

Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución

Anuario 2017-2018

cei*pa**z*

centro de educación e investigación para la *pa**z*

Manuela Mesa (coord.)

Federico Mayor Zaragoza ■ Manuela Mesa ■
José Antonio Sanahuja ■ Francisco Javier Verdes-Montenegro ■
David Bondía ■ Andrés Serbin ■ Javier Morales ■
Xulio Ríos ■ Francisco Rojas Aravena ■ Rosa Meneses ■
Isaías Barreñada ■ Antoni Castel

Manuela Mesa (coord.)

Derechos humanos y seguridad internacional: amenazas e involución

Anuario 2017-2018

baiz



ceipaz

Libro Amigo de los Bosques
GREENPEACE

El papel de este libro es 100% reciclado, es decir, procede de la recuperación y el reciclaje del papel ya utilizado. La fabricación y utilización de papel reciclado supone el ahorro de energía, agua y madera, y una menor emisión de sustancias contaminantes a los ríos y la atmósfera. De manera especial, la utilización de papel reciclado evita la tala de árboles para producir papel.

Derechos humanos y seguridad internacional:
amenazas e involución
Anuario CEIPAZ 2017-2018

Federico Mayor Zaragoza, Manuela Mesa, Jose Antonio Sanahuja,
Francisco Javier Verdes-Montenegro, David Bondía, Andres Serbin,
Javier Morales, Xulio Ríos, Francisco Rojas Aravena, Rosa Meneses,
Isaías Barreñada, Antoni Castel

© Federico Mayor Zaragoza, Manuela Mesa, Jose Antonio Sanahuja, Francisco Javier Verdes-Montenegro,
David Bondía, Andres Serbin, Javier Morales, Xulio Rios, Francisco Rojas Aravena, Rosa Meneses,
Isaías Barreñada, Antoni Castel

De esta edición:
© CEIPAZ
Fundación Cultura de Paz
Ciudad Universitaria Cantoblanco
Pabellón C
Calle Einstein, 13. Bajo
28049 Madrid
Tel. 91497.37.01
info@ceipaz.org
[http:// ceipaz.blogspot.com](http://ceipaz.blogspot.com)

Edición de textos: CEIPAZ
Diseño: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico
6ª edición: Junio 2018
ISSN: 2174-3665
Depósito legal: M-16885-12



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

Para más información: www.ceipaz.org

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

Más información en: www.fund-culturadepaz.org

Sumario

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

Tendencias internacionales

Democracia, derechos humanos y gobernanza: 70 Aniversario de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos <i>Federico Mayor Zaragoza</i>	15
El ODS 16 sobre paz y seguridad: desafíos conceptuales, seguimiento y evaluación <i>Manuela Mesa</i>	29
Estrategias de seguridad y desarrollo: discursos securitarios en la Unión Europea, Estados Unidos y España <i>Jose Antonio Sanahuja y Francisco Verdes-Montenegro</i>	63
La criminalización de la protesta frente al nuevo ciclo de movilizaciones sociales: ¿Dónde quedaron los compromisos de derogación de la Ley Mordaza? <i>David Bondía García</i>	99

Perspectivas regionales

La configuración de la Gran Eurasia y su impacto en la gobernanza global <i>Andrés Serbin</i>	121
Una nueva Guerra Fría. La militarización del discurso entre Rusia y Occidente <i>Javier Morales</i>	141
China ante la amenaza nuclear en la región <i>Xulio Ríos</i>	153
Las elecciones en América Latina: algunas tendencias <i>Francisco Rojas Aravena</i>	171
La revolución en Túnez: buscando su hoja de ruta <i>Rosa Meneses</i>	191
La política disruptiva de Trump en Oriente Medio y el nuevo momento del conflicto israelo-palestino <i>Isaías Barreñada</i>	203
Las TIC en el contexto africano: más oportunidades que riesgos <i>Antoni Castel</i>	227
Relación de autores y autoras	237

Introducción

Manuela Mesa

Codirectora del Instituto DEMOSPAZ-UAM



En 2018 la Declaración Universal de Derechos Humanos cumple 70 años. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, la Declaración con sus 30 artículos marcó un hito en la historia de los Derechos Humanos. Por primera vez se establecieron los derechos fundamentales de todas las personas con el fin de garantizar su protección universal. La Declaración es un referente ético que vincula a toda la sociedad con los valores fundamentales como la libertad, la igualdad, la justicia, el asilo, o la educación, entre otros.

*No puede haber
desarrollo
sostenible sin
paz, ni paz sin
desarrollo*

¿Dónde estamos setenta años más tarde?. ¿Cuáles son los principales retos y desafíos que se enfrentan?. El Anuario aborda esta cuestión, haciendo un recorrido por algunos de los principales retos y oportunidades para los derechos humanos, que se presentan en el contexto internacional. Se inicia con un capítulo introductorio elaborado por el presidente de la Fundación Cultura de Paz y exsecretario de UNESCO, Federico Mayor Zaragoza, que destaca como está Declaración nace, –como dice el preámbulo–, para “liberar a la humanidad del miedo” y proclama la libertad inherente de todos los seres humanos. La Declaración ha sido posteriormente ampliada y completada con los Pactos Sociales, Económicos y Culturales. Uno de los pilares fundamentales es la igual dignidad, sin discriminación alguna por razón de género, etnia, religiones e ideología. Y para ello, como dice el autor, es preciso contar con los mecanismos que eviten cualquier brote de supremacismo, algo que es motivo de preocupación en la actualidad, por la posición que están planteando algunos gobiernos. Asimismo, el fortalecimiento de la democracia es uno de principales retos que enfrenta la humanidad y que debe impulsarse en un marco de multilateralismo democrático, ofreciendo soluciones a los problemas globales relacionados con la pobreza, el cambio climático y la amenaza nuclear.

Estos retos son abordados por la Agenda 2030. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ofrecen una oportunidad para avanzar hacia estrategias verdaderamente integrales en el desarrollo económico, social y ambiental. Como explica, Manuela Mesa, codirectora del Instituto Universitario DEMOSPAZ-UAM, el carácter universal de los ODS y la necesidad de “localizarlos” en relación a las capacidades y retos de cada país, abre extraordinarias oportunidades para la conformación de agendas para el desarrollo sostenible, locales y globales. Y a su vez, la incorporación del ODS 16 sobre paz, justicia y gobernanza es una importante novedad, en la que se plantea que no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo. El reto está en definir formas de operacionalizar y de garantizar su cumplimiento y como hacer un adecuado seguimiento de su implementación.

Desarrollo, derechos humanos, paz y seguridad son conceptos interrelacionados e indivisibles, pues no pueden ser alcanzados unos sin los otros. Por ello la redefinición de la seguridad en el plano internacional tiene importantes implicaciones para los derechos humanos. La adopción de nuevas Estrategias de Seguridad por parte de Estados Unidos y la Unión Europea, así como del gobierno español muestran un cambio importante de visión. Se ha pasado de un enfoque multidimensional y desarrollista de la seguridad centrada en la persona, a una visión de contención de riesgos y de amenazas externas. Como explica el profesor José Antonio Sanahuja y el investigador Francisco Verdes-Montenegro, en su artículo para este anuario, se trata de un

retorno a la *realpolitik* y al pragmatismo en el escenario internacional, que se manifiesta en un enfoque cauteloso y limitado, que subordina los instrumentos de la ayuda o del comercio a los imperativos de la seguridad. Esta involución puede interpretarse por la percepción de que el mundo es un lugar hostil e ingobernable y por el rechazo al multilateralismo.

En esta lógica se inserta también la militarización del discurso entre Rusia y Occidente originada por la rivalidad en Europa Oriental, como zona de influencia. La utilización de un discurso belicista en los medios, que califica de “ofensiva”, “ataque”, o “guerra de información” es una expresión de las visiones sesgadas que se difunden, con intencionalidad política de una y otra parte. Como plantea el profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Europea, Javier Morales, el riesgo es que este clima de enfrentamiento se acabe normalizando, haciendo disminuir los incentivos para la negociación sobre los conflictos armados realmente existentes, o para la justificación del aumento del gasto militar para hacer frente al “enemigo exterior”. Sería recomendable una mayor prudencia política y autocrítica y en lugar de la censura, la información falsa debería contrarrestarse con datos.

Esto también sería deseable en el contencioso en la península coreana, que ha sido calificado como una de las situaciones más peligrosas del planeta. Como explica el director del Observatorio de Política China Xulio Ríos, Corea del Norte tiene la evolución de toda Asia oriental secuestrada por sus programas militares y crea dificultades importantes a favor del diálogo propuesto por China. Tampoco ayuda la posición de EEUU que rechaza suspender los numerosos ejercicios militares que desarrolla en la zona con países de la OTAN o en alianza con Japón, Australia, etc y que son un elemento de tensión y conflicto.

Pero la atención en la zona, no solo se produce por la militarización sino también por la aparición de nuevos países emergentes y por la reactivación de Eurasia como un referente geoestratégico mundial. Como explica el presidente de CRIES, Andrés Serbin, Rusia y China convergen en la construcción de la Gran Eurasia como centro potencial de la economía y de la cooperación política. En el eurosianismo confluyen distintas visiones, intereses y objetivos geoestratégicos de los diferentes actores, con una incidencia variable sobre las posiciones oficiales y las políticas específicas.

La situación en América Latina ha estado marcada por las elecciones en un número importante de países; se iniciaron en Chile y Honduras a finales de 2017, seguido de Costa Rica, El Salvador, Colombia, Paraguay y Cuba en primer semestre de 2018. Como explica el rector



de la Universidad para la Paz, Francisco Rojas Aravena, los procesos electorales están en el centro del desarrollo democrático y en estos se observa una creciente polarización de las sociedades latinoamericanas, una hostilidad con la élite política de siempre, una irritación con la pandemia de la inseguridad y una gran preocupación por la corrupción endémica. A esto se añade una mayor influencia de las iglesias y del papel de la religión.

Por su parte, en el mundo árabe se hace un balance de la situación en Túnez después de siete años desde el inicio de la revolución y del proceso de democratización. Como explica la periodista Rosa Meneses, especializada en Oriente Medio y Magreb, desde 2011 Túnez ha hecho grandes progresos en libertades civiles, pero la situación económica sigue siendo una asignatura pendiente. Este país necesita una hoja de ruta económica que equilibre las reformas exigidas por las instituciones internacionales con la creación de oportunidades laborales y empresariales en el plano interno. También la lucha contra la corrupción y la economía sumergida es clave, ya que el Estado pierde grandes cantidades de dinero debido al mercado negro. La inestabilidad económica y las tensiones sociales, unidas al terrorismo y el contrabando plantean significativos retos al Estado.

En Oriente Medio, la situación ha estado marcada por una política errática y desconcertante de EEUU

En Oriente Medio, la situación ha estado marcada por la política errática y desconcertante del EEUU, con la llegada de Trump a la Casa Blanca. Como plantea el profesor de Relaciones Internacionales, Isaías Barreñada, Estados Unidos sigue siendo el principal aliado y valedor de Israel, defendiéndole en los foros internacionales y proveyendo de ayuda militar. Pero las medidas adoptadas por el presidente estadounidense, como la restricción de acceso a EEUU de la ciudadanía de varios países musulmanes, así como el traslado de la embajada de EEUU a Jerusalén han acrecentado las tensiones y la inestabilidad. Esto se produce en un contexto de ocupación, con la violación continuada de los derechos humanos, que resulta inaceptable. Es así como surgen nuevas resistencias en una situación general en los Territorios Ocupados de extrema degradación.

En el contexto africano se aborda el papel que han jugado las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en el desarrollo de la región, que han ofrecido más oportunidades que riesgos. Como plantea Antoni Castel del Grupo de Estudios de las Sociedades Africanas de la Universidad de Barcelona, las TIC han ampliado las opciones de la población, dándoles acceso a información relevante para sus tareas agrícolas o comerciales y convirtiéndose también en un instrumento para contestación social. Esto ha hecho que algunos gobiernos hayan tratado de controlar la red, bloqueando su acceso en situaciones de crisis.

Este recorte de libertades, también se ha producido en España, como explica el profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona, David Bondia. El autor hace un análisis de la Ley de Seguridad Ciudadana, más conocida como Ley Mordaza, que supone una vulneración de los compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. Frente a la deriva autoritaria de algunos gobiernos criminalizando la protesta, se hace necesario buscar respuestas en el ámbito de los derechos humanos, denunciando las políticas y legislaciones que dan cobertura a estas vulneraciones.

El 70 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos debe ser una oportunidad para apuntalar los logros alcanzados y evitar la involución, en unos derechos que se han conquistado con mucho esfuerzo y constancia para lograr avanzar en la libertad y dignidad de los seres humanos. Confiamos que los análisis aquí presentados contribuyan a esta labor.



Democracia, derechos humanos y gobernanza en el 70 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

Federico Mayor Zaragoza

Presidente de la Fundación Cultura de Paz



*“La force de regarder demain”
Aimé Césaire*

La aprobación de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* tuvo lugar en la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrada en París, el día 10 de diciembre de 1948, tres años después de la creación de las Naciones Unidas en San Francisco, al término de la Segunda Guerra Mundial.

El Presidente Franklin Delano Roosevelt, ya muy enfermo –falleció dos meses antes del acto fundacional en San Francisco— había encomendado a su mujer, Eleanor Roosevelt, la redacción de una Declaración que proclamara la igual dignidad de todos los seres humanos y los derechos que le son inherentes. En colaboración con René Cassin y otros intelectuales, la viuda de Roosevelt llevó a cabo ejemplarmente su misión.

La Declaración Universal fue sometida a una amplia consulta a los principales representantes de las diversas civilizaciones y culturas

Se ha comentado con frecuencia que la *Declaración Universal* era en realidad reflejo de la visión occidental. Debo destacar, a este respecto, que fue sometida a una amplia consulta a los principales representantes de las diversas civilizaciones y culturas. Siendo Director General de la UNESCO, hallé en los archivos de la Organización la carta que escribió en el mes de febrero del año 1947 el Mahatma Ghandi a Julian Huxley, primer Director General. Le decía que agradecía el envío del borrador, y le indicaba que lo había consultado con la “persona más inteligente que he conocido, una mujer, analfabeta, mi madre, que me ha indicado [...]”. Entre las indicaciones figuraba la conveniencia de que se pusieran de manifiesto también algunos deberes en los derechos que se declaraban.

En relación a la *Declaración Universal*¹ quiero destacar dos citas del preámbulo, por considerar que son especialmente significativas: al final del primer párrafo se dice que “estos derechos son para liberar a la humanidad del miedo”. Creo que es fundamental ya que, durante siglos y siglos, los seres humanos nacían, vivían y morían en unos kilómetros cuadrados y, en consecuencia, eran silenciosos, temerosos, obedientes, sumisos. Esta promoción de la autoestima y de la necesidad de mostrar las discrepancias cuando existan, se refrenda en el párrafo segundo del preámbulo cuando se dice que, si no pudieran ejercerse plenamente, los seres humanos “podrían verse compelidos a la rebelión”. Es muy importante subrayar ambos aspectos ya que, en estos momentos en que “Nosotros, los pueblos...” podemos expresarnos sin cortapisas, es preciso saber que “debemos”.

Del artículo 1º, que proclama la libertad inherente a los seres humanos como el gran don, es muy importante tener en cuenta que finaliza estableciendo que la relación entre todos los seres humanos debe ser *fraternal*.

Como es bien sabido, en 1966 se adoptaron, con el fin de completar y consolidar la importancia de la Declaración como “guía para todos los seres humanos”, los Pactos Sociales, Económicos y Culturales².

Por último, en la gran Conferencia sobre Derechos Humanos celebrada en Viena³ en los meses de junio y julio de 1993, se hizo una puesta al día muy importante de los derechos humanos, al tiempo que se ampliaba el ámbito de los mismos, haciendo especial hincapié en el derecho a la educación, de las comunidades indígenas, de la mujer, de las personas discapacitadas y al desarrollo.

¹ Disponible en: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

² Disponible en: <https://www.humanium.org/es/pacto-1966/>

³ Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

La Constitución de la UNESCO

La UNESCO⁴, como entidad intelectual del Sistema de las Naciones Unidas, contiene –no olvidar que se fundó en noviembre de 1945 en Londres, sólo unos meses después de la creación de las Naciones Unidas– una serie de definiciones y conceptos que son especialmente relevantes, tanto para la redacción de la Declaración como para el cumplimiento de la misión de “elevar los baluartes de la paz” a través de la educación, la ciencia, la cultura y la comunicación.

En el preámbulo se indica que la humanidad “será guiada por los principios democráticos” de la justicia, libertad, igualdad y solidaridad (intelectual y moral). El artículo 1º pone de manifiesto la necesidad de una información veraz y de la libre circulación de la misma “por la palabra y por la imagen”. Seguramente lo más importante de este artículo 1º es la magistral definición de la educación para ser “libres y responsables”. Es fundamental tener estos conceptos bien claros, para evitar que se confunda, como sucede muy habitualmente, educación con capacitación y conocimiento con información. Lo primero es *aprender a ser* y, en consecuencia, ser capaces de ejercer plenamente las facultades distintivas de la especie humana: pensar, imaginar, anticiparse, innovar, ¡crear!. Cada ser humano, incardinado en estructuras biológicas temporales y putrescibles pero capaz de volar alto en el espacio infinito del espíritu.

Crear y ser responsable. Tener en cuenta a los demás, al otro. Aquí cobra todo su esplendor la palabra “ubuntu” que en el idioma swahili significa “soy porque tú eres”. También el plural de “yo”, me gusta repetirlo, tanto en castellano como en catalán, se refiere al otro: “nosotros”

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

Las Naciones Unidas, no cabe duda, representaban un portentoso diseño de multilateralismo democrático, al incluir en su estructura

⁴ Disponible en:
http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

una serie de agencias dedicadas a la alimentación (FAO), la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO), la salud (OMS), el trabajo (OIT), grandes programas para el desarrollo (PNUD) o fondos para la atención a la infancia (UNICEF). Hubiera podido ser, debidamente utilizada, la gran estructura de gobernanza a escala mundial, ya que permitiría asegurar el cumplimiento de los principios democráticos en todos los países, con independencia de sus culturas, religiones e ideologías.

Una vez más, no fue posible en aquel momento sustituir la fuerza por la palabra, resolviendo los conflictos por la diplomacia en lugar de por las armas. Se inicia inmediatamente la carrera armamentística entre las dos superpotencias, los Estados Unidos y la Unión Soviética, que se convierten en los grandes protagonistas a escala mundial. Durante décadas, las Naciones Unidas trabajaron eficazmente para favorecer el desarrollo de todos los países, de tal manera que las emigraciones y desplazamientos pudieran limitarse sustancialmente, pero todo quedó inmerso al final en la inmensa sombra del despliegue armamentista, el espacial incluido, de quienes representaban la confrontación y el lenguaje de las armas.

*Con motivo del
70 aniversario de
la Declaración
Universal de los
Derechos
Humanos es
urgente que todo
el mundo
comprenda bien
que significa
realmente la
democracia*

La deriva neoliberal

El Partido Republicano ya había mostrado su rechazo frontal al multilateralismo en 1919, impidiendo que Norteamérica formara parte de la Liga de Naciones, ¡creada por un Presidente de Norteamérica, el demócrata Woodrow Wilson!. Y marginó nuevamente al Sistema en la década de los ochenta, abandonando a la UNESCO y sustituyendo el pluralismo de la ONU por la oligarquía y plutocracia de los G6, G7, G8, al tiempo que el neoliberalismo, impulsado con fuerza por el “tándem” Reagan-Thatcher, situaba los *valores mercantiles y bursátiles* en el lugar que debían ocupar los *valores éticos*, y fortalecían la indiscutible prevalencia del gran dominio financiero y mediático. Esto condujo a una Unión Europea estrictamente monetaria, a la invasión de Irak, de tanta repercusión en el terrorismo ulterior, basada en la mentira, y al acoso intenso y descarado de los países denominados PIGS (Portugal, Irlanda, Grecia y España), llegando a la desfachatez de nombrar directamente, sin urnas, a los gobiernos de Italia y de la propia cuna de la democracia, Grecia. Luego la presión *mercantil* se extendió a América Latina (Argentina y Brasil) consiguiendo que la independencia y originalidad alcanzadas en las pautas políticas de algunos países de América se desvanecieran progresivamente.

Y todo ello iniciado en un momento en que Nelson Mandela y Mikhail Gorbachev demostraban que muchos imposibles hoy pueden ser posibles mañana, superando espectacularmente la forma más abomi-

nable de racismo el primero, y transformando el segundo, como por arte de encantamiento y sin una gota de sangre ¡cuando Reagan preparaba la “guerra de las galaxias”!, a la Unión Soviética en la “Commonwealth of Independent States”.

Tuve ocasión de presidir, desde septiembre de 1986 a 1991, el Foro de Issyk Kul, compuesto por una docena de escritores, científicos, filósofos y sociólogos como Arthur Miller, Alvin Toffler, Claude Simon o Alexander King para colaborar con el Presidente Gorbachev en la puesta en práctica de la *perestroika* y la *glasnost*.

Es importante destacar que, en octubre de 1986, en la Cumbre de Reikiavik, Gorbachev manifestó desde el primer momento su total disposición a eliminar completamente las ojivas nucleares. Después de un largo día de conversaciones, llegaron al acuerdo de reducir las en un 70%. El Presidente Gorbachev exclamó, sonriendo, que “¡ahora ya sólo podemos destruir la Tierra 300 veces en lugar de mill!”. Instó al Presidente Reagan a que siguieran las conversaciones, con el fin de procurar alcanzar la total eliminación.

El Presidente Reagan manifestó al día siguiente que, realizadas las consultas pertinentes, Estados Unidos debía retener una capacidad suficiente de armas nucleares para garantizar su hegemonía. Gorbachev le contestó con las mismas palabras que el Presidente Eisenhower había pronunciado el 20 de enero de 1961 con motivo de la toma de posesión del Presidente John F. Kennedy: “¡Es usted la persona más poderosa de la Tierra, excepción hecha del complejo bélico-industrial de los Estados Unidos!”. Está claro que el mundo no puede estar permanentemente dependiendo de la discrecionalidad de los presidentes republicanos de Norteamérica.

La solución: democracia genuina

Con motivo del 70 aniversario de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, sería ahora no sólo conveniente sino urgente que se adoptase una *Declaración Universal de Democracia* para que, guiados por los principios democráticos, lográsemos que todo el mundo comprendiera bien qué significa realmente democracia, palabra que se utiliza tan frecuente como indebidamente, especialmente por reconocidos dictadores. Democracia no significa la “voz del pueblo”, sobre todo cuando esta voz está enardecida y acuciada por intereses contrarios a la justicia, la libertad, la igualdad y la solidaridad.

Hace unos años elaboré con Karel Vasak y la colaboración de Juan Antonio Carrillo Salcedo, en particular, un proyecto de Declaración que ha recibido el apoyo de distinguidos promotores de una nueva

gobernanza, como Javier Pérez de Cuéllar, Mikhail S. Gorbachev, Mario Soares, entre otros.

Se inspira en el artículo 8º de la *Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos*, que dice así: “La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales son interdependientes y se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad libremente expresada de los pueblos para determinar sus propios sistemas políticos, económicos, sociales y culturales, y su plena participación en todos los aspectos de sus vidas. La comunidad internacional debe apoyar la promoción y consolidación de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales en el mundo entero”.

El borrador de la *Declaración Universal de la Democracia*⁵, incluye los siguientes apartados:

A. *Exposición de motivos*, que consta de “la democracia omitida”, “el regreso de la democracia” y “la democracia y la paz”. El proyecto se divide, después de los *considerandos* iniciales, en los siguientes apartados: I. Principios fundamentales de la democracia (artículo 1º); II. La democracia política (artículos 2 a 10); III. La democracia económica (artículos 11 a 17); IV. La democracia social (artículos 18 a 20); V. Cultura democrática y democracia cultural (artículos 21 a 24); y VI. La democracia internacional (artículos 25 a 28). Termina con el apartado VII, Deberes hacia la democracia (artículos 29 y 30).

De todos ellos quiero destacar, por su importancia y apremio, el artículo undécimo de “la democracia económica”, que dice así: “La democracia debe desarrollar sistemas económicos fundados en la justicia social, a la cual se subordinarán siempre todos los otros aspectos y dimensiones de la vida económica, que tengan por objeto la libre y leal competencia así como la indispensable cooperación para alcanzar un desarrollo humano y económico sostenible, una prosperidad compartida, el fomento del trabajo y el empleo, y la utilización racional de los recursos económicos, alimenticios, naturales y energéticos. En la democracia, el objetivo fundamental es que toda persona, sin excepción alguna, pueda acceder a los bienes y a los servicios –particularmente de salud- necesarios para una vida digna de ser vivida”.

Es especialmente importante, así mismo, el Capítulo VI, que se refiere a la democracia internacional. El artículo 25 dice así: “La democracia debe ser reconocida como un principio internacional aplicable a las

⁵ Disponible en:
<https://declaraciondemocracia.wordpress.com/declaracion-democracia-2/>

*La democracia,
el desarrollo y
el respeto de
los derechos
humanos y
libertades
fundamentales
son
interdependientes
y se refuerzan
mutuamente*

organizaciones internacionales y a los Estados en sus relaciones internacionales. La democracia internacional no significa sólo una representación igual y equitativa de los Estados: se extiende también a sus derechos y deberes sociales, económicos y culturales”.

A escala del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas, cuya Carta insta a actuar a “Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas [...]”, es preciso, con las estructuras apropiadas, que estén directamente representados y que, junto con los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros, tomen siempre en cuenta las justas reivindicaciones de la sociedad civil, expresadas a través de distintos cauces, tales como asociaciones, colegios profesionales, entidades públicas y privadas, redes sociales, etc., y, de modo especial, de los representantes electos a nivel nacional y regional.

A los efectos nacionales, es fundamental la “separación de poderes” (ejecutivo, legislativo y judicial) y asegurar de la mayor imparcialidad de los integrantes del poder judicial, en el bien entendido que todo es mejorable, debatible, criticable. Un sistema democrático nunca puede basarse en la inercia sino en la evolución, en la progresiva mejora de sus normas y pautas de conducta. En el libro, *La evolución pendiente*, José Monleón (2011) nos recordó la necesidad de conservar lo que debe ser conservado y cambiar lo que debe ser cambiado. Si no hay evolución habrá, tarde o temprano, revolución. Y la revolución comporta violencia. La evolución, en cambio, perfecciona pacíficamente.

En 1995, a los cincuenta años de la creación del Sistema de las Naciones Unidas, la UNESCO promovió la aceptación y difusión de la *Declaración sobre la Tolerancia*⁶. Ahora, a los 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos sería pertinente que el único sistema que, correctamente concebido y aplicado, puede resolver los problemas de la gobernanza mundial de la nueva era, la democracia, fuera adoptado por la Asamblea General.

El multilateralismo democrático para la gobernanza adecuada a escala global⁷

Como se indica en la Declaración anteriormente expuesta, es conveniente y apremiante la refundación de las Naciones Unidas para que, con una estructura apropiada –la Asamblea General constaría del 50% de representantes de Estados y el otro 50% de organizaciones representativas de la sociedad civil al tiempo que al Consejo de Seguridad territorial actual se añadirían dos Consejos más, uno socioeconómico

⁶ Disponible en:
http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13175&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

⁷ “La urgencia del multilateralismo democrático” (El País, 17.3.2012). Disponible en: http://www.fund-culturadepaz.org/spa/03/2012/ART-La_urgencia_del_multilateralismo_democratico.pdf
<http://federicomayor.blogspot.com.es/search/label/multilateralismo>

y el otro medioambiental- que pudiera promover y procurar una gobernanza democrática a escala planetaria y nacional (Mayor Zaragoza, 2012).

Y local también, porque es preciso, desde ahora, darse cuenta del papel crucial que representa ya y representará mucho más en el futuro la ciudad, que es donde viven los ciudadanos y ciudadanas que, en la actualidad, ya pueden expresarse libremente y participar en hallar y aplicar soluciones a sus problemas más inmediatos.

Para asegurar un comportamiento democrático a todas las escalas es fundamental, en primer término, una educación que, a lo largo de toda la vida, inspire una conducta democrática, propia de seres humanos “libres y responsables”. Como antes apuntaba, es imprescindible no confundir educación con capacitación ni conocimiento con información y, sobre todo, información con noticia. Por su propia naturaleza, la noticia es una información sobre un hecho absolutamente extraordinario, insólito, no habitual, y por ello es preciso saber distinguir nítidamente un noticiero de un informativo. La información sobre la realidad en profundidad permite su conocimiento en profundidad y, si fuera necesaria, su transformación en profundidad. De otro modo, si conocemos la realidad epidérmicamente, podremos transformarla, a lo sumo, superficialmente.

Para asegurar una nueva gobernanza a escala mundial, es preciso evitar cualquier brote de supremacismo

En 1992 solicité al entonces Presidente de la Comisión Europea, señor Jacques Delors, que presidiera una Comisión para un *Informe Mundial sobre la Educación en el Siglo XXI*⁸. En este Informe se señalan cuatro grandes “vías” a seguir en el proceso educativo: aprender a ser, aprender a conocer, aprender a hacer y aprender a vivir juntos.

Añadí “aprender a emprender”, porque era consciente de que el riesgo sin conocimiento es peligroso pero el conocimiento sin riesgo es inútil. Tenía muy claro que junto a atreverse a saber es preciso saber atreverse. En 1993 tuvo lugar en Montreal, organizada por la UNESCO, una gran reunión de docentes, pedagogos, sociólogos y filósofos sobre la forma más adecuada de procurar una educación ciudadana lo más completa posible en derechos humanos y democracia. El resultado de aquel gran encuentro fue el *Plan de Acción Mundial para la Educación en Derechos Humanos y Democracia*⁹, que debería constituir uno de los documentos de referencia más utilizados en todos los grados educativos, con el fin de asegurar el conocimiento por parte de todos de las amenazas y retos a los que hay que hacer frente y de la participación democrática a los distintos niveles. Sólo así se conse-

⁸ Disponible en:
http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF

⁹ Disponible en:
<http://fund-culturadepaz.org/DECLARACIONES%20RESOLUCIONES/montreal.pdf>

guiría evitar que, como sucede actualmente, por rechazo, ofuscación o distracción, sean muchos los que no se comportan como ciudadanos integrales más que de forma esporádica, cuando los impactos emocionales o la magnitud de los acontecimientos les induce a la acción.

Ahora sí, “Nosotros, los pueblos”

Por primera vez, en los albores del siglo XXI y del tercer milenio, gracias a la tecnología digital, los seres humanos conocen lo que acontece en todos los rincones de la Tierra, pueden expresarse libremente y, sobre todo, la mujer, marginada desde el origen de los tiempos, se convierte progresivamente, en plena igualdad con los hombres, en participante activo en la toma de decisiones en todo el amplio espectro de la colaboración ciudadana. Me gusta repetir, por la influencia que tuvo en mi propia vida en aquel momento, lo que me comentó el Presidente Nelson Mandela en Pretoria en 1996, cuando yo le indicaba mi decepción por el poco arraigo que estaba teniendo la cultura de paz y no violencia en sustitución de la cultura de imposición, dominio y guerra que había prevalecido hasta entonces y que sigue ahora, todavía, resistiéndose, seguramente ya por poco tiempo, a abandonar el escenario público como gran protagonista. El Presidente Nelson Mandela me dijo: “Es cuestión de poco tiempo. La mujer será muy pronto la ‘piedra angular’ de la nueva era”. Y añadió: “Porque la mujer sólo excepcionalmente utiliza la fuerza cuando el hombre sólo excepcionalmente no la utiliza”.

El pilar fundamental de todos los derechos humanos es la igual dignidad, sin discriminación alguna por razón de género, etnia, religiones e ideologías. Por esta razón, es esencial, para asegurar una nueva gobernanza a escala mundial, disponer de los mecanismos que eviten, con tolerancia cero, cualquier brote de supremacismo. Porque el supremacismo, el hecho de considerarse superior a los demás, el dogmatismo o el fanatismo conducen a la violencia y a la muerte. No olvidemos que en el año 1933, Adolfo Hitler manifestaba en su libro *Mi lucha* que “la raza aria es incompatible con la raza judía”. Y que Benito Mussolini le seguía muy rápidamente, declarando en los *fascios* que también los romanos tenían precedencia sobre otras civilizaciones. El Emperador Hirohito, proclamaba, instigado por el General Tanaka, que los hijos del “imperio del sol naciente” eran superiores a los de los otros países colindantes del Este. Por eso ahora es absolutamente necesario y urgente no permitir, como está sucediendo en Hungría, en Austria, en la misma Alemania, hasta en los países nórdicos, el menor atisbo de prevalencia, porque inmediatamente se pasa de *America, first*, en palabras altisonantes del insólito Presidente Trump, al hostigamiento, la persecución y la violencia.



De acuerdo con la excelente *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*¹⁰, publicada en el año 2000, y que sitúa la igual dignidad como el artículo 1º y fundamental de toda la Carta, es preciso, para asegurar una gobernanza adecuada, que se eviten y, cuando se presenten, se contrarresten desde el primer momento, estos síntomas perniciosos que podrían, en caso de no ser tratados adecuadamente y a tiempo, conducir a situaciones como las que es preciso recordar de los años que precedieron a la Segunda Guerra Mundial.

Es preciso estar alerta. Evitar cualquier distracción, adicción, uso excesivo de los instrumentos de información digital, que utilizados correctamente son muy útiles pero que, si se abusa de ellos, si se siguen sin verificar las informaciones falsas o sesgadas, puede llegar a anularse el propio raciocinio y derivar en comportamientos anómalos e incluso delictivos.

La deriva neoliberal ha incrementado hasta límites inadmisibles la falta de veracidad en las informaciones de los medios de comunicación. Recuerdo las antiguas gramolas cuyos discos llevaban grabada la frase de “La voz de su amo”. Debemos también reaccionar con gran rapidez exigiendo las informaciones veraces y el rigor científico para que la ciudadanía puedan ser actores dirigentes de su propia vida y nunca más espectadores impasibles.

*Es necesario
reaccionar sin
demora, porque
mañana puede
ser tarde*

Nuevo concepto de seguridad¹¹

No me canso de repetir, porque forma parte de mi “hoja de ruta” cotidiana, que es intolerable que cada día se inviertan 4000 millones de dólares en armas y gastos militares al tiempo que mueren de hambre, extrema pobreza y desamparo, miles de personas, la mayoría niñas y niños de uno a cinco años de edad. No es aceptable bajo ningún punto de vista y, por tanto, esta debe ser una de las primeras reacciones, con grandes clamores populares, que reconduzcan esta situación y hagan comprender al “gran dominio” que es indispensable adoptar un nuevo concepto de seguridad. Tenemos miles de armas de todo calibre y ejércitos preparados para garantizar la seguridad territorial pero ¿y la gente que vive en estos territorios? ¿Quién se preocupa de su seguridad alimentaria, sanitaria, medioambiental, educativa?

Cuando en el año 2015 vimos que eran muchos los Estados que firmaban y se comprometían a poner en práctica unos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que incidían de nuevo, como ya sucedió en el año 2000, en la imperiosa necesidad de llevar a cabo oportuna-

¹⁰ Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

¹¹ Ver blog: http://federicomayor.blogspot.com.es/2016/08/urgente-un-nuevo-concepto-de-seguridad_29.html

mente las medidas que permitieran a escala mundial la disponibilidad de la ayuda al desarrollo integral, endógeno, sostenible y humano, de tal modo que la gente permaneciera viviendo dignamente en sus lugares de origen... Cuando en el mes de diciembre del año 2016 fuimos testigos de la firma de los *Acuerdos de París sobre Cambio Climático*, que tanto se habían demorado y que ahora se suscribían gracias a la insistencia, entre otros, del Presidente Barack Obama y del Papa Francisco que había escrito, lo cual es totalmente inesperado, una encíclica “ecológica”, *Laudato si*, sentimos que todo esto eran razones para una renovada esperanza...

No cabe duda de que, guardando siempre una bien medida capacidad de defensa, dando de nuevo a las Naciones Unidas, con una nueva estructura, la autoridad moral, técnica y hasta bélica cuando fuera preciso, estos compromisos sobre medio ambiente y el desarrollo podían ser los que contribuyesen a evitar o aliviar las situaciones que estaban caracterizando el antropoceno, porque las actividades de la humanidad estaban deteriorando la habitabilidad de la Tierra.

Pero, como ya se temía desde el primer momento, el Presidente Trump no sólo ha recabado un incremento de fondos para la defensa sino que, además, lo que es absolutamente inadmisibile, ha afirmado que no pondrá en práctica los acuerdos suscritos por su antecesor en relación al desarrollo sostenible y al cambio climático.

¿Y cuál ha sido la reacción de la Unión Europea? De una tibieza absolutamente lamentable. En el G7, como ya he indicado, no sólo se decidió aumentar los fondos para gastos militares sino que se eliminaron de la Agenda los puntos que se referían a los ODS y los COP. Es necesario reaccionar sin demora, porque mañana puede ser tarde y constituiría una enorme irresponsabilidad con las generaciones venideras, a las que ya en 1997, la Conferencia General de la UNESCO, dedicó una *Declaración*¹² poniendo de relieve que es una responsabilidad que atañe a todas las generaciones y que no podemos conciliar el sueño sabiendo que, con nuestra actitud, con nuestra “distracción”, con mirar hacia otro lado, estamos siendo insolidarios no sólo con las personas que actualmente no hallan la acogida a la que tienen derecho en los países más avanzados, sino con los migrantes, ya que se reducen los fondos destinados a la cooperación internacional.

Es pues, inaplazable poner en práctica lo que la ética del tiempo¹³ (Mayor, 2017: 19) nos exige a todos para evitar circunstancias que deteriorarían la calidad de vida sobre la Tierra. Y que nadie diga que no se les han advertido con tiempo suficiente, que carecen de funda-

¹² Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13178&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

¹³ Disponible en: <http://ceipaz.org/images/contenido/ANUARIOCOMPLETO%202017.pdf>

Los grandes desafíos son la extrema pobreza, el cambio climático y la amenaza nuclear. Tenemos muchos diagnósticos, que ahora deben transformarse en acciones rápidas y eficaces

mento científico. Ya en el año 1947, la UNESCO creó la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y unos años más tarde los Programas Hidrológico, Geológico y Oceanográfico. A mediados de los años cincuenta el Programa el Hombre y la Biosfera pasó a ocupar un lugar de especial relieve en la Organización, creándose más tarde las Reservas de la Biosfera. Por su parte, el Club de Roma, con el gran vigía Aurelio Peccei, ya en el año 1970 publicó *Los límites del crecimiento*, indicando que debíamos ser conscientes de que el desarrollo económico tiene unos límites que debemos procurar no sobrepasar porque, en algunos casos, puede tratarse de situaciones sin retorno.

También la Academia de Ciencias de los Estados Unidos, en el año 1979, indicó con toda claridad que no sólo se estaban incrementando las emisiones de anhídrido carbónico y otros gases con “efecto invernadero” sino que la recaptura por parte de los océanos –son el gran pulmón de la Tierra- estaba disminuyendo porque el fitoplancton, el gran actor de la fotosíntesis para la recuperación de dichos gases y su transformación en hidratos de carbono, se estaba afectando por los petroleros que limpiaban en el mar, en lugar de hacerlo en las instalaciones portuarias oportunas, los tanques de transporte donde se acumulaban los productos del *cracking* del petróleo. La reacción fue, una vez más, la de ocultar los hechos y la situación real a la población, creando la firma Exxon Mobile una fundación, inmediatamente secundada por otras entidades de países del Golfo para, a través de las declaraciones de seudocientíficos muy bien remunerados, difundir noticias falsas al respecto. Cuando a los 16 años se “descubrió” la verdad, no hubo ninguna reacción y la firma Exxon Mobile y sus secueces siguieron, hasta ahora, en la mayor impunidad.

Los grandes desafíos son la extrema pobreza, el cambio climático, la amenaza nuclear. Es el momento de “Nosotros, los pueblos”. Es momento de acción. Tenemos ya muchos diagnósticos, que ahora deben transformarse en acciones rápidas y eficaces.

Es necesario que la ciudadanía se implique, participe, no se arredre, ni distraiga. Ahora ya es posible la utilización de los medios de comunicación digital a gran escala, para que a las manifestaciones presenciales, siempre limitadas, se les puedan unir ilimitados clamores en el ciberespacio.

El por-venir está por-hacer. Esta es nuestra gran esperanza, nuestro gran compromiso. Aplicar el conocimiento y la imaginación, recordando la frase de Albert Einstein: “En los momentos más críticos, la imaginación es más importante que el conocimiento”.

Es momento de acción. De elevar la voz. Delito de inacción. Delito de silencio.

Referencias bibliográficas

Carta de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>

Los Pactos Internacionales de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Disponibles en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Mayor Zaragoza, Federico (2012), "La urgencia del multilateralismo democrático" en *El País*, 17 de marzo.

Mayor Zaragoza, Federico (2017), "La ética del tiempo ante los retos globales" en Mesa, Manuela (eds), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras*. Madrid: CEIPAZ.

Monleón, Jose (2011), Siglo XXI. *La evolución pendiente*. Madrid: Clave intelectual.



El ODS 16 sobre paz, seguridad y gobernanza: desafíos conceptuales, seguimiento y evaluación

Manuela Mesa

Directora CEIPAZ y codirectora del Instituto DEMOSPAZ-UAM



Introducción

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en septiembre de 2015 han incorporado por primera vez la paz y la seguridad entre sus 17 objetivos y 169 metas. Y como importante novedad esas metas están indisolublemente ligadas con la inclusión social y el buen gobierno, como una condición esencial del desarrollo sostenible. Los ODS integran tres dimensiones del desarrollo: económica, social y ambiental, con carácter integral e indivisible y señalan, de manera acertada, que no puede haber desarrollo sostenible sin paz, ni paz sin desarrollo.

El seguimiento y la rendición de cuentas de los ODS debe ser global, dado que los avances en algunos ámbitos pueden verse condicionados por el retroceso en otros

La Agenda se inspira en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional. Sus fundamentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

El carácter universal de la Agenda 2030 y la necesidad de “localizarla” en relación a las capacidades y retos de cada país abre extraordinarias oportunidades para dar paso a agendas a la vez locales y globales. Todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, son responsables de la implementación eficaz de los objetivos y las metas. La idea de universalidad —entre países y personas— para lograr un futuro más justo, equitativo y sostenible se sustenta en la necesidad de solidaridad. La Agenda 2030 reconoce que desafíos como la pobreza, la desigualdad de género y la degradación ambiental suponen un problema tanto para los países desarrollados como para los que se encuentran en desarrollo. Algunos de estos retos, como el cambio climático o los flujos financieros ilícitos, tienen un alcance mundial y, por lo tanto, los Estados miembros no los pueden abordar solos. Al contrario, precisan de un fortalecimiento de la cooperación y la solidaridad a escala mundial. A este respecto, el principio de “responsabilidad común pero diferenciada” es una característica importante de la Agenda 2030 (Sanahuja, 2018).

La Agenda 2030 puede permitir a los Estados miembros y a la comunidad mundial avanzar hacia estrategias verdaderamente integrales y sistémicas que aborden las interrelaciones entre los diversos objetivos. Por ello reconoce la indivisibilidad y la interdependencia de los ODS y plantea la necesidad de contar con un enfoque integral para su implementación. Asimismo, el seguimiento y la rendición de cuentas debe ser global, porque de no ser así, los avances en algunos ámbitos pueden verse condicionados por el retroceso en otros.

Además, los ODS establecen unas metas globales, con calendarios e indicadores que se configuran como guía de referencia para la evaluación comparada del desempeño (*benchmarking*) de cada país u organismo internacional; estos mecanismos, como la presión reputacional y la emulación en los ranquin internacionales, o la presión de los pares resultan eficaces en la medida que los gobiernos aspiren a obtener mejores posiciones y a ganar así legitimidad (Sanahuja, 2018).

Asimismo, los ODS tienen el propósito de movilizar la acción colectiva internacional y orientar la acción de los gobiernos a partir de la definición de una serie de metas globales a alcanzar en el ámbito global y nacional (Jolly *et al.*, 2007: 67-70). Esto ha permitido definir consensos internacionales que proporcionan un mandato a los organismos multilaterales, y a su vez, situar las políticas nacionales en

ese marco, en un proceso voluntario de “multilateralización” de las mismas (Sanahuja, 2018). Esta definición de consensos basados en el conocimiento experto aportado por los organismos internacionales, así como en argumentos morales imperativos relacionados con estándares universales de dignidad humana, constituyen una poderosa fuente de legitimidad (Sanahuja, 2018). También, se reconoce el papel de los organismos regionales y de los actores locales en la implementación de la Agenda y se plantea la necesidad de “adaptar localmente” los ODS con un enfoque territorial para el desarrollo humano, como una estrategia concreta, pragmática, transversal y complementaria a las políticas nacionales. Se trataría de definir las estrategias, mecanismos, herramientas y procesos de ámbito local que contribuyan a alcanzar las metas y objetivos de los ODS en el plano nacional e internacional.

Al mismo tiempo, será imprescindible la participación de las organizaciones de la sociedad civil, de los centros de investigación y de la academia. Aunque los gobiernos nacionales y las instituciones intergubernamentales especializadas serán responsables del monitoreo oficial de los ODS por parte de Naciones Unidas, los datos complementarios de fuentes no gubernamentales —como las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones de investigación— también desempeñarán un papel crucial para proporcionar una imagen más completa y precisa de los progresos en la implementación de los ODS.

En este capítulo se va abordar la importancia del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16, “Promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas”, que forma parte de la Agenda 2030. Se analizará como se está implementando a partir de los informes voluntarios de seguimiento que han presentado algunos países en estos dos últimos años, de los informes del Secretario General de Naciones Unidas, y de los esfuerzos que han realizado algunos centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil para concretar los indicadores y medios para su seguimiento e implementación efectiva.

El ODS 16 ofrece una oportunidad para reflexionar sobre los conceptos de paz, justicia y gobernanza global, así como sobre sus factores constitutivos. Y requiere analizar los indicadores y metas establecidas y abordar que otros elementos serán necesarios incorporar en el plano local, nacional e internacional para avanzar en la consolidación de sociedades pacíficas, justas e inclusivas. Este capítulo también abordará cuáles son sus limitaciones y potencialidades, y se identificará el papel que puedan tener los actores sociales, educativos, políticos y culturales en la implementación.

El contexto de violencia y fragilidad

El alcance global de la violencia y la inseguridad. Punto de partida de la Agenda 2030

La nueva Agenda 2030 ha tratado de incorporar las enseñanzas de los últimos 25 años en cuanto al complejo nexo entre paz, seguridad y desarrollo. Por un lado, reconociendo que la guerra y el conflicto han sido uno de los principales obstáculos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) vigentes hasta 2015. Por otro lado, afirmando que la paz y la seguridad de las personas son condición esencial para el desarrollo sostenible. Desarrollo, derechos humanos, paz y seguridad son conceptos interrelacionados e indivisibles, pues no pueden ser alcanzados unos sin los otros. Cualquier carencia en uno de ellos afectará negativamente a los otros, y a la inversa.

Por ello, la prevención de conflictos y la construcción de la paz pueden ser una contribución decisiva al desarrollo sostenible. Se trata de romper los ciclos por los que la exclusión y la violencia se retroalimentan negativamente, a favor de sinergias positivas entre paz y desarrollo. Esto requiere de mayores capacidades nacionales y locales —lo que se ha llamado la “infraestructura de la paz”— para encauzar las tensiones por medios institucionalizados y pacíficos. Y para ello también es necesario promover la cohesión social y la participación inclusiva en la sociedad.

Diversos informes de organismos internacionales han señalado el vínculo entre desarrollo y violencia en contextos de paz. La *Declaración de Ginebra sobre violencia armada y desarrollo* (2006) y el Informe del Secretario General de Naciones Unidas, *Promoting Development through the Reduction and Prevention of Armed Violence* (2009) señalan como la violencia se ha convertido en el mayor obstáculo para el desarrollo económico y social. Estos informes muestran como la violencia, el desarrollo, la macroeconomía y la desigualdad están interconectadas y por esto, la prevención de la violencia debe considerarse un elemento esencial en las políticas de desarrollo.

Según los datos aportados por la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD), en el plano global los bajos niveles de violencia se relacionan con altos niveles de desarrollo y de igualdad (ONUDD, 2014: 29). La relación entre los indicadores de desarrollo y las cifras de homicidios deben complementarse con otros factores, como el papel que juega el crimen organizado, o las políticas de prevención de conflictos en determinados contextos (ONUDD,

La prevención de la violencia debe considerarse un elemento esencial en las políticas de desarrollo

2014: 30). En suma, los efectos devastadores de la violencia y el conflicto armado, importantes en sí mismos, lo son también en relación con la agenda de desarrollo.

¿Qué datos constituyen la “línea de base” o punto de partida en relación con el cumplimiento de los ODS en 2030? En primer lugar, hay que considerar las muertes y la pérdida directa de recursos materiales: cada año mueren por violencia en todo el mundo más de medio millón de personas, y el coste económico de esas muertes superaría los dos billones de dólares, a los que se suma otro billón de daños materiales directos (Institute for Economics and Peace, 2017). En términos generales, se estima que los países en desarrollo destinan entre 2,5% y 10% del PIB para combatir la violencia y la criminalidad. Son costes muy elevados, que se detraen de las necesidades básicas como el acceso a los alimentos, la salud o la educación (Institute for Economics and Peace, 2014b).

Hay otras formas de violencia de carácter transnacional: 8 países tienen tasas de homicidios superiores a 10 muertes por 100.000 habitantes/año, y en 14 países —varios de ellos latinoamericanos— son superiores a 30 por 100.000/año. En los países en desarrollo, esta tasa duplica la de los países ricos y en América Latina, con 22,5 por 100.000, es cuatro veces superior al promedio mundial, y 17 veces más alta que en Asia suroccidental (Naciones Unidas, 2016: 42). Solo hay 4 países en los que más del 90% de la población se siente segura caminando sola de noche en su vecindario. Aunque las relaciones causales son complejas y controvertidas, la correlación entre desigualdad y violencia es evidente: en 2015 la tasa de homicidios en países con alta desigualdad (Gini superior a 0,45) era nueve veces más alta que en los países más igualitarios (Gini inferior a 0,35), y ha ido en aumento desde 2005 (Naciones Unidas, 2017a: 11-50).

Uno de los aspectos relevantes del ODS 16 y la Agenda 2030 es el tratamiento específico que otorga a la violencia contra las mujeres y niñas, un ámbito en el que el punto de partida es crítico, los datos más escasos y fragmentarios, y que por ello requiere de especial atención. En los países en conflicto y en situación posconflicto los porcentajes de mujeres víctimas de homicidio son mayores que los promedios regionales. Este es el caso de países como Nepal, República Democrática del Congo y Uganda, que son los que presentan mayores tasas de violencia sexual del mundo y en el cuerpo de las mujeres se utiliza como arma de guerra de manera generalizada, torturando y mutilando y como una manera de aterrorizar al enemigo.

Una de las principales dificultades a la hora de medir las muertes violentas y por homicidio es que los datos procedentes de registros nacionales de la justicia penal y de los sistemas de salud no están

El empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género debe traducirse en una reducción de la violencia contra ellas

desglosados por sexo y edad. Además, muchas de las cifras sobre violencia sexual son a menudo inferiores a las reales, dado que es posible que las mujeres teman sufrir represalias o estigmatización social si denuncian. Y en lo que se refiere a las tasas de homicidios, aunque la mayoría de las víctimas de homicidios son hombres, casi la mitad de las mujeres que fueron víctimas fallecieron a manos de su pareja o de un miembro de la familia, en 2012, último año para el que se dispone de datos. De acuerdo con las estimaciones más recientes, el índice mundial de homicidios de mujeres se sitúa en 2,3 por cada 100.000 habitantes, aunque las cifras varían mucho entre las diferentes regiones y dentro de cada una de ellas; aunque el mayor promedio regional corresponde a América Latina y el Caribe (ONU-Mujeres, 2018: 126).

Si se atiende a los indicadores sobre violencia sexual, el punto de partida de los ODS muestra un panorama crítico incluso considerando la escasez de información y la dificultad para la comparabilidad. Datos de 31 países de renta baja y media sugieren que el 16% de las mujeres de 18 a 29 años han sufrido violencia sexual por primera vez antes de los 18 años (Naciones Unidas, 2017b: 19). Persisten, asimismo formas de violencia contra la infancia: como promedio mundial, el 80% de los niños y niñas entre 1 y 14 años sufrió maltrato físico en el mes anterior, con valores del 8% para África subsahariana y entre 60% y 65% en Europa y América Latina. Sigue habiendo unas 570 rutas de trata de personas, y la proporción de mujeres y niñas dentro de esos flujos ha pasado de 84% en 2004 a 71% en 2014 (Naciones Unidas, 2017a: 50-51).

El empoderamiento de las mujeres y la igualdad de género debe traducirse en una reducción de la violencia contra ellas; se estima que el 35% de las mujeres de todo el mundo ha sufrido en algún momento de su vida violencia de sus parejas o violencia sexual. Y por otro lado, la participación de las mujeres en la prevención de conflictos y en la construcción de la paz es esencial para promover el pleno cumplimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales para las mujeres y niñas tanto en tiempos de paz como de guerra. También es muy importante que se realicen esfuerzos para implicar a las mujeres de las zonas en conflicto y asegurar que su voz sea escuchada y que se reconozcan sus demandas y necesidades (ONU-Mujeres, 2018: 126).

El Informe *Hacer las promesas realidad* plantea que es fundamental contar con instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas para lograr la igualdad de género y el desarrollo sostenible, permitiendo que las mujeres puedan acceder a la justicia y a otros servicios públicos esenciales. Tanto en los países desarrollados como en los que se encuentran en desarrollo, las instituciones del derecho y la justicia,

como la policía, los tribunales y el poder judicial, continúan desatendiendo a millones de mujeres y niñas al tiempo que se siguen tolerando los crímenes que se cometen contra ellas y que, en muchos casos, siguen quedando impunes. La insuficiente representación de las mujeres en las instituciones de gobernanza mundiales, regionales y nacionales y su falta de poder para diseñar estas instituciones contribuyen a perpetuar el sesgo de género (ONU-Mujeres, 2018:126).

Aunque el reconocimiento de las dimensiones de género en los conflictos armados y la función clave que desempeñan las mujeres en el establecimiento y el mantenimiento de la paz sea cada vez mayor, todavía no se aprovechan lo suficiente las oportunidades para fomentar el liderazgo de las mujeres, aumentar su acceso a la justicia y crear sociedades más pacíficas e inclusivas (ONU-Mujeres, 2018:1 26). La resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad se ha convertido en un importante instrumento para promover la prevención, la participación y la protección y para conformar una agenda internacional que reconozca el impacto específico que tienen los conflictos armados en las mujeres. Es necesaria, por ello, la convergencia entre la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad y la Agenda 2030, en particular con el ODS 16 sobre paz y con el ODS 5 sobre equidad de género, pues sus metas se retroalimentan positivamente.

Los desafíos del conflicto armado y la fragilidad estatal ante la Agenda 2030

La fragilidad estatal y el conflicto armado, dos realidades distintas pero muy interrelacionadas, siguen siendo el mayor impedimento para las aspiraciones de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Más de 1.400 millones de personas viven en áreas afectadas por la fragilidad, y se estima que esa cifra se elevará a 1.900 millones en 2030 (OECD, 2015). Hacer frente a la fragilidad estatal es, por consiguiente, un elemento decisivo para prevenir los conflictos armados y contribuir a su resolución, y con ello contribuir a alcanzar las metas de la Agenda 2030.

El conflicto y la violencia armada son los mayores impulsores de la fragilidad estatal. Casi la totalidad de los 37 países identificados como “Estados frágiles” por el Banco Mundial en 2010 sufrían violencia y/o estaban en conflicto armado. El 80% de la asistencia humanitaria, que también se ha triplicado en los últimos 10 años, se ha destinado a crisis provocadas por los conflictos violentos (United States Institute of Peace, 2016). El conflicto debilita los sistemas sociales, altera la prestación de servicios, polariza el entorno político,

Ningún Estado es inherentemente frágil, sino que es el resultado de una combinación de factores internos y externos, ligados al contexto, la historia y el sistema regional

daña la legitimidad de las instituciones gubernamentales, amenaza los medios de subsistencia y puede desarraigar y desplazar comunidades enteras durante un largo período de tiempo. Entre 1981 y 2005, los países que sufrieron conflictos violentos importantes tuvieron una tasa de pobreza 21 puntos porcentuales más alta que los países que no experimentaron grandes conflictos violentos en el mismo período (World Bank, 2011:80). El conflicto también agrava las desigualdades existentes, haciendo más vulnerables a la violencia a los grupos marginados, incluyendo mujeres y niñas. Las mujeres y las niñas, en particular, enfrentan múltiples tipos de discriminación, especialmente cuando el legado de los conflictos violentos y las débiles instituciones del Estado de Derecho exacerban la impunidad ante la violencia sexual y la discriminación. El conflicto también impide la participación de mujeres y niñas en la vida política, socava su recuperación de la crisis y limita sus oportunidades educativas y económicas. (UNPD, 2016b).

El impacto de la violencia directa no se limita a las elevadas cifras de mortalidad, ya que supone muchas más personas heridas y otras víctimas indirectas que la sufren. La violencia afecta negativamente a los sistemas de salud porque impone cargas severas sobre la atención médica en los centros de salud ubicados en las áreas violentas, en particular en unos servicios de urgencia que detraen recursos y atención respecto a otras patologías, o a las actuaciones preventivas, particularmente necesarias en los países en desarrollo.

El conflicto y la violencia político-militar es también la principal causa del desplazamiento forzado, sea de una zona a otra del país, o en busca de refugio en otros países. Se estima que sesenta y cinco millones de personas han sido desplazadas, de los cuales una parte importante son mujeres y niñas. A finales de 2015, había 21,3 millones de refugiados, 3,2 millones de personas en el proceso de solicitud de asilo y 40,8 millones de personas desplazadas internamente en sus propios países (UNHCR, 2015). Desde 1990, al menos 400 millones de personas viven en condiciones de pobreza extrema (menos de 1,25 dólares por día, ajustados a la paridad del poder adquisitivo) y en contextos frágiles (Chandy et al., 2012). Se estima que la mitad de las personas que viven en pobreza extrema están en países frágiles y se prevé que la cifra aumente al 62% para 2030 si no se aborda esta situación (OECD, 2014).

La OCDE ha definido la fragilidad como una “situación en la que las estructuras estatales carecen de la capacidad y / o voluntad política para llevar a cabo acciones que permitan reducir la pobreza, generar desarrollo y salvaguardar la seguridad y los derechos humanos” (OCDE, 2016). Esa fragilidad, en la medida que significa un marco institucional débil para gestionar de manera adecuada el conflicto

social, puede contribuir al surgimiento de la violencia y la guerra. Sin embargo, es importante destacar que ningún Estado es inherentemente frágil, y que ese es el resultado de una combinación de factores tanto internos como externos, ligados al contexto, la historia y el sistema regional. En los últimos años se ha tratado de reconceptualizar la noción de fragilidad a partir de varias consultas internacionales impulsadas por la International Network for Conflict and Fragility (INCAF). Hay un cierto acuerdo en que la fragilidad es la combinación de una situación de riesgo y la incapacidad del Estado para gestionarlo o mitigar sus consecuencias. También se reconoce que el riesgo es multidimensional e incluye situaciones de desastre, sobredependencia de los recursos naturales e impacto del cambio climático, o ser parte de una región en conflicto. En algunos casos, existen zonas de fragilidad, debido al impacto de los peligros naturales o desastres provocados por los actores sociales o políticos en los países vecinos, que requieren una respuesta multinacional o regional, como es el caso en la región de Siria, el Cuerno de África, la subregión del Río Mano en África occidental, y el Sahel africano. Esto plantea la necesidad de definir una estrategia de gestión de riesgos que se incorpore a un marco de desarrollo integral dentro de la Agenda 2030.

En los contextos de fragilidad, el crimen organizado y la trata extiende su redes y obtienen cuantiosos beneficios a partir de las actividades ilícitas que desarrollan. Con frecuencia, apoyan a los grupos armados enfrentados cercanos a sus intereses, lo que alimenta la violencia y perpetua el conflicto. Un estudio realizado en 128 países afectados por conflictos mostró que los conflictos financiados, al menos parcialmente, por el tráfico ilícito principalmente de drogas y diamantes duraron seis veces más de promedio, que los conflictos sin presencia de estos factores. El tráfico ilícito contribuye indirectamente a un conflicto violento al socavar la gobernabilidad, tanto a través de los desincentivos que crea para la ley y el orden como al facilitar la corrupción (Fearon, 2004; UNODC, 2011; World Bank, 2011b). El crecimiento y expansión de las redes ilícitas contribuyen a la creación de economías paralelas y estructuras que desafían al Estado y debilitan su gobernanza (Kemp et al, 2013). En esta situación, en la que aumenta la corrupción y la delincuencia organizada, también aumenta la violencia contra las mujeres y niñas en la medida que predomina la impunidad, ante la inacción o ineficacia de la policía o el poder judicial (ONU-Mujeres, 2018:126). La intensificación de la globalización ha favorecido la expansión de las redes ilícitas que han aprovechado las ventajas que ofrece la eliminación de barreras a los flujos transnacionales para crecer y obtener grandes beneficios. Estas actividades son así factor causal de la fragilidad estatal y suponen un verdadero desafío a la estabilidad de muchos países (Mesa, 2016).

La interacción entre el desastre, el conflicto y la fragilidad plantea importantes desafíos para la erradicación de la pobreza

Los desastres también contribuyen a aumentar la fragilidad de los Estados. Las personas refugiadas y las poblaciones desplazadas por el conflicto a menudo se concentran en áreas propensas a desastres que enfrentan un alto riesgo, haciéndoles más vulnerables. Además las situaciones de desastre afectan de manera desproporcionada a las mujeres y mueren muchas más que hombres. Por ejemplo, las mujeres representaron el 61% de las muertes causadas por el ciclón Nargis en Myanmar en 2008 y en el tsunami del Océano Índico en 2004, el 70% de los fallecimientos fueron de mujeres (UNPD, 2016b: 14).

La interacción entre el desastre, el conflicto y la fragilidad plantea importantes desafíos para la erradicación de la pobreza. Incluso cuando se producen avances en la reducción de la pobreza, en los entornos frágiles existe el riesgo de que dichos logros sean revertidos en cualquier momento por factores como un nuevo estallido de la violencia, por la inestabilidad política, o por un desastre natural. Todo esto obliga a que los diversos actores locales, nacionales e internacionales que desarrollan tareas humanitarias, de desarrollo o de consolidación de la paz mejoren su comprensión sobre la fragilidad, de forma que se aborden las causas estructurales y mejoren las posibilidades de alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En estos contextos de fragilidad la implementación del ODS 16 requiere de la articulación de acciones con una lógica multinivel, tanto en el ámbito local como en regional y multilateral.

El ODS 16 y los desafíos de conceptualización del nexo paz, seguridad y desarrollo

El ODS 16 aspira a “promover sociedades pacíficas e inclusivas” y para ello propone doce metas que abarcan dos grandes cuestiones. Por un lado, una agenda de “buen gobierno” centrada en la promoción del Estado de derecho, el acceso igualitario a la justicia, la transparencia y la rendición de cuentas, la participación en la toma de decisiones y la lucha contra la corrupción y los flujos financieros y de armas ilícitos. Por otro lado, metas genéricas, aunque exigentes, de reducción de la violencia en todas sus formas y en todas partes, en particular acabar con el abuso, la explotación, la tortura y el tráfico contra la infancia, y el fortalecimiento de las capacidades nacionales para prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia¹. Que estas dos grandes cuestiones aparezcan vinculadas dentro del mismo ODS responde a que, además de su importancia intrínseca, los sistemas de gobierno legítimos, eficaces, inclusivos, responsa-

¹ No son las únicas referencias a esta cuestión. Por ejemplo, el ODS 5 referido a la igualdad de género incluye metas específicas sobre erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas.

bles y respetuosos con los derechos básicos serían una precondition para la prevención y/o resolución de los conflictos armados y la violencia política.

En la concepción del ODS 16 se combinan la noción de paz negativa, entendida como la ausencia de violencia, con la noción de paz positiva entendida con el desarrollo de capacidades para transformar el conflicto de manera pacífica (Martinez-Guzmán, 2001). En lo que se refiere a la paz negativa, el ODS 16 establece un conjunto de metas orientadas a la reducción de todas las formas de violencia directa y para ello entre los indicadores que propone se encuentra el número de homicidios por cada 100.000 habitantes, que es el indicador que utiliza la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su siglas en inglés) para permitir la medición y comparación global de esta forma de violencia.

Ese indicador, pese a sus ventajas, tiene también limitaciones. Y así lo han señalado algunos autores/as, que han conceptualizado la violencia como un problema de salud pública y han analizado la relación entre violencia y salud (Guerrero, 1997; Orpinas y De los Ríos, 1999: 215-218; Concha-Eastman, 2002). Tanto la Organización Panamericana de Salud (OPS) como la Organización Mundial de la Salud (OMS) han promovido los enfoques epidemiológicos para analizar la violencia. La OMS ha definido la violencia como “El uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otras personas o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos de desarrollo o privaciones”. La definición cubre una amplia gama de actos, desde las amenazas o intimidaciones, a la muerte y las lesiones, así como las consecuencias del comportamiento violento, como daños psíquicos, privaciones y deficiencias del desarrollo que comprometan el bienestar (OMS, 2002: 5).

Estos enfoques epidemiológicos, que conciben la violencia como un problema de salud pública puesto que causa muerte o invalidez, están orientados al diseño de estrategias preventivas de la violencia. Para ello se identifican los factores de riesgo más importantes para una comunidad determinada y se proponen intervenciones públicas para prevenir la violencia y reducir su frecuencia e intensidad. Los principales factores de riesgo pueden proceder del entorno individual o social, e incrementan la probabilidad de que se produzca un hecho violento, aunque no sean la causa última del mismo (Zuñiga, 2007).

Algunos autores (Buvinic *et al.*, 2002) han señalado como factores estructurales de riesgo de violencia, entre otros, la desigualdad de ingresos, activos y oportunidades; la pobreza, el desempleo y la deser-

ción escolar juvenil. Un conocimiento profundo de estos factores permite un mejor diseño de políticas preventivas para desactivar estos riesgos.

Este enfoque ha contribuido a situar los hechos violentos en un contexto social más amplio. Ha ampliado el rango de factores causales que explican la violencia, incorporando también un análisis más comprensivo de las consecuencias y sus efectos y ha ayudado a “des-securitizar” el debate sobre las políticas públicas necesarias para dar respuesta a este fenómeno, con un enfoque integral y un mayor peso a las estrategias preventivas. Por todo ello, sería muy importante incorporar toda esta experiencia y conocimiento adquirido en estos años a la implementación del ODS 16, sobre todo porque ampliaría la forma de entender la violencia y sus relaciones con otros factores de desarrollo y de índole social, política, o ambiental, teniendo en cuenta como dimensión transversal las disparidades de género.

Las aportaciones teóricas de la Investigación para la Paz, en su conceptualización de la violencia deberían también ser tenidas en cuenta en la implementación, seguimiento y evaluación del ODS 16. No sólo por la distinción entre diversas formas de violencia (directa, estructural y cultural), sino también por las diversas formas de “hacer las paces”, que podrían orientar en la agenda de “buen gobierno” (Martínez-Guzmán, 2001).

Johann Galtung, uno de los principales referentes en la Investigación para la Paz, señala que la violencia puede ser directa (agresión directa y visible), estructural (que procede de las estructuras económicas, sociales y políticas) y cultural (que legitima a partir de determinadas pautas culturales o valores otras formas de violencia). La violencia directa puede ser expresión de violencia estructural y cultural subyacente. A menudo, solo la primera es visible, al tener un gran impacto en los medios de comunicación, pero no es la única. Con frecuencia la violencia directa es tanto consecuencia como causa de la creación de estructuras injustas y desiguales (Galtung, 1964, 1969, 1985 y 1996).

La violencia estructural es aquella que surge dentro de la estructura social y se manifiesta a través de un desigual reparto y ejercicio del poder y los recursos, que supone distintas oportunidades vitales. En sentido amplio el rasgo principal que define a la violencia estructural es la desigualdad. La violencia estructural se refiere a la explotación, represión, marginación, fragmentación, malestar social y pobreza, es decir a los problemas derivados de la propia estructura del sistema internacional y del propio país. Esta violencia es distinta en cada país, en función de sus diferentes estructuras internas, pero existen

*Comprender
cuales son los
factores que
contribuyen a la
construcción de
la paz requiere ir
más allá del
estudio de la
violencia*

aspectos comunes derivadas de las dinámicas de globalización. Esta noción de violencia estructural ofrece la base teórica que nos permite establecer conexiones entre el ODS 16 y el ODS 10 sobre reducción de desigualdades, o el ODS 1 para la erradicación de la pobreza.

El término violencia estructural permite abordar adecuadamente los mecanismos de poder causantes de la privación de necesidades humanas básicas, en el que se impone un reparto desfavorable que impide satisfacer las necesidades básicas de una parte de la sociedad. Divide el mundo entre ganadores y perdedores (Tortosa y Laparra, 2003a: 63). También Lederach (2000) plantea que el desequilibrio de poder corrompe y produce violencia. En un contexto de conflictividad, el desequilibrio de poder impide una regulación positiva del conflicto. Los sistemas democráticos tienden a contar con mecanismos que limitan la concentración de poder de determinadas estructuras en las instituciones, y establecen regulaciones estrictas que impiden el surgimiento de la violencia. Esta visión tiene implicaciones importantes para la gobernanza, tal y como es planteada por el ODS 16, que pone el acento en la promoción del Estado de derecho, la eficacia y rendición de cuentas de las instituciones y el acceso a la justicia, que en definitiva son aspectos que la Investigación para la Paz contempla dentro de la “paz positiva” (Lederach, 2000; Galtung, 1964; Martínez Guzmán, 2001; Comins y Muñoz, 2013).

El Institute for Economics and Peace (IEP) también ha avanzado en el concepto de paz positiva, elaborando un “índice de paz positiva” que desde un enfoque sistémico aborda los elementos constitutivos de la paz, definida como las actitudes, instituciones y estructuras que crean sociedades pacíficas y sostenibles, en un entorno que favorece el desarrollo integral de las personas” (IEP 2017: 10), que como se señalará en la siguiente sección se ha relacionado con los indicadores propuestos para alcanzar las metas del ODS 16.

La paz positiva se asocia con muchas características que se consideran deseables, como el progreso económico, altos niveles de resiliencia, mejores niveles de bienestar y un entorno inclusivo. Puede entenderse como un contexto que favorece el desarrollo integral de la persona. Comprender cuales son los factores que contribuyen a la construcción de la paz requiere ir más allá del estudio de la violencia. Se requiere una mirada más amplia, que ponga el foco en los factores que promueven la paz.

Para definir las políticas y programas necesarios para promover sociedades pacíficas, inclusivas y justas, es necesario comprender la naturaleza sistémica de la paz y de los factores que la respaldan. Se necesitan nuevos paradigmas para superar la dificultad para prevenir los estallidos de la violencia.

La combinación de paz positiva y pensamiento sistémico proporciona, por lo tanto, un marco analítico que facilita la comprensión de la naturaleza interdependiente de la paz y del tipo de acciones necesarias para sostenerla y potenciarla por parte de aquellos que toman las decisiones políticas.

El seguimiento y la evaluación del ODS 16

El seguimiento y evaluación de los ODS y del ODS 16 en particular plantean enormes retos, por su formulación en ocasiones genérica, declarativa y poco precisa, por su número elevado de metas, y la escasa claridad y exigencia respecto a los medios para su implementación. Se requiere aún un esfuerzo importante en la definición de indicadores, más allá de los ya establecidos por Naciones Unidas, y de unas fuentes de datos fiables y/o comparables que permitan una adecuada rendición de cuentas. Por otro lado, es necesario recordar que los patrones de desarrollo de los países ricos generan efectos indirectos adversos en los más pobres. Y esto hace que por ejemplo, el secreto bancario, los paraísos fiscales, la exportación de armas de los países ricos a los pobres afectan de manera muy concreta a los mismos.

Es necesario tener en cuenta los indicadores aportados por las organizaciones de la sociedad civil, porque incluyen enfoques más holísticos y multifacéticos

En el examen de los indicadores se debe tener presente que cada país enfrenta desafíos específicos en la consecución de los ODS, y sus capacidades también son diferentes. En los países ricos, estos se relacionan con la mitigación del cambio climático, la desigualdad, su mayor contribución a la ayuda o la transferencia de tecnología, prevista en el ODS 17, y cuestiones específicas como la nutrición, la igualdad de género y la educación (Sachs *et al.* 2017:20). Pero también en aspectos relacionadas con el comercio de armas y el apoyo a las operaciones de paz. Además, tienen el compromiso de apoyar a los países más pobres en la conservación y preservación de los bienes públicos globales y en ámbitos como la reducción de la contaminación, entre otros.

A su vez, los países más pobres tienen importantes desafíos relacionados con la extrema pobreza en todas sus formas, la desigualdad e inclusión, el acceso a las infraestructuras esenciales y diversas formas de degradación ambiental (Sachs *et al.* 2017:20).

Sin embargo, muchos de los fenómenos que abordan los ODS son de carácter transnacional, afectan a más de un país específico, y no están bien recogidos por indicadores que tienen base eminentemente nacional. Por ejemplo, en lo que se refiere al tráfico de personas, de armas, o en los flujos financieros ilícitos. Por lo tanto, para hacer un seguimiento de su grado de implementación será importante

también tener en cuenta esa dimensión transnacional y como se manifiesta en el ámbito nacional y regional, así como las interrelaciones entre los diversos fenómenos. Este el caso, por ejemplo, de los países del Triángulo Norte en Centroamérica, en que la violencia asociada al elevado número de homicidios, se relaciona con el narcotráfico, el tráfico de armas y de personas (Mesa, 2016). Por todo ello, se requieren de miradas globales, que permitan enmarcar el grado de implementación de los ODS en el ámbito nacional y local.

Estas dificultades se han tratado de solventar a partir de diversas iniciativas, algunas oficiales y otras procedentes de grupos de investigación para la paz y de la academia. Desde Naciones Unidas el “Grupo de Expertos Inter-agencias sobre los indicadores de los ODS” ha establecido para la definición de los indicadores y el desarrollo de la capacidad estadística, una clasificación de éstos en tres niveles en función de su disponibilidad y comparabilidad (Naciones Unidas 2016). En el nivel I se encuentran aquellos que son “conceptualmente claros”, se basan en metodologías internacionales establecidas y se suministran datos regulares de al menos un 50% de los países. En el nivel II, aquellos que, siendo conceptualmente claros y con metodologías internacionales, pero no ofrecen datos regularmente. Y en el nivel III, aquellos que no reúnen ninguna de las condiciones de los anteriores. En este último grupo se encuentran un tercio del total — 83 de un total de 230 indicadores—, lo que expresa la magnitud del reto estadístico que comporta la Agenda 2030. A partir de esos indicadores, Naciones Unidas ha establecido como mecanismo de seguimiento las denominadas “Revisiones Nacionales Voluntarias”, que realizan los gobiernos, y los informes del Secretario General de Naciones Unidas. Hasta la fecha se han realizado para 2016 y 2017.

Además de los datos de gobiernos es importante también incorporar indicadores de las organizaciones de la sociedad civil, porque incluyen enfoques mas holísticos y aportan dimensiones que los gobiernos tratan de evitar. Es así, como el papel de las ONG, la academia y los centros de investigación es clave en el plano internacional para hacer incidencia sobre estas cuestiones. Es importante también desagregar los indicadores para que sean sensibles a la diversidad social y a los factores de exclusión —por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad y ubicación geográfica y otras características— que afectan a las minorías y a los grupos marginados. Además, en ocasiones será necesario adaptar los indicadores internacionales a las realidades nacionales y locales, y combinar indicadores cualitativos y cuantitativos, sectoriales y de síntesis que muestren las interrelaciones, la coherencia y la visión de conjunto. Los indicadores son también útiles en relación al análisis de las mejores prácticas, para saber que políticas funcionan en qué contextos y por qué.

El militarismo, el comercio de armamento y la seguridad deberían formar parte del ODS 16

Por su parte, algunos centros de investigación e instituciones han puesto en marcha diversas iniciativas para medir el ODS 16 y hacer un adecuado seguimiento del grado de desempeño. A continuación se presentarán algunas de las principales iniciativas, como la del Institute for Economics and Peace (IEP), el Índice de Desarrollo Sostenible, la “Sustainable Development Goal data initiative” y la Guía de los Derechos Humanos de los ODS. Todas ellas suponen un importante aporte para avanzar en el seguimiento del ODS 16 y ofrecen marcos conceptuales sobre la paz y la violencia y los factores que la promueven o inhiben.

El Índice de Paz Positiva y la “SDG 16 data initiative”

El Institute for Economics and Peace (IEP), un centro de investigación independiente dedicado a favorecer una mayor comprensión sobre los factores que promueven la paz, así como en identificar los beneficios económicos que tienen para la sociedad, ha elaborado dos índices (el Índice Global de Paz y el Índice de Paz Positiva)². Estos dos índices miden la paz en 163 países y muestran como la paz no es un concepto abstracto, sino que puede ser analizada y medida. En 2014, el IEP hizo una revisión de los datos e indicadores existentes que podrían servir para medir el grado de desempeño del ODS 16. El informe señalaba que se habían identificado alrededor de 135 fuentes que ofrecían información sobre el ODS 16. De ellas, unas 18 fuentes reunían los criterios estadísticos y normativos necesarios. En 2016, el IEP afirmaba que 15 de las 23 metas del ODS 16 puede ser medidas con las fuentes actuales y quedarían ocho metas que podrían valorarse a partir de la relación entre indicadores variables (Institute for Economics and Peace, 2016b).

Estos dos índices son de gran utilidad para orientar en la implementación del ODS 16 en general, y muy especialmente en lo que se refiere a sus metas, al aportar datos que permiten la comparabilidad global. En la elaboración de estos índices se han utilizado una gran diversidad de fuentes oficiales y no oficiales. Esto es especialmente relevante en algunas metas que están presentes en el ODS 16, sobre las que es difícil que los gobiernos informen de manera ajustada o transparente, dada su sensibilidad política. Se trata de las metas relativas a la corrupción o a la libertad de expresión; así como algunas metas de carácter multidimensional como, por ejemplo, la 16.3: “Promover el Estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de justicia para todos/as “. O bien la meta 16.10 “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y

² Ver: <http://economicsandpeace.org/>

los acuerdos internacionales.” Estas metas requieren de fuentes independientes e indicadores variables, ya que están muy condicionadas políticamente.

El IEP y su índice de paz positiva proponen un marco que permite superar algunas de estas dificultades. Incorpora datos existentes que son comparables y cubren los vacíos con otros análisis de carácter cualitativo. Permite valorar el desempeño comparado, a fin de establecer puntos de referencia y metas apropiadas para el futuro contemplando una serie temporal para valorar la tendencia. Un aspecto importante de este enfoque es que evita realizar juicios de valor y explica los factores claves que promueven la paz a partir del análisis estadístico (Institute for Economics and Peace 2017b: 10). No ofrece sólo un marco para evaluar el potencial de un país para la paz, sino también es un indicador sobre la habilidad de un país para planificar y responder a un cambio, ante una escalada de tensión o a una emergencia.

Como se indicó, el Índice de Paz Positiva responde a la necesidad de operacionalizar el concepto de “paz positiva” y es por ello altamente relevante para el seguimiento del ODS 16 y otros ODS más allá de los indicadores oficiales propuestos por el grupo inter-agencias de Naciones Unidas. El índice está integrado por ocho ámbitos, basados cada uno de ellos en tres indicadores, con un total de 24, que se conforman a partir del análisis estadístico y de series de datos recogidos en una serie temporal (Institute for Economics and Peace 2016d; Institute for Economics and Peace 2017b). Este índice permite definir una línea de base sobre las capacidades de un país para construir y consolidar la paz. Es también una herramienta que puede ser utilizada en la toma de decisiones políticas y, desde la investigación para la paz, para hacer un seguimiento del grado de implementación de este Objetivo (Institute for Economics and Peace 2016d:8). Este índice, por último, pone de relieve aspectos que se han dejado fuera del ODS 16, como los factores relacionados con el gasto militar, el comercio de armas y la seguridad, que son cuestiones que si contempla el Índice Global de la Paz y que deberían formar parte del objetivo (Institute for Economics and Peace 2017b: 9).

Los ocho ámbitos contemplados en este índice son:

a) *El buen funcionamiento del gobierno*: ofrecer servicios públicos de gran calidad, generar confianza y participación, promover la estabilidad política basada en el Estado de derecho. Esto se mide a partir de datos del World Governance Indicators, el Banco Mundial y Economist Intelligence Unit.

Los países más pacíficos tienden a garantizar mayor equidad en el acceso a los recursos tales como la educación y la salud, así como en la distribución de la renta

- b) Entorno favorable a los negocios:* que viene definido por unas condiciones económicas sólidas y unas instituciones fuertes que respaldan el buen funcionamiento del sector privado y favorecen un entorno propicio para los negocios. La competitividad empresarial y la productividad económica están asociadas a los países más pacíficos, al igual que a la presencia de sistemas regulatorios que facilitan las operaciones comerciales. Se mide a partir del indicador sobre entorno para los negocios, que utiliza datos sobre la infraestructura para los negocios, barreras a la innovación y flexibilidad laboral, proporcionados por el Legatum Institute; del Índice de Libertad Económica de la Heritage Foundation, y del PNB (Banco Mundial).
- c) Distribución equitativa de los recursos:* la equidad se define conforme a la distribución de los recursos y las oportunidades en una sociedad a partir del acceso a servicios básicos como la educación, la salud, la justicia, así como el acceso a la tierra, entre otros factores. Los países más pacíficos tienden a garantizar mayor equidad en el acceso a los recursos tales como la educación y la salud, así como en la distribución de la renta. Se mide a partir del índice de desarrollo humano, ajustado al índice de desigualdad elaborado por el PNUD en 2010, junto con otros dos indicadores: el de “movilidad social”, que mide el potencial de movilidad social ascendente basado en el grado en el que los méritos o la pertenencia a las redes sociales determina el éxito individual (elaborado por el IDP); y la brecha de la pobreza, medida por el Banco Mundial, que establece la línea de la pobreza en dos dólares por día, ajustados a la paridad del poder adquisitivo (Institute for Economics and Peace 2017b: 13)
- d) Aceptación de los derechos de los demás:* como aproximación al nivel de tolerancia entre los diferentes grupos étnicos, lingüísticos, religiosos y socioeconómicos dentro de un país, se considera el comportamiento de la ciudadanía en relación con las leyes que garantizan los derechos humanos básicos y las libertades y las normas sociales y culturales informales. También se incluye la igualdad de género y los derechos de los trabajadores/as como componentes importantes de las sociedades que defienden la aceptación de los derechos de los demás. Se utilizan datos de Human Rights Data Project, del Fund for Peace y del CIRI.
- e) Buenas relaciones con los vecinos:* las relaciones pacíficas con otros países son tan importantes como las buenas relaciones entre grupos dentro de un país. Los países con relaciones exteriores positivas son más pacíficos y tienden a ser más estables políticamente, tienen gobiernos que funcionan mejor, están integrados regionalmente y tienen niveles más bajos de conflicto interno. Este

factor también resulta beneficioso para el sector privado y respalda la inversión extranjera directa, el turismo y el capital humano en todo momento. Se mide a partir de la hostilidad a los extranjeros (Economist Intelligence Unit), el número de visitantes en el país (Economist Intelligent Unit) y la integración regional (Economist Intelligence Unit). La aceptación de los derechos de los demás es también crucial para las buenas relaciones con los vecinos. Existe una fuerte correlación entre estos dos pilares. Esto implica que las relaciones internacionales positivas se producen cuando las diferencias internas se manejan adecuadamente. Además, la aceptación de los derechos de los demás probablemente ayuda a acercarse a construir unas relaciones que busquen el beneficio mutuo y el compromiso.

f) *Libre flujo de información*: los medios libres e independientes ofrecen información que favorece una sociedad bien informada y capaz de tomar decisiones positivas y responsables. Este pilar se conforma a partir del índice de libertad de prensa (Freedom House), el número de teléfonos móviles registrados por cada 100.000 habitantes (ITU) y el Índice de Libertad Mundial de Prensa (Periodistas sin Fronteras). El Índice Freedom of the Press de Freedom House y el Índice Mundial de Libertad de Prensa de Reporteros sin Fronteras miden la libertad de prensa en función del marco económico, político y legal en el que opera la prensa de un país. Las mediciones incluyen estructuras formales, como las leyes que protegen la libertad, y las restricciones informales, como la autocensura o la diversidad de contenido. Ambos índices representan la libertad de contenido en línea y fuera de línea. El índice Freedom of the Press está fuertemente asociado con el grado de paz que hay en un país.

g) *Altos niveles de capital humano*: se refleja en la medida en que las sociedades educan a la ciudadanía y promueven el desarrollo del conocimiento, mejorando así la productividad económica, y el cuidado de los jóvenes, permitiendo la participación política y aumentando el capital social. La educación es un componente fundamental a través del cual las sociedades pueden desarrollar resiliencia y desarrollar mecanismos para el aprendizaje. Se mide a partir del número de alumnos y alumnas de educación secundaria (Banco Mundial), número de publicaciones científicas (Banco Mundial y Economist Intelligence Unit) e Índice de Desarrollo Juvenil (Commonwealth Secretariat). Los niveles crecientes de capital humano pueden ayudar al desarrollo de nuevos sectores innovadores. En particular, existe una fuerte relación entre la innovación y la paz, que se refleja en la capacidad de la sociedad de diseñar soluciones y de adaptarse a los cambios, para lograr una estabilidad económica y social.

En las sociedades con altos niveles de corrupción, los recursos se asignan de forma ineficiente, lo que a menudo conduce a la falta de fondos para los servicios esenciales

h) Bajos niveles de corrupción: en las sociedades con altos niveles de corrupción, los recursos se asignan de forma ineficiente, lo que a menudo conduce a la falta de fondos para los servicios esenciales. Las desigualdades resultantes pueden conducir a disturbios civiles y en situaciones extremas puede ser el catalizador de una violencia más grave. La corrupción erosiona la confianza en las instituciones. Se mide a partir de datos de Fund for Peace sobre estructura social, el Índice de percepción de la corrupción (Transparency International) y control de la corrupción a partir del análisis y medición de formas de corrupción mayores o menores en cómo se ejerce el poder público para obtener beneficios privados (Banco Mundial).

Los ocho factores o pilares de la “paz positiva” se interrelacionan entre sí y constituyen un marco sistémico. Las sociedades con un alto nivel de “paz positiva” elevada tienen un mayor crecimiento económico, que además es sostenible y respetuoso con el medio ambiente, gozan de estabilidad política con escasas manifestaciones violentas, cuentan con más capacidades para abordar las tensiones internas y externas y reducir el riesgo de conflicto y cuentan con una buena infraestructura para abordar el impacto de los desastres naturales que puedan ser agravados por el cambio climático. Asimismo, tienen buenos niveles de equidad de género (IEP, 2017b: 5).

En el informe, *SDG16 Progress Report. A comprehensive global audit of progress on available SDG16 indicators* (2017) elaborado por este centro, se presentan los avances metodológicos realizados para medir el grado de implementación del ODS 16 y sus metas, superando la carencia de datos oficiales tanto en el ámbito global como por países y señalando tendencias.

El IEP, junto con otras 13 organizaciones, también ha impulsado la “SDG 16 data initiative”³. Esta plataforma hace un seguimiento del ODS 16 utilizando fuentes de datos oficiales procedentes de las agencias de Naciones Unidas y los complementa con otros datos no oficiales procedentes de instituciones, universidades y organizaciones de la sociedad civil, que cuentan con una gran experiencia en el análisis de la paz, la justicia y la gobernanza global. Ofrecen una web organizada en torno a las 12 metas, con los datos actualizados por países y de manera comparada, utilizando fuentes oficiales y no oficiales que dan una visión más amplia de los logros alcanzados. Además, esta iniciativa elabora un informe global para evaluar el desempeño a partir de la línea de base de cada meta.

³ Ver: <http://www.sdg16.org/spanish>

Con esta iniciativa también se trata de refutar el argumento planteado en las negociaciones de la Agenda 2030 para incluir el ODS 16 de que la paz y la seguridad no se pueden medir. Se trata de mostrar que hay datos disponibles, aunque también existen vacíos que se pueden solventar y en este proceso se busca identificar los desafíos potenciales que se enfrentan para lograr unos datos de calidad, favoreciendo la disponibilidad y una amplia cobertura.

El Cape Town Global Action Plan for Sustainable Development Data también planteó la necesidad de tener en cuenta los datos no oficiales generados por los centros de investigación, las organizaciones sociales y la academia, para solventar así las carencias de información en algunos ámbitos de los ODS y someter a escrutinio público la información proporcionada por los gobiernos; por lo tanto, puede ser un mecanismo de rendición de cuentas, que puede adquirir mayor legitimidad cuando esta información es contrastada por las organizaciones sociales.

En este plan se plantea que la elaboración de indicadores en el plano nacional tiene que ser consultada con los actores de la sociedad civil. Es así como la Red de Transparencia, Responsabilidad y Participación (TAP, por sus siglas en inglés) integrada por organizaciones vinculadas con la paz, la justicia y la gobernanza ha preparado una guía de incidencia política para el Objetivo 16, dirigida a los actores de la sociedad civil en el plano local y nacional para influir en el proceso de toma de decisiones en relación al ODS 16. También publica un informe global⁴. Herramientas de este tipo son esenciales para avanzar en la “operacionalización” del ODS 16 y alcanzar sus metas.

El Índice de Desarrollo Sostenible

Otra de las propuestas para medir el progreso en los ODS como una herramienta complementaria a los indicadores oficiales es el Índice de los ODS elaborada por la red Sustainable Development Solutions Network (SDSN) y la Fundación Berterlsmann. Este índice establece una línea base en los diferentes países y realiza así una comparación en términos relativos del grado de implementación de los ODS⁵. Permite posicionar a los países en una escala de 0 a 100, en donde 100 corresponde a los países que tienen un grado de cumplimiento muy elevado y el 0 corresponde a los que su grado de implementación es muy bajo. Se inició en 2016 y ha ido mejorando la recogida de información incorporando los efectos indirectos o externalidades (*spillovers*) a tener en cuenta en la consecución de los ODS. En el

⁴ Ver: SDG16 Data initiative. 2017 Global Report. Disponible en: www.SDG16Report.org

⁵ Ver: <http://www.sdgindex.org/>

informe de 2017 ha pasado de analizar a 149 países a 157, de un total de 193 Estados miembros de Naciones Unidas.

En este ranquin los países escandinavos y algunos europeos se encuentran entre aquellos que tienen los mejores resultados: Suecia (85,6), Dinamarca (84,2), Finlandia (84), Noruega (83,09), República Checa (81,9), Alemania (81,7), Austria (81,4), Suiza (81,2), Eslovenia (80,5), Francia (80,3). España ocupa la posición 25 en el ranquin (Sachs *et al.* 2017:10). Los países que tienen un índice más bajo y se encuentran en las últimas posiciones son: República Centroafricana (36,7), Chad (41,5), República Democrática del Congo (42,7), Liberia (42,8), Madagascar (43,5), Haití (44,1), Niger (44,8) y Afganistán (46,8). El objetivo de este índice es apoyar a los gobiernos a identificar sus prioridades de acción para alcanzar las metas de los ODS se actualiza anualmente, y se irá incluyendo nuevos indicadores y datos.

Los criterios que se han utilizado para la selección de los indicadores han sido su relevancia global y el grado de aplicabilidad en un amplio rango de países; la adecuación estadística de los datos y su calidad; y que estén disponible en al menos el 80% de los 149 Estados miembros cubiertos, con una población superior a un millón. Se mencionan tres impactos indirectos: los relacionados con el medio ambiente, los relacionados con la economía, finanzas y gobernanza (en particular con el secreto bancario, los paraísos fiscales y la financiación internacional, especialmente la AOD) y los relacionados con la seguridad, particularmente el comercio de armas convencionales (Sachs *et al.* 2017: 30).

Los datos que se han incluido en lo que se refiere al ODS 16 son:

- Los homicidios (por 100.000 habitantes). Fuente UNODC (2016)
- Población encarcelada (por 100.000 habitantes). Fuente: Institute for Criminal Policy Research (ICPR) (2016)
- Personas que se sienten seguras caminando en la noches. Fuente: Gallup (2016).
- Eficiencia gubernamental (1-7). Fuente: Schwab y Sala i Martí (2016).
- Nacimientos registrados (porcentaje). Fuente: UNICEF (2016)
- Índice de percepción de la corrupción (0-100). Fuente: Transparencia Internacional
- Puntuación sobre esclavitud (0-100). Fuente: Walk Free Foundation (2016)
- Exportación de armas convencionales (millones de dólares por 100.000 habitantes). Fuente: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

Los criterios que se han utilizado para la selección de los indicadores es su relevancia global y el grado de aplicabilidad en un amplio rango de países

El ODS 16 y los instrumentos de derechos humanos

La Agenda 2030 y el ODS 16 tienen importantes conexiones y vínculos con los instrumentos de derechos humanos. Algunas de sus metas remiten a derechos que suponen obligaciones legalmente vinculantes, y en aquellos de carácter programático pueden contribuir sustancialmente a su realización. Así lo muestra la *Guía de los Derechos Humanos de los ODS* realizada por el Instituto Danés de Derechos Humanos⁶, que destaca que 156 de las 169 metas (más del 92%) están directamente relacionadas con los instrumentos de derechos humanos y los derechos laborales regulados por los convenios específicos en este campo. Por ello, propone desarrollar un enfoque basado en los derechos humanos para la programación, implementación, seguimiento y examen del desarrollo sostenible a través de su monitorización, evaluación y reporte.

A partir de esa relación se abre la posibilidad de incorporar al seguimiento de los ODS los mecanismos ya existentes de control de las convenciones de derechos humanos en vigor. Es el caso, por ejemplo, de la Revisión Periódica Universal (UPR, por sus siglas en inglés), un mecanismo bajo el cual el Consejo de Derechos Humanos examina la situación en cada Estado Miembro cada cuatro años. O bien de los informes que cada Estado parte presenta al Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer (CEDAW) cuyas recomendaciones también pueden guiar los procesos de implementación en los planes nacionales, regionales y globales de la Agenda 2030. En paralelo a estos procedimientos, las ONG presentan los denominados “informes sombra”, que suelen poner el acento en cuestiones problemáticas que los gobiernos omiten o tratan de enmascarar o maquillar. Por ejemplo, en su respuesta al informe presentado en 2015 por el gobierno español al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), este órgano se hace eco de los informes presentados por las ONG⁷ y en sus recomendaciones al gobierno señaló la necesidad de tomar medidas que garanticen el derecho efectivo a la reparación para las mujeres víctimas de violencia cometida por particulares o por agentes estatales; también reclamó que se adoptasen medidas frente a los obstáculos a la protección y a la justicia de las mujeres víctimas de violencia, ya que suponen tasas muy elevadas de sobreesimimiento y archivo de casos de violencia y un número excesivo de sentencias absolutorias. El Comité ha pedido a España que proporcione formación obligatoria a jueces, fiscales, y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tanto sobre las obligaciones que emanan de la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas,

⁶ Consultar la propia página del Instituto danés de derechos humanos en el que presentan los instrumentos: <http://sdg.humanrights.dk/es/instruments/overview/list>

⁷ Ver: <https://cedawsombraesp.wordpress.com/category/informes-sombra/>

como de su Protocolo Opcional; así como formación con perspectiva de género para aplicar en todo el proceso en el que se trabaje con mujeres y niñas víctimas de violencia de género. Según la CEDAW esto reforzaría la protección debida a las mujeres víctimas de violencia en el ámbito familiar y de violencia sexual para denunciar sin sufrir discriminación y estigmatización⁸.

El seguimiento del ODS 16 desde el ámbito institucional: Naciones Unidas

Entre los mecanismos oficiales de seguimiento sobre el grado de implementación de los ODS se utilizan dos mecanismos principales: los informes del Secretario General de Naciones Unidas, y las Revisiones Nacionales Voluntarias.

El Informe del Secretario General de Naciones Unidas se realiza a partir del marco de indicadores mundiales elaborado por el Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (véase E/2017/24, cap. I, secc. A, y anexo I). Ofrecen un panorama general de los avances mundiales de los 17 ODS, aunque la información que se aporta es muy limitada. Se espera que en 2019, en el Foro Internacional que se centrará ese año en el ODS 16, se realicen avances en la definición de directrices para lograr una mayor implementación del ODS 16.

En cuanto a la Revisión Nacional Voluntaria (RNV), es el mecanismo que ha ofrecido la Agenda 2030 para que los gobiernos informen *motu proprio* sobre el grado de cumplimiento de los ODS. Son informes que los gobiernos presentan de forma voluntaria, dado que sólo están obligados a realizar dos Informes de Progreso en dos ocasiones entre 2016 y 2030.

Los países pueden elegir sobre que y como informar en relación a la implementación de los ODS. Estos informes van dirigidos al Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible. En 2016, 22 países presentaron sus informes voluntarios de revisión en dicho Foro, y en 2017 el número se ha duplicado, con 43 países que se han sometido a la revisión. El proceso de esos dos años permite tener una mirada general sobre las actividades y medidas políticas que se han aplicado para la implementación de los ODS, como se han incorporado estos a los contextos nacionales, y qué grado de apropiación existe por parte de los gobiernos. Un tercio de los países que han presentado los informes han cubierto todos los ODS y

Algunos de los obstáculos que se señalan se refieren a la falta de datos desagregados por sexos y el insuficiente apoyo financiero y técnico

⁸ Ver la página de Amnistía Internacional: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/naciones-unidas-una-vez-mas-recuerda-a-espana-que-tiene-que-cumplir-con-las-recomendaciones-inte/>

un tercio han cubierto sólo una parte de ellos. Y 22 países han abordado el ODS 16.

Después de dos años de la adopción de la Agenda 2030, la mayoría de los países que han presentado informes voluntarios han mostrado esfuerzos por avanzar en la implementación de los ODS y se ha producido una “apropiación nacional” de los objetivos y las metas. Algunos países han definido áreas temáticas o bien han organizado la Agenda en torno a las cinco “P” (Personas, Planeta, Prosperidad, Paz y Partenariado) y los países donantes han estructurado sus acciones, distinguiendo entre la política “en casa” y en su acción exterior como expresión de responsabilidad con la ciudadanía global.

En la revisión del ODS 16 los gobiernos se han centrado fundamentalmente en la buena gobernanza, las instituciones sólidas y transparentes, el imperio de la ley, la protección de los derechos humanos, los flujos ilícitos y la acción contra la corrupción. En el contexto de la cooperación internacional los países abordan la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz y la construcción de la paz, así como la protección de los derechos humanos, la seguridad personal, la democracia y el imperio de la ley, y la provisión de servicios esenciales.

Algunos de los retos que se identifican se relacionan con la violencia en sus diversas formas: el tráfico de personas, la amenaza de terrorismo en el ámbito local, nacional e internacional; la fragilidad de las instituciones y la necesidad de reforzar el imperio de la ley (UN, 2017b, XI). También se señalan la falta de datos desagregados y la dificultad para gestionarlos, así como el insuficiente apoyo financiero y técnico.

Los países han adaptado los ODS al contexto nacional de diversas maneras, tal vez la más destacada es la que se refiere a planes nacionales de acción y estrategias específicas. También se están realizando esfuerzos para que estos planes tengan seguimiento en el marco de los organismos regionales, como por ejemplo la Unión Africana, o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL) así como otros marcos globales como la CEDAW.

En la elaboración de los informes en ocasiones los gobiernos invitan a diversos actores de la sociedad civil o la academia para incorporar sus visiones y aportaciones. Entre las acciones que se mencionan como prioritarias están la importancia de la sensibilización y de la apropiación de la Agenda, por parte de la población, por ejemplo, a partir de la educación.

Los informes voluntarios presentan un cúmulo de datos, pero no hacen una valoración cualitativa, ni son capaces de construir un relato sobre la construcción de la paz

Estos informes voluntarios también señalan la importancia de la coherencia de políticas, dado la interconexión entre las diferentes temáticas y el potencial impacto de las acciones nacionales en otras partes del mundo. Y se insiste en diversas ocasiones la financiación insuficiente de los ODS y la necesidad de incrementarla. Para ello será preciso fortalecer el partenariado en la implementación, implicando a diversos actores, y buscando la coherencia de políticas y la coordinación multisectorial.

Dado que no ha habido un acuerdo internacional sobre la forma de presentar estos informes de revisión, los gobiernos utilizan diferentes estructuras. Sin embargo, en los años venideros será preciso establecer unos criterios comunes para todos, pero por el momento el diseño abierto de los informes permite contemplar diversas fórmulas y desarrollar una gama más amplia de buenas prácticas.

Los países que han abordado el ODS 16 en sus informes han sido Bélgica, Dinamarca, Kenia, Maldivas, los Países Bajos, Portugal, Eslovenia, Suecia y Tailandia. Se han centrado en la buena gobernanza, en la transparencia y fortaleza de las instituciones, el imperio de la ley, la proyección de los derechos humanos, la anti-corrupción y la prevención de los flujos ilícitos. También han informado sobre la provisión de los servicios públicos y la rendición de cuentas gubernamentales, así como el fortalecimiento de la paz y la seguridad, a partir de instituciones fuertes y buena gobernanza. Países como Costa Rica, El Salvador, Indonesia, Perú y Uruguay han subrayado la importancia de unas instituciones responsables, capaces de rendir cuentas, como prerrequisito para lograr las metas de los ODS.

Bélgica se han centrado en el extremismo violento y terrorismo, con especial atención a los grupos vulnerables y a la migración ilegal. Kenia señala que el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos e Igualdad, independiente de las instituciones de derechos humanos, ha consagrado en la Constitución la protección de los derechos humanos y la protección de la paz. Bélgica, Portugal y Suecia han destacado la importancia del ODS 16, en el contexto de la cooperación internacional. Portugal señala la importancia de la construcción de la paz y la consolidación del Estado, incluyendo el fortalecimiento institucional en áreas clave de gobernanza, del imperio de la ley, seguridad y provisión de servicios esenciales.

Entre los desafíos identificados está la persistencia de la violencia en múltiples formas como el tráfico de personas o el terrorismo internacional y el elevado número de refugiados.

Entre las críticas que se hacen a estas revisiones voluntarias se subraya que los informes presentados presentan un cúmulo de datos,

pero no hacen una valoración más cualitativa, ni son capaces de construir un relato sobre la construcción de la paz. Tienen un fuerte carácter técnico y los compromisos a futuro y los desafíos identificados son muy generales⁹ (CEPEI, 2017).

Una de las cuestiones que ha sido objeto de preocupación ha sido la escasa participación de las organizaciones de la sociedad civil. De hecho, diversas encuestas y evaluaciones de los procesos nacionales de examen realizadas en 2016 y 2017 mostraron la poca participación de las organizaciones de la sociedad civil, incluso en algunos casos estas organizaciones ni siquiera tenían información de que su gobierno estuviera elaborando dicho informe (Together, 2030 y World Vision, 2017). Como se ha indicado, la sociedad civil puede contribuir a dar legitimidad a las narrativas gubernamentales presentadas en los exámenes nacionales voluntarios y, junto con el sector académico, desempeñar un papel fundamental en el análisis de la eficacia del proceso de los exámenes nacionales voluntarios.

Conclusiones

La incorporación en la Agenda 2030 de un objetivo específico sobre paz, seguridad y gobernanza es uno de sus elementos más novedosos y representa un gran avance dentro de un instrumento que puede ser considerado como “pacto global para el desarrollo” que además de la dimensión económica, social y ambiental, incorpora el “buen gobierno” y la paz y la seguridad. Como el conjunto de la Agenda, el ODS 16 tiene alcance universal y no se limita a los países más pobres, o a países en conflicto, aunque reconoce su especificidad, asumiendo la necesidad de que los ODS se adapten a las diferentes realidades regionales, nacionales y locales. Por ello, los ODS son también un marco de gobernanza del desarrollo “multinivel”, de carácter global, pero que al mismo tiempo reconoce el principio de subsidiariedad, sin el que sería difícil movilizar la acción colectiva en un mundo “westfaliano” de Estados soberanos y de multilateralismo poco desarrollado y normas internacionales con reducida imperatividad (Sanahuja, 2018).

EL ODS 16 ofrece una oportunidad para reflexionar sobre los conceptos mismos de paz, justicia y gobernanza global, y para definir sus factores constitutivos de cara al diseño de políticas para su promoción y consolidación. Pero como se indicó, también plantea extraordinarios retos para su implementación, dada la imprecisión y límites de algunas de las metas propuestas. En algunos casos, por la impo-

⁹ Consultar: <http://cepei.org/gobernanzas/analisis-cepei-de-las-revisiones-nacionales-voluntarias-de-los-paises-alc/>

sibilidad de los gobiernos de rendir cuentas sobre aspectos que les afectan directamente, sea por omisión o como resultado de sus propias políticas, como la corrupción o el recorte de libertades. En otros, por la imprecisión de las metas o las dificultades para operacionalizarlas y traducirlas en acciones concretas.

Por otro lado, el seguimiento del grado de cumplimiento de los ODS requiere de un gran esfuerzo estadístico para contar con información que sea comparable en el plano global y esto puede llevar tiempo para algunos países que carecen de los medios necesarios para recoger esta información. Esto es particularmente relevante para el ODS 16, en el que la escasez de datos en algunas de las metas planteadas es muy notoria y además existen grandes dificultades para obtener datos de aquellos países que sufren de fragilidad institucional o que se encuentran en situación de conflicto armado.

Para superar la carencia de información sobre algunas metas será necesario incorporar fuentes no oficiales como las que han sido elaboradas por centros de investigación para la paz, por la academia, y por organizaciones sociales. Estas iniciativas parte de marcos teóricos de gran rigor, que se fundamentan en su larga trayectoria en los estudios de paz y conflictos y en la utilización de amplias bases de datos estadísticos procedentes de fuentes fiables. Este es el caso del Índice de Paz Positiva y del Índice de Paz Global que son dos índices muy consolidados, con más de 10 años de experiencia y que como se ha expuesto en este capítulo integran datos de gran relevancia para el seguimiento del ODS 16. De igual modo, la coalición de organizaciones que ha lanzado la “SDG 16 data initiative” ofrece un marco valioso, organizado a partir de las diversas metas, que permite tener una visión más amplia y complementar los informes oficiales. Esos aportes son más relevantes si cabe a la luz del informe anual del Secretario General de Naciones Unidas sobre los ODS y de las revisiones voluntarias de los países, que tienen importantes limitaciones, y así se ha mostrado en estos dos años de trayectoria con unos resultados superficiales y bastante pobres. En algunas revisiones voluntarias los gobiernos incluso han omitido la valoración del ODS 16. Además de aportar una evaluación independiente, también es importante presionar para que los gobiernos se comprometan a informar sobre su compromiso con la implementación del ODS 16 como un componente esencial en el cumplimiento de la Agenda 2030.

Desde el punto de vista del conocimiento, el ODS 16 plantea extraordinarios retos al ámbito académico. Se trata de seguir analizando el nexo entre paz, seguridad y desarrollo, en sus causas, efectos y manifestaciones, para diseñar políticas que generen una retroalimentación positiva entre esos tres elementos. También, de proveer de datos relevantes y de diagnósticos rigurosos sobre las diversas

*Se requieren
nuevas
categorías
analíticas para
abordar el
ODS16*

formas de violencia y en particular sobre la explotación, la trata y la explotación infantil y sobre las principales cuestiones relacionadas con la paz, la convivencia y el conflicto, y recomendaciones sobre qué políticas públicas sectoriales son más adecuadas para abordar estas situaciones. Es preciso contar con buenos análisis transdisciplinarios que traten de responder a cuáles son los factores que contribuyen a conformar sociedades pacíficas e inclusivas; cómo fortalecer la prevención de conflictos. Desde el ámbito de la gobernanza, qué factores contribuyen a la creación de instituciones eficaces, y transparentes capaces de rendir cuentas a la ciudadanía y de ofrecer espacios de participación en la toma de decisiones; y qué elementos definen una gobernanza multinivel, que articule lo global con lo local.

En ese empeño es necesario superar la “mirada nacional” —que Ulrich Beck consideraba una muestra de “nacionalismo metodológico”— a la hora de abordar problemáticas de carácter transnacional, como en el tráfico de armas o de personas, en los que las causas y las consecuencias del problema van más allá del Estado-nación territorial. La incorporación de esa dimensión transnacional también tiene importantes implicaciones para las políticas a adoptar.

Se requieren nuevas categorías analíticas para abordar el ODS 16. Las iniciativas que se están llevando a cabo en torno al ODS 16 hasta el momento han sido muy relevantes, positivas y muy innovadoras, y no sólo contribuyen a hacer seguimiento de los logros alcanzados, sino que también están cambiando la manera de entender ciertos hechos y construyendo consensos sobre ciertas cuestiones, que facilitan el cambio de la posición política de los actores. Los efectos normativos se producen a partir de la aceptación social de las ideas o cambios en los cuales se considera un comportamiento aceptable y adecuado.

Además, se está avanzando significativamente en la elaboración de metodologías, que desde un enfoque holístico recogen datos sobre fenómenos tan complejos como la corrupción o la trata, que no pueden abordarse de manera aislada, sino en relación con otros factores. Se tratan de los estudios de percepción, que son importantes porque contribuyen a cubrir vacíos de información y al mismo tiempo se basan en metodologías cualitativas que resultan fiables. Junto a esto, es preciso prestar atención a la desagregación de datos en relación con las minorías y grupos marginalizados, así como incorporar la dimensión de género y etnia. Dado que las experiencias pueden ser muy diferentes, tal y como lo muestra la encuesta de Gallup sobre la percepción de seguridad al caminar por la calle de noche. Los resultados son completamente distintos si se es hombre o mujer, por lo que la desagregación de datos es esencial.

En lo que se refiere a la participación de actores más allá de los gobiernos y los organismos internacionales, la implementación del ODS 16 puede ser una buena oportunidad para fortalecer los mecanismos sectoriales de consulta y participación que ya existen y representan una ocasión única para definir y poner en marcha un mecanismo *ad hoc* de participación que permita un diálogo global y multiactor en torno a la paz, la gobernanza y la justicia. También el seguimiento de los ODS y la participación de las organizaciones sociales puede ser una herramienta de incidencia que contribuya a incluir en la agenda política, asuntos como la corrupción, la libertad de prensa o el tráfico de personas, que de otro modo los gobiernos tratarían de evitar.

Por último, los ODS son un instrumento de gobernanza global de desarrollo que, aunque no tengan efectos jurídicos directos, tiene una visible influencia en las políticas y la legislación. El objetivo 16 sobre paz, seguridad y gobernanza permite a su vez situar las políticas nacionales y locales en el marco multilateral. La paz y el buen gobierno son metas políticas, difícilmente reducibles a un nivel técnico limitado a cuestiones de efectividad y eficacia. El reto estará en definir formas de operacionalizar y de garantizar su cumplimiento.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial (2018), *Caminos por la paz: enfoques inclusivos para prevenir el conflicto violento*. Washington, DC: Banco Mundial.

Carter Center, (2015), *Syria: Countrywide Conflict Report no. 5*. Atlanta, GA: Carter Center.

Buvinic et al. (2002), *Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe*. FLACSO.

Chandy, L. et al(2013), *The Final Countdown: Prospects for Ending Extreme Poverty by 2030*. Washington: Brookings Institution.

CEPEI (2017), *Progressing national SDGs implementation: an independent assesment of the voluntary national review reports submitted to the United Nations High-level Forum on Sustainable Development in 2017*. Ottawa: CEPEI.

Concha-Eastman, Alberto (2002), "Salud, violencia e inseguridad" en Carrión Fernando (eds), *Seguridad ciudadana, ¿Espejismo o realidad?*. Quito: FLACSO-Ecuador/OPS/OMS.

Crespo-Sancho, C. (2017), "Conflict Prevention and Gender. "Background Paper for UN-WB Flagship Study, "Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict", World Bank, Washington, DC.

Comins, Irene y Muñoz, Paco (2019), *Filosofías y praxis de paz*. Barcelona: Icaria Editorial.

Fearon, J. D. (2004), "Why Do Some Civil War Last So Much Longer than Others?" *Journal of Peace Research* vol. 41, nº 3, pp. 275-301.

Freedom House (2015), *Freedom of the Press 2015: Harsh Laws and Violence Drive Global Decline*. Washington DC. Disponible en: https://freedomhouse.org/sites/default/files/FreedomofthePress_2015_FINAL.pdf.

Galtung, J. (1996), *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, Londres: Sage

Galtung, Johan (1985), *Sobre paz*. Barcelona: Fontamara

Galtung, J. (1964) "Editorial", *Journal of Peace Research*, vol. 1, nº 1, pp. 1-4

Galtung, J. (1969) "Violence, peace and peace research", *Journal of Peace Research*, vol. 6, nº 3, pp. 167-191.

Guerrero, Rodrigo (1997), "Epidemiología de la violencia: el caso de Cali (Colombia)" en Ratinoff, Luis. *Hacia un enfoque integrado de desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana*. Washington DC: BID.

Interpeace (2016), *Piloting a resilience approach to peacebuilding: Insights from Interpeace's Frameworks for Assessing Resilience (FAR) project*, <http://www.interpeace.org/resource/piloting-a-resilience-approach-to-peacebuilding-insights-from-interpeaces-frameworks-for-assessing-resilience-far-project/>

Institute for Economics and Peace (2017a), *The SDG16 Progress Report. A comprehensive global audit of progress on available SDG16 indicators*. Sydney: IEP, septiembre.

Institute for Economics and Peace (2017b), *Positive Peace Report 2017*. Sidney: IEP.

Institute for Economics and Peace (2016a), *Positive Peace and Systems of Thinking*. Sidney: IEP.

Institute for Economics and Peace (2016b), *Sustainable Development Goal 16. From now to 2030: What is needed to measure Goal 16*. Sidney: IEP.

Institute for Economics and Peace (2015a), *Positive Peace: The lens to achieve the Sustaining Peace Agenda*. Sidney: IEP.

Institute for Economics and Peace (2014b), *The Economics Cost of Violence Containment*. Sidney: IEP.

Institute for Economics and Peace (2014c), *Measuring Goal 16. Identifying priority indicators based on key statistical and normative criteria*. Sidney: IEP, septiembre.

Kemp et al. (2013), *The Elephant in the Room: How Can Peace Operations Deal with Organized Crime?* Nueva York: International Peace Institute.

Jolly, R., Emmerij, L., y Weiss, T. G. (2007) *El poder de las ideas. Claves para una historia intelectual de las Naciones Unidas*. Madrid: La Catarata/Unesco Etxea, pp. 67-70.

Lederach, Jean Paul (2000), *El abecé de la paz y los conflictos*. Madrid: Catarata.

Martinez-Guzmán, Vicent (2001), *Filosofía para hacer las paces*. Barcelona: Icaria.

Mesa, Manuela (2016), *Globalización y transnacionalización de la violencia en Centroamérica: los países del Triángulo Norte*. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Miller-Dawkins, M. (2014) *Global Goals and International Agreements. Lessons for the Design of the Sustainable Development Goals*, Londres: Overseas Development Institute (ODI), working paper nº 402, noviembre.

Miller and Rasmussen (2010), "War exposure, Daily Stressors, and Mental Health in Conflict and Post-Conflict Settings: Bridging the Divide between Trauma -Focused and Psychosocial Frameworks", *Journal of Social Science Medicine* vol. 70, nº 1, pp. 7-16.

Naciones Unidas (2016) *The Sustainable Development Goals Report 2016*. Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2017a) *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017*. Nueva York, Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2017b) *Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe del Secretario General*. Consejo Económico y Social, E/2017/66, 11 de mayo.

Naciones Unidas (2017c), *Synthesis of Voluntary National Reviews*. Division for Sustainable Development (DSD). Nueva York: Department of Economic and Social Affairs. United Nation.

Naciones Unidas (2017d), Informe del Secretario General: Progress towards the Sustainable Development Goals. Nueva York: Naciones Unidas (E/2017/66).

Naciones Unidas (2016a), *Report of the Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goals Indicators*, Consejo Económico y Social, E/CN.3/2016/2/Rev.1, 19 de febrero.

Naciones Unidas (2016b), *The Sustainable Development Goals Report 2016*. Nueva York: Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. A/RES/70/1, 21 de octubre.

Naciones Unidas (2014), *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015*, A/69/700, 4 de diciembre.

New Castel University (2017), *¿Están los exámenes voluntarios nacionales promoviendo el conocimiento y la inclusión?* New Castle University. Disponible en: <http://www.together2030.org/wp-content/uploads/2017/06/ESP-FINAL-Report-Together-2030-Perceptions-Survey-2017-ESP.pdf>

OECD (2016), *Towards a multidimensional concept of fragility*, Paris: OECD.

OECD (2015), *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*. Paris: OECD Publishing.

OECD (2014), *Fragile States 2014: Domestic Revenue Mobilization*. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictfragilityandresilience/docs/FSR-2014.pdf>

Orpinas, Pamela y de los Ríos, Rebecca (1999), "Violence: from knowledge to prevention" en *Panamerican Journal of Public Health* 5, 4&5.

ONU Mujeres (2011), *El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: en busca de la justicia*. Nueva York: ONU Mujeres.

ONUDD (2014), *Global Study on homicide 2013*. Viena: ONUDD.

Sustainable Development Solution Network (2015), *Getting started with Sustainable Development Goals*. Disponible en: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/12/151211-getting-started-guide-FINAL-PDF-.pdf>

SDSN (2017), *Como empezara con los ODS en las Universidades*. Disponible en: <http://reds-sdsn.es/guia-empezar-los-ods-las-universidades>.

Sachs, J. et al. (2017), *SDG index and Dashboards Report 2017*. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN).

Saferworld, TAP Network, UNDP (2016), "Making them Count: using indicators and data to strengthen accountability for the SDGs", Disponible en: <http://tapnetwork2030.org/wp-content/uploads/2016/06/SDG-16-Making-them-Count-Workshop-Summary.pdf>

Sanahuja, J.A. (2018), "Paz, seguridad y gobernanza: el ODS 16 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible" en Díaz Barrado, C. y Fernández Liesa, C.R. (Dirs), *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas /Derechos Humanos y Empresas*. Madrid: Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid, pp. 27-54.

Sanahuja, J. A. (2014) "De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015", M. Mesa (coord.), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario CEIPAZ 2014-15*, Madrid, CEIPAZ, pp. 49-83.

Sanahuja, J. A. y Tezanos, S. (2017) "Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible", *Política y Sociedad* vol. 54, nº 2, junio, pp. 521-543.

Tortosa, Jose María y Laparra, Daniel (2003), "Violencia estructural: una ilustración de conceptos" en *Documentación Social* nº 131. Madrid: Cáritas Española.

The Fund for Peace (2015), *Fragile States Index 2015*. Washington DC: The Fund for Peace. Disponible en: <http://library.fundforpeace.org/library/fragilestatesindex-2015.pdf>.

Together 2030 y World Vision (2017), *Voluntary National Reviews: What Are Countries Prioritizing? – A Review of the 'Main Messages' from Volunteer Countries Presented for the 2017 Session of the UN High Level Political Forum on Sustainable Development*. Disponible en: http://www.together2030.org/wp-content/uploads/2017/07/FINAL-Together-2030_VNR-Main-Messages-Review-2017.pdf.

ONU Mujeres (2018), *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: ONU Mujeres.

PNUD (2016), *Apoyo del PNUD a la integración de la igualdad de género en todos los ODS incluido el objetivo 5*. Nueva York: PNUD

UN Women (2015), *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*. Nueva York: UN Women.

UNDP (2017), *SDGs in Action. UNDP global Project for the implementation of the 2030 Agenda through the MAPS approach*. Nueva York: UNDP

UNDP (2016a), *UNDP Support to the implementation of 2030 Agenda for Sustainable Development*. Nueva York: UNDP.

UNDP (2016b), *UNDP offer on SDG implementation in fragile situations*. NY: UNDP

UNDP (2016c), *UNDP Support to the implementation of Sustainable Development Goal 16*. Nueva York: UNDP.

UNESCWA (2015), *Child Marriage in Humanitarian Settings in the Arab Region: Dynamics, Challenges and Policy Options*. New York: United Nations. <https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/child-marriage-humanitarian-settings-arab-region.pdf>.

UNFPA (2017) "New Study Finds Child Marriage Rising among Most Vulnerable Syrian Refugees." <http://www.un.org/youthenvoy/2017/02/new-study-finds-child-marriage-rising-among-vulnerable-syrian-refugees/>



UNHCR (2017), *Global Trends: Forced Displacement in 2016*. Geneva: UNHCR. [http://www.unhcr.org/en-us/statistics / unhcrstats/5943e8a34/global-trends - forced-displacement-2016.html](http://www.unhcr.org/en-us/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html)

UNHCR (2015), *Global Trends: Forced Displacement in 2015*. Geneva: UNHCR

United States Institute of Peace (2016), "Humanitarian Aid: 'Radical Change' After Istanbul", 8 June, Disponible en: <http://www.usip.org/publications/2016/06/08/humanitarianafter-istanbul>

UNODC (2011), *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*. Vienna: UNODC.

World Bank (2011), *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington: World bank

Zuñiga, Liza (2007), "Participación comunitaria en prevención del delito: experiencia de América Latina y Europa" en Dammert, Lucia y Zuñiga, Liza (eds), *Seguridad y violencia: desafíos para la ciudadanía*. Chile: FLACSO.

Estrategias de seguridad y desarrollo: discursos securitarios en la Unión Europea, Estados Unidos y España

José Antonio Sanahuja y Francisco Javier Verdes-Montenegro

Investigadores del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)



Introducción

En septiembre de 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, con un amplio respaldo, la denominada Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. No es, como los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), un acuerdo limitado a la ayuda al desarrollo, sino un amplio programa de progreso humano de alcance universal, que afecta tanto a los países avanzados como en desarrollo. Por su alcance y por su legitimidad, surgida de un amplio proceso de deliberación, se erige como un nuevo universalismo post-occidental que traza una agenda cosmopolita de progreso humano para el siglo XXI.

Una de sus principales novedades respecto a los anteriores ODM es la integración de la paz, la seguridad y la gobernanza como condiciones habilitantes del desarrollo sostenible, con las correspondientes metas e indicadores. La Agenda 2030, de esta manera, asume las importantes enseñanzas obtenidas en el periodo de vigencia de los ODM sobre la mutua interrelación entre paz, seguridad y desarrollo, o lo que en el debate académico y de políticas se ha denominado el “nexo seguridad-desarrollo”. Ello implica, en primer lugar, tener una adecuada comprensión de los factores y relaciones causales que explican el conflicto armado, su naturaleza y evolución, así como sus efectos en relación a los procesos de desarrollo. En segundo lugar, supone asumir visiones de la seguridad más amplias y complejas que las clásicas concepciones militarizadas y unidimensionales de la seguridad nacional, entendidas estas más como seguridad del Estado que de las personas; a su vez, exige visiones del desarrollo que abarquen también la paz y la seguridad, los derechos humanos y las libertades democráticas, ya que más allá de su importancia intrínseca, actúan como obstáculos, potenciadores, o condicionantes de otras metas de desarrollo. Desarrollo, derechos humanos, paz y seguridad son así conceptos interrelacionados, e indivisibles, pues no pueden ser alcanzados unos sin los otros. Cualquier carencia en uno de ellos afectará negativamente a los otros, y a la inversa (Sanahuja 2013b).

La Agenda 2030 se enfrenta a la reinterpretación securitaria del nexo seguridad-desarrollo

Para abordar adecuadamente el nexo seguridad-desarrollo, y alcanzar las metas de la Agenda 2030 que afectan a esa cuestión, se ha de evitar el riesgo de “securitizar” la agenda de desarrollo, subordinándola a las metas de seguridad de corto plazo. Si así ocurre, es posible que no se logren ni unas ni otras. En el debate sobre la Agenda 2030 ya se planteó el riesgo de una “securitización” de la agenda de desarrollo, que legitimara las agendas de política exterior o de seguridad de determinadas potencias, y la condicionalidad resultante, en vez de promover un desarrollo centrado en las personas. No se trataba de una mera hipótesis. El decenio y medio de vigencia de los ODM fue también el escenario de dinámicas de securitización de la política internacional y de la ayuda al desarrollo a través de la “Guerra Global contra el Terror” (Sanahuja y Schünemann 2012, Brown y Grävinholt 2016). Al entrar en vigor la Agenda 2030 se plantean nuevos imperativos de seguridad que pueden llevar a una nueva reinterpretación del nexo seguridad-desarrollo en clave securitaria, que desvíe la atención y los recursos de las metas de desarrollo y que condicione la implementación de la Agenda 2030.

A menudo, el análisis de estos procesos se plantea desde los actores del desarrollo, y el debate se ubica en el ámbito de las políticas y planes de la cooperación internacional y las políticas de ayuda, como sería, en el caso europeo, el Consenso Europeo de Desarrollo; o en el caso de España, los planes directores de la cooperación. En este trabajo se propone una ruta diferente: analizar cómo es abordado

desde las estrategias de seguridad, a las que generalmente suele otorgarse más influencia política por situarse en el terreno de lo que tradicionalmente, y de manera errada, se considera la “alta política” de las relaciones interestatales, la diplomacia, la seguridad y la defensa, frente a la “baja política” de la cooperación y el desarrollo internacional.

Para ello este capítulo, en primer lugar, partirá de una concepción discursiva de la seguridad, en la que estos documentos de estrategia deben ser vistos como herramientas de procesos de securitización más amplios. En segundo lugar, se realizará un análisis de tres casos contemporáneos relevantes: la Estrategia Global y de Seguridad de la UE de junio de 2016; la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, presentada por la Casa Blanca en diciembre de 2017; y la Estrategia de Seguridad Nacional presentada por el Gobierno español ese mismo mes. Finalmente, se señalará cómo estas estrategias optan por una visión más pesimista y defensiva del sistema internacional, y en ese marco, en alguno de los casos redefinen el nexo seguridad-desarrollo en lógica securitaria, o bien optan por ignorar o negar esa cuestión, retornando a conceptos de seguridad que ya parecían superados. Esos movimientos, finalmente, deben ponerse en relación con procesos políticos y sociales más amplios, marcados por el ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo.

Seguridad y securitización: el papel de los discursos y narrativas

Este análisis parte de una premisa básica: que la seguridad no es un concepto “objetivo” ni objetivable, sino un hecho social y, por lo tanto, construido. Aunque en cualquier definición de la seguridad y de las amenazas pueda existir un elemento material irreductible —evitar que se ejerza violencia física contra algo o alguien—, sus causas, significación y efectos dependen del entramado de relaciones sociales en el que tienen lugar y que le otorgan significación. En consecuencia, cualquier concepto o explicación supuestamente “objetiva” y universalmente válida de la seguridad o de las amenazas a la misma debiera ser vista, más bien, como un hecho social contingente que debe ser explicado a partir de esas mismas relaciones y de los intereses y posiciones de sus actores. Para el analista las preguntas a plantear no son si existe o no seguridad, o amenazas a la misma, y en qué grado; sino cómo y porqué un hecho social es securitizado. Es decir, quién define qué es la seguridad, para quién, con qué propósitos, y qué papel juega esa definición en la arena política, sea local, nacional o internacional. Seguridad, por ello, es un concepto disputado *per se*, en la medida en que existe definición universalmente aceptada, y en función del contexto, valores, identidades e intereses del sujeto que lo defina puede contemplarse una acepción u otra.

La seguridad no es un hecho dado u "objetivo", sino una construcción social

Esta perspectiva supone una importante ruptura con la visión positivista tradicional de la seguridad, que ha estado vigente tanto en la Guerra Fría, como en la fase inmediatamente posterior, a través del concepto de “seguridad nacional”, enraizado en los estudios estratégicos y con el Estado como único referente. En esa concepción convergían la lógica realista de supervivencia del Estado y equilibrio de poder y las amenazas existenciales que suponía el “equilibrio del terror” nuclear. Una mirada reflexiva sobre esa noción muestra que en realidad era un constructo social y político enraizado en ese contexto histórico: refleja el clásico dilema hobbesiano entre seguridad y libertad, y en los dos polos del conflicto Este-Oeste fue funcional al sostenimiento y legitimación de las relaciones de poder y subordinación de los gobiernos y sociedades en sus respectivos territorios y áreas de influencia. En ese marco el desarrollo a menudo se subordinó a las exigencias de seguridad del mundo bipolar, como ilustran las políticas de cooperación que se establecieron en el seno de cada uno de los bloques, y las dificultades que encontraron los países “no alineados” para escapar de esa lógica.

En la década de los setenta la crisis del petróleo o la aparición de los problemas ambientales ya pusieron de relieve las carencias del concepto dominante de seguridad, incapaz de incorporar esas realidades por su carácter estatocéntrico y militarizado. En los ochenta la aparición de la investigación para la paz introdujo la noción de “violencia estructural”, considerando que la denegación del desarrollo y la justicia social impedían la realización de una “paz positiva” que debía contemplar una amplia agenda de desarrollo. Y con la post-Guerra Fría por primera vez se abrieron espacios para poner en cuestión la subordinación del desarrollo a los imperativos de la seguridad nacional (Buzan, 1983; Buzan y Hansen, 2009). Por un lado, la noción de desarrollo pasó a estar centrada en el ser humano y sus oportunidades vitales, distanciándose de la visión “clásica” de desarrollo económico que *grosso modo* equivalía a seguir en los países del Sur, de manera mimética y lineal, la pauta de crecimiento económico de los países del Norte. Por otro lado, el concepto de seguridad empezó a ser objeto de una amplia reinterpretación en términos tanto de su profundización, como de su ampliación. Profundización alude al cambio del objeto de referencia, que deja de ser principalmente, o en exclusiva el Estado, para centrarse en las personas (seguridad humana), las relaciones de género (enfoques feministas) o la humanidad en su conjunto (conservación de la biosfera). El segundo se refiere a la ampliación del concepto de seguridad incorporando dimensiones no militares o defensivas, como la económica, social o medioambiental (Pérez de Armiño, 2015). El concepto de seguridad humana, adoptado por Naciones Unidas en 1994 a partir del “desarrollo humano” expresa tanto ese intento de profundización —tomando al individuo como referente de la seguridad—, como de ampliación, hacia una visión

multidimensional. Además de la ausencia de violencia directa o de amenaza de violencia (*freedom from fear*), incorpora la agenda multidimensional del desarrollo (*freedom from want*) (PNUD, 1994). Significativamente, el propio concepto de seguridad humana fue pronto objeto de disputas entre la afirmación de su amplia y “desarrollista” concepción original, y una visión más restrictiva en la que se alegó que, por ser demasiado amplio, era indistinguible del propio concepto de desarrollo humano, por lo que sería necesario redefinirlo en términos de ausencia de violencia. De esta forma, lo distintivo de este concepto sería más el cambio del objeto de referencia que su multidimensionalidad.

Estos debates, como se indicó, han girado en torno a la definición supuestamente “correcta” de la seguridad, asumiendo que en última instancia existiría un concepto “objetivo” y universal de la misma. Y como ya se dijo, la verdadera renovación de los estudios de seguridad y la aparición de una teorización crítica en este ámbito no ha surgido de un debate limitado a su “ampliación” o “profundización”, sino del giro epistemológico post-positivista o reflectivista que desde los años ochenta se observa en las Relaciones Internacionales y los estudios de seguridad (Hamati-Ataya 2012). Desde esta perspectiva, hechos sociales como la seguridad o la anarquía son constructos definidos a través de la interacción social, de la comunicación y del lenguaje (Wendt 1992; Katzenstein 1996). De ese giro reflectivista, en particular, han surgido distintas escuelas de estudios críticos de la seguridad, que parten de la naturaleza intersubjetiva de este concepto. Entre ellas, la Escuela de Copenhague y sus seguidores, con su concepto de securitización (Buzan *et al.*, 1998; Balzacq 2011). Esta entiende que la seguridad es un hecho social esencialmente intersubjetivo, y que cualquier asunto o dimensión —entre ellas, las referidas al desarrollo internacional— puede “securitizarse” a través de la comunicación y la interacción social. Para ello es conveniente diferenciar entre el “movimiento de securitización” que realiza un determinado actor —generalmente, pero no solo, el Estado— al señalar algo o alguien como amenaza; y la securitización como efecto, si la sociedad a la que va dirigido ese movimiento lo acepta o asume (Verdes-Montenegro, 2015).

El proceso de securitización tiene importantes implicaciones sociales y políticas: en la medida que una cuestión es securitizada y empieza a ser vista como una amenaza relevante o incluso existencial, deja de tener un carácter ordinario. Por ello primará sobre otros asuntos de la agenda política, y se sitúa al margen del debate democrático, con lo que se cercena la participación pública al respecto, neutralizando cualquier actor o forma de contestación. A su vez, hará posible la adopción de medidas extraordinarias que inciden tanto en el tradicional dilema entre seguridad o libertad, como en el de “cañones o man-

tequilla”, reduciendo el alcance de las libertades y los derechos, justificando políticas más intrusivas en materia de vigilancia y limitaciones a la privacidad; o en cuanto a la movilización o reasignación de recursos financieros o humanos que en otras circunstancias no se hubieran podido justificar.

La securitización es en buena medida resultado de actos discursivos o del habla (*speech act*) a través del discurso político y de sus narrativas, enmarcados o *framing*, que desde esta perspectiva deben ser vistos como fuente o expresión del poder (Watson, 2012). El poder, tanto en su dimensión estructural como de agencia no radica solo o principalmente en factores materiales y tiene una dimensión ideacional e intersubjetiva basada en la comunicación y la interacción social (Barnett y Duvall 2005: 3-12) Por ello, cualquier aproximación crítica a la seguridad y la securitización exige un detallado análisis de los discursos públicos y la retórica política y de su contexto y significantes particulares, como se hace en este trabajo con los documentos de estrategia de seguridad.

Los discursos, en particular en su forma de narrativas, tienen un papel clave en la construcción social de la realidad y en particular de la seguridad y las amenazas. Las narrativas generan cierta racionalidad y coherencia y dotan de significación y sentido a los hechos, y de igual forma tienen un papel constitutivo para la identidad, los intereses y los valores de los actores sociales, y con ello pueden articular la geografía política y las relaciones internacionales. Al referirse a la seguridad, las narrativas políticas securitizan determinadas realidades: establecen qué es una amenaza y como enfrentarla, y a partir de ello, definen expectativas, jerarquizan actores, asignan roles y funciones, prescriben comportamientos y devienen norma social que establece qué conducta es aceptable o punible, con los correspondientes incentivos y penalizaciones tanto materiales como simbólicos. Como teleologías, los discursos y narrativas de seguridad generan un sentido de propósito a las prácticas sociales y, en particular, al juego político, con importantes funciones de legitimación (Somers 1994; Sanahuja 2013a).

En un sentido más amplio, las narrativas de securitización tienen un importante papel constitutivo respecto de los intereses, valores e identidades de los actores políticos; de las relaciones sociales, en tanto relaciones de poder; y de las prácticas de política exterior y en otros ámbitos, estableciendo marcos de autoridad, de lealtad y de solidaridad individual y colectiva de carácter local o transnacional, llegando a construir “geografías políticas imaginadas” basadas en la tensión identidad-alteridad, amigo-enemigo, amenaza-seguridad. Se ha señalado que la Escuela de Copenhague considera que la securitización legitima medidas extraordinarias a futuro, aunque también puede

Las narrativas securitizadoras establecen qué es una amenaza y cómo enfrentarla

tener otras finalidades perlocutivas como legitimar actos pasados, su reproducción, disuadir al público al que se dirige, o una lógica de control (Vuori, 2008). Por todo lo anterior, las narrativas son también instrumento de poder y, por ende, objeto de disputa y contestación, y expresión del conflicto político y social más amplio.

La redefinición del nexo seguridad-desarrollo en la Estrategia Global y de Seguridad de la UE

La Estrategia Global de la UE: discurso constitutivo de identidad para un actor en crisis

El 29 de junio de 2016 la Alta Representante de política exterior y de seguridad de la Unión Europea (UE) y vicepresidenta de la Comisión, Federica Mogherini, presentó la nueva Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la UE (En adelante, EUGS). Ese documento responde, como objetivos declarados, a la intención de actualizar la visión del mundo de la UE, reafirmar su status de actor global, y redefinir los objetivos, medios y estrategias de su política exterior y de seguridad. Desde el punto de vista jurídico y material, la EGS refleja el carácter “híbrido” de la acción exterior de la UE: abarca tanto materias de competencia comunitaria, sean exclusivas o compartidas —comercio, desarrollo internacional—, como competencias de carácter eminentemente nacional, como inmigración o seguridad y defensa. En estas últimas la UE establece un marco intergubernamental institucionalizado que permite una actuación común de la UE, en determinadas materias, si así lo deciden los Estados miembros. Dado este carácter híbrido, el principal propósito de la EUGS es asegurar una acción más coherente y coordinada, y por tanto más eficaz, del conjunto de la acción exterior de la Unión y sus instituciones y Estados miembros, y contribuir al desarrollo tanto de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

Más allá de su naturaleza jurídico-formal, la EUGS puede verse como cristalización de una nueva narrativa o discurso constitutivo de la identidad, el poder y la agencia de la UE en materia de política exterior y seguridad (Carta y Morin 2014; Barbé 2014). Además de describir e interpretar un escenario internacional más incierto y hostil, la EUGS es un instrumento discursivo para redefinir su propia identidad como actor global, y reafirmar su relevancia y su capacidad de agencia ante unos Estados miembros y una ciudadanía crecientemente euroescéptica. Responde así a la ansiedad que producen las sucesivas crisis de la propia UE: apenas unos días antes del lanzamiento de la EUGS, el dramático resultado del referéndum británico daba paso al *Brexit* y abría una nueva crisis existencial para la UE, aún convaleciente de la crisis de la eurozona y la que surgió de la incapacidad de gestionar



adecuadamente el éxodo de los refugiados sirios. Se trata de crisis en gran medida auto-infligidas, que expresarían serios problemas institucionales y de gobernanza, y las fracturas sociales y políticas de la propia Unión (Sanahuja 2012, 2016; Howorth 2016). Ello, en un momento en el que el ascenso de la extrema derecha impulsa el nacionalismo extremo y otras dinámicas de desintegración y de renacionalización. En este caso, las amenazas al proyecto europeo y, como se argumenta en la Estrategia, a la seguridad y la prosperidad de su ciudadanía, no solo procederían del exterior, sino de su propia realidad.

De la mirada cosmopolita a la cautela estratégica

En diciembre de 2003 el entonces Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, Javier Solana, lanzó la primera Estrategia de Seguridad de la UE, subtitulada *Una Europa Segura en un Mundo Mejor* (Unión Europea 2003). Con este documento, primero en su género, se daba respuesta a la invasión de Estados Unidos a Irak, al reafirmar el rechazo al unilateralismo de la era Bush y el compromiso europeo con el derecho internacional, el orden multilateral y la “paz liberal” de la posguerra fría. Ese posicionamiento, empero, tenía también lectura interna: más allá de alinear medios, intereses y objetivos, la Estrategia se configuró como narrativa o relato “transformador” de la globalización, definiendo la identidad y el papel de la UE como “potencia normativa” o “potencia civil” con una acción exterior y una diplomacia basada en valores, que posteriormente se codificaron en el Tratado de Lisboa de 2007. Reflejaba una visión optimista del orden internacional y la hegemonía del internacionalismo liberal. También mostraba una actitud confiada sobre el papel de la UE, basada en una particular teleología europeísta de la gobernanza de la globalización, a la que la UE podría aportar su particular *zeitgeist* de integración y de democracia cosmopolita a través de una soberanía mancomunada, y de la promoción de la cohesión y el modelo social europeo (Sanahuja 2013a; Barbé 2016), constituyéndose, en palabras de Javier Solana, en una *force for good* que buscaría legitimarse ante su ciudadanía tanto por sus valores como por sus acciones (Solana 2005: 5).

En materia de seguridad, se adoptó una concepción multidimensional, que tomó como referente a las personas y no solo a los Estados. Se insistió, en particular, en el nexo seguridad-desarrollo: “mejorar el mundo”, como reza el subtítulo de la estrategia, contribuiría a promover la seguridad global y europea. En ese empeño la UE sería un actor particularmente apto por sus capacidades no militares en la diplomacia, el comercio, y la ayuda al desarrollo, propios de una “potencia civil”. No se descartaba el uso de medios militares, pero se limitarían

Desde 2010, la UE salta de una crisis a otra, con creciente desafección ciudadana y el ascenso de la extrema derecha

a misiones de gestión de crisis y mantenimiento o consolidación de la paz, o de protección humana (Churruca, 2005).

La revisión de la Estrategia de 2008 ya mostraba una visión más recelosa y circunspecta del contexto internacional. En términos de la actuación europea, empieza a observarse una visión más cautelosa del nexo seguridad-desarrollo, por ejemplo, al aproximarse a los “Estados frágiles” (Consejo de la Unión Europea 2008).

El nuevo ciclo político que se inicia en 2014 en las instituciones europeas, con el nombramiento de la Comisión Juncker y la nueva Alta Representante Federica Mogherini tiene un punto de partida muy distinto al que dio origen a la “Estrategia Solana”. Como afirma Tocci (2016: 464): *“En 2003, el orden liberal parecía no tener desafíos –pese al 11-S– y el poder blando de la UE estaba en la cúspide (...) En 2015 ese mundo había desaparecido”*. Si en 2003 la “Estrategia Solana” proclamaba que *“la UE nunca ha sido tan próspera, segura y libre”* (2003: 1), en 2016 la “Estrategia Mogherini” afirmará que *“...el propósito, incluso la propia existencia de la UE, están en cuestión”* (2016: 3). No solo se trataba de un escenario global radicalmente transformado. Desde 2010 la UE saltaba de una crisis a otra, dividida respecto a asuntos clave —gobierno de la eurozona, relaciones con Rusia, migración, o defensa—, sin una visión o proyecto de largo plazo, con creciente desafección ciudadana y una extrema derecha en ascenso.

La elaboración de la nueva EUGS se inició con la “evaluación estratégica” de 2015 (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2015, Missiroli, 2015), que describe un escenario en cambio y más incierto, y como se afirma en su título, un mundo “más conectado, disputado y complejo” por efecto de la globalización, que ofrece oportunidades, pero también abre espacios para nuevas amenazas como el terrorismo, la criminalidad, los ataques a las redes y otras amenazas ligadas a las nuevas tecnologías. Es también un mundo más disputado y conflictivo, ante la aparición de espacios sin gobierno y Estados frágiles, especialmente en la vecindad europea; conflictos irresueltos, que incrementan los flujos de refugiados; tendencias demográficas y sociales —reducción de la pobreza y aumento de las demandas de clases medias en ascenso— que, junto al cambio climático, pueden suponer riesgos mayores de conflicto. Finalmente, es un mundo más complejo, en el que ha terminado el dominio unipolar de Estados Unidos, pero eso no significa que en su lugar surja un orden multipolar: el propio concepto de polaridad estaría en cuestión ante dinámicas de cambio y difusión del poder de vasto alcance. El multilateralismo tradicional se debilita, pero los países emergentes ni pretenden ni pueden construir una arquitectura institucional alternativa para gobernar el sistema global.

*El viraje
pragmático y
realista de la UE
supone centrarse
en la vecindad*

El viraje pragmático y realista que supondrá la EUGS puede rastrearse ya en la evaluación estratégica, que en la definición de “desafíos y oportunidades” centra la atención de la UE en la vecindad europea y el Norte de África y el Mediterráneo (Dennison *et al.* 2015), donde emerge con más claridad el riesgo de inestabilidad y el vínculo interno-externo que liga esta región con la seguridad europea.

Tres son los elementos que vertebran las EUGS: la definición de intereses y valores de la UE ante el mundo; las prioridades de su acción exterior; y la mirada hacia la propia UE y sus capacidades. En relación al primero de estos elementos, frente al tradicional dilema de política exterior entre intereses y valores se propone un pragmatismo basado en principios (*principled pragmatism*) que en realidad supone un visible giro hacia la *realpolitik*, abandonando el anterior enfoque cosmopolita, partiendo de una valoración más circunspecta de la capacidad “transformadora” de la acción exterior de la UE y en general de las intervenciones de Occidente en nombre de la democracia. A cambio se pone el acento en promover la “resiliencia” en su entorno (Sanahuja 2018a: 11). En cuanto a las prioridades, ya no se trataría de “mejorar el mundo” para promover la seguridad de la UE, sino de situar en primer lugar la seguridad de la propia Unión ante una “nueva e imperiosa” gama de amenazas sobre el territorio y la población de la UE. No se abandona el compromiso multilateral o el regionalismo: en un mundo de potencias emergentes y transición de poder, la resistencia al cambio puede suponer la erosión de las organizaciones internacionales y alentar la creación de otras instituciones, que fragmenten el sistema multilateral, en perjuicio de la UE. Por ello, la EUGS compromete a la Unión a su reforma y fortalecimiento. La UE también apoyará “formas voluntarias de gobernanza regional” en todo el mundo. Constatando que en diferentes regiones hay diferentes configuraciones de poder, y que el concepto de “región” es variable, definirá objetivos específicos para cada una de ellas. Finalmente, se apuesta por un enfoque integrado de los conflictos, reconociendo la multidimensionalidad de sus causas y manifestaciones, lo que exige un enfoque *whole of the EU*, con uso coherente de todos los instrumentos y políticas.

Resiliencia como redefinición del nexo seguridad-desarrollo

Una de sus principales innovaciones y claves de la EUGS es el concepto de “resiliencia”, mencionado 33 veces en sus 41 páginas. Se define como “la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, soportando los desastres, y recuperarse de crisis internas y externas” (Unión Europea 2016: 18). Un Estado resiliente es, de nuevo según la EUGS, un Estado seguro, y una condición previa a la prosperidad y la democracia. Según la Estrategia, invertir en resiliencia favorece los

intereses de la UE. La actuación europea a favor de la democracia y los derechos humanos se reinterpreta como contribución a la resiliencia, al asumir que la democracia y el desarrollo sostenible promueven Estados y sociedades resilientes. Para ello, han de utilizarse las políticas de ampliación y de vecindad, con una condicionalidad exigente para promover reformas y así materializar el “poder transformador” de la UE en su entorno.

La UE no es el único actor en asumir la resiliencia como concepto y objetivo de política, ni la EUGS el primer documento que lo adopta. La construcción de resiliencia aparecía también en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2015, adoptada en la Presidencia de Obama, y es un concepto clave en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Sería la expresión de un “giro pragmático” en las ciencias sociales y en los enfoques sobre la gobernanza global, a partir de una visión “de abajo-arriba” que pone el énfasis en los actores, prácticas e instituciones locales, más que en los actores externos y la visión dominante de la “paz liberal” (Juncos 2017: 2). Permite aprehender mejor la complejidad de las crisis y sus causas, y da más espacio a los actores locales en su propio desarrollo y seguridad, pero a cambio libera de responsabilidad a los actores externos, cuyas políticas a menudo están en el origen de los problemas que enfrentan esos Estados y sociedades (Wagner y Anholt 2016).

Ese giro se observa con mucha claridad en dos documentos específicos sobre resiliencia elaborados por la UE. En 2012 la Comisión adoptó un Plan de Acción netamente desarrollista para el periodo 2013-2020, centrado en la seguridad alimentaria (Comisión Europea 2012). Siguiendo la estela de la EUGS, en 2017 un documento conjunto de la Comisión y la Alta Representante reclama un enfoque más estratégico, multidimensional y político de la resiliencia. Se deja atrás el enfoque de desarrollo para hacer de la resiliencia un elemento transversal para el conjunto de la acción exterior y de seguridad, y en particular, en el control y gestión de las migraciones, una cuestión que habrá de presidir el conjunto de las relaciones de la UE con países terceros. Se reclaman también nuevos instrumentos financieros, más flexibles, específicamente adaptados para situaciones de crisis, dado que los vigentes en cooperación al desarrollo, subordinados a metas más específicas en ese ámbito, no responderían bien a este nuevo enfoque (Alta Representante 2017, Consejo de la Unión Europea 2017).

La resiliencia es, por tanto, un objetivo clave para sostener una política migratoria más eficaz: *“En nuestra labor en materia de resiliencia, centraremos nuestras capacidades y atención en los países de origen y tránsito de migrantes y refugiados”* (Unión Europea 2016: 21-22). La UE, de hecho, ya está actuando en esos países con un nuevo “mar-

*La visión europea
de la migración
es eminentemente
securitaria*

co de asociación” con objetivos de control y gestión migratoria. Este trata de integrar el diálogo político y el conjunto de los instrumentos de la acción exterior de la UE y los Estados miembros, de forma integrada y coherente, con enfoques “a la medida” de cada país (Comisión Europea 2016). Esto incluye comercio, ayuda al desarrollo, movilidad y cooperación en ciencia y tecnología, que se conciben como “incentivos” para lograr la cooperación de los países socios en el control de los flujos de salida y tránsito, y lograr la aceptación e implementación de acuerdos de repatriación forzosa de emigrantes en situación irregular. Es significativo que se opte por hablar de “incentivos”, evitando cuidadosamente hablar de condicionalidad, aunque se pueda suprimir el apoyo europeo ante la falta de respuesta a esos “incentivos”.

Es importante subrayar que ni la Estrategia de 2003 ni la EUGS 2016 describen la migración como “amenaza” o “riesgo” para la seguridad de la UE, pero es una de las cuestiones que se mencionan con más frecuencia y, con el telón de fondo de la crisis migratoria de 2015-16, fue una de las más controvertidas en su proceso de elaboración. Sin embargo, en su dimensión tanto interna como externa se sitúa claramente en el ámbito de la PESC. Según Ceccorulli y Lucarelli (2017), en la EUGS están presentes, de manera simultánea, varias narrativas referidas a la migración: la económica-societal, referida a las necesidades del mercado de trabajo y el sostenimiento de las políticas del Estado de bienestar; la normativa-cosmopolita, referida al imperativo de los valores y los derechos humanos; la referida a la resiliencia, sobre las causas profundas, con un enfoque más desarrollista; o la de seguridad, con carácter dual, que alude tanto a la seguridad de los migrantes y a los imperativos humanitarios y de lucha contra la trata de personas que ello comporta, y la que define a la propia UE como objeto de seguridad, que impone el control de fronteras, el control en origen, y la atención al eje interno-externo de la seguridad de la Unión. Cada una de ellas comporta dilemas políticos y normativos que afectan tanto a los valores y la identidad de la UE, como a la eficacia de sus políticas. Aunque todas esas narrativas están presentes, puede afirmarse que la lectura que la EUGS hace de la migración se centra en la resiliencia y la seguridad de la UE, y es eminentemente securitaria. No es el único caso. El más desarrollista Consenso Europeo de Desarrollo, con el que la UE ha de adaptar su política al cumplimiento de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, también refleja estos dilemas: para que este documento pudiera ser finalmente aprobado en el Consejo de la UE en mayo de 2017 (Consejo de la Unión Europea 2017a) se introdujeron cambios de última hora que endurecían el texto original ante la amenaza de veto del gobierno húngaro, que lo consideraba poco exigente en materia de migración. En particular, se vinculó de manera más directa la ayuda europea al retorno forzoso de inmigrantes en situación irregular y a la firma de acuerdos de readmisión con países terceros, contempladas en el Nuevo Marco de

Asociación con Países Terceros en materia de migración de junio de 2016, ya mencionado, el Plan de Acción de La Valetta, y otras políticas de la UE para la “externalización” del control migratorio (Spike 2017; Gobierno de Hungría 2017; Europa Press 2017).

El Parlamento Europeo (2016), en su informe sobre el Consenso de Desarrollo, ha cuestionado de manera expresa la tendencia creciente a subordinar la cooperación al desarrollo a objetivos de política exterior, sin que ello signifique mantener una visión restrictiva de la política de desarrollo, centrada en la lucha contra la pobreza y en los países más pobres. Esta cámara ha señalado el riesgo, en particular, de securitizar la ayuda, utilizando instrumentos de cooperación para financiar el control migratorio y facilitar la readmisión forzosa, incluyendo países que tienen prácticas cuestionables en materia de derechos humanos, impunidad y corrupción. Al apoyar a sus gobiernos, puede que se consigan objetivos de política exterior o de seguridad de corto plazo en cuanto a control migratorio, readmisión forzosa, o lucha contra el terrorismo y el extremismo religioso, pero se alimentan las causas profundas de esos flujos, como un desarrollo negado por la actuación de elites extractivas, y la actuación de la UE termina siendo contraproducente de cara a promover el desarrollo, la democracia el buen gobierno, y sociedades pacíficas, inclusivas y por lo tanto resilientes.

Ese viraje hacia la resiliencia sería una clara expresión del *principled pragmatism* de la EUGS. Pero para una UE que se autodefine como “actor normativo” ese viraje es muy problemático: no puede sortear los inevitables dilemas entre intereses y valores que plantea la relación de la UE con sus vecinos, al situarse en el cruce entre el universalismo democrático europeo y su defensa de los derechos humanos, y el particularismo de las prácticas e instituciones socialmente arraigadas que los cuestionan; y entre su “diplomacia transformadora” hacia la vecindad, y los imperativos de estabilidad —un término que la política de vecindad sí emplea, pero que la EUGS evita cuidadosamente— propios de la *realpolitik*, que justificaría el apoyo a regímenes autoritarios a cambio de seguridad. Con la resiliencia, en suma, se pretende establecer un término medio entre el idealismo universalista o cosmopolita que ha caracterizado a la UE, y el realismo descarado, redefiniendo el discurso legitimador y los objetivos, alcance y ambición de su intervención en el exterior (Biscop 2016a; Wagner y Anholt 2016). Ciertamente es que la UE afirma expresamente que el concepto de resiliencia alude a la transformación y no al mantenimiento del statu quo, y se vincula expresamente a la promoción de la democracia y el desarrollo, pero es un marco de política más ambiguo y menos transformador que “democratización”, considerada aquí como “fuente” de resiliencia, o que el enfoque de derechos que asume, por ejemplo, el Consenso Europeo sobre Desarrollo. Puede argüirse que

este concepto es menos arriesgado políticamente que los antes citados, en una etapa de visible erosión de la posición normativa de la UE y de “fatiga intervencionista” y de visiones más auto-críticas y circunspectas, en la propia Europa y en Occidente, respecto a los límites de la democratización desde el exterior (Manners y Murray 2016; Leonard 2017).

Estados Unidos: el giro unilateral y “realista” de Trump frente al liderazgo optimista de Obama

Desde la llegada del popular empresario al despacho Oval, se han tomado decisiones que ponen de manifiesto una ruptura respecto a su predecesor, patente en el renovado unilateralismo que ha destilado la nueva Administración Trump. La salida por parte de EEUU del Acuerdo de París sobre cambio climático fue el ejemplo paradigmático, acompañado posteriormente de otras decisiones discrecionales como la imposición de aranceles al acero y el aluminio, el apoyo a Israel en la decisión de trasladar la Embajada a Jerusalén, o la retirada del acuerdo nuclear con Irán. Con este tipo de decisiones no solo se han deteriorado las relaciones con socios como la UE, sino que se ignora la respuesta a bienes públicos globales, como la seguridad o el clima, eludiendo así la responsabilidad y el liderazgo que se presupone a Estados Unidos (Rice, 2017)

Con la llegada de Trump se deteriora la relación con la UE y se ignoran los bienes públicos globales

Del “Yes We Can” de Obama a la política internacional vía tuit de Trump

El viraje del multilateralismo de Obama al realismo unilateralista de Trump se detecta con claridad en las estrategias de seguridad nacional adoptadas en ambas presidencias. La campaña electoral con la que Barack Obama llega a la Casa Blanca en enero de 2009 se caracterizó por las elevadas expectativas de la comunidad internacional en cuanto a su visión, más cooperativa y dialogante —la *Obamanía*—, y el protagonismo que tuvieron las cuestiones internacionales en los debates presidenciales (García Segura 2010). El rechazo a las políticas de su predecesor se plasmó en la *National Security Strategy* (NSS) aprobada en mayo de 2010. Se trataba de la decimoquinta estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos desde que en 1983 Ronald Reagan recibiera el mandato del Congreso para presentar la primera, y renovaba la anteriormente aprobada por la administración Bush en marzo de 2006.

En la NSS de 2010 hay elementos de continuidad con las anteriores estrategias, al reafirmar el liderazgo de Estados Unidos como actor clave para la seguridad internacional. Pero respecto a la etapa Bush y

su unilateralismo ofensivo, la NSS 2010 rechazaba frontalmente el énfasis militarista que presidió la “Guerra Global contra el Terror” (GGT) de la etapa Bush, adoptando el enfoque optimista y proactivo del “*yes we can*” con un discurso, al interior, caracterizado por su voluntad de renovación nacional, dando prioridad al legado de la crisis financiera y al crecimiento económico y la disminución del déficit. Frente al exterior, se reafirma la vocación de liderazgo desde posiciones más abiertas, multilateralistas y comprometidas con la cooperación frente a los problemas globales, afirmando taxativamente que “*ninguna nación —no importa lo poderosa que sea— puede afrontar los retos globales en solitario*” (Casa Blanca 2010: 1), en un mundo interconectado y en cambio radical.

La NSS 2010 no hace una enumeración amplia y jerarquizada de las amenazas a la seguridad, más allá de las armas de destrucción masiva que pudieran llegar a manos de extremismos violentos y a su proliferación a otros países, así como a los escenarios de conflicto de Irak y Afganistán. Se parte de una concepción ampliada de la seguridad que exigiría una actuación coherente y coordinada de todas las ramas de la Administración (*whole of government approach*) integrando las tres “D” de la defensa, la diplomacia y el desarrollo, así como la seguridad interior y la actuación de la inteligencia y la comunicación estratégica, junto con sociedad civil y sector privado (Casa Blanca 2010).

Ese inicial optimismo se vio confrontado con la realidad de las dos guerras que dejó como legado la administración Bush, y los efectos de la crisis económica de 2008. En el segundo mandato de Obama, el saldo de más una década de intervención militar en Oriente Medio y Asia Central era de claro fracaso respecto a los objetivos iniciales; ni habían mejorado las condiciones materiales de aquellos a quienes supuestamente se pretendió ayudar, ni habían florecido las “primaveras democráticas” que los neoconservadores habían anunciado al invadir Irak. Más bien, esas intervenciones habrían contribuido a generar nuevas tensiones y conflictos, haciendo aún más compleja su resolución, y el enorme coste económico y de prestigio que habían supuesto habrían llevado a Estados Unidos a un creciente cuestionamiento interno y externo de su condición de superpotencia (Piris 2013, 2014; Wæver 2014). Para la administración Obama, el gran problema habría sido cómo escapar de las guerras en las que se encontraba envuelto y dejar atrás sus consecuencias materiales y simbólicas.

Casi un lustro después la administración Obama adopta la *National Security Strategy 2015* (Casa Blanca 2015) que muestra una actitud más cautelosa respecto a la capacidad de transformación interna e internacional de Estados Unidos, y menos confiada respecto al escenario internacional, rebajando el optimismo de la NSS-2010 y omitiendo

En las decisiones de Trump parece haber una lógica de polarización y movilización de su electorado a golpe de "tuit"

en mayor medida la responsabilidad interna. El creciente retraimiento de Estados Unidos se ve reflejado en la reducción de tropas en el exterior, que se recoge explícitamente. La NSS 2015 ya no insiste en la renovación interna, pero mantiene la apuesta multilateralista y el enfoque comprensivo de la política de seguridad de la versión anterior, reconociendo amenazas diversas como el cambio climático, las enfermedades infecciosas, las armas de destrucción masiva o los Estados fallidos (Friedman 2017). Ante la menor capacidad estadounidense y un entorno internacional más hostil, aparece también la idea de resiliencia, aplicada a Estados Unidos así como a otros países, que habrían de asumir mayor responsabilidad respecto a su propia seguridad y su capacidad de respuesta a crisis (Casa Blanca 2015: 3, 11).

La victoria de Donald Trump en las elecciones estadounidenses de finales de 2016 y su llegada a la Casa Blanca en enero de 2017 ha supuesto un parteaguas histórico. Más que un mero retorno del Partido Republicano, es el resultado de un ascenso de nuevos actores y fuerzas de extrema derecha que se observa tanto en Estados Unidos como en otros lugares, incluida la UE, que a su vez es la expresión del amplio descontento social y el rechazo a las elites tradicionales frente a las consecuencias sociales de la globalización (Sanahuja 2017). En el plano simbólico, el contraste con su antecesor no podía ser más visible: frente a la inicial *Obamanía*, su elección fue recibida con sorpresa y rechazo en todo el mundo (García Segura e Ibañez 2017). Desde la campaña electoral Trump ha sido un personaje polémico por su retórica política, deliberadamente alejada del *establishment* y jalónada por declaraciones de tono duro, incluso groseras, con tintes nacionalistas, machistas y a menudo xenófobos, que ha mantenido incluso como presidente. Los asuntos internacionales han estado muy presentes en su discurso y su práctica, muy electoralista, en la que a golpe de tuit ha cuestionado las alianzas tradicionales de Estados Unidos, ha abrazado el unilateralismo y el proteccionismo comercial, ha cuestionado el sistema multilateral y ha roto algunos de los más importantes acuerdos internacionales que más esfuerzo han significado en años anteriores, como el acuerdo del clima, o el acuerdo sobre el programa nuclear con Irán.

Más allá de la apariencia errática y visceral de las decisiones de Trump, parece haber una lógica de polarización y movilización permanente de su electorado, y en los cambios de su gabinete, también a golpe de tuit, se observa una preferencia cada vez más nítida por perfiles de "halcones", con la designación de James Mattis como Secretario de Defensa, y de Mike Pompeo como Secretario de Estado, en sustitución de Rex Tillerson. En poco más de un año Trump ha nombrado ya a tres consejeros de seguridad nacional: Michael Flynn (20 de enero de 2017-13 de febrero de 2017), Herbert R. McMaster (20 de febrero de 2017-9 de abril de 2018), y desde esa última fecha,

John R. Bolton, un destacado *neocón* que ya sirvió con la administración de George W. Bush.

La nueva versión de la *National Security Strategy of the United States*, presentada en diciembre de 2017, no se demoró más de un año desde su llegada a la Casa Blanca. A diferencia de sus predecesores Trump no esperó el mandato del Congreso y presentó la estrategia *motu proprio*. A continuación, se destacan algunos de sus elementos más relevantes en tanto discurso o narrativa de seguridad.

“America First” como discurso securitario nacionalista

Presentada el 18 de diciembre de 2017, la NSS de Trump ha sido duramente criticada tanto por la oposición como por los medios de comunicación y la prensa especializada. *New York Times* hablaba de “farsa” y “desconexión”, y *Financial Times* ponía en duda la pertinencia de equiparar a China con Rusia como “poderes revisionistas”. En *Foreign Affairs* se llegaba a afirmar que lo presentado por Trump ni siquiera era una estrategia (Cohen, 2017; Friedman, 2017; Sevastopulo, 2017).

Como se señala desde las primeras páginas de la estrategia, esta aspira a llevar a la práctica el eslogan de la campaña electoral de Trump: *America First*. Se dice guiada por los valores de Estados Unidos, y “disciplinada” por sus intereses, y pretende responder a un “realismo basado en principios” (*principled realism*) regido por resultados y no por la ideología (Casa Blanca 2017: 1).

En un entorno internacional que se describe como competitivo, reaparece la visión realista clásica que afirma que la paz dependerá de la existencia de naciones soberanas fuertes que defienden sus propios intereses. Se destacan dos tipos de amenazas de grupos transnacionales: el yihadismo y el crimen organizado. Asimismo, se apunta a Rusia y China como potencias revisionistas que desafían a Estados Unidos en su poder, influencia e intereses; y se menciona también a Corea del Norte e Irán. Se constata asimismo la crítica a las políticas implementadas desde el fin de la Guerra Fría por parte de Estados Unidos, y su pretensión de repensarlas para competir con éxito, ya que según se afirma, es la mejor forma de prevenir conflictos.

Además de constatarse con nitidez un enfoque más regional y mucho menos multilateral, la estrategia se estructura en torno a cuatro “intereses nacionales vitales” que Estados Unidos debe proteger: (i) El pueblo americano, su *homeland* y su estilo de vida, incluyendo un mayor fortalecimiento de las fronteras; (ii) promocionar la prosperidad estadounidense, destacando unas relaciones económicas recíprocas para

*La narrativa
securitaria de
Trump está
legitimando la
erosión del orden
internacional
liberal*

abordar los desequilibrios comerciales y subrayando que por primera vez la seguridad económica es una prioridad de la seguridad nacional; (iii) preservar la paz a través de la fuerza y (iv) avanzar en la influencia de Estados Unidos, en particular compitiendo mejor en los organismos multilaterales, que se perciben no como espacios de cooperación, sino como arenas de conflicto en las que Estados Unidos debe jugar más fuerte a favor de sus propios intereses, y para frenar los de otros actores. Se constata así en esta estrategia una visión más defensiva y militarizada, y una apuesta por el nacionalismo económico, justificado con argumentos de seguridad y defensa de la soberanía y los intereses estadounidenses (Casa Blanca 2017: 1, 4).

Pese a las críticas planteadas a la NSS-2017 de Trump, esta ya ha servido para legitimar acciones previas y posteriores de la nueva Administración en sus relaciones exteriores, como la crítica y la presión a los aliados por lo que se entiende es una distribución “injusta” de cargas y responsabilidades (*burden sharing*) para protegerse frente a amenazas, criticando a los europeos como *free riders* o “gorrones” que no pagan lo que corresponde del coste de su defensa. En concreto, Trump ha exigido el cumplimiento de los compromisos de la OTAN en la Cumbre de Gales de 2014, impulsados por la Administración Obama: revertir la tendencia a la baja de los presupuestos de defensa hasta alcanzar el 2% del PIB, y dedicar el 40% a inversiones en equipo de alto valor tecnológico, lo que, se infiere, se traduciría en mayores ventas para los contratistas de defensa estadounidenses (OTAN 2014). En cualquier caso, la tendencia al alza del gasto militar en la UE parece estar más motivada con lo que ella misma denomina “la degradación del entorno estratégico” (SEAE 2015: 3) y en particular la anexión rusa de Crimea y el conflicto en Ucrania. Tras seis años (2008-2013) en los que el gasto militar había disminuido por los efectos de la crisis y las políticas de austeridad, se registra una marcada tendencia al alza del mismo (Tian *et al.* 2018). Por otra parte, no debe perderse de vista que la exigencia de Trump coincide con las dudas crecientes respecto al compromiso estadounidense con la Alianza Atlántica, cuya vigencia el propio Trump ha puesto en duda a la par que ha optado por medidas unilaterales como su retirada del acuerdo nuclear con Irán, cuestionada ampliamente en la UE.

El discurso o narrativa securitaria que introduce la NSS 2017 está legitimando acciones extraordinarias como el cuestionamiento de las reglas del comercio internacional e incluso del juego del libre mercado. Con ello, afecta a los mismos cimientos del orden internacional liberal y del proceso de globalización del que Estados Unidos había sido un apoyo relevante, así como uno de sus principales beneficiarios.

Desde enero de 2018 se observa una agudización del nacionalismo económico y de medidas proteccionistas aplicadas de manera unilateral. La administración Trump ha acosado a la firma china Huawei alegando brechas de seguridad; ha vetado la adquisición de la firma de tecnología Qualcomm por parte de la competidora Broadcom, ante el riesgo de que cayera en manos chinas; y ha sancionado a la firma china de telefonía móvil ZTE, hundiendo su valor en bolsa, por realizar transacciones prohibidas con Irán. En marzo de ese año, la Casa Blanca anunció aranceles adicionales al acero (25%) y al aluminio (10%) apelando a razones de seguridad. Como manifestaron varios países afectados, y la Comisión Europea, e incluso desde el mismo Departamento de Defensa, el argumento securitario que amparaba la decisión no se sostenía habida cuenta que solo el 3% de la producción estadounidense tiene como destinatario estas finalidades, y no existen problemas de suministro de ambos materiales. Con estas medidas, sin embargo, Trump apela de nuevo a su base electoral y se enfrenta a un Partido Republicano tradicionalmente favorable al libre comercio invocando argumentos de seguridad nacional. Al aplicar esas medidas de manera selectiva —la UE, Argentina, Brasil, México, Canadá y otros socios quedaron temporalmente exentos— Trump también se dota de bazas negociadoras para obtener concesiones en otros frentes y en particular para reequilibrar una balanza comercial deficitaria (Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos 2017; Casa Blanca 2017: 20, 48; The Economist, 2018). Aunque en cifras absolutas estas medidas no significan un cambio de gran magnitud, pueden desencadenar una “guerra comercial” de grandes proporciones y tienen fuertes implicaciones en términos simbólicos, ya que en nombre de la seguridad nacional Estados Unidos se convierte en la principal potencia “revisionista” respecto a la globalización, desde el convencimiento de Trump y su entorno de que las reglas de juego del orden internacional liberal — en este caso las comerciales— ya no benefician a los intereses de Estados Unidos.

Estos hechos parecen responder a lo que Barry Posen ha calificado como el auge de la “hegemonía iliberal”, alimentada por Trump, al renunciar a un consenso de la política exterior estadounidense que implica liderar y promover el orden mundial liberal articulado tras la Segunda Guerra Mundial, que alinea los principios y las reglas de la democracia liberal con el libre comercio y los intereses de Estados Unidos (Posen 2018). Veamos a continuación qué implicaciones tiene este giro a partir de la NSS 2017, y sus cambios respecto al periodo Obama desde el nexo seguridad-desarrollo.

Las diferencias en política de desarrollo y su nexo con la seguridad también son significativas, aunque hay también algunos elementos de continuidad que se observan con claridad en las respectivas estrategias de seguridad nacional. Las dos NSS del periodo Obama apostaban por un enfoque comprehensivo que tomaba en consideración varias dimensiones, entre otras, la de desarrollo; apoyando explícitamente el desarrollo sostenible, la promoción de la democracia y los derechos humanos en el exterior, la dignidad humana a través de las necesidades básicas, sosteniendo igualmente una amplia cooperación en lo que respecta a los desafíos globales clave (Casa Blanca 2010, 2015). Ese enfoque multidimensional, sin embargo, suponía el riesgo de que, ante retos imperativos de seguridad, los instrumentos y objetivos de desarrollo quedaran subordinados a esos imperativos de corto plazo o la estabilidad. Sería el caso del enfoque integrado de las tres “D” (Defensa, Diplomacia, Desarrollo) aplicado como estrategia frente al terrorismo, en la estabilización de “Estados frágiles”, o en particular en la doctrina de contrainsurgencia aplicada en Irak o Afganistán. En ese lugar, la mayor parte de la ayuda al desarrollo, canalizada por el propio Departamento de Defensa y las unidades CIMIC de cooperación cívico-militar, se ha supeditado a “ganar los corazones y las mentes” de la población civil, restando apoyo a fuerzas insurgentes, en lugar de a lógicas de desarrollo de largo plazo (Elizondo 2012).

Con Trump, no existe una visión articulada del nexo seguridad-desarrollo

Quizás el asunto en el que se observa la diferencia más notoria es sobre las metas globales de desarrollo. Para la administración Obama, los éxitos alcanzados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en cuanto a reducción de la pobreza extrema “*promueven mercados para las exportaciones de Estados Unidos, mejoran las oportunidades de inversión, y reducen la necesidad de costosas intervenciones estadounidenses*” (Casa Blanca 2015: 17), lo que justificaría el compromiso con la nueva agenda de desarrollo multilateral a adoptarse tras 2015 (Casa Blanca 2015: 23). Significativamente, la Agenda 2030 de desarrollo sostenible adoptada tras los ODM no se menciona ni una sola vez en la NSS 2017 de Trump. En cuestiones como la desigualdad, la pobreza extrema o los derechos humanos lo que es más llamativo es su invisibilidad. En ese texto, el término “desarrollo”, en el ámbito internacional, aparece en contadas ocasiones, y siempre en relación con los intereses económicos directos de Estados Unidos y sus empresas. De igual manera, el término “pobreza” solo se menciona dos veces: en un caso, ligado al papel del libre mercado como clave para su reducción; y en otro, con la nueva agenda “revisionista” sobre energía y su apuesta por los combustibles fósiles (Casa Blanca 2017: 2, 21). El comercio y la ayuda al desarrollo —salvo

una breve mención a la ayuda humanitaria ante emergencias— se contemplan como meras herramientas de “diplomacia económica”, en términos de incentivos y sanciones sujetas a condicionalidad, orientadas a una agenda restrictiva de intereses estadounidenses tanto en el ámbito económico como político y de seguridad, o de lucha contra la inmigración ilegal (Casa Blanca 2017: 34). La ayuda de Estados Unidos, como se señala explícitamente, “*deberá apoyar los intereses nacionales de Estados Unidos*”, dejando atrás el modelo de la ayuda tradicional, para convertirse en un catalizador de la inversión privada de compañías estadounidenses, o bien como palanca para eliminar barreras a la misma (Casa Blanca 2017: 39).

No existe, pues, una visión articulada de las vinculaciones o nexo entre el desarrollo y la seguridad, más allá de un primario planteamiento realista de instrumentalización de la ayuda o el comercio para alcanzar objetivos de política exterior. En todo caso, el desarrollo es visto como condición para frenar flujos migratorios ilícitos, en relación a las Américas o África; o para afrontar la problemática de los Estados frágiles, considerados una prioridad desde la preocupación por la inestabilidad, o el riesgo de que alberguen organizaciones terroristas (Casa Blanca, 2017: 38). Recurriendo a la metáfora del poder duro y blando que popularizó Joseph Nye, no extraña pues que los primeros presupuestos de la era Trump se calificaran por el propio presidente de “duros” al suponer una reducción considerable de las partidas a organismos multilaterales y de ayuda; mientras la correspondiente a Defensa aumentó en un 20% (García Segura e Ibáñez, 2017).

España: construyendo un sistema de seguridad nacional al margen del desarrollo

Las estrategias españolas de seguridad: de la no aplicada a la que no se discutió

En relación a otros países europeos o al caso de Estados Unidos, España tiene un recorrido más breve en cuanto a la elaboración de estrategias de seguridad con una perspectiva multidimensional. El primero de estos documentos, titulado *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos* (EES 2011) se adoptó al final de la segunda legislatura del Gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011), y su elaboración estuvo a cargo de Javier Solana. El que fuera responsable de distintas carteras ministeriales durante el primer ciclo de Gobiernos socialistas, Secretario General de la OTAN (1995-1999) y Alto Representante para la Política Exterior de Seguridad Común (PESC, 1999-2009), tuvo una fuerte influencia en el enfoque asumido en este primer documento estraté-

La estrategia de 2017 muestra una visión más defensiva y ensimismada

gico. Se conceptualiza la seguridad como un problema transnacional y se adopta una visible matriz europeísta, cosmopolita y multilateral —por ello se opta por la denominación de “estrategia española de seguridad” y no por la “seguridad nacional”—, con la pretensión de dar una respuesta multinivel, integral y eficaz a los complejos retos del país. Con ello, la EES se alineó con la primera estrategia europea de 2003 y su revisión de 2008, de las que el propio Solana había sido responsable.

Con el cambio de Gobierno el mismo año en el que se publica la EES, y la llegada de Mariano Rajoy a la Moncloa, esa estrategia queda en el olvido y no llega a desarrollarse. Dos años después, en mayo de 2013, se presenta la nueva *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido* (ESN 2013). El cambio de énfasis y el retorno del anticuado concepto de “seguridad nacional” al título del documento es un indicador de la involución que caracterizó a esa nueva versión. Pero en este caso el documento sí ha tenido efectos concretos a través de un nuevo “sistema” de seguridad nacional que comprende nuevos órganos —como el Consejo de Seguridad Nacional—; estrategias sectoriales, como la de Ciberseguridad y Seguridad Marítima, ambas de 2013, o la de Seguridad Energética de 2015; un informe anual que desde 2013 elabora el Gobierno para ser presentado y debatido en la Comisión Mixta de Seguridad Nacional; y como elemento clave, la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional (36/2015) que, aun sin rango de ley orgánica, aspira a mejorar la integración y coordinación entre los actores responsables.

Sin llegar a cinco años de recorrido, en diciembre de 2017, en el segundo mandato de Gobierno de Mariano Rajoy, se aprobó una nueva estrategia que al título anterior añadió un “de todos y para todos” (ESN 2017). Pese a la voluntad integradora del nuevo título, en la elaboración de la ESN 2017 no se contó con todas las fuerzas políticas, y en el momento en el que Rajoy abandona La Moncloa en junio de 2018 no se había presentado ni debatido en el Congreso, tal y como exige la Ley de Seguridad Nacional. ¿Qué diferencias observamos entre las estrategias y qué lectura puede hacerse en cuanto al nexo seguridad-desarrollo?

¿Qué nos “dicen” las estrategias de la identidad y las relaciones de España con su entorno?

En tanto discursos de seguridad que deben analizarse reflexivamente, la identificación de amenazas o riesgos que se señalan como prioridades en las estrategias de seguridad adoptadas por España, como por la UE otros actores, más que describir de manera “objetiva” un entorno estratégico, hablan también de España como actor y, en par-

ticular, de sus fuerzas políticas y sociales e interacciones. Desde esa perspectiva, las tres estrategias españolas consideradas muestran elementos de continuidad y cambio a la hora de analizar el entorno internacional y construir discursivamente tanto su identidad, sus intereses y su posición, como la de otras áreas o regiones que no dejan de jerarquizarse en función del lugar que ocupan en las mismas.

Cabe señalar, en primer lugar, la relevancia otorgada a la UE, considerada el “eje del modelo democrático, político y de seguridad de España” (Gobierno de España 2017: 42), si bien en las dos primeras la UE se toma como tal, y en la ESN 2017 “Europa” se redefine como una categoría más amplia que se extiende a Rusia y se subsume en el marco noratlántico de la OTAN. Rusia es el actor o amenaza que más protagonismo ha ganado en la ESN 2017 en comparación con las anteriores, pasando de la séptima posición de ocho en la EES de 2011, y de la última de seis en 2013, a colocarse en primera en 2017. Sin duda, eventos como la crisis de Ucrania y la anexión de Crimea, han ayudado a justificar la redefinición de Rusia como amenaza externa por parte de la UE, más palpable en los países limítrofes de Europa central y oriental. En el caso español este cambio también responde al debate sobre los compromisos en la OTAN y la participación en operaciones en el exterior ubicadas en ese flanco por parte de la Alianza, como la misión de policía aérea en el Báltico (BAP) y la denominada “Presencia Avanzada Reforzada”, que ha supuesto el desplazamiento a esa región de un destacamento blindado.

Otro cambio significativo en cuanto al catálogo y priorización de amenazas es la mayor importancia otorgada al Magreb y África subsahariana —que recibe la poco diplomática denominación de “flanco sur”—, que en la ESN 2017 ascienden a la segunda y tercera posición, cuando en la EES 2011 estaban en la quinta y sexta. La securitización cada vez mayor de los fenómenos migratorios y la inestabilidad generada por la intervención en Libia y la presencia del Estado Islámico, ha alimentado la necesidad de prestar más atención a ese “flanco” meridional. Se observa así una visión más defensiva y ensimismada, con Europa y el Mediterráneo como grandes prioridades, en detrimento de otras áreas prioritarias para la acción exterior de España, como América Latina.

Hacia Estados Unidos la ESN 2017 muestra cierta ambivalencia: se mantiene como referencia fundamental la OTAN, algo que coincide con el tradicional atlantismo de los gobiernos conservadores españoles; pero pierde peso Estados Unidos, pasando de un segundo lugar en las prioridades de la ESN 2013 al penúltimo en la ESN 2017. Este hecho puede responder a la actitud de la Administración Trump hacia la UE y el vínculo transatlántico, sin perder de vista la escasa popularidad que despierta el nuevo presidente en la sociedad española.

*La estrategia
española de 2017
se aleja del
multilateralismo*

Por último, también cabe constatar que, como en el caso de Estados Unidos, la ESN 2017 supone un retraimiento mayor respecto al multilateralismo, al no incluir ningún apartado sobre la ONU y los otros foros multilaterales, como la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE), que sí figuraban en las dos primeras estrategias, lo que sin embargo contrasta con la opción multilateralista que, aunque más atenuada que en el pasado, aún caracteriza a la EUGS.

En un contexto más amplio, estos cambios también podrían ser interpretados en términos de “europeización”, al alinearse con la EUGS y la relevancia que otorga a Rusia tras los acontecimientos mencionados, respondiendo también al rápido desarrollo de la PCSD, con el impulso de la cooperación estructurada permanente (PESCO) en el último trimestre de 2017. También a la legitimación que tanto la UE como la OTAN otorgarían al aumento del gasto de defensa que España ha acometido desde 2017 —32% en ese año y 10,7% en 2018—, que puede ser cuestionado debido al contexto, aún presente, de crisis social y austeridad presupuestaria derivado de la crisis económica global. En años anteriores, de hecho, se había recurrido a enmascarar parte de ese gasto a través de vías extrapresupuestarias que el Tribunal Constitucional ya no permite (Verdes-Montenegro 2017). De hecho, la ESN 2017 alude directamente al reclamo estadounidense y de la OTAN de “*asumir los compromisos económicos acordados como parte de un necesario reparto de responsabilidades y esfuerzos entre aliados*” (Gobierno de España 2017: 43); un discurso distinto, por cierto, al de “*se puede gastar menos y a la vez gastar mejor*” que figuraba en la primera estrategia española (Gobierno de España 2011: 18).

*Cierre y retroceso del vínculo seguridad y desarrollo:
cuando los problemas del desarrollo no llegan a ser ni un
“potenciador de riesgo”*

Más allá de las áreas geográficas, merece la pena detenerse en las amenazas y riesgos que se han identificado, prestando atención nuevamente a las continuidades y los cambios, así como la forma en la que se reformula el nexo seguridad-desarrollo. Conviene recordar que, como se señala en la ley 36/2015, en su artículo 9, los componentes fundamentales de la seguridad nacional son la defensa nacional, la seguridad pública y la acción exterior del Estado, incluyendo el apoyo permanente de los servicios de inteligencia e información del Estado. La política de desarrollo, aun siendo parte de la acción exterior del Estado, no aparece mencionada siquiera en los ámbitos de especial interés de la seguridad. Pero al mismo tiempo, España y la UE han suscrito distintos compromisos internacionales que reconocen el carácter multidimensional de la seguridad, así como la visión integral sobre la que se asienta el sistema de seguridad nacional español.

En lo que se refiere a la identificación de las amenazas, en primer lugar, hay cambios conceptuales: si en la EES 2011 y la ESN 2013 se hablaba de “amenazas” y “riesgos”, en la ESN 2017 en cambio se opta por “amenazas y desafíos”. Esta variación de “riesgo” a “desafío”, sorprende al alejarse de lo establecido por la Ley de Seguridad Nacional, que en su artículo 4.3 señala expresamente que la ESN “*concreta los riesgos y amenazas que afectan a la seguridad*”.

En ese sentido, el General Ballesteros (2017: 9-10) apunta que mientras riesgo es “*la exposición a una situación donde hay una posibilidad de sufrir daño o de estar en peligro*”, la ESN 2017 define los “desafíos” de la siguiente forma: “*sin tener de por sí entidad de amenaza, incrementan la vulnerabilidad, provocan situaciones de inestabilidad o pueden propiciar el surgimiento de otras amenazas, agravarlas o acelerar su materialización*” (Gobierno de España 2017: 58). Sin quedar del todo claro el matiz entre una denominación u otra para justificar su modificación, ambas sí coinciden en abarcar problemáticas que no llegan al nivel de gravedad inminente que supone una amenaza, teniendo en todo caso el potencial de poder de llegar a serlo por sí solas o en conjunción con otra amenaza, recrudecerla o alentarla.

En cuanto a las denominación y taxonomías, cabe apuntar también como la EES-2011, a diferencia de la ESN-2013 y la ESN-2017, identificaba una serie de “potenciadores de riesgo”, entendidos como: “*fenómenos globales que propician la propagación o transformación de las amenazas y riesgos que afrontamos e incrementan nuestra vulnerabilidad*” (Gobierno de España 2011: 27). Así, entre las tres estrategias podría contemplarse un *continuum* en el que se diferencian “potenciadores de riesgo”, “riesgos/desafíos” y “amenazas”. De este modo, solo la amenaza exigiría medidas excepcionales para responder a ella, e idealmente conviene responder a las problemáticas cuando éstas se localizan en una etapa de potenciador, ya que permite un enfoque de prevención y una respuesta sin los efectos “securitizadores” ya destacados.

El énfasis en la prevención es inherente a los planteamientos más propios de concepciones multidimensionales de la seguridad, como la seguridad humana, o de aproximaciones “multinivel” de matriz cosmopolita, lo que explica que solo la primera estrategia identificara una serie de potenciadores de riesgo, como la pobreza y la desigualdad y el cambio climático, las disfunciones de la globalización, los desequilibrios demográficos, y los peligros tecnológicos, las ideologías radicales y no democráticas (Gobierno de España 2011).

Respecto a las amenazas identificadas como tal en las estrategias consideradas, las que ocupan los primeros lugares se definen en términos muy amplios como: los conflictos armados, el terrorismo, en

La estrategia española opta por una actuación defensiva y de contención que renuncia a un enfoque transformador

particular el de origen yihadista, y el crimen organizado. A ellos se añaden la proliferación de armas de destrucción masiva, el espionaje o las amenazas sobre infraestructuras críticas. Notoriamente, la inestabilidad económica, la vulnerabilidad energética, las pandemias, los flujos migratorios y el cambio climático se han redefinido como desafíos, y no como amenazas.

Desde la perspectiva del nexo seguridad-desarrollo hay otros aspectos relevantes a destacar, como la desaparición de la pobreza y la desigualdad como potenciadores de riesgo entre las EES 2011 y la ESN 2013 (Sanahuja 2013b), y que es aún más marcada en la ESN 2017. Ello puede entenderse como expresión del retroceso que estarían teniendo las concepciones de seguridad humana que subyacían a la primera de esas estrategias o a la Estrategia Europea de 2003. Ese hecho, quizás expresión de sesgos ideológicos o de un deliberado desconocimiento de esta cuestión, va sin embargo en dirección contraria de la doctrina y los consensos internacionales. En 2011 el influyente informe sobre el desarrollo del Banco Mundial planteaba la necesidad de contar con una comprensión adecuada de la compleja relación entre seguridad y desarrollo, y aplicarla de manera coherente a las políticas en ambos ámbitos (Banco Mundial 2011). Entre 2012 y 2015 se desarrolló un amplio debate internacional en relación a la nueva agenda de desarrollo que debería sustituir a los ODM, resultado del cual fue la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que como novedad incluye un objetivo específico que integra las agendas de paz, seguridad y buen gobierno como condición habilitante del desarrollo sostenible, asumiendo la interrelación o retroalimentación positiva, o a la inversa, de estos elementos (Grupo de Trabajo 2012; Naciones Unidas 2015; Sanahuja 2018b). Entre 2011 y 2013 el informe sobre riesgos globales del Foro Económico Mundial de Davos situó la desigualdad extrema como uno de los riesgos más perentorios y probables para la estabilidad del sistema internacional. Tanto la ESN 2013 como la ESN 2017, sin embargo, han preferido obviar esa cuestión.

En suma, la EES de 2011 enmarcó la seguridad en una visión de desarrollo más amplia, afirmando, por ejemplo, que *“la inversión española en cooperación al desarrollo también contribuye a nuestra seguridad, respondiendo a las causas estructurales (...) apostando por su fortalecimiento institucional”* (Gobierno de España 2011: 16). Ello se situaba en la misma línea que la agenda de desarrollo internacional que después daría lugar a la Agenda 2030. Pero tanto la ESN 2013 como la ESN 2017 se caracterizan por la desaparición y olvido de las cuestiones de desarrollo, y de cualquier reflexión moderna y sofisticada sobre el vínculo entre seguridad y desarrollo. Simplemente, se ignora esa cuestión.

La ESN 2017, en particular, plantea una agenda de seguridad ampliada, aunque no multidimensional, al incorporar las amenazas cibernéticas y, como desafíos, los flujos migratorios y el cambio climático, aunque siempre en relación a la propia España, en una lógica de “contención” desde el territorio y las capacidades nacionales que no contempla adecuadamente el carácter transnacional de esos fenómenos. Pese a la relevancia de esta última cuestión dentro de la ESN, no se relaciona con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, a la que no se menciona ni una sola vez. Como se ha señalado, cuestiones como la pobreza o la desigualdad prácticamente brillan por su ausencia a lo largo de todo el texto, que opta con claridad por una actuación defensiva y de contención, renunciando a cualquier actuación “transformadora” en su entorno, incluso para fomentar la resiliencia de los Estados y Sociedades de áreas como el Mediterráneo o África subsahariana. El término “resiliencia” apenas se menciona, y en todos los casos remite a la propia sociedad española y sus infraestructuras y capacidades, lo que supone una visible falta de alineamiento con la EUGS. A cambio, se recurre al más clásico, y propio de una visión realista, de “estabilidad”. La política de cooperación al desarrollo, finalmente, solo se contempla como medio o capacidad para abordar desde una perspectiva integral la lucha contra el terrorismo o la respuesta a los flujos migratorios irregulares, en particular en África Subsahariana (Gobierno de España 2017: 23, 111).

Reflexiones finales

Este trabajo ha abordado el análisis de las estrategias de seguridad de la UE, Estados Unidos y España, considerando estas como instrumentos para definir los discursos con los que se constituye la seguridad y las amenazas, y con ello, las identidades y los intereses de los actores a los que involucra. Lejos de ser realidades dadas u “objetivas”, la seguridad y las amenazas se contemplan aquí como hechos sociales que deben ser explicados a partir del contexto y relaciones sociales en las que se formulan, y que les otorgan significación. En tanto que narrativas políticas, los discursos sobre seguridad jerarquizan actores y conforman la agenda pública (*agenda setting*), asignan roles, prescriben comportamientos, definen expectativas de conducta y legitiman decisiones políticas. Tienen, por lo tanto, efectos performativos —de índole política, económica y simbólica—, y son parte de procesos de securitización o desecuritización con los que determinados actores persiguen y en ocasiones alcanzan objetivos políticos y de poder.

Con más de un lustro de diferencia, y desde actores distintos, tanto la Estrategia Europea de 2003, como la primera NSS de Obama en 2010 fueron respuestas al unilateralismo de Bush y reafirmaron el

compromiso con el orden multilateral y el derecho internacional, en ambos casos con el objetivo último de generar seguridad para sí mismos y para el mundo promoviendo la “paz liberal” a través de un orden mundial basado en la visión entonces hegemónica del internacionalismo liberal. Para ello, tanto la UE como Estados Unidos confiaban en su capacidad de agencia “transformadora” para promover la paz, gobernar la globalización y afrontar problemas globales. Esa misma matriz cosmopolita se observaba en la primera estrategia española de 2011, pese a no haberse desarrollado debido al cambio de gobierno y el nuevo escenario de crisis económica. Aun teniendo diferencias significativas, todos esos documentos planteaban una visión más multidimensional y “desarrollista” de la seguridad, cercana a los conceptos de seguridad humana. Intentaron conceptualizar e incorporar la relación de retroalimentación positiva —o negativa— que existiría entre seguridad y desarrollo, tanto en lo referido a las “causas profundas” de los conflictos y la pobreza, como a las políticas que tratarían de promover sociedades pacíficas, libres de violencia, y más justas y equitativas, entendiendo que de ello dependería también la seguridad y la prosperidad global y, por ende, de los propios países avanzados.

Las tres estrategias comparten un enfoque de contención de amenazas externas y mayor pragmatismo

Esa visión se ha abandonado. De nuevo, con diferencias importantes entre sí, el elemento común a las estrategias de seguridad más recientes es la adopción de miradas más recelosas y circunspectas hacia un sistema internacional que se percibe de manera más sombría. Además, suponen el abandono de cualquier pretensión “transformadora” del sistema internacional, con un enfoque más limitado, de defensa de la estabilidad y de mera “contención” de riesgos y amenazas externas, una clara actitud de retirada tras las fronteras propias, justificando así unos enfoques más pragmáticos y el retorno desacomplejado de la *realpolitik*. Mientras en el caso de Estados Unidos se habla de “realismo basado en principios”, una UE obligada por los principios y valores del Tratado de Lisboa alude de manera más matizada a un “pragmatismo basado en principios” que la distancia de su mirada cosmopolita anterior.

En el caso de España, la comparativa de las estrategias también muestra esa involución. Las referencias a las amenazas híbridas, la ciberseguridad o al cambio climático pueden dar una equívoca impresión de “modernidad”, pero se trata de una mera reedición del viejo concepto de seguridad nacional, que renuncia a entender las complejas relaciones existentes entre las dinámicas del desarrollo y la seguridad, optando por una visión de “contención” de las amenazas que no contempla adecuadamente su naturaleza transnacional. Es, además, un texto desalineado con la EUGS y su apuesta por la “resiliencia”, que la estrategia española, pese a haber sido adoptada más de un año después que la europea, se permite ignorar. La ESN 2017 parece más bien orientada a responder a prioridades nacionales: la necesidad de

justificar discursivamente gastos ya previstos o por asignar para programas de armamento que son difíciles de presentar en un contexto de austeridad y crisis social. Para ello se alude a un entorno de amenazas crecientes, y al cumplimiento de compromisos internacionales. Puede alegarse que también lo son los asumidos por España con la Agenda de 2030 de Desarrollo Sostenible, pero esta queda a un lado ante el efecto securitizador que se logra a través de los discursos y la semántica de la seguridad.

Respecto al nexo seguridad-desarrollo, en el mejor de los casos se adopta un enfoque más cauteloso y limitado, centrado en la “resiliencia” (EUGS), mientras que en los otros documentos directamente se ignora (EES 2017); o se niega su existencia (NSS 2017). En cualquier caso, hay una tendencia común a subordinar los instrumentos de la ayuda o del comercio a imperativos de corto plazo de seguridad. De esta forma, esa agenda de seguridad se impondría a las metas de desarrollo adoptadas en el marco de la Agenda 2030, de la que todos estos actores sin embargo son firmantes.

Esa involución puede interpretarse, como hace la EUGS, como respuesta a la “degradación del entorno estratégico” y la percepción de que el mundo es un lugar hostil e ingobernable; pero responde en mucha mayor medida a cambios societales más profundos. La crisis de 2008, unida a otros riesgos de la globalización, suponen incertidumbre y miedo a un futuro que se percibe como amenaza, y la gestión liberal y tecnocrática del *establishment* al cuidado de la globalización no ha sido hasta ahora capaz de conjurar esa incertidumbre ni de ofrecer garantías creíbles de protección para sociedades temerosas —o atemorizadas por la “política del miedo” a la que recurre la extrema derecha en ascenso— ante un presente y un futuro tan incierto como cargado de amenazas. Ese impulso es muy visible en el desacomplejado nacionalismo y excepcionalismo del *America First* de la NSS 2017. De ahí su rechazo al multilateralismo, la exigencia de una mayor contribución de los países europeos, la pugna por la hegemonía con China, y una agenda comercial y de desarrollo marcadamente unilateral y subordinada al interés nacional. La nueva EUGS, por su parte se presenta como una suerte de narrativa identitaria y de auto-legitimación en la que se da a sí misma un papel clave respecto a los Estados miembros y la ciudadanía en tiempos de crisis existencial, de fuertes tendencias centrífugas, y de constricciones derivadas de su propia construcción institucional. En gran medida, refleja el intento de relegitimar un proyecto europeo en crisis frente al ascenso de la extrema derecha y el euroescepticismo, haciendo de la UE más una proveedora de seguridad, que de bienestar. Se trataría, en palabras del presidente de la Comisión Europea, de “una Europa que protege, empodera y vela por la seguridad” (Juncker 2016). En ese marco, la EUGS parece ser más un instrumento para redefinir su pro-

pia identidad y naturaleza como actor global. En nombre del pragmatismo, se deja atrás la apuesta por ser una “potencia normativa” o “civil”, con una acción exterior coherente con sus valores, renunciando a promover una visión global de desarrollo, democracia y derechos humanos para, a cambio, promover una agenda limitada de resiliencia e, indirectamente, la mera estabilidad de su entorno. La EUGS, en suma, supone dejar atrás la narrativa cosmopolita y universalista de una UE con voluntad de transformar el mundo conforme a sus valores, a favor de una UE que asumiría una narrativa excepcionalista — “una fortaleza kantiana en un mundo hobbesiano” (Leonard 2017: 5)—, reservando para sí sus logros sociales y políticos, y dando prioridad a sus propios intereses y a la protección de su ciudadanía ante un mundo hostil y renuente a ser reformado.

En cierta forma, estos documentos podrían ser vistos también como parte de la narrativa anti-globalización y de retorno a la supuesta protección del Estado-nación suscrita por estas fuerzas, contrarias a las sociedades abiertas, dentro de un nueva divisoria o *clivaje* político entre los partidarios de sociedades “abiertas” y “cerradas” (The Economist 2016), en torno a valores cosmopolitas o nacionalistas, entre universalismo o particularismo, o entre políticas de integración o de demarcación (Kriesi *et al.* 2012).

Como los discursos de seguridad, revelan que el optimismo democrático de la posguerra fría se ha desvanecido

Como discursos de seguridad estos documentos son un indicador de un cambio de época: revelan que el optimismo democrático de la posguerra fría y el cosmopolitismo occidental en el que se ha sustentado el orden internacional liberal se ha ido desvaneciendo con rapidez: con el 11-S y la “Guerra Global contra el Terrorismo” ya emergieron nuevas formas de gubernamentalidad de carácter discursivo que vuelven a plantear los dilemas seguridad o libertad, y cañones o mantequilla, buscando la subordinación voluntaria de la sociedad ante un poder que esgrime las amenazas del terrorismo u otras, sean de índole económica o societal. Es el argumento de Giorgio Agamben (2005) cuando remite a la naturalización del “estado de excepción” o de emergencia como tecnologías de gobierno que se normalizan frente a riesgos económicos o amenazas de seguridad, cuya excepcionalidad se asume como permanente, con una política que de manera creciente se basa en el miedo, el particularismo, la insolidaridad y el rechazo al “otro”.

Referencias bibliográficas

- Agamben, G. (2005) *State of exception. Homo sacer II, 1*, Chicago, University of Chicago Press
- Alta Representante de la UE para política exterior y de seguridad (2017) *Joint Communication to the European Parliament and the Council. A strategic approach to resilience in the EU's external action*, Bruselas, Comisión Europea, JOIN(2017) 21 final, 7 de junio.
- Balzacq, T. (2011) *Securitization Theory. How security problems emerge and dissolve*, Londres, Taylor & Francis
- Ballesteros, M.A. (2017) "Las novedades de la Estrategia de Seguridad Nacional 2017", en *Documento de Análisis del IEEA*, nº 74/2017, Madrid, 20 de diciembre
- Banco Mundial (2011) *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*, Washington, World Bank
- Barbé E. (2014) "Introducción: cambio en el sistema internacional, adversidad para la UE", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* nº 108, pp. 7-21
- Barnett, M. y Duvall, R. (eds.) (2005) *Power in global governance*, Cambridge, Cambridge University Press
- Biscop, S. (2016a) "The EU Global Strategy: realpolitik with European characteristics", *Security Policy Brief* nº 75, Egmont - The Royal Institute for International Relations, junio
- Brown, S. y J. Grävingsholt (2016) "Security, Development and the Securitization of Foreign Aid", en Brown, S. y J. Grävingsholt (eds.) *The Securitization of Foreign Aid*, Londres, Palgrave MacMillan
- Buzan, B. (1983) *People, states, and fear: The national security problem in international relations*, Londres, Wheatsheaf Books Brighton
- Buzan, B. y L. Hansen (2009) *The evolution of international security studies*, Cambridge, Cambridge University Press,
- Buzan, B, Wæver, Ole y J. De Wilde (1998) *Security: a new framework for analysis*, Londres, Lynne Rienner Publishers
- Carta, C. y Morin, J. F. (eds.) (2014) *EU Foreign Policy through the Lens of Discourse Analysis: Making Sense of Diversity*, Farnham, Ashgate
- Casa Blanca (2010) "The National Security Strategy", Washington, Oficina Ejecutiva del Presidente
- Casa Blanca (2015) "The National Security Strategy", Washington, Oficina Ejecutiva del Presidente
- Casa Blanca (2017) "The National Security Strategy de los Estados-Unidos", Washington, Oficina Ejecutiva del Presidente
- Ceccorulli, M. y Lucarelli, S. (2017) "Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas", *The International Spectator* vol. 52, nº 3, pp. 83-102
- Churruca, C. (2005) "Criticizing the European Security Strategy: the EU as a regional security provider", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* nº 10
- Cohen, R. (2017) "Trump's National Security Strategy Is a Farce", en *New York Times*, 19 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/12/19/opinion/trump-national-security-strategy-tillerson-haley.html> [Accesado el 20 de abril de 2018]

- Comisión Europea (2012) *The EU Approach to Resilience—learning from Food Security Crises*, Bruselas, COM(2012) 586 final, 3 de octubre
- Comisión Europea (2016) *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Europeo de Inversiones sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración*, Bruselas, COM(2016) 385 final, 7 de junio
- Consejo de la Unión Europea (2008) *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, Bruselas: Consejo de la Unión Europea, S407/08, 11 de diciembre
- Consejo de la Unión Europea (2016a) *Conclusiones del Consejo relativas a la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, 13202/16, 17 de octubre
- Consejo de la Unión Europea (2017) *A Strategic Approach to Resilience in the EU's External Action. Council Conclusions*, Bruselas, 14191/17, 13 de noviembre
- Cox, R. W. (1981) "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, nº 2, pp. 126-155
- Dennison, S.; Godement, F.; Gowan, R.; Levy, D.; Liik, K.; Shapiro, J. y Witney, N. (2015) "The road to European power", *ECFR Policy Brief*, julio
- Departamento de Defensa (2018) *Nuclear Posture Review 2018*, Washington, Department of Defense
- Europa Press (2017) "Los 28 aprueban nuevo marco para ayuda al desarrollo, que condiciona una parte a cooperación en repatriaciones", 19 de mayo. [disponible en <http://www.europapress.es/internacional/noticia-28-aprueban-nuevo-marco-ayuda-desarrollo-condiciona-parte-cooperacion-repatriaciones-20170519175248.html>]
- Elizondo, L. (2012). "La reconstrucción armada": desarrollo y contrainsurgencia en Afganistán, en Sanahuja, J. A. (coord.) *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: Visiones, políticas y actores*, Madrid, Editorial Complutense-ICEI, pp. 231-258
- Friedman, R. (2017) "The National Security Strategy Is Not a Strategy", en *Foreign Affairs*, 19 de diciembre. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/United-States/2017-12-19/national-security-strategy-not-strategy>
- García Segura, C. (2010) "Estados Unidos: los retos y las propuestas del cambio en política exterior", en Mesa, M. (coord.), *Crisis y cambio en la sociedad global, Anuario 2009-10*, Madrid, CEIPAZ, pp. 109-124
- García Segura, C. y J. Ibáñez (2017) "Populismo y nacionalismo: la política exterior estadounidense de la Administración Trump. Balance de 100 días de gobierno", en Mesa, M. (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras, Anuario 2016-17*, Madrid, CEIPAZ, pp. 149-166
- Gobierno de España (2011) "Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos", Madrid, Gobierno de España
- Gobierno de España (2013) "Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido", Madrid, Presidencia del Gobierno
- Gobierno de España (2017) "Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido de todos y para todos", Madrid, Presidencia del Gobierno, Madrid
- Gobierno de Hungría (2017) "Hungary to veto pro-immigration EU development strategy", 11 de mayo. [disponible en: <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/hungary-to-veto-pro-immigration-eu-development-strategy>]

Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Agenda post-2015 (2012) *Peace and Security. Thematic Think Piece*, Nueva York, Naciones Unidas, mayo

Hagmann, J. (2018) "Securitisation and the production of international order(s)", *Journal of International Relations and Development*, vol. 21, nº 1, pp. 194-222

Hamati-Ataya, I. (2012) "Reflectivity, reflexivity, reflexivism: IR's 'reflexive turn' —and beyond", *European Journal of International Relations*, vol. 19, nº 4, pp. 669-694

Howort, J. (2016) "EU Global Strategy in a changing world: Brussels' approach to the emerging powers", *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 389-401

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

Juncos, A. (2017) "Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?" *European Security* vol. 16, nº 1, pp. 1-18

Katzenstein, P. (ed.) (1996) *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press

Kriesi, H., Grande, E., Dolezal, M., Helbling, M., Hoglinger, D., Hutter, S, y Wüest, B. (2012) *Political Conflict in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 96-126

Leonard, M. (2017) "L'Europe qui protège. Conceiving the next European Union", *ECFR Essays*, agosto

Maalksö, M. (2016) "From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose", *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 374-388

Manners, I. y Murray, P. (2016) "The End of a Noble Narrative? European Integration Narratives after the Nobel Peace Prize", *Journal of Common Market Studies*, vol. 54, nº 1 pp.185-202

Missiroli, A. (ed.) (2015) *Towards an EU Global Strategy. Background, Process. References*, París, EU-ISS

Naciones Unidas (2015) *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. A/RES/70/1, 21 de octubre

Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (2017) *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Washington, marzo

OTAN (2014) "Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales", Gales, Reino Unido, 26 de septiembre de 2014. Disponible en: http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en

Parlamento Europeo (2017) *Informe sobre la revisión del Consenso Europeo de Desarrollo*. Ponente: Bogdan Brunon Wentz, Norbert Neuser. Comisión de Desarrollo (2016/2094(INI)), 1 de febrero, A8-0020/2017.

Pérez de Armiño, K. (2015) "Estudios de Seguridad: de la visión tradicional a los enfoques críticos", en Arenal C. y J.A. Sanahuja (Coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, pp. 301-328

Piris, A. (2013) "Estados Unidos ante los desafíos de Irak y Afganistán: ¿El fin de un ciclo?", en Mesa, M. (coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales*, Anuario 2012-2013, Madrid, CEIPAZ, pp. 139-148

PNUD (1994) "Nuevas dimensiones de la seguridad humana", *Informe sobre Desarrollo Humano, 1994*, México, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo / Fondo de Cultura Económica

Posen, B. (2018) "The Rise of Illiberal Hegemony. Trump's Surprising Grand Strategy", en *Foreign Affairs*, marzo-abril 2018. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-02-13/rise-illiberal-hegemony>

Rice, S. (2017) "Susan Rice: When America No Longer Is a Global Force for Good", en *New York Times*, 20 de diciembre. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/12/20/opinion/susan-rice-america-global-strategy.html> [Accesado el 30 de abril de 2018]

Sanahuja, J. A. y Schünemann, J. (2012) "El nexo seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda", en Sanahuja, J. A. (Coord.) *Construcción de La Paz, Seguridad y Desarrollo: Visiones, Políticas y Actores*, Madrid, Editorial Complutense, pp. 17-70.

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

Sanahuja, J. A. (2013b) "La pobreza y la desigualdad como potenciadores del riesgo de conflictos violentos", en Serra, E. (Coord.), *Los potenciadores del riesgo*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Cuaderno de Estrategia nº 159, pp. 95-141

Sanahuja, J. A. (2017) "Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos", en Mesa, M. (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17*, Madrid, CEIPAZ, 2017, pp. 35-71

Sanahuja, J. A. (2018a) "La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis", *ICEI Working Papers* DT 01/18

Sanahuja, J. A. (2018b) "Paz, seguridad y gobernanza: el ODS 16 y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible", en Díaz Barrado, C. y Fernández Liesa, C. R. (Dir.), *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Derechos Humanos: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas / Derechos Humanos y Empresas*, Madrid, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid, pp. 27-54

Servicio Europeo de Acción Exterior (2015) *The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world*, Bruselas, SEAE, mayo

Sevastopulo, D. (2017) "Trump labels China a strategic 'competitor'", en *Financial Times*, 18 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.ft.com/content/215cf8fa-e3cb-11e7-8b99-0191e45377ec> [Accesado el 3 de mayo de 2018]

Somers, M. R. (1994) "The Narrative Constitution of Identity: A Relational and Network Approach", *Theory and Society*, vol. 23, nº 5, pp. 605-649

Solana, J. (2005) *Inauguration of the Academic Year 2005-2006. College of Europe. Speech by Javier Solana, EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy*, Bruselas, Consejo de la Unión Europea, S 342/05, 19 de octubre

Spike, Justin (2017) "Hungary's foreign minister vetoes EU development plan, because 'immigration is a bad thing'", *Budapest Beacon*, 10 de mayo

Stritzel, H. (2007) "Towards a theory of securitization: Copenhagen and beyond", *European Journal of International Relations*, nº 13, pp. 357-383.

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

The Economist (2018) "Trade talks expose a chasm between China and America", 5 de mayo

Tian, N; Fleurant, A.; Kuimova, A.; Wezeman, P.D. y S.T. Wezeman (2017) "Trends in world military expenditure, 2017", Estocolmo, Stockholm International Peace Institute (SIPRI), mayo 2018

Tocci, N. (2016) "The making of the EU Global Strategy", *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 461-472

Unión Europea (2003) *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre

Unión Europea (2016) *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*, Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), junio

Verdes-Montenegro, F. J. (2015) "Securitización: agendas de investigación abiertas para el estudio de la seguridad", *Relaciones Internacionales*, nº 29, pp. 133-153

Verdes-Montenegro, F. J. (2017) "Los presupuestos militares en tiempos de crisis: el caso de España", en Mesa, M. (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras, Anuario 2016-17*, Madrid, CEIPAZ, pp.129-148

Vuori, J. (2008) "Illocutionary logic and strands of securitization: Applying the theory of securitization to the study of non-democratic political orders", *European journal of international relations*, vol. 14, nº 1, pp. 65-99

Wæver, O. (2011) "Politics, security, theory", *Security Dialogue*, vol. 42, nº 4-5, pp. 465-480

Wæver (2014) "A cooperative security: a new concept", en Flockhart T. (ed.) *Cooperative Security: NATO's Partnership Policy in a Changing World. DIIS Report 2014*, Copenhagen, Danish Institute of International Studies, pp. 47-59

Wagner, W. & Anholt, R. (2016) "Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?", *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 414-430

Watson, S.D. (2012) "Framing" the Copenhagen School: Integrating the Literature on Threat Construction", *Millenium. Journal of International Studies*, vol. 40, nº 2, pp. 279-301

Wendt, A. (1992) "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", *International Organization*, vol. 46, nº 2, pp. 391-425

Wolfers, A. (1952) "National Security as an Ambiguous Symbol", *Political Science Quarterly*, vol. 67, nº 4, pp. 481-502.

La criminalización de la protesta frente al nuevo ciclo de movilizaciones sociales: ¿Dónde quedaron los compromisos de derogación de la Ley Mordaza?

David Bondía García

Profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona



Introducción: Nuevas movilizaciones sociales en un contexto de intento de erradicación de la protesta

La trascendencia de las multitudinarias manifestaciones feministas del 8 de marzo, las movilizaciones de los jubilados por la subida de las pensiones un 0'25%, las llamadas a salir a la calle para la defensa de la sanidad pública, las protestas contra la precariedad, las marchas por la renta básica, las muestras de solidaridad con los dirigentes independentistas procesados y en prisión o las congregaciones ciudadanas contra la sentencia de La Manada, entre otras, están marcando una nueva "primavera de protestas" que será clave en la agenda social de la movilización del descontento de la ciudadanía, a pesar de producirse bajo el férreo control de la Ley de Seguridad Ciudadana (Ley Mordaza). A pesar de que vendrán más movilizaciones ciudadanas, éstas seguirán sometidas al yugo de la Ley Mordaza, dada la parálisis de los intentos y compromisos de derogación.

En este período de graves recortes en derechos y libertades, una de las reacciones ha sido tratar de silenciar a la sociedad y amordazar a las voces críticas

Frente a una evidente criminalización de la protesta que se ha impuesto en el Estado español, podemos afirmar, sin miedo a equivocarnos, que nos encontramos ante un nuevo reto que viene a desafiar los logros conseguidos, fruto de grandes luchas sociales, en materia de derechos humanos y libertades fundamentales. Recordemos que primero fueron los recortes en derechos económicos, sociales y culturales y luego, para acallar a los que se negaron y se niegan a conformarse, se impulsaron medidas represoras para desarticular el derecho a protestar. Ante esta coyuntura, estamos convencidos que el mundo de los derechos humanos nos puede, por un lado, facilitar herramientas para frenar esta deriva represiva y, por otro lado, ofrecer estrategias para hacer frente a los recortes en prestaciones sociales –decisiones que motivaron que la sociedad civil española saliera inicialmente a la calle a reivindicar sus legítimos derechos–.

Podemos percibir cómo, claramente, en este período de graves recortes en derechos y libertades una de las soluciones y reacciones que se han impulsado desde instancias gubernamentales ha consistido en intentar silenciar a la sociedad y amordazar a las voces críticas. Este objetivo, consistente en disuadir a la ciudadanía de participar en los actos de protesta, fue articulado mediante un andamiaje jurídico -un entramado de reformas- con la finalidad de castigar la disidencia y la protesta social. Este andamiaje vino configurado por la Ley de tasas –por suerte, en gran parte ya derogada–, la reforma del Código penal, la Ley de Seguridad Ciudadana, la Ley de Seguridad Privada y la Ley de Seguridad Nacional, entre otras.

Todo este andamiaje legal está elaborado de tal manera que su redacción vaga, imprecisa y llena de inseguridades jurídicas tiene la clara intención de escapar, en muchos aspectos, del control judicial –sobre todo en lo referente a la Ley de Seguridad Ciudadana, que será objeto de la presente reflexión- al implantar, entre otras medidas, un modelo de control administrativo que prioriza la presunción de veracidad de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado frente a la presunción de inocencia, pilar fundamental de cualquier régimen democrático.

Este control administrativo trata de establecer un régimen sancionador al margen del control judicial inmediato, fijando como infracciones administrativas conductas relacionadas con el ejercicio de derechos civiles y políticos vinculados a la protesta social. Estamos ante un conjunto de medidas, con finalidad claramente preventiva, que emulando al derecho penal del enemigo, pretenden, en muchos aspectos, configurar un derecho administrativo sancionador del enemigo, en el que la Administración es juez y parte y el ciudadano que protesta es el enemigo. Todo esto enmarcado en un maniqueo discurso de defensa del orden público, en el que predomina la seguri-

dad nacional y la seguridad del Estado sobre la seguridad de los ciudadanos.

En rigor, podemos declarar que la ideología que hay detrás de esta ley consiste en anteponer, en todo momento, la seguridad ciudadana, como bien jurídico, a otros derechos cuando, por el contrario, de conformidad con los estándares internacionales, el concepto de seguridad u orden público deberían interpretarse de manera limitada y no extensiva. La ley pretende acotar de forma desproporcionada y sin justificación, e incluso impedir en ocasiones, el ejercicio efectivo del derecho de reunión y manifestación pacíficas, así como la libertad de expresión. En el fondo, supone un paso más en la estrategia de limitación del ejercicio de los derechos civiles y políticos, relacionados con las restricciones y vulneraciones de derechos económicos, sociales y culturales que están implantando las políticas de recortes aplicadas en los últimos años. No es aventurado afirmar que, en muchas de sus disposiciones, esta ley debe ser interpretada como un homenaje a la protesta al sancionar las diferentes formas utilizadas por las mareas ciudadanas y los movimientos sociales para reivindicar sus derechos frente a los recortes adoptados desde instancias gubernamentales.

Han sido varias las críticas, no sólo nacionales sino también internacionales, sobre su contenido y sobre el procedimiento seguido para su adopción. Así, el Comité de Derechos Humanos –sumándose a lo señalado anteriormente por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y por el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa–, en sus Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, afirmó que “[p]reocupa al Comité el efecto disuasorio que pueda tener para la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica la reciente aprobación de la Ley de Seguridad Ciudadana, Ley No. 4/2015, y las subsecuentes reformas del Código Penal. En particular, le preocupa al Comité el uso excesivo de sanciones administrativas contenidas en la Ley, las cuales excluyen la aplicación de ciertas garantías judiciales, establecidas en el Pacto; el uso de términos vagos y ambiguos en algunas disposiciones, lo que podría dar lugar a un amplio margen de discrecionalidad en la aplicación de dicha Ley; y la prohibición de hacer uso de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El Comité observa que dicha Ley ha sido ampliamente cuestionada por diversos sectores de la sociedad. El Estado parte debe garantizar el pleno disfrute de los derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica que asisten a todo individuo y velar por que las restricciones al ejercicio de estos derechos cumplan las estrictas condiciones establecidas en el Pacto, según la interpretación que figura en la observación general N° 34

(2011) del Comité sobre la libertad de opinión y la libertad de expresión, y en los artículos 21 y 22, párrafo 2, del Pacto. El Estado parte debe revisar la Ley de Seguridad Ciudadana, Ley No. 4/2015 y las subsecuentes reformas del Código Penal, en consulta con todos los actores involucrados, con el fin de asegurar su estricta conformidad con el Pacto” (Comité de Derechos Humanos, 2015).

Ante estas observaciones, nos atrevemos a decir que no sólo es necesario revisar sino más bien derogar la Ley de Seguridad Ciudadana, dadas las vulneraciones a los compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos que está conllevando su aplicación; vulneraciones que no sólo se circunscriben al tema de las expulsiones en caliente (declaradas contrarias al CEDH por el TEDH en su sentencia sobre el caso N.D. y N.T. contra España, de 3 de octubre de 2017) sino también a preceptos que afectan a derechos considerados como fundamentales en nuestra Constitución y contenidos en tratados internacionales ratificados por España.

*Es necesario
derogar la Ley de
Seguridad
Ciudadana
porque vulnera
los compromisos
nacionales e
internacionales
en materia de
derechos
humanos*

Hecha esta panorámica general, ahora nos centraremos principalmente en reflexionar sobre la criminalización de la protesta que se intentó implantar desde la Ley de Seguridad Ciudadana, teniendo en cuenta dos aspectos necesarios sobre los que profundizar. En primer lugar, incidir sobre la necesidad de reivindicar y fortalecer el derecho de reunión y de manifestación, así como el derecho a protestar en aras a la consolidación de las sociedades democráticas. Y, en segundo lugar, ver que entre las nuevas realidades en materia de derechos humanos en el siglo XXI consideramos necesario hacer interactuar determinados conceptos con la finalidad de dejar sin argumentos a aquellos que en lugar de hacer políticas de derechos humanos se dedican a hacer políticas con los derechos humanos y, en este caso concreto, denunciar aquellas medidas que están más dirigidas a disolver las reuniones que a la protección de su normal celebración o a contraponer el derecho a la seguridad con la seguridad de los derechos.

El derecho de reunión y manifestación y el derecho a la protesta: cuando el espacio urbano no debería ser sólo un ámbito de circulación sino también de participación

Puesto que esta criminalización de la protesta está socavando derechos fundamentales, no está de más recordar lo manifestado por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, para quien la democracia “es más que ejercer el derecho de voto simplemente y, para que florezca, debe garantizarse a las personas la totalidad de los

derechos y libertades fundamentales, incluidos los derechos a la libertad de expresión y de reunión, como un medio de influir en las políticas públicas del Estado. En los últimos años, muchos Estados han respondido a las expresiones de disidencia pacífica de la población tomando medidas drásticas contra las protestas pacíficas y otras formas de reunión, restringiendo indebidamente la formación y el funcionamiento de asociaciones y agrediendo físicamente a actores de la sociedad civil” (Consejo de Derechos Humanos, 2014; 4-5). Para el mismo Relator, la capacidad de “celebrar reuniones pacíficas es un componente fundamental e integrante del polifacético derecho a la libertad de reunión pacífica, que debe ser disfrutado por todos. Esa capacidad es de capital importancia para la labor de los actores de la sociedad civil, en particular los que promueven la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que se les permite expresar públicamente sus ideas, lo que en último término resulta beneficioso para la efectividad de los derechos que desean promover y proteger, especialmente en el contexto de la grave crisis económica actual” (Consejo de Derechos Humanos, 2013: 15).

Bien es verdad que las protestas en la calle “en muchas partes del mundo, han abierto unas puertas que no se cerrarán nunca. Esos fenómenos ofrecen una alternativa no violenta para lograr el cambio, al tiempo que dan a las autoridades la oportunidad de conocer los puntos de vista y los sentimientos de la ciudadanía. Esos acontecimientos confirmaron sobradamente que la celebración de reuniones pacíficas es un medio legítimo y poderoso de reivindicar el cambio democrático; de pedir que se respeten más los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales; y de exigir responsabilidades por las violaciones y abusos de los derechos humanos. La posibilidad de celebrar este tipo de reuniones ha demostrado ser particularmente importante para los grupos más vulnerables a las violaciones de derechos y la discriminación, ya que en ellas pueden plantear su situación –muchas veces desesperada- en forma significativa” (Consejo de Derechos Humanos, 2013: 22).

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, nos debería sorprender que los arreglos institucionales o marcos normativos que regulan la contención de la protesta estén basados en una orientación principalmente sancionadora, que valora la protesta desde el punto de vista de la seguridad nacional y el orden público, en lugar de concebirla como un derecho sujeto a protección. Esto se traduce en un tratamiento de la protesta que la reduce a una violación de la ley (Gargarella, 2007: 141), sin discernir los conflictos entre derechos que inevitablemente se ven afectados salvaguardando el derecho a protestar y las libertades de asociación, reunión y expresión. De esto se desprende que, en una sociedad democrática, el derecho

a la protesta social debería ser protegido, cuando menos, por las siguientes razones: en primer lugar, porque está ligado a los derechos de reunión, asociación y expresión, los cuales son condiciones necesarias para concebir como democrático a un régimen político (Linz, 1993:18-19). En segundo lugar, puesto que garantiza que exista pluralidad, que es la base de la democracia. En tercer lugar, porque en un régimen democrático la función de la ciudadanía es controlar la gestión del gobierno; tener la libertad de protestar es una garantía de que éste no se extralimitará en el ejercicio del poder público. En cuarto lugar, la protesta social debe protegerse como parte de la protección a las minorías de todo tipo, puesto que un régimen político no es democrático si las minorías no tienen los mismos derechos y oportunidades que las mayorías (Gargarella, 2012, 24-25). Y, finalmente, la protección del derecho a la protesta está respaldada por la necesidad de asegurar que en el debate público tengan presencia los argumentos de aquella ciudadanía cuyos recursos para hacer oír su voz son limitados o se reducen a la protesta (Gargarella, 2007: 160).

En democracia la expresión de la disidencia y el ejercicio de la protesta son valores que hay que salvaguardar en aras de garantizar la participación ciudadana en el debate público

Así las cosas, la regulación del ejercicio del derecho a la protesta debe hacer frente a numerosos problemas, tales como el uso potencial de la violencia y la colisión de derechos. Parte de la criminalización de la protesta se produce cuando se la concibe como un engranaje de una estrategia violenta. No obstante, si bien la violencia es inadmisibles en la protesta social, ello no justifica una criminalización del derecho a protestar (Uprimmy y Sánchez, 1990: 48). El hecho de que ocasionalmente un manifestante incurra en un acto violento reprochable no implica que se deba cuestionar el derecho a la protesta (Gargarella, 2012: 28). Además, los actos violentos pueden ser objeto de individualización, de tal forma que la presencia de agitadores por sí misma no convierte en violenta una manifestación (Gargarella, 2007: 153).

Una cuestión también compleja es la colisión entre derechos, dado que ningún derecho es absoluto. De esta forma, un argumento a favor de la criminalización de la protesta consiste en defender que los manifestantes siempre pueden usar repertorios de acción colectiva que no vulneren, aunque sea potencialmente, los derechos de los demás. No obstante, consideramos que de esta forma se ataca el núcleo de la protesta puesto que ésta siempre lleva consigo un “desafío colectivo”, esto es, la alteración de las rutinas y la cotidianeidad de terceros (Tarrows, 1997: 37). De lo contrario, deja de ser protesta. Por eso, en caso de colisión entre derechos se debería establecer regulaciones de tiempo, modo y lugar, siempre que no socavaran el derecho a la protesta y no suprimieran los medios de expresión de aquellos que tienen como único recurso la protesta social

(Gargarella, 2012: 28). Recordemos que en una sociedad democrática el espacio urbano no sólo es un ámbito de circulación, sino también un ámbito de participación.

No obstante lo anterior, no podemos ignorar que uno de los argumentos más ampliamente utilizado para justificar los recortes al derecho a protestar está basado en el miedo. Es por tanto cuestionable creer, y hacer creer, que el endurecimiento de las penas y las sanciones es la forma más apropiada de enfrentar fenómenos sociales complejos, y hacerlo además recurriendo a la manipulación del miedo como forma de obtener rentabilidad (Zuluaga, 2014: 13). Como manifiesta Recasens, el miedo o “la alarma social, que es un fenómeno manipulable, constituye un elemento esencial a la hora de ver el papel simbólico de la seguridad en la percepción de la ciudadanía, en relación con los elementos reales de preocupación en tiempos de crisis” (Recasens, 2014: 7).

En el caso del Estado español, la estrategia del miedo o de la tolerancia cero que pretende criminalizar la protesta, si bien se ha focalizado en el conjunto de la sociedad afectó especialmente a aquellas personas que se movilizaron en defensa de sus derechos ante los recortes en prestaciones sociales. Es decir, otro de los objetivos claros que persiguen estas medidas represivas de tolerancia cero es acallar o ‘poner el miedo en el cuerpo’ a aquellos que ejerciendo acciones de resistencia no violenta tomaron las calles para oponerse y protestar frente a los recortes sociales. Esta estrategia sigue presente ante el nuevo ciclo de movilizaciones fruto del descontento de la ciudadanía.

Desde esta perspectiva, frente a esta deriva represora que pretende criminalizar la protesta se hace necesario buscar respuestas en el mundo de los derechos humanos y buscar herramientas que permitan revertir la situación y denunciar las políticas y las legislaciones que amparan y dan cobertura a estas vulneraciones. Consideramos que estas respuestas y herramientas las podemos encontrar reflexionando sobre determinadas interacciones en materia de derechos humanos que hasta ahora no han sido objeto de demasiado análisis.

Las interacciones en materia de derechos humanos necesarias para hacer frente a las derivas represoras

Junto a los cuatro grandes procesos históricos en la consolidación de los derechos humanos (positivación, generalización, internacionalización y especificación), consideramos que en el siglo XXI se ha abierto un nuevo quinto proceso en la fundamentación de los dere-

En la conceptualización de los derechos humanos se deben fomentar diversos procesos de interacción

chos humanos: el proceso de interacción¹. Es decir, defendemos que en el siglo XXI, para ir más allá de los grandes avances que ya se han logrado en la historia de la humanidad en materia de derechos humanos, se hace necesario fomentar y fortalecer las estructuras existentes y, sobre todo, apostar por una complementariedad, real y no sólo teórica, que permita la acción recíproca entre varios conceptos, categorías, planteamientos, ámbitos de actuación, etc., que conviven en el mundo de los derechos humanos.

Hoy en día, en la conceptualización de los derechos humanos se deben fomentar diversos procesos de interacción (Bondia, 2013: 687-781; Bondia, 2014: 63-101). Las interacciones que más necesario se hace promover, y que trataremos a continuación, en relación a la criminalización de la protesta son: a) La interacción entre los componentes de la concepción tridimensional del Derecho y, por ende, de la concepción de los derechos humanos (el valor, la norma y la realidad social); b) La interacción entre los derechos y los deberes humanos; c) La interacción entre la democracia y los derechos humanos; d) La interacción entre las diversas generaciones de derechos humanos; e) La interacción entre las seis dimensiones de los derechos; f) La interacción entre el plano nacional e internacional en materia de protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales; g) La interacción entre los derechos caros y los derechos baratos; h) La interacción entre las consideraciones sancionadoras y preventivas en materia de derechos humanos; y, i) La interacción entre el Estado y la sociedad civil en la construcción de políticas en materia de derechos humanos.

a) La interacción entre los componentes de la concepción tridimensional del Derecho y, por ende, de la concepción de los derechos humanos (el valor, la norma y la realidad social)

Puesto que no entendemos la adopción de una legislación que se aparta claramente de las demandas sociales -es más, va claramente en contra de éstas- consideramos que acercarnos a una concepción tridimensional del Derecho nos permitirá poner al descubierto la falta de justificación que hay detrás de la adopción de la Ley de Seguridad Ciudadana.

En rigor, la fundamentación de los derechos humanos ha evolucionado desde una concepción dualista de los derechos humanos (centrada en los valores morales que los justifican y las normas jurídicas válidas que los juridifican) a una concepción basada

¹ Entendiéndose por interacción la acción que se ejerce recíprocamente entre dos o más objetos, agentes, fuerzas, funciones, etc.

en tres elementos (Reale, 1997). Concepción tridimensional a la que nos adscribimos.

El primer elemento es una “pretensión moral” justificada, tendente a facilitar la autonomía y la independencia personal, enraizada en las ideas de libertad e igualdad, con los matices que aportan conceptos como la solidaridad y seguridad jurídica, y construidas por la reflexión racional en la historia del mundo moderno. Es preciso que esa pretensión moral justificada sea *generalizable* desde el punto de vista de sus contenidos. En este caso, la pretensión moral sería considerar que en un régimen democrático la expresión de la disidencia y el ejercicio de la protesta son valores que hay que salvaguardar en aras a garantizar la normal y correcta participación ciudadana en el debate público.

En segundo elemento se fundamenta en que los derechos humanos constituirían un “subsistema dentro del sistema jurídico”, el Derecho de los derechos humanos; esto supone que la pretensión moral justificada sea técnicamente incorporable a una norma, que pueda obligar a unos destinatarios correlativos de las obligaciones jurídicas que se desprenden para que el derecho sea efectivo, que sea susceptible de garantía o protección judicial y, por supuesto, que se pueda atribuir como derecho subjetivo, libertad, potestad o inmunidad y unos titulares concretos. En este caso, la norma necesaria sería aquella que garantizase el ejercicio de la libertad de expresión, manifestación y reunión y que amparase una seguridad en el ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos; norma que no fuera utilizada para vaciar de contenido derechos fundamentales ya reconocidos como sucede con la Ley de Seguridad Ciudadana.

Y, el tercer elemento consiste en que los derechos humanos son una “realidad social”, es decir, actuante en la vida social y, por tanto, condicionados en su existencia por factores extrajurídicos de carácter social, económico o cultural que favorecen, dificultan o impiden su efectividad. En una época marcada por los recortes sociales, en la que el actual Estado del bienestar y la democracia están profundamente cuestionados, el debate público es necesario y fundamental para buscar alternativas. Una ley, como la Ley de Seguridad Ciudadana, que criminaliza la protesta y coarta la libertad de expresión, de reunión y de manifestación es una ley que cierra las puertas a propuestas de solución alternativas para superar esta crisis y, por tanto, alejada completamente de la realidad social.

Hoy en día es imposible concebir una sociedad justa al margen del reconocimiento y protección de los derechos humanos fundamentales

La inclusión de esos tres elementos, exigencia moral, positivación jurídica y eficacia social- en la noción de derechos humanos- es una opción teórica adecuada y convenientemente aconsejada por la prudencia y el realismo. Prudencia y realismo que no encontramos reflejado en la Ley de Seguridad Ciudadana.

En rigor, se mire por donde se mire, criminalizar el ejercicio del derecho a la protesta, como lo hace la Ley de Seguridad Ciudadana, no tiene justificación alguna ni desde el punto de vista ético, ni jurídico, ni político-social.

b) La interacción entre los derechos y los deberes humanos

Esta interacción nos conduce a la necesidad de no olvidar que existe una correlación entre derechos y deberes de manera que, indudablemente, son dos caras de la misma moneda. Sin embargo, la mayor parte de los estudios académicos han centrado básicamente la atención hacia una de las caras: la de los derechos.

Ante esta posible dejación, se hace imprescindible comenzar a escribir el libro de los deberes, puesto que el derecho de uno supone el deber de otro (Capella, 1993: 135-153; Capella, 2013: 39-57). Así, no pueden existir derechos sin deberes correlativos. Es más, el contenido de un derecho es el deber de otros de satisfacerlo. Para el tema que nos convoca, es necesario considerar que si existe el derecho a la protesta es en virtud de la obligación que tiene el Estado de fortalecer su pleno ejercicio.

Hoy más que nunca, se hace necesario defender la tesis que los deberes son el *contenido esencial* de los derechos. De esta forma, no debe reputarse aventurado afirmar que el contenido de los derechos no es el bien que se pretende proteger o proporcionar por medio de ellos, sino los deberes de los demás sujetos de respetar o proporcionar ese bien. Así, por ejemplo, si una ley establece un derecho, pero no determina los correspondientes deberes o no señala los sujetos obligados a cumplirlos, ese derecho estará vacío de contenido. En este sentido, el contenido del derecho de reunión, del derecho de manifestación reside en la obligación que tiene el Estado de garantizar su ejercicio en aras a ejercer el legítimo derecho a protestar.

De esta forma, adoptar una Ley de Seguridad Ciudadana cuyo objetivo principal reside en restringir la protesta y poner trabas al legítimo derecho de reunión y manifestación supone vaciar de contenido jurídico a estos derechos, reconocidos a nivel constitucional e internacional.

La adopción de una Ley de Seguridad Ciudadana más preocupada en regular los modos de disolver las reuniones que de proteger su celebración supone no asumir las obligaciones que le corresponden al Estado en cuanto a la garantía de la seguridad en el ejercicio de los derechos.

También es de señalar que este marco de actuación es el preferido por gran parte de los poderes públicos para afianzar los discursos que pretenden transformar el contenido jurídico de derechos ya consolidados en privilegios que son concedidos por parte de las autoridades de forma graciable, arbitraria o, incluso, en determinadas situaciones, discriminatoria. Así pues, se crean derechos vacíos o semi-vacíos para facilitar su no ejecución bajo la apariencia de privilegios, que deberían reputarse ajenos al mundo de los derechos humanos. En este sentido, el tránsito de la presunción de inocencia a la presunción de veracidad que establece la Ley de Seguridad Ciudadana no está muy alejado en la práctica de la transformación de los derechos en simples privilegios dejados al arbitrio de las autoridades.

c) La interacción entre la democracia y los derechos humanos

Hoy en día es imposible concebir la idea de una sociedad justa al margen del reconocimiento y protección de los derechos humanos fundamentales. Y lo mismo ocurre con la democracia: los derechos humanos se desarrollan y fortalecen en el marco de una democracia política, social y económica. Pero también es cierto que los derechos sirven para fundamentar la democracia. Los derechos humanos pertenecen a la esencia de la democracia, y por esta razón se hace necesaria una discusión abierta y cualificada acerca de sus fundamentos y posibilidades.

En la actualidad, sería necesario fundar todos los derechos sobre la democracia, entendida no sólo como un valor o principio, sino como un derecho, con múltiples facetas, dimensiones o formas de expresión: democracia igualitaria, democracia plural, democracia paritaria, democracia participativa, democracia solidaria y democracia garantista. Apreciamos que el contenido de la Ley de Seguridad Ciudadana, en mayor o menor medida, pretende erosionar cada una de las seis dimensiones de la democracia vinculada a los derechos.

Una ley, como la Ley de Seguridad Ciudadana, que convierte a la Administración en juez y parte, que sanciona administrativamente conductas que se habían despenalizado con el claro objetivo de pasar

de la presunción de inocencia a la presunción de veracidad de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en una clara huida del derecho penal garantista, es una ley que en absoluto salvaguarda la separación de poderes. Esta ley da facultades a la Administración para escapar claramente del control judicial, sobre todo, ante determinados pronunciamientos judiciales como, entre otros, el auto de 4 de octubre de 2012, del Juzgado Central de Instrucción núm. 1 de la Audiencia Nacional que archivó las diligencias en el asunto “Rodea al Congreso” o el auto de 10 de mayo de 2013, del Juzgado de Instrucción núm. 4 de Madrid que consideró como hechos no delictivos a los escraches. Podríamos decir que al legislativo y al ejecutivo no les gustó que el poder judicial garantizase el legítimo derecho a la protesta y por eso restringió sus competencias en una clara demostración de actuación contraria a la separación de poderes necesaria en todo sistema democrático.

d) La interacción entre las diversas generaciones de derechos humanos

Necesitamos una ley que salvaguarde los derechos conquistados, que los proteja frente a cualquier vulneración y no una ley que restrinja derechos

En la coyuntura actual podemos percibir cómo, ante una visión generacional de los derechos, los primeros recortes se produjeron sobre derechos de carácter social –aquellos derechos y libertades que fruto de políticas legislativas que podemos considerar erróneas fueron catalogados como principios rectores en lugar de derechos fundamentales– como son la sanidad, la educación, la vivienda, el trabajo, etc. El descontento social ante tales medidas fue canalizado mediante el legítimo ejercicio del derecho a la protesta. De ahí que los siguientes recortes, plasmados en la Ley de Seguridad Ciudadana, afectaran a derechos fundamentales como son la libertad de expresión y los derechos de reunión, asociación y manifestación.

Desde nuestra perspectiva, una Ley de Seguridad Ciudadana adaptada a la realidad del siglo XXI en materia de derechos humanos debería tener claramente una visión holística de éstos y regular las obligaciones existentes en cuanto a la necesidad de entender que la seguridad es un derecho que el Estado debe proteger –no un argumento para limitar derechos existentes– y en cuanto a la exigencia que tiene todo Estado de fortalecer la seguridad de los derechos, ya sean civiles y políticos o económicos, sociales y culturales. Podríamos decir que la actual Ley de Seguridad Ciudadana está elaborada desde una perspectiva decimonónica en materia de derechos humanos que tiene mal encaje para hacer frente a las realidades de nuestra época. Necesitamos una ley que salvaguarde los derechos conquistados, producto de las luchas sociales, que los proteja frente a cualquier vulneración, ya sea de entes públicos o de particulares y no una ley que restrinja derechos o criminalice los intentos de afianzarlos.

e) La interacción entre las seis dimensiones de los derechos

Dentro del contenido jurídico de un mismo derecho humano se puede percibir diversas dimensiones que deben ser garantizadas por los titulares de obligaciones, respetadas por los titulares de responsabilidades y con posibilidad de ser exigidas por los titulares del derecho.

En relación al derecho a la protesta, estas dimensiones y la interacción entre todas ellas nos permitirán identificar el contenido jurídico del derecho y el grado de cumplimiento o incumplimiento con respecto a su implementación práctica. Estas dimensiones, que como hemos dicho interactúan entre ellas con la finalidad de lograr la plena garantía de un derecho humano, son:

- i) La **disponibilidad** del derecho, al hacer que un derecho sea disponible para toda la población que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado. En este sentido, las restricciones que están recogidas en la Ley de Seguridad Ciudadana comportan que en muchos casos existan dudas sobre la plena disponibilidad en el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación. Así, por ejemplo, no podemos olvidar que cualquier Estado que se considere democrático tiene la obligación positiva, con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, no sólo de proteger activamente las reuniones pacíficas, sino también de facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica. Otro aspecto de esta obligación positiva consiste en partir de la presunción a favor de la celebración de reuniones pacíficas, como ya señalaron el Grupo de Expertos sobre la Libertad de Reunión Pacífica, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos y la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa (OSCE, OIDDH y Comisión de Venecia, 2010). Esta presunción significa además que, en una sociedad libre y democrática, no debería obligarse a contar, entre otras cosas, con autorización para reunirse pacíficamente;
- ii) La **accesibilidad** del derecho, al establecer que el derecho sea existente y técnicamente disponible, pero también de fácil acceso para toda la población del Estado. Las medidas que incorpora la Ley de Seguridad Ciudadana hacen que nos cuestionemos el acceso al ejercicio del derecho a manifestarse sin la existencia de trabas por parte de las autoridades públicas;
- iii) La **aceptabilidad** del derecho, al recomendar tener en cuenta esta categoría ya que la población deberá aceptar su forma de implementación a efectos de su goce y disfrute. Al situar en primer lugar a la seguridad y el orden público por encima del derecho de reunión y manifestación, al tener un contenido más

La Ley de Seguridad Ciudadana no cumple los estándares mínimos de calidad internacionales sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

- dirigido a la disolución de las reuniones que a la protección de su celebración, al convertir a la Administración pública en juez y parte, la Ley de Seguridad Ciudadana no cuenta, evidentemente, con la aceptación de un amplio sector de la ciudadanía.
- iv) La **calidad** del derecho, como la aceptabilidad es difícil de medir, pero sería recomendable tener esta categoría en cuenta e investigarla más para implementar un determinado derecho humano según los estándares mínimos de calidad tanto nacionales como internacionales. Manifiestamente, la Ley de Seguridad Ciudadana no cumple con los estándares mínimos de calidad internacionales como nos lo han recordado, entre otros, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa y el Comité de Derechos Humanos.
 - v) La **sostenibilidad** del derecho, para asegurar que el goce y disfrute de este derecho y su beneficio en favor de la comunidad, pueda perdurar en el tiempo. Poco sentido tenía la adopción de una Ley de Seguridad Ciudadana que en poco beneficia a la comunidad y que en nada contribuye a la garantía del derecho de reunión y manifestación, así como a la libertad de expresión;
 - vi) Y, la **participación** en el derecho, puesto que los individuos y las comunidades deben tener la oportunidad de participar en los procesos de implementación de los derechos humanos. En este sentido, la participación puede ser la clave para el éxito de la consolidación de un derecho humano, al incrementar la apropiación del contenido de ese derecho por parte de los beneficiarios y asegurar que las necesidades reales estarán satisfechas. Una de las grandes críticas que se han realizado, desde el ámbito interno y desde el ámbito internacional, es la falta de participación y la falta de transparencia en la fase de elaboración de la Ley de Seguridad Ciudadana; cuestión que ha centrado las Observaciones del Comité de Derechos Humanos (Comité de Derechos Humanos, 2015).

En rigor, nos vemos en la obligación de afirmar que el contenido de la Ley de Seguridad Ciudadana vulnera no sólo una dimensión del derecho a la protesta sino que, en menor o mayor medida, viola las seis dimensiones propias de este derecho.

f) La interacción entre el plano nacional e internacional en materia de protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales

La interacción entre los sistemas nacionales e internacionales de protección de los derechos humanos se tiene que dar en diversos frentes. En primer lugar, en cuanto a la adecuación de las normativas

nacionales a los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por los Estados. Como hemos reiterado a lo largo de esta reflexión, son varias las autoridades internacionales – Relator Especial de Naciones Unidas, Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa y Comité de Derechos Humanos – que han indicado que el contenido de varias de las disposiciones de la Ley de Seguridad Ciudadana no se adecuan a lo estipulado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En segundo lugar, no debemos olvidar que el primer juez internacional, encargado de la aplicación del derecho nacional e internacional en materia de derechos humanos, es el juez interno. Si bien es verdad que ya se están presentando demandas ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por la aplicación de la Ley de Seguridad Ciudadana, sería deseable que fueran los jueces internos los que, en virtud del principio de jerarquía normativa, no aplicaran las disposiciones de dicha ley por ser contrarias a normas superiores. En este sentido, nos puede servir de ejemplo la sentencia en el *caso Yilmaz Yildiz* y otros contra Turquía que condenó al Estado turco por la imposición de sanciones administrativas con la intención de coartar la libertad de expresión y el derecho de reunión a unos manifestantes puesto que esto generaba un “efecto desalentador” (chilling effect) a participar en acciones futuras similares. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró que la imposición de multas por participar en una reunión pacífica, había sido una medida desproporcionada y no necesaria para el mantenimiento del orden público (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2014). En virtud de este razonamiento, deberán ser los jueces internos los que en aplicación de la jurisprudencia de Estrasburgo dejen sin efecto algunas de las sanciones administrativas que se impongan de acuerdo con la Ley de Seguridad Ciudadana.

Y, en tercer lugar, también debemos poner de manifiesto las interacciones que se pueden producir entre los sistemas regionales de protección de los derechos humanos. Así, por ejemplo, pronunciamientos que se han realizado en el ámbito interamericano y que afectan al derecho a la protesta deberían también poder servir de argumento para contrarrestar los efectos de la Ley de Seguridad Ciudadana. En este sentido, deberíamos recordar lo afirmado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con respecto al derecho de reunión al considerar que, aunque en algunas ocasiones el ejercicio de este derecho distorsiona la rutina de funcionamiento cotidiano, especialmente en las grandes concentraciones urbanas, y que incluso puede llegar a generar molestias o afectar al ejercicio de otros derechos que merecen de la protección y garantía estatal,

como, por ejemplo, el derecho a la libre circulación “este tipo de alteraciones son parte de la mecánica de una sociedad plural, donde conviven intereses diversos, muchas veces contradictorios y que deben encontrar los espacios y canales mediante los cuales expresarse” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, pár. 198). Este argumento debería servir tanto a los posibles futuros pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos como a los abogados y jueces internos que entiendan que la Ley de Seguridad Ciudadana es un anacronismo de difícil anclaje en la interpretación de los derechos humanos en el siglo XXI.

g) La interacción entre los derechos caros y los derechos baratos

Recordemos que uno de los motivos -no declarados- de la adopción de la Ley de Seguridad Ciudadana fue acallar las protestas, fruto de las diferentes mareas ciudadanas, ante los recortes en derechos económicos, sociales y culturales justificados por la crisis económica. Se recortaron y se continúan recortando estos derechos con el argumento de su elevado coste de implementación.

Se trataría de conseguir el establecimiento de políticas públicas de seguridad coherentes, capaces de velar por la seguridad como un bien público

Entre los derechos humanos no se deberían establecer prioridades en función del coste de su implementación al considerarse que las políticas públicas en materia de derechos humanos no deben buscar beneficios económicos, ya que no es ese su fin. Desde una concepción moderna de los derechos humanos se debería defender que se deben garantizar por igual todos los derechos sin fijar criterios cuantitativos para proceder a su prestación.

Esta reflexión nos debería servir para dejar en evidencia a las autoridades nacionales que no sólo han intentado dismantelar el Estado del bienestar recortando derechos sociales con argumentos de carácter presupuestario sino que también han intentado silenciar, mediante la Ley de Seguridad Ciudadana, a los que legítimamente protestaron y protestan ante tales medidas.

h) La interacción entre las consideraciones sancionadoras y preventivas en materia de derechos humanos

La cultura que ha imperado hasta ahora en materia de derechos humanos ha separado la dimensión pre-violatoria de la post-violatoria, sólo preocupándose y dándole única importancia a esta última, es decir, a aquella que indica qué derechos humanos se reivindican por vía judicial, una vez que son violados.

En cuanto a la criminalización de la protesta, esta dimensión pre-violatoria pasa, desde nuestro punto de vista por dos actuaciones concretas. En primer lugar, por hacer una pedagogía clara sobre el

significado, las características y las condiciones de ejercicio del derecho de reunión y manifestación, puesto que es uno de los pilares de las sociedades democráticas. Tener claros estos conocimientos nos permitiría aunar estrategias para desarticular los intentos de aplicación de la Ley de Seguridad Ciudadana. Y, en segundo lugar, no se trata de negar la necesidad de una seguridad ciudadana pero no impuesta sin atender a las necesidades sociales y sin respetar al mismo tiempo la seguridad en los derechos. Se trataría de conseguir “el establecimiento de políticas públicas de seguridad coherentes, capaces de velar por la seguridad como bien público y mantener márgenes suficientemente holgados para los umbrales de seguridad...políticas participativas y generadoras de confianza; capaces de reducir la incertidumbre y evitar el máximo posible de peligro mediante la búsqueda de un equilibrio entre fiabilidad y riesgo aceptable en un entorno social determinado. En este punto es importante señalar que la confianza y la credibilidad no se establecen sólo en el momento de ejecutar una política, sino y de modo muy especial, en el momento de proponerla, cuando se planea y en las políticas de información y transparencia que se desarrollan en su entorno” (Recasens, 2014: pp. 33-34). Es decir, la seguridad ciudadana no se va a conseguir con medidas coyunturales como es una Ley de Seguridad Ciudadana cuyo objetivo es la sanción; se trata de buscar medidas estructurales que permitan, mediante dosis de coraje social y político, hacer frente a los verdaderos problemas que pueden generar la percepción de inseguridad.

i) La interacción entre el Estado y la sociedad civil en la construcción de políticas en materia de derechos humanos

Podemos percibir que, en el siglo XXI, los Estados y la sociedad civil deben interactuar e ir de la mano en la construcción de políticas públicas que centren su foco de atención en velar por la garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En este sentido, debemos denunciar que, tanto por lo que respecta a los recortes en derechos económicos, sociales y culturales como por lo que se refiere a las medidas criminalizadoras de la protesta social, la práctica habitual ha sido la deficiencia y la falta de transparencia y participación con la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. En el proceso de elaboración de la Ley de Seguridad Ciudadana en ningún momento fue consultada la sociedad civil ni se le dio espacios oficiales para aportar su visión. Además, la opacidad con la que se gestionó la ley limitó su capacidad de análisis y de reacción ante lo que se anuncia como un grave retroceso en la protección de los derechos reconocidos como fundamentales en la Constitución española y en tratados internacionales en los que es parte el Estado español.

Consideramos que, conociendo el activo que posee la sociedad civil en temas relacionados con los derechos humanos, ha sido ninguneada a sabiendas. Siendo una ley que puede interesar a cualquier partido político en el poder, es de esperar que no se retrase su derogación y que se tengan en cuenta los conocimientos y aportes de esta sociedad civil en el momento de elaborar otra legislación, muy diferente a la actual, sobre temas relativos a la seguridad ciudadana.

Recapitulación

A modo de recapitulación, se pueden realizar las siguientes reflexiones sobre la deriva criminalizadora de la protesta incorporada en la Ley de Seguridad Ciudadana y los retos que esto supone para la plena efectividad de los derechos humanos en el Estado español:

1.- Ante la nueva “primavera de protestas”, que está siendo clave en la agenda social de la movilización del descontento de la ciudadanía, no podemos perder de vista el mar de fondo que supuso la adopción de la Ley de Seguridad Ciudadana. Primero fueron los recortes en derechos económicos, sociales y culturales y luego, para acallar a los que se negaron y se niegan a conformarse, se impulsaron medidas represoras para desarticular el derecho a protestar. Ante esta situación, estamos convencidos que el mundo de los derechos humanos puede, por un lado, facilitar herramientas para frenar esta deriva represora y, por otro lado, ofrecer estrategias para hacer frente a los recortes en prestaciones sociales.

Así, en este período de graves recortes en derechos y libertades, una de las soluciones y reacciones que se han impulsado desde instancias gubernamentales ha consistido en intentar silenciar a la sociedad y amordazar a las voces críticas mediante la Ley de Seguridad Ciudadana.

2.- Podemos afirmar que la ideología que hay detrás de esta ley consiste en anteponer, en todo momento, la seguridad ciudadana como bien jurídico, a otros derechos cuando, por el contrario, de conformidad con los estándares internacionales, el concepto de seguridad u orden público deberían interpretarse de manera limitada y no extensiva. La ley pretende acotar de forma desproporcionada y sin justificación, e incluso impedir en ocasiones, el ejercicio efectivo del derecho de reunión y manifestación pacíficas, así como la libertad de expresión. En el fondo, supone un paso más en la estrategia de limitación del ejercicio de los derechos civiles y políticos, relacionados con las restricciones y vulneraciones de derechos económicos, sociales y culturales que están implantando las políticas de recortes aplicadas en los últi-

Esta ley antepone la seguridad ciudadana como bien jurídico a otros derechos

mos años. No es aventurado declarar que, en muchas de sus disposiciones, esta ley debe ser interpretada como un homenaje a la protesta al sancionar las diferentes formas utilizadas por las mareas ciudadanas y los movimientos sociales para reivindicar sus derechos.

- 3.- Frente a esta deriva represora que pretende criminalizar la protesta se hace necesario buscar respuestas en el mundo de los derechos humanos y buscar herramientas que permitan revertir la situación y denunciar las políticas y las legislaciones que amparan y dan cobertura a estas vulneraciones. Consideramos que estas respuestas y herramientas las podemos encontrar reflexionando sobre determinadas interacciones en materia de derechos humanos que hasta ahora no han sido objeto de demasiado análisis.

De esta forma, en el siglo XXI se ha abierto un nuevo quinto proceso histórico en la fundamentación de los derechos humanos: el proceso de interacción. Es decir, defendemos que en el siglo XXI, para ir más allá de los grandes avances que ya se han logrado en la historia de la Humanidad en materia de derechos humanos, se nos hace necesario fomentar y fortalecer las estructuras existentes y, sobre todo, apostar por una complementariedad, real y no sólo teórica, que permita el accionar recíproco entre varios conceptos, categorías, planteamientos, ámbitos de actuación, etc., que conviven en el mundo de los derechos humanos. Así, hoy en día, en la conceptualización de los derechos humanos se deben fomentar diversos procesos de interacción. Son diversas las interacciones que hemos analizado y en todas ellas la Ley de Seguridad Ciudadana sale muy malparada.

- 4.- Se mire por donde se mire, criminalizar el ejercicio del derecho a la protesta, como lo hace la Ley de Seguridad Ciudadana, no tiene justificación alguna ni desde el punto de vista ético, ni jurídico, ni político-social. Adoptar una Ley de Seguridad Ciudadana cuyo objetivo principal reside en restringir la protesta y poner trabas al legítimo derecho de reunión y manifestación supone vaciar de contenido jurídico a estos derechos. Se trata de una ley más preocupada en regular los modos de disolver las reuniones que de proteger su celebración, hecho que supone no asumir las obligaciones que le corresponden al Estado en cuanto a la garantía de la seguridad en el ejercicio de los derechos.

El tránsito de la presunción de inocencia a la presunción de veracidad que establece esta ley no está muy alejado en la práctica de la transformación de los derechos en simples privilegios dejados al arbitrio de las autoridades. Una ley que convierte a la

Administración en juez y parte, que sanciona administrativamente conductas que se habían despenalizado con el claro objetivo de pasar de la presunción de inocencia a la presunción de veracidad de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en una clara huida del derecho penal garantista; se trata de una ley que en absoluto salvaguarda la separación de poderes. Podríamos decir que al legislativo y al ejecutivo no les gustó que el poder judicial garantizase el legítimo derecho a la protesta y por eso restringió sus competencias en una clara demostración de actuación contraria a la separación de poderes necesaria en todo sistema democrático.

La actual Ley de Seguridad Ciudadana está elaborada desde una perspectiva decimonónica en materia de derechos humanos

- 5.- Desde nuestra perspectiva, una Ley de Seguridad Ciudadana adaptada a la realidad del siglo XXI en materia de derechos humanos debería tener claramente una visión holística de éstos y regular las obligaciones existentes en cuanto a la necesidad de entender que la seguridad es un derecho que el Estado debe proteger –no un argumento para limitar derechos existentes- y en cuanto a la exigencia que tiene todo Estado de fortalecer la seguridad de los derechos, ya sean civiles y políticos o económicos, sociales y culturales. Podríamos decir que la actual Ley de Seguridad Ciudadana está elaborada desde una perspectiva decimonónica en materia de derechos humanos que tiene mal encaje para hacer frente a las realidades de nuestra época. Necesitamos una ley que salvaguarde los derechos conquistados, producto de las luchas sociales, que los proteja frente a cualquier vulneración, ya sea de entes públicos o de particulares y no una ley que restrinja derechos o criminalice los intentos de afianzarlos.

En rigor, nos vemos en la obligación de afirmar que el contenido de esta ley vulnera no sólo una dimensión del derecho a la protesta sino que, en menor o mayor medida, viola las seis dimensiones propias de este derecho. Son varias las autoridades internacionales – Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa y Comité de Derechos Humanos, entre otras- las que han indicado que el contenido de varias de sus disposiciones no se adecuan a lo estipulado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

- 6.- La seguridad ciudadana no se va a conseguir con medidas coyunturales como es una Ley Mordaza cuyo objetivo es la sanción; se trata de buscar medidas estructurales que permitan, mediante dosis de coraje social y político, hacer frente a los verdaderos problemas que pueden generar la percepción de inseguridad. Consideramos que, conociendo el activo que posee la sociedad

civil en temas relacionados con los derechos humanos, ha sido ninguneada a sabiendas. Siendo una ley que puede interesar a cualquier partido político en el poder, es de esperar que no se retrase su derogación y que se tengan en cuenta los conocimientos y aportes de esta sociedad civil en el momento de elaborar otra legislación, muy diferente a la actual, sobre temas relativos a la seguridad ciudadana.

Bibliografía

Bondia Garcia, D. (2013), "Derechos Humanos Emergentes: Los derechos humanos fundamentales del ciudadano cosmopolita. El inicio del proceso de interacción de los derechos humanos", en Peces-Barba Martínez, G., Asís Roig, R., Ansuátegui Roig, F. J. (dirs.), *Historia de los Derechos Fundamentales, siglo XX*, Dykinson, S. L., volumen III, número 1, Madrid, pp. 687-781.

Bondia Garcia, D. (2014), "The Emerging Human Rights Revolution: The Beginning of the Fifth Historical Process in the Consolidation of Human Rights", *The Age of Human Rights Journal*, nº 3 (2014), pp. 63-101.

Capella, J.-R. (1993), *Los ciudadanos siervos*, Editorial Trotta, Madrid, pp. 135-153.

Capella, J.-R. (2013), *Derechos, deberes: la cuestión del método de análisis*, en Estévez Araujo, J. A. (ed.), *El libro de los deberes. Las debilidades e insuficiencias de la estrategia de los derechos*, Editorial Trotta, Madrid, pp. 39-57.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009), *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/ser.L/V/II, párr. 198, 31 de diciembre de 2009.

Comité de Derechos Humanos (2015), *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España*, Aprobadas por el Comité en su 114 período de sesiones (29 junio a 24 de julio de 2015), versión avanzada no editada.

Consejo de Derechos Humanos (2013), *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, A/HRC/23/39, de 24 de abril de 2013.

Consejo de Derechos Humanos (2014), *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación*, A/HRC/26/29, de 14 de abril de 2014.

Gargarella, R. (2007), "Un diálogo entre la ley y la protesta social", *Postdata*, No. 12, pp. 139-170.

Gargarella, R. (2012), "El derecho frente a la protesta social", *Temas*, No. 20, pp. 22-29.

Linz, J. (1993), *La quiebra de las democracias*, Alianz, Madrid.

Osce, Oiddh y Comisión de Venecia (2010), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, segunda edición, Varsovia/Estrasburgo.

Reale, M. (1997), *Teoría tridimensional del Derecho. Una visión integral del Derecho*, Tecnos, Madrid.

Recasens Brunet, A. (2014), "La seguridad y sus límites: claves para la construcción de un producto", *Revista de Direito e Segurança*, Lisboa, a.2 n.3 (janeiro-junho 2014).

Tarrow, S. (1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza, Madrid.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (2014), Caso Yilmaz Yildiz contra Turquía (*Application no. 4524/06*), de 14 de octubre de 2014.

Uprimny, R. y Sánchez, L. (2010), "Derecho penal y protesta social", en Bertoni, E. (comp.), *¿Es legítima la criminalización de la protesta? Derecho penal y libertad de expresión en América Latina*, CELE-Universidad de Palermo, Buenos Aires.

Zuloaga, L. (2014), *El espejismo de la seguridad ciudadana. Claves de su presencia en la agenda política*, Los Libros de la Catarata, Madrid.

La configuración de la Gran Eurasia y su impacto en la gobernanza global

Andrés Serbin

Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)



Mientras que la economía internacional muestra signos de mejora y de crecimiento en el último año, el sistema internacional continúa atravesando una fase compleja de transición, con altos niveles de incertidumbre y con transformaciones aceleradas que se caracterizan por cambios geopolíticos tectónicos y el surgimiento de nuevos riesgos y amenazas globales. Esos cambios implican movimientos geoeconómicos y geopolíticos y reconfiguraciones a escala global y tienen un impacto significativo sobre la gobernanza global y el orden internacional liberal (Nye 2017: 10-16; Niblet, 2017: 17-24; Ikenberry 2018: 7-23).

El orden liberal internacional establecido por Occidente en los dos últimos siglos está siendo cuestionado por el surgimiento de nuevas potencias

El desplazamiento del centro del dinamismo económico de la cuenca del Atlántico a la región de Asia Pacífico, impulsada por el acelerado desarrollo económico de China y otras economías emergentes de Asia en las últimas tres décadas, se convirtió en uno de los procesos que concitan la atención global. En este marco, China –la segunda economía mundial– se ha convertido en el principal foco de atención como un competidor potencial de los Estados Unidos, tanto en términos económicos como geopolíticos. El desplazamiento hacia Asia se ha articulado recientemente con el crecimiento de las reacciones populistas, nacionalistas y proteccionistas contra la globalización y el libre comercio, tanto en la Unión Europea como en los Estados Unidos. El desarrollo de la crisis del Brexit con la Unión Europea (UE), el estancamiento de las negociaciones entre la UE y los Estados Unidos en relación a la Asociación Trans-Atlántica de Comercio y de Inversión de (TIIP), y las afirmaciones y *tweets* del Presidente Trump desde que asumió la Presidencia de los EEUU sobre la necesidad de hacer “América¹ grande otra vez” se convirtieron en un claro ejemplo de esta tendencia: los EEUU cancelaron su participación en la Asociación Trans-Pacífica (TPP) e iniciaron una difícil renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con sus socios México y Canadá. Como se ha mencionado en un informe reciente, Trump es el primer presidente estadounidense de la posguerra en cuestionar el orden liberal como tal. En esencia, la concepción de *América first* tiene implicaciones para la UE y algunos de sus estados miembros (especialmente Alemania) y a diferencia de los desacuerdos transatlánticos anteriores, marca claras diferencias acerca de su concepción del sistema internacional (Stelzenmüller, 2018).

En este marco, el anuncio de la cancelación de la participación estadounidense en el TPP por parte de Trump dio lugar, en la cumbre de la APEC de noviembre de 2017, a dos reacciones distintivas por parte de los países participantes. Por un lado, la insistencia de muchos de ellos (sobre todo Japón, Canadá y algunos de los países latinoamericanos miembros de la Alianza del Pacífico) de seguir adelante con el TPP con o sin los EEUU² y, por otro, una receptividad (con cierto grado de reticencia) por parte de algunos de ellos a la propuesta del Presidente Xi de China de unirse a la Asociación Económica Regional Comprehensive (RCEP) en Asia y a un Acuerdo más amplio de Libre Comercio de Asia y el Pacífico (FTAAP), dos iniciativas impulsadas por China sin la participación de los Estados Unidos (Serbin, 2016). A diferencia de los tratados de libre comercio promovidos tradicionalmente por Occidente, estas iniciativas se centran en la reduc-

¹ Es decir, los Estados Unidos.

² El llamado TPP-11, más recientemente rebautizado como “a Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, (CPTPP)” o Acuerdo Abarcante y Progresivo de Asociación Transpacífica (APATP) en su versión española.

ción de aranceles y no toman en cuenta las regulaciones ambientales y laborales y las medidas no arancelarias, afectando las normas establecidas por la OMC de libre comercio mundial.

El proceso de globalización desarrollado durante las últimas décadas, con un flujo transnacional cada vez mayor y con el intercambio creciente de bienes, servicios, capitales, personas, y conocimiento a través de las fronteras, se vuelve crecientemente cuestionada y genera interrogantes acerca de su transformación o de su supervivencia (Alonso Arroba, 2017). El orden liberal internacional establecido por Occidente en los dos últimos siglos está siendo cuestionado por el surgimiento de nuevas potencias. Mientras que la actual administración de los Estados Unidos hace hincapié en una “gran América para los americanos” y cuestiona el proceso de globalización³, los nuevos actores proclaman la importancia de la continuidad del flujo del comercio y las inversiones en el mundo. El Presidente Xi Jinping insiste en que su país va a seguir adhiriendo y promoviendo el proceso de globalización⁴, y proclama a China como un defensor de este proceso (Hu y Spence, 2017). Como el país que actualmente se ha constituido en la segunda economía mundial y que, de acuerdo a varias proyecciones, probablemente va a superar la economía de Estados Unidos en una década, China aparenta sentirse con el derecho de privilegiar el proceso y el modelo político que llevó a su desarrollo económico acelerado (Russia Today, 2017; World Economic Forum, 2016) y, al mismo tiempo, para introducir nuevas reglas y normas en el escenario global y regional⁵.

Mientras que China reafirma su *China's Asian dream* (Miller 2017) y su papel en Asia y en el sistema internacional –en particular con el fortalecimiento del liderazgo presidente Xi después del reciente 19º Congreso del Partido Comunista de China (Mothe, 2016)–, otros actores internacionales también están desarrollando un papel más proactivo. Después de la crisis ucraniana y bajo la presión de la OTAN y las potencias occidentales, la Federación de Rusia está reanudando una política exterior enérgica y proactiva en diferentes partes del mundo, compitiendo con Occidente y con los Estados Unidos (Lukyanov, 2016) para tratar de contener el terrorismo yihadista, como en el caso de Siria, o intentando influir en las elecciones de los Estados Unidos o en procesos electorales en otros lugares, como en

³ Trump plantea explícitamente que busca acuerdos comerciales bilaterales y que los tratados grandes y multilaterales no funcionan, mientras que critica a la OMC y afirma que este organismo no puede funcionar correctamente (BBC Mundo, 2017).

⁴ Xi en cambio, plantea que la globalización es una “tendencia histórica irreversible” y defiende los acuerdos comerciales multilaterales y el regionalismo abierto (BBC Mundo, 2017).

⁵ Sin embargo, en un análisis reciente se plantea que “seven narratives interact in China in the present starting with the ancient idea of China as the “self-sufficient civilization,” and culminating, for now, with that of China as “herald of the high frontier”, safeguarding a new world order. What also emerges from this analysis is that none of the seven Chinas describes the country as a member of an international community in the same way Western countries identify as partners in a liberal international order reflective of their pluralistic domestic societies and values. Needless to say, the combination of narratives through which Chinese view issues can only be marginally affected by foreign interlocutors” (Kelly, 2018).

Con el surgimiento de nuevas potencias emerge una nueva narrativa multipolar, que explica la aparición de nuevos actores y legitima su creciente influencia

Francia o Cataluña. Otros actores, como Irán o Turquía también están buscando consolidar su papel y su influencia en Medio Oriente⁶, mientras que las potencias medias regionales tradicionales y aliadas a Estados Unidos como Japón y Australia dan señales de su preocupación por el aumento de la influencia de China en el Este de Asia y el Pacífico y por la retirada de los Estados Unidos del TPP - un componente estratégico clave del “pivote Asia” anunciado en su momento por la administración Obama para contener la influencia china y su proyección hegemónica en la región.

Esta sucinta descripción de los cambios contemporáneos a nivel mundial, tanto en el ámbito geoeconómico como geopolítico, no ilustra cabalmente el complejo e intenso conflicto entre diferentes enfoques y visiones del mundo globalizado y de un nuevo orden internacional emergente, particularmente en el marco de la aparición de nuevas potencias no necesariamente alineadas con Occidente o identificadas con el liberalismo occidental. Los líderes políticos y las élites económicas, militares y políticas de los poderes establecidos y de las potencias emergentes tienden a desarrollar nuevas narrativas para explicar y legitimar el actual proceso de estructuración del mundo en función de sus objetivos geoestratégicos a mediano y largo plazo. Consecuentemente desarrollan narrativas geopolíticas distintivas para la legitimación de sus estrategias, como herramientas discursivas que dan forma a su identidad, a sus valores actuales y a sus objetivos geoestratégicos en el marco de sus respectivas políticas exteriores (Beeson, 2009).

Narrativas geopolíticas en el mundo contemporáneo

Mientras que durante la Guerra Fría la narrativa bipolar intentó explicar el conflicto entre los Estados Unidos y sus aliados, y el bloque soviético como la lucha entre dos superpotencias enfrentadas por la competencia por la hegemonía y por el control de zonas de influencia, después de la implosión de la URSS una narrativa unipolar prevaleció para explicar la hegemonía de Estados Unidos como el más poderoso actor mundial. Más recientemente, con el surgimiento de nuevas potencias emerge una nueva narrativa multipolar, primero como un intento de explicar la aparición de nuevos actores económicos poderosos y luego para legitimar la creciente influencia de una serie de potencias políticas y de bloques regionales que se disputan el sistema internacional establecido por Occidente (Zakaria, 2008; Stuenkel, 2016) y que compiten entre ellas. En el marco de una narra-

⁶ Como parte de un proceso de acercamiento entre estos tres países, en una cumbre celebrada en Sochi en noviembre de 2017, Putin, Rohani y Erdogan establecieron las directrices para la organización de Siria en la posguerra y coincidieron en la búsqueda de una solución política al conflicto, marcando claras diferencias con los Estados Unidos (Infobae, 2017).

tiva más amplia del mundo multipolar⁷, compiten narrativas geopolíticas que ayudan a comprender la articulación, en el marco del “gran tablero de ajedrez” (Brzezinski, 1997) global, entre las principales potencias y el marco conceptual que utilizan para fomentar sus intereses nacionales tanto a nivel regional como global.

La multipolaridad creciente del sistema internacional afecta a la gobernanza global y al balance de poder entre los principales actores globales, e incrementa la preocupación por el orden global a tal punto que algunos analistas cuestionan la existencia de cualquier forma de orden global y tienden a asumir la existencia de una tendencia hacia el desorden global, donde órdenes unipolares, bipolares y multipolares coexisten en un flujo permanente (Turzi, 2017) o dan forma, de acuerdo con algunos analistas, a un orden mixto (Mazarr, 2017), o un mundo G cero sin la capacidad de desarrollar una agenda global o de proveer bienes globales (Bremmer, 2012).

Durante la Cumbre de Da Nang de la APEC de noviembre de 2017 en Vietnam, tácita o explícitamente, varias narrativas geopolíticas se enfrentaron para explicar la actual situación mundial y las emergentes dinámicas regionales. A la cumbre asistieron los presidentes Trump, Xi Jinping, y Putin, entre otros dirigentes - uno de los pocos lugares donde los tres mandatarios convergieron recientemente. Cada uno de ellos promovió diferentes visiones sobre el futuro de una globalización regionalizada y el orden global, combinando, con diferente énfasis, enfoques y prioridades geo-económicas y geopolíticas⁸.

Sin embargo, como Haass argumenta en un reciente libro (2017: 151), el mundo puede ser visto y entendido a través de varios prismas - las relaciones de poder entre las grandes potencias, la gobernanza global y el prisma regional, en este último caso, básicamente, por la sencilla razón de que por cuestiones de proximidad algunos países tienen un impacto mucho mayor en sus vecinos. En el caso de las grandes potencias la búsqueda de poder y de influencia en el ámbito internacional, en la gobernanza global y en sus regiones vecinas explican gran parte de las narrativas geopolíticas actuales, sobre todo en el contexto de un debate más amplio sobre los vínculos entre la globalización y el regionalismo. A partir de un enfoque deconstructivo de la geopolítica crítica, estas narrativas configuran y dan forma a los posicionamientos y a las prácticas geoestratégicas de los principales actores del sistema internacional actual.

⁷ Como alega Andrew Korybko, del *think tank* ruso Katehon, “La tendencia global hacia la multipolaridad es ahora un hecho innegable de la realidad, aunque todavía está lejos de ser una certeza incuestionable para el futuro” (Korybko, 2016).

⁸ Como se resume en un artículo reciente “In Donald Trump, America has a rogue president who has a 30-year track record of opposing key elements of the order, including free trade and alliances. Vladimir Putin wants to overthrow the order because he believes it poses a direct threat to his regime. Xi Jinping’s China benefits from the open global economy but he would dearly like to replace the United States as the preeminent power in East Asia”, in Thomas Wright, “Trump, Xi, Putin and the axis of disorder”, (Brookings Institution, 2017).

De Atlantismo a la narrativa de Asia Pacífico

En este marco, el desplazamiento del dinamismo económico del Atlántico al Asia Pacífico contribuyó significativamente a centrar la atención mundial en esta última región. Aunque el concepto de Asia Pacífico no abarca ni da cuenta de la heterogeneidad de la región, desde los años 1960 y 1970, el apoyo de los Estados Unidos y su presencia en la misma fue un factor importante para que el concepto se estableciera y consolidara, ampliándose posteriormente con la inclusión de los Estados Unidos y Canadá y de varios países de América Latina miembros de la APEC (McDougall, 2016: 6-7) que actualmente están constituyendo - junto con Japón, Canadá y Australia - el APATP. Sin embargo, la narrativa de Asia Pacífico posibilitó el desarrollo de algunas perspectivas que promovieron asimismo, entre otras concepciones, la idea de un foco en Asia, enfatizando el papel de China y asumiendo la narrativa de un “Asia para los asiáticos”, a pesar de la compleja gama de intereses y valores en competencia dentro de la región (Wickett, Nilsson-Wright y Simmons, 2015: 22-24). La tensión entre una narrativa del Atlántico (Serbin, 2014) (predominantemente Nord-Atlántica y pro-occidental) y una del Asia Pacífico o de Asia Oriental, en el contexto de la emergencia de nuevas potencias, ha contribuido a su desarrollo de acuerdo con los intereses de los principales actores globales - principalmente los EEUU y la UE, por un lado, y China y Japón por el otro. Sin embargo, el aceleramiento del crecimiento y de la influencia regional y global de China se traduce en su creciente importancia como un actor clave en Asia y, eventualmente, en otros lugares (World Economic Forum, 2016).

El desplazamiento de dinamismo económico del Atlántico al Asia Pacífico contribuyó a centrar la atención mundial en esta región

La narrativa del Indo-Pacífico

Por otra parte, la creciente asertividad de China en Asia y la percepción de que esta nación puede constituirse en una amenaza para algunos de los países vecinos, sobre todo en la zona marítima del sudeste de Asia, permitió la re-actualización de una narrativa regional también nacida durante la Guerra Fría. En este sentido, el Comando del Pacífico de los Estados Unidos acuñó el concepto geopolítico del Indo-Pacífico, cuando la Unión Soviética comenzó a expandir su presencia militar e influencia en el Océano Índico. Para contrarrestar la creciente amenaza soviética en la región, el Comando del Pacífico de los Estados Unidos abarcó tanto el Pacífico como el Índico en 1972, considerando desde la década de 1970, a los dos grandes océanos como un teatro estratégico unificado descrito como “Indo-Asia-Pacífico” (Kotani, 2018).

La narrativa del “Indo-Pacífico” ha comenzado a ser nuevamente utilizada en los círculos diplomáticos y de seguridad de Australia, India y Japón como una abreviatura para una región más abierta y democráticamente dirigida, en sustitución de la noción de “Asia-Pacífico”, que tiende a colocar a una China autoritaria firmemente como su núcleo central. Durante la visita realizada a cinco países de Asia en noviembre de 2017, el Presidente Trump relanzó el concepto haciendo hincapié en la necesidad de apoyar un “Indo-Pacífico libre, abierto y próspero”. Durante su gira, Trump se refirió reiteradamente a la región del Indo-Pacífico – influido por el uso dado previamente al concepto por el Secretario de Estado Rex Tillerson - y mencionó la importancia fundamental de la India y de otros actores en su discurso, en detrimento del rol preponderante desempeñado por China (Reuters, 2017). Algunos medios estadounidenses se hicieron eco de estas referencias, exponiendo los esbozos de la estrategia “Indo-Pacífica” – “la Santa Alianza geoeconómica y geopolítica de los EEUU, India, Japón y Australia” – para contrarrestar a China con su ascendente bloque económico RCEP (El Horizonte, 2017).

En una perspectiva similar, Tokio ha redefinido el Indo-Pacífico como un concepto geoestratégico del siglo XXI con anterioridad. El planteamiento de una estrategia de un “Indo-Pacífico libre y abierto” del primer ministro Abe se remonta a agosto de 2007, cuando postuló que Japón y la India, como democracias marítimas afines, debían defender la libertad y la prosperidad de un “Asia más amplia”. Esta “Asia más amplia” estaría vinculada con Estados Unidos, Australia y otros países del Pacífico, desarrollándose como una inmensa red que permitiría a las personas, bienes, capitales y conocimientos fluir libremente (Kotani, 2018), en contraposición con una visión sino-céntrica de Asia (Oropeza García, 2017).

Desde la perspectiva de su insularidad frente a ambos océanos, Australia también ha estado utilizando el concepto del Indo-Pacífico. Canberra depende en gran medida de la estabilidad en los océanos Índico y Pacífico. Como plantean los libros blancos de la política exterior de Australia de 2013 y 2017, a pesar de que su alianza con los EEUU sigue siendo la clave para la seguridad nacional, Canberra está expandiendo sus vínculos de seguridad con otras naciones de la región, especialmente con Japón.

En este marco, la clave de la estrategia de Indo-Pacífico es un cuadrángulo (*Quad*) entre Japón, India, Australia y los EEUU, también denominado como el “diamante de seguridad democrática”. Abe y su homólogo indio Narendra Modi han acordado buscar una articulación entre la estrategia del Indo-Pacífico de Japón y la “política de Este” de la

La narrativa del Indo-Pacífico originariamente contribuyó al reconocimiento de que ambas regiones están conectadas de manera indivisible

India. Nueva Delhi está preocupada por el proyecto del corredor económico entre China y Pakistán asociado al OBOR y por la propuesta y el desarrollo de los puertos de China en países como Sri Lanka, Bangladesh y Myanmar. En este contexto, Japón y la India lanzaron recientemente la iniciativa del corredor de crecimiento de Asia y África como una medida de contrapeso a la iniciativa china del OBOR⁹. Una estrategia libre y abierta del Indo-Pacífico se articula con la visión geoeconómica de Tokio sobre la región. La estrategia apunta a combinar el dinamismo de Asia y África, y prevé una mayor integración regional a lo largo de las costas del Océano Índico y del Pacífico, promoviendo el desarrollo de alto nivel de una infraestructura y una conectividad mejorada. La estrategia constituye asimismo un contrapeso geopolítico fundamental frente a la creciente influencia de China y a su presencia en Eurasia y África bajo la iniciativa de Xi Jinping, de promover el OBOR.

Washington se ha unido a Tokio, Nueva Delhi y Canberra en hacer hincapié en un Indo-Pacífico “libre y abierto” como contrapeso a China, pero con un tono diferente. La Estrategia de Seguridad Nacional de Trump califica a China sin rodeos como un “competidor estratégico” en las esferas políticas, económicas y militares, y una “potencia revisionista” que busca “dar forma a un mundo que constituye la antítesis de los valores e intereses de los Estados Unidos” (Kotani, 2018).

Como un concepto de seguridad marítima en la confluencia del Pacífico y el Océano Índico, la narrativa del Indo-Pacífico originariamente contribuyó al reconocimiento de que ambas regiones están conectadas de manera indivisible. Sin embargo, hoy en día el concepto parece ser mucho más ambiguo. Esto tiene que ver con los intereses individuales de los cuatro actores clave que lo promueven y la aparición del concepto paralelo y ahora indivisible de un cuadrilátero de seguridad entre Japón, la India, Australia y los EEUU. Si bien la seguridad marítima es una preocupación común para la región, incluyendo a China, la noción del Indo-Pacífico va mucho más allá de esta preocupación inicial e incorpora en la actualidad no sólo la seguridad regional, sino también la ampliación de la infraestructura de conectividad, el desarrollo en el sudeste de Asia y África, así como la creación de una zona de valores compartidos (Kuo, 2018). Pese a esta convergencia, es necesario no perder de vista la relevancia con que los estrechos vínculos comerciales de Japón y de Australia con China, y las tensiones fronterizas de Nueva Delhi con Beijing, inciden, de manera distintiva, sobre los alcances del cuadrilátero de seguridad mencionado y sobre la misma noción de “Indo-Pacífico”.

⁹ La idea del corredor de crecimiento de Asia y África (AAGC) había surgido de la declaración conjunta emitida por el primer ministro Narendra Modi y su homólogo japonés, Shinzo Abe, en noviembre de 2016, después de que China lanzara su ambiciosa iniciativa OBOR. El AAGC es una hoja de ruta para las oportunidades y aspiraciones de Asia y África. Fue puesta en marcha con el objetivo de dar prioridad a proyectos de desarrollo en salud y productos farmacéuticos, la agricultura y la agroindustria, la gestión de desastres y la mejora de la capacitación. (INSIGHTSIAS, 2017).

La iniciativa “One Belt, One Road” (OBOR) como narrativa

Mientras que China reafirma su proyección asiática no sólo con la creación de la RCEP y el potencial desarrollo de una FTAAP, impulsa asimismo el lanzamiento de OBOR – recuperando la antigua idea de la “ruta de la seda” en la zona de Eurasia - para vincular, a través del comercio y de la conectividad, la región más occidental de su territorio con Rusia, Asia Central y eventualmente Europa, tanto a través del desarrollo de una serie de rutas terrestres como del corredor marítimo ya mencionado. En el ámbito financiero, estas iniciativas se complementan con la creación de nuevas instituciones financieras internacionales como el Banco de los BRICS y el Banco de Inversiones y de Infraestructura de Asia (AIIB), y el proceso de vinculación con África y América Latina, en este último caso a través de la inversión directa, de préstamos, de acuerdos bilaterales y del Foro de la CELAC-China (Serbin, 2017). En esta perspectiva, el fundamento del creciente poder geopolítico de China se basa en su poderío económico (Bremmer, 2016).

En 2013 China anunció el lanzamiento de la iniciativa del OBOR que impulsa una ofensiva a través de la masa continental de Eurasia mediante dos grandes mecanismos: la Ruta de la Seda Marítima del siglo XXI y el cinturón económico terrestre de la Ruta de la Seda, basado en seis vías alternas. El OBOR se concentra en la parte continental de Eurasia para impulsar el comercio mediante la creación de una infraestructura sobre la base de las reservas acumuladas por el superávit comercial chino de los últimos años, que necesita ser balanceado globalmente, pero no sólo alcanza los países de Asia Central y Rusia sino también la Unión Europea.

Como un esfuerzo de la política exterior, el presidente de China Xi Jinping que lleva su impronta personal, la iniciativa del OBOR impacta tanto por su opacidad, como por los ambiciosos alcances que plantea –una visión de una futura Eurasia, donde todos los caminos conducen a Beijing. En tanto es un proceso abierto e inacabado, la iniciativa aún no evidencia una gran claridad en su formulación, al combinar proyectos nuevos y de más antigua data, al cubrir un área geográfica poco definida y al incluir esfuerzos de consolidación de la infraestructura física, de la conectividad, e incluso de los vínculos culturales (CSIS, 2018).

Pese a estos cabos sueltos, en su fase inicial, la iniciativa se convierte en “el eje de la estrategia indirecta de Beijing para recuperar su predominio regional en el contexto de la intensificación de la competencia por la supremacía con los Estados Unidos” (Roland, 2017)¹⁰.

¹⁰ Como añade la autora “...the implications would be certainly far-reaching: an integrated and interconnected Eurasian continent with enduring authoritarian political systems, where China’s influence has grown to the point that it has muted any regional opposition and gained regional acquiescence, a new regional order with its distinctive political and economic institutions, whose norms and rules block the future spread of what the west claims as universal values, and a continent stronghold insulated to some degree from U.S. sea power” (Roland, 2017: 178).

El heterogéneo alcance de un concepto estratégico clave: la Gran Eurasia

Mientras que el mundo se focaliza en una serie de procesos relevantes en el ámbito mundial que incluyen, entre otros, el ya mencionado desplazamiento del dinamismo económico desde el Atlántico hasta el Asia Pacífico; la crisis del orden liberal internacional y de la globalización, y la eventual fractura de la alianza atlántica entre los Estados Unidos y la Unión Europea después de las últimas tensión es en el seno de la OTAN y del G-7, un nuevo núcleo de gravitación global está emergiendo gradualmente como una reacción al rediseño del mapa geoestratégico global. En este marco, desde el año 2000, el eje de gravedad geopolítica y geo-económica del mundo se ha ido moviendo hacia Eurasia.

En los últimos años Rusia y China se han embarcado en una serie de ambiciosos proyectos para integrar la masa continental euroasiática, del cual el OBOR es sólo una pieza, aunque quizás la de mayor importancia. Rusia ha establecido originalmente la Unión Económica Euroasiática (UEE) con la esperanza de crear un bloque geopolítico dominado por Rusia, como una forma de preservar su “exterior cercano” (ближнее зарубежье) después del colapso de la URSS (de Pedro, 2017). Con un enfoque diferente, China ha promovido el OBOR con el objetivo de utilizar el poder financiero de China para la integración física y económica de Eurasia, con China como su núcleo y referente principal (Roland, 2017). En mayo de 2015, en una declaración conjunta, Moscú y Beijing anunciaron un ambicioso proyecto político sino-ruso, que une la UEE y el OBOR (Cuchate, Godement, Liik et. al., 2016). Como ha sido mencionado por un analista: “Esta declaración fue el resultado de un compromiso razonable - Moscú aceptó el papel activo de China en Eurasia, y Beijing acordó tratar la UEE como una parte negociadora en igualdad de condiciones” (Kuznetsova, 2017: 4). Si Rusia y China logran armonizar la articulación entre la UEE y el OBOR, se podría conformar un polo importante, que podría transformar radicalmente el orden mundial unipolar creado al final de la Guerra Fría. En el caso de que Rusia logre unificar a la mayoría de los estados post-soviéticos de su esfera cercana en un solo bloque económico y político, se podría conformar un nuevo polo referencial, que podría convertirse en una alternativa a los modelos políticos de China y de los Estados Unidos. Para ello Rusia apela a la ideología del eurasiatismo para unir a las diferentes naciones de Eurasia bajo el paraguas de la UEE. De hecho, esta ideología puede ofrecer una oportunidad para varios Estados que no fueron incluidos en otros mecanismos de integración proyectados e impulsados por Occidente. Asimismo si Rusia y China son capaces de armonizar la UEE con el OBOR chino, se puede conformar un nuevo referente geopolítico regional de peso crucial en la dinámica global (Sahakyan, 2017).

Un nuevo referente geoestratégico mundial surgiría con la reactivación de Eurasia

Si los rasgos más importantes que lo definen se aplican con éxito, OBOR reforzará esta tendencia, y contribuirá a la conformación de un vasto cinturón del poder económico, político y militar que se extienda desde el este de Asia a Europa occidental, y desde Rusia hasta el sur de Asia e incluso a partes de África. Hasta el momento, 65 países se han inscrito para participar en el OBOR, repartidos en cuatro regiones distintas - Asia, Oriente Medio, África y Europa (Erthal Abdenur y Gonzalez Levaggi, 2018: 14).

Durante la celebración, en mayo de 2017 en Beijing, del Primer Foro internacional del ambicioso proyecto OBOR - un proyecto que reactiva el corredor comercial de la ruta de la seda después de 300 años de su disolución y que vuelve a conectar a China con Europa, más allá de la emergencia y de la primacía actual del Asia Pacífico un nuevo referente geoestratégico mundial surgiría con la reactivación de Eurasia como un factor potencial de dinamismo económico y un pivote geopolítico clave en el sistema internacional. Mientras la presencia estratégica marítima y la influencia de China crece en el Pacífico y en particular en el Mar del Sur de China, profundizando las ya existentes preocupaciones de seguridad, tanto para los Estados Unidos como para los países vecinos de la zona, esta iniciativa es más ambiciosa y compleja en su proyección continental al alcanzar diferentes regiones, incluyendo Europa.

La iniciativa OBOR se promulgó en el marco de un espíritu de inclusión, acompañado de un discurso sobre la importancia de la conectividad regional. Sin embargo, considerando el peso regional de China, existen profundas asimetrías en la región. El impacto de este realineamiento geopolítico de gran alcance y sus implicaciones aún es ambiguo y remoto, no sólo en términos de sus costos, sino también en relación a las resistencias y, potencialmente, a los conflictos que puede provocar o agravar, en particular con las repúblicas de Asia Central postsoviética (Cooley, 2012). Sin embargo, está claro que los conflictos regionales y los potenciales de la conectividad regional son los principales rasgos que caracterizan a la aparición de la Gran Eurasia. Independientemente de la proyección general de esta iniciativa y de las acciones complementarias de otros actores y organizaciones de la región que asuman, los rasgos distintivos de la gobernanza que surja de ella jugarán un papel clave en el rediseño y en los cambios de las instituciones, las normas y las prácticas a través de Eurasia y, probablemente, más allá de ella (Erthal Abdenur y Gonzalez Levaggi, 2018:15).

La convergencia entre la OBOR (resistido por la India por las conexiones que establece entre China y Pakistán) y la Unión Económica Euroasiática (UEE) establecida entre Rusia, Bielorrusia, Armenia, Kasajstán y Kirguistán, suma además a la Organización de

*Rusia y China
convergen en la
construcción de
un espacio que
excluye a los
Estados Unidos y
que debilita su
capacidad para
influir en la
región*

Cooperación de Shanghai (OCS) creada y formulada inicialmente en términos de seguridad regional entre Rusia, China y las repúblicas de Asia Central (transformada más recientemente en un acuerdo económico que incluye la India y Pakistán¹¹, y que potencialmente podría incluir a Turquía e Irán¹²). La confluencia de estas tres iniciativas puede potenciar y estructurar un nuevo espacio geopolítico, no sólo en términos territoriales, sino también en aspectos económicos, políticos y demográficos significativos.

La nueva visión rusa de un Eurasia articulada en torno a estas tres iniciativas en oposición a Occidente da lugar, al mismo tiempo, a una cooperación que se ha expresado, tanto en términos de seguridad y, más recientemente, en términos económicos y financieros, en la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), como se evidencia por la reunión celebrada en junio de 2017 en Astaná, al incorporar formalmente a India y Pakistán, apuntando a generar un contrapeso frente la presencia de la OTAN en Afganistán y el Asia Central y buscando reforzar la integración de las cadenas productivas de la región euroasiática (Sputnik, 2017). Adicionalmente, la OCS plantea la creación de un área de libre comercio y apunta explícitamente a desarrollar una convergencia con el RCEP.

Mientras que la Federación de Rusia –después de la intervención occidental en Kosovo y, sobre todo, después de las sanciones relacionadas con la crisis de Ucrania y la anexión de Crimea– ha ido tomando cada vez mayor distancia de su aspiración a vincularse con Europa, al mismo tiempo se ha visto obligada a re-conceptualizar la noción de Eurasia basada en un nuevo enfoque y una mayor vinculación a Asia y a China (Laqueur, 2015; Laruelle, 2012; Малявин Владимир, 2015). Por su parte, esta última ha comenzado, en base a las iniciativas citadas, un proceso de creciente proyección y expansión hacia el Oeste en busca del desarrollo de sus territorios occidentales, con el fin de lograr un mayor acceso a los mercados tanto de Asia Central como de Europa, y con el propósito de promover una estrategia de seguridad necesaria para evitar la amenaza terrorista de algunos movimientos fundamentalistas y, en particular, de las reivindicaciones autonomistas de la etnia musulmana iugur, algunos de cuyos miembros se han relacionado con ISIS y han luchado en Siria.

Sin embargo, mientras que Rusia recientemente ha logrado salir de su crisis económica, restaurar su fuerza militar, y retomar el curso

¹¹ La declaración sobre el establecimiento de la Organización de Cooperación de Shanghai fue firmada en junio de 2001 por Rusia, China, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán y cubre 300 millones de km cuadrados (aproximadamente el 60% de toda la superficie de Eurasia) y es habitada por una cuarta parte de la población mundial. El 9 de junio de 2017, India y Pakistán se adhirieron formalmente a la OSC (Noyola Rodríguez, 2016).

¹² Algunas medidas se han tomado recientemente en este sentido. Por un lado el acercamiento entre Rusia y Turquía en torno a Siria; la adhesión en diciembre de 2017 de Irán a la Unión Económica Euroasiática, y la Cumbre de Sochi el mismo entre las tres naciones, muestra su convergencia en torno a un eje que se opone a las potencias occidentales, y drags detrás de ellos, a veces con cierta renuencia, otros países de Asia Central.

para convertirse en un actor global relevante, China es incapaz de cerrar la brecha en la economía rusa, surgida después del empeoramiento de las relaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea. No obstante, a diferencia de las relaciones económicas, que están creciendo lentamente, Rusia y China han tenido éxito en la formación de una estrecha cooperación política. Como resultado de esta cooperación política, Rusia y China buscan actuar como socios en las negociaciones sobre la resolución de los problemas nucleares de Irán y la RPDC, así como de los conflictos del Mar del Sur de China y la crisis de Siria. En este sentido, es interesante que el presidente ruso Putin no ve el OBOR como una amenaza; por el contrario, considera explícitamente que las iniciativas de la UEE y del OBOR deben ser combinadas (Sahakyan, 2017).

En este marco, Rusia y China convergen – pese al mantenimiento de ciertos recelos mutuos y a la actualización de algunas visiones geopolíticas tradicionales– en la construcción de un espacio que excluye a los Estados Unidos y que debilita su capacidad para influir en la región, mientras que la consolidación de un nuevo núcleo a través de la construcción de la Gran Eurasia la convierte en un centro potencial de dinamismo económico y de cooperación política que sin duda afectará el futuro de la dinámica global, configurando un espacio “donde va a tener lugar la mayor acción geopolítica en el mundo a medida que avanzamos más en el siglo XXI”, como argumentó un analista recientemente (Fuller, 2016).

En el marco de esta compleja interrelación entre las diversas iniciativas promovidas por la República Popular China y por la Federación Rusa, como ya mencionamos, las consideraciones estratégicas fundamentales de la política de “*pivot Asia*” impulsada por la administración Obama y destinada a reforzar la presencia estadounidense en el sudeste asiático a través del TPP con el propósito de contener el crecimiento del poder chino en el Mar Meridional de China a través de una serie de alianzas, se ven frustradas con la cancelación del tratado por parte del Presidente Trump y generan un vacío que es rápidamente ocupado por China, convertida ahora en el centro de Eurasia como una potencia económica mundial. A la vez, Eurasia reúne, junto a China, también a Rusia, Irán, Turquía, Kazajstán, y a varios otros actores relevantes de la región, vinculados en el nuevo contexto mundial, con diferentes matices, por la desconfianza compartida acerca de las aspiraciones globales militares de los Estados Unidos y los esfuerzos históricos occidentales anteriores de dominar la región. Como acertadamente lo observó Brzezinski (1997) en su momento, una de las condiciones para que los Estados Unidos pudieran conservar su hegemonía mundial consistía en impedir, a toda costa, el surgimiento de un polo competitivo y contencioso en la región de Eurasia.

Eurasia es un término muy debatido, discutido y ambiguo con diferentes significados y percepciones en el tiempo y en el espacio

En línea con esta observación, es importante señalar que el término 'Eurasia' tiene sus raíces en las teorías clásicas y los conceptos de 'Geopolítica' - en particular los conceptos de 'pivote' y de 'heartland' definidos y desarrollados por el geógrafo británico Sir Hartford Mackinder en 1904, quién identificó la enorme masa al este de los Urales como el 'pivote' afirmando que quien controlase este vasto territorio controlaría la política global (Mackinder, 1904). Eurasia es, sin embargo, un término muy debatido, discutido y ambiguo con diferentes significados y percepciones en el tiempo y en el espacio, expresadas tanto en términos geográficos como en visiones político-filosóficas e ideológicas, con una característica común - que el concepto de Eurasia surgió y se desarrolló en la Rusia imperial (Golam, 2013: 160)¹³.

El término 'Eurasianismo' es más un concepto político-ideológico y filosófico con características multidimensionales y aspectos que han surgido y han sido resucitados en diferentes etapas históricas por filósofos e historiadores, nacionalistas y comunistas, así como por grupos específicos y líderes políticos e intelectuales en la consecución de sus respectivos objetivos, y que expresa las diversas aspiraciones e intereses en relación a la región euroasiática. El concepto geopolítico ruso de Eurasianismo, con todos sus cambios y modificaciones, y con las limitaciones señaladas, sigue siendo una narrativa muy poderosa, dominante y viva en ámbitos histórico-culturales y académicos, así como marcadamente influyente en la política nacional y los debates y discursos ideológicos, pese a no ser asumida como una ideología oficial.

El eurasianismo turco es, por otra parte, principalmente una idea y una visión en torno a la creación de una Comunidad de Estados habitada por pueblos de origen turco incluyendo partes de Rusia y Asia Central, con diferentes énfasis y matices¹⁴.

Kazajstán, en cambio, ha desarrollado una visión del Eurasianismo y de la creación de la UEE basada en la solidaridad de Eurasia que constituye una política oficial impulsada y desarrollada por Nursultan Nazarbayev, el Presidente de la República de Kazajstán, fundamentalmente diferente de las modalidades rusa y turca en términos de metas subyacentes, de objetivos, métodos, direcciones y mecanismos de implementación, empapada de desconfianza y susceptibilidades con respecto a las otras versiones (Golam 2013).

¹³ El autor señala, sin embargo, que "Among the various types and versions of Eurasianism, the Russian views and perceptions of Eurasianism developed, suggested and propagated mainly by radical nationalists who seem to be very active, dominant and organized academically and intellectually but it did not evolve as a state policy or ideology" (Golam, 2013: 169).

¹⁴ Como señala Gurcan, "Current Turkish Eurasianism has four distinct variants and emphasis: a Pro-Russian Eurasianism oriented towards cooperation and an alliance with the Russian Federation, shrugging off the NATO tutelage; a Pan-Turkic Eurasianism, which rejects alliances both with Russia and the West and appeals to common Turkic roots in Central Asia; a Islamist Eurasianism, pointing to Turkey's Ottoman and Islamic legacy; and an Erdoganist Eurasianism, where Erdogan's charismatic leadership will assert Turkey on a global stage, threatening US and European interests in a rebellion against the West-centered global order" (Gurcan 2017: 3).

En suma, el eurosianismo no constituye un corpus narrativo unificado y contiene y expresa las diferencias entre las distintas visiones, intereses y objetivos geoestratégicos de los diferentes actores euroasiáticos, con una incidencia variable sobre las posiciones oficiales y las políticas específicas. Pese a ello, da sustento suficiente para una narrativa de la Gran Eurasia, con matices diferenciados, eventuales diferencias y significativas ambigüedades, en base a un entramado organizativo e institucional en progresivo desarrollo, cuyos alcances están aún por verse.

Narrativas geopolíticas en conflicto

Cada narrativa euroasiática, con sus diferencias, e incluyendo la versión china que menciona Eurasia pero que no conceptualiza un enfoque euroasiático desarrollado más allá de la importancia que reviste la región para los intereses chinos, convergen en la consolidación de la narrativa de una Gran Eurasia, claramente diferenciada de las narrativas dominantes de Asia Pacífico y del Indo-Pacífico que prevalecieron en los últimos años, y convierten a la región en un espacio geopolítico destacado y de creciente peso.

Como se plantea en un artículo reciente, “mientras la visión de Trump de *“America First”* –asociada a la narrativa actual del Indo-Pacífico– despierta preocupaciones sobre el fin de la política exterior de “Asia primero”, el desafío para su administración depende menos de cómo el Presidente Trump argumentará a favor de un Indo-Pacífico “libre, democrático y abierto” en la región y se vincula más al modo en que le dará seguimiento en forma concreta, alineando esta visión regional con consideraciones más amplias de carácter doméstico y global en el futuro, particularmente en relación a tres pilares fundamentales –la seguridad regional, la economía, y la democracia y los derechos humanos. En especial teniendo en cuenta la prioridad asignada al primero de ellos en el Sudeste asiático y el Pacífico y su potencialidad de gestionar los desafíos económicos en favor de los Estados Unidos más que en función de promover oportunidades que signifiquen beneficios para todos (Parameswaran, 2017). Mientras tanto, China y Rusia convergen en la nueva narrativa de una Gran Eurasia, en busca de sus intereses más amplios. Antes de la Cumbre de la APEC de noviembre de 2017 en Vietnam, Putin mencionó la idea de crear una Asociación de la Gran Eurasia, liderada por Rusia, beneficiándose, sobre la base de la UEE y OBOR, de su amalgamamiento. Rusia reafirma en consecuencia su papel como un importante protagonista mundial en alianza con China. Mientras tanto, China enfatiza la promoción de sus objetivos económicos como el buque insignia de su política exterior y su aspiración a convertirse en un jugador global que pueda contribuir tanto a la gobernanza

mundial y a la globalización, con el propósito de consolidar su influencia más allá de la región de Asia y el Pacífico hacia la construcción de una Gran Eurasia. En este sentido, las relaciones entre Rusia y China, además de la cooperación política, son particularmente importantes en términos de cooperación energética y de cooperación militar. En el marco del heterogéneo mosaico de alianzas en Eurasia, una narrativa amplia y a veces contradictoria sirve, sin embargo, como herramienta discursiva útil para orientar una estrategia de contrapeso a las potencias atlánticas. Ambos actores se benefician por igual con el apoyo de un socio grande y poderoso, esencial para un proyecto de esta envergadura en una etapa inicial, y crean una visión alternativa al orden liberal internacional y a la globalización impuesta por Occidente.

Como resultado, en sus distintas variantes, el Eurasianismo inspira y nutre la configuración de una Gran Eurasia, que geográficamente se extiende a lo largo de Asia Oriental a Europa y de Norte a Sur y que no sólo podría poner límites a la estructura dominante en la Cuenca del Pacífico y a la estructura cultural, económico y militar atlantista persistente en Eurasia, sino que también puede contribuir a impulsar una narrativa multipolar que podría inspirar el rediseño de los contornos de un nuevo orden mundial.

Referencias bibliográficas

Alonso Arroba, Ángel (2017), "Globalización: ¿eterno retorno o crisis sistémica?", en *Política Exterior*, vol. XXXI, septiembre-octubre, pp.122-129.

BBC Mundo (2017), "El nacionalista Trump vs. el globalista Xi: las grandes diferencias sobre el comercio mundial de los presidentes de Estados Unidos y China", 11 de noviembre, <http://www.bbc.mundo/noticias-41923611>.

Beeson, Marc (2009), "Geopolitics and the Making of Regions: The Fall and Rise of East Asia", en *Political Studies*, vol. 57, pp. 498-516.

Bremmer, Ian (2012), *Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G Zero World*, Nueva York: Penguin Books.

__ (2016), "China's geo-economic power and the United States", en World Economic Forum January, *Geo-economics with Chinese Characteristics: How China's economic might is reshaping world politics*.

Brookings Institution Series (2017), *The New Geopolitics of Asia*, Washington D.C <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/11/08/trump-xi-putin-and-the-axis-of-disorder/>

Brezinski, Zbigniew (1997), *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, Nueva York: Basic Books.

Cooley, Alexander (2012), *Great Games, Local Rules. The New Great Power Contest in Central Asia*, Oxford: Oxford University Press.

CSIS-Center for Strategic and International Studies (2018), "China's vision" <https://reconnectingasia.csis.org/analysis/competing-visions>.

Duchate, Mathieu; Godement, François; Liik, Kadri; Shapiro, Jeremy; Slavkova, Kouisa; Stanzel, Angela; Tchernova, Vessela (2016), "Eurasian Integration: Caught between Russia and China", *European Council on Foreign Relations*, June 7, <http://www.ecfr.eu/essay/eurasian>.

Erthal Abdenur, Adriana y Gonzalez Levaggi, Ariel (2018), "Trans-Regional Cooperation in a Multipolar World: How is the Belt and Road Initiative Relevant to Latin America?", *London School of Economics and Political Science/Global South Unit*, Working Paper No.1/2018.

Fuller, Graham (2016), "What is Eurasianism?", en *LobeLog*, September 18 <https://lobelog.com/what-is-eurasianism>

Golam, Mostafa (2013), "The concept of 'Eurasia': Kazakhstan's Eurasian policy and its implications", en *Journal of Eurasian Studies* 4.

Gurcan, Metin (2017), "The rise of the Eurasianist vision in Turkey", in, May 17 <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/05/turkey-rise-of-euroasianist-vision.html>

Hu, Fred y Spence, Michael (2017), "Why Globalization Stalled. And How to Restart It", en *Foreign Affairs*, July-August 2017, pp.54-63.

Haass, Richard (2017), *A World in Disarray. America Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*, New York: Penguin Press.

El Horizonte (2017), "Choque geoeconómico de Trump y el mandarín Xi: "Indo-Pacífico" vs. RCEP", 15 de noviembre <http://www.elhorizonte.mx/opinion/editorial/choque-geoeconomico-de-trump-y-el-mandarin-xi-indo-pacifico-vs-rcep/2012209>

Ikenberry, John (2018), "The end of international liberal order", en *International Affairs*, 94:1.

Infobae (2017), "Rusia, Irán y Turquía se atribuyeron el fin de la guerra civil y organizarán una cumbre para definir el futuro de Siria", Buenos Aires, 22 de noviembre.

INSIGHTIAS (2017), "The Big Picture Asia-Africa Growth Corridor – can it be a game changer?", June 26 <http://www.insightsonindia.com/2017/06/26/big-picture-asia-africa-growth-corridor-can-game-changer/>

Kelly, David (2018), "Seven Chinas. A policy Framework", en *Occasional Paper Series* No.3, February 31, Washington D.C: Center for Strategic & International Studies, Freeman Chair in China Studies.

Korybko, Andrew (2016), "The Afro-Eurasian Blueprint for a Global Multipolar Order", August 13, <http://katehon.com/article/afro-eurasian-blueprint-multipolar-world-order>

Kotani, Tetsuo (2018), "Can the "Indo-Pacific" compete with China?", en *The Japan Times*, January 10, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2018/01/10/commentary/japan-commentary/can-indo-pacific-compete-china/#.WnMQca5sbcc>

Kuo, Mercy A. (2018), "What the EU thinks of the US "Indo-Pacific" Strategy", en *The Diplomat*, January 31 <https://thediplomat.com/2018/01/what-the-eu-thinks-of-the-us-indo-pacific-strategy/>

Kuznetsova, Anna (2017), "Greater Eurasia: Perceptions from Russia, the European Union, and China", *Russian International Affairs Council*, September 1 <http://russian-council.ru/en/analytics-and-comments/analytics/greater-eurasia-perceptions-from-russia-the-european-union-and-china>

Laqueur, Walter (2015), *Putinism. Russia and its Future with the West*. Nueva York: Thomas Dunne Books & St. Martins Press.

Laruelle, Marlene (2012), *Russian Eurasianism. An Ideology of Empire*, Washington DC/Baltimore: Woodrow Wilson Center Press & The Johns Hopkins University Press.

Lukyanov, Fyodor (2016), "Putin's Foreign Policy. The Quest to Restore Russia's Rightful Place", en *Foreign Affairs*, vol. 95, No. 3, May-June, pp.30-37.

Mackinder, Hartford (1904), "The geopolitical pivot of history". *Geographical Journal*, 13(4), pp. 421-444.

Mazarr, Michael (2017), "The Once and Future Order", en *Foreign Affairs*, enero-febrero, pp. 25-32.

McDougall, Derek (2016), *Asia Pacific in the World*, Boulder-London: Lynne Rienner.

Miller, Tom (2017), *China's Asian Dream*, London: Zed Books.

Mothe, Stephan "Os resultados do 19º Congresso do Partido Comunista da China e as repercussões para as relações entre a China e a América Latina", en Serbin, Andrés; Martinez, Laneydi; Ramanzini, Haroldo Júnior y Serbin Pont, Andrei (eds.), *América Latina y el Caribe: una difícil transición. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe 2017-2018*, Buenos Aires: CRIES.

Niblett, Robin (2017) "Liberalism in Retreat. The Demise of a Dream", en *Foreign Affairs*, vol. 96, N0. 1, January-February.

Nye, Joseph (2017), "Will the Liberal Order Survive?", en *Foreign Affairs*, vol. 96, No. 1, January-February.

Noyola Rodríguez, Ariel (2016), "La Organización de Cooperación de Shangai encabeza la gran transformación de Eurasia", en *Red Voltaire*, México, 24 de noviembre. <http://www.voltairenet.org/motl20564.html?lang=es>.

Oropeza García, Arturo (2017), *Del Atlántico al Pacífico. Reconstruyendo el orden global*, México D.F.: Cámara de Diputados.

Parameswaran, Prashanth (2017) "Trumps Indo-Pacific Strategy Challenge", en *The Diplomat*, October 27 <https://thediplomat.com/2017/19/trumps-indo-pacific-strategy-challenge>.

Pedro, Nicolás de (2017), "El vecindario no compartido de Rusia", en *Política Exterior*, vol. XXXI, No. 179, septiembre/octubre, pp. 38-46.

Reuters (2017), "As Trump Sticks to "Indo-Pacific", Not "Asia-Pacific", China Reacts", November 13, <https://www.ndlv.com/world-news/as-trump-sticks-to-indo-pacific-no-asia-pacific-china-reacts-1774888>.

Roland, Nadège (2017), *China's Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative*, Washington D.C.: The National Bureau of Asian Research.

Russia Today (2017), "China se define como "modelo alternativo" para el mundo", en *Russia Today*, 8 de noviembre <https://actualidad.rt.com/actualidad/254474-china-modelo-alternativo-desarrollo-mundo>.

Sahakyan, Mher (2017) "Rethinking Russia's Return to Global Big Policy", *Modern Diplomacy*, December 18, <http://moderndiplomacy.eu/2017/12/18/rethinking-russia-s-return-to-global-big-policy/>

Serbin, Andrés (2014), "Squaring the Circle? Transatlantic Relations and the New Latin American Regionalism in a Changing Global Environment", en *Atlantic Currents. An Annual Report on Wider Atlantic Perspectives and Patterns*, Washington D.C.: GMF-OCP Policy Center, October, pp.61-80.

__ (2016), “¿Un triángulo escaleno? América Latina y el Caribe, China y los Estados Unidos y las narrativas del nuevo ciclo”, en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi; Ramanzini, Haroldo Júnior y Serbin Pont, Andrei (eds.), *América Latina y el Caribe: una difícil transición. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe 2017-2018*, Buenos Aires: CRIES.

__ (2017) “China y América Latina y el Caribe frente a un cambio de ciclo: narrativas y estrategias”, en Pastrana Buelvas, Eduardo y Gehring, Hubert (eds.) *La proyección de China en América Latina y el Caribe*, Bogotá: Editorial Javeriana-Konrad Adenauer Schiftung.

Sputnik (2017), “Una Organización de Shangai fortalecida es un contrapeso a la OTAN” 10 de junio <https://mundo.sputniknews.com/asia/201706101069859453-organizacion-shangai-otan-india-pakistan/>

Stelzenmüller, Constanze (2018), *Normal is over. European hope that the Trump era is an anomaly. But the transatlantic divide was never been so stark*, Washington D.C.: Brookings-Robert Bosch Foundation Transatlantic Initiative.

Stuenkel, Oliver (2016), *Post-Western World*, Cambridge: Polity Press.

Turzi, Mariano (2017), *Todo lo que necesitás saber sobre el (des)orden mundial*, Buenos Aires: Paidós.

Wickett, Xenia; Nilsson-Wright, John y Simmons, Tim (2015), *The Asia-Pacific Power Balance: Beyond the US-China Narrative, Research Paper, US Project and Asia Programme*, London: Chatham House.

World Economic Forum (2016), “Geo-economics with Chinese Characteristics: How China’s economic might is reshaping world politics”, *World Economic Forum*, febrero.

Zakaria, Fareed (2008), *The Post-American World*, Nueva York-Londres: WW Norton & Company.

Малявин, Владимир (2015) *Евразия и всемирность*, Москва: Рипол Классик



¿Una nueva Guerra Fría? La militarización del discurso entre Rusia y Occidente

Javier Morales

*Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Europea de Madrid
Codirector del Grupo de Estudios de Europa y Eurasia (GEurasia)*



¿Cómo hemos llegado hasta aquí? La crisis de Ucrania como detonante

El clima de confrontación entre Rusia y los países occidentales, iniciado con los acontecimientos en Ucrania a partir de noviembre de 2013, se ha visto agravado por las sucesivas medidas unilaterales adoptadas por ambas partes. Como es sabido, la crisis comenzó con las presiones de Putin sobre el entonces presidente ucraniano, Viktor Yanukovich, para que renunciase a firmar un acuerdo de asociación y libre comercio con la UE, y optase por unirse a la Unión Económica Eurasiática liderada por Rusia. Por su parte, tanto EE.UU. como la UE y la OTAN dieron su apoyo a las protestas del Euromaidán, un movimiento que acabaría forzando la destitución y huida del país de Yanukovich, tras varios meses de enfrentamientos que dejaron más de cien víctimas mortales. Moscú se escudó en el caos generado por la caída del gobierno para ocupar la península de Crimea —habitada mayoritariamente por rusos étnicos— y organizar a toda prisa un referéndum para la posterior anexión, violando el Derecho Internacional (Morales, 2014).

Los sucesos de febrero-marzo de 2014 marcaron una brusca ruptura del diálogo entre Rusia, por una parte, y EE.UU. y la UE por otra, que llevó al establecimiento mutuo de sanciones; a lo que se unió el apoyo ruso al levantamiento armado en las regiones ucranianas del Donbass, feudo electoral del depuesto presidente Yanukovich. Aunque formalmente existe un proceso negociador, que se ha plasmado en distintos planes de resolución del conflicto —Minsk I y Minsk II—, no se han llegado a cumplir las condiciones sobre alto el fuego y retirada de armamentos, que Kiev considera un requisito previo para cualquier negociación política con las milicias separatistas. En la práctica, la guerra del Donbass se ha convertido en uno más de los “conflictos congelados” del espacio postsoviético, junto con Transnistria, Nagorno-Karabaj, Osetia del Sur y Abjasia (López Jiménez y Morales Hernández, 2017). Sin embargo, a diferencia de estos dos últimos casos —y de Crimea previamente a la anexión—, Rusia no ha reconocido aún la independencia de las autodeclaradas “repúblicas populares” de Donetsk y Lugansk. Esto mantiene teóricamente abierta la posibilidad de una futura reintegración al control de Kiev, en el caso —difícil a día de hoy— de que Moscú retirase su apoyo militar a las fuerzas separatistas.

El clima de confrontación entre Rusia y los países occidentales, iniciado con los acontecimientos de Ucrania, se ha visto agravado desde entonces

Con la revolución del Euromaidán y la anexión de Crimea convertidas ya en hechos consumados, las tensiones entre Rusia y Occidente en el plano militar se han mantenido en lo que parece una “guerra por delegación” o *proxy war* en el Donbass, mediante el suministro de ayuda económica y armamento —a los que se ha sumado el envío encubierto de tropas por parte rusa— a cada uno de los bandos en conflicto. Sin embargo, de la misma forma que en la Guerra Fría o, actualmente, en Siria, ni los países de la OTAN ni Rusia desean arriesgarse a un choque directo entre sus fuerzas, que podría descontrolarse fácilmente y dar lugar a una escalada altamente peligrosa entre potencias nucleares.

Este *impasse* explica que el enfrentamiento entre ambas se haya desplazado en cierta medida desde el plano geopolítico —la competición por ampliar sus respectivas áreas de influencia política, militar y comercial— hacia el del control de la información y la opinión pública, donde no existe el riesgo de “destrucción mutua asegurada” y el coste económico y humano es sensiblemente menor. Las operaciones de desinformación y propaganda ya tuvieron un papel crucial durante el Euromaidán, presentado de forma sesgada tanto por Rusia —como una nueva “revolución de colores” instigada desde Occidente, ignorando el descontento real de la mayoría de la sociedad ucraniana hacia sus gobernantes— como por la UE y la OTAN, que prefirieron enfatizar las iniciales reivindicaciones europeístas de los acampados y restar importancia a la posterior radicalización de las protestas, impulsada por grupos ultranacionalistas (Black, 2016).

Desde entonces, se han popularizado términos como “guerra de la información” o “guerra híbrida” —usados con frecuencia de forma errónea o imprecisa— para referirse a los intentos de actores estatales de condicionar el relato en los medios de comunicación y redes sociales, tanto de forma abierta como encubierta.

La retórica de la subversión extranjera: ecos del pasado

Este enfrentamiento discursivo no se trata, naturalmente, de un fenómeno nuevo. Durante siglos, el Imperio Ruso fue uno de los principales “Otros” frente a los cuales los demás Estados europeos construyeron su propia identidad, considerando a Rusia y Europa como conceptos antitéticos; una oposición binaria que aún sigue manifestándose en el lenguaje mediático. Por ejemplo, el grado de “europeidad” de un país tiende a definirse exclusivamente por su pertenencia o no a la UE; el acercamiento a ésta de algunas sociedades postcomunistas —alejándose, al mismo tiempo, de la influencia rusa— se describe igualmente como un proceso de “europeización”. Lo mismo sucede en Rusia: los debates del s. XIX entre occidentalistas y eslavófilos, en torno a la necesidad de asumir plenamente las ideas de modernidad venidas de Europa Occidental o, en cambio, aislarse de las corrientes intelectuales extranjeras para proteger las esencias de la “civilización rusa”, continúan muy presentes —aunque bajo distintas formas— en la actualidad (Neumann, 1999 y 2017).

El antecedente más directo de nuestra actual percepción de Rusia es, sin duda, la estrategia de “contención” de la URSS, adoptada por EE.UU. tras la II Guerra Mundial siguiendo las recomendaciones de expertos como el diplomático George Kennan (1947). Desde esta perspectiva, los líderes soviéticos actuaban movidos ante todo por un fanatismo totalitario, que les impulsaba a aprovechar cualquier oportunidad para debilitar al enemigo; un enfrentamiento a largo plazo entre el bloque comunista y el llamado “mundo libre” capitalista, que sólo podría acabar con el triunfo de uno de los dos. No obstante, Kennan (1987) consideraba también que el potencial armamentístico estadounidense —así como la destrucción que había sufrido la propia URSS durante la guerra— disuadiría a Moscú de posibles tentaciones ofensivas; su principal táctica en la competición con Occidente sería la propaganda comunista, que debería contrarrestarse con medios políticos, económicos y psicológicos como el “Plan Marshall”. La Administración Truman, en cambio, fue mucho más allá al interpretar que el Kremlin no sólo se proponía extender su doctrina, sino también repetir el mismo proceso aplicado en Europa del Este para controlar nuevos territorios. La única forma de contener las ambiciones soviéticas sería establecer una barrera de bases militares y alianzas como la OTAN, que rodearan el bloque

comunista desde Europa Central hasta el nordeste de Asia. Como diría después Eisenhower (1954) sobre Indochina, si cualquier país caía en manos del enemigo daría lugar a un “efecto dominó” entre sus vecinos, llevando a Moscú un paso más cerca de la dominación mundial.

El discurso de la bipolaridad ha sobrevivido en los numerosos análisis que describen las actuales rivalidades con Rusia como una “nueva Guerra Fría”, y reclaman un retorno a la política de contención para frenar el expansionismo de Putin, representado tanto por sus intervenciones militares —Georgia, Ucrania o Siria— como por su supuesta manipulación de la opinión pública extranjera. Desde esta perspectiva, la penetración de las ideas del Kremlin a través de los medios de comunicación o internet sería una forma de “subversión interna” contra las democracias occidentales, como paso previo a la implantación de regímenes prorrusos a imagen de los antiguos satélites de la URSS. Es decir: además de ser un instrumento de la política exterior de Moscú —igual que para las demás potencias mundiales—, la propaganda sería una verdadera arma de guerra rusa, en el marco de una estrategia ofensiva cuyo fin último sería la derrota de Occidente.

La bipolaridad ha sido sustituida por una distribución de poder más difusa y fragmentada

Pero estos intentos de establecer paralelismos con la Guerra Fría no se corresponden con la realidad de la sociedad internacional de la globalización. La bipolaridad ha sido sustituida por una distribución del poder más difusa y fragmentada: ya no existen bloques monolíticos aislados unos de otros, sino que las sociedades están interconectadas y son cada vez más interdependientes entre sí. Por otra parte, a pesar de la recuperación económica y del aumento del gasto militar que se han producido bajo el mandato de Putin, los recursos de “poder duro” con los que cuentan Rusia y sus aliados siguen siendo muy inferiores a los del conjunto de la OTAN; difícilmente puede hablarse hoy de una competición entre dos rivales equivalentes, salvo en el ámbito del arsenal nuclear estratégico. Incluso en el caso de un futuro retorno a la bipolaridad, el bloque alternativo al occidental probablemente no estaría liderado por Moscú, sino por Pekín (Walt, 2018).

En el ámbito del “poder blando”, Rusia ya no representa un modelo de alcance mundial —como lo fue el marxismo-leninismo— que pudiera ser adoptado por otras sociedades, situando de nuevo al Kremlin en una posición de liderazgo como “vanguardia de la revolución”. Es cierto que algunos partidos antiliberales europeos, como Fidesz en Hungría o el Frente Nacional francés —pero no otros como el PiS polaco, radicalmente antirruso—, han mostrado una abierta simpatía hacia la figura de Putin; algo que el Kremlin ha tratado de utilizar para salir de su aislamiento tras la anexión de Crimea, al ver-

se marginado por el *mainstream* de la clase política occidental (Laruelle, 2018; Trenin, 2016). Sin embargo, se trata de vínculos generalmente informales, sin una relación de dependencia o subordinación como la que tenían los partidos comunistas de los “países satélites” con el PCUS. Incluso en el caso de EE.UU., la confluencia de intereses entre Rusia y los partidarios de Trump —ambos radicalmente opuestos a la candidatura de Clinton— no significaba que el Kremlin pudiera dirigir u orientar las preferencias de la derecha estadounidense; ni tampoco que ésta tuviera entre sus prioridades el establecimiento de una alianza con Moscú, como puede apreciarse en los desacuerdos bilaterales que han surgido posteriormente en torno a Siria o Irán.

Rusia como actor internacional: continuidades y rupturas

¿Cuáles son, entonces, las aspiraciones reales de Rusia? Las “fuentes de la conducta rusa”, parafraseando a Kennan (1947), son una suma de factores muy diversos cuya influencia ha ido variando en cada momento, y en los que se mezclan elementos de continuidad con episodios de ruptura. No hay que olvidar que las políticas exteriores no siempre obedecen a doctrinas o estrategias prediseñadas, sino que los decisores pueden actuar de forma meramente reactiva, introduciendo pequeños ajustes en las medidas ya vigentes para adaptarse a los cambios en el entorno internacional. Otras veces, las decisiones son un mero resultado de los intereses partidistas de la élite gobernante, de las presiones de los grupos de interés o la opinión pública, o incluso de la competición burocrática entre los propios departamentos gubernamentales.

Es ya un lugar común afirmar que Putin carece de una estrategia y se limita a planear movimientos tácticos; su único objetivo a largo plazo en política exterior sería, supuestamente, “desestabilizar” o “debilitar” a Occidente. Sin embargo, pese a que muestre cierto grado de improvisación en su comportamiento como líder, se trata también de un decisor racional y bien informado sobre los temas internacionales, que lleva defendiendo prioridades muy similares —aunque con resultados desiguales— a lo largo de sus sucesivos mandatos. Gran parte de los errores de interpretación sobre Putin residen, precisamente, en situar en su persona el origen de todos los desencuentros con Occidente (Gunitski, 2018); cuando se trata en muchos casos de ideas y cuestiones heredadas de la etapa de Yeltsin, en la primera década de la Federación Rusa independiente.

Un ejemplo de la combinación explosiva entre problemas no resueltos y decisiones improvisadas fue la ocupación de Crimea en 2014, que no respondió a ningún proyecto expansionista planificado con

La disolución del Estado soviético fue realmente traumática para la mayoría de la población, independientemente de su afinidad o no con el régimen

anterioridad; si así fuera, Rusia habría tenido innumerables oportunidades de llevarlo a cabo en los años transcurridos desde el hundimiento de la URSS. Se trató, en cambio, de una reacción precipitada al repentino derrocamiento de Yanukovich por el Euromaidán; lo cual —en la perspectiva rusa— supondría el ingreso automático de Ucrania en la OTAN, y la consiguiente expulsión de la Armada rusa de su base de Sebastopol, que podría ser utilizada por las flotas occidentales para amenazar la seguridad de Rusia en el mar Negro (Treisman, 2016). Este escenario se derivaba, a su vez, de la apuesta de la Administración Clinton en los años noventa por expandir la OTAN hacia Europa Oriental, haciendo caso omiso de las repetidas objeciones del Kremlin (Black, 2000) y rompiendo las promesas informales que se habían realizado a Gorbachov, a quien Washington aseguró en 1990 que no se produciría ninguna ampliación (Shiffrinson, 2016).

Para conocer las motivaciones de Putin a lo largo de estos dieciocho años, puede ser útil recuperar las ideas expresadas por él mismo en un artículo publicado el 30 de diciembre de 1999 —un día antes de convertirse en presidente en funciones, tras la dimisión de Yeltsin; en el que ya se anunciaban las que iban a ser las líneas fundamentales de su gestión (Putin, 2005). Ante todo, lejos de anhelar un retorno de la URSS, su evaluación del periodo soviético era principalmente negativa: la economía planificada había sido incapaz de competir en un mercado global, y sus debilidades de origen eran las causantes de la crisis posterior a la implantación del capitalismo. El experimento comunista no había conseguido traer verdadera prosperidad, sino un atraso frente a las potencias más desarrolladas. De esta traumática historia, Putin extraía dos lecciones: la nueva etapa debía garantizar ante todo la estabilidad, en lugar de acometer transformaciones radicales; y cualquier reforma debía partir de la realidad del país, sin tratar de implantar modelos foráneos. Esta última mención se refería tanto al marxismo —ideología introducida en Rusia desde Europa Occidental— como al neoliberalismo económico, en el que se basó la “terapia de choque” de los primeros años de Yeltsin.

El énfasis de Putin en la estabilidad y su recelo de las influencias exteriores —rasgos de carácter netamente conservador— se complementaba ya entonces con una defensa de los “valores tradicionales” supuestamente inherentes a la cultura rusa: el patriotismo, orgullo y dignidad nacionales; el papel de gran potencia (*derzhavnost*) que correspondía a Rusia en el mundo; un Estado fuerte, principal garante del orden e impulsor de los cambios, en contraposición al liberalismo de los países anglosajones; y por último, la “solidaridad social”, un sentido comunitario o de unidad de la nación por encima de las divisiones partidistas. Estas ideas no son excepcionales en el contexto ruso, sino que entroncan plenamente con la cultura política y las

tradiciones autóctonas de pensamiento de los siglos anteriores. Sin embargo, pueden resultar difíciles de comprender desde la perspectiva de otras sociedades europeas; algo que expresó muy bien la canciller alemana Merkel en 2014, al comentar con cierta exasperación a Obama: “Putin vive en otro mundo” (Hill, 2015). Estas barreras culturales, unidas a las diferencias de valores en otros aspectos —como las violaciones de derechos humanos o el fraude electoral—, han contribuido indudablemente al deterioro de las relaciones.

El legado soviético en la presidencia de Putin

Pese a su opinión generalmente negativa de la etapa soviética, Putin también ha empleado otros argumentos que parecerían contradecir esa afirmación inicial. Durante su mensaje anual al parlamento en 2005, declaró que el hundimiento de la URSS había sido “la mayor catástrofe geopolítica del siglo”; algo que los medios internacionales interpretaron como una muestra de nostalgia del comunismo. No obstante, para la mayoría de los especialistas —y para la generación de rusos que lo vivió en primera persona— esa mención carecía de intencionalidad ideológica. En términos objetivos, la disolución del Estado soviético fue realmente traumática para la mayoría de la población, independientemente de su afinidad o no con el régimen, debido a sus graves consecuencias humanas y emocionales: empobrecimiento masivo, colapso de los servicios públicos, estallidos de violencia en algunos territorios e incertidumbre generalizada sobre el futuro. Además, la transformación de las divisiones administrativas de la URSS en fronteras internacionales convirtió en extranjeros, de la noche a la mañana, a los 25 millones de rusos étnicos que vivían en las demás repúblicas (Kuchins, 2005).

Un ejemplo más evidente de adhesión al régimen soviético sería el trabajo de Putin como oficial del KGB, que el presidente ruso ha seguido defendiendo con orgullo y como muestra de su “patriotismo”. Sin embargo, su carrera en el servicio de espionaje parece haber estado guiada por consideraciones bastante más pragmáticas. Por ejemplo, cuando tuvo que abandonar su destino en la RDA en enero de 1990 —tras la caída del Muro de Berlín—, prefirió rechazar el puesto que le habían asignado en el cuartel general de Moscú y solicitar el pase a la “reserva activa”, con la idea de volver a su ciudad natal, Leningrado, a realizar el doctorado. Este retorno a la vida civil le permitió recuperar sus contactos en la universidad, que le ayudarían finalmente a encontrar un trabajo como asistente del alcalde Anatoli Sobchak, en lo que sería su primer contacto con la política. Como el mismo Putin reconoce, “comprendí que el sistema no tenía futuro. El país no tenía futuro. Y era muy duro quedarme sentado dentro del sistema a esperar que se hundiera” (Gevorkian *et al.*,

2000). Es decir: sus perspectivas de éxito profesional y el bienestar económico de su familia acabaron por pesar más en su decisión que la lealtad hacia un Estado moribundo como el soviético.

La influencia de esa etapa está presente más claramente en otros aspectos. Putin fue testigo directo tanto del derrumbe de la RDA —viendo cómo una multitud asaltaba el Ministerio de Seguridad, donde trabajaba él mismo junto con otros agentes soviéticos— como, posteriormente, del de la URSS; y describe en ambos casos una actitud pasiva o incompetente por parte de las autoridades de Moscú. Esto explica la preocupación obsesiva por la “supervivencia del Estado” que se ha manifestado durante toda su presidencia: Putin parece considerar realmente que cualquier desafío a su autoridad —ya sea el terrorismo yihadista, los movimientos opositores o incluso las ONGs de derechos humanos— podría acabar con la propia Federación Rusa. Su suspicacia como antiguo oficial de inteligencia refuerza esa sensación paranoica, haciéndole temer constantemente una infiltración de agentes extranjeros para derrocarlo mediante la subversión interna, al estilo de las “revoluciones de colores” apoyadas por EE.UU. en otros países exsoviéticos.

La restauración del orgullo nacional de Rusia ha sido uno de los principales instrumentos para la consolidación de su poder

Por último, el ámbito en el que Putin ha asumido el legado del pasado de forma más explícita es la conmemoración de la victoria frente a la invasión nazi, sin duda el gran mito fundacional en el que se basa el discurso patriótico impulsado por el Kremlin. La restauración del orgullo nacional de Rusia ha sido uno de los principales instrumentos para la consolidación de su poder, en contraste con el relativo abandono con el que Yeltsin había tratado a estos símbolos (Kurilla, 2009). Así, por ejemplo, Putin recuperó como himno nacional el vigente durante la URSS, con ligeras modificaciones en la letra para eliminar las referencias al comunismo. También ha realizado periódicamente visitas a Volgogrado, la antigua Stalingrado, que había sido lugar de reunión para la oposición comunista y ultranacionalista durante los años noventa. Otro ejemplo es la “cinta de San Jorge” a rayas amarillas-anaranjadas y negras —tomada de una condecoración soviética basada, a su vez, en otra zarista—, que empezó a utilizarse como símbolo ciudadano del recuerdo de la victoria de 1945. No obstante, la cinta ha sido adoptada posteriormente como distintivo de las milicias prorrusas del este de Ucrania, quienes han tratado de apropiarse de su significado para presentarse como “luchadores antifascistas” contra los nacionalistas ucranianos.

La narrativa sobre los acontecimientos del siglo XX en el ámbito de la enseñanza o de la cultura se ha visto *securitizada* por el Estado, que considera como una amenaza al orgullo nacional cualquier crítica o debate público que rompan con esta imagen mitificada. Sin embargo, tampoco ha existido una glorificación exclusiva de la

URSS, sino que se han combinado indistintamente elementos del periodo soviético y del imperio zarista para reforzar esa identidad de “gran potencia” de Rusia. De hecho, otras conmemoraciones aparentemente igual de relevantes que la victoria en la II Guerra Mundial — por ejemplo, el centenario de la Revolución Bolchevique de 1917— han sido prácticamente ignoradas por las autoridades. En consecuencia, tampoco puede hablarse realmente de un proyecto de restauración “neosoviética” en la etapa de Putin; sino más bien de una apropiación pragmática de distintos elementos simbólicos para reforzar el liderazgo del Kremlin, y mantener unida a la población en torno a un mismo discurso nacionalista.

Conclusiones: el discurso de Guerra Fría y los límites de la confrontación

La rivalidad geopolítica entre Rusia y Occidente por la influencia en Europa Oriental está en el origen de las actuales campañas de propaganda y contrapropaganda, en las que el control de la información se ha utilizado para conseguir la ventaja frente al adversario que no es posible lograr mediante un enfrentamiento directo. Sin embargo, debe alertarse contra las comparaciones con la Guerra Fría o la militarización cada vez más acusada del discurso en los medios, que emplean metáforas bélicas como “ofensiva”, “ataque” o “guerra de la información” para referirse a esa difusión de visiones sesgadas o noticias falsas con una intencionalidad política. El riesgo es que este clima de enfrentamiento se acabe normalizando de cara a la opinión pública, haciendo disminuir los incentivos para la negociación sobre los conflictos armados realmente existentes; y siendo manipulado de forma interesada por los gobiernos con fines electoralistas, o como justificación de aumentos drásticos del gasto militar para hacer frente al “enemigo exterior”.

Pese a que se nos transmita una imagen de que todos los mensajes propagandísticos que circulan en internet son obra de actores estatales —en especial, de Rusia—, lo cierto es que la identificación de la autoría sigue sin ser posible en la mayoría de los casos. La simple opinión favorable al Kremlin no demuestra que se trate de un *troll* o *bot* dirigido por el gobierno ruso, sino que la mayoría de ellos son personas reales que comparten esas posiciones ideológicas, y que deciden voluntariamente participar en el debate mediante las redes sociales. Por otra parte, los análisis que se han realizado sobre medios de comunicación como *RT* o *Sputnik* demuestran que, lejos de ser una “maquinaria de propaganda” perfectamente engrasada, se parecen más a un conglomerado de distintos argumentarios —de muy baja calidad periodística— con una línea editorial favorable a Moscú, pero con temáticas y estilos que pueden incluso llegar a con-

tradecirse entre sí. Tampoco cuentan con una audiencia lo suficientemente amplia dentro de cada una de las sociedades extranjeras como para modificar las preferencias electorales de éstas; ni serían capaces por sí mismas de generar o dirigir fenómenos tan complejos como el Brexit o el independentismo catalán (Hutchings, 2018; Badia y Ter, 2017).

Pero el mayor riesgo de la paranoia reinante en EE.UU. y la UE en torno a la “injerencia rusa” es, paradójicamente, que se aproxima de forma peligrosa a los patrones de comportamiento del Kremlin hacia los medios y ONGs extranjeros, considerados por Moscú como una “quinta columna” que intenta interferir en sus asuntos internos para establecer un gobierno afín a los intereses de Washington. Sería recomendable una mayor prudencia y autocrítica por parte de los Estados occidentales, garantizando en todo caso la libertad de prensa propia de un sistema democrático, incluso para aquellos medios que difunden propaganda de sus respectivos gobiernos. En lugar de con censura, la información falsa debe contrarrestarse con datos; así como mediante la educación de la ciudadanía, para aprender a verificar las fuentes de una noticia y distinguir lo real de lo sesgado. De otra forma, corremos el riesgo de sacrificar las mismas libertades que pretendemos mantener a salvo de una supuesta amenaza exterior.

Referencias bibliográficas

Badia, Q. y Ter, M. (2017). “Rússia és culpable? Certeses i mitges veritats quant a la ‘ingerència’ russa en el conflicte català”, *El Temps*, 27 de noviembre, <https://www.elperiodic.com/2017/11/27/mite-russia-bots-el-pais>.

Black, J. L. (2000). *Russia Faces NATO Expansion: Bearing Gifts or Bearing Arms?*, Lanham, Rowman & Littlefield.

Black, J. L. (2016). “Setting the Tone: Misinformation and Disinformation from Kyiv, Moscow, Washington and Brussels in 2014”, en Black, J. L. y Johns, Michael (eds.), *The Return of the Cold War: Ukraine, the West and Russia*, Abingdon, Routledge.

Eisenhower, D. D. (1954). “The President’s News Conference, April 7, 1954”, The American Presidency Project, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=10202>.

Gevorgian, N., Kolesnikov, A. y Timakova, N. (2000). *Ot pervogo litsa. Razgovory s Vladimirom Putinim* [En primera persona. Conversaciones con Vladimir Putin], Moscú, Vagrius.

Gunitski, S. (2018). “One Word to Improve U.S. Russia Policy”, *The New Republic*, 27 de abril.

Hill, F. (2015). “How Vladimir Putin’s World View Shapes Russian Foreign Policy”, en Cadier, D. y Light, M. (eds.), *Russia’s Foreign Policy: Ideas, Domestic Politics and External Relations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 42-61.

Hutchings, S. (2018). “We Must Rethink Russia’s Propaganda Machine in Order to Reset the Dynamic that Drives It”, *British Politics and Policy*, 4 de abril, <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/we-must-rethink-russian-propaganda>.

Kennan, G. F. [bajo el pseudónimo de "X"] (1947). "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs*, vol. 25, nº 4, pp. 566-582.

Kennan, G. F. (1987). "Containment Then and Now", *Foreign Affairs*, vol. 65, nº 4, pp. 885-890.

Kuchins, A. (2005). "Europe's Last Geopolitician?", Washington, Carnegie Endowment for International Peace.

Kurilla, I. (2009). "The Symbolic Politics of the Putin Administration", en Casula, P. y Perovic, J. (eds.), *Identities and Politics during the Putin Presidency: The Foundations of Russia's Stability*, Stuttgart, Ibidem, pp. 269-283.

Laruelle, M. (2018). "Russian and American Far Right Connections: Confluence, Not Influence", PONARS Eurasia Policy Memo nº 516, Washington, George Washington University.

López Jiménez, J. A. y Morales Hernández, J. (2017). *La política exterior de Rusia: los conflictos congelados y la construcción de un orden internacional multipolar*, Madrid, Dykinson.

Morales, J. (2014). "Rusia y Europa entre la confrontación y la cooperación: el rearme ante el conflicto de Ucrania", en Mesa, Manuela (coord.), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global. Anuario CEIPAZ 2014-2015*, Madrid, CEIPAZ, pp. 99-112.

Neumann, I. B. (1999). *Uses of the Other: "The East" in European Identity Formation*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

Neumann, I. B. (2017). *Russia and the Idea of Europe: A Study in Identity and International Relations*, 2ª ed., Abingdon, Routledge.

Putin, Vladimir (2005). "Russia at the Turn of the Millennium", en Melville, A. y Shakleina, T. (eds.), *Russian Foreign Policy in Transition: Concepts and Realities*, Budapest, Central European University Press, pp. 221-234.

Shiffrinson, J. R. I. (2016). "Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion", *International Security*, vol. 40, nº 4, pp. 7-44.

Treisman, D. (2016). "Why Putin Took Crimea: The Gambler in the Kremlin", *Foreign Affairs*, vol. 95, nº 3, pp. 47-54.

Trenin, D. (2016). *Should We Fear Russia?*, Cambridge, Polity Press.

Walt, S. M. (2018). "I Knew the Cold War. This is No Cold War", *Foreign Policy*, 12 de marzo.



China ante la amenaza nuclear en la región de Asia oriental

Xulio Ríos

Director del Observatorio de Política China



La gravedad del contencioso en la península coreana marcó, de principio a fin, todo el ejercicio 2017. El secretario general de la ONU, António Guterres, no dudó en calificar la situación como la más peligrosa del planeta, poniendo en guardia contra los riesgos de las retóricas agresivas e instando a mantener abiertos los canales de comunicación para evitar una escalada fatal. Hete aquí, sin embargo, que casi inesperadamente, de un día para otro, ambas Coreas anunciaron su participación conjunta y bajo una misma bandera en los Juegos Olímpicos de Invierno de PyeongChang (Corea del Sur) y la situación experimentó un vuelco positivo aunque persiste el desafío de mantener dicha tendencia. Los Juegos Olímpicos significaron una contribución muy destacada al diálogo entre Seúl y Pyongyang. Al evento deportivo asistió una delegación multitudinaria de Corea del Norte encabezada por la hermana del líder del país, Kim Yo-jong. Si bien no ocupa oficialmente ningún cargo importante, se considera una de las figuras políticas más relevantes de la clase dirigente norcoreana. ¿Será que si los dejamos, los mismos coreanos desactivan las amenazas?

La evolución del conflicto en el pasado ejercicio podríamos resumirla encadenando el giro chino a favor de un mayor acompañamiento de las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, la apuesta por una mayor coordinación sino-estadounidense en aras de coger una hipotética crisis, la persistencia norcoreana en su desafío, y la esperanza de consolidar una suspensión compartida de las medidas de signo militar con los auspicios de la recién estrenada presidencia surcoreana de Moon Jae-in.

China segunda más activamente las resoluciones del Consejo de Seguridad

El 18 de febrero, China anunció la suspensión de sus compras de carbón a Corea del Norte durante todo el año 2017. La medida supuso un duro golpe para Pyongyang, tanto en el plano político como económico. Cabe recordar que cerca del 90 por ciento de su comercio exterior se realiza con China y el carbón supone el 40 por ciento de dicho intercambio. El anuncio se interpretó como un paso decisivo para disipar las dudas a propósito de su hipotética ambigüedad, reflejo tanto de su cercanía –y no solo geográfica– con Corea del Norte como de su falta de convicción a la hora de impulsar las sanciones como un instrumento eficaz para desactivar la crisis.

La gravedad del contencioso en la península coreana fue calificada como la más peligrosa del planeta

Fuentes de la inteligencia estadounidense habían indicado que a pesar de las resoluciones de Naciones Unidas imponiendo sanciones a Corea del Norte tras las dos explosiones nucleares y los ensayos balísticos de 2016, las importaciones chinas de carbón habían aumentado un 12,4 por ciento de media en dicho año. Beijing no refutó las cifras pero las justificó con el argumento de que sus compras obedecen a razones estrictamente humanitarias. Por cierto que la suspensión de las compras de carbón benefició de modo directo al carbón estadounidense, al que aumentó las compras.

Donald Trump también criticó a China por haber vendido petróleo de forma ilegal a Corea del Norte incumpliendo las sanciones de la ONU pero esta vez erró el tiro. El presidente estadounidense afirmó sin rubor que tenía pruebas de haberlos pillado con las manos en la masa, pero China lo negó tajantemente. Trump se hacía eco de las acusaciones del embajador de EEUU en la ONU, Nikki Haley, quien exhortó a China a cesar sus exportaciones de petróleo a Pyongyang. China aseguró haber aplicado a rajatabla las resoluciones del Consejo de Seguridad, asumiendo al completo sus responsabilidades internacionales. Para la estrategia de ahogamiento de Washington, la suspensión del comercio petrolero es un asunto clave dado que el 100 por 100 del carburante de vehículos, camiones y aviones norcoreanos (como el 100 por cien de las facilidades banca-

rias) procede de Beijing. Fuentes surcoreanas, sin embargo, aclararon que fue una firma taiwanesa quien fletó una embarcación registrada en Hong Kong para transferir secretamente petróleo a Corea del Norte. El dueño de la empresa operativa, registrada en las Islas Marshall, era un taiwanés. En este caso, Taiwán no es China. La operación se habría llevado a cabo en numerosas ocasiones.

Cada ejercicio, China suministra a Corea del Norte unas 700.000 toneladas de petróleo y productos derivados. Aun suspendiendo este suministro, Pyongyang tendría margen de maniobra con sus stocks de seguridad que le permitirían subsistir otros doce meses. Rusia le suministra unas 4.300 toneladas/año.

El anuncio chino del 18 de febrero marcó un punto de inflexión al trasladar una advertencia clara a Pyongyang y explicitar la buena voluntad en dirección a EEUU. Esa tónica marcó en gran medida la orientación de la posición china todo 2017, desandando aquella proximidad hacia su aliado para evolucionar hacia una posición no necesariamente pro-estadounidense pero aspirando a confirmarse como la potencia moderadora por excelencia. Tampoco se debe pasar por alto que la medida se enmarca en un contexto en el que China aspira a reducir su consumo de carbón como parte de su plan para reducir la contaminación. Aun así, debe quedar claro que la decisión no responde a intención alguna de precipitar o ser partícipe de una alianza para propiciar la caída del régimen norcoreano.

En el giro chino podría haber influido igualmente su incómodo por el asesinato en Malasia del hermanastro de Kim Jong-un, que todos sospechan fue perpetrado a instancias de Pyongyang, lo que supondría un retorno a unos viejos métodos que agravan la pésima imagen internacional del régimen. Según los servicios secretos surcoreanos, Kim Jung-nam era el candidato preferido de Beijing a la sucesión de Kim Jong-un en caso de crisis grave. Había quedado fuera de la línea sucesoria en los años setenta, cuando su padre Kim Jong-il se separó de su madre.

El otro frente de preocupación para China es el futuro del THAAD (Terminal High Altitude Area Defense), un amplio dispositivo que EEUU instala en Corea del Sur y que Beijing (y también Moscú) considera una amenaza de primer orden a su seguridad. Con su gesto de distanciamiento con respecto a Pyongyang, China quiere convencer también a EEUU de sus buenas intenciones para facilitar la reanudación de las negociaciones. Aceptando la medida de presión sobre su aliado espera una contrapartida de Washington, ya sea en relación a Corea del Norte o, muy especialmente, de Corea del Sur para reconsiderar la implementación del THAAD.

Los actores en la zona descartan para sus adentros el enfrentamiento militar como solución, pero la dinámica en curso eleva el riesgo de escenarios incontrolables

En la cumbre de seguridad de Múnich de 2017, el ministro de asuntos exteriores Wang Yi prometió que China respetaría todas y cada una de las resoluciones del Consejo de Seguridad pero advirtiendo del círculo vicioso que supone la espiral de sanciones y represalias como respuesta a las pruebas norcoreanas, una dinámica que hace difícil cualquier negociación. Beijing insiste en la recuperación del diálogo hexagonal (las dos Coreas, EEUU, Rusia, Japón y China) aunque la intransigencia de Washington no parece fácil de vencer ante las constantes y desagradables sorpresas dispensadas por el líder norcoreano. El diálogo hexagonal permanece suspendido desde 2009.

En este contexto, la vieja alianza China-Corea del Norte muestra importantes complicaciones. Con su política de secundar las sanciones del Consejo de Seguridad, China no pretende dañar la estabilidad de la península –que sigue siendo una de sus líneas rojas- ni poner en peligro irreversible el régimen “amigo”; por el contrario, al tiempo de secundarlas a regañadientes, reclama menos endurecimiento y más negociación. Para ello necesita que Seúl no se pliegue con total entrega a la posición de Washington tanto en relación al Norte como en cuanto atañe a la instalación del sistema antimisiles.

Pese a todo, China tiene sobre sus hombros una relación de 70 años marcada por la geografía y la solidaridad ideológica. Lo que China desea es una península estable, no reunificada y sin armas nucleares, por este orden. Las esperanzas de una evolución económica que imite su propia transformación desde finales de los años setenta no parecen tener mucho fundamento. Las purgas operadas por Kim Jong-un que se iniciaron con la ejecución de su tío Jang Song-thaek y el jefe del ejército Ri Yong Ho tenían por objetivo cortar de raíz esa expectativa.

Xi se resistió a recibir a Kim Jong-un desde su llegada al poder pero le pone no menos nervioso la estrategia de tambores de guerra a golpe de tweet de Donald Trump. Las condenas de los gestos belicistas de unos y otros opacan su aspiración de afirmarse como un poder razonable y moderador, capaz de imponer la paz china en la región.

Aunque las secunde, las discrepancias a propósito de las sanciones son de fondo. China cree que no debilitan al régimen sino que lo refuerzan. Pueden imponer a la sociedad norcoreana importantes restricciones y sacrificios pero no por eso los programas militares serán desactivados; por el contrario, reafirman la idea de que solo contando con capacidades nucleares y balísticas de alcance podrá garantizar la supervivencia del régimen.

Sin diálogo, las presiones serán inútiles, dice China. Y si las sanciones fracasan no será porque ella no se implica en su implementación

efectiva sino porque se han convertido en un fin en sí mismo y no en un instrumento para influir positivamente en el curso de los acontecimientos. Mejor estrategia sería convencer a Corea del Norte de que nadie quiere cambiar su régimen, palabras que deberían ir secundadas de una moratoria en los despliegues militares en la zona. Por eso, la clave última del problema pasa por EEUU, más que por China, aunque esta debe desempeñar un papel facilitador y moderador singularmente activo.

China puede haber perdido influencia en Corea del Norte. Dispone de la palanca comercial, cierto, y el tráfico de mercancías fluye a través de la frontera pero también le pesan los riesgos humanitarios, que cada vez se toman más en serio. Esas variables señalan factores que harían posible una pronta recuperación de los lazos. Xi parece confiar más en el papel del presidente surcoreano Moon que podría poner coto a los lobbies pro-EEUU y ligados al complejo militar-industrial que en Seúl ven cualquier manifestación de flexibilidad como una capitulación ante Corea del Norte.

Una mayor coordinación sino-estadounidense

Tras el viaje en abril del presidente chino Xi Jinping a Florida para encontrarse con el presidente Donald Trump, ambas partes reiteraron sus diferencias en torno al dilema nuclear norcoreano. Con posterioridad, ambos líderes mantendrían diversas conversaciones telefónicas en relación a este mismo litigio, contactos marcados por la imperiosa necesidad de evitar una escalada. Beijing, como Moscú, es acusado por Trump de ambigüedad por secundar las sanciones pero atemperando sus efectos al dejar la puerta abierta al diálogo. EEUU, por el contrario, alega Trump, no se anda con medias tintas ni rodeos a la hora de reclamar el total desmantelamiento de las instalaciones nucleares y balísticas norcoreanas.

El intercambio de exabruptos entre el presidente Trump y el líder norcoreano Kim Jong-un, en una escalada verbal sin precedentes por su vulgaridad e intensidad, echaba gasolina sobre un conflicto que en cualquier momento podría desbordarse. Pese a que todos los actores en la zona descartan para sus adentros el enfrentamiento militar como solución, la dinámica en curso, abundante en situaciones imprevisibles, elevaba el riesgo de precipitación de escenarios incontrolables.

Trump llegó a anunciar que resolvería la cuestión norcoreana por su cuenta si Beijing rechazaba implicarse más, un anuncio que agravó las diferencias de posición entre ambas capitales. El presidente estadounidense lanzó entonces un farol, el envío de un grupo aeronaval

a aguas coreanas cuando en realidad se dirigía hacia Australia (la cadena NBC llegó a anunciar la preparación de un ataque preventivo), acentuando el temor de una respuesta militar unilateral de EEUU.

Los expertos coinciden en que no se puede llevar a cabo una acción de castigo en Corea del Norte similar a la aplicada en otros escenarios de conflicto (Siria, por ejemplo, por el propio Trump a las pocas semanas de instalarse en la presidencia). Beijing acusa a EEUU de elevar la agresividad y poner en peligro la paz en una tensión de la que nadie puede salir vencedor. Las subidas de tono a un lado van acompañadas de demostraciones de fuerza al otro, desde un amplio desfile militar para conmemorar un aniversario a un ensayo balístico de un misil portador para dejar claro que la hipótesis de un amilamiento carece de fundamento.

En EEUU, mientras los moderados critican la rigidez, la improvisación y el vandalismo diplomático de Trump, los partidarios de la firmeza prefieren especular con la utilidad de la cooperación china. La impaciencia y las promesas de actuar solo en un escenario donde Beijing no puede permitirse una crisis de grandes proporciones, aumentan la presión agrietando la alianza de China y Corea del Norte. Medios chinos sugieren entonces que si Corea del Norte realiza un nuevo ensayo nuclear, China debería apoyar una ruptura del suministro de petróleo y nuevas sanciones de la ONU.

Beijing acusa a EEUU de elevar la agresividad y poner en peligro la paz en una tensión de la que nadie puede salir vencedor

Cuando el vicepresidente Mike Pence dijo que EEUU había llegado al final de su paciencia estratégica, Beijing respondía que por su parte no la perdería y que sus objetivos eran claros. China podría implicarse más en las sanciones pero no dejaría caer el régimen de Kim ni daría su visto bueno a una acción militar contra Pyongyang. Solo una voluntad real de EEUU de negociar podría desbloquear la situación.

Con la aceleración de los programas nucleares y balísticos de Corea del Norte, las tensiones llegaron a un nivel que no se conocía desde 1953, la mayor desde 2012 cuando el actual Kim llegó al poder. Para EEUU es un problema mayor aceptar que los progresos militares norcoreanos puedan poner a su alcance el territorio americano que podría ser alcanzado por un bombardeo nuclear de Corea del Norte. Pero si el objetivo de EEUU es la reunificación de la península bajo un régimen democrático, Pyongyang no renunciará a su arsenal en la medida en que es su última garantía de supervivencia y solidifica el rechazo a ataques preventivos o a una solución militar que podría tener efectos desastrosos.

No falta quien atribuya a Trump una entera responsabilidad en el agravamiento de la situación por sus incoherencias y su desaprensi-

va diplomacia. El presidente estadounidense aseguraba que Xi estaba de acuerdo con él al 100 por 100 en la desnuclearización de la península, atrayéndole con sus bravatas a su dinámica de sanciones y amenazas, pero al insistir en que si bien la intervención no era la primera opción ya se verá, China se alejaba de los arriesgados planteamientos de Trump a gran velocidad.

Una de las amenazas de Trump fue que EEUU podría cesar toda relación comercial con los países que mantienen negocios con Corea del Norte. Pero si analizamos el comercio exterior, resulta que China acapara casi el 90 por ciento y de ella provienen más del 20 por ciento de las importaciones estadounidenses, su principal socio comercial. El otro socio importante es India, un 3,3 por ciento, que es el 9º socio comercial de EEUU. Los otros países son Rusia, Tailandia, Filipinas, México, a quienes Corea del Norte compra, respectivamente, un 2,3, 2,1, 1,5 y 1,3 por ciento de los productos que importa. Por lo tanto, esa medida no tendría buenas consecuencias para Washington. Todo lo contrario. Así que EEUU puede presionar a China pero no a cualquier precio y sin costes. Se ha utilizado el tema de Taiwán como posible contrapartida. En Taipéi hay temor a que la Casa Blanca les convierta en moneda de cambio y no se lo pondría fácil.

A fin de intentar poner algo de racionalidad y controlar mejor la situación, a finales de noviembre, por primera vez, las autoridades militares chinas aceptaron ir de la mano con su contraparte estadounidense para avanzar en la gestión de una hipotética crisis. Los encuentros a este nivel siempre han sido muy diplomáticos, es decir, muy determinados oficialmente en todos sus detalles y con poco margen para la improvisación. La decisión china fue fruto de la inquietud creciente ante la hipótesis de estallido de un conflicto abierto, lo que deviene necesaria una mejor coordinación entre los respectivos ejércitos. El desencadenante inmediato fue el lanzamiento del Hwasong 15 por parte de Corea del Norte, un misil intercontinental con el que sería capaz de alcanzar cualquier punto de la costa este de EEUU, incluyendo Washington. Las autoridades japonesas aseguraron que el lanzamiento fue técnicamente un fracaso.

Xi habló por teléfono con Trump y avanzó esa voluntad de acometer una planificación conjunta destinada a reaccionar de manera coordinada ante una crisis grave, lo cual no quiere decir que China se aparte de su preferencia por una solución negociada ni que EEUU abandone su rechazo a esa alternativa basada en la moratoria simultánea. China, en suma, preocupada por el riesgo de una evolución incontrolada de la situación, acepta la necesidad de instar una coordinación militar con el Pentágono.

*Corea del Norte
tiene la evolución
de toda Asia
oriental
secuestrada por
sus programas
militares*

En el Ejército Popular de Liberación (EPL) se han venido produciendo en los últimos tiempos algunos gestos para reducir esa desconfianza estratégica que tan bien resume la Estrategia Nacional de Seguridad del Pentágono. El General Dunford, presidente del Comité de Jefes de Estado Mayor de EEUU, de visita en China en agosto, por ejemplo, fue invitado a presenciar un ejercicio militar del EPL en Liaoning, una de las provincias con frontera común con Corea del Norte y en la que China teme un aluvión de refugiados en caso de conflicto.

La reunión para abordar la situación en la península coreana se llevó a cabo en EEUU. La delegación china fue encabezada por el general Shao Yuanming, nº 2 del Estado Mayor General. Su interlocutor fue el Lugarteniente General Richard Clarke. Ambas partes constataron la preocupación por la prevención de errores de apreciación y la necesidad de reducir los riesgos de malentendidos. Un capítulo importante para ambos es el control de manera efectiva de las instalaciones nucleares norcoreanas situadas a menos de 100 km de la frontera china en caso de una crisis grave.

La co-gestión de la crisis y el reforzamiento de la confianza son las claves de la iniciativa, si bien en un contexto de inmovilismo en las posiciones de partida. Es más, en la Estrategia Nacional de Seguridad dada a conocer por la Administración Trump en diciembre, se explicita la enorme distancia que separan a EEUU y China en los diferendos de Taiwán o de los mares de China, señalando a Beijing, al igual que a Moscú, como uno de los grandes rivales estratégicos a futuro.

El avance en dirección a EEUU abre nuevas divergencias entre Pyongyang y Beijing. Algunas voces en el mundo académico chino apelan entonces a un cambio radical de la posición estratégica en relación a Corea del Norte, pero es poco probable ante el impacto que esto tendría en los equilibrios en la región.

Corea del Norte persiste en su desafío

Unos días antes de que el ministro de exteriores Wang Yi formulara las propuestas chinas a favor de la negociación, Corea del Norte lanzaba cuatro nuevos misiles hacia el Mar Amarillo en la Zona Económica Exclusiva japonesa. Dicha acción era continuación del ensayo balístico del 12 de febrero llevado a cabo durante la visita del primer ministro Shinzo Abe a EEUU. Fue el primer test de misiles de Corea del Norte tras la investidura del presidente Donald Trump. A un ritmo más rápido de lo habitual, eran continuidad igualmente de diversos ensayos balísticos y nucleares llevados a cabo a lo largo de 2016 en clara vulneración de las resoluciones de Naciones Unidas.

Estas acciones (lanzamiento de misiles desde submarinos, ensayos balísticos, test nucleares, etc.) son calificadas de provocaciones en toda regla por parte de todos los demás implicados en el contencioso. Pero el mensaje de Kim Jong-un es inequívoco: trata de que nadie olvide su capacidad estratégica para mantener a buen recaudo cualquier hipotética voluntad de injerencia en sus asuntos internos amenazando con dispensar consecuencias expeditivas; o, dicho de otra forma, la reivindicación de un acuerdo de paz con EEUU que selle el reconocimiento y la seguridad del régimen.

El proceder de Corea del Norte no hace sino crear dificultades importantes a la propuesta china a favor del diálogo y, por añadidura, brinda argumentos de peso a EEUU para justificar el despliegue en Corea del Sur de su sistema THAAD, al que China se opone firmemente. EEUU empezó la instalación de este dispositivo en los primeros días de marzo de 2017 y el presidente surcoreano, interino e inmerso en una grave crisis política interna, justificaba la medida precisamente por la seriedad de la amenaza de Corea del Norte. El propio Pentágono expresaba su preocupación por la seguridad de sus bases en Japón donde tiene estacionados a 50.000 efectivos y los pescadores de la prefectura de Akita su inquietud por los disparos norcoreanos que cayeron en aguas donde faenan.

Entre 2012 y 2016, la lista de transgresiones, además de grande, no tiene parangón: tres ensayos nucleares en 2013, 2016 y 84 ensayos balísticos desde 2012 en solo 6 años, contra 14 en 33 años por los 2 primeros Kim. A ello debemos añadir la amenaza en 2013 de romper el armisticio y relanzar la guerra de Corea.

Corea del Norte tiene la evolución de toda Asia oriental secuestrada por sus programas militares. Parece creíble que el régimen no tomará la iniciativa de un ataque a no ser que se sienta directamente amenazado. Ahora bien, el aumento de la agresividad y la multiplicación de las intimidaciones reciprocas, con la falta de comunicación, puede llevar a una situación crítica aunque ninguna de las partes crea que puede llegar ni lo desee. Así se evidenció en las primeras semanas de 2018 cuando en Hawái se emitió una falsa alarma de ataque nuclear procedente de Pyongyang.

En su gira por Asia a primeros de noviembre de 2017, Trump dijo en Seúl que podría abrirse al diálogo si Corea del Norte abandonaba su programa nuclear, lo cual no es verosímil pues este debería ser el resultado del diálogo. Ante la falta de receptividad, EEUU reponía a Pyongyang en la lista de Estados que patrocinan el terrorismo. Bush incluyó a Corea del Norte en el eje del mal en 2002.

La estrategia china pasa por contener a EEUU y Corea del Norte y presentarse como mediador en busca de la paz

Si fuera EEUU quien cesara en su política de hostilidad y sus amenazas, ¿podría reconducirse la situación? Sin duda, es posible que Corea del Norte lo presentara como un triunfo. El ex secretario de Estado Tillerson dijo en diciembre que EEUU podría aceptar negociar con Corea del Norte sin condiciones previas, abriendo el melón de las divergencias con el presidente. Desde el Pentágono y la Casa Blanca se asegura que la posición no cambió y que Corea del Norte sigue siendo una amenaza.

Cuando en verano Pyongyang anunció el aplazamiento de su propósito de disparar misiles hacia las proximidades de la isla de Guam pareciera que, a diferencia de anteriores ocasiones, cierta esperanza de calma podía otearse en ese convulso horizonte jalonado igualmente por las expectativas de Seúl, cuyo nuevo gobierno también ansiaba imprimir otro rumbo al problema de la desnuclearización de la península, incluyendo el tratamiento del futuro del sistema estadounidense de defensa antimisiles instalado en su territorio y que tanto preocupa en Beijing y Moscú. Pero la negativa a aplazar siquiera la realización de nuevas maniobras militares por parte de las fuerzas conjuntas coreanas y estadounidenses, las Ulchi Freedom Guardian que finalizaron el 31 de agosto, nos devolvía a la cruda realidad, culminada a seguir por una nueva prueba nuclear, la única respuesta que parece interesar a Kim Jong-un.

La organización del ejercicio, criticado por Beijing, fue uno de los principales temas de discusión con motivo de la visita a China del general Joseph Dunford, presidente del Comité de Jefes de Estado Mayor de Estados Unidos, en una gira que también lo llevó a Tokio y Seúl. Quienes creen en la utilidad disuasoria de estas maniobras reiteran su intención escrupulosamente defensiva y de respuesta a las preocupaciones de seguridad que suscita Pyongyang entre sus aliados, pero lo cierto es que el balance final deja el listón cada vez más alto en una dinámica que no desarma el contencioso sino que, por el contrario, tiende a agravarlo.

EEUU dice que las presiones son imprescindibles, Rusia y China que sirven de bien poco. Difieren además sobre las eventuales consecuencias de los embargos sobre la estabilidad del régimen y sobre la situación estratégica de la península a futuro. EEUU dice que no quiere acabar con el régimen y que incluso en supuesto de un desplome accidental, las fuerzas estadounidenses sitas en el sur no se instalarían en el norte y que EEUU no buscaría acelerar la reunificación entre las dos coreas. Nadie se fía.

Así las cosas, EEUU rechaza examinar en profundidad la propuesta de China de suspender los numerosos ejercicios militares de la alianza conjunta con Japón, Australia, a veces Canadá y países de la OTAN

que se desarrollan a un ritmo cada vez mayor, acompañando los desafíos norcoreanos. El último del año, en diciembre, el ejercicio Vigilant Ace con 12.000 efectivos y un gran despliegue de medios.

La doble suspensión

En las sesiones anuales de la Asamblea Popular Nacional china, celebradas en el mes de marzo, el ministro de exteriores Wang Yi reivindicó a China como único mediador con credibilidad para desactivar la crisis. Wang propuso que cada parte hiciera un gesto de conciliación, prelude indispensable para crear una atmosfera idónea a fin de retomar el dialogo hexagonal interrumpido en 2009. Corea del Norte cesaría sus violaciones de las resoluciones del Consejo de Seguridad mientras que EEUU y Corea del Sur renunciarían a los enormes ejercicios militares programados para llevar a cabo en la península y que el régimen norcoreano define como provocaciones inaceptables. Wang tanto criticó las iniciativas desestabilizadoras norcoreanas como la inflexibilidad de EEUU a la hora de posponer los ejercicios militares o el despliegue del sistema THAAD. En paralelo, el representante norcoreano en la ONU, Ja Song-nam, denunciaba el ejercicio conjunto Fol Eagle, de una envergadura desmedida e injustificada, dijo, una observación que Beijing también secunda.

Para trascender el diálogo de sordos, la estrategia china pasa inicialmente por contener a EEUU y Corea del Norte, proponer a ambos medidas para reducir la velocidad en la trayectoria de colisión y presentarse como mediador en busca de la paz desactivando las ínfulas guerreras y revitalizando la posibilidad de reanudar las negociaciones. Pero EEUU considera que los ejercicios militares y el propio THAAD son la respuesta inevitable a una amenaza militar directa y rotunda. La actitud de EEUU pasa por revalidar sus alianzas con Seúl y Tokio y por convencer a China de que sus acciones no están dirigidas contra ella en ningún caso.

Un efecto de estas tensiones fue el empeoramiento de las relaciones entre Beijing y Seúl. Y no solo en el plano político y entre los gobiernos respectivos. La decisión del conglomerado surcoreano Lotte de facilitar un terreno al proyecto THAAD cosechó represalias por parte de China. Más de 20 filiales del grupo coreano fueron cerradas mientras que la opinión pública disparaba la reacción contra una marca que dispone en China de más de un centenar de almacenes y proporciona empleo a más de 100.000 personas.

China envió a Seúl a Wu Dawei, ex embajador en Japón y en Corea del Sur y presidente del diálogo hexagonal entre 2005 y 2007, con el propósito de fomentar su autonomía respecto a la estrategia de

EEUU, eludiendo las provocaciones y paralizando el THAAD. En Corea del Norte, Wu no fue recibido.

La idea china es que una coalición de sus respectivas influencias conduzca a la calma y apacigüe las tensiones poniendo el acento en las relaciones comerciales. Beijing ve en la actitud de EEUU un propósito desestabilizador. La elevación de las tirantezas podría acabar reproduciendo el mismo caos ya inducido en otras zonas del planeta. Apear a Seúl de dicho proceso le resta viabilidad.

A mediados de diciembre, el presidente Moon Jae-in visitó oficialmente China con ocasión del 25 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas. Xi quiso abordar con él la reparación de los daños causados en las relaciones por la instalación del sistema THAAD y también para recuperar iniciativa e influencia en el problema norcoreano. El acercamiento de China al primer aliado militar de EEUU en la zona es más sobresaliente en la medida en que las distancias crecen con Corea del Norte, a quien sigue formalmente obligada a prestar auxilio militar en función del tratado firmado en 1961. Los avances logrados en dicha visita, especialmente en la defensa de la prevalencia del diálogo para lograr la desnuclearización, acompañados de la mejora de la cooperación bilateral, abrieron esperanzas de otro rumbo para la seguridad de la península coreana.

Beijing siempre abogó por el diálogo directo entre las partes principales del contencioso

El presidente surcoreano Moon Jae-in logró retrasar los ejercicios militares conjuntos de primavera a después del 18 de marzo, cuando ya finalizarían los JJOO de invierno. Fue una pequeña victoria también para China y su moratoria si bien mantenerla sin más sería improbable. En el contexto de los juegos, Kim invitó a Moon a viajar al norte para mantener conversaciones. Moon aceptó. Desde 2007 no se había celebrado ningún encuentro entre los líderes de los dos estados coreanos. Pyongyang ya dejó claro que la reanudación de los ejercicios militares arruinaría la atmosfera de reconciliación.

China y el agrídulce giro coreano

El giro registrado en la cuestión coreana con el anuncio de la cumbre Moon-Kim pilló a China con el paso cambiado. De una parte, sin duda, podía y debía estar satisfecha. Beijing siempre abogó por el diálogo directo entre las partes principales del contencioso y en esta ocasión, de facto, podrá llevarse a cabo en la medida en que se respete el principio de la doble suspensión sugerido por la diplomacia china, es decir, tanto de los ejercicios militares auspiciados por EEUU como de las pruebas armamentísticas promovidas por Corea del Norte.

No obstante, China dejó entrever su preocupación. Y no solo por la posibilidad de consolidar este nuevo rumbo evitando que ningún hecho circunstancial impida los avances y la distensión actual sino por temor a quedarse fuera de juego. En efecto, Kim Jong-un se reuniría con los presidentes surcoreano Moon e incluso con el estadounidense Donald Trump, pero no estaba previsto con Xi Jinping.

En el lustro transcurrido, Xi se había mostrado reacio a mantener cualquier encuentro con su homólogo norcoreano. Es más, indirecta y públicamente le había atribuido la condición de desestabilizador de Asia oriental al priorizar sus intereses nacionales en detrimento de las demás partes afectadas, incluida China. Cuando el enviado de Xi, Song Tao, visitó Pyongyang, Kim se negó a recibirle. El líder norcoreano reprochó a China un seguidismo activo que se manifestaría en la aplicación de las sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad sacrificando su relación histórica con Pyongyang en aras de congraciarse con EEUU.

Así las cosas, la fórmula del diálogo hexagonal (las dos Coreas, Rusia, China, EEUU y Japón), otra de las piezas clave de la estrategia diplomática china en relación a la península coreana, bien pudiera pasar a mejor vida. El diálogo trilateral (las dos Coreas y EEUU) alejaría a China del corazón del problema. Si Pyongyang y EEUU alcanzan acuerdos sustanciales –lo cual es posible–, ese giro dejaría en muy mala posición a Xi. Unos hipotéticos acuerdos comerciales e inversores de Washington y Seúl con Pyongyang agrandarían la brecha entre Corea del Norte y China. Aunque Beijing dispone de una importante influencia económica en el país no sería suficiente para allanar el camino para recuperar posiciones si el entendimiento trilateral se afianza a sus expensas.

Por el contrario, el nuevo escenario abre la posibilidad de una mejora sustancial de las relaciones de China con Corea del Sur, especialmente si el presidente Moon consigue deshacerse de la instalación del sistema THAAD, una demanda irrenunciable para China. ¿Podría EEUU renunciar a él si Corea del Norte hace concesiones significativas en su programa nuclear?

En este contexto, la cumbre Xi-Kim en Beijing en marzo de 2018 –seguida por otra en mayo en Dalian– fue una jugada maestra de la diplomacia china. Aunque también un gran triunfo para Kim Jong-un, porque obligó al “timonel extraordinario” a cambiar de rumbo de modo abrupto. Días atrás, el 20 de marzo, el *Global Times* ya recordaba la importancia de la alianza Beijing-Pyongyang y enfatizaba en su editorial lo difícil y peligroso que sería para Corea del Norte lidiar sola con Seúl, Washington y Tokio. Una semana más tarde, Kim ini-

ciaba su visita a China, su primera salida al exterior desde 2011, cuando asumió funciones, indicando a todos que su relación con Beijing es un valor seguro ante la hipótesis de un nuevo fracaso de las negociaciones. Atrás quedaban otros improperios en los que el propio Presidente chino calificaba las “provocaciones militares” de Kim Jong-un como una “amenaza para la seguridad de China”.

Dos circunstancias pueden haber influido en este brusco giro. De una parte, el temor de China a quedarse fuera de juego en la nueva fase del proceso negociador abierto por el anuncio de las cumbres de Pyongyang con Seúl y Washington. De otra, la necesidad de enviar un doble mensaje a EEUU. El primero tiene que ver directamente con el contencioso: no se puede prescindir de China en cualquier negociación que afecte a la península; el segundo va más allá, y es inseparable del nuevo rumbo de las tensiones sino-estadounidenses (guerra comercial, Acta de Viajes a Taiwán, mayor implicación militar del Pentágono en el Mar de China meridional), con el propósito de atemperar las presiones de un Donald Trump que siempre ha insistido en que China “puede hacer más” por la desnuclearización de la península coreana. Quizá este giro ayude en los demás contenciosos de la agenda bilateral.

La insistencia en la cuestión nuclear deja en un segundo plano la denuncia de las sombras del régimen

El contragolpe de Xi cerró el capítulo de las tensiones entre ambos líderes, partidos y países iniciado en 2013. En el comunicado oficial de la reunión no se mencionan las sanciones de Naciones Unidas, a las que China se sumó en los últimos tiempos a despecho de la irritación norcoreana. Es seguro que la ayuda económica de Beijing se reactivará más pronto que tarde.

El tercer Kim, halagado con una visita no oficial pero con honores prácticamente de jefe de Estado, vio colmada su ambición al ser invitado a Beijing por Xi. Ambos debieron reconocer que están abocados al entendimiento y la cooperación. En presencia de altos líderes del PCCh y del Estado (incluido el flamante vicepresidente Wang Qishan), Xi alabó a Kim y este aclaró que quiso felicitarlo personalmente por sus recientes nombramientos apelando a la camaradería que les une.

Las propuestas de Xi abundaron en la normalización de la comunicación entre “camaradas” apelando a la tradicional amistad que une a sus formaciones políticas y estados. Kim dijo esperar reunirse “a menudo” con el secretario general Xi elevando el nivel de los encuentros interpartidarios y oficiales a partir de ahora.

Aunque hubo mención a las conversaciones de paz, no las hubo, al menos directas, al diálogo hexagonal ni a la doble suspensión propuesta por China. El tono, altamente conciliador, se completó con el muy relevante compromiso con el desarme nuclear de la península,

que Kim residenció en la voluntad ya mostrada por su padre y abuelo, una afirmación, como poco, controvertida. En cualquier caso, supeditada a “si Corea del Sur y EEUU responden a nuestros esfuerzos con buena voluntad y crean una atmosfera de paz y estabilidad”. Los medios norcoreanos obviaron las alusiones al compromiso con la desnuclearización.

La sensación es que el encuentro llegó con siete años de retraso, aunque todo indica que las relaciones van camino de volver a ser “de uña y carne”.

Conclusiones

En la primera misión oficial desde 2011, la ONU envió a Corea del Norte al estadounidense Jeffrey Feltman, diplomático de carrera, antiguo embajador en Líbano y antiguo asistente de Hillary Clinton, secretario general adjunto para asuntos políticos de la ONU. Feltman mantuvo numerosos contactos en Pyongyang y aseveró en su balance que la sospecha y el miedo en ausencia de comunicación resultan en extremo peligrosos para la paz. La situación interna de Corea del Norte es muy mal conocida, lo que cual añada dificultades interpretativas sólidas respecto a que piensan sus líderes y su población. En su opinión, la solución de seguridad pasa por la disuasión más que por la diplomacia en este momento. Feltman pidió un diálogo directo para poner coto a los malentendidos.

Toda la verborrea desbocada de Donald Trump y Kim Jong-un condujo la situación en la península coreana a un callejón sin salida. El círculo vicioso de provocaciones-represalias no conduce a parte alguna. El impasse entre EEUU y Corea del Norte alienta el temor de un conflicto de un enorme poder destructivo. La espiral de sanciones hace tiempo que mostró sus límites por más que se intente una vuelta de tuerca tras otra. Y la hipotética “solución” militar tampoco existe a riesgo de incendiar toda Asia oriental, como poco.

Que los riesgos de guerra nunca fueron tan elevados desde el armisticio lo acreditaron las propias autoridades chinas, poco dadas al alarmismo. En los medios de las provincias limítrofes se publicaban en diciembre páginas enteras con indicaciones a la población en caso de un ataque nuclear.

Un ataque militar contra Pyongyang sería ineficaz y supondría un gran riesgo con una respuesta segura por parte de Corea del Norte. Los norcoreanos no han olvidado que un 20 por ciento de la población fue asesinada por los bombarderos estadounidenses durante la guerra de los años cincuenta. La mitología norcoreana recuerda que



el imperialismo estadounidense fue derrotado, aunque con la ayuda de los 2,9 millones de soldados enviados por Mao.

La hipótesis de aceptar a Corea del Norte como un estado nuclear más no figura en la agenda. Para China, una Corea del Norte nuclear aumentaría la presencia estadounidense en la región de Asia oriental, algo que no desea, y plantearía el desafío añadido de las aspiraciones nucleares de Japón o de Corea del Sur. Pyongyang estaría así al lado de India o Pakistán, a los que habría que añadir Israel.

¿Que pretende Corea del Norte con el arma nuclear? Proteger su régimen, no reunificar la península por la fuerza. La insistencia en la cuestión nuclear deja en segundo plano la denuncia de las sombras del régimen y se muestra incapaz de abrir fisuras en una población que secunda a su gobierno frente a la amenaza exterior. A la vista de lo ocurrido en Irak o Libia, Pyongyang no renunciará sin garantías a lo que han conseguido. Y si no hay solución militar, no queda otra alternativa que negociar. China, como Rusia, se opone a la nuclearización de Corea del Norte pero siempre han optado por una solución negociada de la crisis. El diálogo reanudado con Seúl en abril de 2018 y el que está por venir con Washington mantienen la esperanza de una solución negociada para alcanzar la plena pacificación de la región.

Referencias bibliográficas

- DAYEZ-BURGEON, Pascal, *La dynastie rouge : Corée du Nord 1945-2015*, Tempus Perrin, 2016
- DUJARRIC, Robert, *Korean Unification and After. The Challenge for US Strategy*, Indianapolis, Hudson Institute, 2000.
- EVA, John, *Rencontre entre les deux Corées*, Hikari Editions, 2018
- Joinau, Benjamin, *Critique n° 848-849 : La Corée, combien de divisions ?*, Minuit, 2018
- KIM Byung-kook y Vogel, Ezra F., *The Park Chung Hee Era : the Transformation of South Korea*, Harvard University Press, 2013.
- KIM, Samuel (dir.), *The North Korean System in the Post-Cold War Era*, Londres, Macmillan, 2001.
- KIM Sung Chull y Cohen Michael D., *North Korea and Nuclear Weapons: Entering the New Era of Deterrence*, Georgetown University Press, 2017.
- LAGARRIGUE Delphine, *La diplomatie de la Corée du Sud : Contexte et enjeux*, Éditions du Cygne, 2014.
- MORILLOT Juliette y MALOVIC Dorian, *Le monde selon Kim Jong-un*, Robert Lafont, 2018.
- MAURUS, Patrick, *La Corée dans ses fables*, Actes Sud, 2010.

MORILLOT, Juliette y MALOVIC, Dorian, La Corée du Nord en 100 questions, Editions Tallandier, 2018.

SETH Michael J., A Concise History of Modern Korea: From the Late Nineteenth Century to the Present (second edition), Rowman and Littlefield, 2016



Elecciones en América Latina: algunas tendencias

Francisco Rojas Aravena¹

Rector de la Universidad para la Paz



En tiempos de incertidumbre globales, de cambio las relaciones de poder; la democracia parece verse enfrentada mayores peligros. “Todos los países deben hacer frente a retos complejos que, ya sean tengan su origen dentro o fuera de sus fronteras, son de alcance global: desde la escasez de alimentos hasta el conflicto del cambio climático, al terrorismo, al crimen organizado, del populismo a la corrupción. (...) No obstante lo anterior, la democracia ha producido más democracia, creciendo y extendiéndose por todo el planeta” (Bachelet, 2017: vi-vii).

¹ Agradezco a Eduardo Marengo su apoyo para este trabajo.

Los líderes no tienen las herramientas para controlar las tendencias globales, ni tampoco los instrumentos para mitigar sus efectos adversos

Si bien en América Latina y el Caribe la democracia parece ser una norma, particularmente la democracia electoral, son muchos los elementos que afectan la estabilidad democrática y son crecientes las amenazas que significan una erosión constante de ella. El apoyo a la democracia se ha reducido en forma constante desde el inicio de la década, pasando de un 61% -en el 2010 - a un 53% -en 2017. Pero lo que es más preocupante es que la democracia parece no estar resolviendo los problemas de la gente. El desapego con la democracia crece. Las y los latinoamericanos y caribeños indican que la democracia no resuelve los problemas, que las instituciones democráticas no funcionan de manera adecuada y que crece la desigualdad, la violencia y la corrupción. Estos desafíos y amenazas erosionan de manera esencial los sistemas democráticos. La insatisfacción con la democracia en el año 2010 era de un 52% y ha subido, año con año, alcanzando en el año 2017 un 65% (Latinobarómetro, 2017).

A ello se suman los impactos de la globalización que inciden en la vida cotidiana de las personas. Los líderes no tienen las herramientas para controlar las tendencias globales, ni tampoco los instrumentos para mitigar sus efectos adversos. La ciudadanía -en un contexto de comunicaciones instantáneas, de verdades alternativas y noticias falsas- tiende a culpar al conjunto de la clase política, y en particular a los líderes políticos y los partidos políticos, por no resolver sus demandas y las dificultades de sus vidas. Una consecuencia de lo anterior, es la emergencia de visiones con soluciones “mágicas”, de carácter “populistas”, que suelen tener graves efectos en la estabilidad económica y política, generando polarización y ruptura de los acuerdos básicos que sustentan la gobernabilidad y la convivencia democrática.

Las consecuencias de la polarización se manifiestan en una creciente pérdida de derechos básicos, en los más diversos terrenos como: en la libertad de expresión, en la seguridad, y en restricciones a los derechos civiles y políticos. Las evidencias de esto se expresan con fuerza en todo el mundo occidental, en donde la corrupción, la violencia, el crimen organizado y la polarización afectan, con intensidades variables, a la prácticamente totalidad de los países de América Latina y el Caribe.

Las democracias pueden resistir estos embates, en especial cuando para resolver las tensiones, conflictos y los litigios se ubican los métodos democráticos como el eje de gravitación para superarlos. La democracia resuelve sus problemas con más democracia, no con menos. La prevención y las políticas anticipatorias sobre riesgos y amenazas es una de las claves en la defensa democrática.

La construcción de confianza es un aspecto clave en la consolidación democrática. Como señalamos dos tercios de las y los ciudadanos están disconformes y no tiene confianza en el conjunto de las instituciones esencial para la democracia. En lo referido a los partidos políticos esta alcanza solo a 15%. En la confianza en los Congresos es del 22%, es decir a uno de cada cuatro ciudadanos confío en el Parlamento. En lo referido al poder judicial y al gobierno sólo alcanza al 25%. Las instituciones electorales no llegan al 30%, es decir, uno de cada tres ciudadanos le tiene confianza el ente regulador, al árbitro y juez, de los temas electorales. Lo anterior, expresa la gran desconfianza que existe en la región (Latinobarómetro, 2017), con ella los principios esenciales para la convivencia democrática se diluyen y abren paso a la polarización. Más aún en escenarios de contracción económica como la que vive la región, producto de la caída de los precios de las materias primas. Esto en un contexto en donde el 23% de las personas de la región viven en pobreza y alrededor de un 40% pertenece a clases medias vulnerables (OCDE/CAF/CEPAL, 2018). A lo anterior debemos agregar una desconfianza aún más acentuada en los mecanismos de concertación e interlocución política internacionales. El caso de UNASUR (Sanahuja, 2018) y también de la CELAC (Rojas Aravena, 2017) lo evidencian con fuerza.

Los procesos electorales están en el centro del desarrollo democrático. Los calendarios electorales de América Latina y el Caribe desde fines de 2017, con las elecciones de Chile y Honduras y las elecciones del primer cuatrimestre del 2018 –Costa Rica, El Salvador y Colombia (ambas parlamentarias); los referéndums de Ecuador y Guatemala; y las presidenciales de Paraguay- ya comienzan a perfilar las tendencias que dejarán las presidenciales que restan de este año. Ellas son: Venezuela, Colombia, México y Brasil. El próximo año 2019, entre febrero y octubre, corresponderán las elecciones presidenciales de El Salvador, República Dominicana, Panamá, Guatemala, Uruguay, Bolivia y Argentina. Con ello habrá una renovación muy amplia de los liderazgos y las tendencias políticas en la región latinoamericana

En las agendas electorales se expresa muy fuertemente una creciente polarización de las sociedades, en un hastío con la elite política “de siempre”, una irritación con la pandemia de la inseguridad, un fastidio y encono con la corrupción, como lo analizamos más adelante. El contexto global es de altas incertidumbres y en donde los y las ciudadanas tienen aversión a la incertidumbre. A lo anterior se debe agregar la valoración que efectúan las y los votantes sobre los temas valóricos y la creciente importancia de los debates referidos a la religión y la importancia creciente del voto de iglesias pentecostales. A

ello, se unen las miradas y expectativas de futuro, junto a la valoración y desempeño de los gobiernos. Todo lo anterior, en un contexto de sentimientos y emociones fuertes, que a su vez inciden en las tendencias que definen los resultados electorales.

Las elecciones en Chile

Las elecciones presidenciales en Chile se realizaron en dos rondas electorales. La primera celebrada el 19 de noviembre 2017, en donde el 78% de los electores se pronunciaron entorno a tres candidaturas, Sebastián Piñera, centro derecha, con un 36.6%; Alejandro Guillier, centroizquierda, la coalición gubernamental, con 22,7%; y Beatriz Sanchez, más a la izquierda y opositora al gobierno de Michelle Bachelet, con un 20,2%. Esta última fue la gran sorpresa. La alta votación del Frente Amplio le permitió una importante representación en la Cámara de Diputados, con 20 parlamentarios y 1 senador. La coalición de gobierno - la Fuerza de la Mayoría - fue la segunda más votada y obtuvo 43 diputados y 15 senadores. Por su parte, la coalición Chile Vamos que llevó en la segunda ronda a la presidencia de Sebastian Piñera, logró 72 diputados y 19 Senadores.

Las mayorías reales si no se transforman en coaliciones efectivas no obtienen el triunfo

Elecciones presidenciales Chile		
Candidato	Resultado	Resultado 2° ronda
Sebastián Piñera	36.64	54.6
Alejandro Guillier	22.70	45.4
Beatriz Sánchez	20.27	-
José Antonio Kast	7.9	-
Carolina Goic	5.88	-
Marco Enriquez-Ominami	5.71	-
Eduardo Artes	0.51	-
Alejandro Navarro	0.36	-
Abstencionismo	53.3	50.08

Resultados de las elecciones parlamentarias

Elecciones Legislativas Chile		
Partido	Escaños Senado	Escaños Asamblea
Chile Vamos	19	72
La Fuerza de la Mayoría	15	43
Frente Amplio	1	20
Convergencia Democrática	6	14
Coalición Regionalista Verde	0	4
Por Todo Chile	1	1
Independientes	1	1

El debate electoral en Chile se caracterizó, a grandes rasgos, en visiones diferentes de sociedad, que en los extremos pueden ser identificadas como entre el conservadurismo y el progresismo. Los debates más específicos estuvieron centrados sobre temas sociales: gratuidad en la educación superior, garantías en salud y sistemas de pensiones. En lo económico los debates estuvieron referidos al crecimiento económico. Y en lo cultural los aspectos referidos a las reformas sobre aborto, las responsabilidades del Estado, de la sociedad, y de las personas. Además de la “objeción de conciencia” de instituciones, empresas, médicos y paramédicos en esta materia.

En la segunda ronda electoral, triunfó Sebastián Piñera, con un 54,6% de los votos, representando a la coalición opositora de centro derecha. Alejandro Guillier, quien fue el candidato de gobierno alcanzó un 45.4% de los votos.

Estos resultados muestran una característica muy importante en los procesos electorales de la región. Las tendencias mayoritarias en lo ideológico, aunque sean mayoría reales, si no se transforman en coaliciones efectivas, la votación se dispersa y esa corriente no obtiene el triunfo. Esto en el caso chileno es más que evidente. A lo largo de todo el proceso político desde el plebiscito de 1988 a la fecha, los votantes agrupados en torno al centro izquierda y al centro derecha han representado un 55% de las preferencias, los primeros, frente a una centroderecha que congrega solo al 44%. En los casos en los que predominan las divisiones entre los partidos políticos y que no se logran conformar una coalición, la alianza de centro derecha obtiene resultados que le permiten acceder al poder. Tal fue el caso de la primera elección de Sebastián Piñera y que se volvió a repetir en la última elección de finales de 2017. En esta última las visiones de la

coalición de centro izquierda se manifestaron en 5 candidaturas presidenciales².

En el caso chileno tenemos que, desde 2016 hasta el año 2014, habrán gobernado alternativamente durante 16 años Michelle Bachelet y Sebastian Piñera.

Las elecciones en Honduras

Los resultados electorales en Honduras fueron un virtual empate, en un contexto de significativas denuncias de irregularidades. Los dos principales observadores internacionales, la OEA y la Unión Europea, eran los únicos actores con legitimidad, tanto a nivel nacional como internacional para referirse a los resultados electorales. Estos criticaron la deficiente actuación de las instituciones encargadas de la transparencia, legalidad y pureza electoral. Instaron a dichas instituciones, en especial al Tribunal Supremo de Elecciones a respetar las peticiones e impugnaciones de todos los partidos. Una vez que se declaró como ganador de la presidencia a Juan Orlando Hernandez, la Organización de Estados Americanos, OEA, recomendó celebrar nuevas elecciones ante las “serias dudas” que dejaba el proceso y la “falta de certeza” respecto a los resultados anunciados.

Los resultados electorales en Honduras fueron un virtual empate, en un contexto de significativas denuncias de irregularidades

Elecciones Presidenciales Honduras	
Partido	Porcentaje Votos
Nacional	42.95%
Libre-PINU	41.42%
Liberal	14.74%

El sistema político hondureño se caracteriza por el peso de su fuerte tradición bipartidista. En este país no hay segunda vuelta o balotaje. La Alianza de Oposición, bajo este escenario, amenazaba con romper el bipartidismo. Esta coalición está conformada por la unión de los partidos LIBRE, PAC y PINU; y nació con la intención de sacar del poder al Partido Nacional. Fue este quien lideró el golpe de Estado contra Manuel Zelaya en el año 2009 y se ha mantenido en el poder desde entonces. La Alianza Opositora se oficializó en enero del 2017 y tiene como objetivo ser una oposición unida contra “la dictadura” para sacarlos del poder. Esta Alianza está liderada por Manuel Zelaya, presidente depuesto por el golpe de Estado del 2009 y su candidato fue Salvador Nasralla. Su principal consigna es la lucha contra la corrupción, sobre todo considerando las acusaciones sobre los vínculos que tendría el Partido Nacional y el narcotráfico.

² Jose Manuel Vilches, EMOL, 20/11/2017. Disponible en: www.emol.com

El Partido Liberal, cuyo candidato es Luis Zelaya, fue el partido que llevó a Manuel Zelaya a la presidencia en el 2006. Junto con el Partido Nacional, ha sido uno de los partidos tradicionales del bipartidismo hondureño.

La votación presidencial, parlamentaria y municipal se realizó el domingo 26 de noviembre 2017. Una semana después, entre manifestaciones y la suspensión de garantías constitucionales, aún no se habían terminado de contabilizar los votos. El atraso por parte del Tribunal Supremo de Elecciones estuvo acompañado por acusaciones de fraude por parte de la oposición, quien acusa a la institución electoral de ser parcial y beneficiar al candidato oficialista. Si bien no se ha comprobado que hubiera fraude, la deficiente actuación del TSE ha puesto en tela de duda la imparcialidad de las elecciones. Además, fue lento conteo de votos, y que se “cayó el sistema” de recuento de la institución. Todo ello, levantó la sospecha incluso más allá de la oposición. Fueron y siguen siendo muchas las solicitudes pedidos que se aclare la situación.

La aprobación de la reelección por parte de la Corte Suprema de Justicia, la cuestionable parcialidad del TSE durante los comicios, el excesivo uso de la fuerza por parte de la fuerza policial hondureña, sumado a los disturbios violentos presentes a lo largo del país, pone en evidencia la grave crisis política y que se arrastra desde la ruptura institucional, del año 2009, que dividió al país. Esta crisis política puede agravar la crisis social que padece el país, que es uno de los más violentos del mundo y donde más del 60% de la población vive bajo la línea de pobreza. Un tema importante en la campaña fue el referido a la corrupción, y en especial los vínculos entre empresarios con el lavado de dinero y la relación política y dinero.

En los resultados legislativos la primera mayoría la obtuvo la coalición de gobierno.

Honduras: Elecciones legislativas	
Partido	Escaños
Nacional	61
Libre-Pinu	30
Liberal	26
Innovación y Unidad Social Demócrata	4
Alianza Patriótica Hondureña	4
Unificación Democrática	1
Demócrata Cristiano de Honduras	1
Anticorrupción	1

Elecciones en Costa Rica

Costa Rica, siguiendo una tendencia global y regional, ha sido una tierra en la cual se evidencia el ascenso del conservadurismo religioso en la arena política, particularmente de las iglesias pentecostales. En Costa Rica la iglesia católica es la religión oficial del Estado. Fabricio Alvarado, periodista y pastor evangélico, del Partido Restauración Nacional, logró posicionarse como primera tendencia en la primera ronda electoral, del 4 de febrero, con un 24.91% del total de votos. En segundo lugar, Carlos Alvarado, cientista político, el partido Acción Ciudadana, obtuvo un 21.66% de los votos. Con este resultado los dos partidos tradicionales de la política costarricense, el Partido Liberación Nacional, PLN, y el Partido Unidad Social Cristiana, PUSC, quedaron en tercer y cuarto lugar y por lo tanto fuera de la competencia por la presidencia en segunda ronda. Al no haber obtenido ninguno ningún candidato con más del 40% de los votos, se requirió una nueva elección. El balotaje fue el 1 de abril 2018, el domingo de resurrección de Semana Santa, lo que hacía augurar una lata abstención.

El gran protagonista de la campaña política fue la alta volatilidad en la intención de voto, tanto en la primera como en la segunda ronda. De igual forma, las previsiones eran que se produciría una abstención mayor en las votaciones del balotaje.

En Costa Rica se observa el ascenso del conservadurismo religioso en la arena política

En la primera ronda electoral el tema decisivo y que resultó central a la hora de definir a los electores fue la agenda de derechos humanos, sobre todo lo referente a temas de diversidad sexual. En plena campaña, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respondió una consulta realizada por el gobierno, sobre los derechos de parejas del mismo sexo. La respuesta fue amplia y resolvía a favor del reconocimiento pleno de derecho de esta población, incluido el matrimonio igualitario. Esto resultó en una escalada sin precedentes por parte del candidato Fabricio Alvarado, quien luego férrea oposición y que de ganar no aceptaría la recomendación, consecuentemente con ello llegó a proponer una retirada de Costa Rica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Con esto, logró saltar de los últimos lugares de las encuestas al primero. En el caso de Carlos Alvarado, reconoció y defendió los derechos de las minorías. En el contexto electoral esto fue conocido como *shock religioso*.

El ascenso de Fabricio Alvarado representa el momento de la mayor participación evangélica en la historia reciente de la política costarricense. Logró pasar a la segunda ronda en primer lugar, y además conquistó la segunda mayor bancada legislativa, con 14 escaños. Carlos Alvarado, quien logró el segundo lugar, fue quien más inde-

cisos logró captar en la recta final de la campaña. Su lugar en las encuestas siempre fue relegado detrás del cuarto lugar, pero la elección se polarizó y dividió a las familias y la sociedad costarricense. La polarización quedó centrada en los temas religiosos y en los derechos humanos. Los temas económicos y las reformas urgentes para superar el déficit fiscal, quedaron relegados.

Luego del sorpresivo y sorprendente resultado de la primera ronda que dejó el resultado electoral, con una Asamblea Legislativa, un parlamento, divididos en cuatro grandes fracciones. El debilitamiento de los partidos tradicionales, sumado al surgimiento de numerosos partidos (PRN, PIN, PRSC, entre otros), presagiaban una mayor fragmentación parlamentaria lo que demandará importantes negociaciones a la futura administración.

Costa Rica: Resultados legislativos				
Partido	2006	2010	2014	2018
Liberación Nacional	25	24	18	17
Acción Ciudadana	17	11	13	10
Movimiento Libertario	6	9	4	-
Unidad Social Cristiana	5	6	8	9
Accesibilidad Sin Exclusión	1	4	1	-
Frente Amplio	1	1	9	1
Restauración Nacional	1	1	1	14
Renovación Costarricense	-	1	2	-
Alianza Demócrata Cristiana	-	-	1	-
Republicano Social Cristiano	-	-	-	2
Integración Nacional	-	-	-	4
Unidad Nacional	1	-	-	-

La segunda ronda electoral dos meses después de la primera fue agotadora. La polarización se incrementó. Los peligros de reversión de una larga historia costarricense, como país posicionado en la defensa de los derechos humanos estaban presentes. El desconcierto era palpable y la incertidumbre marcaba los tiempos.

Los debates presidenciales, que en la primera ronda no tuvieron prácticamente significación si fueron muy determinantes en la segunda. Los ataques del pastor y “mentor” de Fabricio Alvarado, a la virgen de los Ángeles, popularmente llamada “la Negrita”, fueron un factor determinante en cerrarle espacios a su candidatura. La Virgen de los Ángeles es un símbolo nacional de Costa Rica³. A ello se unió el rol de la juventud que percibió que podía perder conquistas y derechos que fueron logrados por los abuelos en la revolución del 1948. Y además de afectar al prestigio del conjunto del país como un país líder en la defensa de los derechos humanos. Finalmente, la participación electoral subió, la abstención fue menor, pese al largo feriado de Semana Santa. Una característica de las segundas rondas electorales cuando gana quien salió en segundo lugar es que aumenta el caudal electoral y se percibe a quien logró el primer lugar como un *mal* mayor (Zovatto, 2018).

El resultado del balotaje le dio por un amplio margen la victoria a Carlos Alvarado, con un 60.66% de los votos. Este gobernará hasta el año 2022.

En Costa Rica la juventud percibió que podía perder conquistas y derechos que fueron logrados por los abuelos en la revolución de 1948

Costa Rica: Resultados presidenciales						
Partido	2006	2010	2014	2014/2	2018	2018/2
Liberación Nacional	40.92	46.91	29.71	22.2	18.62	-
Acción Ciudadana	39.8	25.05	30.64	77.8	21.66	60.66
Movimiento Libertario	8.48	20.92	11.34	-	1.02	-
Unidad Social Cristiana	3.55	3.88	6.02	-	16.02	-
Frente Amplio	-	0.35	17.25	-	0.79	-
Restauración Nacional	-	-	1.35	-	24.91	39.34
Abstencionismo	34.8	30.9	31.8	43.5	34.3	33.54

La mejor explicación para el cambio esencial de las tendencias y el gran triunfo de Carlos Alvarado, por un 60% de los votos está en lo señalado –varias décadas atrás sobre la personalidad de los ticos– por el tres veces presidente de Costa Rica, Don Ricardo Jimenez:

“Los ticos son, por suerte como las mulas de noche en los malos caminos, que parece que huelen los precipicios. Los va salvando el instinto. Desconfiados, nunca se precipitan; calculadores, miden despacio las posibilidades; disimulados y cazurros, conocen bien el

³ Las encuestas de la Universidad de Costa Rica, mostraron la importancia de la religión en la sociedad costarricense. Consultar en: www.ciep.ucr.ac.cr

camino a casa. Los costarricenses poco a poco van rumiando las cosas y adoptando lo que les conviene y apartando lo que no entienden muy bien o que olfatean peligro” (Ocinitrillo, 2009).

Con ello se reafirmó la tendencia que en segunda ronda para que triunfe el que está en el segundo lugar debe haber mayor votación, así lo evidencian los resultados electorales anteriores.

Elecciones donde ganó el segundo lugar de la 1ª vuelta			
Elecciones	Resultado 1ª vuelta		Ganador balotaje
Perú 2006	Ollanta Humala (30.61%)	Alan García (24.3%)	Alan García (52.62%)
Ecuador 2006	Álvaro Noboa (26.83%)	Rafael Correa (22.84%)	Rafael Correa (56.67%)
Argentina 2015	Daniel Scioli (37.08%)	Mauricio Macri (34.15%)	Mauricio Macri (51.34%)
Perú 2016	Keiko Fujimori (39.86%)	Pedro Kuczynski (21.05%)	Pedro Kuczynski (50.12%)
Costa Rica 2018	Fabricio Alvarado (24.8%)	Carlos Alvarado (21.7%)	Carlos Alvarado (60.66%)

Referéndum en Ecuador

El 4 de febrero 2017, se realizó en Ecuador un referéndum con 7 preguntas. Más allá de las preguntas formuladas, lo que se jugaba en el fondo era un nuevo proyecto político impulsado por el Presidente Lenín Moreno, sucesor del ex presidente Rafael Correa. Este proyecto, además de significar un sello diferenciador por parte del Presidente Moreno, representa un distanciamiento de quien fue, por una década, el jefe político de la coalición “País”, el expresidente Correa.

Con estos resultados, se cerró la posibilidad de reelección y con ello Rafael Correa pierde toda posibilidad de volver al poder. Además, pierde influencia en el Estado al renovarse los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

De esta manera, el Presidente Lenin Moreno logra dar un paso significativo en su gestión y consigue legitimar su propio proyecto político caracterizado por un mayor sentido democrático. A la vez que pone restricciones a la explotación minera en ciertas áreas. De igual forma, se establecen marcos estrictos para castigar los delitos de corrupción.

Cabe destacar que el vicepresidente fue destituido y encarcelado por acusaciones ligadas a delitos de corrupción, en el marco del accionar ilegal de Odebrech.

Referéndum Ecuador		
Pregunta	Sí	No
Pregunta 1: Inhabilitación política por corrupción	73.9	26.1
Pregunta 2: Eliminación de la reelección	64.6	35.6
Pregunta 3: Reestructuración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social	63.2	36.8
Pregunta 4: La no preescripción de delitos sexuales	73.74	26.26
Pregunta 5: Prohibición de minería metálica en determinados lugares	68.8	31.2
Pregunta 6: Derogación de la “Ley de Plusvalía”	63.24	36.76
Pregunta 7: Aumentar la zona intangible del Parque Nacional Yasuní	67.47	32.53
Abstencionismo	25.2	

En El Salvador, el crecimiento económico es bajo, la pobreza no se reduce y los numerosos asesinatos no cesan

La participación electoral fue de un 74.8% de las y los ciudadanos. Al respecto es importante señalar que en Ecuador el voto es obligatorio.

Elecciones legislativas en El Salvador

La gran pérdida de escaños que obtuvo el partido oficialista, en las elecciones legislativas del 4 de marzo 2017, es un reflejo de las grandes dificultades que ha tenido el gobierno de Sánchez Cerén de cumplir con las promesas de campaña que lo hicieron llegar a la presidencia: reforma económica, cambio social y menos violencia. En El Salvador, el crecimiento económico es bajo, la pobreza no se reduce y los numerosos asesinatos no cesan. A ello se une la llegada de ciudadanos expulsados desde Estados Unidos. También el peso de la corrupción de anteriores Jefes de Estado.

Este malestar también se reflejó en un muy alto abstencionismo. Solo uno de cada cinco salvadoreños votó, solo acudieron a las urnas un 20% de los salvadoreños.

A pesar de la derrota del FMLN, esta fuerza sigue posicionada como uno de los partidos ejes del sistema político. En El Salvador se expresa un bipartidismo, entre el oficialismo –el frente Farabundo Martí de

Liberación Nacional y la alianza de derecha ARENA. Estos resultados no permiten hacer proyecciones certeras de lo que ocurrirá en las elecciones presidenciales, que se desarrollaran el 3 de febrero de 2019.

Elecciones legislativas El Salvador	
Partido	Escaños
ARENA	37
FMLN	23
GANA (Gran Alianza por la Unidad Nacional)	10
Concertación Nacional	9
Demócrata Cristiano	3
Cambio Democrático	1
Independiente	1
Abstencionismo: 78%	

Elecciones Legislativas en Colombia

Las elecciones legislativas en Colombia, al preceder las elecciones presidenciales, sirven al mismo tiempo como una gran encuesta sobre cuál será el resultado el 27 de mayo 2018.

El gran ganador de estas elecciones fue el Centro Democrático, partido fundado, en el año 2013, por el expresidente Álvaro Uribe, quien además fue electo senador, con una gran votación.

Otro aspecto importante de estas elecciones, las primeras después de haber suscrito el Acuerdo de Paz, y por lo tanto las primeras en las que se pudieron expresar las y los colombianos, en un contexto de ausencia de guerra –aunque la violencia persiste– en más de medio siglo. Estas elecciones parlamentarias estuvieron marcadas por la participación, por primera vez, de las FARC como partido político, Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común. Los resultados para esta nueva fuerza política después de haber dejado las armas y que mantuvo sus siglas, pero ahora como partido político, fueron extraordinariamente pobres. Más aún durante la campaña debieron enfrentar en algunas zonas del país el repudio de un parte de la población, además de una muy agresiva campaña en contra de quienes se oponen al Acuerdo de Paz, firmado y ratificado por el Congreso, al no haber obtenido la mayoría en el referéndum que debía aprobarlo. Fue precisamente la oposición, principalmente por parte del ex presidente Uribe, a las condiciones de los Acuerdos de

Paz impulsados por el presidente Santos, lo que le ha dado mayor popularidad y apoyo a Cambio Democrático en estas rondas electorales. Cabe recordar que como parte de los compromisos asumidos en los acuerdos de paz, las FARC tienen asegurados, más allá del apoyo electoral que obtuviesen, 5 votos en cada cámara.

Colombia: Elecciones legislativas		
Partido	Escaños Senado	Escaños Cámara
Centro Democrático	19	32
Cambio Radical	16	30
Conservador Colombiano	15	21
Liberal Colombiano	14	35
Social de Unidad Nacional	14	25
Alianza Verde	10	9
Polo Democrático Alternativo	5	2
Coalición Lista de la Decencia	4	2
Opción Ciudadana	0	2
MIRA	3	2
FARC	5	5
Otros	-	3
Abstencionismo: 52.2%		

El conflicto territorial se remonta a la época de la colonia, cuando España dio en concesión más de la mitad del actual territorio de Belice a Inglaterra, el cual nunca devolvió

Las elecciones presidenciales del 27 de mayo no están definidas. El primer lugar las encuestas las ocupa Iván Duque con un 34%, del partido Centro Democrático; de derecha, mientras que el segundo lugar en intención de voto lo ocupa Gustavo Petro, con un 30%, de izquierda.

Referéndum de Guatemala

Después de varios intentos de resolver el conflicto de manera bilateral, Belice y Guatemala decidieron convocar a un referéndum para elevar el caso a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Ello en concordancia con un acuerdo suscrito, en el año 2008, en el contexto de la mediación de la Organización de Estados Americanos. El acuerdo consistía en que ambos países convocarían a un referéndum para votar si el asunto debía ser llevarlo a la CIJ o no. Para que esto ocurra, ambos países tendrán que votar afirmativamente.

El conflicto territorial se remonta a la época de la colonia, cuando España dio en concesión más de la mitad del actual territorio de Belice a Inglaterra, el cual nunca devolvió. Guatemala, como república independiente, abandonó su intento por recuperar el territorio a cambio de la construcción de una carretera, la cual nunca fue construida. Consecuentemente la reclamación afecta al 53% del territorio beliceño, donde habita poco más del 43% de la población, y se genera el 38% del PIB y el 50% de sus exportaciones (The Economist, 21-27 April 2018: 19).

Belice declaró su independencia en el año 1981. Una década más tarde Guatemala reconoció a Belice y se establecieron relaciones diplomáticas. Con el apoyo de la OEA se celebraron y suscribieron acuerdos sobre medidas de fomento de la confianza y seguridad. El 25 de mayo 2015 ambos gobiernos acordaron un Protocolo, aprobado por los parlamentos, para realizar consultas populares⁴.

Desde la perspectiva de algunos analistas citados por *The Economist*, Belice no tiene nada que ganar y que si gana no gana nada. Por ello, aún no es clara la fecha de realización del referéndum en ese país.

Los resultados muestran que primó la indiferencia. La abstención fue, de casi 3 de cada 4 guatemaltecos, de un 73,67%. A favor de llevar el tema a la Corte Internacional de Justicia se pronunció el 96% de los que votaron.

Referéndum sobre litigio fronterizo	
Sí	95.87
No	4.13
Abstencionismo	73.67

Elecciones en Paraguay

Mario Abdo, candidato por el tradicional Partido Colorado, ganó la elección por un estrecho de margen de 4 puntos sobre su contrincante Efraín Alegre, de la coalición Alianza Ganar, agrupación formada por el Frente Guasú y el Partido Liberal. El Partido Colorado aseguró su permanencia en el poder frente a otros 10 candidatos.

El presidente electo, Mario Abdo, quien representa la herencia en las nuevas generaciones de la dictadura de Alfredo Stroessner. Él es hijo de quien fuera el secretario privado de Stroessner. Cabe consignar que, a pesar de ser del partido oficialista en el gobierno, ha marcado

⁴ Boletín informativo Embajada Guatemala en Costa Rica. Abril 2018. Disponible en: www.minex.gob.gt

una rivalidad con el presidente Cartes. Fue un fuerte opositor desde el Congreso a la introducción de la reelección presidencial; que en su momento había impulsado el Presidente Cartes. Este debió retirar la iniciativa. Como tercera fuerza quedó el Frente Guasú, que encabeza Fernando Lugo, partido que logró una banca adicional en el Senado.

En este contexto, alcanzar la gobernabilidad será un gran reto para un oficialismo que, si bien tiene la fuerza más grande en el Congreso, no es lo suficiente para alcanzar la mayoría.

*En Paraguay
alcanzar la
gobernabilidad
será un gran reto
para el
oficialismo*

Paraguay: elecciones presidenciales	
Partido	Porcentaje obtenido
Colorado	46.44%
Alianza Ganar	42.74%
Verde Paraguay	3.26%
Movimiento Nacional Artistas del Paraguay	0.59%
Movimiento Patriótico Popular	0.38%
Movimiento Reserva Patriótica	0.36%
Frente Amplio	0.33%
Movimiento Soberanía Nacional	0.28%
Movimiento Cívico Nacional Unámonos	0.23%
Socialista Democrática Herederos	0.22%

Paraguay: lecciones legislativas		
Partido	Senadores	Diputados
Colorado	17	42
Liberal	13	29
Frente Guasu	6	0
Patria Querida	3	3
Hagamos	2	1
Democrático Progresista	2	0
Movimiento Cruzada Nacional	1	1
Unace	1	0
Encuentro Nacional	0	2
Verde	0	1

Cambio de Gobierno en Cuba

En el mes de abril se produjo el cambio de Presidente en Cuba. Asumió Miguel Díaz - Canel. Raúl Castro mantendrá las funciones de Primer Secretario del Partido Comunista de Cuba hasta el año 2021. En este período que inicia no se prevé cambios significativos, sino una continuidad de las políticas desarrolladas.

Fuerza de los nuevos presidentes en los Congresos

En todos los casos quien gobernará no tiene mayoría en los Congresos. Si bien en tres casos, obtuvieron el primer lugar en la votación este no les permite una mayoría en los respectivos Congresos. Ello demandará alianzas y negociaciones. En el caso de Costa Rica esta será aún más compleja dado que en relación con los votos recibidos ocupa la tercera posición en relación a los parlamentarios electos.

Frente a este cuadro que parece conformar una tendencia regional surgen iniciativas tendientes a promover reformas para establecer regímenes políticos *semi - presidenciales*. O bien pasar a un *sistema parlamentario*. Estas iniciativas son recurrentes, en etapas post electorales, pero chocan con la fuerte tradición presidencialista de la región heredadas desde los albores de la independencia.

Representación oficialista en el Congreso			
País	Partido	Porcentaje	Fuerza Política
Chile	Nueva Mayoría	46%	1°
Honduras	Liberal	47.60%	1°
Costa Rica	Acción Ciudadana	17.50%	3°
Paraguay	Colorado	47.20%	1°

Quien ganó y quien perdió

Al mirar los resultados en su conjunto tenemos que en cuatro casos ganó la coalición opositora y en cuatro casos -incluidos 2 referéndum- ganó el gobierno. Las proyecciones de las próximas dos elecciones en Colombia y México, indican que en ambos casos ganarán coaliciones opositoras de diferente tendencia política, una de derecha y otras de izquierda.

Ganadores de las elecciones		
País	Oficialismo	Oposición
Chile		X
Honduras	X	
Ecuador (referendum)	X	
Costa Rica		X
El Salvador (Parlamentarias)		X
Colombia (Parlamentarias)		X
Guatemala (referendum)*	X	
Paraguay	X	

*Si bien no hubo un movimiento de oposición que estuviera en contra de elevar el litigio a la jurisdicción internacional, se considera que ganó el oficialismo porque el referéndum fue impulsado por el gobierno, aunque el verdadero triunfador fue la apatía.

Representación de las mujeres

La tendencia refleja una mayor presencia de mujeres en los parlamentos de las nuevas autoridades elegidas

La tendencia refleja una mayor presencia de mujeres en los parlamentos y en general en los gabinetes de las nuevas autoridades recién elegidas. Las reglamentaciones establecidas en torno a una mayor equidad han posibilitado el incremento de diputadas. Esto les ha permitido una mayor influencia en los temas de la agenda política y una nueva forma de relación, de debate, de búsqueda de acuerdos y consensos. En el caso de Paraguay la representación de las mujeres entre los senadores es baja.

Paridad de género en las elecciones legislativas 2018			
País	Legislación con paridad reglamentada	Porcentaje femenino actual	Variación respecto al periodo anterior
Chile	Sí (40%)	22.70%	6.90%
Honduras	Sí (40%)	21.10%	-4.60%
Costa Rica	Sí (40%)	45.60%	10.50%
El Salvador	Sí (30%)	30.90%	-1.14%
Colombia	Sí (30%)	34.05%	13.90%
Paraguay	Sí (20%)	N/D	16.90%

Fuente: Inter-Parliamentary Union, Observatorio de la Igualdad de Género (CEPAL).

Algunas tendencias que incidirán en la gobernabilidad

Los resultados electorales, la emergencia de una nueva “derecha”, las alianzas pluri-ideológicas (o sin una ideología aglutinante), presidentes sin mayorías parlamentarias, tendencias de menor crecimiento económico, en un contexto de altas incertidumbres globales, con un fuerte sello proteccionista de la potencia hegemónica del hemisferio, pero fundamentalmente con una gran polarización de las sociedades augura importantes dificultades para la gobernabilidad democrática.

Las tendencias que emergen muestran las dificultades de la región en la nueva etapa. Destacamos diez de ellas.

1. Inequidad, desigualdad y pobreza, nuevas clases medias.
2. Alta violencia
3. Corrupción, impunidad, judicialización de la política y politización de la justicia
4. La gente disgustada y fastidiada con la situación y con las altas incertidumbres
5. Desaparición de los partidos políticos o con influencias menores
6. Creciente importancia de las iglesias evangélicas
7. Alta volatilidad electoral
8. Reducido impacto de Estados Unidos. Mayor peso de otros actores
9. Multilateralismo a la deriva, integración regional en crisis.
10. Necesidad de cuidar los balances básicos de la macroeconomía.

La globalización está generando nuevas demandas en la relación Estado –Mercados– Sociedad. La política es la que debe orientar dichos procesos y por lo tanto lo que se decide en los procesos electorales es la forma que debe adoptar ese balance y la proyección del tipo de sociedad que se quiere construir.

El crecimiento económico es esencial. No hay paz sin desarrollo y sin crecimiento no hay desarrollo. La combinación de ello es lo que reflejan los diversos programas y alternativas que se presentan al ciudadano en los procesos electorales, junto con las variables socioculturales implicadas.

América Latina cambió de manera fundamental en las últimas tres décadas de gobiernos democráticos. En la primera década del siglo XXI logró tasas de crecimiento excepcionales, salieron de la pobreza millones de personas, aumentaron los derechos efectivos en materias de salud y educación, creció la autonomía regional y se amplió la infraestructura. La región pudo enfrentar mejor, que en otros momentos la crisis financiera global del año 2008.

Todo ello hace que la región en estas y las siguientes elecciones deba repensar su futuro, como lograr más equidad, mayor crecimiento y desarrollo, más integración y una ampliación y efectivización de los derechos del mayor número.

El panorama electoral volverá a profundizar las tendencias –confirmando la mayoría y matizando algunas– cuando se concreten las elecciones presidenciales de este año 2018 en: Venezuela (22 de mayo); Colombia (27 de mayo, primera ronda. 17 de junio segunda ronda); México (1 de Julio) y Brasil (7 de octubre primera ronda. 28 de octubre segunda ronda).

En el año 2019, El Salvador (3 de febrero); Republica Dominicana (marzo); Panamá (mayo); Guatemala (junio); Uruguay (27 octubre); Bolivia (octubre); Argentina (octubre).

En este contexto de alta volatilidad y de faltas de certezas y grandes amenazas globales y regionales y de crecientes dificultades de gobernabilidad es necesario reafirmar:

“Si quieres la paz, trabaja por la paz”

Referencias bibliográficas

Bachelet, Michelle (2017), “Prólogo” en *The Global State of Democracy. Exploring Democracy’s Resilience*. Sweden: International Institute for Electoral Assistance. Disponible en: <https://www.idea.int/gsod/files/IDEA-GSOD-2017-REPORT-EN.pdf>

Latinobarómetro, 2017. Consultado en: www.latinobarometro.org

OCDE/CAF/CEPAL (2018), *Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo*. Paris: OCDE.
Ocinitrillo, Eduardo (2009), (Compilador). *Don Ricardo Jimenez en la prensa*. San José Costa Rica: UNED.

Rojas Aravena, Francisco (2017), “Incertidumbres globales: impactos en los procesos de integración latinoamericanos”. En *Revista Diplomacia* N°135. Agosto 2017., Santiago de Chile: Academia Diplomática de Chile. Disponible: https://issuu.com/centropublicaciones/docs/revista_diplomacia_135_-_agosto_2017

Sanahuja, Jose Antonio (2018), “The New Right governments empty chair strategy at UNASUR” en *Open Democracy*, 20 de abril. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/jos-antonio-sanahuja-nicol-s-comini/new-right-governments-empty-chair-strategy-at-unasur>

The Economist. *Half of Belize, please*. 21-27 de abril 2018, pp. 29. Disponible en: www.economist.com/printedition/2018-04-21

Zovatto, Daniel (2018), “Enseñanzas de las segundas vueltas” en *La Nación* , 18 de febrero. Disponible en: www.nacion.com

Siete años de transición en Túnez: buscando una hoja de ruta

Rosa Meneses

Periodista del diario El Mundo especializada en Oriente Medio y Magreb



El siete era el número favorito de Zin el Abidin Ben Ali. El dictador tunecino ascendió al poder un 7 de noviembre de 1987, de ahí su apego a la cifra. Hasta le puso ese nombre, “7 de noviembre”, a una de las plazas más céntricas de la capital. Pero la suerte del siete no le acompañó para siempre y su régimen cayó un 14 de enero de 2011. El nombre de aquella plaza cambió de fecha y con ella la suerte todo el país. Pero, al contar este 2018 siete años desde que los tunecinos se liberaron del régimen de Ben Ali, el peso del número fetiche del dictador ha caído como una sombra sobre el cielo soleado de la transición democrática. El año se estrenó con una oleada de protestas y agitación social sin precedentes desde que los *sans coulottes* de la *primavera* de 2011 abandonaron la Casbah, poniendo en el primer lugar de la agenda política la acuciante crisis económica. La necesidad de reformas en medio de la parálisis política está lastrando una transición que ha sido –y sigue siendo– ejemplar. La construcción democrática en Túnez vive este año uno

de sus mayores desafíos, con la celebración de las primeras elecciones municipales desde la revolución, en medio de una acuciante crisis económica. Mientras, en el ámbito de los derechos humanos se han experimentado pasos atrás con la falta de respaldo de las instituciones del Estado a la Instancia Verdad y Dignidad, establecida para saldar las injusticias de las dictaduras de Ben Ali y su predecesor, Habib Burguiba. El país corre el peligro de virar hacia una deriva autoritaria personificada en la figura de su actual presidente, Beji Caid Esebsi, que alimenta un régimen presidencialista del gusto de los nostálgicos por los viejos tiempos de Ben Ali.

Los pasos perdidos de la revolución

Dos partidos rivales gobiernan en coalición en Túnez desde febrero de 2015, en lo que se ha visto como un ejemplo de cooperación política. Nida Tunes, partido que agrupa a liberales y figuras que apoyaron el antiguo régimen, constituido en 2012 y dirigido por Beji Caid Esebsi (quien ostenta también la Presidencia del país), pactó un Gobierno de coalición con los islamistas de An Nahda, vieja formación opositora a Ben Ali, en la órbita de los Hermanos Musulmanes, liderada por el veterano Rachid Ghanuchi. Pese a su rivalidad nominal, ambos partidos y sus respectivos líderes históricos han venido funcionando como un duopolio político, con An Nahda respaldando muchas decisiones del presidente y de los ministros de Nida Tunes. Pero las tensiones en el seno de la coalición –que aqueja la falta de confianza entre partidos tan dispares ideológicamente y que albergan figuras que han sido incluso rivales durante el régimen anterior– están ralentizando la aplicación de las reformas y medidas previstas en la Constitución aprobada el 26 de enero de 2014. Esta concentración política en dos figuras omnipresentes provoca un debilitamiento de las instituciones del Estado.

La necesidad de reformas en medio de la parálisis política está lastrando una transición que ha sido ejemplar

El ejemplo más claro que ilustra este tira y afloja entre Nida Tunes y An Nahda se vivió a finales de marzo de 2018, cuando el Parlamento tunecino votó la no renovación de la comisión que investiga los abusos contra los Derechos Humanos cometidos desde que el país se independizó de Francia, en 1955, esto es, durante las dictaduras de Habib Burguiba y de su sucesor, Ben Ali. Establecida en 2013, por un mandato de cuatro años, la misión de la Instancia Verdad y Dignidad (IVD) expiraba en mayo, pero la propia institución prolongó sus trabajos hasta diciembre de 2018. Una decisión que, según defendió, le estaba permitida según la Ley de Justicia Transicional, pero que no gustó a sus opositores, que argumentan que debió consultarla con el Parlamento. Con 68 votos a favor, dos abstenciones y cero votos en contra, la Asamblea Popular votó la abolición de la IVD, previo desalojo del Parlamento de los diputados de An Nahda y los partidos

izquierdistas Ettayar y Frente Popular (todos ellos cuentan entre sus filas con políticos reprimidos durante la dictadura), en protesta por la iniciativa. La votación quedó en entredicho porque no se alcanzó el *quorum* mínimo exigido de 73 escaños o un tercio de los 217 diputados. Pero más allá de la letra pequeña del reglamento del Congreso, lo que subyace en la escena es el interés por parte de Nida Tunes y del presidente de terminar con una de las pocas instituciones independientes del Estado que desafían el autoritarismo de Esebsi y cuyas investigaciones obligarían a rendir cuentas a muchos políticos aún en activo.

La presidenta de la IVD, Sihem Ben Sedrine, es una veterana activista por los Derechos Humanos durante la época de Ben Ali. Tiene en su contra a muchas de las figuras del antiguo régimen que engordan las filas de Nida Tunes y que tendrían que saldar cuentas bajo su mandato. Desde su creación, la IVD ha recibido 62.000 denuncias y ha entrevistado a 50.000 víctimas, lo que demuestra que hay una verdadera implicación en el proceso de reparación y que la institución es respetada socialmente. Pero la IVD se ha quejado regularmente de la falta de cooperación del Estado, que le ha negado, por ejemplo, el acceso a los archivos del Ministerio del Interior. A principios de marzo, el organismo había remitido sus primeros dossiers relativos a un caso de desaparición forzosa a un tribunal de primera instancia de Gabes y se preparaba para presentar otros doce casos en tribunales de las principales ciudades del país. El voto hostil del Parlamento hipoteca su trabajo, que corre el peligro de quedar inacabado. Todo un golpe no sólo a la Justicia Transicional tunecina, sino también a la propia construcción democrática del país.

La Constitución tunecina de 2014 establece la creación de cinco organismos independientes: la Alta Autoridad Independiente para las Elecciones (ISIE), la Alta Autoridad Independiente para la Comunicación Audiovisual (HAICA), la Autoridad para el Desarrollo Sostenible y los Derechos para las Futuras Generaciones, la Autoridad para el Buen Gobierno y la Autoridad para la Lucha contra la Corrupción (INLUCC). Tres de esas instituciones están operativas desde 2011 de manera provisional (el ISIE, el HAICA y el INLUCC), lo que significa que desde el inicio de la transición se ha logrado romper el círculo vicioso autoritario basado tradicionalmente en el control electoral y la manipulación de los medios de comunicación. Sin embargo, progresivamente, las mayorías parlamentarias han ido acrecentando sus poderes en la composición de estos organismos, minando su organización e independencia poco a poco (ICG, 2018). Ahora, las mayorías políticas tratan de hacer lo mismo con el resto de instituciones independientes que quedan, de forma que la IVD, la Autoridad para el Acceso a la Información y la Autoridad para la Prevención de la Tortura (INPT) experimentan los mismos proble-

*Contribuir al
progreso de las
condiciones de
vida de algo más
de 11 millones de
tunecinos
empieza por los
municipios*

mas. En septiembre de 2017, el presidente Esebsi declaró que estos órganos representan una amenaza “a la existencia del Estado y su cohesión”. Los ataques a la IVD han sido más directos. Nida Tunis reprocha a la instancia que divide el país y personaliza las críticas en la figura de Ben Sedrine, a la que presenta como próxima a los islamistas. El propio Esebsi, quien fuera ministro del Interior bajo Burguiba y presidente del Parlamento durante la era Ben Ali, asimiló en 2014 la misión de la IVD a un “ajuste de cuentas”.

Ciertos *tics* autoritarios de Esebsi hacen temer la tentación de una deriva absolutista. Sus movimientos son los de un líder que quiere presidencializar el sistema político tunecino. “El presidente trata de monopolizar los canales de debate político, personalizando los mecanismos gestión de crisis que se están convirtiendo cada vez más dependientes de que él se mantenga como jefe del Estado”, advierte el *think tank* International Crisis Group (2018). Cuando fue elegido primer ministro interino, en las postrimerías de la revolución (febrero de 2011), se elogiaba de Esebsi que, por su edad, carecía de ambición política y por tanto era idóneo para pilotar la transición hasta las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias del país, celebradas en octubre de 2011. Esebsi creó luego Nida Tunes y se presentó a las elecciones presidenciales de diciembre 2014. Hoy, a sus 91 años, Esebsi deja planear la posibilidad de presentarse a un segundo mandato en las presidenciales previstas para diciembre de 2019. Se promueve como líder indiscutible dentro de Nida Tunis, jugando un papel de imprescindible mediador en las disensiones internas y promocionando a su propio hijo, Hafez Caid Esebsi, dentro de la formación. Celebra reuniones en secreto con otros líderes políticos –eminentemente con Rachid Ghanuchi–, sin dar lugar a la menor transparencia sobre el objeto de la negociación, y mantiene un pulso con el primer ministro, Yusef Chahed, que ya le costó el puesto a su antecesor, Habib Essid.

El tándem entre Esebsi y Ghanuchi, personificando los canales de debate de Nida Tunes y An Nahda, está debilitando el papel de la Asamblea, ya que los consensos se fabrican antes de que lleguen a debatirse en el Parlamento. Pese a las controversias existentes entre ambos partidos, la realidad es que los diputados corren el riesgo de convertirse en mera rúbrica de lo que dicta la coalición, lo que recuerda a lo que ocurría durante los días de Ben Ali. La debilidad institucional fomentada por el excesivo protagonismo de dos líderes políticos está dando alas a los nostálgicos de un poder presidencial fuerte que creen que centralizar las competencias y acabar con la cultura de la negociación establecida en los primeros meses de la democracia tunecina va a resolver todos los problemas que tiene el Túnez de hoy. Revertir los progresos de la Revolución no es una opción realista, ya que la activa sociedad civil tunecina no va a estar dispuesta

a ceder libertades y ninguna fuerza política tiene capacidad para reconstruir un sistema basado en el control y el miedo sobre la población. Pero se corre el peligro de que el duopolio político Nida Tunes-An Nahda prolongue innecesariamente la transición, siga polarizando la esfera política y bloqueando los avances democráticos y provoque que el sistema caiga en crisis.

El año 2018 es crucial para completar la transición política. Con el fin de consolidar las instituciones del Estado, es primordial implementar la Carta Magna de 2014 y, notablemente, establecer la creación del nuevo Tribunal Constitucional, que tiene arrojado un papel clave como árbitro en caso de crisis política o institucional. Esta institución tiene la última palabra, por ejemplo, en la eventualidad de que haya que cesar al presidente por violar la Constitución o arbitrar sobre conflicto de competencias entre el jefe del Estado y el del Gobierno. El presidente Esebsi prometió que 2018 verá su puesta en marcha. También son importantes las elecciones regionales y locales, pospuestas cuatro veces desde 2014 y celebradas finalmente el 6 de mayo, en el sentido en que suponen la expansión de la democracia representativa y hacen posible la emergencia de nuevas fuerzas políticas. Los consejos locales tienen por delante una gran responsabilidad que cumplir –y aquí habrá que fijarse a largo plazo para hacer balance de la democracia tunecina–, ya que sus políticas están relacionadas directamente con la vida diaria de los ciudadanos. El 50% de los tunecinos piensa que los consejos locales y regionales mejorarán su situación económica, ya que tendrán el poder de decidir cómo se gasta el dinero público, según una encuesta del International Republican Institute (IRI), un *think tank* conservador estadounidense (Ben Ameer y Neale, 2018). Contribuir al progreso de las condiciones de vida de los algo más de 11 millones de tunecinos empieza por los municipios. Promover la descentralización también tendrá un impacto positivo en la construcción democrática y ayudará a establecer una gobernanza más responsable y transparente, así como a paliar las enormes diferencias socioeconómicas entre centro y periferia.

Un *New Deal* para Túnez

El año 2018 empezó como lo hizo 2011: con una ola de contestación que sacó a miles de personas a la calle para pedir de nuevo pan, trabajo y dignidad, los tres mantras de la *primavera* tunecina contra Ben Ali. Jóvenes desempleados de las *banlieus* y de las ciudades del interior del país volvieron a ser los protagonistas de manifestaciones contra el Gobierno. En el centro de las protestas se situó la aprobación, en el Parlamento, de la Ley de Presupuestos de 2018, que ordena un aumento del IVA y la creación de nuevas tasas que han

La crisis puso de relieve la frustración de la ciudadanía tunecina ante problemas estructurales que la democracia no ha logrado resolver

supuesto subidas de precios para los productos básicos y servicios de consumo diario, como telefonía e internet. El plan de las autoridades tunecinas es cumplir las exigencias del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para poder obtener una nueva línea de crédito. En 2017, el FMI acordó con Túnez un programa de préstamos a cuatro años de 2.800 millones de dólares, ligados a reformas económicas. Así, las autoridades anunciaron en enero el aumento de los impuestos, la congelación de las contrataciones públicas y la bajada de sueldos de los funcionarios públicos. Medidas que impactan sobre todo en las clases medias y los desempleados, como denunció Hama Hammami, líder del Frente Popular (el principal partido de la izquierda): “Esta ley preserva los intereses de una pequeña minoría que no sobrepasa las 200 familias, a las que defiende esta alianza en el poder y que viven del resto de los tunecinos” (Efe, 2018).

Dispuesta a plantar cara como ya hizo en el pasado, la sociedad civil se organizó y salió a la calle pacíficamente durante varios días, animada por la campaña *Fech Nestanneu* (¿A qué esperamos?) y convocada por el Frente Popular y por la poderosa central sindical Unión General de Trabajadores Tunecinos (UGTT). Pero algunas protestas en zonas rurales marginales derivaron en violentos disturbios con las fuerzas de seguridad, que se saldaron con un muerto y cientos de detenidos e hicieron temer el descarrilamiento de la transición política que tanto ha costado poner en marcha (Meneses, 2018). Las aguas sólo se calmaron días después, cuando el Gobierno tunecino prometió un paquete de ayudas para los más necesitados: un plan de acción social de 23,5 millones de euros destinados a subvencionar a 120.000 beneficiarios.

Pese a las medidas del Gobierno para paliar el impacto de sus reformas, la crisis puso de relieve la frustración de la ciudadanía tunecina ante problemas estructurales que la democracia no ha logrado resolver: el desempleo, la corrupción, la pobreza y la marginación de las provincias rurales del interior. Desde 2011 el país ha hecho grandes progresos en libertades civiles, pero la situación económica sigue siendo una asignatura pendiente. El desempleo entre los jóvenes llega a niveles dramáticos en el caso de los diplomados, que sufren más del 30% de paro. Los jóvenes, cantera de la revolución tunecina, esperan desde hace siete años que sus gobernantes les escuchen. El presidente tunecino, Beji Caid Essebsi, prometió el 14 de enero de 2018 (durante la conmemoración del triunfo de la revolución) ocuparse de los problemas de los jóvenes. Para algunos, siete años después pueden ser demasiado tarde.

Para afianzar su transición democrática, Túnez necesita también una *hoja de ruta* económica, un New Deal –como propone Francis Ghilès

(2018)- que establezca políticas coherentes que equilibren las reformas austeras exigidas por las instituciones internacionales con el impacto sobre la población, de forma que se creen oportunidades laborales y empresariales. Los expertos argumentan que el país debe revisar su sistema económico, que no ha sido reajustado desde los años 80, y pasar del modelo basado en mano de obra barata en sectores manufacturero y turístico a crear empleos para los profesionales que ya tiene formados. La mayoría de los universitarios tunecinos se queja de que no puede encontrar un trabajo acorde con su nivel de preparación.

Los socios extranjeros de Túnez -con Francia a la cabeza-, el Banco Europeo de Inversiones, el FMI y el BM tienen mucho que ver con la crisis tunecina actual. Durante el régimen de Ben Ali, Túnez fue promovido como un modelo de desarrollo económico que no tenía en cuenta cómo las élites esquilman los recursos locales en su propio beneficio. Según un informe del Banco Mundial, la familia gobernante representaba “un sorprendente 21,3% de todas las ganancias netas del sector privado”. Tras la revolución, el BM logró identificar 662 empresas de las que la familia Ben Ali era propietaria que fueron confiscadas tras su marcha de Túnez. Todavía están dispersos por varios paraísos fiscales los activos que la familia Ben Ali robó a su pueblo, sin que las autoridades tunecinas transicionales hayan podido recuperar más que 28,8 millones de dólares que Leila Trabelsi, esposa del dictador, tenía depositados en una sucursal de Beirut del Banco Sociéte General¹. Miles de millones de dólares ocultados a la Hacienda pública tunecina por el clan continúan congelados fuera del país. Para añadir más leña al fuego, el Parlamento tunecino aprobó en septiembre de 2017 una amnistía para viejas figuras del antiguo régimen (Yerkes, 2017) acusadas de corrupción, lo que incitó la ira popular.

Una herencia de la dictadura es el mastodóntico funcionariado tunecino, que Ben Ali no dejó de expandir para comprar lealtades. El gasto en salarios públicos es hoy del 15% del PIB, uno de los más altos del mundo. Una cifra que se ha duplicado desde 2011 hasta 2018. El crecimiento se ha estancado en el 2% debido a la parálisis de los motores económicos del país: la industria, el turismo, los fosfatos y los fertilizantes. El modelo del régimen anterior colapsó con la caída de las exportaciones de fosfatos, debido a las huelgas y bloqueos de los trabajadores demandantes de empleo en las empresas públicas, así como el declive del turismo. La falta de ingresos provocó que el Estado se endeudara en créditos facilitados por el FMI y otros acree-

¹ Datos recabados durante un encuentro de prensa, al que asistió la autora, con Ali bin Fetais al Marri, abogado defensor de la ONU para la Recuperación de Activos Robados tras las Primaveras Árabes, el 21 de marzo de 2018, en Madrid.

dores que ahora exigen que el Gobierno tunecino recorte al menos dos tercios de los salarios públicos.

La situación económica aguarda desesperadamente un compromiso político y una estrategia adecuada que los partidos políticos no han sabido aún ofrecer. La solución no está en las reformas económicas solamente, sino también en las políticas que la soporten. Con el dinar tunecino cayendo un 60% desde 2011 y la inflación disparada en 2017 hasta el 6,4%, se imponen urgentemente medidas de transparencia, rendición de cuentas, buen gobierno y creación de oportunidades laborales. La lucha contra la corrupción y la economía sumergida es clave, ya que el Estado pierde grandes cantidades de dinero debido a un mercado negro que no ha dejado de crecer desde 2011, al calor del caos y la inseguridad en la vecina Libia.

El contagio libio: inestabilidad, redes terroristas y economía de contrabando

La inestabilidad en Libia afecta especialmente a Túnez, que tenía en el país vecino a uno de sus principales socios comerciales y que absorbía parte de su cantera laboral. Muchas familias sobrevivían gracias a que alguno de sus miembros iban a trabajar en la que fuera rica potencia petrolera. Pero la violencia en la que se sumió Libia tras el derrocamiento del régimen del coronel Muamar Gadafi, a finales de 2011, hace que su economía ya no sea una fuente para sus vecinos y la mayoría de los tunecinos empleados allí dejaron sus trabajos. Algunos están volviendo en los últimos meses, aun enfrentándose a una situación arriesgada, empujados por la crisis económica en Túnez. Otros, especialmente en la frontera, se dedican a la floreciente industria del contrabando, abocados al casi único medio para salir adelante. Además, miles de jóvenes del interior de Túnez son carne de la inmigración ilegal hacia Europa –que tiene en Libia una de sus bases de lanzamiento–. Todo ello presenta un gran desafío a la naciente democracia tunecina.

Libia, que en 2015 llegó a tener tres Gobiernos rivales (uno en Trípoli, otro en Tobruk y otro sustentado por Naciones Unidas) se convirtió tras la guerra en uno de los principales focos del terrorismo yihadista que irradiaba inestabilidad hacia la región. La organización radical Estado Islámico sacó ventaja del desgobierno y las luchas intestinas de las milicias libias y llegó a conquistar en 2014 las ciudades de Derna y Sirte, además de otros enclaves a lo largo de la costa mediterránea. No fue expulsada hasta finales de 2016-principios de 2017. Además de Estado Islámico (Daesh, en sus siglas en árabe), grupos terroristas tunecinos y libios, como Ansar al Sharia, mantienen vínculos a través de sus porosas fronteras y se benefician tam-

La inestabilidad en Libia afecta a Túnez, porque absorbía parte de su cantera laboral

bién de las actividades de contrabando. Para calibrar la dimensión de la implicación de los salafistas tunecinos en Libia, prestamos atención a este dato: En 2016 murieron en el país vecino más de 400 yihadistas tunecinos, según las fuerzas de seguridad libias (Gall, 2017). Un estudio del Tunisian Center for Research and Studies on Terrorism (CTRET) de 2016 señalaba que el 69% de los yihadistas tunecinos había recibido entrenamiento militar en Libia (Nadhif, 2016). Los vínculos entre yihadistas libios y tunecinos –en una dimensión individual y organizativa– se remontan a los años 80, en tiempos de la guerra de Afganistán contra los soviéticos.

Las zonas fronterizas con Argelia y Libia han visto nacer en los últimos años nuevos grupos oportunistas –que se añaden a las redes de contrabandistas que ya existían traficando en el mercado negro con alcohol y combustible– dispuestos a comerciar con productos que antes no figuraban en la *carta* de los contrabandistas: armas y drogas. La proliferación de grupos armados ha avivado la competencia y los enfrentamientos entre organizaciones de traficantes rivales, basadas también en la afiliación tribal, para acceder a las fuentes de recursos y ostentar monopolios operativos. El Gobierno tunecino estima que en la frontera operan 15 grupos armados libios (Boukhars, 2018) que, con sus propios enfrentamientos internos –políticos y tribales–, disparan también las tensiones en los cruces de Dehiba o Ras Ajdir. Allende Túnez, en las zonas rurales los grupos armados aprovechan la frustración entre la población y la situación de exclusión regional para fortalecer sus alianzas.

Milicias yihadistas como Estado Islámico y otros grupos armados han atraído a lo largo de estos años a cientos de jóvenes tunecinos, que han visto en ellas una *salida* a su desesperada situación. Un informe de The Soufan Group cifraba en 2015 en 6.000 los tunecinos que se habían unido a la yihad en Libia, Siria o Irak (The Soufan Group, 2015), doblando la cifra oficial defendida por las autoridades tunecinas. En octubre de 2017, el *think tank* degradó la cifra a 2.920 milicianos (Moore, 2017), destacando que Túnez había dejado de ser el principal exportador de combatientes a favor de los nacionales de Rusia, Arabia Saudí y Jordania, por ese orden. El declive del Daesh y otros grupos yihadistas en Irak y Siria, a partir de la segunda mitad de 2017, plantea a Túnez el desafío de lidiar con el retorno de cientos de militantes que se unieron a la yihad y que ahora se teme puedan desestabilizar el país creando redes locales. El hecho es que Túnez es el país al que más retornados volvieron hacia finales de 2016, 800 según cifra el mencionado *think tank* citando a fuentes oficiales tunecinas. La nueva Constitución impide que se prohíba entrar en el país a estos ex combatientes, que pueden enfrentarse a prisión por pertenencia a grupo terrorista o por haber cometido crímenes en el extranjero, si bien los casos son difíciles de documentar.

Túnez ha establecido un sistema de monitoreo y la amenaza de prisión –que lleva implícita torturas–² está haciendo que muchos desistan de volver a Túnez y se escondan en Turquía o Europa. Otros muchos combatientes tunecinos están en las cárceles libias y de otros países de Oriente Medio, según organizaciones locales. Pero lo que es una necesidad acuciante es la puesta en marcha de programas de prevención y desradicalización.

Túnez ha sido especialmente golpeado por el terrorismo islamista. Desde 2013, se han producido más de 50 ataques terroristas. Los más sangrientos fueron los ataques de 2015 contra el Museo Nacional del Bardo, en Túnez capital, y una playa turística en Port el Kantaoui (Susa), que provocaron un total de 70 muertos con pocas semanas de diferencia. En uno de sus ataques más ambiciosos, hombres armados trataron de tomar el control de la localidad fronteriza con Libia de Ben Guerdane, poniendo en jaque a las fuerzas de seguridad durante varias horas en marzo de 2016. La lacra del terrorismo ha impactado especialmente en el sector turístico tunecino, que se resintió enormemente debido a la inestabilidad que siguió a la caída de Ben Ali y en especial tras los atentados terroristas de 2015, lo que golpea directamente a las finanzas y al empleo.

La inestabilidad económica y las tensiones sociales, unidas al terrorismo y el contrabando, plantean significativos retos al Estado

La inestabilidad económica y las tensiones sociales, unidas al terrorismo y el contrabando, plantean significativos retos al Estado. No ayuda la preocupante situación en las zonas del interior subdesarrollado y privado de servicios y empleos, donde el desencanto y la frustración crecen entre las comunidades locales y, en particular, entre los jóvenes. Leila Chettaoui, diputada del partido Machrou Tunes (Proyecto Túnez) y miembro de la Comisión Parlamentaria de Investigación de las Redes de Envío de Jóvenes Tunecinos a la Yihad, ha advertido de la “alarmante situación” en las zonas marginadas con un estremecedor dato: Sólo en la región de Sejnane (gobernado de Bizerta), 800 jóvenes han sido enrolados, adoctrinados y enviados a luchar en las filas yihadistas en zonas de conflicto como Siria (L. M., 2018). Chettaoui denuncia la ausencia de respuesta por parte del Gobierno a realidades como ésta. Las protestas en las provincias del sur son recurrentes –como se vio en enero de 2018– y muestran la creciente brecha entre la población y las élites. “El juego del Gobierno de apelar a la amenaza terrorista y el acechante riesgo de retorno de los *foreign fighters*, sumado a la desconexión entre el Estado central y las regiones marginadas es peligroso y puede conducir a Túnez a un círculo vicioso de violencia”, advierte Anouar Boukhars (2018), ya

² La Organización Contra la Tortura en Túnez (OCTT) ha denunciado el recurso persistente a métodos “muy duros” de tortura, sobre todo por parte de la policía, y la ausencia de un compromiso por parte del Estado para poner fin a esta lacra que persiste desde la dictadura. En 2017, la ONG contabilizó 80 casos, el 35% en puestos policiales y el 32% en prisiones, con un 90% de víctimas hombres. Entre 2013 y 2016, la OCTT ha identificado 631 casos de tortura, la punta de un *iceberg* que se sustenta en una cultura de impunidad de las fuerzas de seguridad tunecinas.

que el deterioro paulatino de la situación fomenta el reclutamiento de extremistas, el crimen organizado y otras actividades ilícitas. Romper este círculo pasa por rediseñar la estrategia del Gobierno hacia las regiones periféricas, una tarea urgente.

Referencias bibliográficas

Afp (2018): "Une ONG déplore des méthodes de torture "très dures" en Tunisie", cable de agencia, 4 de abril.

Attia, Syrine (2018): "Tunisie: sept ans après la révolution, les tortures policières restent taboues". *Jeune Afrique*, 27 de marzo.

Ben Ameer, Amir y Neale, Erin (2018): *Democracy in Tunisia: Façade or Reality?*, Atlantic Council, 23 de marzo.

Boukhars, Anouar (2018): *The Potencial Jihadi Windfall From the Militarization of Tunisia's Border Region With Libya*. Carnegie Endowment for International Peace. 26 de enero. Disponible online en: <http://carnegieendowment.org/2018/01/26/potential-jihadi-windfall-from-militarization-of-tunisia-s-border-region-with-libya-pub-75365>

Efe (2018): "La oposición tunecina acusa al Gobierno de eludir su responsabilidad", cable de agencia, 11 de enero.

Gall, Carlota (2017): "Tunisia fears the return of thousands of young jihadists", *The New York Times*, 25 de febrero. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2017/02/25/world/europe/isis-tunisia.html>

Ghilès, Francis (2018): *El largo debate sobre la economía tunecina*, Notes Internacionals CIDOB nº 191, marzo.

International Crisis Group (2018): *Stemming Tunisia's Authoritarian Drift*, Middle East and North Africa Report nº 180, 11 de enero. Disponible para descarga en inglés o francés: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/north-africa/tunisia/180-endiguer-la-derive-autoritaire-en-tunisie>

Jebli, Hanen (2018): "Protests in Tunisia's phosphate regions threaten economy", *Al Monitor*, 21 de marzo.

OCDE (2018): *Études économiques de l'OCDE: Tunisie 2018*. Disponible en el sitio web: <http://www.oecd.org/fr/economie/etudes-economiques-de-l-ocde-tunisie-2018-eco-surveys-tun-2018-fr.htm>

L. M. (2018): "Tunisie: 800 jeunes de Sejnane ont été embrigadés et envoyés au jihad". *Tunisie Numerique*, 2 de abril. Disponible en: <https://www.tunisienumerique.com/tunisie-800-jeunes-de-sejnane-ont-ete-embrigades-et-envoyes-au-jihad/>

Meneses, Rosa (2018): "Una revolución contra las promesas rotas en Túnez", *El Mundo*, 14 de enero. Disponible en: <http://www.elmundo.es/internacional/2018/01/14/5a5a2f5746163f513e8b4634.html>

Moore, Jack (2017): "Russia overtakes Saudi Arabia and Tunisia as largest exporter of ISIS fighters", *Newsweek*, 24 de octubre. Disponible en: <http://www.newsweek.com/russia-overtakes-saudi-arabia-and-tunisia-largest-exporter-isis-fighters-690664>

Nadhif, Ahmed (2016): "New Study Explores Tunisia's Jihadi Movement in Numbers", *Al Monitor*, 8 de noviembre.

Rijkers, Bob; Freund, Caroline; Nucifora, Antonio (2014): *All in the family: state capture in Tunisia*. Policy Research Working Paper 6810, World Bank, Washington. Disponible en PDF: <http://documents.worldbank.org/curated/en/440461468173649062/pdf/WPS6810.pdf>

The Soufan Group (2015): *Foreign Fighters. An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq*. Diciembre. Disponible en: http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate3.pdf

Yerkes, Sarah E. (2017): "Democracy Derailed? Tunisia's transition Veers off Course", *Foreign Affairs*, 2 de octubre. Disponible online: <https://www.foreignaffairs.com/articles/tunisia/2017-10-02/democracy-derailed-0>

La política disruptiva de Trump en Oriente Medio y el nuevo momento del conflicto israelo-palestino

Isaías Barreñada

*Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid,
Investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales*



Si el primer ministro Benjamín Netanyahu quería que el 70º aniversario de la creación del Estado de Israel, el 15 de mayo de 2018, fuera la principal noticia del día a nivel global, no hay duda que lo consiguió plenamente aunque fuera convirtiendo al país en el epicentro de una tormenta política gigantesca. En las semanas previas, las marchas palestinas recordando la *nakba* (la catástrofe de 1948), demandando el retorno de los refugiados y reclamando el fin del cerco a la Franja de Gaza fueron respondidas con una nueva y brutal modalidad de contención: el uso de francotiradores contra manifestantes civiles encerrados, como si se tratara de un concurso de tiro al blanco. A eso se sumó, el día anterior, la inauguración de la nueva Embajada de Estados Unidos en Jerusalén, cuyo traslado forma parte de una serie de medidas tomadas por la Administración Trump que han literalmente sacudido Oriente Medio en los últimos meses. Este artículo aborda la actual política estadounidense hacia la región y el momento del conflicto israelo-palestino.

Trump ha hecho demostraciones de fuerza sin estrategia política, con el deseo de demostrar la superioridad militar de EEUU

Un año y medio de presidencia de Donald Trump supone un periodo de tiempo suficiente para un primer análisis de la política estadounidense en Oriente Medio y en particular de su gestión del delicado y complejo dossier israelo-palestino. Un ejercicio que requiere no sólo utilizar los medios habituales del análisis internacional, sino también tener en cuenta la extrema anomalía de la actuación de esta administración y del presidente en persona. Esta presidencia está siendo singular y única en varios sentidos (Piffner 2017). Trump ha dado sobradas muestras de irresponsabilidad y de falta de sentido común (*Trump's way of non thinking*), incompetencia para gestionar los asuntos públicos, desprecio de funcionarios y especialistas, rodeándose en cambio de aduladores oportunistas y de ex funcionarios reciclados, conocidos por sus posturas ultra, útiles para llevar a cabo sus formulas simplistas sin calcular su coste y su impacto inmediato y a largo plazo, o su factibilidad legal. De hecho se suele presentar lo que hace Trump como una “obra de derrumbe de cualquier cosa hecha por su antecesor”, tirando por la borda lo construido en años previos. Así ha sido con políticas públicas internas (medioambiente, migración, protección social), en materia de acuerdos comerciales, en compromisos internacionales (cambio climático) o en el plano bilateral (deshielo con Cuba).

Analizar y calificar la política exterior de Trump resulta una tarea ardua. En su campaña electoral en torno al mantra “America primero” (*America first*) todo el programa de política exterior se basó en demonizar la globalización y denunciar a los aliados desagradecidos (*ungrateful allies*), prometer desmontar lo existente y redireccionar la acción exterior en sentido contrario. Ya entonces puso en evidencia su nulo conocimiento de la materia, desconcertando con sus mensajes incendiarios, lo que sin embargo le permitió conectar con el aislamiento popular de una parte de la sociedad estadounidense y le reportó buenos resultados electorales. La mayor parte de los analistas esperaban que al llegar a la Casa Blanca se operase un giro pragmático y realista en materia exterior, y que la maquinaria de la Administración y los asesores tendrían capacidad de moderar los impulsos intempestivos del hombre, pero no ha sido así, al contrario¹.

En política exterior Trump está mostrando ser un geopolítico lamentable, un jefe de Estado imprudente y un diplomático desastroso. Desde que está en la Casa Blanca, sus socios están desconcertados,

¹ El equipo de política exterior del que se ha rodeado Trump es muy ilustrativo. Su primer secretario de Estado fue el empresario Rex Tillerson, el “destructor del Departamento de Estado”; sustituido en abril de 2018 por Mike Pompeo, un halcón ultraconservador e islamófobo, más afín ideológicamente al presidente. La Embajadora en Naciones Unidas es Nikki Haley, ex gobernadora de Carolina del Sur, republicana radicalmente trumpiana e incendiaria, nueva heroína del lobby pro-israelí AIPAC junto al vicepresidente Mike Pence. Durante algunos meses, el radical conservador y supremacista Steve Bannon fue asesor estratégico del presidente. En abril de 2018 el diplomático ultraconservador y belicoso John Bolton fue nombrado Consejero de Seguridad Nacional. Con el paso de los meses, el equipo se ha hecho aún más trumpiano. Los conservadores pragmáticos como Rex Tillerson (Secretaría de Estado), H.R. McMaster (Consejo de Seguridad Nacional) y Gary Cohn (Consejo Económico Nacional) han terminado siendo relevados por nacional populistas más ultras como Pompeo, Bolton y Kudlow respectivamente.

unos buscan acomodo, otros se callan y finalmente algunos han tomado distancia. En varias ocasiones ha hecho demostraciones de fuerza sin estrategia política (en Afganistán, Iraq o Siria) con el deseo exclusivo de demostrar una superioridad militar que por otra parte nadie pone en duda. Más bien parece que estuviera poseído por una voluntad ciega de desmontaje sistemático de las prácticas establecidas, tomando decisiones que sabe conllevan un impacto disruptivo pero que benefician a sus intereses inmediatos y le dan una aparente ventaja. Varias de sus decisiones ponen en cuestión acuerdos bilaterales y multilaterales, y socavan la credibilidad de Washington. Todo ello no sólo crea inseguridad e imprevisibilidad, sino que acelera la pérdida de relevancia de Estados Unidos a nivel global.

La política estadounidense en Oriente Medio: de Obama a Trump

Oriente Medio ha sido uno de los escenarios donde esta política errática y desconcertante de Estados Unidos ha tenido algunas de sus principales manifestaciones. Cabría en primer lugar preguntarse si la nueva administración ha implementado conscientemente un plan de desmontaje del legado de Obama o no. Las dos legislaturas demócratas (2009-2016) no dejaron un balance especialmente boyante en la región. Merece la pena recordar que, tras el intervencionismo militarista de Bush, la llegada de Barak Obama generó bastantes esperanzas de cambio entre una parte importante de la población estadounidense y entre la población de los países árabes más afectados. Sin embargo a la postre ni se cumplieron sus promesas ni se dieron cambios sustanciales en la política de EEUU en Oriente Medio: Obama continuó la política Bush, quizás de manera algo diferente y con hesitaciones, y terminó implicado incluso en un mayor número de frentes bélicos.

Valga recordar algunos hitos. En junio de 2009 Obama da su famoso discurso *A new beginning* en la Universidad de El Cairo sobre las relaciones entre EE.UU. y el mundo árabe, que junto con su apuesta por la no proliferación nuclear le valdrá un precipitado premio Nobel ese mismo año. Pronto Washington reconoce de manera explícita las limitaciones de su poderío a escala global y los riesgos de una inminente sobrecarga (*imperial overstretch*), por lo que abogará por un intervencionismo selectivo, replegándose de ciertos escenarios, recurriendo a aliados locales (*reliance on local partners*), evitando despliegues masivos de tropas y optando por una estrategia de liderazgo desde atrás (*leading from behind*). Además anuncia un progresivo giro de la política exterior hacia el Pacífico lo que provoca la airada reacción de sus principales aliados en Oriente Medio que alertan sobre las consecuencias de esa retirada (*demise*): el vacío sería aprovechado por Irán

La Administración estadounidense ha dado alas a Israel y al agravamiento de la situación

y los terroristas. Por otra parte las protestas prodemocráticas de 2011 pondrán a prueba el verdadero compromiso estadounidense con la democratización de la región; Washington dejará caer a Mubarak pero será muy cauto a la hora de apoyar los cambios. De hecho, inmediatamente se implicará en los diferentes conflictos que ponen en riesgo sus intereses más duros (la contención de Irán, la guerra contra el terrorismo, la actividad de las empresas petroleras en Libia). La deriva post 2011 con nuevos escenarios bélicos y con intervenciones de diferentes actores (Libia, Yemen, Siria), la aparición de un fenómeno yihadista transnacional novedoso (ISIS) y la irrupción de gobiernos islamistas vía elecciones contribuirán a que la proyectada retirada de Estados Unidos no se produzca y al mantenimiento de la política estadounidense clásica. En suma, Obama mantendrá una importante presencia militar en la región, no llevará a cabo la prometida retirada de Iraq ni de Afganistán, se implicará aún más en Yemen, Somalia y el Sahel, y por el contrario hará un uso masivo de bombardeos con drones en la guerra contra el terrorismo (lo que simplemente vienen a ser asesinatos extrajudiciales, de terroristas y de sospechosos, con incontables víctimas colaterales). El único éxito a retener será en el dossier iraní; después de años de presiones y sanciones, en julio 2015 se alcanzó un acuerdo internacional para regular la actividad nuclear de Irán (JCPOA *Joint Comprehensive Plan of Action*), muy relevante para toda la comunidad internacional, pero criticado sin embargo por Israel y Arabia Saudí. En suma, siendo el hegemon militar, EE.UU. hizo uso contundente de su fuerza, pero apenas obtuvo éxitos políticos.

Los magros resultados en la región serían aún más pobres en la delicada y compleja cuestión israelo-palestina. Como todo candidato a presidente, y en particular demócrata, en 2008 Obama tuvo que contar con el apoyo de los influyentes grupos de presión por Israel (en particular el AIPAC); en ese momento adoptó todo el repertorio que querían escuchar sus interlocutores y donantes: apoyo total a Israel, reconocimiento como Estado judío, con Jerusalén como capital, etc. Sin embargo luego las cosas no fueron fáciles.

EE.UU. continuó siendo el principal aliado y valedor de Israel: defendiéndole en los foros internacionales y proveyendo de ayuda militar². La situación era ya muy compleja; el Proceso de paz ha colapsado hace años, la pasividad de la Administración Bush ha dado alas a Israel y al agravamiento de la situación, y Washington sigue siendo el único facilitador político del proceso y el principal donante de ayuda a los palestinos. En esos años Israel lanza varias operaciones militares sobre Gaza provocando miles de víctimas y establecen un férreo bloqueo. El gobierno palestino se niega a dialogar si no cesan antes las actividades de colonización, al tiempo que empieza a desplegar una ofensiva diplomá-

² En septiembre de 2016 Washington y Tel Aviv establecen un nuevo mecanismo de provisión de ayuda militar, con nuevas condiciones, que garantiza 38.000 millones de dólares en diez años.

tica de reconocimientos bilaterales y de acceso a organizaciones internacionales. La respuesta de Washington será la de siempre. Por un lado rechaza la ofensiva diplomática de palestina (en 2011 amenaza con vetar su ingreso en Naciones Unidas, sanciona a la UNESCO por aceptar el ingreso de Palestina, etc); se alinea con Israel en la Asamblea General y en el Consejo de Derechos Humanos, etc. Por otro sigue proveyendo de ayuda a la Autoridad palestina e intentará forzar un retorno a las negociaciones directas. Sin embargo las relaciones israelo-estadounidenses se van a deteriorar, especialmente en el segundo mandato de Obama, por la creciente intromisión de Netanyahu en la política de Washington (Freedman, 2017). El primer ministro israelí recurre a los republicanos más sionistas y a las redes pro Israel cada vez más derechizadas, saltándose al gobierno (Netanyahu interviene reiteradamente en las conferencias del AIPAC, se opone abiertamente a las políticas de Obama en la región y es invitado a intervenir en el Congreso). Obama llegará a decir que “las relaciones con Netanyahu son insoportables”. La iniciativa más importante será el empeño del Secretario de Estado John Kerry de reactivar las negociaciones directas (serán 9 meses de idas y venidas entre julio 2013 y mayo 2014) sin éxito alguno. A finales de 2016 Kerry volverá a intentarlo con una serie de propuestas (Plan Kerry), insuficientes para los palestinos, y también rechazadas por Israel. La frustración de Washington dará pie a un gesto simbólico, en las últimas semanas de la presidencia de Obama, con su abstención en el Consejo de Seguridad permite que se apruebe la resolución S/RES/2334 que condena la actividad colonizadora de Israel. Un jarro de agua a Israel, pero que tampoco añade mucho más a lo que Naciones Unidas ya ha establecido en la materia. En resumen, con Obama la política estadounidense se mostrará incapaz de provocar ningún cambio relevante en el conflicto israelo-palestino y más aún, de contener las acciones de Israel.

Trump asume la presidencia en un momento de convulsión de la región (crisis siria, intervención de Rusia, influencia creciente de Irán, guerra fría irano-saudí, implosión de varios estados, disputas inter árabes). Con su visión simplista y maniquea del mundo, sostiene que se pueden mantener los intereses estratégicos de Estados Unidos con menos implicación directa y exigiendo a los aliados que se comprometan más. Esto no supone un cambio radical respecto a lo que pretendía Obama, la diferencia radica esencialmente en el procedimiento: como en otros escenarios Trump apostará por el potencial renovador de la disrupción, no porque ofrezca respuestas a los problemas sino por los resultados aparentemente beneficiosos a corto plazo. Así diversas decisiones disruptivas acrecentarán las tensiones y la inestabilidad: la restricción de acceso a Estados Unidos a los ciudadanos de varios países musulmanes, el bombardeo de instalaciones gubernamentales en Siria, la retirada del acuerdo con Irán, su alineamiento pro israelí, etc.

En Israel se han normalizado los discursos excluyentes y xenófobos en el debate político

En Oriente Medio la Administración Trump se fija los siguientes objetivos. 1) Acabar con las amenazas terroristas presentes en distintos escenarios, apoyando para ello a sus aliados (kurdos en Siria e Iraq, gobiernos, coaliciones) y recurriendo directamente a la fuerza (sea con fines demostrativo-punitivos como los bombardeos en Iraq, Siria o Afganistán, sea incrementando el uso de drones en Yemen y Somalia). 2) Retirarse de varios escenarios de Iraq y de Siria dejando que aliados locales tomen el relevo y evitando un vacío de poder que sea aprovechado por actores hostiles como Irán o Rusia. 3) Mantener relaciones especiales, tanto políticas como militares, con sus principales aliados (Israel, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos, Egipto) por dos principales motivos: utilizarles en su estrategia de retirada y mantenimiento del status quo, y por razones de política interna estadounidense.

Para todo ello Washington tiene por lo tanto que contar con aliados fiables y efectivos, lealtad que tiene un coste. En esta estrategia tiene una especial relevancia la contención de Irán. Desde principios de los noventa, Israel y Arabia Saudí han hecho del enemigo iraní su principal obsesión, presentándolo como una amenaza existencial y un riesgo de carácter regional. En la década pasada se construyó e instaló además un discurso del “creciente chií” por el cual Teherán estaría extendiendo su área de influencia de Yemen al Líbano. Por esta razón resulta primordial torpedear cualquier posibilidad de recuperación económica y de normalización de Irán en la comunidad internacional. Trump asume totalmente ese discurso y en mayo de 2018 oficializa su retirada del JCPOA, exigiendo nuevas condiciones de desarme y control, e instando a los demás signatarios a que le sigan o se atengan a sanciones. Tal decisión no sólo afecta a Irán, pone en jaque a toda la comunidad internacional y pone en riesgo la no proliferación en la región. En cambio israelíes y saudíes serán los más entusiastas de la medida, con ella se neutraliza a Irán y por lo tanto se contiene su influencia regional, mermando supuestamente las capacidades de Hezbollah, Hamás, el régimen sirio o los *huzies* en Yemen.

El segundo peaje tiene que ver con la cuestión palestina. Para contar indefectiblemente con Israel, Trump se plegará a sus planes aún a riesgo de cuestionar toda la política anterior sobre este tema y ganarse la hostilidad del gobierno palestino. A esto se añade otro elemento: una parte importante de su base social y política interior en EEUU (conservadores, cristianos evangélicos sionistas) le exigen un compromiso incondicional con el proyecto sionista. Pero para poder comprender el impacto de la política de Trump en la cuestión israelo-palestina en particular se requiere tener en cuenta la situación en que se encuentra el Estado de Israel y por el otro lado los palestinos 25 años después del lanzamiento del que sería el fallido experimento del Proceso de paz.

Israel, colonialismo 2.0

Israel llega a su septuagésimo aniversario pletórico, exhibiendo una fortaleza y un dinamismo generalizado, una economía boyante y un poderío militar sin parangón en la región. Se presenta confiado en sí mismo y optimista con su futuro (Inbar, 2018). Es un país que ha alcanzado un alto nivel de desarrollo económico y tecnológico y de bienestar, y que se sabe admirado por muchos. A todo ello ha sabido asociar también un relato político que busca legitimar su actuación: una sociedad de pioneros y emprendedores, la construcción de una identidad nacional, un sistema político pluralista y competitivo, un experimento exitoso de *state building*.

Sin embargo todo ello se ha hecho sobre una realidad contestada y cuestionable; Israel nació como un proyecto nacional estatal indisociable del hecho colonial y esa ilegitimidad de origen ha condicionado toda su evolución tanto en su dimensión interna como externa. Es uno de los países de la OCDE con más desigualdades y con más pobreza; con una profunda falla interna de carácter étnico (cerca de una quinta parte de su población es árabe palestina y vive en una situación de discriminación estructural); con un sistema democrático contaminado por un nacionalismo étnico excluyente³; manteniendo una situación anómala de ocupación militar prolongada y de conflicto permanente con sus vecinos que ha militarizado las instituciones y las mentalidades. Colonialismo de origen y colonialismo asociado a la ocupación no pueden dejar inmunes al sistema político ni a la sociedad. Israel es una realidad muy marcada por lo colonial (dominación, privilegios), en el que se han normalizado los discursos excluyentes y xenófobos en el debate político y se acepta con naturalidad la violencia cotidiana contra los palestinos. Las tensiones internas, las disfuncionalidades, los grandes debates sociales y culturales (sionismo o post sionismo, estado democrático y judío, normalización o mantenimiento de la excepcionalidad, abordaje de la cuestión migratoria, condición de país en Oriente Medio o apéndice de Europa, relaciones con los judíos fuera de Israel, etc.) tienen que ver con ese hecho original.

Esto se manifiesta de manera muy clara en la deriva política posterior al fracaso del Proceso de Oslo. En los últimos 15 años se han sucedido gobiernos cada cual más conservador, nacionalista y excluyente, en los que los extremistas (ultranacionalistas, colonos) imponen sus posiciones en coaliciones inestables pilotadas por un Primer Ministro singular, Benjamin Netanyahu, que va camino a ser el más longevo en la historia de Israel, un híbrido entre vieja y nueva política, entre tribalismo y globalismo, salpicado por numerosos casos de corrupción pero que cuenta con alto respaldo popular (Pfeffer, 2018).

³ Israel es un caso paradigmático de "democracia étnica" o "etnocracia", una democracia que funciona para uno de los grupos étnicos del país (Yiftachel 2011)

La imagen internacional de Israel nunca ha estado tan deteriorada como en la actualidad

Israel ocupa Cisjordania, Gaza y el Golán desde hace más de cinco décadas, en el caso más longevo de ocupación beligerante que conocemos. Haciendo caso omiso a decenas de resoluciones de Naciones Unidas que conminan a su retirada y sin asumir sus responsabilidades según la Cuarta Convención de Ginebra. Una anomalía que la comunidad internacional no ha sido capaz de revertir y cuya resolución se hace cada día más compleja con cerca de 600.000 colonos israelíes implantados, una frontera física (muro) y una incesante colonización mediante nuevas infraestructuras. Durante los últimos años Israel parecía no saber muy bien que hacer a largo plazo, si mantener el estatus quo más tiempo o admitir la creación de un micro-estado palestino a cambio de que se legalizaran los hechos consumados y que palestinos y comunidad internacional aceptaran la anexión de Jerusalén y de los grandes bloques de asentamientos.

Sin embargo, el mantenimiento de la ocupación, el continuo recurso a los medios militares, las prácticas propias del *apartheid*, la violación continuada de los derechos humanos... hacen cada vez más difícil el apoyo de sus socios. Israel se ha convertido en un “aliado incómodo” para muchos (formula utilizada por numerosos diplomáticos europeos). El discurso sobre su excepcionalidad (*uniqueness*) largo tiempo aceptado por una parte de la comunidad internacional pierde seguidores y es puesto en cuestión. Por todo ello la imagen internacional de Israel nunca ha estado tan deteriorada como en la actualidad, al igual que su estatus a nivel internacional. Pocos Estados son tan criticados y condenados, tanto en los foros internacionales (desde el Parlamento Europeo a la Asamblea General o el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas) como en el debate público a nivel global⁴. Si bien esto le sirve para presentarse de nuevo como víctima, lamentando un supuesto repunte del antisemitismo, en Europa o en Naciones Unidas (Todo el mundo está contra nosotros!), también es objeto de gran preocupación. Están cambiando sus relaciones con las comunidades judías fuera de Israel; especialmente en EEUU donde el lobby pro Israel es cada vez menos judío y cada vez más cristiano ultra conservador. Si algo hiere profundamente al *establishment* israelí es que después de 70 años no se reconozca su legitimidad de origen, agravada por las críticas a su ocupación de Cisjordania y Gaza. Por ello que la campaña palestina e internacional por el Boicot Desinversion y Sanciones (BDS) es percibida como amenaza estratégica, no sólo exige el fin de la ocupación sino que cuestiona el proyecto sionista al exigir una solución a los refugiados y el fin del *apartheid* interno en Israel.

⁴ En el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas Israel y sus prácticas son evaluadas de manera permanente en el ítem 7 de la agenda. En la 37ª sesión regular del Consejo (marzo de 2018) fueron aprobadas cinco resoluciones, incluyendo un llamamiento al embargo de armas. En mayo, en una sesión extraordinaria se aprobó otra resolución que establecía una comisión de investigación sobre la matanza ocurrida en la verja que rodea Gaza con motivo de las protestas populares.

Para sobrevivir y mantener su estatus de privilegio colonial, Israel necesita hacer valer su condición de aliado indispensable de Estados Unidos y de Europa en la región. Desde sus primeros pasos Israel gozó de una renta geopolítica, primero de las ex potencias coloniales europeas primero y después de Estados Unidos. Washington ha sido la pieza clave para Israel porque le ha brindado protección diplomática en Naciones Unidas y ha arrastrado, con menguante éxito en los últimos años, a otros actores de menor relevancia. Sin embargo desde principios de los noventa, con el fin de la Guerra Fría Israel es consciente de que ha perdido valor geoestratégico. Por eso se ha empeñado en redefinir su papel de socio imprescindible; primero definiendo nuevas amenazas compartidas (Irán y el islam político rupturista) y postulándose como pieza clave en la defensa de los intereses compartidos con occidente en la región. En este momento Israel necesita a EEUU de manera imperativa: es clave que se le reconozca como principal aliado, que Washington mantenga su protección diplomática (inmunidad e impunidad, mantenimiento del “veto geopolítico”) y que focalice su principal amenaza en Irán y Hezbollah, y que se desvíe la atención sobre Palestina mientras consolida la anexión. Esta simbiosis con EEUU provoca además que otros actores se arrimen y apoyen también a Israel.

Palestina, la *nakba* que no cesa y nuevas resistencias

El corto experimento del Proceso de paz (1993-2000) fue seguido, en los años posteriores, por una nueva situación en Cisjordania y Gaza en la que persiste y se profundiza la ocupación, al tiempo que sobrevive un autogobierno palestino limitado territorialmente y en materia de competencias. La Autoridad Palestina (AP) establecida en 1994 pervive ahora como un casi Estado, pero sin soberanía efectiva, sin recursos propios y extremadamente dependiente de la ayuda internacional y de la economía israelí, inmerso en múltiples contradicciones y con importantes carencias de gobernanza y de legitimidad democrática⁵. Entrampados en el paradigma liberal de Oslo (coexistencia de facto a través del mercado sin acuerdo político) el Gobierno Palestino y el propio movimiento nacional palestino, la OLP, están cada vez más cuestionados por su propia población. Crear un embrión de Estado sin acabar previamente con la ocupación fue un espejismo que sirvió para mantener y profundizar la dominación israelí⁶. Hoy ya no sólo se han desvanecido las esperanzas de una reactivación de las negociaciones (en las que sólo creen las cancillerías europeas) sino que el horizonte

⁵ En 2009 debería haber acabado el mandato del presidente Mahmud Abbas. Las últimas elecciones legislativas tuvieron lugar en 2006; desde entonces no se han convocado por la rutura entre Gaza y Cisjordania y la falta de acuerdo entre ambas autoridades.

⁶ En 2018 el Gobierno Palestino sólo tiene competencias plena sobre un 18% de Cisjordania (zona A); el 21% está bajo administración civil palestina pero la seguridad está compartida (zona B) y el 61% restante sigue estando bajo control exclusivo de Israel (zona C). Toda Gaza está bajo autoridad palestina aunque disputada por Hamas y Fatah.

*La situación
general en los
Territorios
Ocupados es de
extrema
degradación*

de una solución basada en Dos Estados (S2E) es puesto en duda incluso por muchos dirigentes políticos palestinos.

El movimiento nacional palestino y el gobierno del casi Estado palestino se encuentran sin duda en uno de los momentos de mayor debilidad de las últimas décadas; sin apenas capacidad de iniciativa; dividido, con dirigentes y organizaciones desacreditados el primero, y deslegitimado y con instituciones ineficaces el segundo. Esta debilidad afecta también a la oposición; Hamas lleva gestionando la Franja Gaza desde 2007 y ha demostrado sus límites y su incapacidad de realizar algo diferente en las duras condiciones de bloqueo y de continuas agresiones militares; de hecho en los últimos meses ha ido cambiando su discurso respecto a Israel y a Egipto, y ha venido reduciendo sus exigencias.

La situación general en los Territorios Ocupados es de extrema degradación. Las instituciones funcionan por inercia. Las condiciones de vida de una gran parte de la población son cada vez peores. Según la OIT (2018) la tasa de desempleo en los territorios palestinos ocupados se ha incrementado hasta alcanzar el nivel más alto del mundo, 27,4% en 2017. La población sufre la cotidianidad de la ocupación: violencia continua, represión, expropiaciones. En las cárceles hay más de 6500 presos políticos, entre los cuales varios miembros del Parlamento palestino⁷. De manera recurrente hay picos de violencia masiva como las ocho operaciones militares devastadoras perpetradas por Israel sobre Gaza entre 2004 y 2017 que han provocado varios miles de muertos y dejado un reguero de destrucción a gran escala (Finkelstein 2018). El último episodio es lo ocurrido en la frontera de Gaza entre el 30 de marzo y el 14 de mayo de 2018 con más de 120 muertos y 2500 heridos por disparos a mano de francotiradores del Ejército israelí. El bloqueo de Gaza es sin duda el sumario de la barbarie cometida contra la población palestina. La Franja lleva más de 10 años en un régimen de casi aislamiento completo, un estado de sitio inhumano mantenido conjuntamente por Israel y Egipto. Las enormes carencias y restricciones provocadas por el bloqueo se suman a las propias limitaciones naturales del territorio y la presión que supone la sobrepoblación. Desde 2012 Naciones Unidas viene alertando de la catástrofe humanitaria y del inminente colapso; en 2020 las condiciones del enclave lo harán inhabitable.

A pesar de ello los palestinos no se han rendido y han intentado hacer valer sus derechos por medios políticos pacíficos. Lo más singular de estos últimos años ha sido la doble estrategia impulsada por la ANP-OLP de la recuperación de la estatalidad y la internacionalización. Ante las políticas unilaterales de Israel y el bloqueo de la vía diplomática, a

⁷ Las organizaciones de derechos humanos estiman que a lo largo de los 50 años de ocupación 800.000 palestinos (uno de cada cinco) ha pasado por cárceles israelíes.

partir de 2010 se optó primero por recuperar la cuestión de la estatalidad, fortaleciendo las instituciones y actuando como un Estado⁸. La segunda tenía por objeto recurrir al nivel internacional para presionar a Israel; eso supuso ampliar el reconocimiento bilateral del Estado de Palestina, integrar organizaciones internacionales y suscribir instrumentos internacionales. Los resultados han sido desiguales. Más allá de lo meramente nominal (autodenominarse Estado, tener ministros..) es difícil funcionar como un estado en las condiciones de Cisjordania; con el agravante de que Gaza se mantuvo al margen des este proceso. En el plano internacional se alcanzó un alto número de reconocimientos bilaterales (más de 130), se accedió a varias organizaciones internacionales (UNESCO en 2011, Estado no miembro observador permanente en Naciones Unidas en 2012, INTERPOL en 2017, OPAQ en 2018...) y Palestina suscribió más de cuarenta tratados e instrumentos internacionales (entre los que destaca el Estatuto de Roma y el consiguiente ingreso en la Corte Penal Internacional (CPI) en 2015). Sin embargo si bien se abren algunas vías, como la posibilidad de activar procedimientos penales en la CPI, la fría respuesta de los socios europeos (posponiendo cualquier reconocimiento a la firma de un acuerdo definitivo) y la oposición de Estados Unidos (que ha mantenido sus bloqueos en Naciones Unidas y ha amenazado a varias organizaciones internacionales) han limitado su eficacia.

Sin embargo los palestinos resisten. La población defiende y afirma su existencia. Lo más significativo es que el fracaso de Oslo y el debilitamiento de la OLP han generado nuevas formas de resistencia popular. Si bien hay expresiones de resistencia violenta, lo dominante son nuevas prácticas, esencialmente no violentas, promovidas por nuevos actores procedentes de los movimientos sociales que reciben el apoyo de las fuerzas políticas tradicionales. De esta forma se han creado lazos entre palestinos de los Territorios ocupados, refugiados, palestinos en Israel y diáspora, rearticulando una identidad palestina transfronteriza. Las campañas contra el muro en Cisjordania, la resistencia a la judaización de Jerusalén o la iniciativa BDS nacen también en este marco. La reciente Gran Marcha por el Retorno es otra manifestación de esta dinámica; entre el día de la Tierra (30 de marzo) y el día de la *nakba* (14 de mayo) la población de Gaza se manifestó masivamente ante la valla que la separa de Israel. Las demandas de estos palestinos, tercera generación tras la *nakba*, era simple y al tiempo radical: derecho al retorno de los refugiados, levantamiento del bloqueo a Gaza.

⁸ El Estado independiente de Palestina fue declarado en noviembre de 1988 y fue reconocido por decenas de otros Estados. Pero esta cuestión fue congelada y pospuesta en 1993 como precondition del Proceso de paz.

Trump, provocación y mano dura

Durante la campaña electoral de 2016, Trump anticipó lo que sería su política para la región. Su victoria fue aclamada con entusiasmo por el gobierno de Israel que se dio prisa en subrayar sus coincidencias y afinidades. El mensaje de Netanyahu fue claro: Israel debe ser reconocido como el Estado nación de los judíos y para sobrevivir necesita seguir controlando Cisjordania. El 15 de febrero 2017, en una rueda de prensa conjunta del Primer Ministro y del Presidente en Washington, Trump reafirmaba la posición de EEUU – el apoyo a un acuerdo con compromisos por las dos partes- pero se apuraba en subrayar la alianza inquebrantable, lo que Netanyahu interpretó como un cheque en blanco. En mayo Trump visitaba Arabia Saudí y luego Israel y se reunía brevemente con el presidente Abbas; para sorpresa de muchos anunció su empeño en “alcanzar un acuerdo definitivo”, un “acuerdo de los acuerdos”, sostuvo que los “asentamientos no ayudan” y que el prometido traslado de la Embajada a Jerusalén “debía ser estudiado”. Ese primer momento, la aparente actitud razonable y constructiva infundió optimismo y esperanzas entre los palestinos; incluso contribuyó al cese de una sonora huelga de hambre de 1500 presos palestinos, que terminaron consiguiendo algunas de sus reivindicaciones.

Se ha producido un escoramiento de Washington hacia las posiciones israelíes mientras se recrimina a los palestinos falta de voluntad para negociar

Sin embargo en los meses siguientes, a pesar de haber mantenido cerca de 30 encuentros entre estadounidenses y palestinos y cuatro encuentros entre los presidentes, se produce un definitivo deslizamiento de Estados Unidos hacia las posturas israelíes. En ello interviene de manera incontestable el activismo de Tel Aviv y de los lobbies pro israelíes de EEUU, así como el equipo de funcionarios y asesores claramente alineado con los primeros y las presiones de relevantes personalidades que financiaron la campaña de Trump. ¿Quiénes son? David Friedman, abogado asesor de Trump en sus negocios y en la campaña, es nombrado embajador en Israel con el explícito apoyo de la Organización Sionista de America (ZOA). Es un conocido defensor de los asentamientos que considera parte de Israel; rechaza la solución de dos Estados; es partidario de la denominación Judea y Samaria, y será el artífice de que la mención “Territorios ocupados” desaparezca en el último informe de la Embajada. Jason Dov Greenblatt, abogado inmobiliario colaborador de Trump, es nombrado enviado especial de la Casa Blanca para Oriente Medio y las negociaciones internacionales; en 2016 sostenía que los “asentamientos no son obstáculo para la paz”; resultará cuanto menos un mediador parcial que no ha cesado de dar muestras claras de afinidad con Israel y de hostilidad contra los palestinos. Jared Kushner, empresario sin experiencia internacional pero yerno del presidente y de su plena confianza, es designado asesor presidencial. A este trío debemos añadir el nuevo Consejero de Seguridad Nacional John Bolton, conocido

defensor de Israel y de sus políticas de mano dura en Líbano y en Palestina, que en 2014 sostuvo en una columna de opinión que la solución al conflicto pasaba por la desaparición de Palestina mediante la anexión de Gaza a Egipto y de Cisjordania a Jordania⁹. Y Mike Pompeo en la Secretaría de Estado; comparado con él su predecesor Tillerson aparece ahora como un moderado, sensato y previsible, con cierta conciencia de la diplomacia y crítico con ciertas decisiones (traslado de la Embajada, el apoyo a Arabia Saudí frente a Qatar). A estos tenemos que añadir los responsables de numerosos grupos pro Israel con capacidad de influir en la toma de decisiones o de saturar los medios de comunicación. Pero también son relevantes otras figuras como los tres multimillonarios que fueron los principales financiadores de Trump, todos miembros de la Republican Jewish Coalition: Sheldon Adelson, Bernard Marcus y Saul Singer.

En un contexto regional complejo, en muy poco tiempo se opera un definitivo escoramiento total de Washington hacia posiciones israelíes mientras recrimina a los palestinos falta de flexibilidad y de voluntad para negociar. En octubre Israel y EEUU anuncian su salida de la UNESCO por su “sesgo anti israelí” y por haber admitido a los palestinos, en un claro mensaje a otras organizaciones. Y a finales de 2017 una serie de medidas van a configurar la nueva política estadounidense.

El 6 de diciembre de 2017, Washington anuncia el próximo traslado de su embajada a Jerusalén. El hecho tiene trascendencia y por ello es magnificado tanto por Israel como por los palestinos; para los primeros supone un espaldarazo a su posición, para los segundos es una traición. Como el resto de la comunidad internacional EEUU mantenía su embajada en Tel Aviv siguiendo las recomendaciones de Naciones Unidas (resolución S/RES/478 de 20 agosto de 1980, aprobada con la abstención de EEUU) tras la anexión unilateral de Jerusalén en 1980¹⁰. La importancia de la decisión no reside en sí misma (no le corresponde a otro Estado reconocer o no la decisión de un país al fijar su capital) sino que en el caso de Jerusalén hay una resolución del Consejo de Seguridad que insta a los Estados a no tener representación diplomática ni reconocer la unificación y anexión de la ciudad. Con esa decisión EEUU rompe no sólo con una posición unánime y fractura el consenso internacional; inmediatamente otros Estados siguen sus pasos a cambio de prebendas de Israel¹¹. El traslado se acelera y el

⁹ Bolton, J.R. “A three-state solution for Middle East peace”, *The Washington Post*, 16 April 2014. <https://www.washingtonpost.com/news/2014/apr/16/bolton-a-three-state-solution-for-middle-east-peace/>

¹⁰ Hay que señalar que en pleno proceso de paz, el 24 de octubre de 1995, el Congreso de EEUU aprobó la *Jerusalem Embassy Act* que estipulaba el traslado de la Embajada a Jerusalén a más tardar el 31 de mayo de 1999. Clinton sería el primer presidente en no firmar el texto y bloquear su ejecución, consciente de las implicaciones políticas internacionales de tal medida. Todos los presidentes siguientes hicieron lo mismo hasta que Trump rompiera este principio. Durante más de tres décadas la casi totalidad de la embajadas estuvieron en Tel Aviv. El Salvador y Costa Rica fueron los últimos países en trasladarla en 2006. En Jerusalén sólo permanecían consulados de unos pocos países, que ya estaban operativos antes de la decisión.

¹¹ En los días posteriores al traslado de la Embajada de Estados Unidos, le siguieron los pasos Guatemala y Paraguay, y Honduras también ha anunciado su intención. Cabe señalar que el presidente de Guatemala, Jimmy

La decisión estadounidense sobre la embajada ha provocado una amplia respuesta crítica de la comunidad internacional

acto de inauguración se hace coincidir con las celebraciones del 70 aniversario. En la ceremonia participan los familiares-asesores del presidente Trump y varios miembros de su gobierno, así como un variopinto grupo de pastores evangélicos milenaristas a satisfacción de una cierta audiencia de EEUU. También participan representantes diplomáticos de una treintena de países, todos ellos receptores de ayuda israelí o clientes de su industria militar (Mack 2018).

La decisión estadounidense sobre la embajada ha provocado no obstante una amplia respuesta crítica de la comunidad internacional pero no unánime. La Unión Europea, la Liga de Estados Árabes y la Conferencia Islámica la condenan, al igual que numerosos países; los más estrechos aliados árabes de Washington se encuentran en una situación embarazosa. Poco después del anuncio, el 14 de diciembre la Liga de Estados Árabes promueve un proyecto de resolución de condena en el Consejo de Seguridad, cuenta con 14 votos pero EEUU la veta. El 21 de diciembre de 2017 la Asamblea General aprueba en una sesión de emergencia una resolución (ES-10/L.22) que declara nula y sin valor la declaración de Jerusalén como capital de Israel, y subraya que el estatus final de Jerusalén debe ser resuelto mediante negociaciones acordes con las resoluciones relevantes de la ONU, deja claro que toda decisión que modifique el estatus de Jerusalén carece de valor jurídico y debe revocarse, pidiendo de nuevo que ningún país establezca misiones diplomáticas en Jerusalén, de conformidad con la Resolución 478 del Consejo de Seguridad¹². El 14 enero Abbas declara que Israel ha matado los Acuerdos de Oslo y que el “plan de paz” de Trump es una bofetada.

Hay un segundo conjunto de decisiones que se inscribe en la misma línea y que responden al principio de que los aliados que no colaboran no se deben beneficiar del apoyo material de EE.UU.¹³ La ayuda se convierte así en un elemento de presión política por parte de Washington. En enero de 2018 se anuncia una reducción significativa (40%) de la contribución estadounidense a la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos (UNRWA), cuyo presupuesto depende de contribuciones voluntarias. Desde su puesta en marcha en 1950, Washington ha sido uno de los principales financiadores de esta agencia, aportando cerca del 30% del presupuesto; en 2016 aportó 370 millones de dólares (160 la UE). Washington esgrime que la

Morales, es un ultraconservador, cristiano evangélico, que reivindica la larga historia de buenas relaciones entre los dos países, especialmente en materia de contrainsurgencia en los 80s y 90s. En breve Israel debe surtirle de aviones Arava y repuestos. Paraguay, también con un gobierno de derecha, tiene a Israel entre sus principales clientes de carne. Honduras, con otro gobierno de derecha, también tiene en curso acuerdos militares: su Fuerza naval recibirá próximamente una corbeta POV-62 e Israel le dota de aeronaves y artillería. El tiempo dirá si son simples operaciones comerciales o si han sido una moneda de cambio.

¹² La resolución se aprueba con 128 votos a favor, 9 en contra, 35 abstenciones y 21 ausencias. Pero también se pone en evidencia una fractura en la UE, 22 votan a favor y 6 se abstienen (Polonia, Hungría, Rumania, Letonia, República Checa y Croacia).

¹³ Se trata de un discurso que también se aplica a otros países (como Pakistán, Iraq...) que reciben ayuda pero que no colaboran suficientemente.

Agencia necesita una reforma profunda y que no puede mantener la misma generosidad con quien se niega a sentarse a dialogar, refiriéndose al gobierno palestino. El recorte supone un duro golpe y amenaza los programas de la Agencia; tal como señala el Secretario General Antonio Guterres “la UNRWA no es una agencia palestina, sino de Naciones Unidas”. A nadie se le escapa que la presión sobre la UNRWA sintoniza con una vieja reclamación israelí de que la agencia se desmantele para forzar a que los países huéspedes absorban a los refugiados. Esta medida se complementa con otra amenaza de la misma naturaleza: una reducción de la ayuda bilateral a la Autoridad Palestina y el cierre de la oficina de la OLP en Washington. De nuevo EEUU es uno de los principales donantes del Gobierno palestino cuyo funcionamiento y supervivencia depende de la ayuda internacional: políticas públicas, instituciones de gobierno, salarios y pensiones dependen de ello. Ambas decisiones acrecientan la irritación de los palestinos y ahondan el escepticismo sobre la política estadounidense.

Finalmente el alineamiento de Washington con Israel también se ha reforzado en un tercer escenario: los foros internacionales. Desde 2011 con Obama, EEUU ha sido un socio clave de Israel para contener la estrategia de internacionalización de la OLP-ANP: se habían ejercido presiones para que Palestina no integrara organizaciones internacionales; en 2011 amenazó con un veto en el Consejo de Seguridad si se tramitaba la demanda de adhesión de Palestina a Naciones Unidas y sancionó a la UNESCO por admitirla; en 2012 presionó a diversos países para que no fuera admitida como observador en Naciones Unidas; amenazó a diversas organizaciones de las funestas consecuencias (financieras) en el caso de admitir a los palestinos, etc. Ahora Washington exige a Palestina que retire sus peticiones para integrar 22 nuevas organizaciones¹⁴.

Todas estas medidas ponen en evidencia una plena identificación con las posiciones de Israel, más allá de lo vivido en períodos anteriores. Trump y su equipo no tienen ninguna simpatía particular por los palestinos, al contrario éstos encarnan el perfecto mal socio: reciben ayuda y no se doblegan. Por ello no tienen ningún problema no sólo de asumir el argumentarlo israelí sino de contribuir tácitamente al proyecto israelí de “acabar con la cuestión palestina”. Aunque Washington siga sosteniendo que no ha modificado su posición (no reconocer las anexiones, considerar ilegal la ocupación y los asenta-

¹⁴ Por otra parte Washington ha seguido siendo el principal protector de Israel en Naciones Unidas, vetando proyectos de resolución en el CSNU o alineándose en la Asamblea General o en el Consejo de Derechos Humanos votando en contra de resoluciones que critican a Israel.

En el Consejo de Seguridad: en diciembre de 2017 EEUU veta una propuesta unánime de resolución que instaba a no trasladar embajadas a Jerusalén; en marzo de 2018 bloquea una declaración de condena por el uso de violencia por Israel en la frontera de Gaza, promovida por Kuwait.

En el Consejo de Derechos Humanos: en mayo 2018 con el voto en contra de EEUU se aprueba resolución (A/HRC/S-28/L.1) sobre la violación del derecho internacional en contexto de las protestas civiles a gran escala en los Territorios palestinos Ocupados, por la que se decide crear una comisión de investigación sobre lo ocurrido en Gaza.

Para los palestinos las medidas de EEUU rompen el consenso internacional y le descalifican para ser facilitador en el proceso de negociaciones

mientos, defender una solución basada en dos Estados) es evidente un compromiso cada vez más sólido con Israel. Esto envalentona a Israel que de manera más activa desde 2017 se permite operaciones militares en Siria, violaciones del espacio aéreo libanés, medidas de fuerza en Gaza, o acelerar la ampliación de asentamientos a un ritmo inhabitual.

Este alineamiento responde a nuestro entender primero a la necesidad de contar con Israel como socio pivote en su estrategia de retirada de la región. Y en segundo lugar es una decisión dictada por consideraciones de política interior: su dependencia del lobby pro israelí, la necesidad de seguir contando con el apoyo de una base social conservadora y evangélica de cara a las elecciones de fin de año que renuevan las cámaras¹⁵. Pero también agudiza un debate interno en Estados Unidos cambiando la percepción de Israel¹⁶. Esto no significa que Washington se ponga totalmente en manos de Israel. En estos meses también se han filtrado algunos detalles de un Plan de paz estadounidense que J. Kushner habría discutido con israelíes, saudíes y egipcios, pero que no se habría concretado todavía de manera definitiva. Éste consistiría en permitir el establecimiento de una entidad palestina en Cisjordania sobre un territorio discontinuo, en el que Jerusalén no sería su capital, y la anexión de las zonas más pobladas por colonos entre otros elementos. No obstante todo indica que supone una reedición de Camp David II cuando EEUU e Israel buscaron imponer una fórmula inadmisibles para los palestinos, ahora desde una posición de fuerza mucho mayor y en un contexto regional más volátil.

Es indudable que este basculamiento en la política de Estados Unidos tiene consecuencias. En primer lugar deteriora su credibilidad en la región y a nivel intencional, en particular ante muchos de sus aliados. Por otra parte se aliena a los palestinos y a una gran parte de las opiniones públicas árabes. Para los palestinos las medidas de EEUU, no sólo rompen el consenso internacional y le descalifican para seguir siendo el “único facilitador” de cualquier proceso de negociaciones, sino que suponen un espaldarazo explícito a Israel en su política de anexión, lo que supone el abandono de los parámetros de las negociaciones anteriores y la renuncia definitiva a la solución de dos

¹⁵ La decisión sobre el traslado de la Embajada a Jerusalén, no sólo satisfizo a Israel, también fue un regalo a los evangélicos mesiánicos sionistas de Estados Unidos que constituyen una parte importante e influyente de su electorado. Paradójicamente Israel recibe hoy apoyo de sionistas cristianos, dispensacionistas que interpretan literalmente la Biblia y que ven a Trump como el instrumento de un plan divino.

¹⁶ Las actuales políticas de Washington contribuyen al distanciamiento de muchos judíos estadounidenses de Israel y en consecuencia a que el lobby pro Israel sea más derechista cristiano. Como señala el activista Omar Barghouthi en una reciente sesión informativa en el Parlamento Europeo: “el apoyo para hacer que Israel rinda cuentas está creciendo entre los judíos estadounidenses y el público estadounidense en general. Una encuesta de 2014 de J Street mostró que el 46 por ciento de los hombres judíos no ortodoxos menores de 40 años apoya un boicot total a Israel para terminar su ocupación, mientras que una encuesta de la Brookings Institution 2016 revela que casi la mitad de todos los estadounidenses apoya la imposición de sanciones a Israel para que cese sus asentamientos ilegales”. “Israeli Settlements in Palestine and the European Union” conference held at the European Parliament on February 28, 2018. <https://bdsmovement.net/news/talk-israel-tried-censor-european-parliament>

Estados. Un *dis-honest broker* no tiene razón de ser. El 20 de febrero de 2018 Abbas interviene ante el Consejo de Seguridad: “Si nuestro pueblo no puede conseguir justicia aquí, ¿dónde tenemos que ir? Ayúdenos y no nos hagan tomar decisiones en contra de nuestras creencias y de las suyas”. En consecuencia los palestinos anuncian que buscarán otros mecanismos internacionales para hacer valer sus derechos y para la resolución del conflicto; Abbas propone una conferencia internacional para definir y poner en marcha un nuevo mecanismo de negociaciones. La Liga Árabe respalda la iniciativa. En mayo de 2018 el Estado de Palestina activa por primera vez un procedimiento sobre crímenes de guerra ante la CPI por lo ocurrido en Gaza; la Corte deberá evaluar si pone en marcha una investigación.

La propuesta palestina de un nuevo mecanismo internacional no es sencilla de materializar. Sustituir el anterior esquema (tras el fracaso de Oslo y la desaparición del Cuarteto) por otro sin el protagonismo de EEUU y con la oposición de Israel se antoja difícil como demostraron varias iniciativas de países europeos en los últimos años. Para su éxito sería necesario el apoyo firme de otros actores: Naciones Unidas, la Unión Europea, la Liga Árabe y otros Estados de peso, entre los cuales Rusia y China. Pero también la anuencia de Estados Unidos. Además como en la Conferencia de Madrid en 1991 Israel debería verse obligado. En suma, un escenario harto improbable. Pero en todo caso se plantea una cuestión clave: en el nuevo escenario regional e internacional, y tras el descarado alineamiento de Washington, qué papel pueden desempeñar otros actores.

Una región en reconfiguración con viejos actores y nuevos protagonistas

Desde hace años se debate sobre el declive de la hegemonía estadounidense a nivel global y en particular del retraimiento o repliegue estratégico (*strategic retrenchment*) en Oriente Medio lo que significa su pérdida de relevancia efectiva. Algunos hablan incluso del próximo alumbramiento de un Oriente Medio “post americano”. Con sus medidas (de mucho músculo y poca cabeza) Trump deteriora aún más la posición de Washington y a esto se añade una situación inédita de cambio en el sistema regional de Oriente Medio en el que la potencia hegemónica externa pretende traspasar su papel a actores locales. Pero esto llevará tiempo y no se podrá prescindir del actor tan relevante en el corto plazo. No obstante ¿qué supone este horizonte para otros actores regionales y extra regionales? ¿Están en condiciones de adoptar otras posiciones?

La primera consideración afecta a los países árabes vecinos. Todos han tenido un importante compromiso político y financiero con la OLP

La UE ha reiterado su compromiso con la solución de dos Estados, condenando la violencia

y con Palestina durante el proceso interino post Oslo, con matices y opciones diferenciadas (apoyos a Abbas o a Hamás). La Iniciativa Árabe de Beirut (2002) encarnó una posición conjunta clara sobre una posible forma de resolución del conflicto. Sin embargo las tensiones inter árabes y la reciente reconfiguración de las alianzas en la región han hecho emerger importantes cambios. El principal es la conformación de un grupo de países (Cuarteto árabe) integrado por Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Bahrein y Egipto, que en aras de mantener su alianza estratégica con Estados Unidos (cobertura de defensa) y como mecanismo de sobrevivencia se ha acercado a Israel (incluso recurriendo a los lobbies pro Israel en Washington), esgrimiendo su interés común de contener a Irán. ¿Pero en qué medida están dispuestos a secundar a Washington en su Plan para Palestina? Si bien no deja de ser llamativa una posible alianza entre regímenes despóticos árabes y la “única democracia de Oriente Medio”, o entre antiguos enemigos, cabe señalar que el acercamiento a Israel no es nuevo pero ahora es cada vez más público y explícito. Egipto ha firmado la paz con Israel y colabora en materia energética y de seguridad. Varios países del Golfo llevan años dando pasos hacia una normalización de relaciones, haciendo malabarismos retóricos pero anteponiendo sus intereses económicos y de seguridad. Cada vez es más habitual que haya visitas de personalidades, o se admita coincidir en eventos culturales y deportivos. El nuevo hombre fuerte de Arabia Saudí, Mohamed Bin Salman, impulsor de reformas internas y artífice de la nueva política exterior del reino, que ha pasado de la vieja diplomacia financiera (*riyalpolitik*) a un intervencionismo militar de resultados inciertos, encarna este giro: reconoce la legitimidad del proyecto nacional judío, se muestra partidario de una normalización de relaciones y presiona sobre los palestinos para que no tomen iniciativas unilaterales.. “es hora de que los palestinos se sienten a negociar o bien se callen y que dejen de quejarse”. Por primera vez hay un grupo de Estados árabes dispuesto a acompañar a Washington en su plan de paz. Esto no quita que otros estados árabes se mantengan al margen (Kuwait, Oman), teman consecuencias negativas que les afecten de manera directa (Jordania) o se opongan a ellas (Argelia).

Un segundo actor relevante es la Unión Europea. Las decisiones de Trump en política exterior (medidas proteccionistas, OTAN, Iran) han puesto en cuestión la alianza trasatlántica; Angela Merkel ha llegado a declarar que Washington ya no es un socio fiable. Si bien no se trata todavía de ruptura trasatlántica, su liderazgo está cuestionado y su credibilidad muy dañada. Cabe preguntarse en qué medida esto tiene un impacto en Oriente Medio donde la UE aceptó un singular reparto de papeles (Washington: *political player*, Bruselas: *payer*). Podría esperarse que la UE asumiera un papel autónomo y más proactivo, en consonancia con sus principios de política exterior y en particular

para una región prioritaria y que constituye su vecindario más inmediato. Eso quisieran los palestinos, pero la UE está dividida (varios estados miembros se han arrimado a Washington y Tel Aviv) y por el momento ninguno de los Estados más influyentes (Francia o Alemania) se han mostrado dispuestos a encabezar una iniciativa alternativa. Como viene haciendo desde hace años la UE ha reiterado su compromiso con la solución de dos Estados, condenado la violencia y ha pedido, ha asumido contención, asumido compromisos financieros y poco más. Prueba de ello es la resistencia de la UE a apoyar siquiera el reconocimiento del Estado de Palestina.

Hay nuevos actores que habrá que ir incorporando a todos los análisis sobre la región; unos retornan a esta escena, como Rusia, y otros van a ganar relevancia por su capacidad económica y quizás política a medio plazo, como China y los demás BRICS. Todos ellos tienen políticas exteriores crecientemente asertivas y reconocen al Estado de Palestina. No se trata de que sean actores con posiciones pro-palestinas que puedan hacer necesariamente de contrapeso al eje Israel-Estados Unidos-Cuarteto Árabe, sino actores pragmáticos, actualmente más fiables y predecibles que Estados Unidos, que tienen intereses propios, que son claves para la estabilidad de la región. Van a desempeñar un papel relevante en la reconstrucción y el desarrollo económico de varios países (Siria, Irak e Irán), y pueden tener un papel político diplomático, si tuvieran voluntad para ello. De inmediato el actor más significativo es la Federación Rusa que ha vuelto con fuerza y de manera definitiva a la región después de la guerra en Siria. Moscú es ya un actor muy influyente e ineludible, que cultiva relaciones con todos los actores, y que podría también intervenir en la cuestión palestina. China está dando también pasos significativos, consolidando su presencia económica pero preparándose para algo más¹⁷. China es el miembro permanente del Consejo de Seguridad que ha tenido un voto más constante y coherente con los derechos de los palestinos.

Finalmente habrá que tener también en cuenta a los países vecinos que si bien pueden tener capacidades limitadas para influir, son piezas del puzzle regional. Irán tiene vocación de desempeñar una cierta influencia en la región si logra normalizar sus relaciones y despegar. Turquía es un actor importante aunque con una política regional controvertida. Siria, Iraq, Líbano desde realidades muy particulares también tendrán algo que decir y pueden suponer una contención al Cuarteto árabe.

¹⁷ Pekín dispone de una primera base militar en el Mar Rojo, para dar apoyo a las misiones militares en África y proveer de seguridad a su marina mercante. Por otra parte en 2016 se publica el primer documento oficial sobre política china en la región árabe, en el que no se menciona a Israel pero sí el apoyo a un Estado palestino. Chinese government (2016): *China's Arab Policy Paper* http://www.xinhuanet.com/english/china/2016-01/13/c_135006619.htm

Un nuevo momento de la colonización, nuevas resistencias palestinas

La situación actual de la cuestión israelo palestina supone un momento nuevo en el marco del longevo conflicto entre el proyecto sionista y la población palestina. Por mucho que se empeñen algunos, especialmente en las cancillerías europeas y en Bruselas, la lógica del proceso de paz de Oslo (paz por territorios, negociaciones bilaterales, un posible mini estado palestino a medio plazo) ya no tiene ninguna relevancia. Sólo ha servido para reconfigurar el conflicto: ahora hay una Autoridad Palestina sin apenas atributos estatales, Israel se ha desresponsabilizado de la población de los territorios ocupados, la comunidad internacional financia indirectamente con ayuda el status quo y la ocupación tras 50 años se ha convertido en una nueva modalidad de colonización. En las conversaciones de Camp David II (julio de 2000) Ehud Barak y Bill Clinton pretendieron que los palestinos aceptaran una rendición bajo formato de acuerdo final. Su negativa pulverizó el espejismo. Desde entonces las cosas han ido indiscutiblemente a peor. Cisjordania es un territorio israelizado con enclaves palestinos; Gaza un gran cárcel al aire libre. El tiempo ha pasado y en el campo palestino está tomando el relevo una nueva generación, nacida después de 1991, para quien el proceso de paz sólo ha supuesto la prolongación de la colonización y el derrumbe del viejo movimiento nacional palestino.

Este nuevo momento de la colonización, con la connivencia estadounidense, supone dar la estocada final al proyecto nacional palestino

En tal escenario cabe preguntarse qué pretende Israel. Si se analizan sus políticas podemos afirmar que sigue actuando como el movimiento sionista en la fase pre estatal, mediante hechos consumados. Lleva 50 años ocupando territorios árabes, sin comprometerse a retirarse (como corresponde de acuerdo al derecho), ni anexionarlos definitivamente con su población ni decidirse a expulsarla. Durante estos últimos 25 años, con negociaciones o sin ellas, ha mantenido un discurso de voluntad de alcanzar un acuerdo, de aceptar algún tipo de mini Estado palestino, mientras ha continuado colonizando. El fracaso de Oslo ha puesto en evidencia que el problema no es territorial, que el conflicto no se resuelve con la retirada parcial o total y la creación de un Estado. El problema es la vigencia del proyecto colonial con sus diferentes dimensiones –ocupación, discriminación de los palestinos en Israel, negativa al retorno de los refugiados, uso estructural de la violencia con sus vecinos–.

Tras un cúmulo de hechos consumados, dadas las circunstancias regionales y contando con el apoyo de Trump y de sus aliados árabes, Israel considera llegado el momento de dar un nuevo paso decisivo, estratégico, y proclamarlo de manera explícita: la ocupación permanente y su aceptación internacional, junto con un reforzamiento de la idea del Estado judío. Esto supone primero la progresiva anexión de

más territorio palestino (ya hay propuestas en la Knesset de extender la soberanía israelí a los asentamientos, y se habla de un próximo reconocimiento de EEUU a la anexión del Golán). Luego los palestinos irán siendo recluidos en enclaves, serán invisibilizados, en un régimen de *apartheid* prolongado, empujados a la emigración voluntaria a terceros países, es decir una nueva limpieza étnica, lenta pero inexorable, una *nakba* continua (Massad 2018). En cuanto a Gaza, que no puede ser absorbida por Israel, el objetivo es llegar a un acuerdo con Egipto para que anexe la franja a cambio de un reajuste fronterizo en el Sinaí. Para Israel, que considera muy avanzada la implementación de su estrategia sobre el terreno, es clave que la comunidad internacional la acepte y la legitime, empezando por EEUU, el Cuarteto árabe y progresivamente una serie de otros Estados a cambio de ayuda¹⁸. El Plan de paz de Washington es plenamente funcional en esa estrategia. Israel espera poder imponer su solución.

Este nuevo momento de la colonización, con la connivencia estadounidense y de ciertos regímenes árabes, supone dar la estocada final al proyecto nacional palestino. Así se evidencia desde el lado palestino y por ello se llama a una nueva estrategia nacional. En la calle casi todos denuestran la experiencia de Oslo y el horizonte de una paz justa con dos Estados pierde apoyo. Desde instancias oficiales (gobierno palestino, OLP y organizaciones políticas) se debate cómo responder a esta nueva coyuntura; los obstáculos son numerosos: división interna, falta de apoyos, límites de su estrategia de estatalidad e internacionalización, abandono de valedores árabes... Sin embargo son los nuevos movimientos sociales los que están tomando la iniciativa. Desde principios de la década pasada han surgido numerosas expresiones de resistencia, promovidas no por las formaciones políticas tradicionales sino por movimientos sociales, nuevas generaciones de militantes. Unas estrategias de resistencia son locales, otras nacionales y transnacionales. Cuestionan la lógica de Oslo, retornan al meollo del conflicto: el carácter colonial de Israel, articulan las demandas de todos los segmentos de la sociedad palestina. Entre ellas se inscriben las celebraciones de la *nakba*, las marchas por el retorno o el exitoso movimiento internacional de Boicot, Desinversión y Sanciones (BDS). Todo ello conforma un nuevo momento de la lucha nacional palestina.

Perspectivas complejas e inciertas

Desde 2011 Oriente Medio viene viviendo importantes cambios que reconfigurando profundamente la geopolítica regional. Estados Unidos está en retirada; otros actores (Rusia, Irán, Turquía y en poco

¹⁸ Israel amenaza habitualmente con suspender su ayuda, técnica o militar, a aquellos países que voten en contra de sus intereses en Naciones Unidas.

tiempo China) ganan relevancia en la región. Nuevas alianzas están tomando forma; alianzas móviles, sobre lógicas que combinan distintos móviles pero que claramente escapan a las divisiones clásicas de bloques estables. Los procesos de cambio político también están introduciendo cambios. Las políticas sectarias inducidas por actores externos y explotadas por los regimenes pierden fuelle en favor de proyectos políticos nacionales basados en la ciudadanía, como hemos visto en Líbano e Iraq. Las monarquías conservadoras se tambalean y cada una busca diferentes estrategias de sobrevivencia.

En este marco la cuestión palestina, que siempre fue un elemento central de la geopolítica regional, está en un momento nuevo. Israel que ha demostrado su renuencia a un acuerdo de paz justa y acorde al derecho internacional y que lleva acelerando la colonización de Cisjordania, pretende aprovechar la situación internacional y regional para asestar un golpe definitivo a los palestinos y afirmar definitivamente su proyecto colonial estatal (un solo estado, no democrático y con apartheid para lograr el éxodo final). La actitud de Washington dando luz verde a Israel, sin calcular bien sus consecuencias inmediatas y su impacto de largo alcance, ahonda su desprestigio y sacude el consenso internacional al incentivar el colaboracionismo del Cuarteto árabe y arrastrar tras de sí a algunos otros estados títeres de Europa, America Latina, África o Asia que dependen de la ayuda estadounidense o de la tecnología militar israelí. Paradójicamente, satisfaciendo y protegiendo a Israel Trump ha vuelto a poner a los palestinos en el centro de las problemáticas de Oriente Medio, después de años de verse eclipsados por la nueva guerra fría irano-saudí o las guerras en Iraq y en Siria. Los Estados Unidos han desempeñado un papel relevante en la corta historia de Israel, en su propia creación (Weir, 2014), en su blindaje diplomático, en su conversión en potencia militar, también en el principal intento de pacificación impuesta que significó Oslo y ahora lo está de nuevo haciendo amparando y legitimando la anexión permanente y el proyecto de erradicación de Palestina.

Ciertamente los palestinos tienen un futuro incierto. Posiblemente se repitan las atrocidades como la del lunes negro del 14 de mayo de 2018. Pero los palestinos no desistirán, no se irán de su tierra, seguirán defendiendo el derecho al retorno de los refugiados y seguirán resistiendo, de manera diferente, como lo vienen haciendo desde el inicio de la empresa colonial sionista.

Referencias bibliográficas

- Aguirre, Mariano (2017): *Salto al vacío. Crisis y declive de Estados Unidos*. Barcelona: Icaria.
- Ahmad, Amal; Calis, Irene; Eid, Haidar; Nabulse, Razi (2018): "70 years of Nakba: where can Palestinians go from here?", Al-Shabaka roundtable, May 2018.
- Aruri, Naseer H. (2014): *Bitter legacy. The United States in the Middle East*. Haymarket.
- Blumenthal, Max (2013): *Goliath: Life and Loathing in Greater Israel*. Nation Books
- Carlstrom, Gregg (2017): *How long will Israel survive? The threat from within*. Hurst.
- Cole, Juan (2018): *The cost of Trumpism in the U.S. policy toward the Middle East*. Doha: Al-Jazeera Center for Studies.
- Feldman, Shai; Shikaki, Khalil (2018): "Trump's Jerusalem declaration and "The ultimate deal". *Middle East Brief*, 114. Brandeis University
- Feierstein, Gerald (2018): Trump's Middle East policy at one year. Policy lack strategic coherence despite rethoric. *Middle East Institute Policy Focus* 2018-2.
- Field, les (2018): "Anti-Semitism and pro-Israel politics in the Trump era. Historical antecedents and contexts", *Middle East Report* 284.
- Finkelstein, Norman G. (2018): *Gaza. An inquest into its martyrdom*. University of California Press.
- Freedman, Robert O. (2017): "The Obama legacy in the Middle East and the Trump Challenge", *India Quarterly*, 73(2), 241-250.
- GALLUP (2017): Attitudes towards the recognition of Jerusalem as Israeli capital. Gallup International Association opinión poll . December 2017.
- Hijab, Nadia (2017): "Después de la bomba H de Jerusalén de Trump ¿Qué opciones tienen los palestinos?", Al-Shabaka (artículo traducido por Sin Permiso) <https://al-shabaka.org/commentaries/trumps-jerusalem-h-bomb-weighting-options-palestinians/>
- Hijab, Nadia (2018): "To achieve One State, Palestinians must also work for two", Al-Shabaka Commentary, February 2018
- Hiro, Dilip (2018): *Cold war in the islamic World. Saudi Arabia, Iran and the struggle for supremacy*. Hurst.
- Inbar, Efraim (2018): "The Future of Israel Looks Good", *Middle East Forum*, April 18, 2018
<https://www.meforum.org/articles/2018/the-future-of-israel-looks-good>
- Khalil, Osamah (2010): "The myth of American pressure", Al-Shabaka Network Analysis.
- Kramer, Martin (2016): "Israel and the Post-American Middle East. Why the status quo is sustainable", *Foreign Affairs*, 95(4), 20.
- Levy, Gideon (2010): *The Punishment of Gaza*. Verso
- Loewenstein, Antony; Moor, Ahmed (ed) (2013): *After Zionism: One state for Israel and Palestine*. Saqi books.
- Lynch, Marc (2015): "Obama and the Middle East. Rightsizing the U.S. Role", *Foreign Affairs*, September/October.

Machover, Moshe (2017): "Israel-Palestina. El entierro de la 'solución' de dos estados", publicado inicialmente en *Weekly Worker*, 1143, traducido y publicado por Sin Permiso <http://www.sinpermiso.info/textos/israel-palestina-el-entierro-de-la-solucion-de-dos-estados>

Mack, Eitay (2018): "U.S. Embassy celebrations: a who i who of the Israeli arms trade", 972mag. (May 22, 2018) <https://972mag.com/u-s-embassy-opening-a-whos-who-of-the-israeli-arms-trade/135681/>

Massad, Joseph (2018): "The future of the Nakba", *The Electronic Intifada*, 13 May 2018 <https://electronicintifada.net/content/future-nakba/24236>

OIT (2018): *La situación de los trabajadores de los territorios árabes ocupados*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Pappe, Ilan (2018): "Israel and Palestine in 2018: Decolonisation, not peace", *Al-Jazeera* 14 May 2018. <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/israel-palestine-2018-decolonisation-peace-180514073500781.html>

Pfeffer, Anshel (2018): *Bibi. The turbulent life and times of Benjamin Netanyahu*. Hurst.

Pfiffner, James P. (2017): "The unusual Presidency of Donald Trump", *Political Insight*, September, pp. 9-11.

Quandt, William B. (2017): *Trump and the Israel Palestine conflict*, Arab Center Washington DC

Sharp, Jeremy M. (2018): *U.S. Foreign Aid to Israel*. Washington: Congressional Research Service.

Tovar Ruiz, Juan (2014): "¿Una estrategia coherente para una región en cambio? La política exterior de la Administración Obama y la Primavera Árabe", *UNISCI Discussion Papers*, 36, 29-50.

VVAA (2018): *Marking the Nakba. From betrayals and warnings to future*. Al-Shabaka, The palestinian Policy Network

Weir, Alison (2014): *Against Our Better Judgment: The Hidden History of How the US Was Used to Create Israel*. Createspace Independent Pub

Yiftachel, Oren (2011): *Etnocracia. Políticas de tierra e identidad en Israel/Palestina*. Madrid, Bósforo.

Zanotti, Jim (2018): *Israel: Background and U.S. relations in brief*. Washington: Congressional Research Service

Zunes, Stephen (2018): *Trump's Middle East policy. The ironies of hawkishness*. Doha: Al-Jazeera Center for Studies.

Las TIC en el contexto africano: más oportunidades que riesgos

Antoni Castel

*Grup d'Estudi de les Societats Africanes (GESA), Universitat de Barcelona (UB) y
Observatori de la Comunicació de Conflictes (OCC), Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)*



A principios del milenio, Jacques Bonjawo, un ingeniero camerunés que trabajaba en la empresa Microsoft, defendía que Internet representaba una oportunidad para África (Bonjawo 2002). En aquel momento, como recordaba el propio Bonjawo en su libro, la mayoría de los actores sociales y económicos consideraban que Internet agrandaría la fosa que separaba el continente de los países desarrollados. En la cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, celebrada en septiembre del 2000, su secretario general, Kofi Annan, alertó precisamente de la necesidad de reducir la “brecha digital”, provocada por el difícil acceso de una parte importante de la población mundial a las tecnologías de información y comunicación (TIC). Los datos avalaban la preocupación por la “brecha digital”: en el año 2000, según Internet World Stats¹, de los 361 millones de usuarios de Internet tan sólo 4,5 millones eran africanos. En Europa y en Norteamérica, los usuarios ya superaban los 100 millones. En Asia, también. Latinoamérica y el Caribe, que constituye una región en la clasificación de Internet World Stats, tenía 18,1 millones de usuarios mientras que el Próximo Oriente, 2,3 millones; y Oceanía/Australia, 7,6 millones.

¹ Internet World Stats es una website que recoge estadísticas del uso de Internet. Véase: www.internetworldstats.com

*Internet
representa una
oportunidad para
África*

Los augurios pesimistas no se cumplieron: diez años más tarde, en el 2010, África había acortado distancias con respecto a los países desarrollados. En ese año, según Internet World Stats, África tenía 106 millones de usuarios, frente a los 150 de Norteamérica y 370 de Europa. Había crecido en diez años un espectacular 2.357%, más que ninguna otra región. Para entender el avance, una comparación de África con Francia. En el 2000, Francia tenía el doble de usuarios que África; en el 2010, África doblaba a Francia.

La progresión, cierto que espectacular en parte porque se partía de muy abajo, continúa: a 31 de diciembre del 2017, en África ya había 450 millones de usuarios de Internet, cuatro veces más que en el 2010. Desde el año 2000, los usuarios en África habían aumentado en el 9.941% y en Europa, el 570%. No obstante, la tasa de penetración de Internet en África, del 35%, seguía siendo la más baja de las regiones de Internet World Stats. La media mundial se situaba en el 54%. En Norteamérica llegaba al 95% mientras que en Europa al 85%

La misma diferencia en la tasa de penetración que encontramos entre Europa y África la tenemos entre países africanos. Del país menos conectado, Eritrea, con el 1,4%, al más conectado, Kenia, con el 85%, existe un abismo. La que separa una dictadura, con un férreo control de las comunicaciones, de un país que ha sido pionero en aplicar en la vida cotidiana las nuevas tecnologías, como las transferencias de pequeñas sumas de dinero mediante el móvil.

A Eritrea le siguen a distancia Níger (4,3%), Chad (5 %), República Centroafricana (5,4%), Burundi (5,5%) y República Democrática del Congo (6,1%). Entre los más conectados a Internet, Kenia supera ampliamente a sus seguidores: Seychelles (70,5%), Túnez 67,7%), Mali (65,3%), Mauricio (63,4%) y Marruecos (62,4%). Las dos potencias económicas del continente, Suráfrica y Nigeria tienen una tasa de penetración de poco más del 50%

Al mismo tiempo que se incrementaban las conexiones a Internet, se expandía el uso del teléfono móvil. África se incorporaba a la era del teléfono móvil sin pasar por la del teléfono fijo, como en otros continentes. Quien haya vivido en África cuando no existía el teléfono móvil, conoce de cerca las vicisitudes que se debían pasar para conseguir una línea de teléfono. En algunas ocasiones, se dejaba el país sin haber obtenido la ansiada línea telefónica. En muchos casos, en dos años o tres años de estancia no había conseguido que la compañía telefónica, mal gestionada, atendiera la solicitud de instalar la línea. Una muestra de la “desconexión” del África subsahariana: en el año 2015 había, según el Banco Mundial², una línea fija de teléfono por cada 100 habitantes, cuando la media mundial alcanzaba las 14.

² Véase Banco Mundial, Fixed telephone subscriptions (per 100 people). En la dirección <https://donnees.banque-mondiale.org/indicateur/IT.MLT.MAIN.P2?end=2016&start=1960&view=chart> (consultado el 2 de abril de 2018)

En la Unión Europea llegaban a las 42 líneas fijas por 100 habitantes. A causa del despliegue de la telefonía móvil, a partir del 2005 empezó a decaer el número de líneas fijas, que pasaron de 19,4 por 100 habitantes a nivel mundial ese año a 14 diez años después.

En África, en el año 2000 había 17 millones de conexiones de móvil, con una tasa de penetración del 2%³. Cinco años después, había 136 millones de conexiones, con una penetración del 15%, y en septiembre de 2011, se alcanzaban los 620 millones de conexiones, superando a América Latina y convirtiéndose en el segundo mercado mundial tras Asia.

Las causas del espectacular incremento de la telefonía móvil en el continente que posee el nivel de vida más bajo son, según GSMA⁴, la apertura de los mercados a las operadoras, la bajada de los precios, tanto de los aparatos como del propio servicio, el crecimiento económico, el éxito de los servicios de prepago y las inversiones en infraestructuras, con el fin de cubrir los lugares más remotos. Para interpretar las estadísticas, hay que tener en cuenta que en África es común el uso por una persona de más de una tarjeta SIM, para aprovechar la tarifa más económica y no quedarse sin cobertura en el caso que una operadora no disponga de red en el lugar en que uno se encuentre.

En el año 2016, seguimos con los datos de GSMA (2018), dos terceras partes de la población mundial estaban suscritas a un servicio de telefonía móvil. En Europa, el porcentaje alcanzaba el 84% mientras en el África subsahariana, el 44%. Las proyecciones indicaban que se llegaría al 50% en el año 2020.

Aunque el uso del teléfono móvil se populariza en África, tan sólo el 28% de los africanos posee un aparato smartphone (GSMA, 2018). Un dato alejado de la media mundial, que se sitúa en el 51%. En este caso también las proyecciones indican que en los próximos años se acortará la diferencia con el resto del mundo puesto que en el año 2020, el 55% de los teléfonos de los africanos serán inteligente, a 10 puntos de la media mundial.

La universalización del uso del teléfono móvil revoluciona África. Un teléfono sin conexión a Internet, sin grandes prestaciones, sirve para muchas más cosas que socializar y hablar, en unas sociedades que conservan la tradición oral. El móvil le sirve al campesino para conocer las cotizaciones de los productos agrícolas, y así negociar mejor con el intermediario la venta de su cosecha. También lo utiliza para pagar pequeñas cantidades de dinero, recibir los avisos de los cen-

³ GSMA (2011), *African Mobile Observatory 2011*. En <https://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2012/04/africamobileobservatory2011-1.pdf>

⁴ En <https://www.gsma.com/mobileeconomy/>

En África subsahariana, las redes sociales fueron y son un instrumento para la contestación social y la fiscalización del poder

tros de salud, ser convocado a protestas o ser informado de lo que ocurre en el mundo y en su localidad. El teléfono móvil incluso conecta entre sí o con el centro a las comunidades situadas “al margen” (De Brujin 2009), en la periferia social.

En la época en que Bonjawa escribía acerca de la oportunidad que representaba Internet para África, hace más de un decenio, Castells aseguraba que la red ofrecía un potencial para la expresión de los derechos de los ciudadanos (Castells, 2001). Un potencial que no desaprovecharon los movimientos sociales (Mosca, 2010), que encontraron en las TIC un aliado para convocar las protestas y difundir, amplificados, sus mensajes. En el mundo árabe, las redes sociales desempeñaron un importante papel en las denominadas “primaveras árabes”, en las que fueron destituidos los presidentes de Túnez y Egipto, Zine Ben Ali y Hosni Mubarak, respectivamente, en el año 2011 (El-Nawawy y Khamis 2013; Herrera, 2014).

En el África subsahariana, las redes sociales fueron y son un instrumento para la contestación social y la fiscalización del poder (Castel y Bajo, 2013). En Senegal, por ejemplo, los internautas, jóvenes urbanos en su mayoría, se organizaron para impedir que el presidente Abdoulaye Wade cometiera fraude para lograr su reelección en la consulta de 2012 frente a Macky Sall. En Ghana, Kenia, Nigeria, Angola, Mozambique, en fin, en numerosos países africanos, las redes sociales han sido y son utilizadas para difundir y denunciar las arbitrariedades o mala gestión de los dirigentes.

El poder teme a la red, por la que fluye una información que no puede controlar. Teme unos mensajes en los que se puede discutir sus decisiones y, por tanto, cuestionar su autoridad. Unos mensajes, instantáneos, en los que no existen filtros entre el emisor y el receptor. Una afrenta para los regímenes con falta de legitimidad, porque se discute un principio básico de su política de comunicación: la supervisión de la emisión de los mensajes.

A menos legitimidad, más control. Así, Eritrea, con un régimen de partido único⁵ desde la independencia, en 1993, figura en la lista del Comité de Protección de los Periodistas (CPJ) como el país con “la mayor censura”⁶, más incluso que Corea del Norte⁷. En Eritrea, cuyo régimen acumula denuncias de violaciones de derechos humanos y detenciones de periodistas (Amnistía Internacional, 2018), sólo existe una compañía de telefonía, EriTel, con unas tarifas desorbitadas. El acceso a Internet es tan limitado, porque se necesita un permiso para contratar el servicio, que el país cuenta con una tasa de pene-

⁵ Frente Popular por la Democracia y la Justicia (FPDJ).

⁶ En <https://cpj.org/es/2015/04/los-10-paises-con-la-mayor-censura.php>

⁷ La lista, encabezada por Eritrea, continúa con Corea del Norte, Arabia Saudita, Etiopía, Azerbaiyán, Vietnam, Irán, China, Myanmar y Cuba. Consultada en marzo del 2018.

tracción del 1,4%, la más baja del mundo sin contar a Corea del Norte, del que Internet World Stats reconoce que no tiene datos fiables.

En Etiopía, cuarto país con más censura en la citada lista, el Gobierno bloquea el acceso de Internet en situaciones de crisis, y restringe el uso de la mensajería instantánea y la telefonía a través de internet (VoIP). En un año, de julio de 2015 a julio de 2016, se registraron 30 días sin Internet⁸, durante las protestas de movimientos oromos y ahmaras contra la política gubernamental. Como denuncia el Open Observatory Network Interference (OONI)⁹, el Gobierno etíope bloquea WhatsApp, restringe el acceso a websites de grupos opositores y derechos humanos y usa una tecnología, Deep Packet Inspection¹⁰, que le permite filtrar el tráfico de la red y espiar los correos electrónicos.

Aunque no figura otro país africano en la citada lista de los 10 “con más censura”, sí que se registran casos puntuales en que se restringe el acceso a determinadas webs o se interrumpe el servicio de Internet. En Uganda, por ejemplo, se registraron interrupciones en las elecciones presidenciales de febrero del 2016¹¹; en Camerún, en las regiones anglófonas, que protestaban contra la política del presidente Paul Biya¹²; en Gambia, en la consulta presidencial de diciembre del 2016¹³; en Togo, en las protestas contra el Gobierno de Faure Gnassingbé¹⁴; en la República Democrática del Congo, en las manifestaciones contra la ley electoral de Joseph Kabila¹⁵.

Unos cortes en el servicio de Internet que causan cuantiosas pérdidas económicas. Una organización, Collaboration on International ICT Policy in East and Southern Africa (Cipesa)¹⁶, con base en Kampala (Uganda), estimó en 235 millones de dólares el coste de los 236 días en los que se interrumpió el servicio de Internet, desde el 2015 hasta septiembre del 2017, en alguno de los 10 países africanos¹⁷ cuyos gobiernos tomaron esa decisión (Cipesa, 2017).

⁸ “Why Ethiopia blocked Mobile Internet again”, *Newsweek*, 6 de enero del 2017. En <http://www.newsweek.com/ethiopia-internet-blocked-618806>, consultado en marzo del 2018.

⁹ <https://ooni.torproject.org/>

¹⁰ “Ethiopia: Evidence of social media blocking and internet censorship”. En <https://ooni.torproject.org/post/ethiopia-report/>

¹¹ “Uganda election: Facebook and Whatsapp blocked”, *BBC News*, 18 de febrero del 2016. En <http://www.bbc.com/news/world-africa-35601220>

¹² “Cameroon blocks social media access in restive English-speaking regions”, *Africanews*, 30 de septiembre del 2017. En <http://www.africanews.com/2017/09/30/cameroon-blocks-social-media-access-in-restive-english-speaking-regions/>

¹³ “Gambia election: Internet and international calls banned”, *BBC News*, 1 de diciembre del 2016. En <http://www.bbc.com/news/world-africa-38157127>

¹⁴ “Togo : Internet rétabli après plusieurs jours de coupure”, *La Tribune Afrique*, 11 de septiembre del 2017. En <https://afrique.latribune.fr/afrique-de-l-ouest/togo/2017-09-11/togo-internet-retabli-apres-plusieurs-jours-de-coupure-749818.html>

¹⁵ “RDC : l'internet mobile rétabli, mais certains réseaux sociaux restent bloqués”, *Jeune Afrique*, 8 de febrero del 2015. En <http://www.jeuneafrique.com/33188/politique/rdc-l-internet-mobile-r-tabli-mais-certains-r-seaux-sociaux-restent-bloqu-s/>

¹⁶ <https://cipesa.org/>

¹⁷ Burundi, Camerún, República Democrática del Congo, Etiopía, Gabón, Gambia, Níger, Congo, Togo y Uganda.

Las comunidades de la diáspora ahora se comunican con la sociedad de partida de forma instantánea

El “toque de queda de Internet” (*internet curfews*), en sus diferentes grados, se ha convertido en un recurso habitual de muchos dirigentes ante las protestas contra su gestión o las crisis electorales. Unas medidas que, además de atentar contra la libertad de expresión, confirman la falta de legitimidad de dichos gobernantes. En países cuyos dirigentes son legítimos, con regímenes estables, como Mauricio, Seychelles, Botsuana, Cabo Verde y Namibia, por citar a los cinco mejor situados en el Índice de Gobernanza Africana Mo Ibrahim¹⁸, no se recurre al “toque de queda de Internet”. Tampoco en Suráfrica, la potencia regional, pese a los escándalos que le costaron la presidencia a Jacob Zuma en febrero del 2018¹⁹.

Internet, y también la telefonía, depende de la voluntad del dirigente de turno, que puede interrumpir el servicio o restringir el acceso a algunas aplicaciones, como la mensajería instantánea o Twitter, o a websites críticas con su gestión. La dependencia del poder político es su principal debilidad.

Pero no solo el Gobierno puede sentirse amenazado por la libre circulación de ideas. En sociedades tradicionales, como destaca Tall (2002), las TIC pueden sortear “los mecanismos de control seculares”, lo que las convierte en un instrumento transgresor, “con un impacto cultural innegable”. En efecto, incluso en las aldeas más alejadas, situadas “al margen”, pueden llegar mensajes que cuestionen las normas sociales y socaven el poder tradicional y de los “ancianos” (Simeu Kamdem, 2016), detentores del saber en muchas sociedades.

Las comunidades de la diáspora, que antaño debían recurrir a los locutorios o a los mensajes orales transmitidos por otros miembros recién llegados, ahora se comunican con la sociedad de partida de forma instantánea, mientras trabajan en una explotación agrícola en Costa de Marfil, hacen de “mantero” en las calles de Madrid, Barcelona o Roma o estudian en una universidad marroquí. Pueden transmitir en directo su larga travesía hacia otro país africano u Europa, y solicitar ayuda en caso de peligro: el naufragio de su embarcación o la captura por redes mafiosas.

Los migrantes africanos pueden hacer de “mantero” en las ciudades turísticas europeas, pero lo más probable es que trabajen en otro país africano. En efecto, la pretendida “invasión” de Europa por los africanos es un “mito” (De Hass 2008), porque el 80% de la migración del continente es interafricana (Bredeloup 2014). De acuerdo con un estudio de la OCDE²⁰, del año 2005, citado por Daum y Dougnon (2009), sólo el 2,6% de los migrantes africanos se había establecido

¹⁸ Índice de Gobernanza Africana Mo Ibrahim (IIAG), Véase <http://mo.ibrahim.foundation/iiag/2017-key-findings/>

¹⁹ “Time’s up: Jacob Zuma has resigned”, *Mail and Guardian*, 14 de febrero del 2018. En <https://mg.co.za/article/2018-02-14-zuma-address>

²⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

en un país de dicha organización. El debate migratorio, como sostiene un documento de la Comisión Africana para África de las Naciones Unidas (2017), está dominado por “las preocupaciones y los intereses europeos”.

Instalado en la diáspora, el migrante se apropia de las TIC para comunicarse con sus familiares y amigos de la sociedad de partida, seguir la actualidad política de su país, enterarse de lo que ocurre en su aldea o en su barrio y participar, mediante las redes sociales, en la fiscalización de la gestión de sus dirigentes. Con las TIC, el espacio de pertenencia del migrante deja de ser el territorio (Stebig y Deverin 2008), porque puede imbricarse en su comunidad de origen pese a su ausencia física.

La mujer africana también se apropia de las nuevas tecnologías. En una pequeña aldea, un teléfono móvil de los más baratos, sin conexión a Internet, con tarjeta de prepago, le da estatus y le permite sortear el control social. En la ciudad, la mujer urbana, más instruida y con mayor nivel adquisitivo, tiene su teléfono inteligente con conexión a Internet, que también le da estatus y más libertad. Las dos están conectadas al mundo: los límites territoriales de su aldea y de su ciudad se vuelven permeables.

Para las mujeres africanas, tanto las rurales como las urbanas, las TIC les proporcionan “un nuevo marco” (Almenara Niebla, 2016) para su organización y contribuyen a su empoderamiento. Impulsadas por mujeres en muchas ocasiones, en todo el continente se desarrollan iniciativas enfocadas a mejorar las habilidades tecnológicas, como la surgida con el movimiento #iamtheCODE²¹; combatir la práctica tradicional de la mutilación genital femenina; aconsejar en salud a las jóvenes madres; o denunciar la violencia machista, uno de los objetivos del proyecto Riziki Kenya²².

Las minorías también encuentran en las TIC un instrumento para su organización, cuyas reivindicaciones pueden superar las fronteras. La comunidad LGBT, por ejemplo, utiliza las redes sociales para comunicarse, aconsejar y difundir en el exterior la legislación que les mantiene en el ostracismo o les persigue, especialmente en los países cuyos dirigentes son homófobos, como en Uganda²³. Otros colectivos, como los discapacitados, también se apropian de las TIC. Por ejemplo, uno de los proyectos de Riziki, que significa sustento en *suahili*, permite que los empresarios contacten con discapacitados.

²¹ El movimiento #iamtheCODE fue creado por Marième Jamme con el propósito de mejorar la formación tecnológica de las mujeres.

²² <http://www.rizikikenya.or.ke/programs/gender-based-violence.html>

²³ “Joy, anger as Museveni signs law against gays”, *Daily Monitor*, 26 de febrero del 2014. En <http://www.monitor.co.ug/News/National/Joy—anger-as-Museveni-signs-law-against-gays/688334-2220400-lbtu35/index.html>

Las TIC como instrumento de denuncia y empoderamiento y una comunicación para el cambio social pero también como oportunidad para el desarrollo. Para el poder político, las redes sociales pueden ser al mismo tiempo una amenaza y un medio más de propaganda. Un ejemplo, el del presidente ruandés Paul Kagame, denunciado por sus trabas a la prensa por Reporteros sin Fronteras²⁴, que es uno de los dirigentes mundiales con más seguidores en Twitter²⁵ e impulsa, en una medida que es pionera en África, la digitalización mediante la distribución de ordenadores a los escolares, mediante el proyecto One Laptop per Child²⁶, y la instalación de fibra óptica por todo el país de las Mil Colinas.

Referencias bibliográficas

Almenara Niebla, Silvia (2016), "África online: mujeres, TIC y activismo", *Asparkia*, 28. En <http://www.e-revistas.uji.es/index.php/asparkia/article/viewFile/1866/1889>, consultado en febrero del 2018.

Amnistía Internacional (2018), *Informe 2017/18 La situación de los derechos humanos en el mundo*. Londres: Amnesty International.

Bonjawo, Jacques (2002), *Internet, une chance pour l'Afrique*. París: Karthala.

Bredeloup, Sylvie (2014), *Migrations d'aventures. Terrains africains*. París: CTHS.

Castel, Antoni y Bajo, Carlos (2013), *Redes sociales para el cambio en África*. Madrid: Los libros de la catarata.

Castells, Manuel (2001), *La galaxia Internet*. Barcelona: Areté.

Cipesa (2017), "The Economic Impact of Internet Disruptions in Sub-Saharan Africa". En https://cipesa.org/?wpfb_dl=249, consultado en febrero del 2018.

Courade, George (2016), *L'Afrique des idées reçues*. París: Belin.

Daum, Christophe y Dougnon, Isaïe (2009), "Les migrations internes au continent africain", *Hommes & migrations*, 1279. Disponible en <http://journals.openedition.org/hommesmigrations/280>, consultado en marzo del 2018.

De Brujin, Mirjan (2009), "Africa connects: Mobile communication and social change in the margins of African society. The example of the Bamenda Grassfields, Cameroon", Barcelona: IN3 UOC.

De Hass, Hein (2008), "The Myth of Invasion: the inconvenient realities of African migration to Europe", *Third World Quarterly*, vol 29, issue 7.

Economic Commission For Africa, United Nations (2017), *African Migration*. En https://www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/SocialDevelopment/Global-Compact-Migration-2017/governance-of-migration_english.pdf, consultado en marzo del 2018.

²⁴ Véase <https://www.rsf-es.org/noticias/africa/ruanda/>

²⁵ Paul Kagame figura el 33 en la lista de los dirigentes mundiales más seguidos en 2017 en Twitter, con más de un millón de seguidores. Una lista, elaborada por Twiplomacy, encabezada por el estadounidense Donald Trump, con 39 millones de seguidores. El primer dirigente africano es el keniano Uhuru Kenyatta, con 2 millones de seguidores, en el lugar 28. En <http://twiplomacy.com/ranking/the-50-most-followed-world-leaders-in-2017/>

²⁶ Proyecto One Laptop per Child. Véase: <https://rwandaolpc.wordpress.com/>

El-Nawawy, Mohammed, and Sahar Khamis (2013). *Egyptian Revolution 2.0: Political Blogging, Civic Engagement, and Citizen Journalism*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

GSMA (2018), *The Mobile Economy 2018*.

GSMA (2011), *African Mobile Observatory 2011*.

Herrera, Linda (2014), *Revolution in the Age of Social Media the Egyptian Popular Insurrection and the Internet*. Londres: Verso.

Mosca, Lorenzo (2010), "From the streets to the net? The political use of the internet by social movements", *International Journal of E-Politics*, nº 1(1) Enero-Marzo.

Simeu Kamdem, Michel (2016), "Le téléphone mobile et internet sont une chance pour le développement de l'Afrique", en Courade, Georges, *L'Afrique des idées reçues*, Paris: Belin.

Stebig, Jonathan y Deverin, Yveline (2008), "L'appropriation des TIC par les diasporas : analyse des répercussions potentielles dans les pays d'origine", *Netcom*, 22-1/2. En <https://journals.openedition.org/netcom/2025>, consultado en febrero del 2018.

Tall, Serigne Mansour (2002), "Les émigrés sénégalais et les nouvelles technologies de l'information et de la communication", en Momar-Coumba Diop (ed), *Le Sénégal à l'heure de l'information. Technologies et société*. Paris: Éditions Karthala.



Relación de autores y autoras



Federico Mayor Zaragoza. Ha sido Director General de la UNESCO de 1987 a 1999, después de ocupar cargos como Subsecretario de Educación y Ciencia del Gobierno español (1974-75), Diputado al Parlamento Español (1977-78), Consejero del Presidente del Gobierno (1977-78), Ministro de Educación y Ciencia (1981-1982), Diputado al Parlamento Europeo (1987) y Director General Adjunto de la UNESCO (1978-1987). Durante su etapa al frente de la UNESCO, se implicó especialmente en la construcción de una cultura de paz y bajo su orientación esta institución creó el Programa Cultura de Paz. Actualmente, Federico Mayor Zaragoza preside la Fundación Cultura de Paz. En 2005 fue nombrado, por el Secretario General de la ONU, Co-Presidente del Grupo de Alto Nivel para la Alianza de Civilizaciones, en 2008 fue nombrado Presidente del Consejo Directivo de la Agencia de Noticias Inter Press Service (IPS), desde 2010 preside la Comisión Internacional Contra la Pena de Muerte. Cuenta con numerosas publicaciones entre las que destacan varios poemarios y varios ensayos sobre las relaciones internacionales y la paz.

Manuela Mesa. Codirectora del Instituto Universitario DEMOSPAZ-UAM y Directora del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ) de la Fundación Cultura de Paz. Presidenta de la Asociación Española de Investigación para la Paz (AIPAZ) (2006-2013). Vicepresidenta de WILPF-España (Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad). Dirige el anuario de CEIPAZ sobre paz y conflictos desde 2004. Vocal Experta en el Consejo de Cooperación (2009-2012). Miembro del Consejo de Redacción de la revista *Documentación Social* y de *Pensamiento Propio*. Profesora y docente en diversos master, cursos y seminarios. Miembro del Comité de Expertos sobre el Peace Index. Sus líneas de investigación actuales se centran en el papel de la sociedad civil en la construcción de la paz y en particular sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz, violencia transnacional en Centroamérica y Comunicación y Educación para el Desarrollo. Cuenta con numerosas publicaciones y artículos que pueden consultarse en <https://ceipaz.academia.edu/ManuelaMesa>

José Antonio Sanahuja. Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ). Ha sido profesor en diversas universidades, y ha trabajado como investigador y consultor con instituciones como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Federación Internacional de Cruz Roja, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), y diversas ONGD. Ha sido R. Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. En dos periodos distintos ha sido Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación), y es miembro del Patronato de Oxfam Intermón. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran *Teoría de las Relaciones Internacionales* (Coord., con C. Arenal, 2015); *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: visiones, políticas y actores* (2012); *La construcción de una región: UNASUR y la integración de América del Sur* (coord., con M. Cienfuegos, 2010); *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro* (Coord., con C. Arenal, 2010).

Francisco J. Verdes-Montenegro. Investigador predoctoral del departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid e investigador asociado del ICEI. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, y Máster en Relaciones Internacionales (Universidad Complutense de Madrid, UCM). En la actualidad desempeña su labor académica como investigador predoctoral del departamento de Estudios Internacionales de la Facultad

de Ciencias Políticas y Sociología (UCM), e investigador adscrito del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Sus líneas de investigación son los estudios críticos de seguridad, seguridad humana, el regionalismo y los procesos de integración, las relaciones interregionales UE-AL, así como las problemáticas de desarrollo y cooperación.

David Bondía García. Profesor titular de Derecho internacional público y Relaciones internacionales de la Universidad de Barcelona, Presidente del Instituto de Derechos Humanos de Catalunya, y miembro del Patronato de la Fundación Solidaridad de la Universidad de Barcelona. Director ejecutivo del Máster en Diplomacia y Función pública internacional del Centro de Estudios Internacionales de la Universitat de Barcelona, Miembro del equipo del Mecanismo Catalán de Prevención de la Tortura y forma parte de la Junta de la Estructura catalana de derechos humanos.

Ha impartido docencia en diversas universidades nacionales y extranjeras. Entre sus principales líneas de investigación se encuentra la protección internacional de los derechos humanos, la criminalización de la protesta, los derechos humanos emergentes y los derechos humanos en la ciudad.

Andrés Serbin. Antropólogo y Doctor en Ciencias Políticas. Actualmente Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), un *think tank* latinoamericano y caribeño. Presidente de la *International Coalition for the Responsibility to Protect* (ICRtoP) y miembro de la directiva del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC). Es Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela; Investigador Emérito del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) del mismo país; Presidente Emérito del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP) del cual ha sido fundador, y miembro del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Ha sido Asesor Especial de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y asesor, en varias ocasiones, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. Asimismo, ha sido profesor e investigador invitado en diversas universidades de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, donde asumió la Cátedra Simón Bolívar en Sorbonne III; y en diversas universidades de América Latina y el Caribe. Ha publicado numerosos artículos especializados en español, inglés, portugués y francés, y es autor y compilador de más de treinta libros publicados en español y en inglés. Desde 1997, dirige la revista trilingüe de ciencias sociales *Pensamiento Propio*. Su más reciente libro es *Chávez, Venezuela y la reconfiguración de América Latina* (Buenos Aires: Siglo XXI).

Javier Morales Hernández. Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Europea de Madrid y codirector del Grupo de Estudios de Europa y Eurasia (GEurasia). Su principal línea de investigación es la política exterior y de seguridad de Rusia en la etapa postsoviética. Ha trabajado como investigador postdoctoral en la Universidad de Oxford y la Universidad Carlos III, profesor de Relaciones Internacionales en Saint Louis University (campus de Madrid), investigador predoctoral en la Universidad Complutense y coordinador de Rusia y Eurasia en la Fundación Alternativas. Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense y máster en Paz, Seguridad y Defensa por el Instituto “General Gutiérrez Mellado” de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Entre otras publicaciones académicas, es coautor de los libros *La política exterior de Rusia: los conflictos congelados y la construcción de un orden internacional multipolar* (2017), *Ucrania: de la revolución del Maidán a la guerra del Donbass* (2016) y *Rusia en la sociedad internacional: perspectivas tras el retorno de Putin* (coord., 2012).

Xulio Ríos. Director del Observatorio de la Política China (www.politica-china.org) Coordinador de la Red Iberoamericana de Sinología. Es asesor de Casa Asia (www.casaasia.es) y miembro del Programa Asia de la Fundación CIDOB y Profesor del Instituto de Altos Estudios Universitarios. Colabora habitualmente con numerosos medios de comunicación, *El País*, *El Correo* y *La Vanguardia*, entre otros y revistas especializadas. Dirige “Tempo Exterior”, revista gallega de estudios internacionales. Sus obras más recientes son: *China Moderna* (2016), *China pide paso. De Hu Jintao a Xi Jinping*, Icaria, 2012. *88 preguntas sobre China*, La Catarata, 2010; *China de la A a la Z*, Editorial Popular, Madrid, 2008; *Mercado y control político en China*, La Catarata, Madrid 2007, *Política exterior de China*, Bellaterra, Barcelona, 2005 y *Taiwán, el problema de China*, La Catarata, Madrid, 2005. Otras obras son: *China: ¿superpotencia del siglo XXI?*, Icaria, Barcelona, 1997, *Hong Kong, camino de volta*, Laidvento, Santiago de Compostela, 1997; *China, a próxima superpotencia*, Laidvento, Santiago de Compostela, 1997; *A China por dentro*, Xerais, Vigo, 1998.

Francisco Rojas Aravena. Es el Rector de la Universidad para el período 2013-2018. Tiene un doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Utrecht (Holanda) y una Maestría en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de América Latina (FLACSO). Ha sido Secretario General de la FLACSO de 2004-2012. Ha escrito o editado más de 80 libros, capítulos escritos en más de 100 libros, y publicado 138 artículos en revistas académicas. Está especializado en relaciones internacionales, la seguridad humana, la integración

regional, los sistemas políticos latinoamericanos, las negociaciones (teoría y práctica), y la seguridad internacionales y la defensa. Por sus aportes a los procesos de integración y a las relaciones entre los países de América Latina y el Caribe recibió la condecoración “Orden del Mérito José Falcon” de la República del Paraguay, en mayo de 2012.

Rosa Meneses. Es reportera de la sección de Internacional del diario EL MUNDO desde 1999. Está especializada en Oriente Próximo y el Magreb, enfocando su trabajo en temas de derechos humanos, crisis humanitarias, desarrollo democrático, conflictos, terrorismo, islam político, paz y seguridad. Como enviada especial, viaja regularmente a los países árabes y ha cubierto los conflictos del Líbano (2006), Libia (2011) y Siria, así como la revolución tunecina (2011). Desde su estallido, en 2011, cubre las Revoluciones Árabes, sus consecuencias y sus procesos de transición, con especial énfasis en la situación de los refugiados en Jordania, Turquía, Irak y el Líbano. Es Premio Derechos Humanos de Periodismo 2016 por sus trabajos sobre la situación de los refugiados, galardón concedido por la Asociación Pro Derechos Humanos de España (APDHE). En 2010 obtuvo el Premio Nacional de Nuevo Periodismo por su cobertura en Marruecos un año antes. Licenciada en Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid, está especializada en Información Internacional y Países del Sur, por la misma universidad, y en Relaciones Internacionales, por la Escuela Diplomática. Desde 2012 es Ochberg Fellow en el Dart Center for Journalism & Trauma, de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Columbia de Nueva York. Es miembro de la Junta Directiva de Reporteros Sin Fronteras España desde 2014, ejerciendo como su Secretaria-General desde 2016.

Isaías Barreñada. Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid. Es doctor en Ciencias Políticas. Ha trabajado en cooperación internacional y en el departamento internacional de Comisiones Obreras. Ha sido responsable de los programas educativos y publicaciones en la Casa Árabe, Instituto Internacional de Estudios Árabes y del Mundo Musulmán. Investiga y escribe sobre reforma política y democratización en los Países Árabes, sociedad civil y movimientos sociales, el conflicto palestino-israelí, el Sahara Occidental y política exterior española. Participa en varios think tanks y redes internacionales. Es coautor y ha coordinado libros como *La Alianza de civilizaciones: seguridad internacional y democracia cosmopolita* (Editorial Complutense, 2006); con otros, *Conflictos en el ámbito internacional: aportaciones para una cultura de paz* (CIDEAL, 2008); *Redes sociales en Marruecos. La emergencia de la sociedad marroquí*. (Icaria, 2004); y con Ignacio Álvarez-Ossorio, *España y la cuestión palestina* (Los Libros de la Catarata, 2003).

Antoni Castel. Doctor en Ciencias de la Comunicación y Licenciado en Historia. Coordinador del Máster La comunicación de los conflictos armados, paz y movimientos sociales, de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Ha sido profesor de Comunicación en la UAB y de Historia en la Universidade Eduardo Mondlane, de Maputo (Mozambique). Investigador en el Grup d'Estudi de les Societats Africanes (GESA), de la Universitat de Barcelona, y el Observatori de la Cobertura Informativa de Conflictes (UAB). Miembro fundador del Centre d'Estudis Africans (CEA). Sus obras más recientes son: *Redes sociales para el cambio en África*, con Carlos Bajo, La Catarata, 2013; *Esfera pública africana*, con José Carlos Sendín, La Catarata, 2010; *Imaginar África*, con José Carlos Sendín, La Catarata, 2009; y *Malas noticias de África*, Bellaterra, 2008. Contacto: antoni.castel@gmail.com

