolución contemporánea de esta cada vez más sofisticada y poderosa forma de manipulación informativa con fines políticos.

La primera fase de la moderna era de la desinformación arranca durante los años veinte del siglo xx como un arte y una ciencia, que será utilizada tanto contra Estados Unidos como para atacar a la naciente Unión Soviética. Este recurso propio de actores internacionales débiles se desarrollará con una gran cantidad de innovación, retorcimiento y conspiranoia. Su génesis coincide con el periodo de entreguerras, cuando literalmente las luces del mundo parecen apagarse simultáneamente ante el auge del comunismo soviético, el nazismo alemán, el fascismo italiano y el imperialismo japonés. Este periodo inicial coincide con la devastadora crisis económica de la Gran Depresión, que pondrá a prueba la viabilidad tanto de las economías de mercado como de las mismas democracias liberales. Sin olvidar la profunda transformación durante esos turbulentos años que experimentará el periodismo con la aparición de la radio como un primer y verdadero medio para la comunicación de masas.

La segunda etapa dentro de esta evolución se materializará después de la Segunda Guerra Mundial y supondrá un esfuerzo por profesionalizar las campañas de desinformación. Los servicios de inteligencia de Estados Unidos conseguirán una importante ventaja ante el reto de organizar operaciones muy agresivas y poco escrupulosas en el arranque de la Guerra Fría. Será precisamente la CIA¹⁰⁹ quien acuñará la expresión «political warfare»¹¹⁰ para denominar sus prácticas de filtraciones verdaderas, falsedades y subversión contra el adversario comunista. Mientras que el bloque del Este se decantará por la expresión «disinformation»¹¹¹ para designar el mismo objetivo compartido por estas actividades clandestinas: multiplicar las tensiones existentes y contradicciones del adversario. El momento de mayor intensidad y letalidad será durante los años cincuenta del siglo pasado, justo antes de la construcción del muro de Berlín.

La tercera fase llegará a finales de los años setenta cuando las operaciones de desinformación se convertirán en una efectiva maquinaria dotada de abundantes recursos. Será entonces cuando la desinformación se elevará al nivel de ciencia operacional

¹⁰⁹ Central Intelligence Agency, fundada por la Administración Truman en septiembre de 1947.

¹¹⁰ Guerra política.

¹¹¹ 'Desinformación'.

con proporciones globales reflejando el pulso hegemónico librado por todo el mundo entre Moscú y Washington. El término «active measures»¹¹² será acuñado por la Unión Soviética y utilizado por sus satélites dentro del bloque comunista. A partir de los años sesenta, esas medidas —entendidas como una combinación de desinformación, propaganda, engaño, sabotaje, desestabilización y espionaje a cargo de las grandes burocracias de los servicios de inteligencia— serán cada vez más activas y con ventaja para el bloque del Este hasta el colapso soviético.

La cuarta fase de la moderna era de la desinformación arrancará de forma gradual hasta llegar a su apogeo en torno al 2005. Para entonces, este tipo de manipulaciones con un trasfondo geopolítico renacerán y cobrarán un ímpetu desconocido gracias al desarrollo de redes de ordenadores interconectados, nuevas tecnologías digitales y la cultura de internet. En este periodo actual, la desinformación no solo engaña a mentes sino también a máquinas. El viejo y minucioso arte de la influencia psicológica sobre el terreno se ha acelerado y ha terminado por convertirse en una práctica remota que requerirá de muy poca habilidad. En este último periodo, las llamadas medidas activas serán todavía más activas, pero también carentes de medida y por lo tanto mucho más peligrosas.

En esta última etapa, caracterizada por el efecto multiplicador del *online*, es donde se enmarca todo lo ocurrido en materia de desinformación con el trumpismo. Para el profesor Thomas Rid, el asalto perpetrado durante los últimos cinco años de posverdad, hechos alternativos y *fake news* en el contexto de un ciclo informativo 24/7 representa una peligrosa amenaza para la misma esencia de las democracias occidentales empezando por Estados Unidos: «La desinformación corroe los cimientos de la democracia liberal, nuestra capacidad de evaluar los hechos según sus méritos y de autocorregirnos en consecuencia»¹¹³ (RID, 2020, pp. 7-8).

Uno de los grandes problemas que plantea la desinformación más sofisticada es que cuando se practica de forma precisa es difícil de identificar hasta el punto de que en algunos casos pasa inadvertida. Desinformar no significa simplemente diseminar información falsa. Según especifica el profesor Thomas Rid para

¹¹² 'Medidas activas'.

¹¹³ Rid, T. *Active Measures: The Secret History of Disinformation and Political Warfare*. London, UK: Profile Books Limited, 2020, pp. 7-8.

definir la desinformación en su actual práctica, las más sofisticadas operaciones no son el resultado de mentiras políticas más o menos espontáneas sino de la producción sistemática de grandes burocracias dedicadas exclusivamente a generar todas estas medidas activas. Es decir, la desinformación es normalmente una responsabilidad de los servicios de inteligencia que emplean criterios profesionales, continuas mejoras y generalmente emplean estas misiones contra adversarios extranjeros. Todas las llamadas «active measures» contienen elementos de desinformación, desde contenido manipulado al empleo de cuentas falsas en redes sociales. Aunque el objetivo final no es otro que desacreditar y debilitar al adversario¹¹⁴.

Dentro de esta dimensión internacional de la desinformación es donde debe entenderse la intensiva campaña de injerencia por parte de Rusia sufrida por Estados Unidos. Esta ofensiva, con una clara intencionalidad política basada en un principio en la hostilidad de Vladimir Putin hacia Hillary Clinton, empezó durante la campaña presidencial del 2016. Durante ese ciclo electoral, los votantes americanos que utilizaban para informarse el mundo *online* fueron sometidos a un esfuerzo sostenido de tóxicas *fake news* y forzada crispación a favor de Donald Trump. Como ha señalado Jonathan Albright, director de investigaciones del Tow Center for Digital Journalism de la Universidad de Columbia: «Esto es *hackeo* cultural. Están utilizando sistemas que ya fueron creados por estas plataformas para aumentar el enganche. Están alimentando la indignación, y es fácil de hacer, porque la indignación y la emoción son lo que motiva a que la gente comparta»¹¹⁵.

El canal más utilizado para el esfuerzo ruso de desinformación a favor de Trump ha sido la red social Facebook. La propia compañía creada por Mark Zuckerberg tuvo que reconocer en el marco de las pesquisas abiertas por el Congreso de Estados Unidos hasta qué punto había sido utilizada y manipulada por la Agencia de Investigación de Internet (IRA)¹¹⁶ del Kremlin. En total, esta operación del Kremlin adquirió provocadores anuncios en Facebook

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 9.

¹¹⁵ Confessore, N.; Wakabayashi, D. «How Russia Harvested American Rage to Reshape U.S. Politics». The New York Times, New York, NY, 2017: <https://www.nytimes.com/2017/10/09/technology/russia-election-facebook-ads-rage.html>.

¹¹⁶ La granja de *trolls* al servicio del Gobierno de Rusia, con base a las afueras de San Petersburgo, se especializa sobre todo en explotar a través de redes sociales conflictos o divisiones en democracias occidentales.

que llegaron a ser vistos por 126 millones de estadounidenses¹¹⁷. Además de este negocio para diseminar directamente la incendiaria propaganda del Kremlin, Facebook también compartió con la empresa Cambridge Analytica, a su vez contratada por la campaña de Trump, informaciones privadas de más de 78 millones de votantes estadounidenses¹¹⁸.

El cúmulo de evidencias sobre la campaña de desinformación rusa resultó imposible de ignorar pese a los retirados desmentidos de la Casa Blanca. Al inicio del segundo año de la presidencia de Donald Trump, el Departamento de Justicia, tras una extensa investigación realizada con la ayuda de un gran jurado en el Distrito de Columbia, acusó formalmente a trece ciudadanos de Rusia vinculados con la Agencia de Investigación de Internet de crear perfiles falsos de estadounidenses y robar identidades de personas y grupos reales «con el fin de interferir en el sistema político estadounidense» dentro de una estrategia que incluía «apoyar la campaña presidencial del entonces candidato Donald J. Trump [...] y desprestigiar a Hillary Clinton»¹¹⁹.

Ante las presidenciales celebradas el 3 de noviembre del 2020, la injerencia en materia de desinformación por parte de Rusia habría dejado de ser una operación sofisticada para convertirse en una especie de *cut & paste*¹²⁰. En lugar de molestarse en rebuscar en el fondo del barril de la intolerancia y los prejuicios de Estados Unidos, llegando en 2016 a desplazar tres agentes rusos de la Agencia de Investigación de Internet a la América profunda para encontrar fracturas susceptibles de ser explotadas, las campañas de desinformación en 2020 se han limitado más bien a amplificar las declaraciones falsas del propio presidente Trump, sobre todo sus esfuerzos por deslegitimar el sistema democrático americano e insistir en el carácter fraudulento de los comicios. El propio director del FBI, Christopher A. Wray, testificó ante el Congreso que el objetivo en 2020 de la desinformación rusa no había sido otro que exacerbar la polarización política americana

¹¹⁷ KANG, C.; FANDOS, N.; ISAAC, M. «Tech Executives Are Contrite About Election Meddling, but Make Few Promises on Capitol Hill». *The New York Times*, New York, NY, 2017: <https://www.nytimes.com/2017/10/31/us/politics/facebook-twitter-google-hearings-congress.html>.

¹¹⁸ ROSENBERG, M.; CONFESSORE, N.; CADWALLADR, C. «How Trump Consultants Exploited the Facebook Data of Millions». *The New York Times*, New York, NY, 2018: <https://www.nytimes.com/2018/03/17/us/politics/cambridge-analytica-trump-campaign.html>.

¹¹⁹ Indictment U.S. v. Internet Research Agency *et al.*, 16 de febrero de 2018: <https://www.justice.gov/file/1035477/download>.

¹²⁰ 'Corta y pega'.

y denigrar al candidato demócrata Joe Biden. Advertencia que le costó la inmediata reprimenda del todavía presidente Trump a través de Twitter¹²¹.

La irresistible atracción de los 'wedge issues'

Dentro de su afán por redefinir lo que es aceptable e inaceptable en la vida pública americana, Donald Trump no ha inventado los llamados *wedge issues*¹²² pero los ha utilizado con especial efectividad para movilizar a sus bases desde el mismo momento en que lanzó su candidatura presidencial apelando a la irónica ansiedad que provoca la inmigración en un país de inmigrantes. De hecho, para algunos analistas presentes durante el lanzamiento de esta excepcional campaña en el atrio de la Trump Tower en la Quinta Avenida de Manhattan, incluido el descenso surrealista de Trump por las escaleras mecánicas doradas, aquel 16 de junio de 2015 habría cambiado para siempre la forma de hacer política en Estados Unidos¹²³.

En aquella alocución, con aforo modesto a pesar de que el candidato presumió de la presencia de miles y miles de seguidores, Trump planteó con muy poco disimulada xenofobia un *wedge issue* clásico al presentar a Estados Unidos como una especie de vertedero para el resto del mundo de seres humanos cuando menos problemáticos:

«Cuando México envía a su gente, no está enviando lo mejor. No te envían a ti. No te envían a ti. Están enviando a gente que tiene muchos problemas, y están trayendo esos problemas a nosotros. Traen drogas. Traen crimen. Son violadores. Y algunos, supongo, son buenas personas. Pero hablo con los guardias fronterizos y nos dicen lo que estamos recibiendo. Y solo es de sentido común. Solo es de sentido común. No nos están enviando la gente adecuada. Viene desde algo más que desde México. Viene de toda América Latina y del Sur, y probablemente viene de Oriente Medio. Pero no lo sabemos. Como no tenemos protección ni competencia,

¹²¹ SANGER, D. E.; KANNO-YOUNGS, Z. «The Russian Trolls Have a Simpler Job Today. Quote Trump». *The New York Times*, New York, NY, 2020: <https://www.nytimes.com/2020/09/22/us/politics/russia-disinformation-election-trump.html>.

¹²² 'Temas divisivos'.

¹²³ KRUSE, M. «The Escalator Ride That Changed America». *Politico Magazine*. 2019.

no sabemos qué está pasando. Y tiene que parar y tiene que parar rápido»¹²⁴.

A partir de este ejemplo tan familiar, se puede definir la esencia de los *wedge issues* como controversias más bien falsarias pero con máxima resonancia ante la opinión pública¹²⁵. El planteamiento de este tipo de cuñas tiene un efecto tan irresistible como estéril: obliga a que todo el mundo se pronuncie y tome posiciones sin que por ello exista la mínima posibilidad de alcanzar acuerdo alguno. Ya que estos debates, basados usualmente en problemas inexistentes, pero con un alto nivel polarizador, tienden a formularse en los peores términos de intransigencia y antagonismo. Con el resultado de ser altamente efectivos a la hora de dividir y, sobre todo, movilizar¹²⁶.

Los *wedge issues*, aunque en muy contadas excepciones puedan tener un impacto positivo y fomentar cambios, están vinculados a la llamada guerra cultural que Estados Unidos lleva librando desde el tumulto de los años sesenta, aunque haya alcanzado su máxima expresión política a partir de los ochenta para llegar con plena efectividad hasta nuestros días. Como explica el profesor Andrew Hartman, esta guerra cultural no es una distracción secundaria o un mero intercambio de gritos ni tan siquiera un ejercicio de oportunismo político. Es más bien un reflejo del conflicto que ha tenido lugar en la sociedad americana durante las últimas seis décadas ante una serie de cambios sociales sin precedentes en su historia¹²⁷.

Un antes y un después en esta guerra cultural, cuyas trincheras han sido definidas precisamente con ayuda de *wedge issues*, será la sentencia del Tribunal Supremo de 1973 en el caso *Roe vs. Wade* que despenalizó el aborto en Estados Unidos bajo el amparo constitucional del derecho a la privacidad de las mujeres¹²⁸. Junto al aborto y la pena de muerte, la lista tóxica de la guerra cultural siempre abierta a nuevas oportunidades de polémica incluye también el derecho a las armas, la acción afirmativa, las

¹²⁴ TRUMP, D. «Donald Trump's Presidential Announcement Speech». *Time Magazine*. New York, NY 2015.

¹²⁵ Un buen ejemplo en España habría sido toda la polémica en torno al llamado «pin parental».

¹²⁶ HILLYGUS, S.; SHIELDS, T. G. «The Persuadable Voter: Wedge Issues in Presidential Campaigns». Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009, p. 67.

¹²⁷ Hartman, A. «A War for the Soul of America: A History of the Culture Wars». Chicago, IL: The University of Chicago Press, 2015, pp. 1-7.

¹²⁸ Blackmun, H. A. «U.S. Reports: *Roe v. Wade*», 410 U.S. 113 Washington D. C.

artes, la interpretación de la historia, la censura y el fenómeno de la cancelación, el feminismo, la homosexualidad, la inmigración y demás cuestiones identitarias como el patriotismo y los símbolos nacionales.

Según Hillygus y Shields, profesores de Ciencia Política en las universidades de Duke y Arkansas, las elecciones presidenciales celebradas en el siglo XXI no encajan exactamente en la dinámica tradicional del bipartidismo de Estados Unidos con candidatos republicanos y demócratas moderando sus posiciones políticas para atraer a votantes independientes. Ante la enquistada polarización en la política americana, se otorga una creciente prioridad a conectar a través de *wedge issues* con los llamados votantes estratégicos susceptibles de ser movilizados a través de conflictos internos. En definitiva, cada vez con un mayor despliegue de temas divisivos, los candidatos presidenciales de Estados Unidos no buscan cambiar las predisposiciones de posibles votantes sino movilizar aquellas inclinaciones que les pueda garantizar su voto¹²⁹.

La táctica de utilizar este tipo de cuestiones cargadas de emociones para dividir y movilizar se encuentra enraizada en el sistema bipartidista de Estados Unidos pero con una proyección global. Ya que, como ha analizado con detalle *The Atlantic*, esta forma de hacer política trata como universal el principio clásico de la lógica aristotélica del tercero excluido¹³⁰ según el cual, si existe una proposición que afirma algo y otra que la contradice, una de las dos debe ser verdadera y una tercera opción no es posible. De ahí el atractivo sin fronteras de los *wedge issues* formulados en términos de blanco o negro:

«Si una de las partes de un dilema tiene razón, la otra debe estar equivocada; no hay un punto intermedio. Temas controvertidos como el aborto, el control de armas o las estatuas de los confederados son polarizantes y obligan a la gente a elegir un bando, a favor o en contra. Los votantes pueden pensar que los debates sobre temas controvertidos no dejan lugar a los matices. Pero los temas de cuña, a pesar de que

¹²⁹ Hillygus, S.; Shields, T. G. *The Persuadable Voter: Wedge Issues in Presidential Campaigns*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009, pp. 21-23.

¹³⁰ En latín: *principium tertii exclusi o tertium non datur*.

a veces molestan al electorado, han demostrado ser eficaces para galvanizar el apoyo en un sistema de dos partidos»¹³¹.

Dentro del intenso reportorio utilizado por el trumpismo destaca especialmente uno de estos *wedge issues* por su insidiosa construcción. Dentro del complejo reto que supone la aceptación de identidades diferentes, grupos conservadores en Estados Unidos con acceso a la Casa Blanca durante la Administración Trump han venido utilizando como cuña divisiva a las personas transgénero y los supuestos agravios asociados con su normalización social. Aunque esta cuestión ha sido utilizada en varios frentes de polémica, desde la vida militar al uso de lavabos públicos, en su última declinación se ha centrado en adolescentes transgénero y su participación en competiciones deportivas escolares. Con la particularidad de mezclar prejuicios contra esta minoría —que no llega a un 2 % de los menores estadounidenses pero con una desproporcionada incidencia de suicidios— con el reproche de disfrutar de una injusta ventaja deportiva. Hasta el punto de que algunos Estados de la Unión se han planteado legislar como solución a un problema no existente que supone la marginación de un vulnerable grupo recubriéndola con el sentido de juego limpio¹³² (ORR, 2020).

Para poder distorsionar la política de Estados Unidos hasta llegar a niveles extremos de toxicidad, hay que destacar cómo Donald Trump se ha servido de la debilitante fractura sufrida por el Partido Republicano durante la última década. Cuando George W. Bush dejó la Casa Blanca con índices de popularidad históricamente bajos, el partido conservador se enfrentó a todo un preocupante cúmulo de carencias: desde una visión propia para el futuro de Estados Unidos a un recambio generacional pasando por el poco entusiasmo entre sus bases. En este gran vacío y el consiguiente enfrentamiento interno entre absolutistas y pragmáticos, que hacía irreconocible al partido unificado de Ronald Reagan, es donde emerge la oportunista figura de Trump¹³³.

¹³¹ Peterson, M.; Fayyad, A. «The Irresistible Effectiveness of Wedge Politics». The Atlantic. 2017: <https://www.theatlantic.com/membership/archive/2017/12/the-irresistible-effectiveness-of-wedge-politics/547946/>

¹³² Orr, G. «The Wedge Issue That's Dividing Trumpworld». Politico. Washington D. C. 2020: <https://www.politico.com/news/magazine/2020/08/07/wedge-issue-dividing-trumpworld-392323>.

¹³³ Alberta, T. American Carnage: On the Front Lines of the Republican Civil War and the Rise of President Trump. New York, NY: Harper, 2019.

Será precisamente en unos Estados Unidos sometidos a una gran disrupción social, cultural y tecnológica, junto a una gran divergencia social¹³⁴, el efecto de los *wedge issues* ha conseguido elevar la histórica polarización americana a niveles de crispación y sectarismo que distorsionan por completo el ejercicio de la política¹³⁵. Las dos Américas —tres si se cuenta la iliberal de Trump frente a demócratas y republicanos moderados— no se limitan a enfrentarse por cuestiones de ideología o de gobierno, sino que cuestionan recíprocamente su legitimidad al percibirse mutuamente como una amenaza inmoral y alienígena. Este clima sectario, en que ambos bandos tienden a percibirse como enemigos, hace imposible llegar a los requeridos consensos por el sistema constitucional de Estados Unidos, además de incitar a la violación de reglas para implementar una agenda de Gobierno o incluso declarar una victoria electoral¹³⁶.

Toda esta animosidad partidista refleja las profundas e irreconciliables diferencias que mantienen el Partido Republicano y el Partido Demócrata. Durante las dos primeras décadas del siglo XXI, las dos grandes formaciones políticas se han enfrentado sobre cuestiones como la respuesta al 11S, la guerra de Irak, el derecho a las armas, sistema sanitario, fiscalidad y diversidad. Estos enfrentamientos no solamente habrían fomentado las posiciones más extremas de cada partido sino que habrían segregado al electorado de Estados Unidos en bloques vinculados a la raza, la religión, el nivel de educación, grupos generacionales y geografía¹³⁷. Estos bloques, según la politóloga Lilliana Mason, habrían servido para construir una *mega-identity*¹³⁸ que no solamente se enfrenta en cuestiones políticas, sino que llega a implicar un choque entre blancos conservadores cristianos contra una élite progresista, multirracial y secular¹³⁹.

¹³⁴ Murray, C. «Coming Apart: The State of White America, 1960-2010». New York, NY: Crown Forum, 2012.

¹³⁵ Kazin, M. *The Populist Persuasion: An American History*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2017.

¹³⁶ Finkel, E. J.; et al.. «Political sectarianism in America». *Science Magazine*, 370, n.º 6516, pp. 533-536, 2020.

¹³⁷ Cohn, N. «Why Political Sectarianism Is a Growing Threat to American Democracy». *The New York Times*, New York, NY, 2021: <https://www.nytimes.com/2021/04/19/us/democracy-gop-democrats-sectarianism.html>.

¹³⁸ 'Megaidentidad'.

¹³⁹ Mason, L. «Uncivil Agreement: How Politics Became our Identity». Chicago, Illinois: The University of Chicago Press, 2018, pp. 1-16.

A partir de investigaciones electorales, Ezra Klein explica cómo está desapareciendo la tradición de un mismo votante optando por diferentes partidos. En los años 70, los votantes tendían a dividir las papeletas entre, por ejemplo, las carreras al Congreso y las presidenciales; en esa década la correlación de los dos votos era de 0,54. En la década de 1980 aumentó a 0,65. Y ahora es de 0,97. Hasta el punto de que los autoproclamados votantes independientes actuales tienden a votar de manera mucho más consistente a favor de un solo partido que los votantes partidistas del pasado¹⁴⁰.

En este sentido, Klein argumenta que Donald Trump es más un vehículo que la causa de la división sectaria que sufre Estados Unidos. A su juicio, se trata de una espiral de polarización en forma de círculo más bien vicioso. Como el público se ha polarizado, en parte debido al comportamiento de los actores políticos y las instituciones (incluidos los medios de comunicación), los actores y las instituciones responden comportándose de forma cada vez más polarizada. Lo que a su vez polariza todavía más al público, y así sucesivamente dentro de un bucle basado en lo que Klein identifica como *identity politics*¹⁴¹. Convertida en arma para cuestionar la legitimidad del contrario, las identidades tienden a solaparse hasta formar las citadas megaidentidades, que se fortalecen mutuamente e impiden el más mínimo desafío¹⁴².

Entre las consecuencias más nefastas de esta irracional polarización política, llevada al extremo de sectarismo, destaca su impacto negativo en la rendición de cuentas requerida a cualquier líder en una democracia avanzada. En esencia, el hiperpartidismo en general y el trumpismo en particular se han convertido en una cuestión de identidad social para muchos votantes que debe ser protegida a través de mecanismos de defensa más bien tribales, y por lo tanto carentes de la suficiente capacidad crítica como para exigir *accountability*¹⁴³ en las urnas¹⁴⁴ (LYNN BITECOFER, 2020). En este sentido, hay que recordar que Donald Trump en las elecciones de noviembre de 2020 quedó como el segundo candidato más votado en la historia de Estados Unidos pese a su gestión de la pandemia y su incitación al asalto del Capitolio.

¹⁴⁰ Klein, E. «Why We're Polarized». New York, NY: Avid Reader Press, 2020, pp. 1-17.

¹⁴¹ 'Política de identidad'.

¹⁴² *Ibidem*, pp. 49-79.

¹⁴³ 'Rendición de cuentas'.

¹⁴⁴ Lynn Bitecofer, R. «Polarization and Democratic Accountability in the 2020 Presidential Election». *Society*, 57, pp. 507-510, 2020.

Entre la paranoia de Hofstadter y la brecha de Huntington

Richard Hofstadter, distinguido intelectual e historiador de Estados Unidos, publicó en 1964 un largo y elocuente ensayo en la revista Harper's titulado «The Paranoid Style in American Politics»¹⁴⁵. De un tiempo a esta parte, este especialista en los movimientos populistas americanos se ha convertido en una referencia obligada para empezar a contextualizar el trumpismo dentro de una tradición histórica mucho más antigua que la derecha radicalizada que cristalizó en los años sesenta en torno a la figura de Barry Goldwater. El ensayo de Hofstadter se ha convertido en una guía especialmente útil para dar sentido y contextualizar toda esa desafección iracunda de la que tanto rédito político ha sabido obtener Donald Trump¹⁴⁶.

De acuerdo al pormenorizado análisis del distinguido profesor de Columbia University: «Lo llamo estilo paranoico simplemente porque ninguna otra palabra evoca adecuadamente la sensación de exageración acalorada, suspicacia y fantasía conspirativa que tengo en mente»¹⁴⁷. Según el premio Pulitzer, esta degradación política insiste en percibir el mundo como un conflicto entre el bien y el mal. Con el agravante de que, a falta de una victoria total, esta paranoia no hace más que expandirse.

Hofstadter considera que esa arraigada tradición de la política paranoica se remonta a la misma fundación de Estados Unidos y se sustenta a lo largo de la historia americana a través del movimiento antimasónico, las corrientes nativistas y anticatólicas, los más extremistas abolicionistas de la esclavitud, los alarmistas adversarios de los mormones, en los autores populistas de finales del siglo XIX que insistían en una gran conspiración internacional de banqueros, en los que denunciaron la influencia de la industria de armamentos en la participación americana en la Primera Guerra Mundial y las publicaciones más populares de la izquierda. Para llegar —a juicio del profesor Hofstadter de multiplicada relevancia con respecto a la actualidad de Estados Unidos a pesar de que sus conclusiones sobre el estilo paranoico en la política de Estados Unidos se remontan a los años sesenta— hasta la

¹⁴⁵ 'El estilo paranoico en la política americana'.

¹⁴⁶ Hofstadter, R. «The Paranoid Style in American Politics». New York, NY 1964: <https://harpers.org/archive/1964/11/the-paranoid-style-in-american-politics/>.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

derecha americana contemporánea y la polarización racial que comparten la misma obsesión conspirativa.

El punto en común de todos estos episodios detallados por el profesor Richard Hofstadter es la motivación de estar luchando por una forma de vida establecida pero amenazada por poderosas fuerzas, incluidos los medios de comunicación. Según Hofstadter, en un análisis que parece basado directamente en la tóxica retórica populista del trumpismo y todo su contexto conspirativo, la moderna derecha de Estados Unidos se empeña en rectificar una realidad cambiante que perciben como destructiva y subversiva:

«Las viejas virtudes americanas ya han sido carcomidas por cosmopolitas e intelectuales; el viejo capitalismo competitivo ha sido gradualmente socavado por intrigantes socialistas y comunistas; la vieja seguridad nacional e independencia han sido destruidas por complots de traición, que tienen como agentes más poderosos no solo a forasteros y extranjeros como antaño, sino a importantes estadistas que están en los mismos centros del poder americano. Sus predecesores habían descubierto las conspiraciones; la derecha radical moderna considera que la conspiración es una traición desde lo alto»¹⁴⁸.

A juicio de Hofstadter, los tres elementos básicos de la encarnación del estilo paranoico en el pensamiento de la derecha de Estados Unidos se pueden rastrear hasta los años treinta: 1) Existencia de una sostenida conspiración que habría alcanzado su punto culminante con el New Deal de FDR para minar la economía de libre mercado a través del intervencionismo del Gobierno federal; 2) Los puestos clave de la burocracia federal han sido infiltrados por izquierdistas que de forma astuta y sostenida se han dedicado a traicionar los intereses nacionales de Estados Unidos; y 3) Estados Unidos se encuentra infiltrado por agentes izquierdistas que controlan el sistema educativo, la religión y los medios de comunicación con el fin de paralizar la resistencia de los estadounidenses leales y patrióticos.

Tras el sistemático cuestionamiento de la democracia americana instigada desde 2016 por Donald Trump, el estilo paranoico tipificado por el profesor Hofstadter se ha destilado en una combinación del *deep state*¹⁴⁹ y las fuerzas globalistas, sin olvidar la

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ 'Estado profundo', en referencia al poder permanente que controla Washington al margen de los ciclos electorales y que según Trump ha conspirado en su contra desde su llegada a la Casa Blanca.

sórdida cábala conspirativa promovida por QAnon. Esta inverosímil combinación de fuerzas, aliadas con los demócratas, habrían conspirado según la reiterada gran mentira trumpiana para amañar el proceso electoral y arrebatarse la victoria a su legítimo ganador. Aunque de toda esta trama no existen evidencias, más de la mitad de los votantes del Partido Republicano creen firmemente en la «causa perdida» del presidente Trump¹⁵⁰.

Como ha explicado Edward Luce, editor del *Financial Times*, asumir la *big lie* de Trump requiere un ingente esfuerzo de fe ya que implica creer en una conspiración sin fronteras que incluye entre otros a George Soros, Bill Gates, Antifa, los bolivarianos de Venezuela, los comunistas chinos junto a numerosos jueces republicanos y funcionarios encargados de la supervisión del proceso electoral americano desde Georgia hasta Pensilvania¹⁵¹. O lo que el profesor Hofstadter definió en términos paranoicamente hiperbólicos como «un modelo perfecto de malicia, una especie de superhombre amoral, siniestro, omnipresente, poderoso, cruel, sensual, amante del lujo» dotado de poderes tan irresistibles como para inclinar hacia lo maligno el curso de la historia¹⁵².

Otra referencia utilizada para explicar el contexto político que ha hecho posible el trumpismo es un libro publicado en 1981 por Samuel Huntington bajo el título *American Politics: Promise of Disharmony*¹⁵³. El profesor de Harvard, también conocido en el análisis internacional por su teoría sobre el choque de civilizaciones, argumenta de forma anticipada que la desilusión con apariencia de nueva fuerza política es en realidad un factor recurrente que se materializa en Estados Unidos cada seis décadas. En estos periodos de moralizante desconfianza hacia al poder organizado, cuya penúltima manifestación antes de Trump habría tenido lugar entre el tumulto de los años sesenta, la narrativa imperante es que el gigante americano ha perdido su camino y para poder encontrar la senda correcta debe volver a sus raíces constitucionales¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Kahn, C. «Half of Republicans say Biden won because of a 'rigged' election»: Reuters/Ipsos poll. Reuters/Ipsos Opinion Poll. 2020.

¹⁵¹ Luce, E. «No easy cure for America's 'paranoid style'». *Financial Times*, London, UK, 2020. Opinion: <https://www.ft.com/content/5eb76ab8-f3fe-4abb-8efa-3bf934a7cfa6>.

¹⁵² HOFSTADTER, R. «The Paranoid Style in American Politics». New York, NY 1964: <https://harpers.org/archive/1964/11/the-paranoid-style-in-american-politics/>.

¹⁵³ Huntington, S. «America Politics: The Promise of Disharmony». Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1981.

¹⁵⁴ DRUTMAN, L. «This 1981 book eerily predicted today's distrustful and angry political mood». Vox.com 2016.

La esencia del argumento paradójico de Huntington es que Estados Unidos es una nación fundada en ideales que no pueden ser completamente realizados. Toda esa frustración histórica por la distancia que en Estados Unidos separa realidad e ideales genera inevitables tensiones. Como explica Huntington: «En términos de las creencias estadounidenses, se supone que el gobierno debe ser igualitario, participativo, abierto, no coercitivo y receptivo a las demandas de los individuos y grupos. Sin embargo, ningún gobierno puede ser todo esto y seguir siendo un gobierno»¹⁵⁵.

Huntington identifica todo este decalaje entre ideales e instituciones como el «IvI gap»¹⁵⁶, abreviatura de «ideals versus institutions»¹⁵⁷. Y a su juicio¹⁵⁸, esa brecha se diluye en un ciclo de cinismo, complacencia e hipocresía. Aunque según el catedrático de Harvard, cada seis décadas, el «IvI gap» genera un pasional cuerpo de doctrina dominado por una sobredosis de pasión, moralismo, conflicto intensificado, reforma y realineamiento político que lleva a situaciones extremas que tanto recuerdan a la reciente crisis electoral sufrida por Estados Unidos y que culminó con el asalto al Capitolio en Washington D. C.¹⁵⁹.

Los principales ciclos de sesenta años en la historia política americana planteados por Huntington —que falleció en 2008 no sin antes haber anticipado de forma premonitoria el paroxismo anti-*establishment* registrado en Estados Unidos durante los últimos años— son cuatro: 1) En torno a 1770, coincidiendo con la revolución americana y la revuelta contra la Corona británica; 2) Alrededor de 1830, momento en el que la primera pulsión populista de Andrew Jackson impulsa una revuelta contra la banca; 3) De nuevo durante la transición del siglo XIX al siglo XX, con Theodore Roosevelt liderando el movimiento progresista de lucha contra los intereses creados y el sistema; y 4) A lo largo de los convulsos años sesenta en el que activistas de izquierda luchan contra el llamado complejo militar-industrial.

Todos estos momentos coinciden según el académico de Harvard con una significativa coincidencia de rápidos cambios, tanto económicos como sociales (empezando por nuevas formas de

¹⁵⁵ HUNTINGTON, S. *America Politics: The Promise of Disharmony*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1981, p. 41.

¹⁵⁶ 'Brecha IvI'.

¹⁵⁷ 'Ideales frente a instituciones'.

¹⁵⁸ HUNTINGTON, S. *America Politics: The Promise of Disharmony*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1981, p. 39.

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 130.

comunicación), que tienden a fortalecer el papel de la ideología en la política. En total, Samuel Huntington detalla catorce características generales que sirven para identificar tanto el contexto como las previsible consecuencias de estos periodos tan definitorios en la historia política de Estados Unidos:

- «El descontento era generalizado; la autoridad, la jerarquía, la especialización y la experiencia eran ampliamente cuestionadas o rechazadas».
- «Las ideas políticas se tomaban en serio y desempeñaban un papel importante en las controversias de la época».
- «Los valores americanos tradicionales de libertad, individualismo, igualdad, control popular del gobierno y la apertura del gobierno se acentuaron en la discusión pública».
- «La indignación moral por la brecha IvI era generalizada».
- «La política se caracterizó por la agitación, la excitación, la conmoción, incluso la agitación, mucho más allá de la rutina habitual del conflicto entre grupos de interés».
- «La hostilidad hacia el poder (la ética antipoder) era intensa, y la cuestión central de la política se definía a menudo como "libertad frente a poder"».
- «La exposición mediática de la brecha del IvI era una característica central de la política».
- «Florecieron movimientos dedicados a reformas o "causas" específicas (mujeres, minorías, justicia penal, templanza, paz)».
- «Aparecieron nuevas formas de comunicación, aumentando significativamente la influencia de los medios de comunicación en la política».
- «La participación política se amplió, asumiendo a menudo nuevas formas y expresándose a menudo a través de canales hasta entonces inusuales».
- «Las principales divisiones políticas del periodo tienden a ser transversales a la clase económica, con una combinación de grupos de clase media y trabajadora que promueven el cambio».
- «Se intentaron importantes reformas en las instituciones políticas para limitar el poder y remodelar las instituciones en

función de los ideales americanos (algunas de las cuales tuvieron éxito y otras fueron duraderas)».

- «Se produjo un reajuste básico en las relaciones entre las fuerzas sociales y las instituciones políticas, incluyendo a menudo el sistema de partidos políticos, pero sin limitarse a él».
- «El ethos predominante que promovía la reforma en nombre de los ideales tradicionales era, en cierto sentido, tanto prospectivo como retrospectivo, progresista y conservador»¹⁶⁰ (HUNTINGTON, 1981, pp. 86-87).

A la vista de los últimos cuatro años de nacional-populismo en la Casa Blanca, las características formuladas hace cuarenta años por Samuel Huntington sirven como una actualizada *checklist* perfectamente aplicable a la distancia multiplicada por el fenómeno Trump entre los ideales y la realidad de Estados Unidos. Con todo, la principal conclusión optimista de esta «promesa de desarmonía» de Huntington es que una coyuntura tan complicada como la que actualmente sufre Estados Unidos puede suponer una oportunidad para cambios positivos, mejoras sustanciales y reformas con futuro.

¹⁶⁰ *Ibidem*, pp. 96-87.

Composición del grupo de trabajo

Presidente:

D. Felipe Sahagún

*Profesor titular de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid.
Periodista.*

Coordinador y vocal:

D. José Pardo de Santayana

*Coronel de Artillería del ET (DEM).
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).*

Vocales:

D.^a Pilar Requena

Periodista de Radio Televisión Española.

D. Jorge Heine

Profesor de Relaciones Internacionales en la Escuela Pardee de Estudios Globales en la Universidad de Boston.

D. José María Ferré de la Peña

Embajador de España en la República Libanesa.

D. Pedro Rodríguez

*Profesor de la Universidad Pontificia de Comillas.
Periodista*



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE DEFENSA

SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL
DE PUBLICACIONES
Y PATRIMONIO CULTURAL

ISSN 2792-2499



9 772792 249004