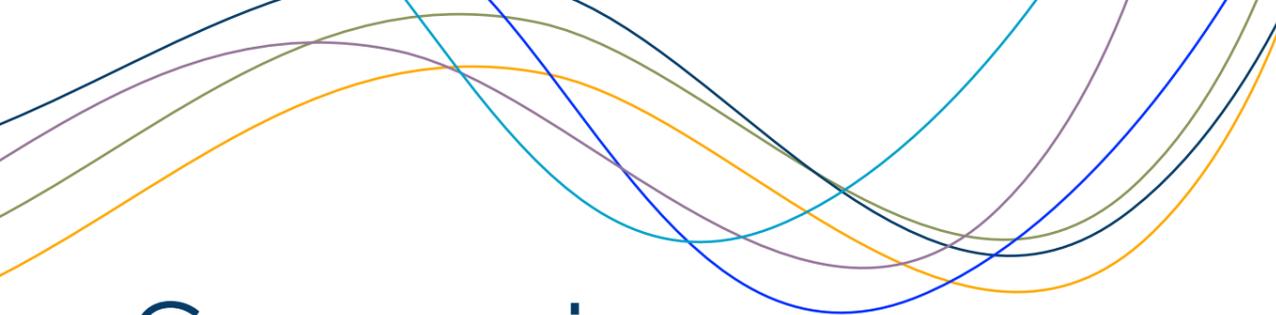


Panorama Internacional 2021



Sumario

08

01. PANDEMIA
DE DEUDA

Por M^a José
Chaguaceda

40

02. LA UNIÓN
EUROPEA, DUEÑA DE
SU DESTINO

Por Lucía Bonet
Álvarez

62

03. LA PASIÓN
TURCA

Por Pablo Arjona
Paz

84

04. TRUMP, BIDEN Y
ORIENTE MEDIO

Por Juan Luis Portillo
Gil-Delgado

102

05. CHINA:
UN NUEVO ORDEN
INTERNACIONAL

Por Rafael Loring

126

06. PERSPECTIVAS
POR PAÍSES

140

07. MAPAS



Prólogo

Bienvenidos nuevamente a las páginas de Panorama, la publicación con la que anualmente CESCE comparte sus reflexiones, ideas y preocupaciones acerca de las principales tendencias y acontecimientos que influyen y configuran la economía mundial.

Ha pasado un largo año desde que estallara la pandemia de coronavirus que ha sacudido la salud y la economía de todos los países del mundo. En la edición de Panorama del año pasado dedicamos un amplio espacio al impacto de esta crisis, a la paralización de la actividad, la reacción de la política económica y a las perspectivas inmediatas que se avecinaban. Era un momento de enorme incertidumbre, cuando apenas se había empezado a salir del "Gran Confinamiento". Apuntamos ya en ese momento cómo la necesidad de relanzar la actividad, de garantizar la estabilidad financiera y de mitigar al máximo el coste social de la crisis provocada por la pandemia se había traducido en el mantenimiento de una política monetaria ultralaxa y en la introducción de medidas de estímulo fiscal inéditas desde hacía medio siglo; y cómo todo ello iba a acentuar la tendencia al sobreendeudamiento de las economías, tanto en el plano público como en el privado, una de las características del entorno económico que se ha venido gestando a lo largo de la última década. Entre todas las consecuencias derivadas de la pandemia, o amplificadas por ella, este año hemos decidido centrarnos precisamente en la situación de

la deuda mundial, en las alternativas para gestionarla a medio plazo y en cómo puede condicionar la política económica y la sostenibilidad de la recuperación. En especial, analizamos la diferente situación en la que se encuentran las economías a la hora de ir retirando los estímulos, algo que no va a ocurrir de inmediato pero que sucederá antes o después, y de encarar el desafío que supone la carga de la deuda. Los países desarrollados, que han podido aplicar medidas contracíclicas, lo harán previsiblemente desde una posición favorable, ya recuperada la actividad económica a los niveles anteriores a la crisis. En cambio, en los países menos desarrollados, con malas perspectivas de crecimiento y con pocas opciones de realizar un ajuste fiscal más ortodoxo, posiblemente la única puerta de salida sea la refinanciación de esa deuda. ¿Nos encontramos quizá a las puertas de una crisis de deuda de escala similar a la de los años ochenta?

Una vez presentada la situación económica, con el que quizá sea el principal condicionante de la sostenibilidad y de la capacidad de manobra de los países, volvemos la vista a las cuestiones que dominan el gran tablero estratégico mundial. Aunque en los medios de comunicación hayan permanecido en segundo plano a lo largo de todo este año, relegadas por la inmediatez y la gravedad de la emergencia sanitaria, no hay que olvidar que en los últimos tiempos estamos asistiendo a una serie de movimientos por parte de los "grandes jugadores" del terreno geoestratégico que están produ-





ciendo cambios en la alineación de los países, encendiendo crisis e inclinando los ejes en torno a los que se mueven los intereses económicos y políticos mundiales.

En nuestro entorno inmediato, la Unión Europea se enfrenta al desafío que supone la transformación del sistema de equilibrios internacional en el que nació hacia un mundo donde el enfrentamiento entre China y Estados Unidos no solo tiene consecuencias sobre los flujos de comercio o inversión, sino que puede reconfigurar el entramado de influencias y alianzas internacional e, incluso, pone en peligro valores que forman parte de la propia esencia de la Unión, como la cooperación entre Estados, el respeto a unas normas comunes o el comercio sin fronteras. El proyecto europeo queda así expuesto y vulnerable ante un entorno de confrontación, donde la negociación y el con-

senso quedan atrás y se aprovecha la dependencia comercial, militar o energética para sacar ventaja y presionar en el plano político. En el segundo bloque de Panorama nos centramos primeramente en el camino que está tomando la Unión Europea para reforzarse ante estas amenazas externas; en cómo aunar esfuerzos para recuperar la autonomía estratégica, no solo en el plano comercial sino también en la defensa o la inversión. Y, a continuación, profundizamos en un aspecto que a menudo se desprecia pero que representa un activo único: la capacidad de influencia global que tiene la Unión Europea a través de la implantación de regulaciones exigentes, preocupadas por la protección del consumidor y la equidad más que por la proyección de poder.

En la frontera inmediata de la Unión Europea, Turquía constituye uno de los ejemplos más in-

Asistimos a una serie de movimientos por parte de los “grandes jugadores” del terreno geoestratégico que están produciendo cambios en los equilibrios económicos y políticos mundiales

teresantes de cómo un país emergente acelera sus movimientos para ganar protagonismo e influencia en la escena internacional, y eso modifica los equilibrios regionales y puede llegar a afectar a la situación de sus vecinos. Ankara está desarrollando una ambiciosa estrategia cuyo objetivo es consolidarse como una potencia de primer orden. Este “neo-otomanismo”, como se le conoce, le ha llevado a ser activo en África, en Oriente Medio y en el Mediterráneo oriental, en muchos casos adoptando una actitud intimidatoria, que ha tensionado las relaciones con Estados Unidos, por una parte, y con la Unión Europea, por otra. La intervención de Turquía ha logrado modificar el devenir de los conflictos civiles tanto en Siria como en Libia, en ambos casos para inclinar la balanza hacia sus intereses. Así mismo, la competencia por la extracción de los hidrocarburos descubiertos en el Mediterráneo oriental ha intensificado las disputas por la soberanía y los derechos económicos en el Egeo, y ha llevado a una peligrosa escalada armamentística en la zona. Todo ello ha transformado a Turquía, desde el punto de vista europeo, de aliado en socio inconstante y ventajista.

El cambio de inquilino en la Casa Blanca está significando también un cambio de estilo en el enfoque de las relaciones exteriores de Washington, que favorece la búsqueda de consensos y la vuelta al multilateralismo. Pero con

respecto a Oriente Medio, una de las tradicionales “zonas calientes” del planeta, hay cuestiones que se mantienen invariables independientemente de quien sea el presidente de los Estados Unidos. El respaldo incondicional a Israel; la vista gorda hacia los comportamientos no democráticos de los dirigentes de las monarquías del Golfo; y la confrontación con el régimen iraní van a seguir estando presentes con Biden en la presidencia. Pese a ello, se está observando ya un mayor peso de la diplomacia, así como una política encaminada a reducir la tensión en la zona. Aunque todavía sea muy incierto, la posibilidad de reactivación del acuerdo nuclear con Irán, que se está negociando en estos momentos, constituiría un hito fundamental en este sentido.

Hemos dejado para el final de nuestro repaso a las principales cuestiones geoestratégicas la que sin duda tiene mayores implicaciones: el cambio en el enfoque de China acerca de su papel internacional y de su política exterior hacia una actitud asertiva, nacionalista y en algunos casos agresiva. La rivalidad con Estados Unidos, en el campo comercial, tecnológico y militar afecta prácticamente a todas las esferas de la economía y la política internacional, y está transformando las relaciones internacionales en general, derivando poco a poco hacia una política de bloques, que guarda similitudes con la situación de la Guerra Fría.

01.

Pandemia de deuda

Por M^a José Chaguaceda — Analista de Riesgo País



Vacunación y estímulos. Esta es la receta para hacer frente a la crisis mundial sin precedentes provocada por el virus SARS-CoV-2 que, en poco más de año y medio, se ha cobrado la vida de más de cuatro millones de personas y ha provocado la mayor caída del PIB global en tiempo de paz.

En el plano sanitario las esperanzas están puestas en que las distintas vacunas, elaboradas en tiempo récord, permitirán minimizar los contagios, paso previo a cualquier recuperación económica. Gracias a un despliegue de medios extraordinario, en menos de un año se han desarrollado siete vacunas que, hasta la fecha, han demostrado una elevada eficacia contra el virus y se prevé que en la segunda mitad de 2021 estén disponibles otras que se encuentran actualmente en fase de desarrollo. En los primeros meses de 2021 comenzó la carrera de la vacunación y, actualmente, el ritmo de avance es bueno en los países desarrollados, donde se espera que gran parte de la población esté inmunizada para el verano de 2021. Los países en desarrollo, sin embargo, van muy rezagados. A los problemas de disponibilidad de dosis se suma el reto logístico, mayúsculo en su caso, y problemas de desconfianza hacia la vacunación, herencia de las épocas coloniales e imperiales.

La política económica se ha centrado, por el momento, en lograr que el *shock* sanitario temporal que representa la pandemia de Covid-19 sea efectivamente temporal, limitando sus consecuencias económicas y sociales. A través de un programa de estímulos monetarios y fiscales sin

precedentes se han inyectado fondos para apoyar a las personas más vulnerables y a las empresas, con el fin de evitar que el daño en el tejido productivo sea permanente. La coyuntura es tan excepcional que temporalmente la heterodoxia ha pasado a ser la nueva ortodoxia. Las reglas fiscales se han flexibilizado o incluso abandonado y los bancos centrales se han convertido en prestamistas de primera instancia (y no de última). También en este caso han sido las economías avanzadas las que han protagonizado estas medidas contracíclicas, que los países pobres han podido aplicar solo de forma limitada por falta de recursos.

Una vez que se supere la crisis sanitaria y, poco a poco, la vida y la actividad económica retornen a la "normalidad", llegará el momento de hacer frente a sus secuelas. Las medidas de estímulo, indudablemente necesarias, han disparado los niveles de endeudamiento global a máximos históricos, a lo que también ha contribuido el dramático desplome de la actividad. La deuda de la economía mundial se situó a finales del primer trimestre de 2021 en torno a los 289 billones de dólares, una cifra sin precedentes y equivalente al 360% del PIB mundial. Este problema no es nuevo. En realidad, la ola de endeudamiento venía gestándose desde 2010, pero sin duda se ha exacerbado el último año, lo que entraña un elevadísimo riesgo para la estabilidad macroeconómica.

Pese a tratarse de un problema global, conviene diferenciar entre unos países y otros. Los países avanzados se enfrentan en su mayoría a la disyuntiva de cuándo retirar los estímulos sin menoscabar la recuperación económica. La decisión no



será fácil de articular, pero indudablemente es una posición privilegiada, en la que solo se hallan aquellas economías que sí han contado con capacidad para aplicar medidas contracíclicas para amortiguar el *shock*. En los países menos desarrollados estas herramientas han sido mínimas por no contar con margen fiscal y/o monetario, por lo que el desplome de la actividad ha sido mucho más intenso, lo que les ha disparado igualmente la deuda en términos relativos, pero sin el efecto beneficioso de las medidas de estímulo. En muchos de ellos podría haberse reducido, incluso, el nivel de crecimiento potencial, lo que pinta un panorama poco esperanzador, con un ele-

Las medidas de estímulo, indudablemente necesarias, han disparado los niveles de endeudamiento global a máximos históricos

vadísimo riesgo de insostenibilidad de la deuda. En un punto intermedio se encuentran aquellas economías emergentes en su mayoría, con importantes desequilibrios pero también con elevadas perspectivas de crecimiento; muchas adolecen de una alta proporción de deuda externa y una gran dependencia de la fi-

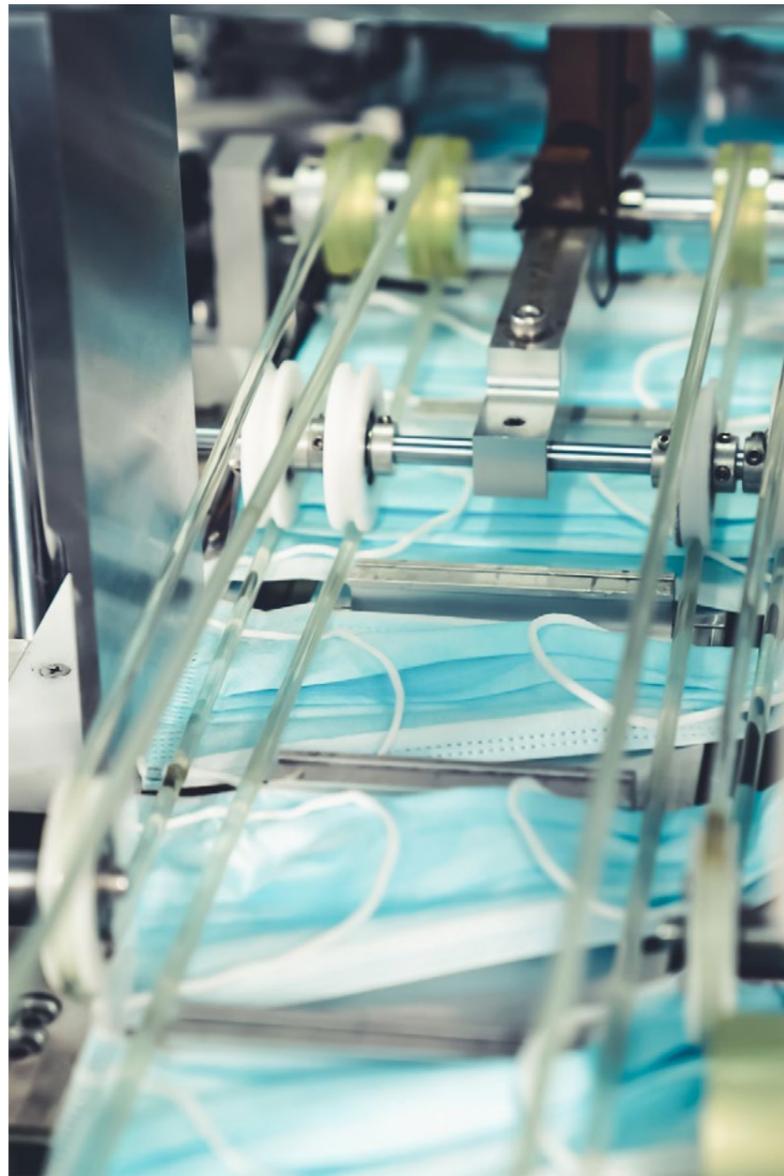
nanciación exterior, con los riesgos que ello conlleva en el caso de que se produzcan cambios en las condiciones financieras o en el sentimiento de los mercados.

La vía menos dolorosa para realizar el necesario ajuste de este sobrendeudamiento, la del creci-

miento económico, estará solo al alcance de unos pocos privilegiados. Las perspectivas apuntan a un crecimiento mundial acelerado en el corto plazo, pero incapaz, a todas luces, de reconducir unos niveles de deuda como los actuales. La forma más ortodoxa de reducir el déficit público, el aumento de ingresos vía impuestos y la reducción de gastos, será de muy difícil aplicación en el contexto actual. Por una parte, en muchos casos frenaría la débil recuperación si se aplica de manera muy temprana y, en otros, directamente no es factible, ya que detonaría una elevadísima contestación social. Hacemos referencia a aquellos países donde una gran pro-

porción de la población ha sufrido el desplome de sus ingresos o vive por debajo del umbral de la pobreza. La tercera vía, el recurso a la inflación, tiene un alcance limitado, al ser válido únicamente cuando la deuda está denominada en moneda local. Llegados a este punto, no quedarían más alternativas que recurrir a la renegociación para evitar el impago. Por tanto, las reestructuraciones de deuda, un recurso de última instancia, serán inevitables en los países que se enfrentan a un elevado monto de deuda en moneda extranjera, con unas perspectivas de crecimiento muy modestas y en los que el ajuste fiscal más ortodoxo directamente no es una opción porque gran parte de la población no es capaz de cubrir las necesidades más básicas.

La gestión de este sobreendeudamiento es posiblemente el mayor reto al que se enfrentarán las economías una vez que se contenga la expansión del virus. La vacuna es, sin duda, la espoleta de la recuperación económica, pero de la buena gestión de las secuelas de la pandemia dependerá gran parte de su sostenibilidad.



2020, un año para olvidar

La economía mundial sufrió en 2020 la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial. El impacto súbito y generalizado de la pandemia del coronavirus y las medidas de suspensión de las actividades que se adoptaron para contenerla desplomaron el PIB global un 3,3%. Nunca un porcentaje tan elevado de países (el 90% del total) había entrado en recesión al mismo tiempo, ni tan siquiera durante la Gran Depresión o la Primera y Segunda Guerra

Mundial. En cuanto al PIB per cápita, la caída fue nada menos que del 6,2%, más del doble que en la crisis financiera de 2008.

La extraordinaria intensidad de la crisis, nunca vista en tiempos de paz, obedece al *shock* simultáneo de oferta y demanda sufrido en los tres núcleos principales de la economía mundial (China, Estados Unidos y Europa). Lo cierto es que el impacto sobre la oferta fue temporal,

pero los efectos sobre la demanda todavía persisten, como consecuencia de la aplicación prolongada de restricciones a la movilidad y la interacción social, que han penalizado todos los sectores pero de forma especialmente intensa al sector de los servicios. Como no podía ser de otra forma, el comercio internacional de bienes también registró una dramática caída, estimada por la OMC en un 5,3% para el conjunto de 2020. Los envíos de mercancías

se desplomaron un 15% interanual en el segundo trimestre de 2020, el momento de mayor parálisis de la actividad mundial; pero en el cuarto trimestre volvieron a situarse en niveles cercanos a los de 2019.

Pese al carácter generalizado de la pandemia, es indudable que su impacto ha sido heterogéneo en función, por una parte, de la capacidad de los países para controlar la ex-

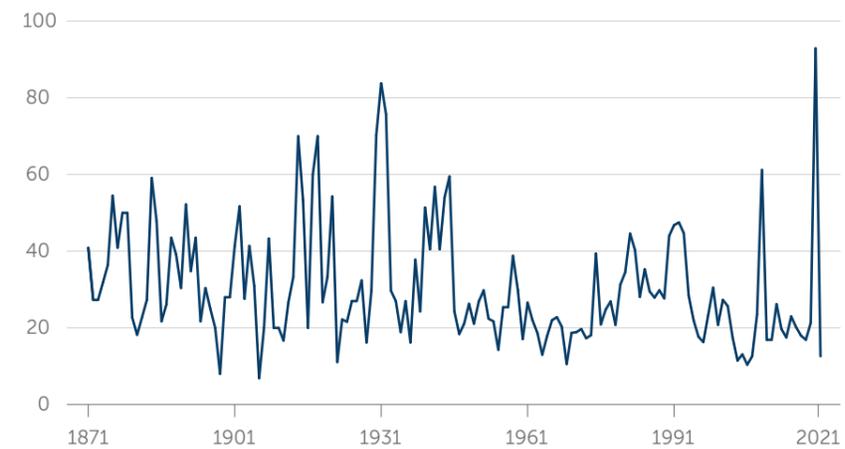
pansión del virus y, por otra, de su estructura económica. El caso más exitoso en la aplicación temprana y contundente de las medidas de contención es China que, a su vez, es de los pocos países que han registrado tasas de crecimiento positivas el año pasado. Otros países, como Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur o Vietnam, han seguido estrategias similares. En cambio, los países donde no se ha conseguido contro-

lar la transmisión del virus han sufrido varias olas de contagio y, por tanto, se han visto obligados a aplicar confinamientos intermitentes, lo que está ralentizando enormemente la recuperación económica.

Por otra parte, la propia estructura económica de los países ha sido determinante. La intensa caída del precio del crudo durante la mayor parte de 2020 (con un precio del barril un 35% más barato que el año anterior) impactó sobre los países petroleros, que dependen de la venta del oro negro para equilibrar sus cuentas públicas y exteriores. El segundo grupo de países damnificados han sido aquellos muy dependientes del turismo, que han visto como los ingresos se desplomaban debido a la interrupción prácticamente total de los viajes internacionales.

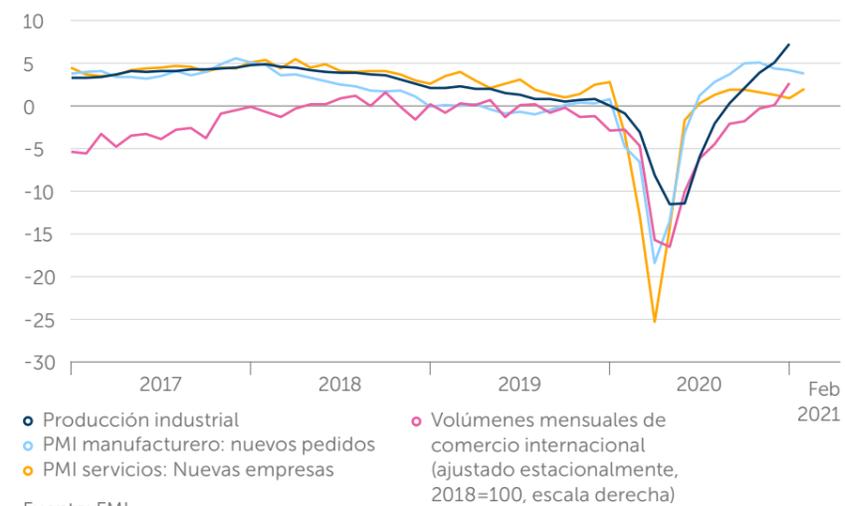
No sorprende, por tanto, que el gigante asiático esté liderando el crecimiento. La aplicación de unas medidas de contención agresivas y rápidas, en el contexto de la fuerte recuperación del comercio mundial de bienes que tuvo lugar a partir del tercer trimestre de 2020 y que se concentró en algunas partidas de las que **China** es el principal productor (material sanitario, componentes electrónicos), ha favorecido su veloz rebote. Se trata de uno de los pocos países que cerró 2020 con una tasa de crecimiento positiva, del 2,3%, y se espera que este año crezca un 8,4%. Todo ello a pesar de que la magnitud de los estímulos fiscales y monetarios que ha aplicado palidece frente a la masiva intervención en el resto del mundo; quedan, de hecho, muy lejos de los que aplicó la propia China en la crisis financiera de 2008-09 o ante la desaceleración del crecimiento en

ECONOMÍAS EN RECESIÓN (%)



Fuente: Banco Mundial

INDICADORES DE ACTIVIDAD GLOBAL



Fuente: FMI

2015-16. Inmersas ya en un escenario pospandemia, las autoridades, como analizaremos, están aprovechando el margen que proporciona un crecimiento encarrilado para centrar los esfuerzos en la mejora de la calidad del mismo. Tras un notable repunte de los impagos en los últimos meses de 2020 en el mercado de bonos corporativos, tolerado por las autoridades, el objetivo es retomar el proceso de saneamiento financiero.

Estados Unidos, por su parte, no logró escapar de la recesión, tras una gestión sanitaria más que cuestionable bajo la presidencia Trump, que lo convirtió durante buena parte de 2020 en el epicentro mundial de la pandemia. El PIB se contrajo un 3,5% el año pasado, una caída superior a la registrada en la Gran Recesión de 2009 (-2,5%), si bien en el segundo semestre del año ya crecía a tasas positivas. La llegada de Biden a la Casa Blanca ha venido acompañada de un admirable avance en la vacunación y de un paquete de estímulos fiscales sin precedentes. A mar-

zo de 2021, el impulso fiscal aplicado por la primera potencia mundial desde el inicio de la crisis representaba ya un 27,9% del PIB, contando con el plan de 1,9 billones de dólares aprobado con el apoyo exclusivo de los demócratas. En el momento de redacción de estas líneas, otros dos planes más, valorados en 2,3 billones para la construcción de infraestructuras y 1,8 para expandir la red de ayudas sociales, se encuentran en tramitación. El FMI ha revisado al alza las previsiones de crecimiento de Estados Unidos para este año hasta el 6,4%, la tasa más rápida desde 1984, lo que le permitirá superar el nivel de crecimiento prepandemia ya este año.

La **Unión Europea** sufrió una contracción récord del 6,1% en 2020, con un comportamiento heterogéneo entre sus miembros. El PIB cayó un 4,9% en Alemania, un 8,2% en Francia, un 8,9% en Italia y un 11% en España. Una vez más, la historia se repite, con los países del sur como los más damnificados, al ser mucho más dependientes de los

sectores más golpeados por la pandemia, así como por contar con un menor margen fiscal para impulsar la actividad, lo que ahonda la tradicional brecha con los "vecinos ricos" del norte. No obstante, a diferencia de lo ocurrido en la crisis de 2009, las autoridades han actuado con contundencia y rapidez, aprobando una batería de medidas de estímulo de una magnitud que supera con creces los apoyos que se activaron durante la Gran Recesión. Entre estas medidas destaca el programa bautizado como *Next Generation EU* (NGEU), dotado con 750.000 millones de euros, un instrumento que, por primera vez en la historia de la Unión, se financiará con deuda emitida por la propia Unión Europea entre 2021 y 2026. En cualquier caso, la respuesta fiscal de la Unión Europea equivale al 10,5% del PIB conjunto, lo que padece frente a las cantidades movilizadas por uniones más consolidadas en lo político, además de en lo fiscal y lo monetario, como es el caso de Reino Unido o, sobre todo, Estados Unidos. Las previsiones para 2021 apuntan a un crecimiento del 4,4% para el promedio de la UE, que ganará velocidad a partir del segundo trimestre, respaldada por el avance en la vacunación y por la introducción de nuevas medidas de política económica, de la mano tanto del NGEU como del mantenimiento de una política monetaria muy acomodaticia por parte del Banco Central Europeo (BCE).

En cuanto a las **economías emergentes**, el PIB conjunto cayó un 2,2%, lo que representa la primera contracción del bloque en 30 años. Dejando China aparte, el golpe de la pandemia ha sido muy heterogéneo y también lo será la recuperación.

Podemos distinguir tres grupos de países. En primer lugar, los emergentes "aventajados", que cuentan con unas perspectivas sanitarias bastante buenas, cuyos principales socios comerciales son los países que más van a crecer este año (léase Estados Unidos y China) y que presentan desequilibrios modestos. En esta categoría se sitúan muchos emergentes, en especial los asiáticos. En segundo lugar, estarían los "retardados", integrados por los emergentes europeos, que todavía están lejos de resolver la crisis sanitaria (y siguen sufriendo repuntes y reimposición de restricciones) y que están muy integrados en las cadenas de valor europeas, que son mercados menos dinámicos. Por último, los emergentes "frágiles", que adolecen de desequilibrios macroeconómicos más acusados, están integrados comercialmente con economías menos dinámicas y también peor posicionados en materia de pandemia. Este grupo, fuente de especial preocupación, incluye, entre otros, a Turquía, Sudáfrica, Indonesia, Colombia, Brasil y Rusia.

Medidas extraordinarias

La respuesta fiscal global, de acuerdo con el último informe de abril del FMI, ha ascendido nada menos que a 16 billones de dólares desde el inicio de la pandemia, lo que representa más del 15% del PIB mundial y constituye el mayor impulso fiscal acometido desde la Segunda Guerra Mundial. Estas medidas, destinadas a sostener las rentas de hogares y empresas, se han canalizado vía gasto público y alivios tributarios (10 billones) y el resto a través de préstamos, garantías e inyecciones de capital. A nivel mundial, el FMI estima que sin esta masiva in-

yección de recursos, la caída de la actividad en 2020 podría haber sido tres veces superior. El impacto sobre el empleo, la renta y la pobreza habrían sido mucho más dramáticos y sus efectos a medio plazo más duraderos.

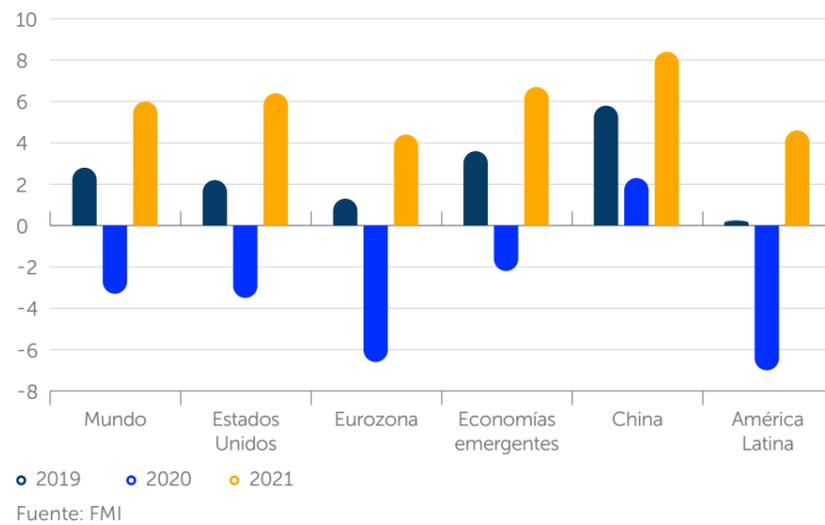
El volumen de los paquetes fiscales ha variado en función del margen fiscal de las economías. Como hemos adelantado, la mayoría de los países avanzados han adoptado una respuesta de política económica sin precedentes, lo que ha permitido amortiguar los costes de corto plazo y reducir los daños permanentes en el tejido productivo. Son responsables de cerca del 80% del estímulo fiscal global y dentro de estos destacan los paquetes desplegados por Estados Unidos, Alemania y Japón. En cambio, la respuesta de los países emergentes y en desarrollo ha sido muy modesta en relación con la magnitud del *shock*. La crisis encontró a África y a Latinoamérica con unas finanzas públicas ya en números rojos. El caso más dramático ha sido el de los países de in-

gresos bajos, en los que el aumento del apoyo fiscal, directo e indirecto, equivale tan solo al 1,8% del PIB, mientras que en los países avanzados supera el 27% del PIB.

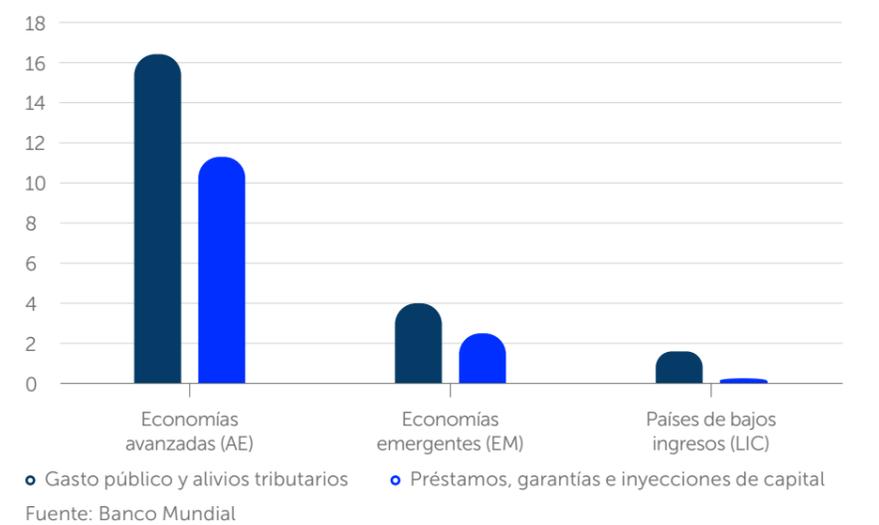
En el frente monetario, la actuación de los bancos centrales ha sido vital para evitar que el *shock* real derivase en una crisis de naturaleza financiera. El despliegue de una variedad de herramientas convencionales y no convencionales ha permitido apuntalar la liquidez en mercados financieros críticos y mantener el flujo del crédito. Su intervención ha sido masiva y muy rápida; desde marzo de 2020 hasta junio de 2021 prácticamente han doblado el volumen de activos en sus balances, una respuesta muy superior y en mucho menos tiempo que todo lo inyectado por la FED entre 2008 y 2013, más todo lo inyectado por el BCE en 2012 para hacer frente a la crisis de deuda soberana de los países del sur Europa.

En el caso del BCE, podemos distinguir dos líneas de actuación. En

TASA DE VARIACIÓN PIB REAL (%)



RESPUESTA FISCAL DISCRECIONAL FRENTE AL COVID (% DEL PIB)



primer lugar, un conjunto de medidas encaminadas a favorecer el acceso de los bancos, en términos tanto de volumen como de coste, a las facilidades de concesión de liquidez a largo plazo por parte del BCE. El objetivo ha sido que las entidades financieras puedan disponer de recursos suficientes para la concesión de crédito a los hogares y a las empresas cuyos flujos de caja se han visto dañados en mayor medida con la crisis, lo que incluye, en particular, a pymes y a autónomos. Un segundo grupo de acciones ha consistido en el refuerzo de los programas de compra de deuda emitida por las Administraciones Públicas y las empresas del área del euro. Estos programas tienen como finalidad la mejora de las condiciones de financiación de estos agentes en los mercados de valores.

En la misma línea, la institución presidida por Jerome Powell ha llevado a cabo una compra masiva de activos (bonos del Tesoro y deuda hipotecaria, fundamentalmente) para estabilizar los mercados, lo que ha

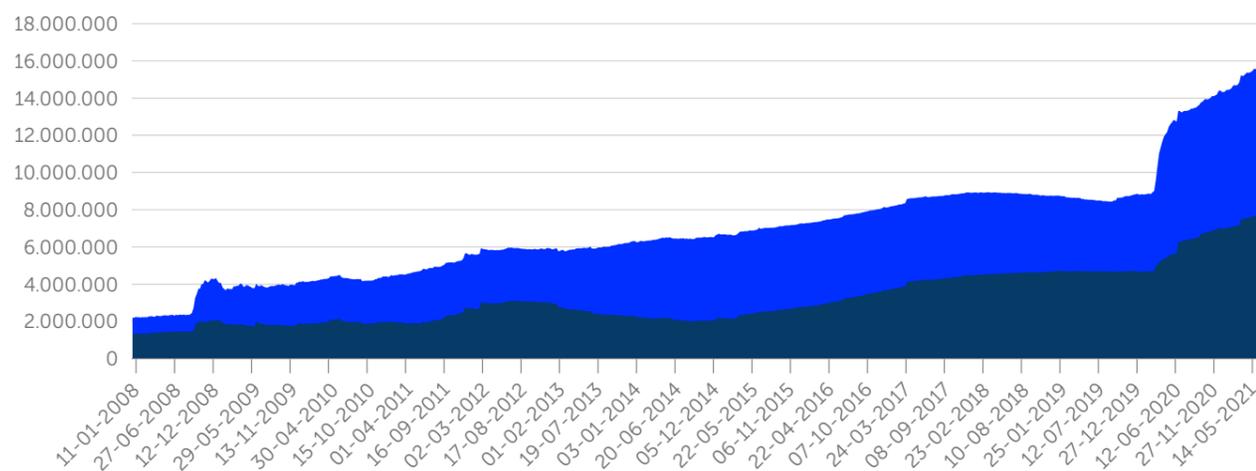
acrecentado su balance hasta superar los 8 billones de dólares en junio de este año. Además, ha recortado los tipos de interés hasta el 0%, donde se sitúan en el momento de redacción de estas líneas. Estas medidas vinieron acompañadas también del recorte de los tipos de los préstamos de emergencia para las entidades bancarias y de la reducción a cero del coeficiente de reserva para los bancos.

Esta masiva inyección de liquidez ha permitido, por el momento, contener la carga financiera asociada al mayor endeudamiento, al mantener los costes de financiación en mínimos históricos. Sin embargo, la política monetaria de tipos cero y

Ya se ha abierto el debate de cuándo debería iniciarse la normalización monetaria, tras registrarse presiones inflacionarias mayores de lo previsto

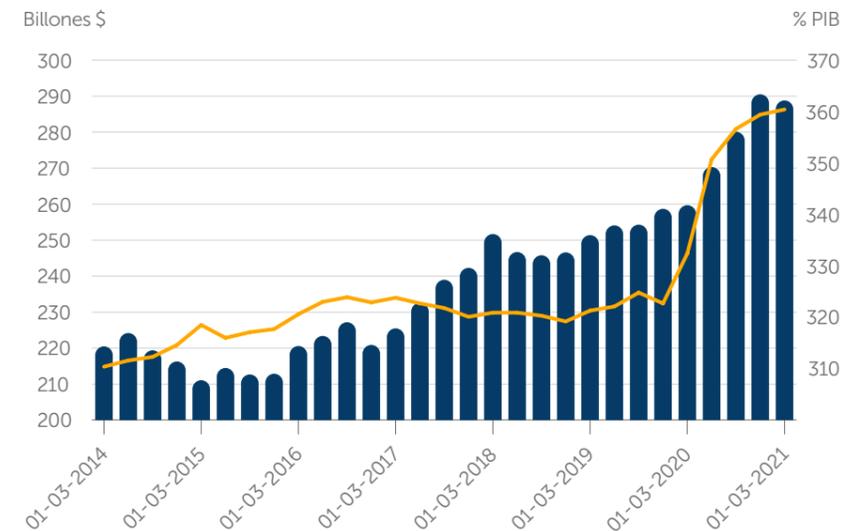
compra masiva de activos no puede aplicarse de manera indefinida. Conforme la actividad económica se normalice, el fantasma de la inflación llamará a las puertas de los bancos centrales. De hecho, en el momento de redacción de estas líneas ya se ha abierto el debate de cuándo debería iniciarse la normalización monetaria, tras registrarse presiones inflacionarias mayores de lo previsto y afianzarse las señales de recuperación económica. No obstante, como analizaremos a continuación, lo frágil de la recuperación y los posibles riesgos del aumento de la deuda aconsejan andar con cautela en el proceso de "normalización", así como aplicar flexibilidad en los posibles procesos de

TAMAÑO DEL BALANCE BCE Y FED (MILL.€//\$)



Fuente: FED y BCE ● BCE (Mill. €) ● FED (Mill.\$)

DEUDA GLOBAL (BILLONES DE \$)



Fuente: IIF ● Deuda global ● Deuda en % del PIB

reestructuración de deuda privada en los próximos años. El siguiente gran reto es evitar que las medidas aplicadas para combatir la emergencia sanitaria, que inevitablemente han generado ciertos desequilibrios, provoquen nuevas crisis.

En la cresta de la cuarta ola

Un mundo más endeudado, esta es la inevitable consecuencia del masivo despliegue de estímulos y del desplome de la actividad mundial provocado por la crisis del Covid-19. Al final del primer trimestre de 2021, la deuda global alcanzó los 289 billones de dólares, equivalente al 360% del PIB. La pandemia ha disparado los niveles de deuda tanto en las economías desarrolladas como en las emergentes y en desarrollo. En poco más de un año, la deuda mundial ha aumentado en 30 billones de dólares, con 13,4 billones correspondientes a deuda pública y el resto a privada; en este segundo bloque el mayor protago-

nismo corresponde a las empresas (8,6 billones), frente a los hogares (4,1 billones) y el sector financiero (3,9 billones).

No obstante, las cifras de deuda ya estaban en niveles desorbitados a finales de 2019 (258 billones de dólares) y las instituciones financieras venían alertando de los riesgos que ello comportaba. En este contexto, estalla la pandemia y la receta no podía ser otra que la inyección masiva de estímulos fiscales que acabamos de describir, aunque ello conllevara temporalmente un agravamiento del problema.

La ola de endeudamiento que se inició en 2010 constituye el incremento más grande, rápido y generalizado en casi cinco décadas. La historia demuestra que la acumulación de deuda pública y privada generalizada ha derivado en crisis financieras, con caídas prolongadas de la renta per cápita y la inversión. Una comparación con las fases de

acumulación de endeudamiento del pasado nos permite extraer importantes lecciones, no solo porque la actual comparte ciertos rasgos con las anteriores, sino porque permite detectar los principales focos de riesgo y factores a vigilar.

Podemos identificar cuatro olas de crecimiento de la deuda desde 1970:

- **1970–1989:** Los gobiernos latinoamericanos y de bajos ingresos se endeudaron durante gran parte de la década de 1970, en un contexto de bajas tasas de interés y con un mercado de préstamos sindicados en rápido crecimiento. Ello desencadenó una serie de crisis financieras a principios de los años 80 que obligaron a acometer sucesivas reestructuraciones de deuda, lo que no evitó que la región latinoamericana sufriera una década perdida en materia de crecimiento y reducción de la pobreza. Los intentos por resolver el problema culminaron, años después, en varios programas de alivio y reestructuración de la deuda (Plan Brady, la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral).
- **1990–2001:** Esta ola se concentró en Europa y Asia. La liberalización de los mercados financieros y de capital permitió que bancos y empresas, por un lado, y los gobiernos, por otro, se endeudaran mucho, en especial en moneda extranjera. Ello derivó en una serie de crisis durante 1997–2001 cuya resolución exigió rescates de bancos y empresas a gran escala, a menudo con la asistencia del Banco Mundial y el FMI.

• **2002–09:** La antesala de la Gran Recesión se caracterizó, una vez más, por un gran sobreendeudamiento, en este caso del sector privado en Europa y Estados Unidos. El estallido de la crisis financiera mundial alteró la financiación bancaria entre 2007–2009, lo que provocó una fuerte contracción de la actividad en muchas de estas economías, cuyas ratios de endeudamiento se dispararon. La resolución de la deuda fue una iniciativa paneuropea que incluyó rescates de bancos y asistencia internacional.

Las tres olas anteriores se gestaron durante períodos de tasas de interés reales bajas, y se desarrollaron gracias a innovaciones financieras o a cambios en los mercados que propiciaban el endeudamiento. En todos los casos fueron el caldo de cultivo para las crisis posteriores, que se desataron como consecuencia de *shocks* que aumentaron la aversión al riesgo de los inversores, las primas de riesgo o los costes de endeudamiento, seguidos por interrupciones abruptas de las entradas de capital y recesiones agudas. No obstante, mientras que en la primera ola la deuda fue fundamentalmente soberana, en las otras dos predominó la deuda privada, si bien es cierto que en la crisis asiática de 1997 muchas empresas eran cuasi soberanas. Los daños económicos tampoco fueron iguales; la crisis golpeó con más fuerza en el caso latinoamericano. De hecho, el impacto de la Gran Recesión se vio minorado en muchos países gracias al fortalecimiento del marco de política económica que se había llevado a cabo tras las dos olas anteriores, lo que confirma la importancia de un adecuado marco regulatorio.

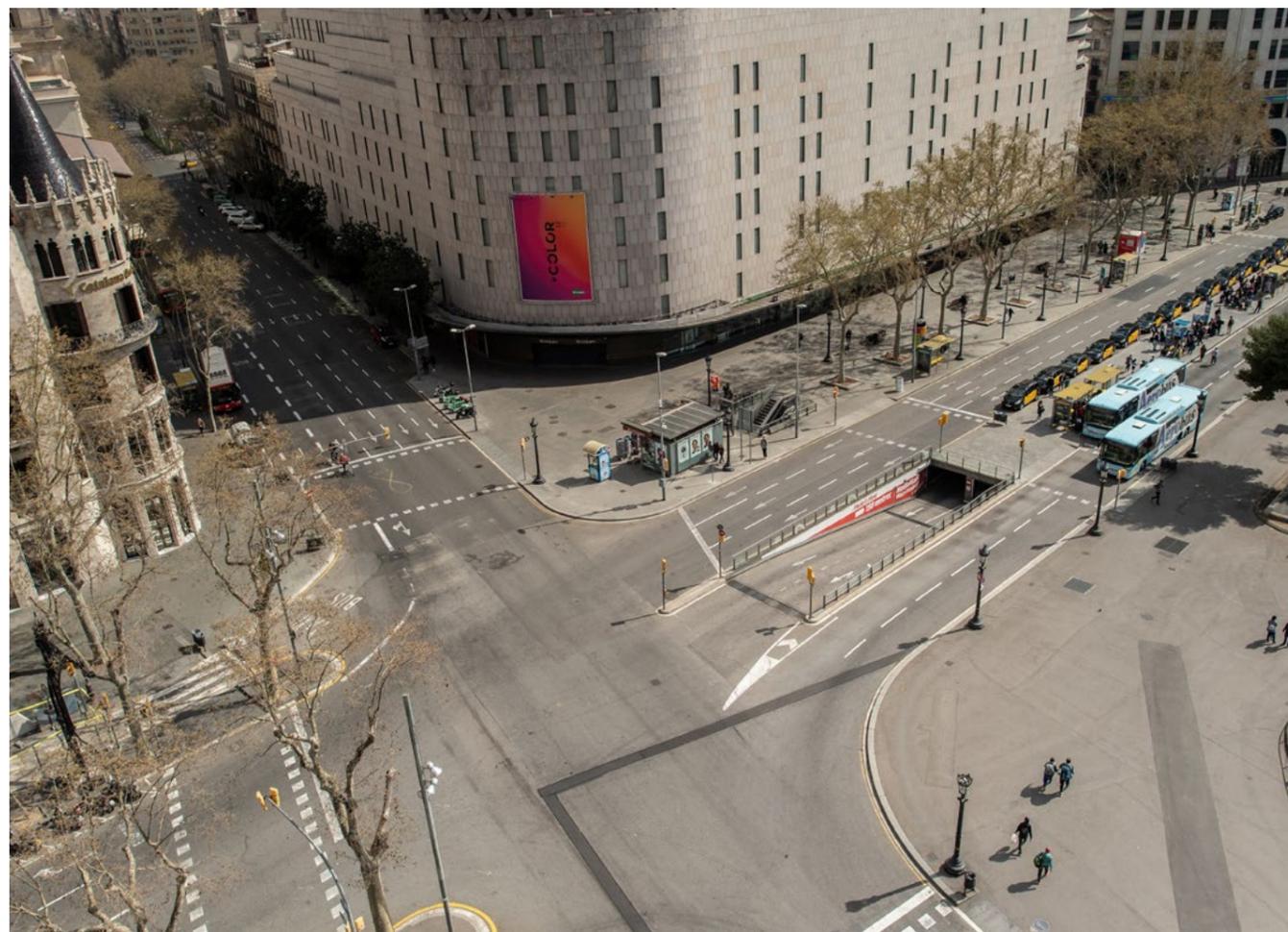
La ola de deuda actual comparte muchos rasgos con las anteriores. Se ha desarrollado también durante un período de bajas tasas reales de interés, lo que ha incentivado la búsqueda de mayores rentabilidades en los mercados emergentes y en desarrollo. Las innovaciones en los mercados financieros en la última década han impulsado el endeudamiento, tal y como ocurrió en los episodios anteriores. A este respecto hay que destacar el creciente papel de los bancos regionales, el mayor apetito por los bonos en moneda local y el aumento de la demanda de deuda emergente por parte de la banca en la sombra¹, un sector en expansión. Por último, la mayor dependencia de los mercados financieros y de los acreedores bilaterales que no pertenecen al Club de París², entre los que destaca China (particularmente en los países de bajos ingresos), ha hecho a los países endeudados más vulnerables ante cambios en el sentimiento de los mercados, al tiempo que, como veremos, dificulta enormemente los procesos de reestructuración de la deuda.

Sin embargo, también hay diferencias fundamentales con el pasado. La ola actual supone un aumento de la deuda mucho mayor que las anteriores y partiendo de niveles también mucho mayores. En el caso de los países emergentes, el aumento anual promedio de la deuda desde 2010 ha sido de casi 7 puntos porcentuales del PIB, muy por encima

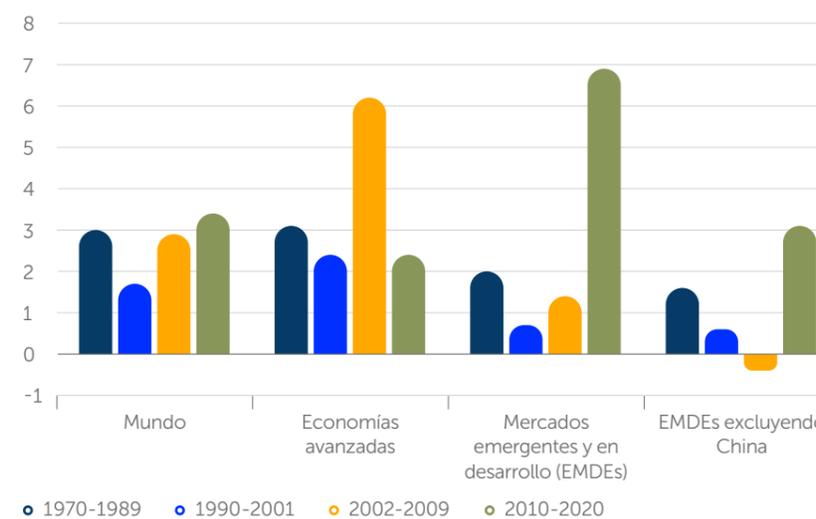
[1] La expresión "banca en la sombra" hace referencia a la actividad de intermediación crediticia o financiación realizada por cualquier entidad financiera, infraestructura o plataforma que se encuentre fuera total o parcialmente del circuito bancario tradicional. En ella se incluyen los vehículos de gestión de inversión colectiva, las titulaciones, los *hedge funds* (fondos de inversión altamente apalancados), y más recientemente toda la financiación vía *crowdfunding* o *peer to peer lending*, entre empresas o particulares, sin la intervención de una institución financiera tradicional.

[2] El Club de París es el foro internacional de referencia para el estudio de las reestructuraciones de las deudas bilaterales, públicas y de carácter oficial, entre Estados.

del 2% de los anteriores episodios. Además, en esta ocasión el endeudamiento es global, mientras que las olas anteriores fueron fundamentalmente regionales. Por último, como veremos, las empresas han adquirido parte de esa deuda, lo que genera inquietud al ser un sector con menor supervisión y menos resiliente que el bancario, el cual atravesó una profunda reestructuración tras la crisis financiera mundial.



VARIACIÓN DE LA DEUDA – PUNTOS PORCENTUALES DEL PIB POR AÑO



Fuente: Banco Mundial y FMI

Por si esto fuera poco, el estallido de la pandemia, en plena cresta de la ola de deuda, forzó la adopción de una serie de medidas heterodoxas, de manera inmediata, que han implicado cambios en las reglas del juego y han aumentado los factores de riesgo.

En primer lugar, la cuantía y velocidad del aumento de la deuda en proporción al PIB acontecida en el último año y medio no tiene precedentes. El efecto combinado del desplome de la actividad productiva junto con los paquetes de estímulo ha impulsado la deuda pública global por encima del 100% por primera vez desde que hay registros, tras haber crecido un 20% en apenas 15 meses. Por su parte, dentro de la deuda privada destaca el aumento de la deuda corporativa (un 11,4%) hasta superar los 84 billones de dólares, lo que también la sitúa por encima del 100% del PIB. La celeridad en el despliegue de financiación, aun comprensible, ha llevado aparejada una falta de supervisión adecuada, lo que aumenta el riesgo de que se destine a usos poco productivos e incluso de que se produzcan casos de corrupción, lo que puede poner en peligro la eficacia de la respuesta fiscal. De hecho, ya son varios los escándalos relacionados con el uso fraudulento de fondos en la compra de material sanitario, especialmente en Latinoamérica. Esta cuestión es de vital importancia de cara a la sostenibilidad de la deuda. Como indica la teoría económica, el endeudamiento *per se* no es malo, la clave es que los fondos se inviertan de forma adecuada, y sirvan para sentar las bases del crecimiento a largo plazo, que será lo que permita reconducir, a su vez, los desorbitados niveles de deuda.

Por otro lado, los estímulos monetarios aplicados por la FED y el BCE han suavizado las condiciones financieras, con una reducción de los tipos de interés hasta situarlos en terreno negativo en términos reales, lo que ha contenido, por el momento, la carga financiera asociada al mayor endeudamiento. Lo cierto es que, en los primeros momentos tras el estallido de la pandemia, aumentaron las presiones en los mercados financieros y se produjeron notables aumentos de la prima de riesgo de los países emergentes más endeudados. Sin embargo, desde entonces los principales bancos centrales han mantenido una política monetaria ultralaxa que, si bien, como ya hemos dicho, está sirviendo para facilitar el crédito y atenuando la carga financiera de la deuda, también está encubriendo problemas de solvencia que saldrán a la luz en el próximo episodio de estrés financiero o de salida de capitales.

En tercer lugar, los cambios en el marco normativo, aunque necesarios para suavizar la recesión, representan un preocupante riesgo añadido. Los bancos centrales de varios países emergentes (Tailandia, Colombia, Turquía, Ghana, Indonesia, Guatemala, entre otros) han puesto en marcha programas de compra de títulos de deuda, en la mayoría de los casos por primera vez en su historia. Aun siendo la respuesta adecuada en plena recesión económica, el uso prolongado de estas herramientas puede acabar penalizando la confianza de los inversores y afectando a las expectativas de inflación si la credibilidad de los bancos centrales se pone en tela de juicio por abusar del recurso a la financiación de los déficits públicos. Además, los bancos centrales, a tra-

vés de sus programas de *quantitative easing* o flexibilización cuantitativa³, han suavizado las condiciones de préstamo para muchas empresas que en caso contrario solo se habrían beneficiado de la caída de los tipos de interés.

En el frente fiscal, muchos países han recurrido a una relajación temporal de las normas fiscales y en concreto de los techos máximos de déficit, acogiéndose a la excepcionalidad de la situación. No obstante, el uso de estas "cláusulas de escape", reservadas para los casos que, como la actual pandemia, pueden tener graves efectos fiscales y económicos, debe implicar un proceso bien definido, transparente y temporal, a fin de preservar la

credibilidad del marco normativo. Es evidente que el plazo para restablecer los techos de gasto variará según la situación cíclica de cada economía, pero en todo caso es crítico que se haga conforme la recuperación gane dinamismo, puesto que en caso contrario los inversores pueden dudar sobre la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Además, en torno al 40% de los paquetes de estímulo fiscal de los gobiernos en las economías emergentes y en desarrollo han consistido en préstamos, inyecciones de capital y garantías, e incluso algunos gobiernos han incentivado a los bancos a facilitar capital para apoyar préstamos a empresas. Estas medidas pueden estar sosteniendo artifi-

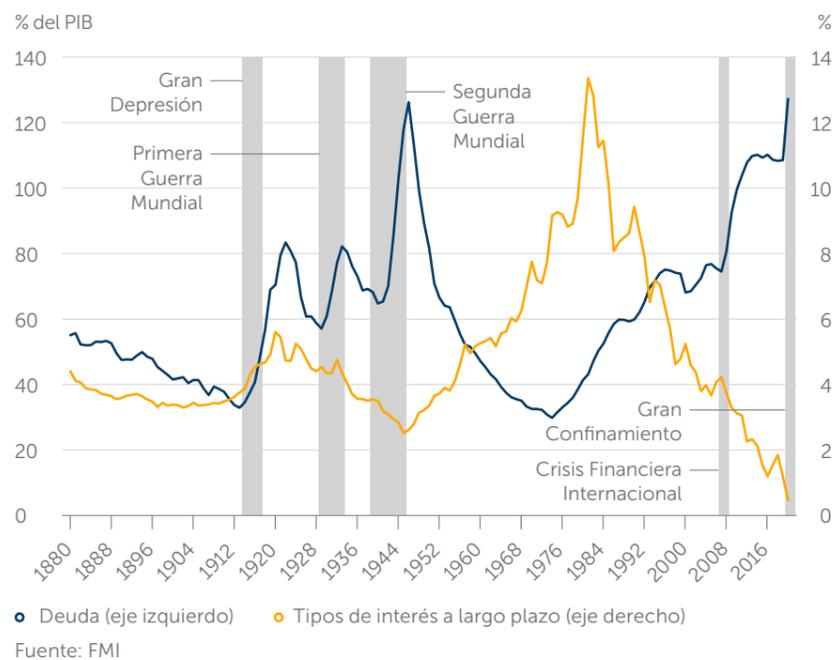
cialmente empresas zombis, incapaces de pagar sus deudas a largo plazo. La supervivencia de este tipo de empresas perjudica la inversión y el crecimiento del empleo, desincentiva la entrada de nuevas sociedades y provoca una "mala asignación" de los recursos productivos y pérdidas de productividad, al tiempo que sus pasivos impagados acabarán migrando al balance del gobierno y penalizando las cuentas públicas.

Por último, también se han relajado las reglas de supervisión del sector bancario con respecto a los requerimientos de capital y de liquidez, incrementando significativamente la capacidad de los bancos para prestar y absorber pérdidas. Muchos gobiernos han decidido ofrecer un alivio temporal a los deudores concediendo moratorias de pago y respaldar a los bancos mediante garantías de crédito. Los supervisores también han aumentado la flexibilidad en el tratamiento regulatorio de los préstamos que reciban ese

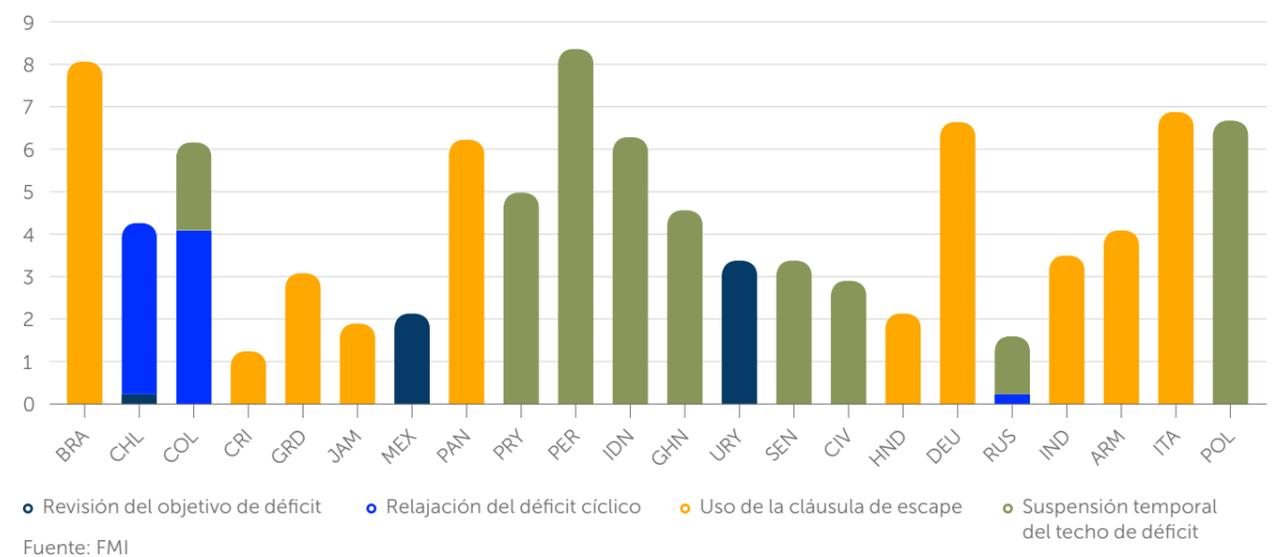


[3] La política de QE consiste en inyectar dinero en el sector financiero a través de la compra de bonos del Estado y de las empresas (e incluso de acciones) con el fin de crear suficiente dinero para que los bancos puedan prestar a los hogares y las empresas y mantener los tipos de interés (el coste de los préstamos) cerca de cero (o incluso por debajo, en algunos países).

DEUDA PÚBLICA Y RENTABILIDAD DE LOS BONOS EN ECONOMÍAS AVANZADAS



FLEXIBILIZACIÓN DE LOS LÍMITES FISCALES, 2020 (% DEL PIB)



apoyo. En este contexto, a menos que se garantice la presentación de informes periódicos y detallados sobre la calidad de los activos, se corre el riesgo de que estas medidas menoscaben la transparencia que los reguladores e inversores requieren para evaluar adecuadamente los balances de las instituciones financieras.

No sorprende, por tanto, que 2020 destaque como el año en el que se han registrado mayor número de rebajas de las calificaciones de deuda soberana en la historia reciente, muchas más que en crisis anteriores. No olvidemos que las compras de bonos empresariales efectuadas por los bancos centrales para respaldar a las empresas locales en las economías de mercados emergentes y en desarrollo también han incidido negativamente en las calificaciones de deuda.

No obstante aun siendo una ola global, conviene diferenciar entre unos bloques de países y otros, puesto que la problemática es muy diferente.

A finales de 2019 la deuda total de las economías avanzadas superaba el 380% del PIB y la deuda pública se acercaba al 110%

Economías avanzadas: llueve sobre mojado

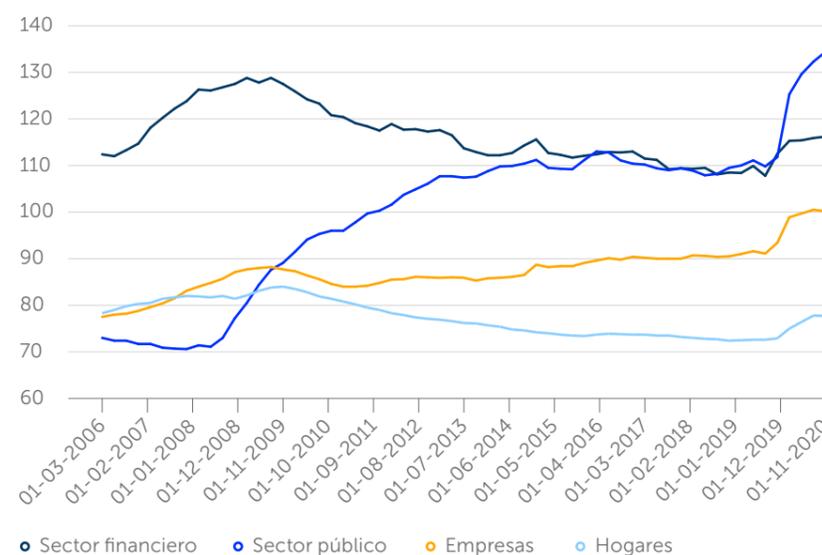
Los países avanzados se han enfrentado a la crisis del Covid-19 con unos niveles de deuda ya muy elevados. A finales de 2019 la deuda total de este bloque superaba el 380% del PIB y la deuda pública se acercaba al 110% del PIB. El masivo despliegue de estímulos fiscales y el desplome de la actividad económica han disparado estos niveles hasta nada menos que el 428 % del PIB (202 billones de dólares), con un repunte especialmente intenso de la deuda pública, que ya supera en promedio el 130% del PIB (más de 63 billones de dólares).

No obstante, gran parte de este apalancamiento era herencia de la cri-

sis financiera de 2008-2009. Los paquetes de ayudas fiscales desplegados entonces dispararon los desequilibrios en las cuentas públicas y, una vez superada la debacle, el esfuerzo de consolidación fiscal ha sido mínimo.

Pese a que el aumento ha sido generalizado, destacan los niveles de deuda pública como porcentaje del PIB de Japón (251%), Reino Unido (133%), Estados Unidos (129%) y algunos países europeos (Italia, España, Grecia y Portugal). Semejantes cifras serían impensables para las economías emergentes o en desarrollo; pero en este bloque de países existen factores que mitigan el riesgo y descartan la posibilidad de

DEUDA DE LOS PAÍSES AVANZADOS (% DEL PIB)



Fuente: IIF

un impago. Para empezar, cuentan con la posibilidad de recurrir a la inflación para aligerar el peso de la deuda, al estar endeudados en su moneda local. Esta herramienta, tentadora en un contexto de bajos tipos de interés, suaviza el severo ajuste fiscal que requiere reconducir el desequilibrio en las cuentas públicas, pero no deja de ser un impuesto silencioso que desincentiva el ahorro, distorsiona la señal de precios de la economía, favorece a deudores frente a acreedores y reduce la competitividad. A medio plazo, los efectos positivos para las cuentas públicas terminan perdiéndose y ello explica que, en el seno de la Unión Europea, se crease en 1997 el Pacto de Estabilidad Europeo y se prohibiese al Banco Central Europeo monetizar los déficits públicos. Es indudable que vivimos tiempos extraordinarios y, por tanto, se recurrirá en cierta medida a esta opción. A corto plazo, los principales bancos centrales van a aceptar mayores tasas de inflación que an-

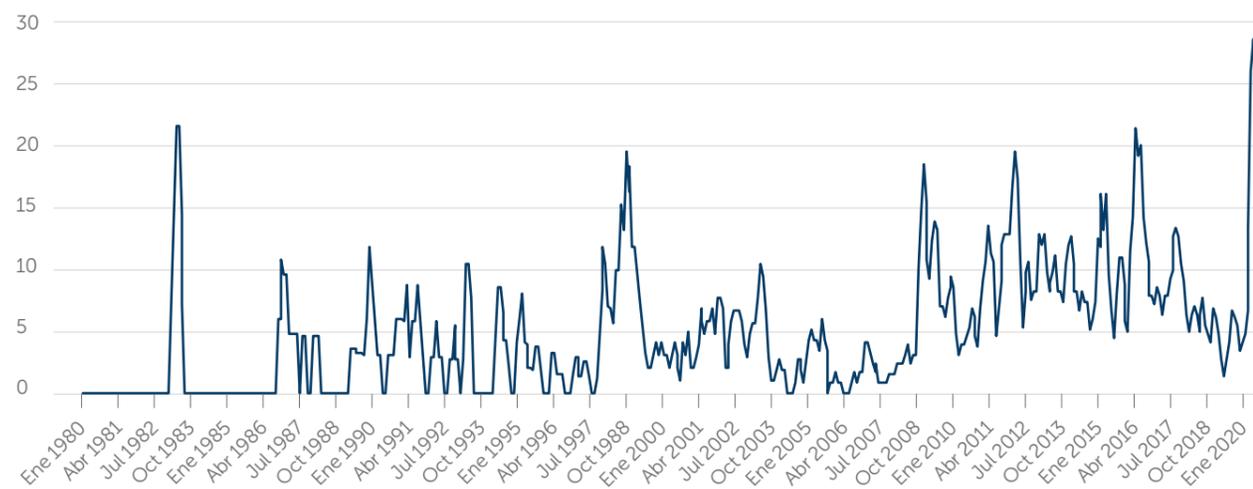
taño, conscientes de que con los niveles actuales de deuda una subida de tipos desencadenaría una cadena de *defaults* en medio mundo. No obstante, ello no impedirá que las principales economías avanzadas deban realizar ajustes fiscales ortodoxos, vía reducción de gastos y aumento de impuestos. La severidad de este ajuste también dependerá de las tasas de crecimiento alcanzadas durante la recuperación económica.

La respuesta del Gobierno de **Japón** ha sido contundente, con el despliegue de un paquete de estímulos por encima del 42% del PIB, donde las medidas de gasto directo podrían representar en torno al 10% del PIB. Esta masiva respuesta fiscal ha implicado un notable deterioro del déficit, hasta alcanzar la alarmante cifra del 12,6% del PIB a

finales de 2020, lo que ha presionado al alza la voluminosa deuda pública del país por encima del 250% del PIB, la mayor del mundo en términos relativos. No obstante, el hecho de que la mayor parte de esta deuda esté denominada en yenes y que cerca del 80% esté en manos domésticas matiza sustancialmente el riesgo soberano.

En el caso de la **Unión Europea**, los paquetes fiscales llegaron a alcanzar el 40% del PIB en algunos países (como en Alemania o Italia), lo que provocó un aumento en la deuda pública agregada hasta el 90,7% del PIB a finales de 2020. Según la Comisión Europea, a partir de ahora seguirá una trayectoria descendente. No obstante, la reducción será muy gradual: se calcula que en 2024 la deuda pública de la eurozona todavía se situará entre el 90% y el 100% del PIB. A diferencia de lo ocurrido en la crisis de la deuda soberana de 2012, los ambiciosos programas de compra de activos del BCE en el mercado secundario han logrado estabilizar las primas de riesgo de las economías periféricas, con lo que se han evitado los repuntes de riesgo soberano que se produjeron entonces. Prueba de ello es la evolución del indicador compuesto de tensiones sistémicas⁴, que en el momento más duro de la crisis, en pleno confinamiento, con los contagios en auge y la actividad económica en parálisis total, no llegó a sobrepasar el 0,4, mientras que en la Gran Recesión superó el 0,8. Para que esto haya sido posible ha sido esencial, sin duda, una actitud mucho más cohesionada por parte de

REBAJAS DE LAS CALIFICACIONES DE LA DEUDA SOBERANA



Fuente: Fitch, Moody's, Standard & Poor's y Trading Economics

[4] Este índice se compone de quince indicadores de estrés, que miden el riesgo sistémico de cinco mercados financieros: los intermediarios financieros, el mercado monetario, el mercado de acciones, el mercado de bonos y el mercado cambiario. Su rango de valores va de 0 a 1, donde el 1 indica un gran riesgo sistémico. Este indicador tiene la capacidad de predecir una crisis como la del año 2008-2009, cuando alcanzó un valor superior a 0,8.

la Unión, que ha evitado que el mercado ponga en el punto de mira a algunos países miembros, principalmente del sur, que presentan más desequilibrios. Además, por primera vez en su historia, la Unión Europea se va a endeudar con cargo a un presupuesto financiado a través de la recaudación de sus propios gravámenes. Dejando a un lado lo que representa desde un punto de vista político, este mecanismo de endeudamiento conjunto afianza su sostenibilidad al reducir su coste. La emisión ha recibido una calificación de triple A, precisamente por contar con una garantía mancomunada por parte de los socios europeos y no depender de la situación fiscal de cada país individual. Está claro, pues, que la Unión ha aprendido de las lecciones de la crisis de deuda soberana. Por último, hay muchas esperanzas puestas en que el programa *Next Generation EU* (NGEU), dotado con 750.000 millones de euros, de los cuales 390.000 millones serán transferencias directas,

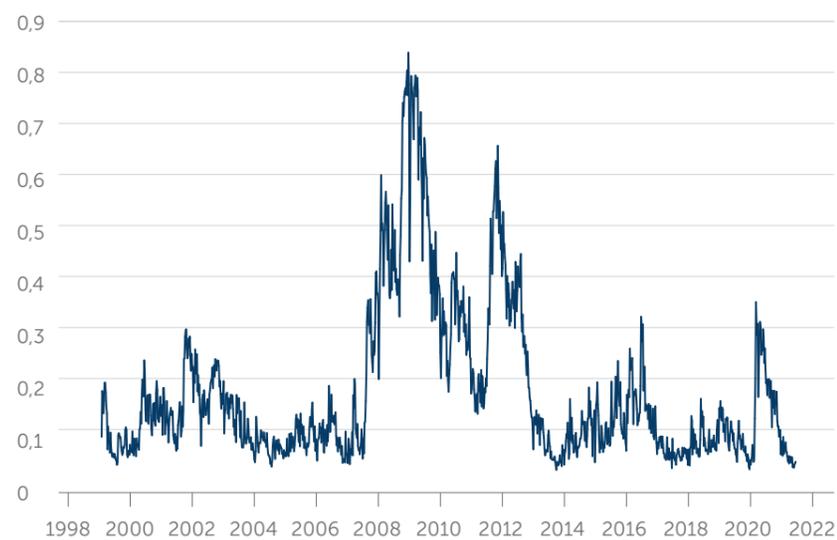
sea una palanca fundamental para la recuperación.

Estados Unidos, por su parte, ha puesto en marcha un paquete de estímulo fiscal que supera el 25% del PIB en gasto público y alivios tributarios (más de 5,3 billones de dólares), lo que representa alrededor de la mitad del incremento de la deuda del grupo de los países desarrollados. Por otra parte, el proyecto de presupuesto presentado por el presidente Biden, aún pendiente de aprobación en el momento de redacción de estas líneas, asciende a 6 billones de dólares para el próximo año fiscal, que comienza en octubre de 2021, una cuantía que el mandatario pretende que aumente hasta 8,2 billones para 2031. De salir adelante, el gasto federal alcanzaría el nivel más alto desde la Segunda Guerra Mundial y la deuda pública cerraría 2021 por encima del 130% del PIB. Los detractores del plan Biden argumentan que puede sobrecalentar la economía,

lo que acabaría presionando al alza los precios y obligando a la FED a adelantar la subida de tipos, lo que generaría fuertes desequilibrios en los mercados. Sin embargo, la visión del presidente es más de largo plazo; con este impulso pretende aumentar el crecimiento potencial, lo que favorecerá la sostenibilidad de la deuda de la mano de un vigoroso crecimiento los próximos años. Evidentemente, que esto sea así dependerá de cuánto sea capaz este impulso de la demanda de aumentar el denominador de la ratio de la deuda con respecto al PIB. Respecto a la actuación de la FED, en octubre de 2020 adoptó una nueva estrategia que permitirá vivir un tiempo con una mayor inflación: el objetivo de inflación ha pasado a ser un promedio flexible del 2%, en lugar de una meta fija. La institución también ha ajustado la valoración que hace de la evolución del mercado laboral a lo largo del ciclo económico, destacando la importancia de mantenerlo durante el máximo tiempo posible en pleno empleo.

No debemos olvidar tampoco que hablamos de la primera potencia mundial, cuyos bonos en momentos de crisis se catalogan de activos refugio y que tiene una notable fortaleza institucional, lo que le ha permitido adoptar una política fiscal fuertemente anticíclica sin poner en peligro sus calificaciones crediticias. El mayor crecimiento económico y la retirada gradual del estímulo fiscal, junto con un previsible aumento de los impuestos a los más ricos, todo ello en un contexto de bajas tasas de interés, permitirán a Estados Unidos, con casi total seguridad, estabilizar la carga de la deuda neta en el medio plazo.

INDICADOR COMPUESTO DE TENSIONES SISTÉMICAS



Fuente: BCE

El FMI ha alertado del riesgo de que se produzca una crisis de deuda en los países emergentes y en desarrollo



Mercados emergentes: en la cuerda floja

Las economías emergentes⁵ también se sumaron a la cuarta ola, con unos niveles de deuda, ya sea pública o privada, en función del país, que han tendido a situarse por encima de lo deseable en la última década. Así sucede, por ejemplo, con la deuda pública de Brasil e India, o con la deuda externa de Turquía, Polonia y Sudáfrica. Este sobreendeudamiento no generaba excesiva preocupación mientras las condiciones macroeconómicas y financieras eran favorables, pero el estallido de la pandemia cambia radicalmente este escenario. De hecho, la directora del FMI, Kristalina Georgieva, alertaba en abril de este año del riesgo de que se produzca una crisis de deuda en los países emergentes y en desarrollo conforme la economía mundial se recupere de la pandemia y suban los tipos de interés. En algunos casos la crisis se ha adelantado; Argentina y Ecuador ya se han visto obligadas a reestructurar su deuda el año pasado, si bien es cierto que ambos países ya sufrían fuertes desequilibrios estructurales antes de que estallara la crisis.

Entre 2010 y principios de 2021, la deuda total de las economías emergentes se ha triplicado, desde 29,9 billones de dólares hasta 86,2 billones en marzo de este año. Desta-

[5] El término "economía emergente" se acuñó en la década de los 80 por el economista del Banco Mundial Antoine van Agtmael para referirse a aquellos países que destacaban por su rápido crecimiento económico en comparación con las economías desarrolladas, además de por su progresiva industrialización e internacionalización. En este estudio estamos incluyendo a Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, República Checa, Egipto, Ghana, Hong Kong, India, Indonesia, Israel, Kenia, Corea, Líbano, México, Nigeria, Pakistán, Perú, Filipinas, Polonia, Rusia, Arabia Saudí, Singapur, Sudáfrica, Tailandia, Turquía, Ucrania, Emiratos Árabes Unidos y Vietnam.

ca, en primer lugar, el aumento de la deuda corporativa, que asciende a más de 37 billones de dólares (un 103,4% del PIB); hay que tener en cuenta que 25,7 billones corresponden a China, con lo que el riesgo que comporta aplica fundamentalmente al gigante asiático. En segundo lugar, la deuda pública se ha triplicado y se sitúa en más de 20 bi-

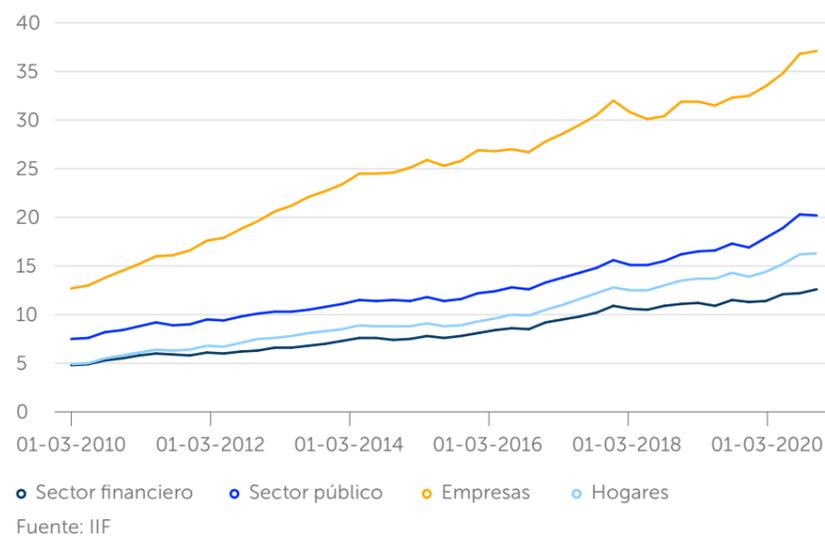
llones de dólares, cerca del 60% del PIB, un nivel que comienza a ser elevado para este tipo de economías.

Lo cierto es que la respuesta fiscal discrecional de los países emergentes para hacer frente al Covid-19 ha sido muy modesta (apenas alcanza el 6,5% del PIB sumando partidas presupuestarias y extrapresu-

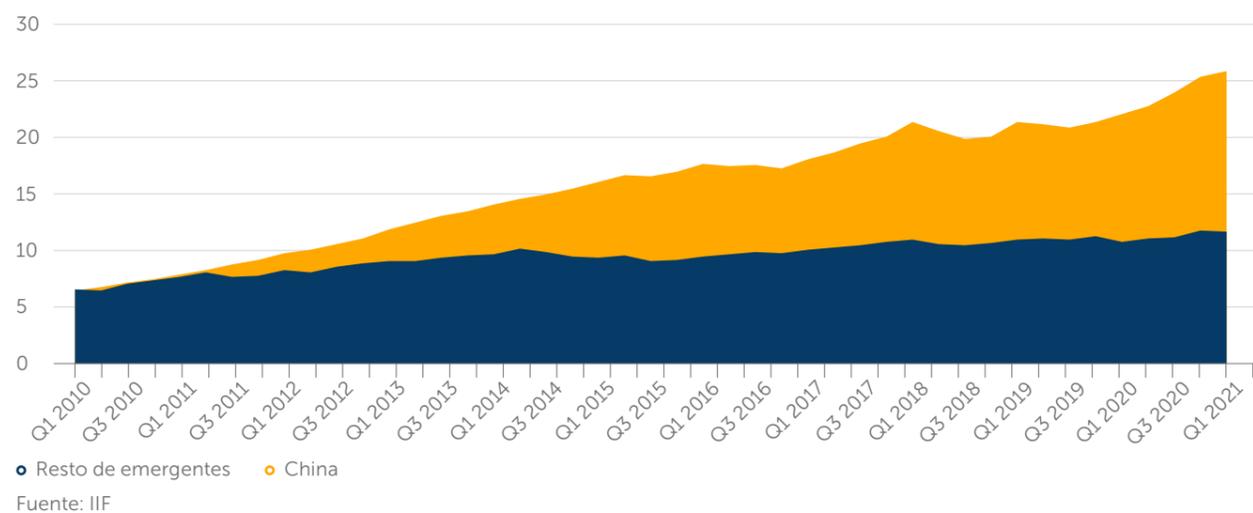
puestas), ya que contaban con un margen fiscal muy reducido. Así que, en este caso, no es este el único factor responsable de la escalada de la deuda. Lo que ha ocurrido es que precisamente la incapacidad de poner en práctica planes de estímulo más amplios ha limitado su capacidad para amortiguar los efectos económicos de la crisis y en muchos casos ha agravado la contracción económica. El resultado ha sido que se ha disparado la ratio de deuda con respecto al PIB, en este caso porque se ha reducido mucho el denominador.

La sostenibilidad de la deuda dependerá en gran medida de la tasa de crecimiento nominal. Si esta es superior a la tasa de interés, el ajuste que se deba hacer vía aumento de impuestos o reducción de gastos será menor. Los países emergentes asiáticos, por ejemplo, están mejor posicionados que los de Europa del Este o Latinoamérica, puesto que todo apunta a que tendrán una trayectoria de crecimiento más dinámica en el escenario post-

DEUDA DE LAS ECONOMÍAS EMERGENTES (BILLONES DE \$)



DEUDA CORPORATIVA EMERGENTES (BILLONES DE \$)



pandemia. Otro factor crítico en estos países es que, al no contar con bancos centrales tan creíbles como los de los países avanzados, las políticas monetarias expansivas están muy limitadas, ya que pueden desencadenar fugas de capitales, depreciación de sus monedas e inflación, dando lugar a crisis de balanza de pagos.

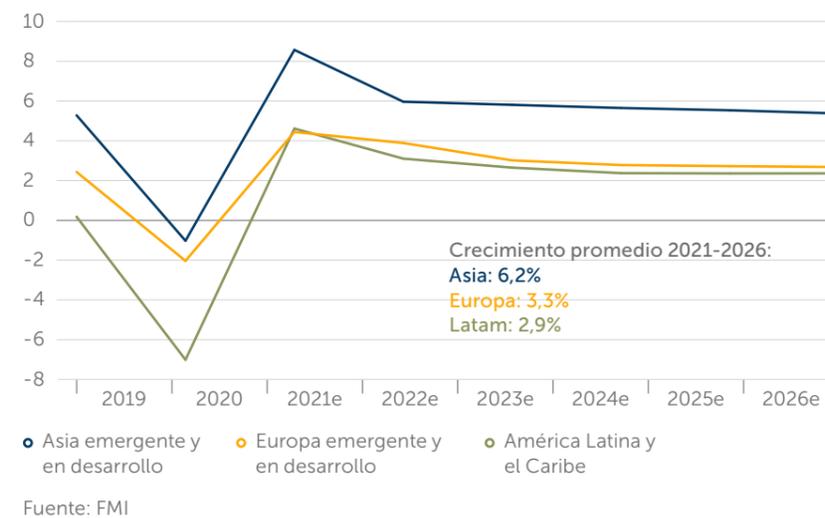
Lo cierto es que los verdaderos riesgos para este tipo de economías provienen del exterior. La caída de los ingresos exteriores que se produjo el año pasado al interrumpirse las cadenas globales de valor y desplomarse el comercio y el turismo, junto con el aumento de los gastos para hacer frente a la pandemia han aumentado de manera muy preocu-

pante la dependencia de estos países de la financiación exterior y, por tanto, su sensibilidad ante posibles paradas súbitas de las entradas de capital. Los déficits por cuenta corriente no son especialmente elevados en la mayor parte de los emergentes, pero las necesidades de financiación externas, en términos brutos, sí los son en varios de ellos (Turquía, Sudáfrica, Hungría, Brasil, India, Indonesia) debido a que las amortizaciones de deuda pública y privada para 2020 son sustanciales. Países como Sri Lanka, Hungría, Ucrania y Argentina tienen una deuda externa superior al 70% en el primer caso y superior al 80% en el resto. Además, en Turquía y Sudáfrica las reservas son muy ajustadas, lo que puede acentuar los problemas de liquidez.

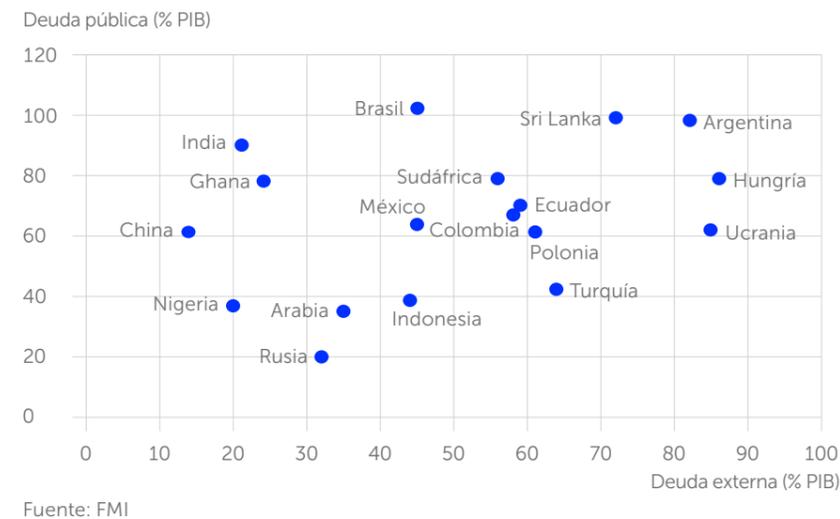
Otra debilidad es la elevada exposición a la deuda denominada en dólares. Nuevamente preocupan especialmente Sudáfrica y Turquía, pero también Polonia y Hungría si cambiamos el dólar por el euro o el franco suizo. Las líneas swap de la Reserva Federal con diversos bancos centrales de países emergentes han permitido evitar la escasez de dólares pero, a cambio, se ha generado un elevado endeudamiento en moneda extranjera, con los riesgos que ello conlleva en caso de depreciación de la divisa local, como ha sido el caso en muchos emergentes. Prueba de ello es el aumento de las primas de riesgo de los bonos soberanos, puesto que, aunque los niveles de deuda no sean alarmantes, gran parte está contraída en dólares u otras divisas.

Los factores de riesgo, por tanto, derivan de cuestiones que están fuera del control de las autoridades loca-

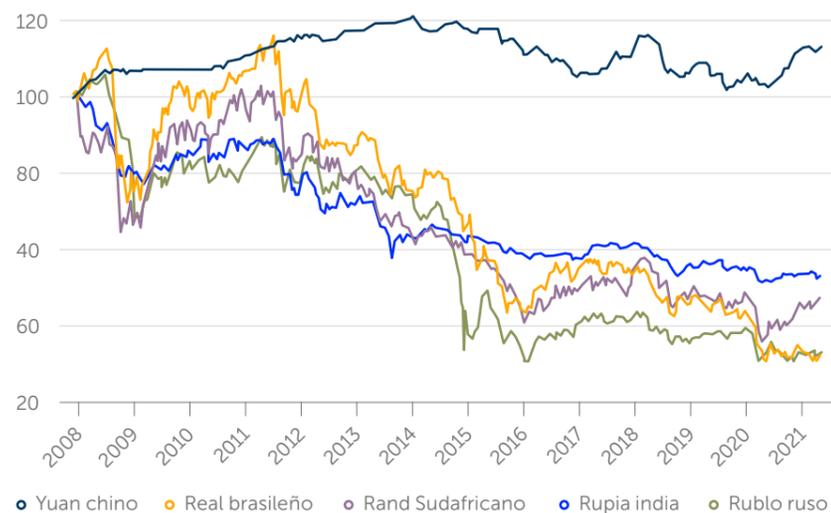
TASA DEL CRECIMIENTO DEL PIB (EN %)



VULNERABILIDAD DE LA DEUDA FISCAL Y EXTERNA EN LOS MERCADOS EMERGENTES (DEUDA PÚBLICA Y EXTERNA DE 2020)



FUERTE DEPRECIACIÓN DE LAS DIVISAS EMERGENTES FRENTE AL DÓLAR (TIPO DE CAMBIO CON RESPECTO AL \$)



Fuente: Financial Times

les: intensificación de las vulnerabilidades exteriores, *dollar crunch*, presión depreciatoria, nuevo tensionamiento de las condiciones financieras y dudas sobre la solvencia soberana.

Teniendo lo anterior en cuenta, no sorprende que el riesgo de un *taper tantrum*, la posibilidad de que se produzca un episodio de caídas en los mercados tras la retirada de estímulos monetarios, análogo al que sacudió a los mercados emergentes en 2013, preocupe a los analistas. Lo cierto es que el riesgo de sobrecalentamiento de la primera potencia mundial ha aumentado a mediados de este año (en abril de 2021, la inflación en Estados Unidos se situó por encima del 4%), y ello ha suscitado expectativas de que pueda endurecerse la política monetaria de la FED antes de lo previsto.

El aumento de la inflación se está observando de forma generalizada, pero es especialmente acusa-

do en Estados Unidos como resultado de las últimas medidas de gasto fiscal y de los cuellos de botella que empiezan a observarse en numerosos sectores, en un contexto de fuerte recuperación de la actividad económica. La lentitud de respuesta de la oferta se debe en gran medida, a su vez, a los problemas de suministro en las cadenas globales (cuellos de botella en el transporte, escasez de oferta de algunos metales...), así como al alza de los precios del petróleo. Destacan los aumentos de los precios de materias primas como metales, madera, energía, productos químicos, fibras y semiconductores. A medida que

estos aumentos de precios se transmiten en la cadena de valor, los precios de los productos terminados y los servicios se están acelerando. Así pues, la rapidez con que se resuelvan los citados cuellos de botella será lo que determine la evolución de estas presiones inflacionistas, que en buena medida, pues, se pueden considerar transitorias. No obstante, existe una preocupación creciente acerca de la posibilidad de que el componente inflacionario pueda ser persistente. Liderada por las aceleraciones en los Estados Unidos y otras economías avanzadas, se prevé que la inflación mundial de los precios al consumo aumente del 2,1% en 2020 al 2,8% en 2021.

Tras su última reunión de junio de este año, el presidente de la FED, Jerome Powell, anunció que anticipará las subidas de tipos de interés a 2023, en lugar de hacerlo en 2024, como se esperaba, e inició el debate sobre el procedimiento para reducir las compras netas (conocido como *tapering*). Las proyecciones de la máxima autoridad monetaria estadounidense adelantan que el PIB se incrementará un 7% este año, medio punto por encima de lo previsto en marzo; que la tasa de desempleo caerá hasta el 4,5%, similar a lo que se estimó entonces; y que la inflación subyacente escalará hasta el 3%, muy por encima del

El riesgo de un *taper tantrum*, análogo al que sacudió a los mercados emergentes en 2013, es fuente de preocupación

2,2% que se esperaba en marzo. Así pues, la robustez con la que parece estar recuperándose la economía estadounidense junto con las recientes presiones inflacionistas podrían llevar a adelantar el endurecimiento de la política monetaria. En la reunión de junio, siete de los 18 miembros del Comité Federal del Mercado Abierto (FOMC) apostaron por subir tipos en 2022, y si la inflación continúa dando señales preocupantes, ese número podría crecer. En relación con el programa de compra de activos, se anunció que se mantendrá el ritmo de adquisición, establecido actualmente en los 120.000 millones de dólares al mes. Powell destacó que la retirada de estos estímulos seguiría un proceso "ordenado, metódico y transparente" y que sería anunciado "con mucha antelación", consciente de los efectos que las decisiones de política monetaria de la primera potencia tienen en los mercados financieros internacionales.

No obstante, la nueva estrategia de la FED, que ha establecido un obje-

tivo promedio flexible de inflación del 2%, le otorga cierto margen para tolerar temporalmente tasas de inflación superiores al 2%. El escenario más probable, en el momento de redacción de estas líneas, es que se inicie el *tapering* a finales de este año o principios de 2022, pero en todo caso será una retirada muy gradual. No obstante, no puede descartarse un escenario en el que el mercado laboral se recupere más rápido de lo previsto y los cuellos de botella no se relajen, lo que podría aumentar las presiones inflacionarias. La clave en este punto será si la autoridad monetaria estará dispuesta a tolerar una inflación continuadamente alta o si en tal caso intensificará la retirada de estímulos. Una excesiva tolerancia a la inflación podría originar un repunte de los tipos a largo, una situación que la autoridad monetaria tratará de evitar. No obstante, una normalización monetaria prematura podría desencadenar, como ya hemos dicho, una brusca salida de capitales de los mercados emergentes más frágiles y de los no tan frágiles por el efecto

contagio, como ocurrió en 1998, 2008 y 2013, lo que podría precipitar una crisis financiera en los mercados emergentes.

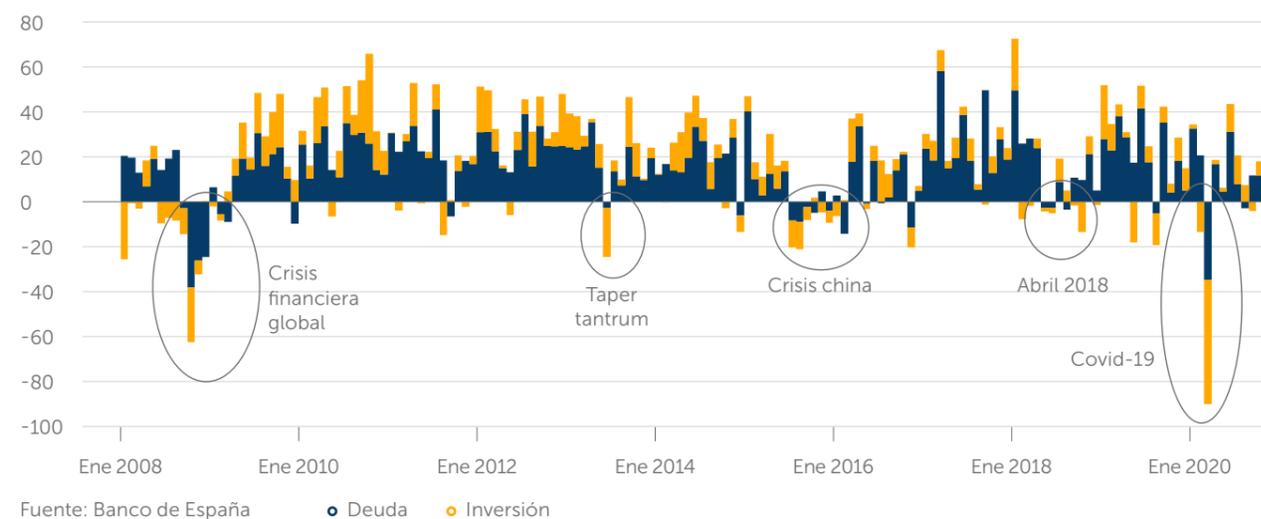
En este contexto, cobra especial importancia para los países emergentes lograr una senda creíble de reducción de los desequilibrios en el corto plazo, a través de una combinación de crecimiento y consolidación presupuestaria, con el fin de lograr mantener la confianza inversora y reducir la vulnerabilidad de la economía ante un encarecimiento de la financiación exterior.

China: un caso aparte

La deuda total de China sobrepasa ya el 320% del PIB y asciende a más de 52 billones de dólares⁶, una cifra ingente, no vista antes en un país emergente. No obstante, China, a diferencia de otras economías emergentes grandes y pequeñas con elevado endeudamiento, atesora un

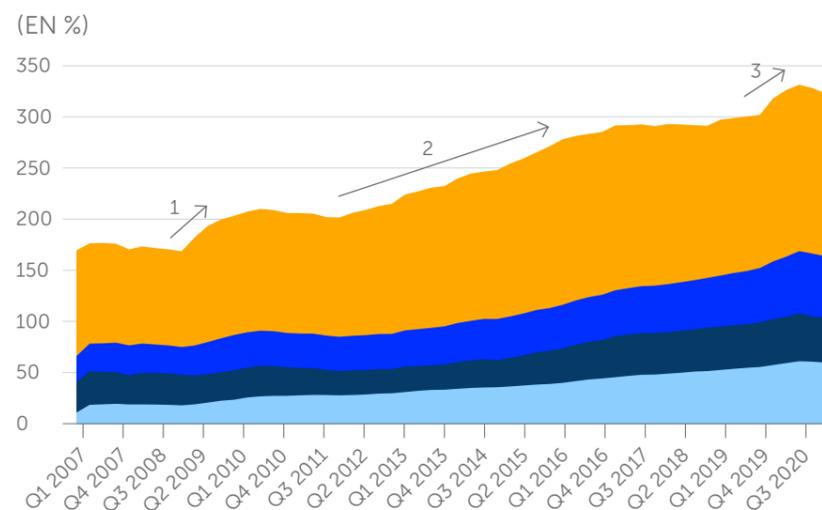
[6] Cifras del Institute of International Finance, a mayo de 2021.

FLUJOS DE CAPITALES A LAS ECONOMÍAS EMERGENTES: TIPO DE FLUJO



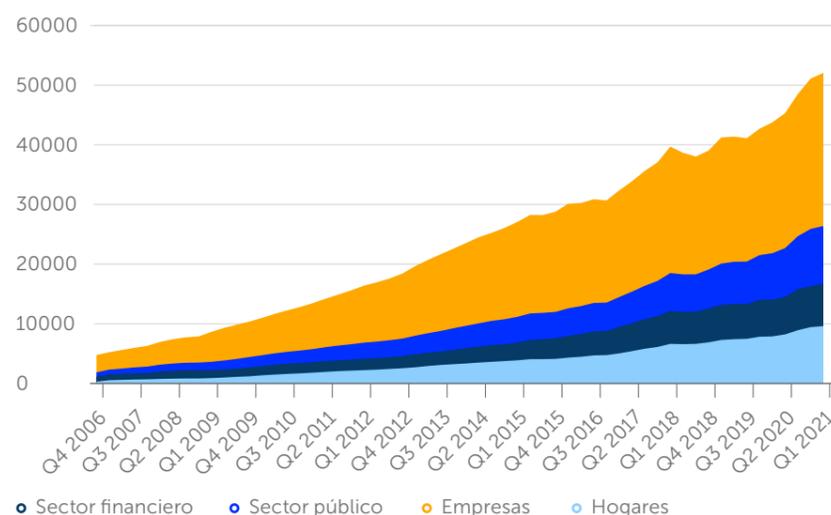
Fuente: Banco de España

DEUDA CHINA



1. Fuerte aumento de la deuda en 2009 a raíz de la crisis financiera global
2. 2012-16: crecimiento de la deuda responde a la desaceleración del crecimiento y la expansión de la banca en la sombra
3. 2019-20: impacto del aumento de los aranceles estadounidenses y de la pandemia

(EN MILES DE MILL. DE \$)



Fuente: IIF

enorme volumen de reservas de divisas, nada menos que 3 billones de dólares. Además, menos del 10% de su deuda está en manos extranjeras, a diferencia de países como Turquía, Sudáfrica y gran parte de Latinoamérica. Por último, la economía china ha recuperado un elevado nivel de crecimiento ya en 2020.

Así pues, el país no se enfrenta a un problema de impago de la deuda como tal. Pero hay otras cuestiones muy preocupantes, entre las que destaca sobremanera su composición. La deuda de las compañías no financieras asciende al 160% del PIB, y de ella más de la mitad corresponde a los conglomerados estatales,

las denominadas SOE (*state-owned enterprises*).

Las condiciones privilegiadas de financiación a las que tienen acceso las SOE explican su creciente apalancamiento, que ha permitido una continua expansión de sus activos a pesar de que su rentabilidad está por debajo de las empresas privadas y por debajo incluso del coste de capital, especialmente si se deducen los subsidios y otras distorsiones en los precios. Además, dentro de la deuda corporativa se incluye también buena parte de las obligaciones financieras derivadas de los instrumentos de financiación paralela empleados por los gobiernos locales, que han usado unos vehículos especiales, los llamados LGFV (*Local Government Financing Vehicles*) para financiar costosos proyec-

tos de infraestructuras y promociones inmobiliarias, que no computan como deuda pública.

Las autoridades, conscientes de los problemas de apalancamiento excesivo y dentro de la estrategia dirigida a reequilibrar el modelo de crecimiento, excesivamente dependiente de la inversión y la exportación, en favor de un mayor protagonismo del consumo, han tomado medidas para frenar el crédito y controlar el llamado *shadow banking* o financiación en la sombra. De esta forma, en 2018-19 habían logrado estabilizar, al menos, el peso del endeudamiento. Persistían, sin embargo, elevados niveles de deuda de baja calidad concentrados en los conglomerados estatales de la industria pesada. La pandemia, sin embargo, obligó nue-

vamente a permitir el crecimiento del crédito.

No obstante, la rápida recuperación de la actividad ya a mediados de 2020 permitió volver a priorizar el saneamiento financiero en la segunda mitad del año. Aumentaron entonces los impagos, que incluyeron nombres importantes, como Yongcheng Coal (la carbonera con mayores beneficios del país) o Shandong Ruyi (propietaria de Lycra), y la rentabilidad de los bonos AAA (un mercado de 4 billones de dólares) subió 40 puntos básicos en una semana. La confianza tácita que existía hasta ese momento en que el Estado rescataría a las compañías públicas que sufrieran problemas se vino abajo, disparando los *spreads* de los bonos e, incluso, paralizando durante unas semanas un mercado

que tiene un tamaño de 15 billones de dólares y es de crucial importancia para la financiación corporativa.

En este contexto, las autoridades han recalcado que impedirán que las empresas utilicen el *default* de bonos de forma indiscriminada para evadir el pago de sus deudas (uno de los temores del mercado), aunque han subrayado que eso no implica que vayan a rescatar a las empresas en problemas. La posibilidad de que se produzcan impagos por parte de las compañías públicas dependientes de las provincias parece, pues, depender de la voluntad política y del saneamiento financiero de los gobiernos provinciales, algunos de los cuales sí se han pronunciado a favor de apoyar financieramente a sus empresas en caso de necesidad.

La decisión de las autoridades chinas ha recibido una buena acogida por los mercados. Lo cierto es que los impagos generaron turbulencias y contagiaron a otras cotizaciones, pero fue un efecto transitorio, como lo atestigua la incipiente mejora de la valoración de la deuda desde enero de 2021. En efecto, a principios de este año se ha registrado una relajación en las primas de riesgo sobre los bonos corporativos y se confirmó la inclusión de la deuda china en el influyente índice Russell FTSE (efectiva en octubre de 2021) y que previsiblemente conllevará un reajuste automático de carteras a favor de la deuda china.

No obstante, todavía queda mucho por sanear y es previsible que se produzcan más impagos este año. Los últimos informes apuntan a que la proporción de empresas zombis, incapaces de cumplir con el servicio de la deuda, ha ascendido a



niveles no vistos desde 2015. Las autoridades quieren aprovechar el crecimiento postpandemia para lidiar con problemas estructurales. En marzo publicaron una serie de reglas presupuestarias para los gobiernos locales, orientadas a lograr una adecuada reestructuración o liquidación de aquellos LGFV que sean insolventes. Esto constituye, de nuevo, un mensaje a los mercados de que no se tolerarán los *defaults*. Al mismo tiempo se están endureciendo las normas de supervisión de las SOE, de forma que se monitorizará la ratio de deuda sobre activos y aquellas que excedan de un determinado umbral, que varía según el sector, se verán obligadas a desapalancarse. Se calcula que esta normativa afectará en torno al 65% de las SOE.

El objetivo de las autoridades de acabar con el concepto de garantía implícita del Estado, aun siendo muy necesario, puede disparar los

defaults si no se realiza de forma ordenada, tanto de las SOE como de los LGFV. El proceso de saneamiento, que de forma acertada busca atenuar los riesgos de inestabilidad financiera, puede dar lugar a turbulencias financieras a lo largo del camino. No obstante, a medio plazo implicará una mejora de la calidad de la deuda y del sistema financiero, algo que constituye un paso importante para lograr un crecimiento más equilibrado, con un mayor énfasis en el consumo privado y las exportaciones de alto valor añadido.

Países en desarrollo: los más vulnerables

El proceso de condonación de la deuda, en el marco de la iniciativa HIPC, y el periodo de fuerte crecimiento económico posterior permitió a los países en desarrollo (PED) reducir considerablemente el volumen de endeudamiento a lo largo de la primera década del siglo XX.

Gracias a ello, estas economías se enfrentaron a la crisis de 2009 con margen de maniobra para aplicar políticas de estímulo.

No obstante, los PED también han experimentado un aumento muy preocupante de su endeudamiento desde entonces. Antes de la pandemia, el saldo total de la deuda externa de los países en desarrollo ascendía a 10 billones de dólares, lo que suponía un nuevo récord, al ser más del doble de los 4,5 billones de dólares de 2009. Ese aumento del endeudamiento exterior no se compensó con un crecimiento suficientemente fuerte del PIB. En consecuencia, la carga del servicio de la deuda externa ha absorbido una parte cada vez mayor de los recursos de estos países: en 2019, los países en desarrollo gastaron el 14,6 % de sus ingresos de exportación en cumplir con las obligaciones ligadas a la deuda externa, frente al 7,8 % de 2011. Dentro del grupo de PED la situación es todavía más preocupante en los países de ingresos bajos (LIC, por sus siglas en inglés), en los que en algunos casos el servicio de la deuda llega a absorber una cuarta parte de los ingresos del Estado. Tan solo 6 de los 39 países de África subsahariana gastan más en salud que en el servicio de su deuda.

Además, también se aprecia una reducción en los plazos de amortización, lo que supone un aumento del riesgo de refinanciación. La proporción de la deuda externa a corto plazo con respecto al total aumentó hasta el 29% en 2019, mientras que a principios de la década de 2000 era muy inferior al 20%. Preocupa también que los colchones de reservas internacionales han con-

tinuado debilitándose, y la relación entre las reservas y la deuda externa a corto plazo se redujo casi a la mitad desde el máximo alcanzado en 2009 (del 544% hasta el 279% en 2019). Ello reduce la capacidad de estos países para afrontar las tensiones de liquidez en caso de que se produzcan *shocks* externos, como es el caso de la crisis del Covid-19.

Tres tendencias han marcado esta cuarta ola de endeudamiento en el caso de los PED: el crecimiento de la deuda de origen privado, el aumento de la deuda pública y con garantía pública en manos de acreedores privados y el liderazgo de China entre los financiadores bilaterales, lo que implica, en los tres casos, una menor proporción de deuda en términos concesionales⁷ y, por tanto, sin condiciones más ventajosas que las de mercado.

[7] Se entiende que un préstamo o transferencia de dinero es "concesional" cuando incluye por lo menos un 25% de elemento de donación o gratuidad.

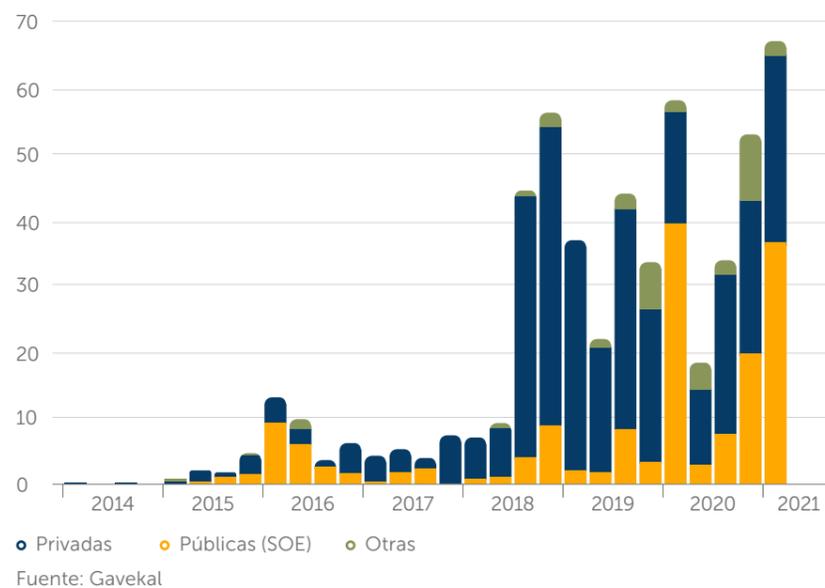
Esta evolución obedece a la búsqueda de una mayor rentabilidad a corto plazo por parte de los inversores en el contexto de la liberalización generalizada de las cuentas de capital en las economías en desarrollo y gracias a la desregulación de los mercados financieros internacionales. Los países en desarrollo ganaron atractivo en un entorno de bajos tipos de interés en las economías avanzadas, de la mano de una política monetaria muy acomodaticia que se mantuvo en el tiempo. En definitiva, los inversores preferían apostar por un "alto riesgo y alto retorno", frente a la deuda soberana de los países avanzados, que se ha convertido en un valor refugio de baja rentabilidad.

El **aumento del endeudamiento privado** conlleva unos riesgos adicionales. En primer lugar, la deuda

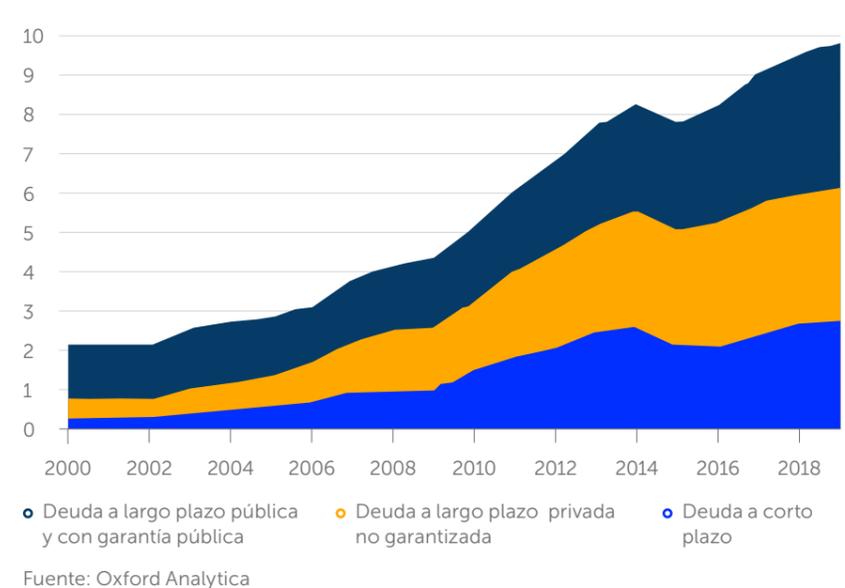
privada contraída en moneda extranjera representa en última instancia un derecho sobre las reservas internacionales de un país, especialmente cuando las entidades privadas no pueden cubrir su pasivo en moneda extranjera con activo en moneda extranjera. En segundo lugar, incluso en los casos en los que la deuda privada está denominada en moneda nacional, al estar en poder de acreedores externos, los cambios repentinos en los flujos de crédito externo pueden precipitar una crisis de deuda.

También se aprecia un cambio en la titularidad de la **deuda pública con garantía pública** en los países en desarrollo, ya que la proporción de esa deuda **en manos de acreedores privados** en lugar de oficiales creció hasta el 62,4% del total a finales de 2018, en comparación con el 46,3% registrado a finales de 2009, y la proporción de esa deuda que pertenece a bonistas en lugar de a bancos comerciales aumentó del 60,2 % al 76,1 % en el mismo periodo. Ello se explica porque muchas economías frontera (definidas por el FMI como aquellas que se asemejan a los mercados emergentes en lo que respecta al acceso a los mercados internacionales) recurrieron cada vez más a la emisión de bonos denominados en moneda extranjera en los mercados financieros internacionales. Solo en África subsahariana, a principios de 2020, 21 países tenían obligaciones pendientes en eurobonos soberanos por el equivalente a 115.000 millones de dólares. Preocupa también en este aspecto que gran parte de la deuda de los PED, especialmente de los mercados frontera, en los últimos años se ha incluido en estrategias de inversión de fondos ba-

BONOS CORPORATIVOS EN *DEFAULT*, POR TIPO DE EMPRESA (RMB MILES DE MILLONES)



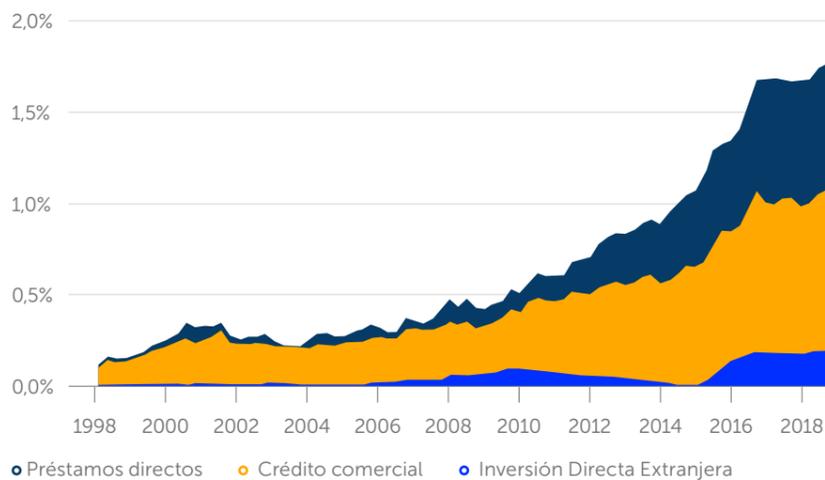
DEUDA EXTERNA. PAÍSES EN DESARROLLO, 2000-19 (BILLIONES DE DÓLARES)



sadas en índices de referencia, tales como los índices de bonos de mercados emergentes de J.P. Morgan para los bonos del Estado, los índices internacionales de capital de Morgan Stanley para la renta variable y el índice de mercados de próxima generación de J.P. Morgan⁸. Este tipo de índices fomentan mucho el "comportamiento rebaño", ya que analizan eventos que afectan al grupo de países como bloque y no diferencian realmente las vulnerabilidades de cada país. Ello aumenta el riesgo de que se produzca un efecto dominó ante cualquier *shock* o cambio en el sentimiento de mercado, que arrastre a países que si se analizasen de forma individualizada no deberían sufrir una salida de capitales.

La tercera tendencia es el mayor protagonismo de China como acreedor bilateral. Como suele ser habitual con el gigante asiático, existe mucha opacidad sobre sus operaciones de préstamo internacional; pero un estudio reciente, realizado por un equipo de economistas del National Bureau of Economic Research⁹ ha estudiado el tamaño, características y determinantes de 5.000 préstamos y subsidios chinos a 152 países llevados a cabo entre 1949 y 2017. Los préstamos exteriores chinos han pasado de una cantidad simbólica a nada menos que 1,6 billones de dólares

CHINA: PRÉSTAMOS AL EXTERIOR (EN % DEL PIB MUNDIAL)



Fuente: NBER

en 2018, cerca del 2% del PIB global¹⁰. Este flujo de los préstamos está dirigido casi exclusivamente a países en vías de desarrollo, representa más del doble que el montante que prestan juntos el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y ha convertido a China en el mayor acreedor del mundo.

Lo cierto es que China siempre ha utilizado los préstamos internacionales como un elemento estratégico. Ya en los años 50 y 60 del pasado siglo desembolsó elevadas cantidades de dinero a países de la órbita comunista. No obstante, su impresionante crecimiento en las dos últimas décadas ha venido acompañado de una diversificación de sus

intereses hacia los grandes proyectos de infraestructuras, la energía y la minería en más de cien países. Gran parte de esos proyectos se enmarcan en la iniciativa llamada "One Belt, One road"¹¹. La escasa capacidad financiera de las naciones receptoras de esta "ayuda" ha hecho que su deuda con Pekín haya pasado de representar menos del 1% de su PIB en 2005 al 15% en 2018, al menos en los 50 principales países deudores. Para esos gobiernos, la deuda china representa nada menos que el 40% del total de sus préstamos exteriores. Existe una gran discrepancia de opiniones sobre el impacto económico de estos préstamos. Para algunos supone una fuente ventajosa de financiación, dada la abundancia de

los fondos y la agilidad de sus mecanismos de funcionamiento; mientras que otros consideran que China está usando la "diplomacia de la deuda" para aumentar su poder. Critican el que esté permitiendo a estos países acumular enormes cantidades de deuda para luego, cuando no puedan pagarla, poder tomar el control de los activos en esos territorios, con unos intereses que son mucho más que económicos.

Otro punto que destaca el citado estudio es que en torno al 50% de esos préstamos están ocultos para las instituciones internacionales como el FMI o el BM, sobre todo en países como Venezuela, Zimbabue o Irán. Además, China nunca hace públicas sus reclamaciones sobre esas deudas ni refleja tampoco si han sido devueltas en metálico o en "especie".

Se estima que entre todos los países en vías de desarrollo deben 380.000 millones de dólares a China, frente a los 246.000 millones que adeudan al grupo de países encuadrados en el Club de París. No obstante, estas cifras hay que tomarlas con cautela por la falta de transparencia de China. Entre las más expuestas están las economías vinculadas a la exportación de materias primas, de petróleo (Angola, Ecuador, Níger o Venezuela) y los Estados asociados a la iniciativa de la nueva ruta de la seda.

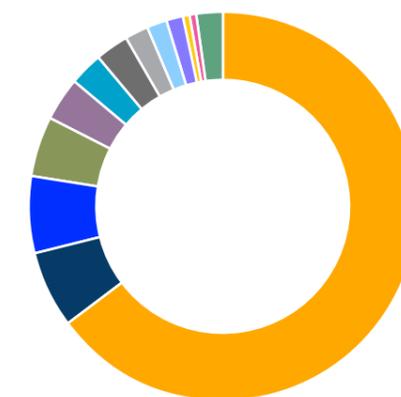
Así, pues, a la vista de estas características, es evidente que el proceso de reestructuración de la deuda de estos países, si llegara a ser necesario, implicaría una negociación muy compleja, ya que requiere de acuerdos, por una parte, con los acreedores bilaterales, entre los que predomina China, un país que ha demostrado repetidamente su reticencia a

ceder soberanía y adherirse a prácticas y estándares internacionales; y, por otra, con acreedores privados, bancos y tenedores de bonos, principalmente, que forman un conjunto heterogéneo y sin representación común.

Un ejemplo de estas dificultades son las negociaciones para aliviar la carga del servicio de la deuda de los países de bajos ingresos acometidas a raíz de la pandemia. La iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI, por sus siglas en inglés), aprobada en el seno del G20 en marzo de 2020, nació con la idea de paliar los problemas de liquidez derivados de la emergencia sanitaria a través de una moratoria del servicio de la deuda oficial¹². Con no poco esfuerzo se consiguió que participaran los acreedores no representados en el Club de París (China, esencialmente); pero la invitación a los acreedores privados para que hicieran algo análogo no tuvo prácticamente eco ninguno.

Desde su entrada en vigor el 1 de mayo de 2020, se ha proporcionado alivio a 46 países de un total de 73 que reúnen las condiciones para la adhesión¹³. La acogida ha sido muy modesta, de forma que de un potencial "ahorro" (temporal) agregado de alrededor de 12.000 millones de dólares que ofrecían los acree-

PRINCIPALES ACREEDORES OFICIALES DE PAÍSES ELEGIBLES PARA LA DSSI



Fuente: Banco Mundial

dores oficiales, según estimaciones del Banco Mundial, a finales de 2020 tan solo se había materializado un alivio de algo más de 5.000 millones de dólares. La mayor parte ha sido proporcionada por China, dado que es el principal acreedor bilateral de estos países, pero las negociaciones han sido muy complejas y la actitud de Pekín ha sido poco transparente en lo que respecta a las cantidades y condiciones de la deuda que tenía otorgada.

[8] El índice de mercados de próxima generación de J.P. Morgan es el principal índice de referencia que mide los bonos del Estado denominados en dólares de los Estados Unidos emitidos por economías frontera. Se creó en 2011 solo para 17 países, pero en abril de 2020, ese número se había incrementado a 36 (3 países en desarrollo de ingreso alto, 25 países en desarrollo de ingreso mediano, 2 países en desarrollo de ingreso bajo, 6 economías en transición, 4 países menos adelantados y 2 pequeños Estados insulares en desarrollo).

[9] Sebastian Horn, Carmen Reinhart y Christoph Trebesch, *China's Overseas Lending*, documento de trabajo de National Bureau of Economic Research (NBER) núm. 26050 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, julio de 2019).

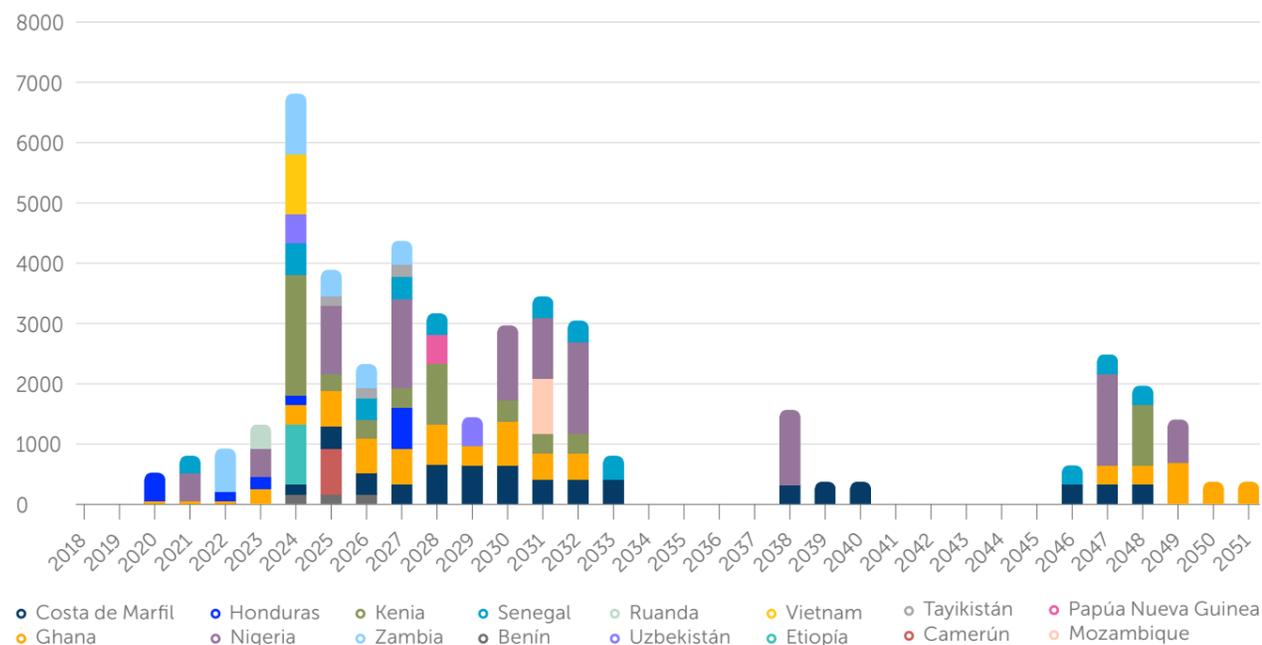
[10] Esta cifra incluye los impagos de deudas derivadas de Inversión Directa Extranjera que surgen en préstamos intraempresa de una matriz hacia su filial no residente en el país.

[11] Estrategia de desarrollo de China, en vigor desde 2013, enfocada a "la conectividad y la cooperación entre los países a lo largo de dos rutas principales: una terrestre, que se basa en el "cinturón económico de la Ruta de la Seda", y una marítima, que atraviesa Asia, Europa y África, conectando a las economías del este de Asia y oeste de Europa, y abarca más de 65 países".

[12] El primer acuerdo abarcaba los atrasos vigentes a 30 de abril de 2020 y la deuda exigible entre mayo y diciembre del mismo año, pero ya se ha prorrogado en dos ocasiones, la última hasta diciembre de 2021. El diferimiento de los pagos en el primer acuerdo no podía superar los tres años (con un año y medio de carencia) y en las dos prórrogas siguientes se amplió hasta los cinco años (mantenido el año y medio de carencia). Además, la reestructuración resultante debe preservar el valor actual de la deuda para los acreedores. A cambio, los países beneficiarios se comprometen a pedir la ejecución de la iniciativa a todos sus acreedores sin excepción y a cumplir con los límites de contratación de nueva deuda estipulados por el FMI; en paralelo, los acreedores no podrán imponer nuevas restricciones de capacidad de endeudamiento y se verán obligados a aplicar la suspensión desde el momento en el que se solicite.

[13] Son elegibles aquellos países de renta baja según el umbral de la International Development Agency (IDA), que lo fija en un PIB per cápita inferior a 1.035 dólares al año, con la excepción de Angola, que a pesar de superar dicha referencia, acabó siendo incluido, por figurar en la categoría de países menos desarrollados de la ONU.

CALENDARIO DE AMORTIZACIÓN DE LOS BONOS EMITIDOS ENTRE 2010-2019, POR PAÍS (MILLONES \$)



Fuente: Overseas Development Institute

Hay dos razones fundamentales detrás del rechazo de algunos países a recibir este alivio de deuda. La más evidente es el miedo a sufrir un estigma en los mercados financieros que dificulte o encarezca el acceso futuro a financiación externa. Sin embargo, las agencias de *rating* han descartado expresamente que la solicitud de alivio en este marco pueda penalizar sus calificaciones. En otros casos, obedece al reducido beneficio que obtienen por el modesto importe del servicio de la deuda comprendido en el período acordado. Precisamente su corto alcance ha sido una de las principales críticas a la iniciativa. Realmente los pagos no se cancelan, sino que únicamente se aplazan, lo que posiblemente traslade el problema al futuro, porque parece poco realista pensar que entre 2022 y 2024 esos países serán capaces de afrontar

un calendario de pagos que es muy exigente. Sirva de ejemplo que los pagos asociados a bonos emitidos entre 2010 y 2019 ascienden a más de 6.000 millones de dólares solo en 2024. La ausencia de los acreedores privados, por otra parte, cuya participación era voluntaria, ha limitado mucho el alcance del alivio deudor.

Las carencias de esta iniciativa fueron evidentes casi desde su nacimiento y, pocos meses después, en noviembre de 2020, se acordó un marco común para una fase posterior a la extensión de la DSSI, ante el temor a que se produjera una suspensión de pagos generalizada suscitada por la crisis. De hecho, según el FMI, de los países de renta baja (LIC) elegibles para el Fondo Fiduciario

[14] El Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, creado en 2010, brinda asistencia a los países de ingreso bajo a través de mecanismos de crédito de carácter concesional.

ciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza¹⁴, siete de ellos ya están en *default* y 30 países presentan un riesgo de insostenibilidad elevado. El **Acuerdo Marco entre el Club de París y el G20** pretende servir de modelo de las futuras reestructuraciones de deuda soberana entre países acreedores (incluso aunque no sean miembros de estos grupos) y países deudores que, tras haber recibido el alivio financiero asociado a la DSSI, se enfrenten a problemas no ya de liquidez, sino de insolvencia. Entre los primeros solicitantes de la adhesión a este marco figuran Chad, Etiopía y Zambia, y en el caso de Chad las negociaciones con los acreedores están bastante avanzadas en el momento de redacción de estas líneas. Zam-

PAÍSES DE RENTA BAJA CON ENDEUDAMIENTO INSOSTENIBLE (A 30 DE ABRIL 2021)

	África Subsahariana	América Latina y el Caribe	Sudeste asiático y Pacífico	Europa del Este y Asia Central	Oriente Medio y África del Norte	Total países		
Países con elevado riesgo de insostenibilidad de la deuda	Burundi	Dominica	Islas Marshall	Tayikistán	Yibuti	30		
	Camerún	Haití	Kiribati					
	Cabo Verde	San Vicente y las Granadinas	Laos					
	Etiopía		Micronesia					
	Gambia		Papúa Nueva Guinea					
	Ghana		Guinea					
	Zambia		Samoa					
	Kenia		Tonga					
	Mauritania		Tuvalu					
	República Centroafricana		Afganistán					
	Sierra Leona		Maldivas					
	Chad							
	Sudán del Sur							
	Guinea Bissau							
	Países en default	República del Congo	Granada					7
		Mozambique						
		Santo Tomé y Príncipe						
		Somalia						
		Sudán						
Zimbabue								

NOTA: Países de renta baja (LIC) elegibles para el Fondo Fiduciario para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza.

Fuente: FMI

bia incumplió sus compromisos de deuda en noviembre del año pasado, convirtiéndose en el primer país africano en entrar en *default* desde que estalló la pandemia.

A diferencia de la DSSI, el tratamiento de la deuda bajo el marco común debe estar anclado a un programa del FMI y a un análisis de sostenibilidad de la deuda, del que depende tanto la reestructuración como la financiación del programa. El gran reto de esta iniciativa es incorporar los principios que rigen las negociaciones del Club de París a este marco: la solidaridad, la transparencia, la condicionalidad, el tratamiento caso a caso y la comparabilidad de trato. El objetivo último es que el Marco Común abarque a países acreedores no miembros del Club de París, especialmente China, pero también India y Arabia Saudí, y

lograr que gracias a la comparabilidad de trato los acreedores privados se comprometan a reestructurar y condonar la deuda en los mismos términos. No obstante, por el momento no está garantizado que los privados vayan a aceptar adherirse en los mismos términos. Por último, se lamenta que la iniciativa se haya ceñido a los países de ingresos bajos, dejando de lado a numerosos países de renta media que ya se enfrentan a problemas de sostenibilidad de la deuda, como es el caso de Surinam, Líbano, El Salvador, Sri Lanka, Egipto o Sudáfrica.

Otra medida encaminada a apoyar a los países más vulnerables es la propuesta del FMI de expandir sus recursos mediante la asigna-

ción de 650.000 millones de dólares en derechos especiales de giro (DEG)¹⁵, y que los miembros del FMI cedan parte de su asignación de recursos adicional de forma voluntaria a los países más vulnerables. En el momento de redacción de estas líneas, se ha aprobado la ampliación pero, por el momento, tan solo se ha acordado explorar opciones para la cesión de fondos a los países menos desarrollados, sin mayor concreción. Esta medida sería una fórmula que les permitiría aumentar sus reservas pero sin incrementar sus pasivos.

Estas iniciativas, pese a que por el momento han arrojado resultados modestos, suponen un paso fundamental de cara a una mayor coor-

[15] Los Derechos Especiales de Giro (DEG) son un activo de reserva internacional creado en 1969 para complementar las reservas oficiales de los países miembros. Los DEG se pueden intercambiar por monedas de libre uso.

dinación multilateral para la resolución de los problemas de insostenibilidad de la deuda soberana en los países donde el pago del servicio es totalmente inasumible y condena cualquier perspectiva de crecimiento futuro.

Conclusiones

La crisis del Covid-19 ha exacerbado los problemas de endeudamiento que venían gestándose en la última década. El desplome de la actividad mundial y el masivo despliegue de estímulos fiscales, imprescindibles para evitar daños permanentes en el tejido productivo, dejan como herencia un mundo mucho más endeudado, en niveles sin precedentes históricos.

Su gestión es el mayor reto de la era postpandemia, en el que podemos dibujar tres escenarios principales en el corto plazo. El primero, que podríamos llamar de continuidad, en el que paulatinamente los países más vulnerables van solicitando la reestructuración de su deuda al ser incapaces de atender su calendario de amortización. La cesión de derechos especiales de giro por parte de los miembros del FMI en este caso podría reducir los casos de impagos. La mayoría de las reestructuraciones se harán bajo el paraguas del Marco Común, que está comenzando ya su andadura y es una prueba clave de la cohesión entre los acreedores.

El segundo escenario estará condicionado por el ritmo de recuperación económica. Un crecimiento más débil de lo esperado podría acercar a más países de renta media a situaciones de crisis de deuda, lo que inevitablemente preci-

pitaría la búsqueda de soluciones coordinadas por parte de la comunidad internacional para estos países, que muy probablemente pasarían por reestructuraciones *ad hoc*, caso por caso, vistos los modestos resultados de la DSSI en el caso de los países más pobres. Del mismo modo, un mayor dinamismo de la actividad económica impulsará los ingresos fiscales y la ac-

tividad de las empresas, favoreciendo una mayor sostenibilidad de la deuda tanto pública como privada en buena parte de los países; estos efectos positivos serán menores, lógicamente, en aquellos países con sistemas tributarios de baja capacidad recaudatoria.

Finalmente, no puede descartarse un escenario en el que tenga lugar

Otra de las cicatrices que nos deja la pandemia es el dramático aumento de la desigualdad y la pobreza



un *shock* financiero que provoque un cambio súbito de las condiciones financieras de tal calibre que el mercado no discrimine adecuadamente entre unas economías y otras. Esto desencadenaría “efectos rebano” y salidas masivas de capitales, lo que situaría a un gran número de países en situación de vulnerabilidad o al borde de la crisis. Lo cierto es que este escenario, a día de hoy, es poco probable a la vista de la cauta actitud que están mostrando los principales bancos centrales con respecto a la normalización de las condiciones monetarias, así como por las iniciativas del G20 para favorecer una reestructuración de los países más pobres

lo más ordenada posible. No obstante, estos pánicos financieros se han producido en crisis anteriores que no tenían ni la profundidad ni la amplitud de la actual. Si este fuera el caso, la gestión de la crisis financiera y la resolución de los problemas de endeudamiento pasarían a ser la máxima prioridad de la agenda global, y posiblemente hubieran una mayor predisposición de los acreedores a reestructurar la deuda, que podría contar, además, con un componente mayor de condicionalidad. En este supuesto es muy probable que se apliquen nuevamente medidas heterodoxas para restablecer cuanto antes la estabilidad en los mercados.

Todos estos escenarios, en mayor o menor medida, llevarán aparejada la necesidad de aplicar medidas de ajuste para reconducir los elevados desequilibrios fiscales. Es por ello por lo que, casi con total certeza, seremos testigos de un incremento de las tensiones sociales y protestas generalizadas en muchos países. No olvidemos que otra de las cicatrices que nos deja la pandemia, quizá la más dolorosa, es el dramático aumento de la desigualdad y la pobreza. El FMI calcula que el PIB per cápita para 2022 será un 13% menor a las proyecciones precrisis en los países desarrollados, comparado con un 22% para los países emergentes y en desarrollo, lo que acarreará un perjuicio considerable en el bienestar de las personas. Este problema tampoco es nuevo pero, con la crisis sanitaria y sus dramáticas consecuencias sobre los más vulnerables, también se ha exacerbado en el último año.

Si la vacunación está siendo el antídoto para frenar la expansión del virus y superar la crisis sanitaria, la coordinación ha de ser la vacuna económica para resolver los desequilibrios acumulados. Del ritmo con que se acometa la retirada de estímulos por parte de las principales economías y de la predisposición de los acreedores a facilitar reestructuraciones ordenadas de la deuda dependerá en gran medida la sostenibilidad de la recuperación económica. La comunidad científica no ha decepcionado, y en tiempo récord nos ha proporcionado la ansiada vacuna. Ahora es el turno de los dirigentes políticos y económicos de aunar sus esfuerzos también para lidiar con las cicatrices de la pandemia y sentar las bases para una recuperación sostenible a largo plazo.

02.

La Unión Europea, dueña de su destino

Por **Lucía Bonet Álvarez** — Analista de Riesgo País



Una crisis se define como un período en el tiempo en el que existe una amenaza a las estructuras básicas, los valores fundamentales y las normas de un sistema, ante la que es preciso reaccionar con urgencia en un escenario altamente incierto. Tradicionalmente, a los períodos de crisis les sucede una fase de reflexión y evaluación posterior para analizar las decisiones tomadas. En 2020, a raíz de la pandemia ocasionada por el SARS-CoV-2, la Unión Europea hizo frente a la crisis de mayor envergadura desde su creación. Nunca antes los países europeos se habían enfrentado a un desafío económico y sanitario de tal magnitud. Las consecuencias, aún difíciles de cuantificar, marcarán a toda una generación. En 2021, el inicio de la campaña de vacunación en los países europeos ha hecho que comience a hablarse de recuperación económica. Se respira cierto optimismo en las capitales europeas, pese a que aún quedan muchos meses hasta que éstas retornen a los ritmos de actividad previos a la pandemia. Parece que la crisis deja ahora paso a la reflexión.

Esta situación no es nueva para el bloque europeo. Desde el estallido de la crisis financiera global en 2008, los Veintisiete han tenido que hacer frente a una concatenación de sucesos que constantemente han puesto en duda la continuidad del proyecto europeo. Los problemas han sido muchos y de diversa índole: políticos, económicos y sociales. De hecho, la desafección ciudadana con el proyecto europeo llegó hasta tal punto que culminó con la votación favorable a la salida de uno de los países miembro, Reino Unido.

El continuo cuestionamiento interno ha concentrado los esfuerzos y la atención de los líderes europeos. Mientras, en la escena internacional, se producía un cambio de paradigma que ha alterado el clima y el orden que hasta ahora regían en el terreno global. La transición hacia un mundo multipolar marcado por la confrontación y rivalidad sistémica entre China y Estados Unidos hace que uno se pregunte si la UE, estandarte del multilateralismo, el libre comercio y la cooperación, está preparada para esta nueva era.

Una década en crisis

Concebida hace ahora 70 años, la UE nació en un contexto radicalmente opuesto, en el que garantizar la paz del continente europeo era el objetivo prioritario, tras los conflictos que lo habían asolado durante la primera mitad del siglo XX. Desde entonces, el proyecto europeo ha estado en constante evolución. Convencidos de que solo a través de la cooperación económica conseguirían alcanzar una posición relevante en el contexto internacional, los líderes europeos han ido dando forma a lo que hoy en día se conoce como la Unión Europea.

Desde la firma del Tratado de la Comunidad Europea del Acero y el Carbón, en 1951, se transitó hacia un plan más ambicioso, como lo fue el mercado único, a la vez que se creaba el marco institucional *ad hoc* para consolidar legalmente el proceso de integración. Durante las primeras décadas de recorrido, el éxito económico del proyecto europeo atrajo a los países que no estaban incluidos en el bloque comunitario primigenio, que no tardaron en solicitar su adhesión. A lo largo de

Nunca antes los países europeos se habían enfrentado a un desafío económico y sanitario de tal magnitud



la década de los 80 y 90, seis países más ingresan en el club, que ya engloba a 15 Estados, casi la totalidad de la Europa occidental. Tras la caída de la URSS, en 1991, el escenario cambia notablemente. La posibilidad de que todo el continente europeo se reunificase bajo el paraguas de la Unión se convirtió así en una opción real. Entonces, la aspiración de adherirse a la UE incentivó a los países de Europa del Este a acelerar la transición hacia unas instituciones democráticas y una economía de mercado; ambas condiciones indispensables para entrar a formar parte del club. La pertenencia a la Unión Europea se concebía como un sueño, como la culminación de un proceso tras años de represión. Un propósito que se haría realidad en 2004 cuando, tras el ingreso del bloque del este, por fin se consigue una Europa sin fronteras.

La firma del Tratado de Maastricht en 1993, o la introducción de la moneda única en 1999, suponen dos hitos fundamentales en la historia de la Unión y la convierten en un proyecto político y económico sin precedentes. Sin embargo, el vigor integrador sufrió un profundo revés en 2005, cuando los ciudadanos de Francia y Países Bajos rechazaron la Constitución Europea. Por primera vez, los ciudadanos de dos países fundacionales de la UE pusieron de relieve fallos en la arquitectura institucional de la UE, principalmente en aquellos aspectos relacionados con la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones europeas. El rechazo al texto constitucional sumió a la UE en una grave crisis de identidad y propició un profundo período de reflexión acerca de la dirección que tenía que tomar el proyecto europeo.

Poco después, las dudas se trasladan al ámbito económico. La crisis financiera global de 2008 puso a examen la cohesión económica de la Unión Monetaria Europea. Se descubrió que los países de la zona euro no habían alcanzado el grado necesario de convergencia económica en términos de competitividad y productividad antes de la introducción de la moneda única. Se hizo evidente entonces que, para crear una unión monetaria, no bastaba únicamente con el control de los precios o la estabilidad del tipo de cambio, sino que las diferentes estructuras económicas de los países efectivamente importaban. Se pusieron también de manifiesto los problemas que encara la UE a la hora de coordinar las políticas fiscales de los Veintiocho, así como las diferentes percepciones del riesgo que los mercados internacionales tenían de cada uno de los Estados. La Unión Europea no estaba tan integrada económicamente, ni era tan flexible como uno pudiera esperar de una unión monetaria óptima. Puso sobre aviso a los Ejecutivos europeos que emitían deuda en una moneda que no controlaban y obligó al Banco Central Europeo a tomar decisiones que, pese a que aseguraron la continuidad del euro, sin duda estaban fuera de su mandato.

Efectivamente, se consiguió salvar la moneda única y las economías de la zona euro con mayores problemas fueron, poco a poco, abandonando la recesión. Sin embargo, a la crisis económica le sucedió una crisis de legitimidad, ya que los estrictos planes de consolidación fiscal a los que se sometió a los países con problemas, percibidos como injustos por parte de la población nacional, pusieron en cuestión la soberanía na-

La Unión Europea no estaba tan integrada económicamente, ni era tan flexible como uno pudiera esperar de una unión monetaria óptima



cional de los propios Estados. Tal es el caso de Grecia, por ejemplo, donde la población se opuso en un referéndum unilateral a aceptar las duras condiciones impuestas por Europa para recibir financiación; condiciones que el gobierno heleno terminó acatando. El choque institucional volvió a poner en relieve el dilema que encaran algunos Estados miembros acerca de lo que realmente representaba para ellos el proyecto europeo. Pero, sobre todo, se preguntaban si los beneficios que extraían de la pertenencia al club superaban a los costes. Una cuestión que, hasta ese momento, ninguno se había atrevido a plantear.

La principal conclusión a la que se llegó tras la crisis de la eurozona podría resumirse en una sola frase: "una unión monetaria necesita de una unión fiscal y esta pasa inevitablemente por una mayor integración política". Sin embargo, el sentimiento que se extendía en aquellos momentos entre la ciudadanía era total-

mente contrario a seguir progresando en el proyecto de integración. De hecho, parecía que el ejercicio de la democracia en los países europeos pasaba por reivindicar la soberanía nacional frente a las imposiciones de Europa. Una sensación colectiva que dio alas al auge de los partidos de ultraderecha, quienes encontraron en la crisis migratoria de 2015 el caldo de cultivo social idóneo para que el discurso nacionalista y xenófobo calase entre la población.

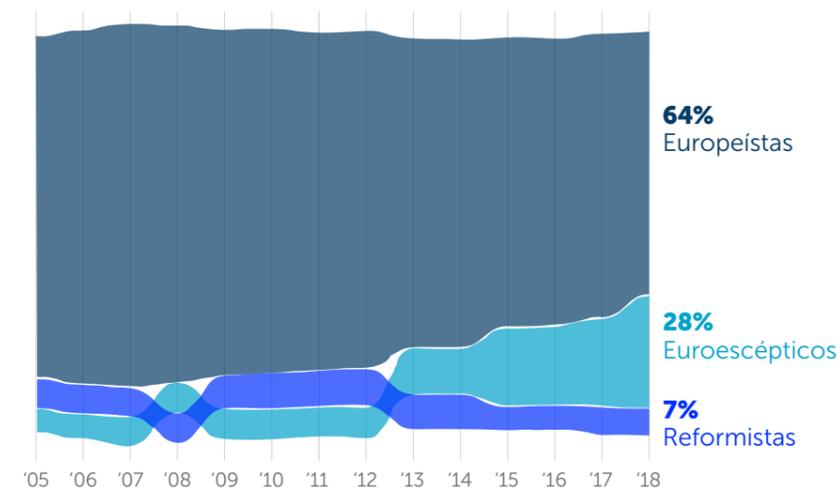
Quizás el mejor ejemplo de la aceptación del discurso nacionalista y de la desafección con el proyecto europeo es el resultado favorable a la salida de Reino Unido de la UE en junio de 2016. Pero el ascenso del euroescéptico entre las fuerzas de ultraderecha fue generalizado por todo el continente. De hecho, se temió que, durante el ciclo electoral de 2017, este tipo de partidos pudiesen acceder al poder en Francia, Alemania, Países Bajos o Italia (donde finalmente lograron gobernar) y

precipitasen la salida de las principales economías de la zona euro. En aquella ocasión, fueron las cuestiones políticas y no las económicas las que pusieron en jaque la continuidad del proyecto europeo.

Si bien el resultado electoral no fue tan negativo como se temía en un primer momento, de nuevo puso sobre la mesa el debate acerca de la dirección que debía tomar el proyecto europeo. Desde 2005, Europa no ha logrado recuperar la confianza de la población en el proyecto de integración. Una percepción dañada por los años de crisis económica y por el propio discurso de los gobernantes de cada país, que atribuyen a las instituciones europeas las decisiones que, a nivel nacional, les resulta difícil defender. Esta es, precisamente, una de las principales vulnerabilidades del diseño estructural de la UE: la rendición de cuentas a nivel nacional de un proyecto supranacional.

Conjugar las diferentes visiones que cada uno de los veintisiete Estados miembro tiene sobre el propio proyecto europeo resulta una tarea, cuanto menos, compleja. Para unos, la UE es tan solo un proyecto de integración comercial que les permite acceder a mercados que, de otra forma, no podrían. Estos países rechazan de lleno que la Unión evolucione hacia otra forma de proyecto que suponga renunciar a su propia soberanía. Enfrente, se encuentran aquellos que apuestan por un modelo político con tintes federalistas que haga de la Unión Europea un ente con poder y presencia en el mundo. Dos opciones diametralmente opuestas, que condenan al estancamiento el proceso de integración política.

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE VOTOS A PARTIDOS EUROPEÍSTAS, EUROESCÉPTICOS Y REFORMISTAS



Fuente: La Vanguardia

Las amenazas ya no vienen de dentro

Tradicionalmente, la respuesta de los líderes europeos cada vez que se ha planteado el debate acerca de la dirección que debe tomar el proyecto europeo ha sido siempre "más Europa". El rechazo de la población francesa y holandesa al texto constitucional de 2005 alumbró el posterior Tratado de Lisboa, que entró en vigor en 2009, y supuso un avance importante en la construcción de la Unión. Por primera vez, se otorgaba a Europa personalidad jurídica propia y se le habilitaba para firmar acuerdos internacionales. Lisboa también mejoró la transparencia y la rendición de cuentas, dos de los principales motivos por los que la ciudadanía había rechazado el texto constitucional, transfiriendo más poder legislativo al Parlamento Europeo que, desde entonces, ha de aprobar el marco financiero plurianual o elegir al presidente de la Comisión a propuesta del Consejo Europeo, por ejemplo. Por último, supuso un cambio importante en el papel de la UE como actor internacional, ya que reforzó el papel del Alto Representante para la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), con el objetivo de que hiciera de interlocutor único de todos los Estados miembros.

Desde el punto de vista económico, a raíz de la crisis financiera global, y la crisis de deuda soberana en la que esta posteriormente derivó, los Estados miembros se comprometieron a respetar la disciplina presupuestaria y a someter sus políticas fiscales a la evaluación de Bruselas bajo el procedimiento del Semestre Europeo; se constituyó el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) para asistir a los países europeos con proble-

mas de financiación; y se dio un auténtico paso de gigante en la construcción de la unión bancaria con la creación del Mecanismo Único de Supervisión y el Mecanismo Único de Resolución (MUR). Además, el Banco Central Europeo desarrolló instrumentos de política monetaria, como el Programa de Adquisición de Activos (APP, por sus siglas en inglés) que permitieron reducir las diferenciales de interés de los países, mejorar las condiciones de financiación y, en resumen, garantizar el acceso a los mercados financieros de aquellos países con marcos fiscales más complejos.

Utilizar los períodos de crisis para profundizar en el proceso de integración constituye un recurso que se ha mostrado, hasta el momento, bastante efectivo. Sin embargo, mientras los Veintisiete se encontraban inmersos en debates internos, el tablero geopolítico mundial experimentaba una transformación radical. El ascenso de China y la actitud cada vez más beligerante de Rusia habían dado paso a un mundo multipolar en el que distintas potencias disputaban a Estados Unidos la hegemonía mundial. En paralelo, Washington, bajo el mandato de Donald Trump, había renunciado a ejercer de líder y defensor del multilateralismo, el sistema que, hasta entonces, había regido las relaciones internacionales.

Los valores que la UE había dado por sentados, como son la cooperación entre Estados, unas normas comunes o un comercio sin fronteras, ya no tenían validez. La UE, que había basado su modelo político en la asunción de que el resto del mundo compartía y seguía dichos valores se vio, de pronto, vulnerable. La depen-



dencia comercial, militar o energética se empleaba como mecanismo para presionar al bloque europeo y obtener concesiones de su parte. Los desafíos al proyecto comunitario ya no eran de naturaleza interna, sino que procedían del exterior. La UE se enfrentaba así a la encrucijada de tratar de adaptar el proyecto europeo a un entorno protagonizado por la confrontación, el matonismo y la rivalidad sistémica. La Unión tenía que aprender a hablar con "el lenguaje del poder".

El desafío de recuperar la autonomía estratégica

El 1 de diciembre de 2019 un nuevo Ejecutivo europeo iniciaba su man-

El objetivo es reducir la dependencia de la UE de los actores externos, recuperar la autonomía estratégica

dato. La recién elegida presidenta de la Comisión Europea, Úrsula Von der Leyen, acertó a calificarla como "la Comisión geopolítica", anticipando de esta forma el giro que pretendía imprimir a la política exterior europea. Bajo el lema "Una Europa más fuerte en el mundo", Von der Leyen puso de manifiesto la necesidad de reforzar la posición de la Unión frente a las amenazas externas.

Europa no era una potencia autónoma y carecía de los instrumentos defensivos necesarios para hacer valer sus propios intereses. Sirva como ejemplo la decisión del presidente estadounidense Donald Trump de abandonar unilateralmente el acuerdo nuclear firmado por Obama en 2015 y volver a imponer sanciones al régimen iraní. Esta decisión no solo afectaba a las empresas esta-

dounidenses, sino que se ampliaba a las compañías europeas a través de la imposición de sanciones secundarias, que quedaban fuera del alcance de la UE. De hecho, aún a día de hoy, las empresas europeas continúan sin tener acceso al mercado iraní, a pesar de que sus propias autoridades lo permiten.

Así pues, el objetivo es reducir la dependencia de la UE de los actores externos, lo que en el argot comunitario vino a denominarse "recuperar la autonomía estratégica". Pese a que este es un concepto que, tradicionalmente, se ha utilizado en el ámbito defensivo, ya en la Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad Europea, publicada en 2016, se pone de manifiesto la necesidad de aplicarlo de manera transversal y ampliarlo a otras dimensiones, como la económica, la tecnológica o la industrial, los nuevos espacios donde se desarrollan las luchas de poder.

Se trataba de aplicar un prisma geopolítico a las decisiones de política comercial y económica y hacerlo extensible al resto de ámbitos. Esto, que para muchas potencias resultaría relativamente sencillo, para la UE suponía un giro radical en su planteamiento político. La Unión, por su naturaleza civil, su defensa del multilateralismo, el libre comercio, la protección del medio ambiente o la promoción de los derechos humanos, nunca ha sido una potencia militar o defensiva. Recordemos que, por esta faceta que algunos llamarían incluso "humanitaria" fue galardonada en el año 2012 con el Premio Nobel de la Paz. Resultaría del todo impensable que potencias como China, Rusia o Estados Unidos, con quien la UE se ve obligada ahora a competir en el te-

rreno internacional, fuesen reconocidas internacionalmente con ese mismo premio.

Existe, además, un inconveniente adicional que, de nuevo, tiene que ver con la cesión de soberanía por parte de los Estados miembros. Puede que los Veintisiete hayan transferido las decisiones de política comercial, monetaria e incluso la supervisión fiscal a las instancias supranacionales; pero desde luego la política exterior continúa teniendo un carácter eminentemente nacional. Los intentos del Tratado de Lisboa por dotar a la política exterior europea de un carácter supranacional se han mostrado del todo inservibles. De hecho, en muchos casos, resulta imposible encontrar algo de coherencia en las acciones internacionales de la UE que, en la mayoría de los casos, contravienen las decisiones de los propios Estados. De nada sirve, por ejemplo, que la Comisión Europea imponga sanciones y castigue a Rusia por el desafío militar que plantea su intervención en Ucrania si, posteriormente, los Estados miembros deciden continuar comerciando con el Kremlin e incrementar su dependencia energética de Moscú, como lo ha hecho Alemania con la construcción del gasoducto Nord Stream 2.

Lo cierto es que ninguno de los Estados miembro está dispuesto a delegar en Bruselas las decisiones en materia exterior. En parte porque cada uno tiene distintos intereses y percibe distintas amenazas externas. Mientras que, para el bloque del Este, Rusia representa una preocupación creciente, para la Europa Occidental los flujos migratorios procedentes de África y Oriente Medio o la guerra cibernética se erigen



como los principales retos externos a los que hay que hacer frente. Esta divergencia de preocupaciones indudablemente también influye en la postura de cada uno de los países europeos acerca de una mayor cooperación militar. Por un lado, los países del este priorizan la cooperación transatlántica, ya que consideran que solo la Organización del Tratado del Atlántico Norte es capaz de frenar a Moscú. Por otro lado, se encuentran aquellos Estados miembros, con Francia a la cabeza, que apuestan por profundizar la defensa y la cooperación a nivel europeo, ya que entienden que la Unión ha de ser capaz de enfrentarse sola a sus propios desafíos.

El cuestionamiento de la Administración Trump a la Alianza y su replie-

que militar a nivel global ineludiblemente obliga a Europa a un replanteamiento de sus vínculos militares con Washington y, por ende, con la OTAN. En realidad, los ataques terroristas por parte del islamismo radical, los conflictos en el vecindario europeo, como los de Ucrania o Bielorrusia, e incluso el de Libia o la situación en el Sahel, son problemas que afectan, esencialmente, al bloque europeo y, por lo tanto, debería estar capacitado para darles respuesta, sin que ello dependa de las decisiones de Estados Unidos.

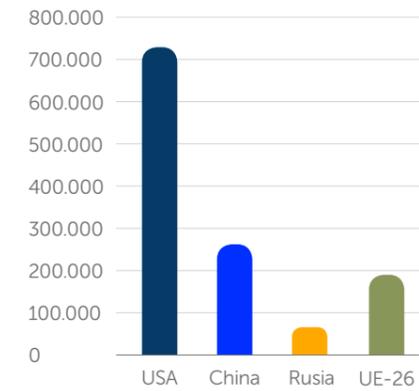
La Unión, ante el unilateralismo de la Administración Trump con relación a la Alianza, y la creciente hostilidad internacional, está llevando a cabo distintas iniciativas en materia defensiva. Prueba de ello es que, de

acuerdo con la Agencia de Defensa Europea (EDA, por sus siglas en inglés), el gasto total en defensa de los 26 Estados miembros alcanzó un máximo histórico en 2019, con unos 186.000 millones de euros¹. Esta cifra supone un incremento del 5% respecto al año anterior y, pese a que existen importantes variaciones dependiendo de los Estados, equivale aproximadamente al 2,9% del total de los presupuestos nacionales. De hecho, en total, los Veintiséis invierten tres veces más que Rusia en defensa, pero al no hacerlo de forma conjunta no se realiza una división eficiente de las tareas ni se aprovechan las economías de escala, lo que favorece la aparición de duplicidades y, por ende, mina la eficiencia del gasto.

A pesar de todo, hay que reconocer los importantes avances tanto de carácter operativo como estratégico que se han producido en materia de cooperación militar europea en los últimos años. La introducción de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO, por sus siglas en inglés), en 2017, y del Fondo Europeo de Defensa, un año más tarde, supusieron dos pasos de gigante en el fortalecimiento del ámbito defensivo. En el caso de la PESCO, uno de los instrumentos de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), permite a los Estados que lo deseen cooperar militarmente en proyectos específicos. Al tratarse de una colaboración voluntaria, el sistema de decisión no se rige por la regla de la unanimidad, sino que le aplica la mayoría simple, lo que evita el veto por parte de otros miembros, uno de los mayores obstáculos que

[1] Dinamarca no participa en las cuestiones europeas en relación a la Defensa. En 1992, negoció una "opt-out" o cláusula de exención con la que cuentan todos los Tratados europeos. También acordó una "opt-out" en relación a su participación en la moneda única, al igual que el Reino Unido.

GASTO TOTAL EN DEFENSA EN 2019 (MIL. \$)



Fuente: Elaboración propia con datos de Stockholm International Peace Research Centre (SIPRI)

habitualmente se ha planteado a la hora de impulsar una mayor colaboración militar europea.

Actualmente, en el marco de la PESCO existen 46 proyectos activos que son coordinados y ejecutados por distintos grupos de países. Cada uno de los Estados puede adoptar el rol de líder, colaborador u observador.

Las iniciativas abarcan un amplísimo rango de ámbitos que van desde misiones de entrenamiento, al desarrollo de artillería o la supervisión marítima conjunta. Por ejemplo, Francia e Italia están desarrollando un nuevo barco de patrulla militar (European Patrol Corvette) que sea compatible con distintos sistemas de comunicación y que tenga flexibilidad para apoyar diferentes misiones a la vez. Otro ejemplo de colaboración en el marco de la PESCO se encuentra en la plataforma común que han desarrollado seis Estados miembros para compartir in-

formación sobre las distintas amenazas cibernéticas y desarrollar acciones de respuesta conjuntas.

Si bien son avances que hay que destacar, el principal inconveniente que surge con el hecho de que sea un programa voluntario es que, evidentemente, los Estados con mayores capacidades militares, que normalmente suelen ser los más grandes, acaban liderando un mayor número de proyectos y concentran una mayor cuota de poder, en detrimento de los más pequeños.

Otro de los instrumentos de la PCSD es el Fondo Europeo de Defensa, propuesto en 2018 como parte del Marco Financiero Plurianual. Así, desde comienzos de 2021, la UE destina 7.953 millones de euros a las tecnologías defensivas tanto en la rama de investigación como en el desarrollo de acciones. Por último, la Revisión Coordinada Anual de la Defensa (CARD, por sus siglas en inglés) pone a examen las acciones y capacidades de los distintos Estados miembros en materia de defensa y seguridad. De esta forma, se pretende tener una visión más clara de las posibles carencias o duplicidades que se estén produciendo. Los resultados de su primer informe, publicado a finales de 2020, son bastante concluyentes: los países europeos no gastan lo suficiente en I+D en materia de defensa. Señala, además, que el principal problema que enfrenta el sector es la elevada fragmentación del mercado de defensa europeo. La prioridad de la partida del gasto en defensa, el tamaño de los Ejércitos e incluso la diversidad de equipamiento defensivo difiere enormemente entre los Veintiséis, lo que limita la cohesión y dificulta la colaboración.

Ciertamente, aún queda mucho trabajo por hacer para que la seguridad y defensa europeas alcancen los niveles de eficiencia y efectividad de otras potencias militares. Sin embargo, conviene señalar el cambio de actitud de los países europeos hacia el fortalecimiento de esta pata del proyecto de integración europeo, habitualmente olvidado. La falta de garantías sobre la colaboración de la Alianza Transatlántica, junto a la salida de Reino Unido de la UE, un firme opositor de la vía europeísta, han facilitado un mayor consenso entre los Estados miembros. Europa necesita adquirir autonomía militar para continuar teniendo una voz propia en el tablero internacional. Parece que en Bruselas también se han percatado de ello.

La Unión: un gigante económico, sí, pero ¿hasta cuándo?

Si bien contar con una fuerza militar potente y efectiva puede ser un requisito necesario en la configuración de una potencia global, lo cierto es que, actualmente, la superioridad económica, la supremacía industrial y el mayor desarrollo tecnológico también juegan un papel esencial. En el terreno económico, la UE aún cuenta con una posición privilegiada frente a muchos de sus rivales. En conjunto, la Unión es la segunda mayor economía del mundo en términos nominales, solo por detrás de EE.UU. Representa alrededor del 16% del PIB mundial; el 15,6% del comercio de mercancías y es origen y destino de los principales flujos de inversión extranjera directa. Además, su importancia y peso en las relaciones económicas también se traslada a otros ámbitos. De acuerdo con el Índice El-

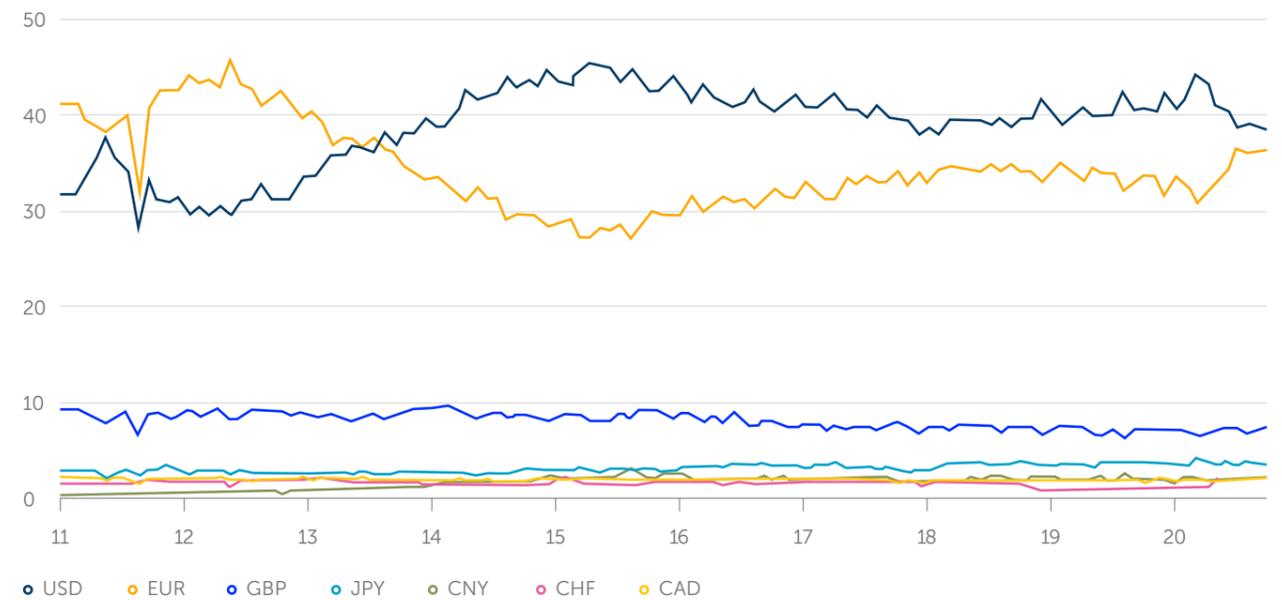
Vale la pena preguntarse hasta cuándo lograrán los Veintisiete mantener esta situación de primacía económica

cano de Presencia Global, que mide la proyección exterior de los países en función de su dimensión económica, militar y blanda, la UE cuenta con una presencia exterior similar a la de Estados Unidos y tres veces superior a la de China. De hecho, un tercio de los 30 primeros países con mayor proyección se encuentran en Europa². Una fotografía que dista mucho de la percepción generalizada de la mayoría de la población quien, a la hora de identificar a los actores globales, tiende a excluir a Europa. Sin embargo, a diferencia de Washington o Pekín, la UE encuentra serias dificultades a la hora de transformar esa presencia en poder. Esto se debe a que detrás del ente europeo existe un complejo entramado institucional que hace imposible saber quién es el líder real de la Unión: además de los presidentes de cada uno de los Veintisiete, se encuentra la presidenta de la Comisión Europea y el presidente del Consejo Europeo. A esto se añade lo referido anteriormente acerca de la falta de coherencia y consenso en materia exterior. Algo que no ocurre en el caso de China o Estados Unidos, que cuentan con una única cabeza visible que coordina todas las acciones exteriores de ambas potencias.

Cuestionar la importancia de la UE en la economía global puede parecer pecar de necio. Sin embargo, vale la pena preguntarse hasta cuándo lograrán los Veintisiete mantener esta situación de primacía económica. Pese a que, actualmente, la UE es un actor internacional de primer orden, su peso en el mundo no ha dejado de reducirse en los últimos años. Mientras que hace tres décadas el bloque europeo representaba una cuarta parte de la riqueza mundial, actualmente es un quinto y está previsto que, en 20 años, apenas alcance un 11%, por detrás de Estados Unidos y China y al mismo nivel que India. Existe, pues, un peligro innegable de que la Unión Europea quede relegada a un puesto secundario entre los países que conforman la élite económica mundial. De ahí que recuperar la autonomía estratégica resulte tan crucial como necesario.

En su vertiente económica, uno de los retos que se han marcado es el de fortalecer el papel del euro como moneda internacional. La creciente confrontación y rivalidad sistémica en el terreno internacional ha hecho que, cada vez más, los gobiernos recurran a la moneda como ins-

CUOTA DE MERCADO DE LAS PRINCIPALES MONEDAS EN PAGOS INTERNACIONALES (%)



Fuente: Real Instituto Elcano con datos de SWIFT, Bloomberg, Natixis.

trumento de poder político. El ex-presidente Trump lo hizo en muchas ocasiones mediante la imposición de sanciones a empresas e individuos en Rusia, Irán, Corea del Norte o Venezuela. Así pues, impulsar la utilización del euro como moneda de cambio en mercados como el energético o como referencia para uso oficial en algunos países, resulta decisivo para asegurar la soberanía económica de la UE.

Si se analiza la cuota de mercado de la moneda única desde su introducción, se observa cómo, tras una fuerte irrupción inicial, su uso como divisa internacional cayó entre 2012 y 2015, como consecuencia de la crisis de la zona euro. Sin embargo, en los últimos años, la constante amenaza de Trump de limitar el acceso de determinadas empresas al billete verde ha hecho que muchas de ellas hayan decidido recurrir al euro. Tal es el caso del gigante

ruso Rosneft quien, en 2019, cambió la denominación de sus precios de dólares a euros. Además, países como Rusia o China también están revirtiendo su exposición al dólar, lo que redundaría en el beneficio de la moneda única. Conviene señalar, sin embargo, que a pesar de que el euro haya recuperado el atractivo como medio de cambio, lo cierto es que su uso aún se encuentra por debajo del punto de partida.

Por otra parte, el bloque comunitario está reforzando sus instrumentos de política económica defensiva. En marzo de 2019 adoptó el Reglamento Europeo sobre el control de las inversiones, bajo este mecanismo, los Estados miembros deben facilitar información tanto a la Comisión como a otros gobiernos de la UE sobre la recepción de inversiones extranjeras que puedan afectar a la seguridad y al orden público comunitario. Pese a que la decisión última

acerca de si la operación se realiza o no recae en el Estado que la acorja, tanto Bruselas como el resto de Estados miembros pueden formular observaciones o alegaciones si cuentan con información relevante. Con este instrumento se persigue evitar que los países que no garantizan un acceso recíproco a sus mercados se aprovechen del elevado grado de apertura del bloque comunitario.

La necesidad de llevar a cabo un análisis más exhaustivo de los flujos de capitales que entran en la UE se hizo evidente en 2016, tras la adquisición de la empresa de robótica alemana Kuka por parte del grupo chino Midea. Una decisión que, además de dejar a la industria europea sin el control de una compañía puntera en el sector tecnológico, confería a China libre acceso a una tecnología de la que ellos no disponían, algo que nunca ocurrió

[2] Estos países son Alemania, Francia, Italia y Países Bajos. En el estudio se incluye también Reino Unido, ya que los datos se refieren a 2018, cuando el país aún formaba parte del bloque comunitario. Además, dos Estados miembro adicionales (España y Bélgica) se encuentran entre los 20 primeros países por poder exterior y cuatro más (Suecia, Irlanda, Austria y Dinamarca) se encuentran entre los primeros 30.

en sentido inverso. Más grave fue el caso, también en 2016, de la empresa alemana de fabricantes de chips Aixtron, cuya adquisición por parte de la compañía china Fujian fue paralizada por la Administración Obama, que alegó que suponía un riesgo para la seguridad estadounidense, ya que daba acceso a China al desarrollo de una tecnología empleada en los misiles del ejército de EE.UU. Para el bloque comunitario, aplicar este tipo de medidas de intervención supone, en muchos casos, contradecir los principios que definen su propia existencia. Limitar la libre circulación de capitales en el bloque comunitario equivale, en cierta medida, a renunciar a su "raison d'être". Sin embargo, efectivamente, se observa cómo la UE se va desprendiendo de algunos de los valores que rigen en el club desde hace más de medio siglo para adaptarlos al nuevo entorno internacional. Un proceso lento y costoso pero que, progresivamente, está sucediendo.

De líder industrial a regulador mundial

En su dimensión industrial, la dependencia que la UE tiene de las tecnologías extranjeras erosiona su soberanía y, sobre todo, limita su capacidad para impulsar un ecosistema digital propio. Solo con echar un vistazo al listado de las principales empresas tecnológicas del mundo, uno puede deducir que la Unión Europea ha dejado pasar la oportunidad de competir por el liderazgo tecnológico mundial. De las 20 principales empresas tecnológicas, tan solo una procede de un país del bloque comunitario³.

[3] Se trata de la empresa germana SAS.

Europa es, sin embargo, una potencia industrial. De hecho, la UE cuenta con el sector industrial más avanzado y diversificado del mundo (seguido muy de cerca por Japón). El problema reside en el tipo de industrias en las que es líder. Se pueden encontrar gigantes europeos en el sector automovilístico, en el aeronáutico, el ferroviario o el químico. Sin embargo, las empresas en sec-

tores de tecnología puntera como la inteligencia artificial, *cloud computing*, *big data* o robótica tienen una presencia residual en el tejido industrial europeo. Se trata de sectores en los que, en cambio, potencias emergentes como China cuentan con una posición de liderazgo. De hecho, el gigante asiático, que a comienzos del siglo XXI se convirtió en el centro manufacturero mun-

dial, ha conseguido, en un período de tiempo muy reducido, disparar el valor añadido y el componente tecnológico de sus exportaciones industriales. Una evolución que, sin embargo, no habría sido posible sin el apoyo del enorme aparato estatal chino; algo de lo que se ha privado a las empresas europeas, que compiten en condiciones de mercado con el resto.

Llegados a este punto, conviene señalar que, si China ha logrado situarse a la cabeza del desarrollo tecnológico mundial se debe, en parte, a su falta de compromiso con los acuerdos alcanzados en los foros multilaterales como la OMC. El gi-

gante asiático ha recurrido de forma reiterada a prácticas contrarias a las reglas de comercio internacional, como son la subvención estatal de empresas, el proteccionismo unilateral e incluso el plagio de tecnología extranjera. Algo que, efectivamente, sitúa a las empresas europeas en una situación de clara desventaja y crea importantes distorsiones en términos de competencia.

Esta situación ha propiciado un profundo debate entre los Estados miembros acerca de la necesidad de flexibilizar la política de competencia europea. La negativa de la Comisión a autorizar la fusión entre Alstom y Siemens, en 2019, porque vulnera-

ba las reglas de competencia europeas levantó un polvorín en muchas capitales que veían con buenos ojos la creación de un "campeón europeo ferroviario". La posición de muchos países, entre los que sobresalen Alemania o Francia, resulta fácil de entender: ¿cómo vamos a competir en igualdad de condiciones con los gigantes chinos y estadounidenses, si nuestra propia regulación impide la creación de grandes empresas?

Si bien existe una enorme divergencia de opiniones acerca del conflicto que se plantea entre la política industrial y la de competencia, conviene recordar que las reglas de competencia europeas han beneficiado tanto a los consumidores como a las empresas. A los primeros, permitiéndoles acceder a los productos a unos precios relativamente bajos, mientras que ha obligado a los segundos a incrementar su eficiencia y competitividad.

Así pues, quizás el replanteamiento de la política industrial europea no debería orientarse a cambiar unas medidas que se han mostrado efectivas, sino a obligar a las empresas extranjeras a cumplirlas si quieren competir en el mercado único. Se trata de emplear lo que algunos han venido a denominar el "efecto Bruselas", o la habilidad de regular el mundo a través de la normativa europea, muy garantista para el ciudadano de a pie. La UE cuenta con una capacidad inigualable para influir y dibujar las reglas mundiales a cambio de garantizar el acceso a su mercado interno de 450 millones de consumidores con un poder adquisitivo alto. Piénsese, por ejemplo, en el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), que Bruselas hizo de obligado cumpli-

La UE cuenta con una capacidad inigualable para influir y dibujar las reglas mundiales



miento en 2019 para todas las empresas que operasen en suelo europeo. Esta nueva normativa regula el tratamiento que las empresas dan a los datos de los consumidores, con el objetivo de que éstos tengan un mayor control de la información que se tiene de ellos. Un reglamento que las grandes empresas tecnológicas del todo el mundo, como Microsoft o Apple, se han visto obligadas a adoptar de forma global.

Ciertamente, la UE cuenta con un poder de influencia global que emana de una regulación mucho más estricta orientada a la protección del consumidor más que a la proyección de poder exterior. Sin embargo, a medida que otras potencias emergentes vayan adquiriendo cada vez más importancia económica, ¿de qué forma conseguirá el bloque comunitario ejercer ese poder? ¿Sustituirá el "efecto Pekín" al "efecto Bruselas" en un futuro no tan lejano? Si la UE quiere seguir siendo un actor relevante en el mundo y no solo una potencia normativa, indiscutiblemente ha de invertir en las tecnologías y sectores que determinarán el liderazgo económico en el siglo XXI. Abordar el reto de la digitalización de la economía, un aspecto en el que la UE se encuentra muy rezagada, resulta esencial para afrontar este nuevo siglo.

Existe, además, un desafío de igual o mayor magnitud que también urge resolver: la amenaza que el cambio climático representa para el conjunto de la humanidad, algo que ha dejado de ser una opción para convertirse en una obligación.

Conscientes de la necesidad de adoptar medidas en este ámbito,

los líderes europeos lanzaron, a finales de 2019, el Pacto Verde Europeo; una hoja de ruta para convertir a Europa en el primer continente climáticamente neutro en 2050. Las estimaciones iniciales de la Comisión concluían que, para conseguir la meta de reducción de emisiones establecida para 2030, se requeriría una inversión adicional de 230.000 millones de €, equivalente al 1,5% del PIB europeo de 2018; además, establecía la meta de que, al menos, el 25% del presupuesto de la UE a largo plazo deberá dedicarse a la acción por el clima. Son unos objetivos, cuanto menos, ambiciosos. Para lograrlos, se pretende recurrir a las colaboraciones público-privadas lo que, a su vez, contribuirá a impulsar la competitividad y la eficiencia de las empresas europeas más punteras en materia climática. Se trata, quizás, de uno de

los mejores ejemplos en los que la UE actúa como potencia reguladora global, marcándose metas de reducción de emisiones más ambiciosas que el resto de países, mientras impulsa su propio desarrollo industrial y, a la vez, protege el bienestar de sus ciudadanos. Una combinación en la que, manteniendo su naturaleza civil, promueve sus propios intereses como bloque económico.

Pero es que, además, el Pacto Verde Europeo también es un potente instrumento de política exterior, ya que modificará sustancialmente las relaciones que el bloque comunitario tiene con sus vecinos proveedores de energía. En 2019, la Unión importó más de 320.000 millones de euros en productos energéticos procedentes de países como Rusia, Argelia o Noruega. De hecho, más del 60% de las importaciones



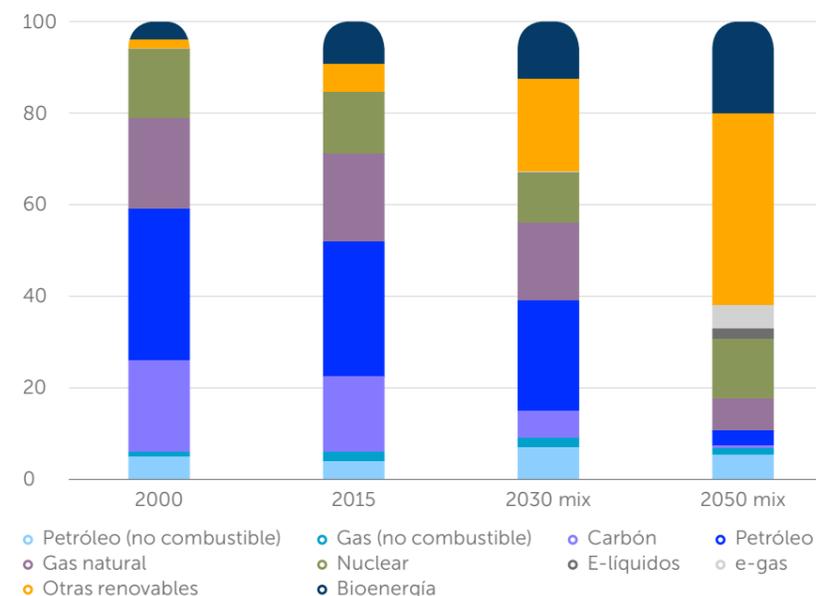
europeas procedentes de Rusia se concentran en productos energéticos. Esta dependencia ha sido explotada por el Kremlin en distintas ocasiones para su propio beneficio, en lo que podría denominarse una especie de chantaje energético. En el momento en el que se produzca la transición hacia energías sostenibles, estos vínculos se romperán y, quizás, permitan a la UE actuar con mayor libertad y diligencia frente a las amenazas y ataques del Kremlin. Si logra los objetivos de reducción de emisiones y transición hacia otras fuentes energéticas, la UE no solo estará contribuyendo a frenar el cambio climático, sino que también estará ganando en autonomía energética y estratégica.

Una respuesta sin precedentes

Es en este contexto de búsqueda de la emancipación, replanteamiento de las prioridades y reforzamiento frente a las vulnerabilidades externas, en el que China comenzó a reportar los primeros casos del virus SARS-CoV-2 en enero de 2020. Lo que inicialmente parecía un problema local, no tardó en extenderse a otras partes del globo. En Europa, Italia fue el primer país afectado, pero rápidamente otros Estados, como España o Francia, se vieron completamente desbordados. En cuestión de semanas, y ante el temor a que el contagio se extendiera a otros países, se limitó la libre circulación de personas. Cada uno de los Estados miembros decidió actuar de forma unilateral, priorizando los intereses nacionales por delante de los de la Unión. En definitiva, la Unión se rompió.

COMBINACIÓN ENERGÉTICA UE

(REDUCCIÓN DEL 55% DE EMISIONES EN 2030 SOBRE EL NIVEL DE 1990 Y NEUTRALIDAD CLIMÁTICA EN 2050)



Nota: e-líquidos y e-gas son combustibles sintéticos. En bioenergía se incluye biomasa, biocombustibles y biogás.

Fuente: Bruegel

Al *shock* inicial le siguió la necesidad de actuar con rapidez. Se trataba del primer examen al que se sometía al nuevo Ejecutivo comunitario, que apenas contaba con unos meses de recorrido. En el terreno monetario, la actuación de la nueva presidenta del Banco Central Europeo, Christine Lagarde, fue inicialmente dubitativa y, probablemente, errada. La frase que pronunció cuando anunció la primera intervención monetaria "no estamos aquí para cerrar diferenciales (de deuda)" volvió a resucitar los fantasmas de la fragmentación de la zona euro, aún muy presentes desde la crisis de deuda soberana de 2011. No se trataba solo de que la cantidad que el organismo había puesto a disposición de los países de la zona euro (120.000 millones de euros), resultase del todo insuficiente dada la magnitud de la crisis, sino que el mensaje distaba mucho del famoso "whatever it takes" de su predecesor en el cargo, Mario Draghi.

Poco después, el organismo enmendó su error con el anuncio del Programa de Compras de Emergencia para la Pandemia (PEPP, por sus siglas en inglés), que se dotó inicialmente con 750.000 millones de euros (una cifra que actualmente se ha ampliado hasta los 1,85 billones de euros), destinado a la compra de deuda soberana y corporativa. Esta herramienta ha sido crucial para mantener las condiciones de financiación favorables y ha ayudado a Estados y empresas a mitigar el impacto de la crisis. Además, pese a que no se ha fijado una fecha de finalización del programa, el BCE ha declarado que continuará haciendo uso de este instrumento hasta, al menos, marzo de 2022 e incluso más allá si fuese necesario.

Cada uno de los Estados miembros decidió actuar de forma unilateral, priorizando los intereses nacionales por delante de los de la Unión



En esta ocasión, dado que el *shock* no era de naturaleza económica sino exógena y de una intensidad notablemente superior al vivido en 2009, se desplegó una extensísima batería de medidas que han sido vitales para la supervivencia del club. La Comisión Europea no dudó en eliminar las barreras regulatorias para permitir a los distintos Estados miembros apoyar fiscalmente sus economías. Flexibilizó el régimen europeo de ayudas de Estado y activó la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que, hasta entonces, comprometía a los Estados a respetar las normas de estabilidad presupuestaria (no superar el umbral del 60% de deuda pública sobre el PIB y del 3% de déficit público). En paralelo, el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), creado durante la crisis anterior, puso a disposición de los Estados líneas de crédito de hasta el 2% del PIB para financiar gastos sanitarios e indirectos. A diferencia de los programas de asistencia que concedió en la crisis previa, esta financiación extra no estaba sujeta a condicionalidad macroeconómica. Además, se aprobó el instrumento para la financiación de los programas de desempleo temporal (SURE, por sus siglas en inglés), de 100.000 millones de euros, que ha dotado a los Estados con los recursos necesarios para hacer frente a los ceses de actividad temporal, como por ejemplo los ERTE en España. Por último, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) desplegó líneas de crédito de hasta 200.000 millones de euros para las pymes europeas. Todo ello hizo que, en conjunto, la respuesta fiscal de los Estados miembros equivaliese al 4,2% de la UE, a lo que se suman líneas de liquidez para las empresas por valor de 2,5 billones de euros.

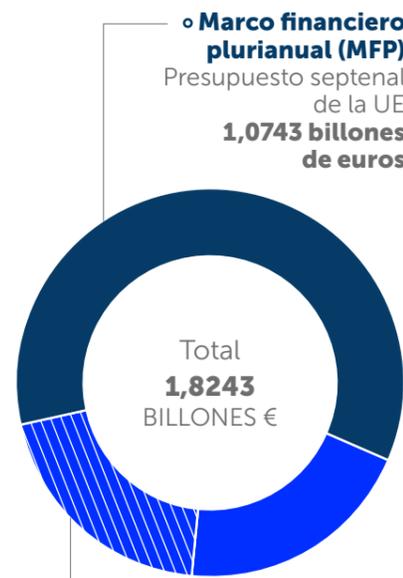
Sin embargo, lo realmente singular de la respuesta que la Unión ha dado a esta crisis se encuentra en la adopción del programa bautizado como Next Generation EU (NGEU). Se trata de un paquete de ayudas dotado con 750.000 millones de euros, de los cuales 390.000 millones serán transferencias directas, mientras el monto restante serán préstamos. Se distribuirá entre los distintos Estados miembros dependiendo de su nivel de PIB per cápita, paro e impacto de la crisis del Covid-19 en el PIB de 2020. Pero, quizás, la mayor novedad reside en que este instrumento se financiará con deuda mutualizada; emisiones que la Unión Europea realizará entre 2021 y 2026. Si bien la Comisión ya había emitido obligaciones con anterioridad para, por ejemplo, financiar el SURE, nunca antes lo había hecho en volúmenes como los que se contemplan para el NGEU, unos 800.000 millones en los próximos siete años. Por primera vez, la UE financiará dichas emisiones mediante la recaudación de recursos propios, como por ejemplo un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbón, es decir una especie de arancel medioambiental sobre las empresas con sede en países con objetivos climáticos menos ambiciosos que los europeos. Se ha propuesto también un gravamen sobre los servicios digitales o sobre el comercio de emisiones de gases de efecto invernadero, así como un impuesto sobre las operaciones de empresas grandes que se benefician de la existencia del mercado interior.

El Next Generation EU, además de ser el mayor paquete de estímulo jamás financiado por la UE, supone una oportunidad única para trans-

formar la economía del bloque. Una de las condiciones que ha puesto Bruselas para su desembolso ha sido que los fondos se destinen a impulsar la digitalización de la economía y la lucha contra la emergencia climática, que concentrará el 30% de los recursos. El NGEU puede significar una metamorfosis radical del horizonte económico de la Unión y, sin duda, servirá para reforzar de forma notable su posición en la escena internacional.

Así pues, la Unión Europea se va a endeudar en nombre de los todos los Estados miembro, con cargo a un presupuesto que va a alimentar a través de la recaudación de sus propios gravámenes. Esta afirmación, hace menos de una década, hubiese parecido una quimera. Muchos no han dudado en calificarlo como el "momento hamiltoniano" de la Unión, en referencia al primer Secretario del Tesoro estadounidense, Alexander Hamilton, que mutualizó la deuda de los distintos Estados de EE.UU.. Pese a que, quizás, la comparación sea algo excesiva, ya que el NGEU no implica la comunización de la deuda de los Estados miembros, sí ha de ser visto como un avance cualitativo en la arquitectura del proyecto europeo. Primero, porque la UE ha recuperado uno de los valores fundacionales del proyecto: la solidaridad. Segundo, porque una vez que se superen las barreras y reticencias iniciales por parte de algunos de los Estados miembros, resulta mucho más sencillo volver a recurrir a los instrumentos de los que ya se dispone. Se ha visto en otras ocasiones. Sirva como ejemplo la actuación del Banco Central Europeo que, en 2020, apenas tardó dos semanas en hacer uso del programa de ad-

GASTO DE LA UE PARA 2021-2027



o Next Generation EU
Paquete de recuperación de la COVID-19 concentrado en los primeros años
750.000 millones de euros

- 390.000 millones de euros en subvenciones
 - 360.000 millones de euros en préstamos
- Capital obtenido en los mercados financieros

Fuente: Comisión Europea

quisición de activos; un instrumento que, en 2012, costó años negociar. Por último, porque el NGEU cumplirá de forma simultánea con varios de los objetivos prioritarios para que la UE trate de recuperar la ansiada autonomía estratégica. Por un lado, servirá para impulsar el desarrollo industrial del bloque, mientras que, por el otro, refuerza el papel del euro como moneda internacional, al incrementarse el stock de deuda denominada en euros.

La Unión Europea como institución ha salido reforzada de la crisis del Covid-19. Los líderes europeos han vuelto a aprovechar un período de crisis para profundizar en el proyecto europeo, dando una respuesta que, además, ha tenido una excelente acogida entre la población. De acuerdo con el último Eurobarómetro, la valoración positiva de la ciudadanía acerca del proyecto europeo mejoró 10 puntos en 2020, frente al resultado de 2019. Y este es, quizás, uno de los mayores logros de los líderes europeos en su lucha contra el virus. Ahora la población sí quiere "más Europa".

No hay luces sin sus sombras

Pese a que el NGEU supone un avance institucional a celebrar, conviene ser realista a la hora de analizar el conjunto del contexto europeo. La UE está muy lejos de ser una unión monetaria perfecta. Continúa habiendo enormes divisiones entre países deudores y acreedores, como bien se demostró en las negociaciones del NGEU. De hecho, si acaso, se han agravado durante la crisis, ya que precisamente han sido los países deudores los más golpeados.

Esta fractura entorpece el avance en las reformas necesarias para completar la unión monetaria, ya que los países acreedores siempre se han negado a mutualizar los riesgos sin haberlos reducido antes. Ahora que los riesgos se han incrementado, la posibilidad de mutualizarlos parece, si cabe, incluso más lejana. Así pues, cuesta imaginar un escenario en el que se adopte la tercera pata de la unión bancaria, el Sistema de Garantía de Depósitos europeo (EDIS, por



sus siglas en inglés), cuya aprobación lleva años pendiente. Además, pese a que este año se ha permitido la desviación del déficit, más pronto que tarde Bruselas exigirá de nuevo volver a la disciplina presupuestaria, lo que, inevitablemente, conllevará reformas estructurales en los Estados con mayores desequilibrios. Y, con ello, inevitablemente se avencinarán, de nuevo, tensiones sociales en países como Italia, Grecia o España, con niveles de déficit y endeudamiento por las nubes.

Por otro lado, el mercado de capitales europeo está muy lejos de estar integrado. Las barreras geográficas y regulatorias hacen prácticamente imposible la creación de bancos europeos o que las empresas de un país se financien en mercados distintos a los nacionales, lo que continúa alimentando el vínculo entre bancos y Estados. Por último, no hay que pasar por alto las reticencias de algunos Estados miembros con la adop-

Mientras la respuesta europea a la crisis desde la perspectiva monetaria o fiscal ha sido adecuada, no lo ha sido tanto en el terreno sanitario

ción del NGEU (como es el caso de Alemania, cuyo Parlamento paralizó temporalmente su aprobación) que, de alguna forma, despiertan algunas dudas acerca de su compromiso real con el proyecto europeo.

Mientras la respuesta europea a la crisis desde la perspectiva monetaria o fiscal ha sido adecuada, en el terreno sanitario la fotografía cambia radicalmente. Se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que la Unión Europea, la segunda mayor economía del mundo, con uno de los sistemas sanitarios más consolidados y un ecosistema científico avanza-

do, no ha realizado una buena gestión de la pandemia.

Pese a que, en el momento de redacción de estas líneas, su ratio de mortalidad es menor que la de Estados Unidos o Reino Unido (145 muertes por 100.000 habitantes, frente a 180 y 191, respectivamente), sí es, en cambio, muy superior al de China, quien consiguió erradicar el virus el año pasado. Además, a pesar de que, efectivamente, ha financiado numerosos proyectos de investigación para el descubrimiento de una vacuna, ninguna de las que han resultado efectivas es de origen ple-

namente europeo (la más cercana es la desarrollada por AstraZeneca, una compañía de origen anglosueco)⁴. En cambio, Rusia, China o Estados Unidos sí cuentan con vacunas producidas por empresas íntegramente nacionales (Sputnik V, Sinopharm o Pfizer, respectivamente). Este hecho resulta mucho más relevante de lo que uno pueda pensar en un primer momento ya que, en el contexto multipolar en el que discurren las relaciones internacionales, la fabricación y el suministro de vacunas se ha convertido, también, en un instrumento geopolítico. Así pues, se observa cómo China y Rusia, a cambio de la provisión de vacunas, han ampliado y consolidado las relaciones con países externos a sus órbitas, como pueden ser algunos latinoamericanos o de la región balcánica. De hecho, China ha provisto de vacunas a 53 países del mundo con el objetivo de posicionarse como potencia científica mientras que, a la vez, busca que su percepción internacional no se vea dañada por las acciones que está tomando en Hong Kong o la represión de la comunidad uigur. Rusia, por su parte, ha logrado que la Sputnik V haya ganado aceptación entre muchos países europeos agravando así las fracturas entre los socios comunitarios.

Pero, sin duda, la mayor controversia en la gestión sanitaria de la UE surgió durante los primeros meses de 2021, a raíz del incumplimiento de los contratos de suministro de vacunas por parte de las farmacéuticas. Un año antes, los Veintisiete acor-

daron que la Comisión Europea sería la encargada de negociar, gestionar y distribuir las vacunas entre los distintos Estados miembro. El objetivo era evitar las situaciones de descoordinación y competencia entre Estados que se habían vivido durante los primeros momentos de la crisis, cuando los contagios se dispararon en Europa. Por ello, los representantes comunitarios se atribuyeron las competencias que, hasta ese momento, tenían los soberanos.

Pese a que el equipo negociador europeo, efectivamente, aseguró el suministro de vacunas para los 450 millones de personas que habitan en suelo comunitario, han sido las empresas farmacéuticas quienes han incumplido sus compromisos contrac-

tuales. En parte por motivos técnicos, como las limitaciones físicas de las propias fábricas, y en otras ocasiones por razones algo más controvertidas. Destaca, por ejemplo, el conflicto entre la Comisión Europea y AstraZeneca, que ha terminado con una demanda por parte del Ejecutivo europeo. Inicialmente, los comisarios europeos acordaron con la farmacéutica un primer envío de 300 millones de dosis con opción de compra de 100 millones adicionales. Llegado el momento de la distribución, la compañía comunicó a las instituciones europeas que el envío no alcanzaría las cantidades acordadas por problemas en la cadena de suministro. Todas las alarmas saltaron cuando, en cambio, quedó claro que la farmacéuti-

ca sí estaba cumpliendo con el volumen de vacunas acordado con Reino Unido o Estados Unidos.

En el caso estadounidense se debía a que la Administración Trump había limitado totalmente la exportación de vacunas y todo tipo de material sanitario fabricado en territorio estadounidense. Una limitación que el nuevo presidente Biden, en teoría contrario a las prácticas proteccionistas, decidió mantener. Sin embargo, es el caso británico el que más controversias ha suscitado. El Ejecutivo de Boris Johnson, que negoció su contrato antes que los líderes comunitarios, incluyó una cláusula contractual según la cual las dosis fabricadas en territorio británico debían destinarse al suministro na-

cional, algo que los comisarios europeos, pecando quizás de inexpertos, decidieron no incluir en sus negociaciones. Así pues, miles de las dosis fabricadas en las instalaciones europeas de la empresa se han destinado al suministro del propio Reino Unido, Canadá o Corea del Sur, en perjuicio de los Veintisiete. Quizás en otras circunstancias esto pasaría desapercibido a ojos del ciudadano de a pie. Sin embargo, en un momento en el que el ritmo de vacunación resulta determinante para afrontar la recuperación de la economía, e incluso de la normalidad tal y como se concebía antes, ha supuesto un nuevo mazazo para la percepción ciudadana de las instituciones europeas, ahora que comenzaba a remontar.

Conclusión

Llegados a este punto, vale la pena recordar que, quizás, uno de los mayores valores que tiene la Unión Europea para el contexto mundial, es precisamente su propio ADN. Su configuración como potencia civil, defensora del libre comercio, del multilateralismo y la protección del medio ambiente resulta, en estos momentos de vital importancia. Ciertamente, transitamos hacia un mundo multipolar, pero si alguna lección se puede extraer de la crisis vivida en 2020 es que las relaciones internacionales continúan teniendo un componente global que no va a cambiar en los próximos años. El mundo necesita que alguien controle y regule su buen funcionamiento.

Tradicionalmente, la Unión ha jugado ese papel y así debería seguir siendo. Sin embargo, actuar como ente regulador y normativo no quiere decir que el bloque europeo no pueda buscar y defender sus propios intereses. La Unión Europea puede seguir velando por los intereses globales, mientras persigue los propios. Recuperar la autonomía estratégica en el terreno industrial y tecnológico no solo habilita a la UE a tomar sus propias decisiones, sino que resulta necesario para garantizar la seguridad de los ciudadanos europeos.

Quizás la Unión Europea no pueda competir en el terreno militar o no responda con la misma contundencia frente a conflictos internacionales como lo hacen otras potencias consideradas "duras" como Estados Unidos, Rusia o China. Sin embargo, puede ser quien siga fijando las reglas del juego en el que todas las potencias participan. Y alguien ha de ocupar ese papel, ¿no?



[4] Otra de las vacunas que ha probado ser efectiva y que se está empleando en la inoculación de la población es la desarrollada por la compañía farmacéutica Moderna (EE.UU) en colaboración con la empresa alemana BioNtech.

03.

La pasión turca

Por **Pablo Arjona Paz** — Analista de Riesgo País



A principio de la década de los 90, el geopolítico estadounidense Joseph Nye definió, en su libro *Bound to lead: The changing nature of American Power*, el término "soft power" (poder blando): la habilidad de un país de incrementar su influencia en el exterior a través de sutiles instrumentos alejados del terreno bélico. El cine, la gastronomía, la música o el idioma pueden convertirse en herramientas eficaces para mejorar la imagen de un país, incrementar la influencia en el exterior o persuadir a otras naciones.

Se trata, pues, de un concepto dentro de la política exterior que se contrapone al denominado "poder duro", entendido este como el uso de las capacidades militares para forzar la voluntad de terceros países.

Si bien la definición de poder blando es relativamente reciente, su utilización en el tablero geopolítico lleva décadas entre nosotros. Durante la Segunda Guerra Mundial, los estudios cinematográficos de Walt Disney y de la Warner Bros fueron un poderoso altavoz ideológico. Célebres iconos del cine de animación formaron parte de la maquinaria propagandística. En la oscarizada película *Der Fuehrer's Face* (El rostro del Führer), protagonizada por el Pato Donald, el estudio cinematográfico ridiculiza el nazismo al mismo tiempo que ensalza los valores estadounidenses.

Posteriormente, durante la Guerra Fría, el ajedrez se convirtió en una de las principales herramientas para proyectar el poder de la Unión Soviética. Entre 1950 y 1990 los jugadores soviéticos ganaron todos los

campeonatos mundiales, a excepción del logrado por el estadounidense Bobby Fischer en 1972. Desde la perspectiva de la URSS, la hegemonía en este deporte, sustentado en el pensamiento estratégico, la memoria, la concentración y la planificación, evidenciaba la superioridad intelectual sobre el bloque capitalista.

En la actualidad, la industria del entretenimiento se ha convertido en una de las principales herramientas

de Turquía para incrementar su influencia en el exterior. En un sector cada vez más competitivo, tras la irrupción de las plataformas de *streaming*, como Amazon Prime, HBO y Netflix, las series turcas han logrado llegar a las pantallas de más de 146 países. Con una trama que guarda ciertas similitudes con los dramas costumbristas que caracterizan a las producciones latinoamericanas, las series turcas han logrado conectar con la audiencia de medio mundo. Incluso en algunos

El auge de la industria turca del entretenimiento no es casual. Forma parte de la estrategia de Ankara de posicionarse como potencia

pone un paso más en el proceso de transición hacia un mundo multipolar, de geometría variable, en el que han emergido países con aspiraciones regionales y globales.

El auge de la industria turca del entretenimiento no es casual, sino que forma parte de la ambiciosa estrategia de Ankara de posicionarse como una potencia de primer orden, una política exterior bautizada por algunos como "neo-otomanismo".

Pocos países han sido tan activos en el panorama internacional. En el continente africano, por ejemplo, en los últimos años ha aumentado considerablemente su presencia, mediante la apertura de embajadas, la firma de acuerdos comerciales, la colaboración militar y la puesta en marcha de programas de ayuda al desarrollo. En menos de una década, Turquía ha logrado posicionarse, para un buen número de países africanos, como una opción alternativa a la tradicional dicotomía entre Occidente y China.

Para muchos Turquía tan solo aspira a recuperar el papel que le corresponde como "heredera" del otrora Imperio Otomano, una potencia que en los siglos XVI y XVII llegó a controlar territorios de Austria, Hungría, los Balcanes, Ucrania, Irak, Israel, Siria, Palestina, Argelia, Egipto y parte de la península Arábiga.

Sin embargo, los poderes blandos requieren de un horizonte temporal amplio, además de ser variables intangibles, difíciles de medir. Por lo tanto, no son el camino más rápido para incrementar la influencia en el exterior. Un atajo, mucho más directo, arriesgado y menos sutil es la diplomacia coercitiva.



países, como España, las producciones se emiten en horario *prime time* en las cadenas generalistas. El crecimiento ha sido tal que Turquía se ha convertido en una inesperada fábrica mundial de series, la segunda a nivel global, tan solo superada por la industria estadounidense.

Además de los ingresos por exportación que proporciona, el sector audiovisual, apoyado fuertemente por el Estado, se ha consolidado como una vía para intensificar la in-

fluencia en el exterior, proyectando la imagen de una sociedad moderna y ensalzando el legado del Imperio Otomano. Por no mencionar su papel como plataforma de promoción turística, donde los lugares más icónicos de Estambul se han convertido en un plató al aire libre.

El auge de las series turcas es un buen ejemplo de la globalización. La cultura ya no fluye de manera unidireccional desde Estados Unidos. Y, lo que es más relevante, su-

Y, ante la disyuntiva de elegir entre uno y otro, el presidente turco, Recep Tayyip Erdoğan, ha apostado por ambos simultáneamente. Al mismo tiempo que ha potenciado los poderes blandos, ha adoptado una estrategia beligerante para lograr sus objetivos, con una actitud intimidatoria y provocadora.

Es difícil encontrar una nación que participe en tantos frentes a la vez; y, sin embargo, la militarización de la política exterior es un fenómeno reciente. Hasta hace bien poco la estrategia de Turquía era totalmente opuesta, una política sintetizada por el que fuera ministro de Exteriores entre 2009 y 2014, Ahmet Davutoğlu, como "cero conflictos con los vecinos".

Es difícil exagerar la importancia del país otomano en el panorama internacional en los últimos años. Turquía ha modificado el tablero bélico tanto en Libia como en Siria, y ha convertido en un polvorín el Mediterráneo Oriental. Al mismo tiempo, ha emprendido una política asertiva y combativa con sus tradicionales socios occidentales. En definitiva, Turquía se ha convertido, por méritos propios, en uno de los países que está marcando la agenda geopolítica y en uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea.

1. Recuperando la influencia en Oriente Medio

CAPÍTULO 1: DESACTIVANDO AMENAZAS

La transformación de la política exterior turca comenzó a raíz de la guerra civil siria. Si bien Ankara

nunca ha respaldado al autócrata Bashar al-Ásad, que continuase o no en el cargo nunca ha sido una gran preocupación, al igual que tampoco lo fue la expansión del Estado Islámico.

La principal preocupación siempre han sido las Unidades de Protección Popular (YPG, por sus siglas en kurdo), el brazo armado de la comunidad kurda de Siria. El gobierno otomano sostiene que el YPG es un grupo terrorista, una ramificación del Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK, por sus siglas en turco), la organización que reclama la autonomía de los territorios kurdos en Turquía.

Así, durante los primeros compases de la guerra civil, el ejecutivo de Erdogan ofreció su colaboración a algunas de las milicias rebeldes, mayoritariamente suníes, pero no yihadistas; una actuación congruente con su apoyo a la causa de los Hermanos Musulmanes en otros países. Pero, simultáneamente, mostró una actitud permisiva con el tráfico de armamento y el trasiego de miembros del Estado Islámico en las zonas fronterizas con su vecino del sur; al fin y al cabo, los objetivos del grupo yihadista no se distanciaban sustancialmente de los de Ankara: deponer a Bashar al-Ásad, debilitar a los kurdos y a las milicias chiíes.

Con el paso del tiempo la contienda evolucionó en contra de los intereses de Turquía. El YPG se convirtió en el principal aliado sobre el terreno de la coalición internacional liderada por Estados Unidos para derrocar al Estado Islámico. Con el respaldo de la coalición, el YPG fue progresivamente arrebatando terri-

torio al grupo yihadista y, a mediados de 2018, llegó a controlar un tercio de Siria, incluida la ciudad de Al-Raqa, la capital del autoproclamado califato del Estado Islámico.

En paralelo a la lucha armada contra el grupo terrorista, la comunidad kurda impulsó una transformación social, conocida como la revolución de Rojava¹. Sus principios ideológicos se plasmaron en la aprobación, al margen del régimen de Damasco, de una Constitución que estableció un marco legislativo propio en los territorios kurdos.

La Rojava no aspiraba a la escisión y, por tanto, al nacimiento de un Estado kurdo independiente, sino, más bien, a la transformación de Siria en un país confederado, multiétnico y multirreligioso. Sin embargo, desde la perspectiva de Ankara, el protagonismo del YPG constituía una seria amenaza para su integridad, dado que podría reforzar las pretensiones independentistas de la comunidad kurda en Turquía.

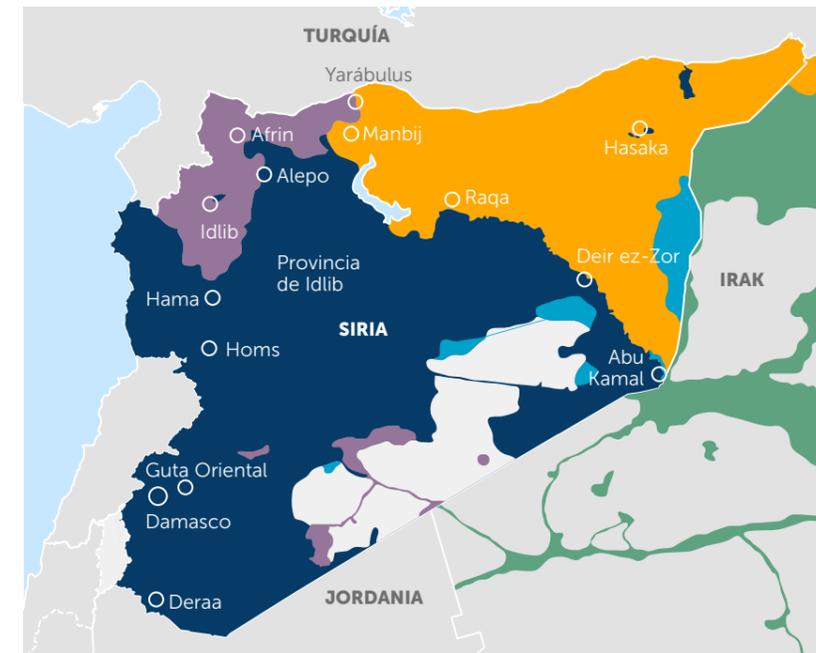
Para neutralizar este desafío, el país otomano inició en 2017 una ofensiva militar para debilitar al YPG, algo paradójico, pues significaba atacar a los aliados de la OTAN, organización de la que forma parte. Por primera vez en ocho décadas, Turquía decide involucrarse directa y unilateralmente en un escenario bélico.

En este conflicto dentro de otro conflicto, la retirada del norte de Siria de las tropas de Estados Unidos, que constituían el principal muro de contención que protegía al YPG, puso en bandeja de plata al gobier-

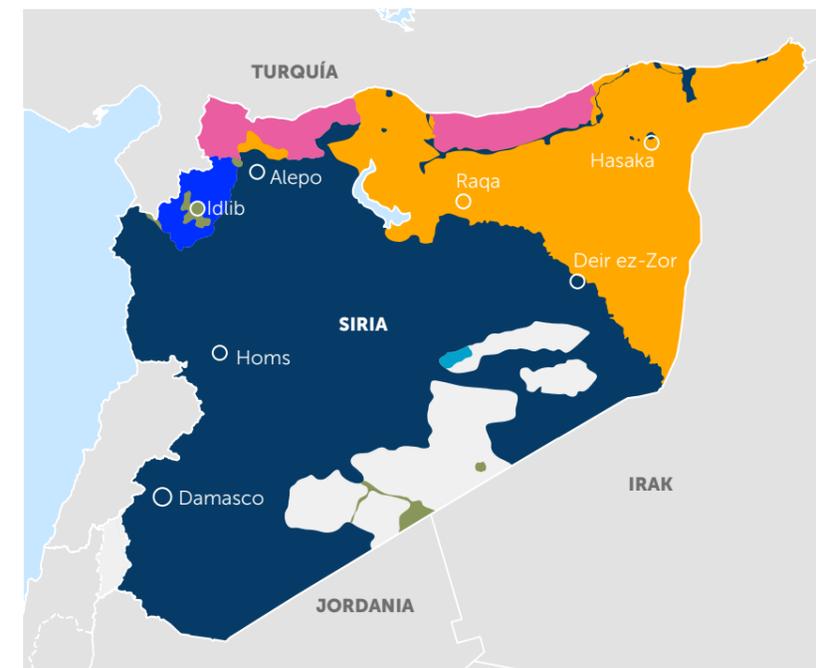
[1] Rojava, sinónimo de "occidental" en kurdo, hace referencia a uno de los cuatro puntos cardinales del Gran Kurdistan.

EVOLUCIÓN GUERRA DE SIRIA (2018-2021)

Septiembre de 2018



Febrero de 2021



- Gobierno sirio
- Rebeldes sirios/ Fuerzas yihadistas
- Estado islámico
- Gobierno iraquí
- Ejército de Turquía y milicias respaldadas por Ankara
- Fuerzas yihadistas
- Rebeldes sirios
- Fuerzas kurdas sirias

Fuente: BBC

no turco la oportunidad para materializar sus pretensiones². Pocos días después de la salida de las fuerzas estadounidenses, Ankara inició la segunda fase de su ofensiva, una intervención con un objetivo mucho más ambicioso: expulsar al YPG hacia el interior del país para crear una "zona tapón" a lo largo de la línea fronteriza.

Sustentado en su musculo militar, el ejército turco culminó sus objetivos sin grandes sobresaltos, obligando a las milicias kurdas a repliegarse hacia el interior de Siria. Para asentar su influencia, repartió posteriormente el "territorio anexionado" entre la miríada de grupos armados que actuaron como punta de lanza durante la ofensiva (se especula que algunos de ellos están vinculados a Al Qaeda) y emprendió un programa de desarrollo, con la construcción de escuelas, hospitales y viviendas.

Así pues, Ankara ha logrado crear una zona satélite a lo largo del 60% del territorio al sur de la frontera. Aunque oficialmente esta región continúa siendo parte de Siria, la influencia del régimen de Bashar al-Ásad es testimonial. Por el contrario, la lira turca se ha convertido en la moneda de uso corriente y las ciudades están conectadas directamente a la red eléctrica de Turquía. Buena parte de la población en estas zonas, incluso, ve con buenos ojos la tutela del país otomano, debido a la mejora de la calidad de vida en comparación con el territorio controlado por Damasco.

[2] La decisión del que fuera presidente estadounidense en aquel momento, Donald Trump, recibió duras críticas. Políticos y miembros de las fuerzas armadas norteamericanas lamentaron esta manobra, dado que erosionaba la credibilidad de Estados Unidos como aliado.

De momento el saldo de la ofensiva ha sido favorable para los intereses de Turquía: ha desactivado la amenaza que suponía el fortalecimiento del YPG y ha extendido su dominio a lo largo de la región fronteriza.

Ahora bien, la intervención otomana ha desplazado el caótico conflicto sirio a su enésima fase. El régimen de Bashar al-Ásad maniobrá para reconquistar todo el territorio; sin embargo, parece difícil que Ankara acceda a abandonar su actual posición.

La capacidad del régimen de Damasco para presionar a Turquía es marginal, habida cuenta de la potencia militar otomana. Las opciones de Bashar al-Ásad se limitan, más bien, al respaldo que esté dispuesto a proporcionar su principal valedor: Rusia.

En consecuencia, la evolución del conflicto sirio dependerá del resultado de una ecuación en la que dos actores ajenos, Ankara y Moscú, juegan un papel protagonista. Y, de momento, ambos países se han esforzado por no interferir en los intereses del contrario.

CAPÍTULO 2: LIBIA, LA NUEVA FRONTERA

El siguiente episodio fue la participación en la guerra civil de Libia, un país dividido en dos a raíz del enfrentamiento entre las facciones que provocaron la caída del dictador Muamar el Gadafi en 2011. Al igual que ocurrió en Siria, el conflicto pronto se internacionalizó, convirtiendo la disputa en un ajedrez donde se proyectaban los intereses de terceros países.

Desde un principio Ankara se posicionó del lado del gobierno lidera-

do por Fayed al Sarraj, con sede en Trípoli y reconocido por la ONU. Inicialmente adoptó un perfil secundario, limitándose al envío de ayuda humanitaria y al respaldo diplomático³.

Mucho más activo fue el papel de otras potencias, como Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Francia y Rusia, que prácticamente desde el inicio dieron respaldo logístico, económico y militar a la facción rival, al gobierno de Tobruk, liderado por el general rebelde Jalifa Haftar.

[3] Turquía fue el primer país que estableció una delegación diplomática en Trípoli, una vez que el Gobierno de Fayed al Sarraj tomó posesión.

El desigual apoyo de las potencias internacionales desequilibró la balanza. Así, las milicias de Haftar, en buena parte formadas por combatientes que en su momento fueron leales al régimen de Gadafi, fueron conquistando progresivamente territorio desde el este del país hasta llegar a las puertas de Trípoli a principios de 2019.

Con el gobierno de Fayed al Sarraj contra las cuerdas, Turquía dio un paso adelante y, a finales de 2019, extendió su apoyo al ámbito militar. En concreto, Ankara anunció un acuerdo de asesoramiento, apoyo técnico y suministro de ar-

mamento. Además, puso en marcha una táctica cada vez más habitual: la participación sobre el terreno mediante "actores delegados" o "fuerzas proxies". En vez de desplegar al ejército oficial, envió unidades del Ejército Nacional Sirio, una de las principales milicias rebeldes apoyadas por Turquía en la guerra de Siria. Esta estrategia, utilizada anteriormente por Rusia en otros conflictos, como el de Crimea, mitiga el riesgo de desgaste político y social provocado por las bajas en combate.

La intervención resultó decisiva. Gracias al apoyo del país otomano, el gobierno de Trípoli logró en apenas unos meses neutralizar la ofensiva de las fuerzas de Haftar, recuperar el territorio aledaño a la capital, y, en definitiva, asegurar su supervivencia.

La importancia de la participación turca ha sido tal que ha desplazado el conflicto hacia una nueva fase, esta vez, paradójicamente, de esperanza. Emplazados en un escenario de tablas, las dos partes acordaron un alto el fuego y abrieron un marco de diálogo en la segunda mitad de 2020.

Si bien esta tregua continúa siendo frágil, en los últimos meses se han dado importantes pasos. En marzo de 2021 las dos facciones aprobaron la formación de un gobierno de transición, liderado por el empresario Abdelhamid Dabeiba, en un proceso auspiciado por la ONU. Si no se producen contratiempos, el periodo de transición culminará con la celebración de elecciones a finales de año.

Aunque el camino hacia la resolución definitiva del conflicto está re-

pleto de dificultades, debido a los intereses contrapuestos, al menos todos los actores que intervienen -tanto libios como extranjeros-, parecen coincidir en la imposibilidad de alcanzar la victoria mediante la fuerza.

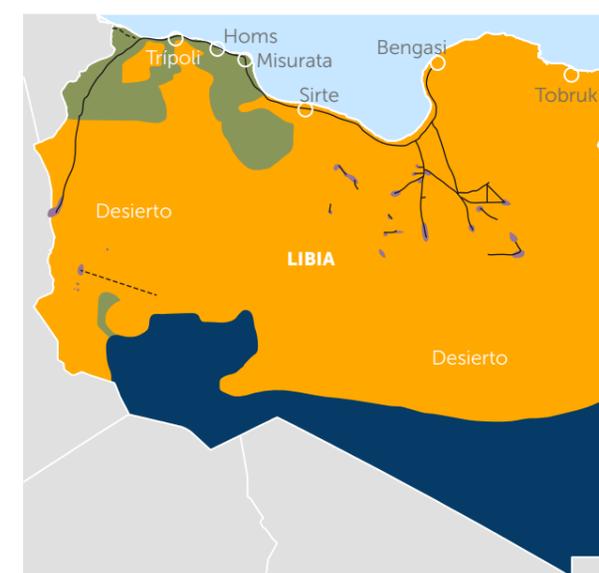
Al convertirse en el principal aliado del gobierno de Trípoli, Ankara ha dado un salto considerable en sus planes de incrementar su influencia sobre los territorios que formaron parte del Imperio Otomano. Sin salir del terreno geopolítico, el éxito en la contienda constituye, además, una victoria en el contexto de la tradicional rivalidad con Egipto, uno de los países que compite por el liderazgo de la región.

En términos energéticos, la alianza con Trípoli abre la posibilidad de explotar los abundantes recursos de hidrocarburos de Libia, un sec-

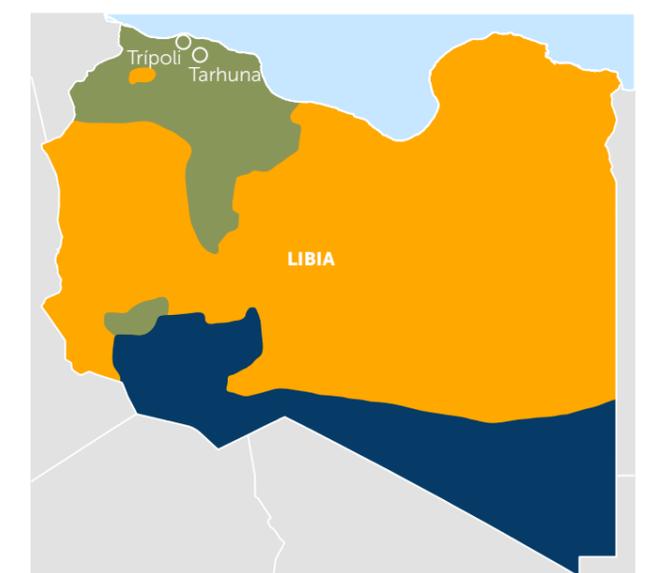


SITUACIÓN CONFLICTO DE LIBIA

Junio de 2020



Enero de 2021



- Ejército Nacional Libio (LNA) del general Haftar
- Gobierno de Acuerdo Nacional respaldado por la ONU
- Otras milicias
- Yacimientos de petróleo
- Oleoductos/gasoductos
- Oleoductos/gasoductos planeados

Fuente: BBC

tor controlado tradicionalmente por compañías occidentales, como British Petroleum (BP), Eni, Repsol, Shell y Total. El país otomano confía en que sus empresas participen en un mercado que, según las estimaciones de la compañía BP, alberga más de 48.400 millones de barriles de petróleo. Además, la sintonía con Trípoli supone una oportunidad para asegurarse una fuente de hidrocarburos en condiciones más ventajosas.

Por último, esta alianza ha reforzado las ambiciosas aspiraciones de Ankara de explotar las reservas de hidrocarburos en el Mediterráneo Oriental, unas pretensiones que han distorsionado el equilibrio regional y han añadido un nuevo frente en la política exterior turca.



2. A la conquista del Mediterráneo

La carrera por la explotación de los recursos energéticos del Mediterráneo Oriental es relativamente reciente, apenas diez años, cuando Israel anunció el descubrimiento de un yacimiento que albergaba 450.000 millones de metros cúbicos de gas, el denominado campo de *Leviatán*. Poco después, en 2015, la empresa italiana ENI descubrió el yacimiento de *Zohr*, en la costa de Egipto.

Estos yacimientos, aunque representan un porcentaje marginal de las reservas mundiales de gas, suponen un volumen considerable para los países de la región. Tanto en Egipto como en Israel, han permitido alcanzar la independencia energética en términos gasistas. Además, los dos países se han convertido en exportadores netos, gracias a la coope-

ración mutua. Israel suministra gas desde sus campos *off shore* a las terminales egipcias de gas natural licuado, donde posteriormente es procesado y exportado en buques metaneros a Asia y a Europa. Este acuerdo permite a Israel rentabilizar sus reservas de gas y a Egipto convertirse en un *hub* energético. El gas como nexo de unión⁴.

Según algunas estimaciones, esto podría ser tan solo el principio. La consultora noruega especializada en energía, Rystad Energy, calcula que el lecho marino del Mediterráneo Oriental alberga, en un escenario conservador, alrededor de 2,3 billones de metros cúbicos de gas. Con las infraestructuras adecuadas,

[4] Se calcula que los campos de gas israelíes podrían generar más de 300.000 millones de euros a lo largo de su vida.

[5] Desde la intervención de Turquía en 1974 -en respuesta a un golpe de Estado que pretendía, supuestamente, la anexión a Grecia-, la isla está dividida en dos: en el sur, la República de Chipre, la única entidad reconocida internacionalmente, y en el norte la República Turca del Norte de Chipre, únicamente respaldada por Ankara.

Israel y Chipre podrían convertirse en unos de los principales proveedores de gas del mercado europeo.

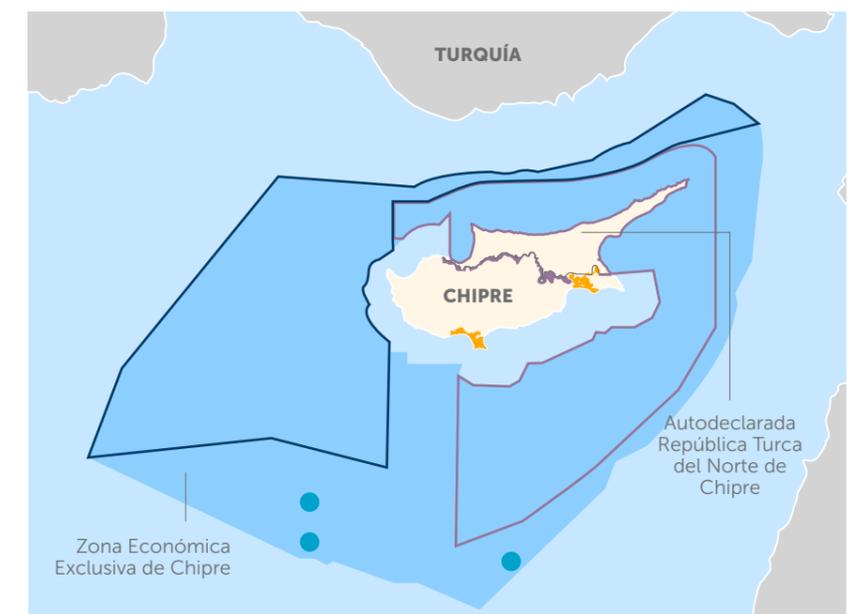
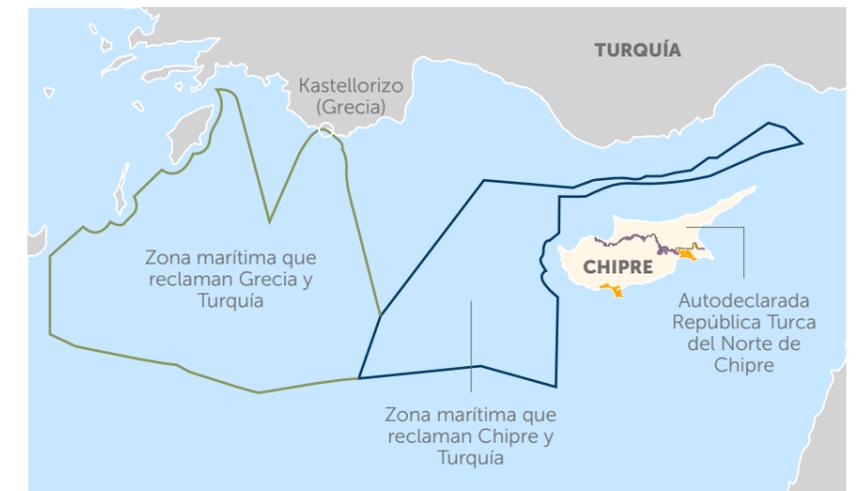
Ahora bien, esto no será sencillo. El frenesí gasista ha reactivado viejas disputas, una tensión que refuerza la teoría que defiende que la abundancia de recursos naturales acaba convirtiéndose en una especie de maldición.

Una de las disputas que se han recrudecido es la cuestión chipriota⁵. La concesión de licencias de exploración y perforación por parte del gobierno de la República de Chipre provocó la crispación de la República Turca del Norte de Chipre (RTNC), por considerar que estos

acuerdos se negociaron de forma unilateral, ignorando, pues, sus derechos e intereses. Además, la RTNC reclama una parte de los ingresos futuros por la extracción de hidrocarburos y el transporte de gas mediante gasoductos. Por su parte, la República de Chipre sostiene que el reparto de los beneficios se materializará una vez que se llegue a un acuerdo de reunificación de la isla, un proceso que no parece factible en un horizonte cercano.

Por si no hubiera suficientes ingredientes, la competencia por la extracción de hidrocarburos ha reactivado la disputa territorial entre Grecia y Turquía por la soberanía y los derechos económicos en el Mar Egeo. Grecia defiende que cada una de sus islas, por pequeñas que sean, tienen derechos exclusivos de perforación. Por su parte, Turquía argumenta que las islas griegas descansan sobre su plataforma continental y, por tan-

ZONAS MARÍTIMAS EN DISPUTA



- Zona marítima que reclaman Chipre y Turquía
- Zona marítima que reclaman Chipre y RTNC
- Yacimientos de gas

Fuente: BBC, Petroleum Economist, S&P Global

to, no generan zonas económicas a su alrededor, algo que contradice la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Para defender sus intereses en el Mediterráneo, Turquía ha optado, una vez más, por el enfrentamiento.

En el plano teórico, Ankara ha reafirmado sus aspiraciones soberanistas sobre la región con la creación, junto al gobierno libio de Trípoli, de una zona económica exclusiva que dibuja un cinturón que se extiende desde la costa turca hasta la costa libia, un área que incluye casi la to-

ZONA ECONÓMICA EXCLUSIVA AUTOPROCLAMADA POR TURQUÍA Y LIBIA



- A B** Acuerdo entre **Turquía** y **RTNC** (2011)
- E F** Acuerdo entre **Turquía** y gobierno de **Trípoli** (2019)
- C D E** Línea divisoria de la zona económica exclusiva de **Egipto** y de **Turquía**
- G H** Límite aguas territoriales de **Grecia**

Fuente: Anadolu Agency

alidad de los territorios reclamados por Chipre y Grecia. Además, comprende la superficie marítima por la que debería transcurrir el gasoducto *EastMed*, que pretenden construir conjuntamente Chipre, Israel y Grecia⁶. Aunque el acuerdo turco-libio tiene escasas implicaciones, dado que no ha sido reconocido por ningún país, envió un contundente mensaje al resto de actores acerca de las pretensiones territoriales de Turquía y de su intención de bloquear cualquier gasoducto que atravesara el Mediterráneo Oriental.

En el lado de los hechos, Ankara ha adoptado, en primer lugar, una es-

trategia de intimidación, con el despliegue de fragatas y drones militares en la zona y, en segundo término, una política de provocación, realizando misiones de exploración de hidrocarburos en las zonas en disputa con Chipre y con Grecia.

La actuación de Turquía ha desencadenado una carrera armamentística. Grecia ha reforzado su presencia militar en la zona para defender sus intereses y ha aumentado notablemente su presupuesto en defensa⁷. El despliegue de buques militares ha disparado la tensión hasta niveles sin precedentes, especialmente en los puntos más sensibles, como

el territorio marítimo alrededor de la isla griega de Kastellorizo, situada a 550 kilómetros de la Grecia continental y a apenas 3 kilómetros de la ciudad costera turca de Kas. A mediados de 2020 la concentración en esa zona de buques militares griegos y otomanos estuvo a punto de desencadenar una escalada bélica.

Las hostilidades se repitieron tan solo dos meses después, cuando una fragata griega colisionó con una embarcación turca que escoltaba al buque de exploración *Oruc Reis* en aguas situadas entre Chipre y la isla griega de Creta.

Las fuerzas armadas otomanas también han bloqueado varias expediciones en aguas chipriotas de la compañía italiana ENI, alegando que los acuerdos firmados con la República de Chipre no son válidos, al no considerar los derechos de la RTNC.

Así pues, la actitud aguerrida de Ankara ha convertido el Mediterráneo Oriental en un polvorín. Pese a la tensión, el riesgo de un enfrentamiento armado no parece el escenario más probable. La posibilidad de que una de las dos partes imponga sus aspiraciones mediante la coerción es poco realista. Turquía dispone de mejores capacidades militares; sin embargo, Grecia cuenta con el respaldo de la Unión Europea, especialmente de Francia, que ha reforzado su presencia militar en el Mediterráneo Oriental en apoyo de Atenas y de Nicosia.

La solución pasa, pues, por la vía diplomática. Ahora bien, tampoco esta opción parece alcanzable a día de hoy. Las dos partes defienden posiciones maximalistas, y ambas rechazan la soberanía compartida de

los territorios en disputa. En consecuencia, la tensión y la inestabilidad persistirán.

Pese a las hostilidades, tanto Grecia como Turquía han evitado cruzar la línea roja; sin embargo, no se puede descartar el riesgo de que la militarización de la región desembogue en un accidente o en un error de cálculo que adentre la disputa hacia terreno inexplorado. La posibilidad de una escalada bélica entre dos miembros de la OTAN ha dejado de ser un imposible.

3. Reorientación de las relaciones con las potencias occidentales

PROBANDO LOS LÍMITES DE LA UNIÓN EUROPEA

La beligerancia de Turquía en el Mediterráneo Oriental amenaza una de las zonas naturales de influencia de la Unión Europea, en lo que constituye un capítulo más en una relación cada vez más compleja y tortuosa.

Las expectativas de adhesión a la Unión son, a día de hoy, marginales. Desde hace más de una década las negociaciones se encuentran enquistadas, algo por otra parte esperable, dado que nacieron con un pesado lastre: la integración de la República de Chipre en el bloque comunitario. A esto se unen los tradicionales recelos que suscita la entrada del país otomano en muchas capitales europeas. Entre otras razones, por la importancia de su agricultura, que competiría con los países mediterráneos tanto en el mercado como en la recepción de fondos comunitarios; por las diferencias culturales y religiosas; y por los desequilibrios que produciría la entrada

de una nación del tamaño demográfico de Turquía⁸. Estas reticencias han alimentado el sentimiento de frustración en buena parte de la élite turca y, en consecuencia, el proceso de integración ha dejado de ser una prioridad para Ankara⁹. En su lugar, el país otomano ha apostado por desarrollar una política asertiva e independiente, buscando, incluso, la confrontación, como ha quedado demostrado en el Mediterráneo Oriental.

En efecto, Turquía ha demostrado que se siente cómoda elevando la tensión al plano militar. Por el contrario, Bruselas manifiesta una considerable incomodidad en este tipo de contextos, debido a la lentitud en la toma de decisiones y, sobre todo, a la falta de consenso entre sus miembros.

El país otomano ha capitalizado con habilidad las debilidades de la Unión Europea, como quedó patente a principios de 2020, cuando Ankara propició el desplazamiento de millares de refugiados a la frontera con Grecia, una dramática situación que se ha convertido en una poderosa herramienta para presionar a Bruselas¹⁰.

Además, el gobierno de Erdogan es consciente de que, para los socios comunitarios, su país es dema-

siado importante para dejarlo caer, debido a los intereses comerciales y económicos de las empresas europeas y, sobre todo, al control de la llave del flujo migratorio.

Todo ello dibuja una relación asimétrica, donde Turquía conoce hasta dónde está dispuesta a llegar la Unión Europea, mientras que Bruselas, por el contrario, desconoce los límites del país otomano. En consecuencia, la Unión Europea ha perdido la iniciativa, optando por evitar una mayor confrontación ante el temor de que, en tal caso, Erdogan no dudaría en elevar más si cabe la tensión. Una estrategia que algunos comparan, salvando las notables distancias, con la política de apaciguamiento frente a la Alemania nazi en la década de 1930.

En resumidas cuentas, Turquía ha dejado de ser una oportunidad y se ha convertido en un socio cada vez más incómodo. La dificultad del viejo continente para gestionar los desafíos que proponen los países que apuestan por la diplomacia coercitiva no es nueva. El pulso que plantea Turquía recuerda, en cierta medida, a la amenaza que representa para los intereses europeos la Rusia de Putin, un país fronterizo, con ambiciosas aspiraciones en el terreno geopolítico, que se siente cómodo desplazando la tensión al terre-

[6] La infraestructura gasista, de 1.900 kilómetros de longitud, conectaría las aguas israelíes con la isla de Chipre y, posteriormente, con la Grecia continental, una tubería que podría bombear 10.000 millones de metros cúbicos de gas al año, equivalente al 10% de la demanda del mercado europeo.

[7] Recientemente anunció la compra de aviones de combate, fragatas, helicópteros y armamento antitanque.

[8] Con 83 millones de habitantes, Turquía sería la economía más poblada de la UE si se materializara la adhesión. En consecuencia, contaría con la representación más numerosa en el Parlamento Europeo.

[9] Durante décadas la adhesión a la Unión Europea fue el principal objetivo de la política exterior de Turquía. De hecho, las expectativas de integración fueron el motor de la agenda reformista impulsada por Erdogan durante su primera legislatura, entre 2002 y 2007. Entre otros aspectos, se eliminaron los tribunales de seguridad del Estado, se reforzó el control civil sobre el ejército, se realizaron avances en temas de libertad de expresión, de manifestación y de derechos culturales de la minoría kurda, se abolió la pena de muerte y se reformaron los procedimientos de detención según los requerimientos de la UE. Estos cambios favorecieron, al mismo tiempo, los intereses de Erdogan, ya que le permitió justificar las medidas que redujeron drásticamente el poder del estamento militar sobre el marco político.

[10] En marzo de 2016 Turquía se comprometió a acoger a 3 millones de refugiados y a controlar sus fronteras a cambio de recibir de la UE 6.000 millones de euros y de la retirada del requisito de visado para la entrada en el espacio Schengen. A finales de febrero de 2020 Turquía volvió a permitir el paso de migrantes hacia Grecia, al considerar que Bruselas no estaba cumpliendo con los compromisos del acuerdo.

no bélico y que ha demostrado una gran habilidad para capitalizar la debilidad de la Unión Europea en materia de seguridad energética.

Ahora bien, Turquía no es inmune y tampoco le conviene una ruptura de las relaciones con Bruselas. La Unión Europea es su principal socio comercial, con quien mantiene una integración económica que se sustenta en el acuerdo de Unión Aduanera, vigente desde 1996, que permite comercializar productos libres de aranceles. Un privilegiado acuerdo que ha contribuido considerablemente en la integración de Turquía en las cadenas internacionales de valor.

En este contexto, Bruselas ha apostado en los últimos meses por un estrechamiento de las relaciones económicas como herramienta de persuasión. En concreto, a principios de abril de 2021 las autoridades europeas aceptaron negociar con los tradicionales reivindicaciones de Ankara: la extensión de la Unión Aduanera a los productos agrícolas, los servicios y la contratación pública, y, en segundo lugar, la posibilidad de que los ciudadanos turcos puedan viajar a territorio europeo sin necesidad de visado. A cambio, Bruselas ha demandado el cese de las hostilidades contra Grecia y Chipre; el cumplimiento de las sentencias del Tribunal de Estrasburgo, que exigen la puesta en libertad del líder político kurdo Selahattin Demirtas, y el cese de la persecución a los partidos políticos y a los medios de comunicación críticos con el gobierno.

Este acercamiento ha resultado eficaz para relajar las tensiones en el Mediterráneo. Ahora bien, podría ser

tan solo un alto en el camino, dado que no se puede aventurar el desenlace de las negociaciones. Ankara difícilmente aceptará todas las exigencias planteadas por la Unión Europea, por lo que presionará para suavizar o excluir algunas de ellas. Por su parte, Bruselas ha amenazado con aprobar sanciones si Turquía continúa con su política de intimidación.

El resultado de las negociaciones, si finalmente se alcanza un acuerdo, será un buen indicador de la posición negociadora de cada una de las partes. En cualquier caso, la oferta de la Unión Europea probablemente será insuficiente para que Turquía deponga su intención de acaparar los recursos energéticos del Mediterráneo Oriental.

ESTADOS UNIDOS: LOS PROBLEMAS CRECEN

Las relaciones con Washington, otro de los tradicionales aliados de Ankara, tampoco atraviesan por su mejor momento. Durante el siglo pasado el país otomano fue uno de los principales aliados de Estados Unidos en Oriente Medio. El interés era mutuo: por un lado, Turquía obtenía apoyo militar de Occidente para asegurar el control de los estrechos del Bósforo y de los Dardanelos y, por otro lado, Estados Unidos reforzaba el muro de contención frente al bloque soviético¹¹.

La fotografía en los últimos años ha cambiado radicalmente y los puntos de fricción son numerosos. Los primeros enfrentamientos graves se produjeron a raíz de la negativa de Washington a extraditar al líder

[11] Turquía fue uno de los primeros países que se adhirieron a la OTAN, en 1952.

del movimiento gulenista, el clérigo Fethullah Gülen, el principal enemigo de Erdogan, en 2016; y de la investigación, por parte de un tribunal de Nueva York, a altos mandatos turcos por la supuesta creación de una trama para evadir las sanciones impuestas por Estados Unidos a Irán.

En 2018 el deterioro de las relaciones avanzó un nuevo escalón, como consecuencia del arresto domiciliario del pastor evangélico estadounidense Andrew Brunson, acusado por Turquía de colaborar con las guerrillas kurdas y con la red gulenista. Este nuevo frente parecía de menor relevancia; sin embargo, acabó desembocando en un enfrentamiento directo.

A diferencia de la timidez diplomática que caracteriza a la Unión Europea, el gobierno estadounidense, en aquel momento dirigido por el expresidente Donald Trump, pasó a la acción y presionó con su habitual instrumento de persuasión: el establecimiento de aranceles. Ante la negativa de liberar a Brunson, Washington sancionó a dos ministros del gobierno de Erdogan y duplicó los aranceles a las importaciones de aluminio y acero procedentes de Turquía, unas medidas que resultaron más efectivas de lo esperado.

La escalada de la tensión con Estados Unidos convergió con la creciente desconfianza de los mercados financieros en la gestión económica del presidente turco, cada vez más personalista y alejada de la ortodoxia que le caracterizó en sus inicios. La confluencia de ambas variables desencadenó una extraordinaria crisis cambiaria en agosto de 2018. En tan solo tres días la lira

El desplome de la divisa evidenció la estrecha correlación entre la economía y la geopolítica, dos caras de la misma moneda



turca perdió un 30% de su valor, un shock sin precedentes.

El desplome de la divisa impactó como un tsunami, provocando una formidable distorsión. En apenas unos meses la economía turca pasó de crecer por encima del 7% a entrar en recesión, un frenazo brusco que estuvo acompañado del aumento de la inflación y del encarecimiento de las condiciones de financiación.

Ante la inesperada sacudida, la justicia turca condenó a Brunson a tres años y un mes de cárcel, pero simultáneamente, ordenó su puesta en libertad hasta que el fallo fuera firme y levantó la prohibición de viajar al extranjero, lo que permitió al evangelista volver a Estados Unidos. Esta extraña sentencia se interpretó como una cesión a las presiones de Washington, y posiblemente haya sido la mayor derrota diplomática de Erdogan hasta la fecha.

Esta sucesión de acontecimientos dejó varias lecciones. En primer lugar, evidenció la estrecha correlación entre la economía y la geopolítica, dos caras de la misma moneda. En segundo término, demostró la eficacia de medidas que erosionen la confianza de los mercados, especialmente en una economía como la de Turquía, muy dependiente de la financiación exterior, su talón de Aquiles. Y, por último, puso de manifiesto la velocidad con la que puede desatarse una crisis de confianza, con la lira como correa de transmisión.

La liberación de Brunson cerró uno de los capítulos de la extensa lista de fricciones con Estados Unidos. Sin embargo, posteriormente han



ido emergiendo otros. El principal punto de tensión en la actualidad es la compra del sistema ruso antimisiles S-400 por parte de Turquía, pese a ir en contra de los principios de la OTAN. Washington considera el despliegue de este sistema una amenaza para sus capacidades armamentísticas, dado que podría recopilar información de inteligencia sobre sus cazas de combate de última generación, los F-35.

Para persuadir a Ankara, Estados Unidos ha apostado nuevamente por una política preventiva. Aunque de momento Turquía ha pospuesto *sine die* la entrada en servicio del sistema S-400, Washington sancionó a finales de 2020 a varios dirigentes turcos y suspendió las licencias de exportación de armas al país otomano. En consecuencia, la Casa Blanca ha bloqueado la venta de 100 cazas F-35, un proyecto que iba a desarrollarse conjuntamente y que hubiera supuesto unos ingresos para la industria ar-

mamentística turca de 12.000 millones de dólares.

Esta estrategia, preventiva, contundente y asertiva, ha permitido a Washington mantener la iniciativa en los desafíos que le plantea Ankara. Por el contrario, Turquía ha demostrado en sus relaciones con Estados Unidos una mayor contención en su respuesta, evitando una confrontación directa.

RUSIA, AMISTADES PELIGROSAS

Las divergencias con Occidente han impulsado el desplazamiento de Turquía hacia el otro lado del tablero geopolítico, un distanciamiento que se alinea con la denominada corriente eurasiánista, un *lobby* presente en el estamento militar y en los partidos nacionalistas turcos, que apuesta por el alineamiento con Pekín y Moscú.

La sintonía entre Moscú y Ankara es algo relativamente reciente y en

cierta medida antinatural, dado que los dos países compiten por la zona de influencia del Cáucaso y el Mar Negro.

Sin embargo, también tienen puntos en común. Ambos países comparten un sentimiento de amargura y decepción hacia el viejo continente. Asimismo, los dos presidentes han exaltado la nostalgia del imperio y han adoptado una diplomacia beligerante.

Desde la escalada de la tensión que se produjo a finales de 2015, como consecuencia del derribo de un caza ruso por parte de las fuerzas armadas turcas, la relación entre ambos países se ha estrechado notablemente. En este tiempo ambos Estados han impulsado numerosos proyectos comunes, como la construcción de una central nuclear y el gasoducto TurkStream¹², inaugurado a principios de 2020. Asimismo, Rusia se ha convertido en el principal mercado de las compañías constructo-

Turquía conoce hasta dónde está dispuesta a llegar la Unión Europea, mientras que Bruselas desconoce los límites del país otomano

ras turcas, muchas de ellas ligadas al gobierno de Erdogan¹³.

Ahora bien, esta relación no está exenta de turbulencias, como consecuencia de los intereses enfrentados en la región del Mar Negro, en el Cáucaso y en Oriente Medio. En la guerra de Libia y, especialmente en la de Siria, los dos países se han esforzado en no interferir en los objetivos del contrario, a menudo contrapuestos. Sin embargo, esta ventana es cada vez más pequeña, y, en los últimos dos años decenas de soldados turcos han fallecido en los enfrentamientos entre las tropas oficiales sirias -apoyadas por Moscú- y las milicias rebeldes respaldadas por Ankara. A esto se une el protagonismo de Turquía en la reactivación del conflicto latente entre Azerbaiyán y Armenia a finales de 2020. El suministro de armamento a Azerbaiyán fue decisivo en la ofensiva para anexionarse parte del enclave de Nagorno Karabaj, un apoyo que suscitó recelos en Rusia, el principal aliado de Armenia.

Así pues, la sintonía entre los dos países no se sustenta en la defensa de una política común, sino, más bien, en llegar a acuerdos que aúnen los intereses que comparten y en evitar choques en los aspectos que los separan. De momento, esta relación ha resultado provechosa

para ambos países; sin embargo, no se puede asegurar que vaya a mantenerse a largo plazo.

4. Make Turquía great again

Los movimientos de Turquía en el plano internacional en los últimos años no son improvisados. Muy al contrario, se trata de una estrategia que denota una planificación estudiada para aprovechar las fortalezas propias y explotar las debilidades del resto de países. Tampoco parece que la actitud intimidadora sea algo puntual. Ankara se siente cómoda elevando la tensión al plano militar, una estrategia que se asemeja en cierta medida a la de Rusia.

Esta conducta beligerante contrasta con el principio de "cero conflictos con los vecinos" de hace tan solo una década. Sin embargo, este giro copernicano no es producto de una evolución espontánea. Al contrario, es una de las derivadas de la

transformación socio política que ha impulsado Erdogan desde su llegada al poder.

En poco más de una década el presidente ha reconfigurado el sistema político a su medida y ha desmantelado los contrapesos que se interponían en sus aspiraciones. Primero derribó los muros que representaban la élite laica y las fuerzas armadas y, posteriormente, desmanteló el movimiento gülenista.

Su trayectoria personal se asemeja, en cierta medida, a la versión otomana del denominado "sueño americano". Original de Kasimpasa -un barrio humilde de Estambul que representa la heterogénea inmigración interna de Turquía-, ha ido ascendiendo en la escala social hasta concentrar el poder de las instituciones.

El camino no ha sido sencillo; al contrario, ha sido una especie de carrera de obstáculos, donde el presidente ha demostrado grandes dosis de inteligencia, capacidad estratégica, ambición y, sobre todo, autoritarismo, especialmente tras el golpe de Estado fallido de 2016¹⁴.

La asonada acabó convirtiéndose en una valiosísima oportunidad para iniciar una purga masiva de todos aquellos sospechosos de mantener algún tipo de vinculación, por

[12] El TurkStream consta de dos gasoductos que transcurren por debajo del Mar Negro. El primero de ellos suministra gas exclusivamente a Turquía y el segundo abastece al mercado europeo. Para Rusia representa una vía de suministro a Europa que esquivaría el territorio de Ucrania y que, además, expulsa del mercado comunitario a los países productores del Mar Caspio. A Turquía le aporta ingresos por tránsito y refuerza su posición como país estratégico en el suministro de gas.

[13] Se calcula que entre 2010 y 2019 las empresas otomanas han llevado a cabo proyectos por valor de 40.000 millones de dólares en el mercado ruso.

[14] Hay numerosas especulaciones sobre el origen del golpe de Estado. Las autoridades sostienen que los responsables fueron Gülen y sus seguidores. Algunas teorías, de credibilidad cuestionable, apuntan a la implicación de EE.UU. Otras sugieren que los servicios secretos tenían conocimiento del golpe y permitieron que sucediera dada la escasa probabilidad de éxito. E, incluso, existe la hipótesis de que en realidad fue un autogolpe perpetrado por el propio Erdogan con la intención de blindarse en el poder.

remota que fuese, con el levantamiento; y de afianzar más, si cabe, el control sobre las instituciones¹⁵.

En paralelo a la construcción de un sistema personalista, Erdogan ha desmontado el modelo sociopolítico diseñado por el fundador de la República de Turquía, Mustafá Kemal Atatürk, que se sustentaba en la separación del Estado de las influencias religiosas, la occidentalización de las instituciones y una política exterior de no intervención¹⁶.

Esta maniobra no ha estado exenta de malabares dialécticos. Se podría decir que Erdogan ha realizado la cuadratura del círculo: al mismo tiempo que reivindicaba la figura de Atatürk, desarbolaba sus principios ideológicos para implantar un modelo completamente opuesto.

Así, a punto de cumplirse el centenario del nacimiento de la República de Turquía, apenas perviven los valores del sistema *kemalista*. Erdogan ha desmantelado el papel del estamento militar como juez y árbitro del marco político y, en su lugar, ha implantado una especie de "autoritarismo competitivo"¹⁷.

En el plano religioso el país sigue siendo oficialmente laico, pero desde hace más de una década el presidente ha arrinconado a los sectores seculares de la sociedad y ha impulsado la islamización de las instituciones y de la vida pública. El último paso en esta dirección ha sido la reconversión de la basílica de Santa Sofía -uno de los lugares más icónicos de Estambul- en una mezquita¹⁸.

Por último, en el ámbito exterior, la política de mantenerse al margen

[15] En este tiempo se han producido más de 100.000 detenciones y alrededor de 120.000 empleados públicos han sido expulsados.

[16] Entre otras cosas, Atatürk implantó una democracia representativa, abolió el califato otomano, sustituyó el alfabeto árabe por una versión modificada del alfabeto latino, adoptó los códigos civiles y mercantiles de Francia y Suiza, y estableció límites en la vestimenta, el uso del velo y la llamada a la oración en árabe.

[17] La expresión se refiere a los sistemas políticos teóricamente democráticos pero en los que, en la práctica, la posibilidad de alternancia es limitada, debido al control de los medios de comunicación, la construcción de redes clientelares y el hostigamiento a las voces críticas.

[18] En 1935 Atatürk ordenó que la otrora catedral de Constantinopla se convirtiera en museo, y prohibió que el complejo se utilizara como lugar de culto. El padre de la Turquía moderna consideraba la religión un impedimento para la modernización del país.

de la inestabilidad de Oriente Medio, defendida por Atatürk, se ha sustituido por la arriesgada estrategia de convertirse en la principal potencia de la región. Asimismo, el occidentalismo ha sido reemplazado por una mayor asertividad frente a los tradicionales socios europeos y estadounidenses, y por una mayor influencia de la escuela euro-rasianista.

EL PAPEL DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN LA CONSTRUCCIÓN DE UN LÍDER

La transformación del marco sociopolítico ha venido acompañada de la exaltación de los valores nacionalistas y del culto a la personalidad del líder. Con el apoyo de los medios de comunicación al servicio del Estado, Erdogan se ha erigido, para buena parte de la

ciudadanía, como el garante de la estabilidad y el defensor del papel protagonista de Turquía en el exterior, un relato que ha capitalizado el sentimiento de nostalgia del imperio perdido de una sociedad donde el nacionalismo está fuertemente arraigado¹⁹.

Podría decirse que si a Mustafá Kemal Atatürk se le considera el padre de la patria moderna, el líder que logró vertebrar el país tras el desmoronamiento del Imperio Otomano tras el fin de la Primera Guerra Mundial, Erdogan pretende posicionarse en

[19] Realizar una comparativa del grado de nacionalismo entre los distintos países resulta complejo, dado que se trata de una variable subjetiva, difícil de medir. Aún así, algunos estudios se han aproximado a este análisis mediante la elaboración de *rankings* a partir de elementos comparables. Uno de ellos es el porcentaje de la población que estaría dispuesto a ir a la guerra para defender a su país, donde, habitualmente, Turquía se sitúa en las primeras posiciones, con una ratio por encima del 70%.

el imaginario colectivo como el líder que encumbró a Turquía como potencia regional y mundial.

Por si fuera poco, estas ambiciones traspasan fronteras. En el plano religioso aspira a convertirse en el referente del Islam suní a nivel global. En una región caracterizada por la predominancia de los regímenes absolutistas, el presidente turco ha demostrado una gran habilidad para conectar con las masas populares, presentándose como un mandatario legitimado en las urnas. Asimismo, se ha erigido como el defensor de los desfavorecidos, apoyando a los Hermanos Musulmanes durante la Primavera Árabe y posicionándose como uno de los principales valedores de la causa palestina.

En este camino, la aguerrida política exterior ha jugado un papel fundamental para los intereses de Erdogan. En primer lugar, la intervención de Siria reforzó su figura ante la opinión pública como el garante de la estabilidad interna, al desactivar la amenaza que suponía, desde la perspectiva turca, el fortalecimiento de la milicia YPG. En segundo término, el protagonismo en los conflictos de Libia y de Siria ha supuesto un salto considerable en el objetivo de recuperar la influencia en los antiguos territorios del Imperio Otomano. Y, por último, la creciente asertividad con los socios occidentales ha apuntalado el posicionamiento de Turquía como una potencia de primer orden.

Estas actuaciones han contribuido a engrandecer su figura y han alimentado el culto a su personalidad, como si fuera una versión moderna de un sultán. Un relato llevado al extremo en la película



hagiográfica "Reis" (el líder), en la que se escenifica con grandes dosis de épica la infancia y el ascenso de Erdogan.

5. Resultados desiguales

La transformación del papel de Turquía en el panorama internacional ha contribuido sustancialmente a la proyección de la imagen de Erdogan como el líder que necesita el país. Esta narrativa ha fidelizado más

si cabe a sus votantes; sin embargo, no se ha traducido en una ampliación perceptible de la base electoral, que se encuentra estancada en cerca de la mitad de la población.

En cualquier caso, resulta necesario detenerse en las consecuencias de esta arriesgada política exterior para hacer un balance desde la perspectiva de los intereses del país, que no necesariamente coinciden con los del presidente.

En el plano estrictamente militar, el resultado ha sido razonablemente favorable. Ankara logró, sin apenas obstáculos, el objetivo de crear una zona bajo su control en la frontera norte de Siria. Posteriormente, evitó el derrumbe de su aliado, el gobierno de Trípoli, en la guerra civil de Libia.

De momento, Erdogan ha logrado contener los daños. Ahora bien, sustentar la posición internacional

Capacidades militares

La intervención en los conflictos de Libia y de Siria difícilmente podría haberse acometido sin el formidable músculo militar del país, cuyo ejército es el segundo de la OTAN por número de efectivos.

Además, las fuerzas armadas turcas han culminado una notable mejora de sus capacidades militares, sustentada en el desarrollo de la industria nacional de defensa. Este proceso comenzó a raíz del embargo de armas impuesto por el Congreso estadounidense en 1974, en represalia por la ocupación de la mitad norte de la isla de Chipre. El bloqueo evidenció la necesidad de avanzar en la autosuficiencia en el suministro de equipamiento militar mediante el desarrollo de la industria local, un objetivo que ha sido prioritario para todos los gobiernos que han dirigido el país en las últimas décadas, independientemente de su ideología.

Los avances en este terreno han sido extraordinarios. El país ha de-

sarrollado una potente industria armamentística, con compañías altamente competitivas que, actualmente, cubren el 70% de las necesidades de las fuerzas armadas. Entre otros proyectos, las empresas locales están inmersas en programas para la fabricación de carros de combate (Altay), corbetas (Milgem), cazas (TF-X) y drones (Bayraktar y Anka). Siete de ellas, incluso, se sitúan en el ranking de las cien mayores empresas del sector.

La participación en los conflictos de Libia y de Siria, y el apoyo a Azerbaiyán en el conflicto de Nagorno Karabaj han sido un inmejorable escaparate para la industria armamentística turca.

Especialmente sorprendente ha sido la efectividad de los drones militares. Además del poder destructivo que son capaces de desarrollar, gracias al sistema de munición guiada por láser, estos vehículos aéreos de combate no tripulados han demostrado una elevada eficacia para esquivar los sistemas antimisiles, incluso los más avanzados, como el

ruso S-400. El despliegue de los drones militares diseñados por Turquía, en concreto el modelo Bayraktar TB2, jugó un papel determinante en el conflicto de Libia y, sobre todo, en la ofensiva de Azerbaiyán contra las fuerzas armadas.

No sorprende, pues, el creciente protagonismo de la industria militar turca en los mercados internacionales, especialmente en Asia Central, Oriente Medio y África. Las autoridades turcas calculan que en 2023 las exportaciones de armamento superarán los 10.000 millones de euros, una cifra que quintuplicaría los datos de hace tan solo unos años.

Además, en los últimos años Turquía ha firmado acuerdos para construir bases militares en Catar, Somalia, y Sudán. También ha firmado programas de cooperación militar con las fuerzas armadas de Indonesia, Malasia, Pakistán, Sudán y Ucrania.

*Para ponerlo en perspectiva, en dicha lista solo aparece una empresa española, tres alemanas y cuatro francesas.



En apenas unos años Turquía ha aumentado sustancialmente su influencia en Oriente Medio y en el norte de África, pero no ha consolidado alianzas estables

del país en una diplomacia coercitiva es muy arriesgado. Hasta ahora Turquía ha llevado la iniciativa con su estilo beligerante. Sin embargo, no se puede descartar la posibilidad de que alguno de sus adversarios opte, en algún momento, por subir las apuestas para recuperar la iniciativa, un escenario que podría conducir a un choque militar directo o simplemente a un error de cálculo de consecuencias imprevisibles. Este riesgo es directa-

mente proporcional al número de disputas abiertas y, actualmente, los frentes son numerosos: Grecia y el conjunto de la Unión Europea en el Mediterráneo Oriental; Egipto y Emiratos Árabes Unidos en Libia, y Rusia tanto en Libia como en Siria²⁰.

[20] Como ejemplo, a mediados de 2020 el parlamento egipcio autorizó al presidente Abdul Fatah al Sisi a desplegar tropas en la vecina Libia para proteger la "seguridad nacional" si fuese necesario.

En términos geopolíticos el avance de Turquía ha sido extraordinario. En apenas unos años ha aumentado sustancialmente su influencia en Oriente Medio y en el Norte de África. Con ello se plantea un capítulo más de un mundo multipolar cada vez más asimétrico, donde algunas economías de tamaño medio se han convertido en serios rivales para las potencias occidentales, incapaces de responder a los desafíos que plantean los países que apuestan por la diplomacia coercitiva.

Sin embargo, nunca antes el país otomano había estado tan aislado en Oriente Medio. A excepción de Catar, Ankara no ha consolidado alianzas estables y fiables. Al contrario, se acumulan las fricciones con los países de la región, especialmente con aquellos que ven amenazado su li-

derazgo, como Arabia Saudí y Egipto. Las diferencias con estos dos países se agravan, además, como consecuencia del apoyo de Turquía a los Hermanos Musulmanes.

Por otro lado, la actitud en el Mediterráneo ha empujado a aliarse al resto de actores interesados, una colaboración que se plasmó en la constitución del foro político de cooperación, bautizado como Foro Gasístico del Mediterráneo Oriental (EastMed Gas Forum – EMGF), que agrupa a la Autoridad Palestina, Chipre, Egipto, Francia, Grecia, Italia, Israel y Jordania.

En fin, son tantos los frentes abiertos que se ha dicho, en términos irónicos, que la política exterior de “cero conflictos con los vecinos” se ha reemplazado por la de “cero vecinos sin problemas”.

En el terreno económico los beneficios son menos evidentes. La intervención en Libia ha abierto las puertas a las compañías turcas al sector de hidrocarburos; sin embargo, el protagonismo real que puedan llegar a tener en el futuro es incierto. En primer lugar, porque ya operan en el sector las principales empresas energéticas internacionales, muchas de ellas con un nivel tecnológico más avanzado y, por tanto, más competitivas que las turcas. Además, los nuevos yacimientos *offshore* que podrían albergar hidrocarburos en la costa de Libia son complejos de extraer debido a su profundidad (más de 2.400 metros); y requieren un precio del barril de petróleo por encima de los 90 dólares para ser rentables.

Mejores perspectivas ofrecen otros sectores, como el de la obra civil, donde las constructoras turcas tie-

nen un enorme potencial en un país arrasado tras años de conflicto.

Igualmente, los resultados de la estrategia en el Mediterráneo Oriental son discretos. De momento las prospecciones de hidrocarburos no han arrojado resultados favorables. El mayor logro es, quizá, haber presionado a la Unión Europea para que se sienta a negociar una mejora de la Unión Arancelaria.

Más evidentes han sido, en cambio, las repercusiones negativas. La economía turca todavía arrastra las consecuencias del desplome de la lira acontecido a mediados de 2018. Desde entonces, además, los mercados han dejado de subestimar los riesgos que entrañan la deriva autoritaria de Erdogan y su combativa política exterior. Aunque también intervienen otros factores, como la pérdida de credibilidad del Banco Central, a cierre de estas líneas la lira continúa muy lejos de los valores previos a la crisis cambiaria, alrededor de un 50% por debajo de las cifras de principios de 2018.

Asimismo, la constante tensión geopolítica ha lastrado los flujos de inversión extranjera. Atribuir la evolución de esta variable únicamente a la política exterior sería una simplificación errónea; sin embargo, no se puede obviar que el riesgo de que Estados Unidos vuelva a imponer más aranceles y el deterioro de las relaciones con la Unión Europea han

erosionado el atractivo del mercado turco como destino de la inversión.

Recientemente, el mayor grupo automovilístico del mundo, Volkswagen, canceló el proyecto, valorado en 1.400 millones de dólares, para construir una factoría en la provincia de Masina, unas instalaciones que iban a producir cerca de 300.000 unidades al año para abastecer la demanda de los países de Oriente Medio. Aunque la compañía alegó criterios estrictamente económicos, se cree que la cancelación estuvo motivada en realidad por las duras críticas que estaba recibiendo desde algunos sectores que consideraban que el proyecto de Masina suponía, en la práctica, apoyar a un gobierno que estaba violando los derechos humanos de la comunidad kurda de Siria.

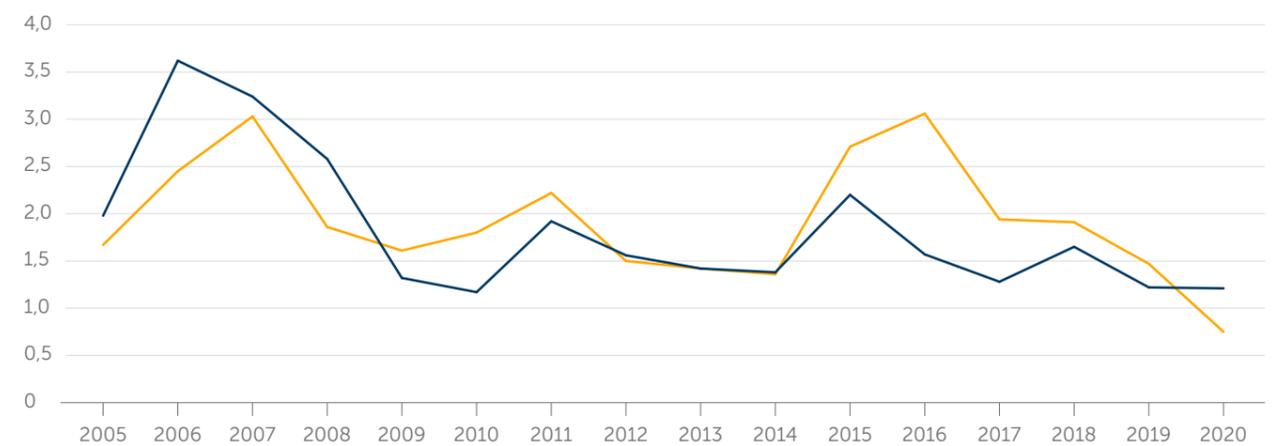
Las estadísticas sugieren que el cambio de decisión de Volkswagen no ha sido un hecho aislado. Desde 2015 la inversión extranjera directa no solo ha descendido prácticamente de forma ininterrumpida, sino que, además, se ha situado por debajo de la media del conjunto de países de la OCDE, un comportamiento inverso al registrado durante los primeros mandatos de Erdogan, entre 2002-2010.

¿Y AHORA QUÉ?

Anticipar la estrategia de Turquía en los próximos años resulta enormemente complejo, más aun teniendo en cuenta que los movimientos

Erdogan se enfrenta a la disyuntiva de adentrarse en nuevos frentes o priorizar la estabilidad económica, una dicotomía incompatible

FLUJOS DE ENTRADA DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (% DEL PIB)



Fuente: OCDE ● Turquía ● OCDE media

de Erdogan son cada vez más impredecibles y arriesgados.

Las próximas elecciones presidenciales, que se celebrarán en 2023, añaden aún más incertidumbre. Aunque el mandatario sigue partiendo con ventaja, su posición se ha debilitado como consecuencia del mal comportamiento de la economía. La victoria de la oposición en las principales ciudades del país, incluidas Ankara y Estambul, en las elecciones municipales de 2019 supuso un severo revés para el partido oficialista y sacó a la luz las primeras grietas de un sistema que parecía impermeable.

En este contexto, no se puede descartar que el presidente instrumentalice el papel de Turquía en el panorama internacional para reforzar su candidatura, esgrimiendo uno de los recursos políticos más primarios: el mito del enemigo exterior. Sin embargo, el margen de maniobra para obtener réditos de este factor es cada vez más estrecho. El conflicto de Libia se ha trasladado actualmente al terreno diplomático

y, en el caso de Siria, parece poco probable que Turquía apueste por una mayor implicación, dado que exigiría un esfuerzo militar que superaría ampliamente los beneficios.

Por último, elevar todavía más el pulso con las potencias occidentales tampoco parece el escenario más plausible. La aprobación de sanciones o aranceles por parte de Estados Unidos o de la Unión Europea podría descarrilar el proceso de recuperación económica iniciado tras un complicado ejercicio sacudido por la crisis del coronavirus.

Así pues, Erdogan se enfrenta a la disyuntiva entre adentrarse en nuevos frentes o priorizar la estabilidad económica, una dicotomía incompatible. No sería extraño, en este escenario, que el presidente apueste por un camino intermedio: mantener la actual retórica belicista al mismo tiempo que adopta, en la práctica, un perfil menos combativo.

En un horizonte temporal más amplio, cabe esperar que Turquía siga

protagonizando, en buena medida, la agenda geopolítica. Conviene tener en cuenta que los numerosos frentes en los que Turquía está presente no se han resuelto. Por lo tanto, persistirá la tensión y el riesgo de una escalada de las hostilidades en cualquiera de ellos.

A esto se suma la posibilidad de que se añadan nuevos hilos argumentales. Si Erdogan gana los comicios, tal y como se espera, no sería extraño que continúe con su particular estilo diplomático. Probablemente maniobrá para seguir avanzando en su objetivo de convertirse en un personaje histórico en el imaginario colectivo, lo que entraña, entre otras cosas, lograr nuevos éxitos en el exterior.

En definitiva, nos encontramos tan solo en la mitad del camino; la función debe continuar y, al igual que en la industria del entretenimiento, los giros argumentales, los acontecimientos inesperados y los finales inciertos serán un recurso recurrente.

04.

Trump, Biden y Oriente Medio

Por **Juan Luis Portillo Gil-Delgado** — Analista de Riesgo País



La política de Estados Unidos hacia Oriente Medio: entre Demócratas y Republicanos

Tradicionalmente se ha dicho para recalcar la diferencia entre Demócratas y Republicanos que entre ellos se parecían tanto como la Coca-Cola a la Pepsi-Cola. Estas diferencias también se observan en el acercamiento de cada uno de los dos partidos a la política exterior. Así, los demócratas suelen priorizar la negociación y los planteamientos multilaterales en coordinación con sus aliados, mientras que los republicanos suelen preferir el unilateralismo y el intervencionismo. A pesar de estas diferencias, ni unos ni otros dudan en hacer uso de la coacción, de las sanciones o de recurrir al uso de la fuerza cuando lo creen necesario.

Respecto de la región de Oriente Medio, demócratas y republicanos han estado tradicionalmente de acuerdo en tres cuestiones. En primer término, el apoyo a Israel y la desconfianza ante los palestinos; en segundo lugar, la actitud de firmeza ante Irán y sus milicias chiitas afines, una línea de dureza que se inició a raíz de la llamada crisis de los rehenes de 1979; y, en tercer y último término, en una cierta tolerancia para con los dictadores de la región, siempre que sirviesen a los intereses de los Estados Unidos.

Efectivamente, durante todo el siglo XX y lo que se lleva del XXI, los Estados Unidos han sostenido a dictadores en todas las regiones del mundo siempre que fuesen útiles para sus objetivos, ya se tratasen estos de la contención del comunismo (Pinochet en Chile, "Tacho" Somoza en Nicaragua, Ferdinand Marcos en Filipinas), del Islam político

(Mubarak y, ahora, Al Sisi en Egipto; Ben Alí en Túnez) o del control de materias primas tan importantes como el petróleo (las monarquías absolutas del Golfo Pérsico). De hecho, varios de los autócratas citados sobrevivieron políticamente a varios presidentes estadounidenses, de uno y otro partido. Hosni Mubarak, en sus 30 años en el poder (1981-2011) coincidió con Ronald Reagan, George Bush (padre e hijo), del Partido Republicano, y con Bill Clinton y Barak Obama, del Demócrata. Ahora bien, cuando las violaciones de los derechos humanos, la corrupción y el nepotismo eran ya demasiado evidentes y esos autócratas empezaban a provocar un fuerte rechazo a nivel internacional e interno, solían ser abandonados a su suerte por la superpotencia. Así ocurrió con "Tachito" Somoza en 1979, con el filipino Ferdinand Marcos en 1986 y con Hosni Mubarak o el tunecino Ben Alí en 2011. Por no mencionar al Sha Reza Pahlevi de Persia, en 1978. En definitiva, un cierto ejercicio de hipocresía que los diferentes presidentes estadounidenses, de uno y otro signo, justificaban con el argumento de "la razón de Estado".

A los tres puntos citados en los que tradicionalmente ha existido un cierto consenso bipartidista en la política exterior de los Estados Unidos para con Oriente Medio, se podría quizá añadir un cuarto, en este caso más reciente. Es este el deseo de unos y de otros de desligar a los Estados Unidos de una región que sólo aporta conflictos para hacer frente a los retos y amenazas planteados en zonas, como la región Asia-Pacífico, donde se está ya dilucidando la supremacía mundial. Barak Obama ahondó en esta línea de pensa-

A pesar de sus diferencias en política exterior, Demócratas y Republicanos coinciden en cuatro puntos en su acercamiento a Oriente Medio



miento resumiéndola en la expresión "Pivot to Asia"; Donald Trump también la hizo suya y lo mismo cabe decir del actual inquilino de la Casa Blanca y, si cabe, con mayor urgencia, porque en estos momentos el desafío que representa para Estados Unidos la República Popular China es mucho más real e inminente que en 2008, cuando Obama empezó su primer mandato presidencial¹. Joe Biden afirmó, poco después de tomar posesión de su cargo el pasado 20 de enero, que, para su Administración, Oriente Medio constituía una "prioridad de tercer orden".

Sin embargo, desvincularse por completo de Oriente Medio no es en absoluto tarea fácil, como ya tuvieron ocasión de comprobar Barak Obama y Donald Trump, y como posiblemente le ocurra también al actual presidente.



Donald Trump y Oriente Medio: algunos éxitos, ninguna estrategia

Si la política exterior de Donald Trump, -posiblemente el presidente más atípico que jamás hayan tenido los Estados Unidos en toda su historia- parece más rupturista de lo que realmente fue, se debe a que con él en la Casa Blanca se produjo un cambio en las formas, en el tono y en el ritmo de actuación, un cambio que, de algún modo, traduce las dinámicas políticas internas del país. El Sr. Trump se veía a sí mismo como un hombre de negocios exitoso, preocupado por los intereses del estadounidense me-

dio, y no como un político del "establishment" de Washington. Esto le hizo muchas veces dejarse llevar, en su política para con Oriente Medio, por ideas preconcebidas o por sus prejuicios -contra los musulmanes o contra Irán-, que básicamente conectaban con los del grueso de sus votantes. Poco ducho en política exterior, Trump se dejó influenciar por una cohorte de consejeros, desde familiares como su yerno Jared Kushner, con quien elaboró el fracasado "Acuerdo del Siglo" entre Israel y los palestinos, a auténticos "halcones" cuyos puntos de vista eran, en muchas ocasiones, de un radicalismo extremo. El más famoso de estos últimos fue el Consejero de Seguridad Nacional John Bolton, quien se había marcado el objetivo de acabar con el régimen de los ayatolá y trató siempre de conven-

cer al presidente acerca de la conveniencia de atacar militarmente a Irán. Aunque influenciado y errático, Donald Trump no se dejó, afortunadamente, convencer por Bolton quien, como otros consejeros que le habían precedido, acabó siendo despedido.

Donald Trump se mantuvo, como sus predecesores en el cargo, fiel a los principios tradicionales ya citados que han guiado la política estadounidense en Oriente Medio y sobre los que siempre ha habido un cierto consenso entre demócratas y republicanos.

La diferencia es que con el Sr. Trump en la presidencia, todos esos principios se vieron distorsionados casi hasta la caricatura. Analicémoslos uno a uno.

1. EL APOYO SIN RESERVAS A ISRAEL Y LA DESCONFIANZA/RECELO HACIA LOS PALESTINOS.

Trump llevó al extremo el tradicional apoyo de su país a Israel, por lo que, sin duda, fue Benjamin Netanyahu el líder regional que más se alegró de su inesperada victoria electoral en 2016. En cuanto se supo que Donald Trump iba a ser el candidato del Partido Republicano a la presidencia de los Estados Unidos, Sheldon Adelson, un magnate del juego judeoestadounidense, propietario de dos emblemáticos hoteles-casinos en las Vegas (el Sands y el Venetia) y promotor del fallido proyecto Eurovegas en España, se apresuró a respaldar (y a financiar) su campaña electoral. El Sr. Adelson, gran amigo de Netanyahu y furibundo sionista, quería conseguir, por encima de

cualquier cosa, el traslado de la embajada estadounidense de Tel Aviv a Jerusalén. Dicho y hecho. En diciembre de 2017, cuando no había transcurrido todavía un año desde su investidura, Donald Trump ordenó dicho traslado, para alborozo de su electorado, de Netanyahu y de la ultraderecha israelí. De todas las cuestiones que hacen muy difícil una verdadera paz entre judíos y palestinos, el estatus de Jerusalén es quizá el más importante y complejo, ya que judíos y palestinos tienen posiciones extremas al respecto. Para los primeros, Jerusalén es su verdadera y única capital. Sin embargo, para los segundos, Jerusalén Este debe imperativamente ser la capital del Estado palestino. Pero Jerusalén Este, que entre 1948 y 1967 estuvo bajo el control de Jordania, le fue arrebatada a ésta última por Israel en la "Guerra de los Seis Días" de 1967. Jerusalén, considerada ciudad santa para las tres grandes religiones monoteístas, alberga la Mezquita de Al-Aqsa, uno de los tres lugares santos más importantes del Islam, tras La Meca y Medina. La decisión de Trump de llevar la embajada de su país a Jerusalén tiene una gran carga simbólica, ya que supuso un reconocimiento implícito por parte de la Administración Trump de que esa ciudad era la capital de Israel. El presidente Trump fundamentó su controvertida decisión en una ley de 1995, según la cual los Estados Unidos debían mover a Jerusalén su embajada en Israel; una ley que, sin embargo, ninguno de sus predecesores (Bill Clinton, George Bush hijo, Barak Obama) había querido desempolvar. En cambio, Trump, en un ejemplo de su tendencia a tomar decisiones en política exterior con la vista puesta en su electorado, lo hizo, desoyendo

las advertencias de sus aliados árabes y occidentales en el sentido de que la medida podría agravar sobremanera el conflicto judío-palestino, como, de hecho, así fue. El 14 de mayo de 2018, día de la ceremonia de apertura de la embajada, tuvieron lugar fuertes protestas palestinas en la frontera de la Franja de Gaza con Israel, que derivaron en gravísimos enfrentamientos con el Tsahal², con un balance de 58 palestinos muertos y unos 2.700 heridos, en lo que fue el día más sangriento desde los conflictos de 2014. Hasta la fecha, solo dos países, Guatemala y Paraguay, han trasladado sus respectivas embajadas a Jerusalén. El caso guatemalteco tiene cierta lógica, si se piensa que esa nación centroamericana fue el segundo país en reconocer al Estado de Israel, en 1948. Aunque otros países -Honduras, República Checa y Rumanía- posiblemente hagan lo propio, entre ellos no se encuentra ninguna nación con peso internacional o, por lo menos, miembro del G-20. Por otro lado, en 2017 la ONU aprobó una resolución contraria a la decisión estadounidense de reconocer a Jerusalén como la capital del Estado de Israel. Entre los 21 países que votaron a favor de la misma estaban el Reino Unido y Alemania, así como también Arabia Saudí, Catar, Jordania y Omán.

La desconfianza hacia los palestinos ha sido tradicionalmente una constante en todos los presidentes de los Estados Unidos y, también cabría decir, de la propia opinión pública de ese país, muy dada a identificar "palestino" con "terrorista". Sin embargo, durante la presidencia de Trump, este sesgo se vio exa-

[2] El ejército israelí.

[1] En realidad, la política que perfiló la Administración Obama y que se simplifica retóricamente en ese "pivot to Asia" no se circunscribe únicamente a la relación con China, sino que aspira a conseguir para Washington un papel de liderazgo en Asia.

cerbado. Durante la campaña electoral de 2016, Trump afirmó “el Islam nos odia” (a los Estados Unidos) y, apenas una semana después de haber sido investido presidente, fue aprobada la Orden Ejecutiva 13.769 de “Protección de la Nación Contra la Entrada de Terroristas Extranjeros en los Estados Unidos”, también conocida como “Muslim Ban”. Esta norma prohibió la entrada en territorio estadounidense durante 90 días de nacionales de varios países de mayoría musulmana (Libia, Irán, Irak, Somalia, Sudán, Siria y Yemen). Aunque posteriormente fue retirada, tras recibir fuertes críticas tanto internas como internacionales, la citada ley dio algunas pistas de que en el conflicto israelo-palestino, Trump iba a ser poco clemente o empático con la segunda parte de la ecuación. Su marcadísimo sesgo antipalestino quedó patente en tres cuestiones, a saber, el abandono, en febrero de 2017, de la llamada “solución de dos Estados”³ en el pomposamente denominado “Acuerdo del Siglo” con el que, supuestamente, Trump iba a poner fin al eterno conflicto judío-palestino y, por último, en la decisión de recortar los fondos asignados por su país a la UNRWA⁴, un organismo de Naciones Unidas de ayuda a los refugiados palestinos que, en número de millón y medio, se reparten entre varios países (Jordania, Líbano, Siria, Irak), ejerciendo una gran presión sobre los limitados recursos de sus anfitriones. El recorte fue brutal, ya que las ayudas quedaron cercenadas de 364 millones de dólares anuales a apenas 60 millones de dólares.

Pero fue, sin duda, el llamado “Acuerdo del Siglo” el símbolo más flagrante de este desprecio de Donald Trump por la suerte de los pa-

El sesgo pro-israelí y la desconfianza ante los palestinos ha sido una constante en todos los presidentes de EE.UU desde 1948

lestinos. Ese supuesto plan, presentado a bombo y platillo en enero de 2020 como la fórmula que iba a permitir acabar de una vez por todas con el conflicto judío-palestino, el más antiguo y más enconado de Oriente Medio, tenía, sin embargo, un marcadísimo sesgo proisraelí. En primer lugar, porque daba validez jurídica a los asentamientos que durante las últimas décadas había venido realizando Israel en Cisjordania⁵. En segundo lugar, porque daba luz verde a la anexión por Israel del Valle del Jordán; y, por último, porque reconocía que Jerusalén sería la capital del Estado de Israel. Los palestinos no eran, ni mucho menos, tan bien tratados por el “Acuerdo del Siglo”, ya que para poder albergar expectativas de tener un Estado propio tenían antes que cumplir una serie de condiciones muy onerosas, entre otras, la aceptación de las nuevas fronteras del Estado de Israel; desarmarse completamente, lo que por supuesto obliga también a Ezzeldin Al-Qassam, el brazo armado de Hamás, la cual, además, debía retirarse del poder en Gaza. Por último, la

Autoridad Nacional Palestina (ANP) debía permitir a Israel controlar las fronteras y el espacio aéreo del hipotético nuevo Estado palestino. En suma, el “Acuerdo del Siglo” imponía a la ANP someterse a una especie de “libertad condicional”, aceptando para poder tener un Estado propio unas condiciones imposibles de asumir. El acuerdo tenía también su vertiente económica, pomposamente bautizada por sus hacedores –el ex presidente y su yerno Jared Kushner– como “Peace to Prosperity”. Por la misma, se preveía la creación de un Fondo de Inversión dotado con 50.000 millones de dólares, aportados, principalmente, por los Estados Árabes y por “inversores privados”. Esos fondos, que estarían administrados por un “banco de desarrollo multilateral”, irían destinados a financiar hasta un total de 179 proyectos de infraestructuras y del sector privado, con el objetivo de duplicar el PIB y reducir de manera drástica la pobreza y el desempleo en los territorios palestinos. A pesar del señuelo económico, los palestinos rechazaron desde el primer mo-

[3] La “solución de dos Estados” es como se conoce a la propuesta para resolver el conflicto entre israelíes y palestinos mediante la creación de un estado árabe y uno judío separados en el territorio del antiguo protectorado británico situado al oeste del río Jordán. En diversas declaraciones Trump se desvinculó de este objetivo, afirmando que era indiferente que hubiera uno o dos Estados, sino que ambos pueblos debían “encontrar la paz”. Naturalmente, en la práctica, esto implicaba el olvido de las reivindicaciones palestinas. A esta solución se contraponen la de “un Estado”, por la cual ambos pueblos deberían coexistir y ser ciudadanos de un único Estado.

[4] United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East.

[5] Territorios ocupados por Israel en la Guerra de los Seis Días. El establecimiento de asentamientos israelíes en dichos territorios es contrario a la Convención de Ginebra y contraviene varias resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.



mento el “Acuerdo del Siglo”, al cual Mahmud Abbas llegó a definir como una “bofetada en la cara”. Como era de esperar, no hubo ningún representante de la ANP el día de su presentación internacional, a finales de enero de 2020, a la que solo acudieron Donald Trump, su yerno y Benjamin Netanyahu. El rechazo de los palestinos fue tan absoluto, que el “Acuerdo del Siglo” no tardó en ser archivado, y olvidado.

2. POSTURA MAXIMALISTA ANTE IRÁN Y SUS ALIADOS EN LA REGIÓN.

Desde la llamada “crisis de los rehenes” de 1979, siendo presidente el demócrata Jimmy Carter, todos los siguientes inquilinos de la Casa Blanca han venido practicando una política de firmeza con el régimen de los ayatolá. De hecho, fue Jimmy Carter quien introdujo

en 1979 las primeras sanciones, que inicialmente se limitaron a la mera congelación de activos iraníes en los Estados Unidos. En 1996, siendo presidente el también demócrata Bill Clinton, fue aprobada la llamada ley ILSA (*Iran and Libya Sanctions Act*), que introdujo por primera vez el principio de la extraterritorialidad en la aplicación de las sanciones, lo que implicaba que los Estados Unidos podrían sancionar por igual a empresas estadounidenses o de terceros países que hicieran negocios con Irán. Las sanciones, eso sí, estaban limitadas al sector petrolífero. Cuando en 2012 el mundo tomó conciencia del programa nuclear iraní, la Administración Obama extendió las sanciones al sector bancario y al transporte marítimo. Sin embargo, en la aplicación de las mismas, los Estados Unidos se ajustaron a las pautas del Con-

sejo de Seguridad de la ONU y se coordinaron con la Unión Europea, la cual, a principios de 2012, también prohibió las importaciones de crudo iraní. Todo ello permitió aumentar sensiblemente su impacto sobre la economía del país persa: en 2012, según datos del banco central de Irán, el PIB de la República Islámica se contrajo aproximadamente un 7,5%, en tanto que la producción de crudo, que en 2011 casi había llegado a los 4 millones de barriles por día, se redujo a unos 2,6 millones de barriles por día. En 2013, aunque en mucha menor medida, el crecimiento del PIB también siguió siendo negativo.

El intenso deterioro económico hizo posible la nítida victoria del “moderado” Hassan Rohani en las elecciones presidenciales de junio de 2013 lo que, a la postre, iba a facili-

tar el inicio, a finales de ese año, de las conversaciones que terminaron desembocando en la firma en Viena, en julio de 2015, del *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPA), coloquialmente conocido como "Acuerdo Nuclear" con Irán. Los firmantes fueron, por un lado, las potencias integrantes del llamado P5+1, es decir, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Estados Unidos, China, Francia, Reino Unido y Rusia) más Alemania, y, por otro, la República Islámica de Irán. La firma del acuerdo supuso en Irán una victoria para el sector "moderado" del régimen, encarnado por el ya citado presidente Rohani y por el ministro de Asuntos Exteriores Yavad Zarif. Tras la entrada en vigor el JCPA, los Estados Unidos sólo suspendieron las llamadas "sanciones secundarias", es decir, las que afectan a empresas de terceros países, pero mantuvieron las "sanciones primarias", por lo que el mercado estadounidense siguió estando vetado para los iraníes⁶. Por otro lado, se trató de una simple suspensión, lo que implicaba que las sanciones podrían reestablecerse si Irán no cumplía con las obligaciones derivadas del "Acuerdo Nuclear". Estas implicaban, entre otras cosas, la renuncia de Irán a construir, desarrollar o adquirir armamento nuclear. Para ello, Irán aceptaba ajustar su programa de enriquecimiento nuclear a unos límites muy restrictivos en cuanto a la cantidad de material nuclear y el nivel de enriquecimiento (no enriquecer uranio por

encima de un nivel de 3,67%, muy alejado del 90% requerido para fabricar armas nucleares), las instalaciones y el volumen almacenado, así como las actividades de investigación, durante un período muy prolongado de tiempo.

En definitiva, desde la crisis de los rehenes de finales de la década de los setenta del pasado siglo, todos los presidentes de los Estados Unidos, incluyendo al Premio Nobel de la Paz Barak Obama, han mantenido una línea de firmeza frente a Irán, no vacilando en imponer sanciones cuando la situación lo requería, aunque sin renunciar tampoco a llevar a la República Islámica a la mesa de negociaciones. Dejando a un lado las peculiares maneras de Donald Trump, el verdadero matiz diferenciador introducido por este último no han sido tanto las san-

ciones como la vuelta al unilateralismo y su absoluto rechazo a la vía diplomática en el momento en que decidió sacar a su país del "Acuerdo Nuclear". Efectivamente, en mayo de 2018 los Estados Unidos abandonaban unilateralmente el JCPA y seis meses después endurecieron las sanciones sobre Irán al incluir también las llamadas "secundarias" o, lo que es lo mismo, las que se aplican con carácter extraterritorial. Es cierto que la Administración Trump concedió un "waiver" de seis meses a varios países, grandes importadores de crudo iraní (China, India, Japón, Corea del Sur, Taiwán, Turquía, Grecia e Italia), para que durante ese tiempo pudiesen buscar nuevas fuentes de aprovisionamiento de petróleo. Sin embargo, a partir de mayo de 2019, esta exención llegó a su fin y las sanciones empezaron a ser iguales para todos.

Había, pues, dado comienzo la política de "máxima presión" sobre Irán, cuyo punto álgido llegó con el asesinato en territorio iraquí del general iraní Gassem Soleimani en enero de 2020. Soleimani, hombre de confianza del ayatolá Alí Jamenei, era nada menos que el comandante en jefe del Grupo Quds, un cuerpo de élite de los Guardianes de la Revolución y el "coordinador" de todos los grupos armados chiitas en la región, que Irán arma y entrena y de los que se sirve para golpear a sus enemigos. Por todo ello, su muerte ha sido uno de los escasos éxitos de la Administración Trump en lo que al dossier iraní se refiere.

Sin embargo, dejando a un lado el asesinato de Soleimani, el balance de la política de "máxima presión" de Trump con Irán ha sido, en general, negativo. Es cierto que la re-

imposición de las sanciones secundarias supuso, en la práctica cortar de nuevo los vínculos comerciales de Teherán con Occidente y otros países, lo que vació de contenido el acuerdo nuclear, a pesar de que la Unión Europea ha mantenido su adhesión al mismo. Esto provocó un fuerte deterioro de la economía iraní, lo que dio lugar en enero de 2019 a unas fortísimas protestas en Teherán y otras grandes ciudades, que fueron reprimidas sin contemplaciones. Sin embargo, lejos de provocar el desplome del régimen – como Trump y sus asesores esperaban – han reforzado al sector más conservador, reaccionario y renuente a negociar con Occidente, a los que ya se da como ganadores en las próximas elecciones presidenciales que tendrán lugar a mediados de junio de 2021. Además, la política de "máxima presión" ha dado a Irán ar-

gumentos para avanzar en el desarrollo de su programa de misiles balísticos, que cada vez son más precisos y de mayor alcance. También le ha dado argumentos para, sin llegar a salirse del "Acuerdo Nuclear", empezar a incumplirlo de manera gradual. Así, por ejemplo, poco después de que los Estados Unidos se retiraran del acuerdo, las autoridades iraníes elevaron el nivel de enriquecimiento del uranio del 3,67% al 20%. Irán, por último, ha intensificado su cooperación con China con la firma, el pasado mes de marzo, de un acuerdo de cooperación estratégica a 25 años. China es uno de los países más críticos con la extraterritorialidad de las sanciones impuestas por Donald Trump, y prácticamente en ningún momento dejó de comprar crudo iraní.

3. BUENAS RELACIONES CON LOS AUTÓCRATAS.

Durante su mandato, Donald Trump se ha caracterizado por su indisimulada admiración por los "hombres fuertes" de la región, con independencia de que fuesen aliados de los Estados Unidos (Al-Sisi en Egipto, Mohamed Bin Salman en Arabia Saudí), o no lo fuesen (el turco Erdogan, Bashar el Assad en Siria). Al Sisi, el autócrata que llegó al poder en Egipto por medio de un golpe militar en 2013 y cuyo balance en materia de derechos humanos es poco edificante, fue calificado por Trump como su "dictador favorito". Pero fue sin duda con Mohamed Bin Salman, el controvertido príncipe heredero saudí, donde más se pudo apreciar este cambio de actitud. Dio igual que MBS hubiese ordenado el asesinato de un periodista saudí crítico con el régimen, o que desde 2015 su país hubiese capitaneado los bombardeos sistemáticos



[6] El levantamiento de las sanciones secundarias era muy importante, no obstante, porque afectaba a la actividad financiera internacional (mantenimiento de cuentas, compra de deuda o incluso la mera provisión de servicios de mensajería financiera), e impedía, en la práctica, que los bancos internacionales se involucraran en transacciones con Irán, so pena de perder el mercado estadounidense.

de las posiciones hutíes en el Yemen, ocasionando la peor catástrofe humanitaria que se recuerda en el país más pobre del mundo árabe. Rompiendo con la tradición de anteriores presidentes estadounidenses, el primer viaje oficial de Trump no fue a México, sino a Oriente Medio y, más concretamente, a Arabia Saudí, los EAU e Israel. En Riad, Trump y su séquito fueron recibidos con todos los honores, y se pudo constatar, además, la buena sintonía entre MBS y el yerno del presidente, Jared Kushner, dos treintañeros con una visión similar respecto del futuro de la región. En marzo de 2018, Arabia Saudí firmó con los Estados Unidos un megacontrato de compra de armas por valor de 12.500 millones de dólares, algo que Donald Trump, todo un adepto del "art of the deal", se apresuró a publicitar como todo un éxito. En junio de 2019, ocho meses después del crimen de Estado contra el periodista Khashoggi y en un momento en el que MBS era literalmente un apesado en todas las cancillerías occidentales, Donald Trump acudió en apoyo de su aliado, del que dijo que "había abierto a Arabia Saudí al mundo", haciendo referencia a las medidas adoptadas desde 2016 por MBS para modernizar su país y diversificar su economía. En abril de 2019, haciendo uso de su derecho de veto, Trump se opuso a una resolución votada por congresistas demócratas y republicanos, solicitando el final del apoyo estadounidense –logístico y armamentístico– a la coalición sunita liderada por Arabia Saudí en el Yemen.

Sin embargo, el apoyo diplomático a su aliado saudí es una cosa y el militar, otra muy distinta. Efectivamente, tras los ataques con misi-

les y drones en septiembre de 2019 contra instalaciones petrolíferas de Saudi Aramco en territorio saudí, Donald Trump se abstuvo de enviar tropas estadounidenses en apoyo de su aliado. Esos ataques, que durante casi tres semanas obligaron a Arabia Saudí a reducir a la mitad su producción de crudo, fueron reivindicados por los hutíes, un grupo chiita, armado y entrenado por Irán, que años antes había derrocado a un firme aliado saudí en el Yemen. El ataque puso de relieve dos cuestiones. En primer lugar, que Irán era ya capaz de fabricar misiles de gran alcance y de gran precisión; y en segundo término, que Trump, a pesar de su duro discurso, no estaba dispuesto a involucrar militarmente a su país en un conflicto lejano, salvo si en el mismo se producían víctimas estadounidenses, lo que era difícil que ocurriese en un bombardeo de dos instalaciones petrolíferas en mitad del desierto saudí.

Es necesario señalar que esta disposición de Trump a entenderse con los autócratas también le reportó algunos éxitos diplomáticos, como la liberación de algunos rehenes estadounidenses, como Caitlan Coleman o Andrew Brunson, el primero preso en Pakistán y el segundo, en Turquía.

Joe Biden y Oriente Medio: continuidad con algunos cambios significativos

Como ya se ha indicado, para Joe Biden, como para los dos presidentes que le han precedido, la región de Oriente Medio dista mucho de ser un objetivo prioritario de su política exterior. El actual inquilino de la Casa Blanca también querría desvincular a su país de esta región tur-

bulenta con el fin de poder destinar todos sus recursos a contrarrestar la creciente amenaza que representa China para la hegemonía mundial estadounidense. Habrá que ver, no obstante, si las propias dinámicas regionales le van a permitir o no lograrlo. Ni Barak Obama ni Donald Trump pudieron conseguirlo y, muy probablemente, Joe Biden tampoco lo haga.

Con Biden se está produciendo un cambio en las formas y en el tono. También se está retornando a un enfoque más multilateral y se han restablecido los canales de comunicación con los socios europeos y con la OTAN, a los que Trump había desdeñado. Por otro lado, aun-



Biden cree que la estabilidad de la región pasa por una normalización de las relaciones con Irán

que su política exterior para Oriente Medio esté siendo esencialmente continuista, Joe Biden está introduciendo algunos cambios, como una mayor atención al respeto a los derechos humanos, una postura menos sesgada en favor de Israel en el conflicto judío-palestino (o, al menos, no tan abiertamente sesgada) y, sobre todo, el abandono de la política de "máxima presión" y la vuel-

ta a la vía diplomática con Irán, con el fin de revitalizar el Acuerdo Nuclear de 2015.

La Administración Biden cree que la estabilidad de la región pasa necesariamente por una normalización de las relaciones con la República Islámica, y el nuevo presidente ha dejado claro desde un primer momento que será menos tolerante que su

predecesor con aquellos aliados regionales que lleven a cabo políticas que puedan hacer peligrar ese objetivo. Todo ello está obligando a los países de la región a hacer reajustes en sus políticas exteriores que hasta hace poco parecían impensables; y así, por ejemplo, estamos viendo cómo Arabia Saudí ha ofrecido un alto el fuego a los hutíes en el Yemen⁷; o que los propios saudíes, al igual que los EAU, han iniciado una política de distensión con Irán para tratar de reconducir una relación que hace menos de dos años parecía abocada a terminar en guerra. Dentro de esta nueva dinámica cabría situar también la intención de Turquía, recientemente expresada por su ministro de Asuntos Exteriores, de empezar a "normalizar" sus relaciones con el mundo árabe. Todo ello ha llevado a algún observador a afirmar que la llegada al poder de Joe Biden parece estar teniendo un cierto "efecto balsámico" para esta conflictiva región del mundo.

1. MENOS TOLERANCIA CON LOS AUTÓCRATAS.

Joe Biden ha hecho del respeto a los derechos humanos uno de los pilares de su política exterior y no tiene intención de ser tan indulgente como su predecesor con los numerosos autócratas regionales con mal balance en este aspecto. Uno de ellos es Mohamed Bin Salman, príncipe heredero de Arabia Saudí. El asesinato de Khashoggi y la gravísima crisis humanitaria causada por los bombardeos en el Yemen dete-

[7] Es cierto que la guerra de Yemen ha sido un fracaso para Arabia, que no ha conseguido derrotar a los hutíes, y en cambio sufre frecuentes ataques en su propio suelo, con misiles y drones, por parte de este grupo; aparte del daño a la imagen internacional motivado por la catástrofe humanitaria en el país. Los EAU, que habían formado parte de la campaña, se retiraron de la coalición militar a mediados de 2019.

rioraron enormemente la imagen de MBS en el Washington demócrata, hasta el punto de que el propio Biden, en su campaña electoral, llegó a calificar a Arabia Saudí de "Estado paria". Poco después de tomar posesión de su cargo, Joe Biden ordenó revisar el contrato de venta de armas concluido entre Arabia Saudí y la administración Trump en enero de 2017, suspendiendo las entregas de armamento a su principal aliado en el Golfo Pérsico. En paralelo, eligió al rey Salman, el padre de MBS, como su único interlocutor válido, para evitar todo contacto personal con un hombre al que un informe de la CIA ha declarado responsable último del asesinato del periodista Khashoggi. Otra medida de Biden en contra de MBS fue la decisión, el pasado mes de febrero, de sacar a los hutíes de la lista de organizaciones terroristas, para así permitir que las ONG pudiesen hacer llegar la ayuda humanitaria a las zonas del Yemen bajo su control. Hay que recordar que fue el propio Donald Trump quien, en un gesto en favor de su amigo MBS, había incluido a los hutíes en la lista de organizaciones terroristas, contribuyendo de ese modo a agravar la brutal crisis humanitaria en el Yemen. Del lado saudí, MBS ha efectuado algunos gestos para intentar "congraciarse" con el nuevo presidente estadounidense, como la puesta en libertad de algunos disidentes, la suspensión de algunas condenas a la pena capital, la propuesta a los hutíes de un alto el fuego, el levantamiento del bloqueo a Catar o, por último, el inicio de una política de distensión con Irán. Este último paso es absolutamente insólito, y tanto más llamativo si se tiene en cuenta que hace tan sólo cuatro años MBS afirmaba que Irán era el principal espon-

sor del terrorismo en Oriente Medio, llegando incluso a comparar a Alí Jamenei con Hitler.

Sin embargo, hay una cuestión que es evidente. Salman Bin Abdulaziz, el actual rey saudí, tiene 86 años y una salud frágil, lo que lleva a pensar que su hijo, de solo 36, no tar-

dará demasiado en ocupar el trono del país con la mayor economía de la región y con una gigantesca capacidad de influencia en el mercado internacional del crudo. Eso explica que, al conocerse los resultados del ya citado informe de la CIA sobre el crimen de Khashoggi, los Estados Unidos se abstuvieran de



sancionar a MBS, a pesar de que en el mismo quedó demostrado que el orden de asesinar al periodista en el consulado de Estambul provino personalmente del príncipe saudí. En definitiva, aunque entre el propio Biden y MBS haya muchas sospechas e incluso, desconfianza, los Estados Unidos son conscientes de que no pueden permitirse el lujo de ningunear al hombre que está destinado a ser el próximo monarca del Reino del Desierto.

Algo parecido ocurre con el Egipto de Abdelfatah al-Sisi. Durante la campaña electoral, Biden afirmó que "no habría cheques en blanco para con los dictadores favoritos de Trump", refiriéndose también al actual presidente de Egipto. De hecho, hizo literalmente falta que Hamás e Israel entrasen en guerra para que el actual inquilino de la Casa Blanca se dignara coger el teléfono y pedir a al-Sisi que mediase para tratar de lograr un alto el fuego. Joe Biden, bien asesorado por su Secretario de Estado Anthony Blinken, comprendió que la "real politik" exigía aparcarse las promesas electorales y contactar con el líder de un país que tradicionalmente ha jugado un papel mediador importantísimo en el conflicto judío-palestino. Los buenos oficios de las autoridades egipcias hicieron posible que se lograra rápidamente un alto el fuego, acortando la duración del conflicto a "solo" 11 días

y limitando el número de víctimas mortales a 243 del lado palestino y a 12 del lado judío. A título de comparación, el anterior conflicto armado entre los mismos contendientes, que tuvo lugar en 2014, duró 53 días y ocasionó un número muchísimo mayor de víctimas mortales en uno y otro bando. Egipto es uno de los principales receptores mundiales de la ayuda militar estadounidense (unos 1.300 millones de dólares anuales), una ayuda que el sector más "izquierdista" del Partido Demócrata querría ver condicionada a un mayor respeto a los derechos humanos. Es cierto que desde la llegada al poder de Al-Sisi en 2013 por medio de un golpe militar, éstos son sistemáticamente pisoteados en Egipto. Sin embargo, el país más poblado del mundo árabe tiene un peso y una capacidad de influencia regional imposible de obviar. Por medio de los Acuerdos de Camp David de 1979, Egipto se convirtió en el primer país árabe en firmar la paz y en establecer relaciones diplomáticas plenas con Israel, lo que entre otras cosas le costó el ser expulsado de la Liga Árabe. Además, al compartir fronteras tanto con Israel como con la franja de Gaza, y al controlar uno de los pasos fronterizos con esta última, tiene una gran capacidad de influencia sobre Hamás. En definitiva, aunque la Administración Biden haya hecho del respeto internacional a los

derechos humanos uno de los ejes de su política exterior, las consideraciones pragmáticas parece que se están imponiendo en la relación de los Estados Unidos tanto con Egipto como con Arabia Saudí.

2. MAYOR EQUILIBRIO EN EL TRATAMIENTO DEL CONFLICTO JUDÍO-PALESTINO.

La tradicionalmente estrecha relación de Estados Unidos e Israel no se ha visto afectada por la llegada de Joe Biden a la Casa Blanca. En el conflicto armado entre Hamás e Israel que estalló el pasado mes de mayo, el actual presidente defendió desde un primer momento el legítimo derecho de Israel a defenderse, y los Estados Unidos vetaron en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas varias resoluciones presentadas por otros miembros permanentes (Rusia, China) para exigir a Israel un alto el fuego. Esta postura le costó a Biden recibir duras críticas procedentes del ala más izquierdista de su partido, de la que son portavoces las congresistas Alexandra Ocasio-Cortez y Rashida Taib, esta última estadounidense de origen palestino. Sin embargo, Biden, optó inteligentemente por empezar ejerciendo una "diplomacia callada", y dar unos 5-6 días a Israel para que "castigase" con sus bombardeos las infraestructuras de Hamás en Gaza (túneles, talleres de fabricación de cohetes artesanales). Transcurrido ese plazo, empezó a solicitar públicamente a Benjamin Netanyahu un "cese de las hostilidades". Esta forma de abordar la cuestión acabó por revelarse eficaz y, con la inestimable mediación egipcia, se consiguió un alto el fuego en un plazo mucho menor de lo que parecía previsible. La anterior vez que Hamás y

El actual presidente defendió desde un primer momento el legítimo derecho de Israel a defenderse en el reciente conflicto entre Hamas e Israel

el ejército israelí se enfrentaron en Gaza, hace siete años, Barak Obama presionó desde el primer momento a Israel, que había sufrido previamente ataques con cohetes, para que dejase de bombardear la franja, sin tener en cuenta su derecho a defenderse. Netanyahu hizo caso omiso, y, como ya se ha indicado, la guerra duró casi dos meses, y causó un gran número de víctimas mortales en ambos bandos. Afortunadamente, la actuación prudente y diplomática de Joe Biden permitió en esta ocasión reducir la duración del conflicto y, con ello, el número de víctimas mortales.

Por otra parte, Biden está haciendo también algunos gestos en favor de los palestinos, como el restablecimiento de la ayuda financiera plena de los Estados Unidos a la ya citada UNRWA, la agencia de Naciones Unidas que brinda apoyo a los refugiados palestinos en la región. Pero no sólo eso. El actual presidente se opone a la política de asentamientos judíos en Cisjordania y defiende la solución de "Dos Estados", que Trump había rechazado para apoyar el ya citado "Acuerdo del Siglo". Por otro lado, aunque no se va a revertir la decisión de trasladar la embajada estadounidense a Jerusalén, se tiene intención de abrir una especie de "embajada paralela" en Jerusalén Este para los palestinos.

Sería pecar más que de optimismo de ingenuidad pensar que con estos gestos la Administración Biden espere solucionar el conflicto judío-palestino, el más antiguo de la región. A nadie se le escapa que el conflicto está terriblemente enquistado y que las dos partes adoptan posturas muy maximalistas y casi irreconciliables. El objetivo de Joe Biden es

mucho más modesto y se limita a calmar el juego y templar los ánimos en la zona, a sabiendas de que, más tarde o más temprano, las brutales desavenencias entre judíos y palestinos volverán a estallar en un nuevo conflicto armado.

3. IRÁN: POLÍTICA DE DISTENSIÓN, NO EXENTA DE FIRMEZA.

Durante la campaña electoral, Joe Biden condenó la política de "máxima presión" sobre Irán de Donald Trump, afirmando que "había una forma inteligente de ser duro con Irán... y luego estaba la vía seguida por Trump". Dicho de otro modo, el actual presidente de los Estados

Unidos cree que sólo una política de distensión con Irán puede hacer de Oriente Medio una región más segura, sin que ello implique debilidad. Los iraníes se dieron cuenta de esto último cuando en febrero de 2021, es decir, pocas semanas después de haber jurado su cargo, Biden ordenó el bombardeo de bases de guerrilleros chiitas en Siria, como respuesta a un ataque con misiles que estos mismos guerrilleros habían llevado a cabo en Irak contra una base estadounidense y contra la embajada de Washington en Bagdad. Irán pretendió con este ataque –que por otro lado no causó víctimas mortales– "testar las aguas", y comprobar cuál iba a ser la respuesta

del nuevo inquilino de la Casa Blanca. Las autoridades iraníes sin duda tenían en mente la actitud de Barak Obama, quien, durante las negociaciones encaminadas a la firma del Acuerdo Nuclear de 2015, había dado orden a las fuerzas estadounidenses desplegadas en la región de no responder a las provocaciones de los "proxys" iraníes para no poner en peligro las conversaciones.

Joe Biden, al responder de manera contundente a la agresión, dio pruebas de determinación y firmeza y, de hecho, desde entonces las provocaciones iraníes –dejando a un lado alguna maniobra de hostigamiento a buques de guerra estadounidenses en el Estrecho de Ormuz a cargo de lanchas armadas de los Guardianes de la Revolución– han caído en picado.

Biden condenó la política de "máxima presión" sobre Irán de Trump, pero sin renunciar por ello a la firmeza

En paralelo, desde el pasado mes de abril, diplomáticos de cinco países (Rusia, China, Alemania, Francia, Reino Unido) se reúnen en Viena para mediar entre Estados Unidos e Irán. El objetivo es, por un lado, lograr que los Estados Unidos retornen al Acuerdo Nuclear y, por otro, conseguir que Irán, que nunca se salió del tratado, pero que ha ido incumpliendo sus compromisos de manera gradual desde 2019, vuelva a ajustarse a sus cláusulas. La más importante de éstas obligaba a la República Islámica a no enriquecer uranio por encima de un nivel del 3,67%, un porcentaje muy bajo si se tiene en cuenta que hace falta un nivel de enriquecimiento del 90% para desencadenar la fisión y poder fabricar bombas nucleares.

A principios del pasado mes de mayo, Irán accedió a ampliar hasta el día 24 de junio el plazo temporal en el cual la AIEA (Agencia Internacional de la Energía Atómica) puede realizar inspecciones de las instalaciones nucleares iraníes y determinar el nivel de cumplimiento. Se trató, sin duda, de una muestra de buena voluntad, a la que Irán llegó después de ser requerido para ello por los cinco países integrantes de las negociaciones de Viena.

Sin embargo, la posibilidad de que las negociaciones que se están celebrando en la capital austriaca desemboquen en una revitalización del Acuerdo Nuclear de 2015 se enfrenta a muchos obstáculos.

Un primer obstáculo viene dado por la pretensión estadounidense de que el nuevo acuerdo no se limite a la cuestión nuclear, sino que además incluya la renuncia por parte de Irán a su programa de misiles balísticos



y a sus políticas desestabilizadoras en la región, ejercidas a través de sus "proxys", es decir, de las milicias chiitas a las que arma, entrena y financia. Sin embargo, para la República Islámica, ambas cuestiones, pero sobre todo la de los misiles, constituyen sendas "líneas rojas" a las que no puede renunciar sin comprometer gravemente su propia seguridad nacional. La posibilidad de llegar a un acuerdo en estos dos puntos, ya de por sí muy remota, se complica además por la victoria, en las elecciones presidenciales del pasado 18 de junio, de Ebrahim Raísi, un político ultraconservador muy próximo al Ayatolá Alí Jameini, el Líder Supremo de la Revolución. Hay que tener en cuenta, además, que la denuncia unilateral del acuerdo nuclear por parte de Estados Unidos ha minado dentro de Irán la posición de los sectores favorables a la negociación con Occidente, puesto que se percibe que las renuncias que Irán aceptó en su momento han sido infructuosas, por una parte, y que Estados Unidos no cumple su palabra, por otra. Es evidente que los dirigentes iraníes, eminentemente pragmáticos y oportunistas, no dejarán de aceptar cualquier ventaja, económica o diplomática, que les sea ofrecida por Occidente. Sin embargo, será extremadamente difícil que estén dispuestos a hacer algún tipo de concesión sobre esas dos vitales cuestiones –programa de misiles, influencia regional de sus "proxys"– y más aún con los ultraconservadores al frente de la negociación.

Un último obstáculo –y no el menor, ya que retroalimenta la postura defensiva iraní– deriva de la actitud obstruccionista de Israel. Tel Aviv se opuso frontalmente a la fir-

ma del Acuerdo Nuclear de 2015, siendo Barak Obama presidente de los Estados Unidos. De hecho, la relación entre este último y Benjamin Netanyahu, que en 2015 era el Primer Ministro israelí, era ominosa. Israel teme que si se recupera el acuerdo de 2015, los Estados Unidos levanten las sanciones a Irán. Sus exportaciones de crudo podrían aumentar de manera notable y sin límite, al no estar Irán sujeto a los acuerdos de la OPEP+, lo que, a su vez, daría oxígeno a una economía que en estos momentos está casi exangüe. Por esa razón, los israelíes están tratando de sabotear las negociaciones de Viena con acciones como el ciberataque contra la central nuclear iraní

de Natanz, el pasado 11 de abril, o el asesinato en territorio iraní del director del programa nuclear iraní, el físico y oficial de la Guardia Revolucionaria Mohsen Fakhri-zadeh, por control remoto, en noviembre de 2020. Aunque aparentemente la autoría de este crimen fue reivindicada por el un grupo de iraníes en el exilio (MEK), las autoridades de la República Islámica creen ver detrás la mano de los servicios secretos israelíes, a pesar de que las autoridades hebreas negaron enfáticamente haber tenido participación en los hechos. Sin embargo, provocar una escalada de tensión que haga descarrilar las negociaciones de Viena conviene totalmente a Israel, cuyos dirigentes conside-



primer ministro, Neftalí Bennett, entre otras cuestiones, anunció el mantenimiento de una línea de dureza para con Irán con el fin de impedir que se dote del arma atómica. Por ello, lo más probable es que Israel continúe con su política de "provocaciones" a Irán, buscando hacerle adoptar posturas extremas y abandonar las negociaciones de Viena. El presidente de los Estados Unidos tendrá, pues, que actuar con tacto pero al mismo tiempo con firmeza con su aliado israelí para evitar que la "vía diplomática" descarrile.

Conclusiones

La política exterior de Donald Trump hacia Oriente Medio se ha caracterizado por su "incoherencia estratégica". Más allá de querer desvincular a su país de la región, ha carecido de una estrategia clara y definida. Aunque durante su mandato se hayan conseguido algunos éxitos diplomáticos y militares, el balance global ha sido negativo.

Respecto de Irán, su política de "máxima presión" fue un fracaso porque arrinconó a la República Islámica, que emprendió una campaña de provocaciones a través de sus "proxys" regionales, que a punto estuvo de provocar una guerra con Arabia Saudí tras los ataques a instalaciones petrolíferas de Saudi Aramco de septiembre de 2019.

En lo que concierne al problema judío-palestino, su decisión de llevar

la embajada de los Estados Unidos a Jerusalén, por un lado, y el abandono de la solución "de dos Estados", por otro, envalentonaron a Benjamin Netanyahu, animándole a continuar con su política de asentamientos ilegales en Cisjordania y con la de desahucios de residentes árabes en los barrios de Jerusalén Este. Se puede decir que el descarado sesgo proisraelí del expresidente Trump ha ahondado la fractura existente dentro de Israel entre judíos y árabes israelíes y, de algún modo, ha estado en la base del conflicto armado entre Israel y Hamás del pasado mes de mayo.

Por todo ello, la llegada de Joe Biden a la presidencia parece estar teniendo un efecto positivo, aunque sea todavía prematuro afirmarlo con rotundidad, al obligar a sus aliados en la zona a reorientar sus políticas exteriores regionales. El ejemplo más claro quizá sea la posibilidad de una distensión de las relaciones entre Arabia Saudí e Irán, algo que hace solo dos años parecía inviable. Aunque Biden cree firmemente que la normalización de las relaciones con Irán contribuirá a reducir las tensiones en la región, también ha demostrado que no vacilará en usar la fuerza cuando sea necesario.

La revitalización del Acuerdo Nuclear de 2015 no va a ser, sin embargo, tarea fácil, debido, primero, a que la desconfianza de Irán hacia Estados Unidos es más profunda que nunca y al triunfo en las urnas de un presidente muy escéptico a volver a negociar con Washington; y, segundo, a la actitud obstruccionista de Israel, para quien Irán sigue constituyendo la principal amenaza regional a su seguridad.

ran a Irán como su principal enemigo en la región.

Por eso, no es probable que el punto de vista israelí vaya a cambiar a pesar del vuelco que ha supuesto la formación de un nuevo gobierno de coalición, que recibió el pasado 12 de junio el voto de confianza del parlamento (Knesset) y que ha puesto fin a 12 años de gobierno de Netanyahu⁸. En su discurso de toma de posesión ante el parlamento, el nuevo

[8] La coalición agrupa a ocho partidos que abarcan prácticamente a todo el arco político, desde la ultraderecha religiosa a la izquierda laica, pasando por el centro, e incluye también representación de la minoría árabe-israelí. La clave de la coalición ha sido el apoyo del partido minoritario de la ultraderecha religiosa Yamina al centrista Yesh Atid, el segundo más votado en los comicios de marzo de 2021, una alianza que se explica solo por el deseo de expulsar del poder a Benjamin Netanyahu, ya que el primero representa a la derecha conservadora nacionalista, partidaria de la ocupación de gran parte de Cisjordania, y el segundo es centrista y laico, defensor de la fórmula Dos Estados para solucionar el conflicto judío-palestino. El acuerdo implica que los líderes de ambos, Neftalí Bennett y Yair Lapid, ocuparán el puesto de primer ministro cada uno durante la mitad de la legislatura.

05.

China: un nuevo orden internacional

Por **Rafael Loring** — Analista de Riesgo País



Introducción

En la última década, a medida que se ha hecho evidente el auge de la economía china y su creciente peso en la escena internacional, la diplomacia exterior del gigante asiático ha ido cambiando, al tiempo que lo hacía la propia visión tanto del Ejecutivo como de la población sobre su propio país y su posición en el mundo. La tradicional política de ascenso pacífico ha dado paso a una actitud más enérgica, con tintes en ocasiones nacionalistas, que ha pasado a conocerse como la diplomacia del "lobo guerrero". En paralelo, ha ido creciendo el recelo de los países occidentales, especialmente de Estados Unidos, ante la potencial amenaza del ascenso chino. Esto está suponiendo un cambio drástico en el escenario internacional que tiene enormes implicaciones y riesgos, no solo por la creciente rivalidad China-Estados Unidos en todas sus variantes (comercial, tecnológica, militar y financiera), también está dibujando un nuevo panorama de relaciones internacionales en todas las regiones del mundo, que en algunos aspectos representa una vuelta al enfrentamiento de bloques de la guerra fría, y que, como veremos, está redibujando un nuevo mapa de alianzas en el continente asiático.

El nacimiento del lobo guerrero

El histórico mandatario chino Deng Xiaoping (1981-89), que a la muerte de Mao puso en marcha las reformas económicas que han logrado la mayor transformación que ninguna nación haya registrado en la historia en un periodo tan corto de tiempo, infundió un carácter pragmático y hasta discreto a la diplomacia china,

La tradicional política de ascenso pacífico ha dado paso a una actitud más enérgica, con tintes nacionalistas



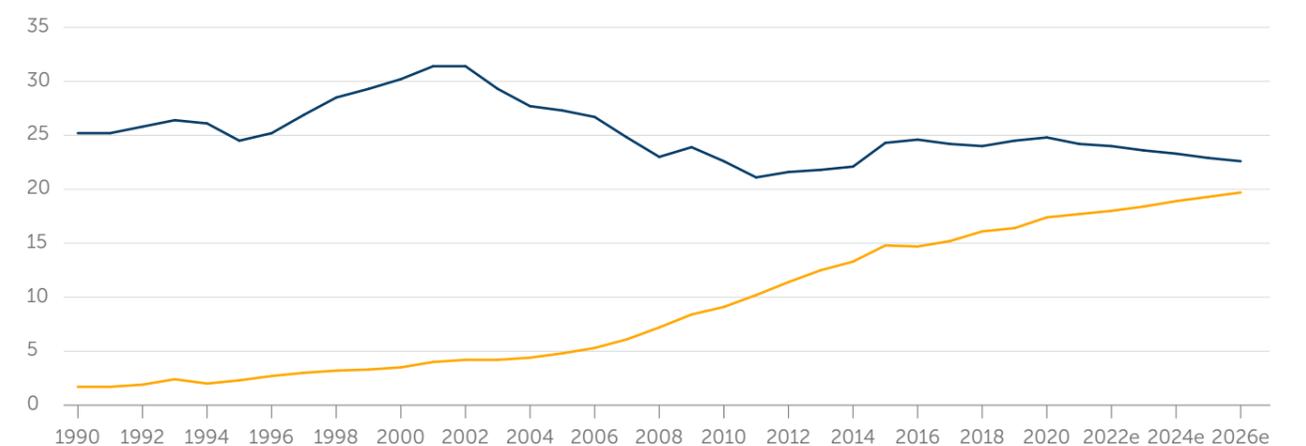
que marcaría la actuación exterior durante varias décadas. Su doctrina, conocida como "Tao Guang Yang Hui" y resumida en la célebre frase "esconder nuestras capacidades y esperar", explica en buena medida la mentalidad diplomática en Pekín hasta hace unos años. Así, mientras el poder e influencia económicos de China iban creciendo hasta convertirla en la segunda potencia económica, primer centro manufacturero mundial e, incluso, rivalizar con Estados Unidos en muchos aspectos, la política oficial era la del ascenso pacífico. Esta estrategia perseguía buscar acuerdos con todos los países que fuera posible, independientemente de ideologías o alianzas, con el fin de abrir mercados e incrementar el peso de China en el exterior, pero sin alterar el *statu quo* internacional. Con ello se pretendía evitar precisamente que China fuera percibida como una amenaza para el equilibrio internacional nacido tras la guerra fría, y eludir una reacción, especialmente de Estados Unidos, que pusiera en peligro el avance chino.

El ascenso pacífico alcanzó su mayor esplendor bajo la presidencia de Hu Jintao (2003-13), cuando el peso de la economía china ya comenzaba a provocar recelos en la escena internacional, pero China remarcaría continuamente en el discurso oficial su falta de pretensiones imperialistas y hacía uso del llamado "poder blando", acuerdos económicos y políticos bajo la promesa de cuantiosas inversiones y apertura de su mercado interior. Así llegó la creación de la Nueva Ruta de la Seda, OBOR por sus siglas en inglés (*One Belt, One Road*), que fue lanzada en 2013 e impulsada con entusiasmo inicialmente por el presidente Xi Jinping. Recordemos que se trata del programa de inversión en infraestructuras en el exterior más ambicioso jamás creado, que incluye cerca de 70 países, el 63% de la población mundial y un gasto acumulado previsto de más de 8 billones de dólares (600.000 millones de dólares hasta la fecha). La meta final del ascenso pacífico era, en cualquier caso, trabajar para consolidar los que han sido siempre los tres pi-

lares de la actuación exterior: aportar seguridad y estabilidad al sistema político; asegurar la soberanía y la unidad nacional china; y proteger el crecimiento económico como garantía de la estabilidad interna. Si bien los objetivos de la actuación exterior no han cambiado, y en absoluto se ha renunciado a seguir ejerciendo el "poder blando", el espíritu e instrumentación de la política exterior china son hoy completamente distintos.

Este cambio no se ha producido de forma repentina ni exclusivamente por la llegada del presidente Xi Jinping al poder en 2013. En realidad es un cambio más profundo y que proviene en su origen de la creciente confianza de la ciudadanía china en los logros del país en las últimas décadas. Comenzó a ser visible ya tras la celebración de los juegos olímpicos de Pekín en 2010, año que coincidió con el sorpasos a Japón como segunda potencia económica mundial. El presidente Xi supo capturar ese espíritu de confianza nacional ya desde sus

EL ASCENSO DE CHINA (% DEL PIB MUNDIAL)



Fuente: FMI

primeros discursos oficiales bajo el slogan del "sueño chino", un término repetido frecuentemente y que, a diferencia del "sueño americano", no va ligado a la prosperidad personal sino a la grandeza de la nación a través del esfuerzo colectivo. De este modo, la política exterior china ha ido abandonando su tradicional rol pasivo. En un principio se acuñó el término "política exterior asertiva" para explicar este nuevo tono diplomático. Algunos analistas, incluso, no consideran que realmente suponga una ruptura con la política tradicional sino tan solo la natural evolución ante una nueva realidad. A partir de 2010 se hace insostenible continuar "escondiendo las capacidades chinas" y resulta inevitable, argumentan, que la segunda potencia mundial ocupe el puesto de influencia que por su posición en el mundo le pertenece legítimamente.

Este nuevo estilo de política exterior más enérgico se conoce como "lobo guerrero" y goza de una gran popularidad entre la población y buena parte de los altos mandos del Partido Comunista. El nombre proviene, curiosamente, de las películas *Lobo Guerrero* (2015) y *Lobo Guerrero 2* (2016), dos películas chinas de las más taquilleras de la historia, que relatan las proezas de grupos militares chinos en operaciones especiales en el exterior. No obstante, como suele suceder con el sentimiento nacionalista, lo que en un principio es orgullo y confianza en la defensa de los intereses nacionales se transforma en ocasiones en prepotencia y desprecio de lo foráneo. Esto es cada vez más palpable en algunos discursos oficiales, pero especialmente en la marea de opinión en las redes sociales, constan-



temente monitorizada y por tanto alentada por el Gobierno. No cabe duda de que el creciente nacionalismo chino está impregnado de un barniz de sentimiento de revancha, especialmente contra Japón, debido a la invasión durante la Segunda Guerra Mundial, pero también contra los países occidentales por las guerras del opio del siglo XIX, en las que perdió Hong Kong y Macao. En este sentido resulta elocuente la frase del presidente Xi Jinping en un discurso en la Universidad de Pekín en 2014, año en el que comienza a registrarse un cambio de tono: "China ya se ha levantado y no volverá a ser humillada por ninguna otra nación".

De este modo, en el último lustro la actuación exterior no solo se ha vuelto más "asertiva" en la búsqueda de su espacio en la escena internacional, como la gran potencia mundial que es, también está adoptando un tono crecientemente agresivo, que no solo no rehúye la confrontación sino que la busca cuando lo considera necesario para proteger sus intereses, tanto de forma dialéctica como con acciones directas. Así se explican actuaciones que hace unos años hubieran parecido impensables, como las restricciones y aranceles punitivos impuestos a una larga lista de bienes australianos (carbón, madera, carne, algodón, vino, cebada) después de que el go-

bierno de Camberra apoyase la iniciativa de una investigación internacional sobre el origen del Covid-19 en septiembre de 2020; o las sorprendentes declaraciones del portavoz de la diplomacia china, Zhao Lijian, señalando que el virus podría haber sido liberado por militares estadounidenses en Wuhan, en respuesta a la utilización del término "virus chino" por parte de la Administración Trump. Tampoco rehúye las represalias en asuntos relacionados con las violaciones de los derechos humanos, como las sanciones impuestas a miembros del parlamento europeo el pasado mes de marzo de 2021 después de que la Unión Europea sancionase a

varios oficiales chinos relacionados con el trato a la minoría uigur en Xinjiang. También es evidente una creciente actitud intimidatoria a través de la presencia militar en los numerosos conflictos territoriales en la región, especialmente con Japón en las islas en disputa del mar de la China o con la India, con quien llegó a tener un enfrentamiento con decenas de militares muertos en la región de Ladakh en el verano de 2020. Por último, ha sido llamativo el cambio de actitud en dos asuntos especialmente prioritarios para el presidente Xi, como son el status jurídico de Hong Kong y la soberanía de Taiwán, que implican serios riesgos en su creciente rivalidad con Estados Unidos.

Es importante matizar y señalar algunos aspectos de esta política de lobo guerrero. En primer lugar, no se trata de una política oficial del Gobierno ni es incompatible con el tradicional uso del poder blando y el ascenso pacífico. Los discursos oficiales siguen todavía plagados de referencias a una coexistencia pacífica en la escena internacional y de llamadas al multilateralismo y la cooperación entre países. Así, aunque pueda resultar contradictorio, al tiempo que China aplica sanciones o dirige duras amenazas cuando ve amenazados sus intereses, busca al mismo tiempo, y con esos mismos países, llegar a acuerdos en materia de comercio o inversión. Así, por ejemplo, aun cuando las relaciones con Australia, Japón o Corea del Sur pasan por un mal momento, ello no ha impedido la firma en noviembre de 2020 del histórico acuerdo de libre comercio conocido como RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership), en el que participan 15 países

de la región Asia-Pacífico y del que los tres anteriores forman parte. Parece, pues, que el tono nacionalista convive con el tradicional espíritu pragmático de la política exterior.

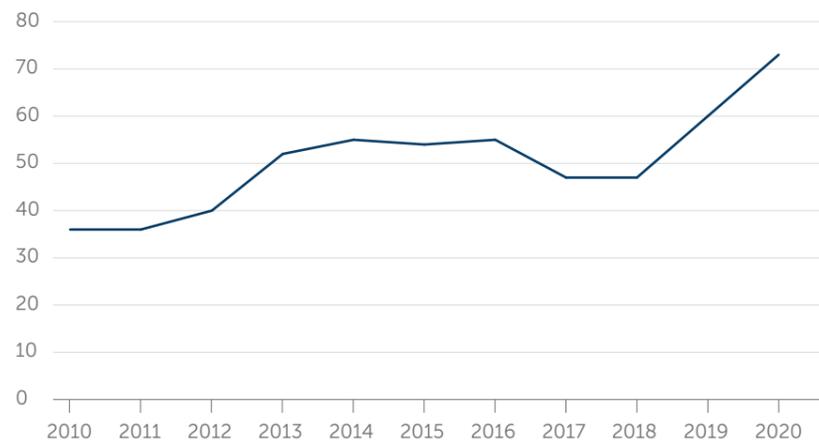
En segundo lugar, la política del lobo guerrero parece tener un carácter asimétrico. El trato que reciben los países es muy distinto, no en función de principios generales de actuación, sino en función de la percepción que el Ejecutivo chino tenga de la posición de ese país en la jerarquía internacional. Así, la proporción y el tono de las represalias contra las actuaciones de Estados Unidos, ya sea en materia comercial o por medio de sanciones diplomáticas, es siempre muy inferior, buscando en cierta medida una desescalada de la confrontación; mientras que con otros países, como por ejemplo el caso mencionado de Australia o el de Canadá, tras la detención en suelo canadiense y posterior extradición a Estados Unidos de un directivo de Huawei, se pretende directamente lo opuesto: una represalia desproporcionada, casi de carácter intimidatorio. Esto es algo que en cierta manera siempre funciona así en la escena internacional, pero que es muy marcado en la forma de entender el poder y la obediencia a la jerarquía en la mentalidad confuciana que todavía impregna al funcionariado chino.

Por último, hay que matizar que, aunque la actitud del lobo guerrero es popular y cuenta con un creciente apoyo, este no es unánime. Especialmente entre la élite de la diplomacia china el ascenso pacífico sigue gozando de apoyos importantes. Así, por ejemplo, Cui Tiankai, embajador en Washington desde 2013, ha llegado a calificar de "lo-

cura" la actitud de sus colegas más combativos. Quizás la más explícita en este sentido ha sido la ex viceministra de Exteriores Fu Ying en sus "llamados a la tolerancia y la humildad" y en su advertencia a la ciudadanía: "si terceros países se vieran obligados a elegir entre Estados Unidos y China en una confrontación entre ambas potencias, ¿cuántos elegirían a Pekín?"

En este sentido, es importante resaltar que, al tiempo que ha ido transformándose la orientación de la política exterior china, también ha ido cambiando la actitud y visión que tienen hacia China no sólo los Estados Unidos y los países occidentales, sino buena parte de los países emergentes, especialmente en la región Asia-Pacífico. De ver a China como un foco de crecimiento y fuente de inversiones, cada vez más países han ido expresando recelos hacia la expansión china e incluso llegan a verla como una seria amenaza. Esto no solo atañe a los gobiernos y sus cuerpos diplomáticos; es algo que sobre todo se refleja en la opinión pública. Es cierto que en Estados Unidos este fenómeno comienza a producirse antes. Ya desde 2012, precisamente cuando comienza a fraguarse el nacimiento del lobo guerrero, las encuestas comienzan a reflejar un progresivo deterioro de la percepción de China entre la población norteamericana, que hasta el momento lo consideraba mayoritariamente como un país amistoso. Si bien es difícil establecer un origen causal entre ambos fenómenos, es evidente que se refuerzan mutuamente: la creciente actitud hostil hacia China acrecienta las tendencias nacionalistas en Pekín y viceversa, la popularidad del lobo guerrero en Pekín confir-

VISIÓN NEGATIVA DE CHINA EN ESTADOS UNIDOS (% DE LA POBLACIÓN)



Fuente: Pew Research Center

ma la visión de China en el exterior como una amenaza.

En cualquier caso, es llamativo el severo deterioro que se ha producido en los últimos años de la percepción de China con motivo, primero, de las disputas comerciales, pero sobre todo en los dos últimos años a raíz de la represión de las manifestaciones democráticas en Hong Kong y, tras el estallido de la pandemia de Covid-19, con el controvertido origen del virus en Wuhan. A pesar de lo que pueda parecer, en Estados Unidos esto es independiente de los colores políticos. Si bien entre los demócratas estadounidenses la percepción de China es algo mejor que entre los republicanos, también entre estos últimos es netamente negativa y ha registrado idéntica evolución en los últimos años. En realidad, la postura de la Administración Biden en algunos aspectos de derechos humanos o acerca de Taiwán resulta incluso más conflictiva desde el punto de vista de los intereses de Pekín que la dialéctica de confron-

tación de Trump, más centrada en el terreno de las disputas comerciales, donde China se encontraba más cómoda defendiendo sorprendentemente el multilateralismo y el libre comercio.

En otros países el deterioro de la percepción de China es más reciente, pero ha sufrido un vuelco mucho más abrupto, especialmente en Europa. Resulta, por ejemplo, llamativo que Suecia (85% de opinión desfavorable) sea después de Japón (87%) el país del mundo que registra peor percepción de China, todo ello a raíz de una rocambolesca cadena de incidentes diplomáticos iniciada en 2018 con la expulsión de unos turistas chinos de un hotel de Estocolmo. Curiosamente, la mayor parte de los países europeos registra en estos momentos peor percepción de China que Estados Unidos, con el sorprendente añadido de que en algunos países como Italia, Alemania o España existe la mayoritaria percepción según las encuestas de que China es ya la primera potencia mundial, por

delante de Estados Unidos. Donde también se registra un deterioro muy notable en los últimos tiempos es en la región de Asia-Pacífico. La percepción desfavorable hacia China ya es mayoritaria en esta región (56%) y es mucho peor que en Latinoamérica, Oriente Medio o África, donde China es todavía vista de forma favorable.

Este giro está ayudando al presidente Biden en el principal cambio de táctica frente a China que ha impulsado desde que llegó a la Casa Blanca: tejer una alianza internacional de países que apoye la contención del gigante asiático. Al principio parecía destinada al fracaso, sobre todo después de la firma del RCEP apenas dos meses antes de su toma de

posesión, o incluso del acuerdo bilateral de inversiones que firmaron China y la UE el pasado marzo de 2021, que constituyó una gran victoria diplomática para el Ejecutivo chino. Sin embargo, Washington, con su secretario de Exteriores, Anthony Blinken, a la cabeza, ha desplegado en los últimos meses una intensa ofensiva diplomática en todas las cancillerías del mundo, especialmente en Europa y Asia, que ha comenzado a dar sus frutos. La UE no solo no ha ratificado todavía el acuerdo de inversiones, que parece ahora congelado *sine die* en el Parlamento europeo, sino que ha endurecido su posición hacia Pekín y se ha sumado a Washington en la condena y sanciones por el trato a la minoría uigur o la repre-

sión en Hong Kong. Esto, a su vez, ha desencadenado la represalia de China en forma de sanciones sobre parlamentarios europeos, lo que, en definitiva representa un giro de 180 grados en las relaciones entre ambos en favor de la estrategia de Washington. Por su parte, en Asia-Pacífico Biden ha fortalecido el llamado Quad Group (India, Japón, Australia y Estados Unidos), todos ellos países cada vez más alineados en el objetivo de hacer frente común a China. Así pues cabe preguntarse si ante la llegada del lobo guerrero estamos asistiendo de nuevo a una política internacional de bloques antagónicos, similar a la que existió durante la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética, lo que tendría inquietantes implicaciones para los riesgos tanto políticos como económicos en todo el mundo.



Estados Unidos vs. China: ¿guerra fría 2.0?

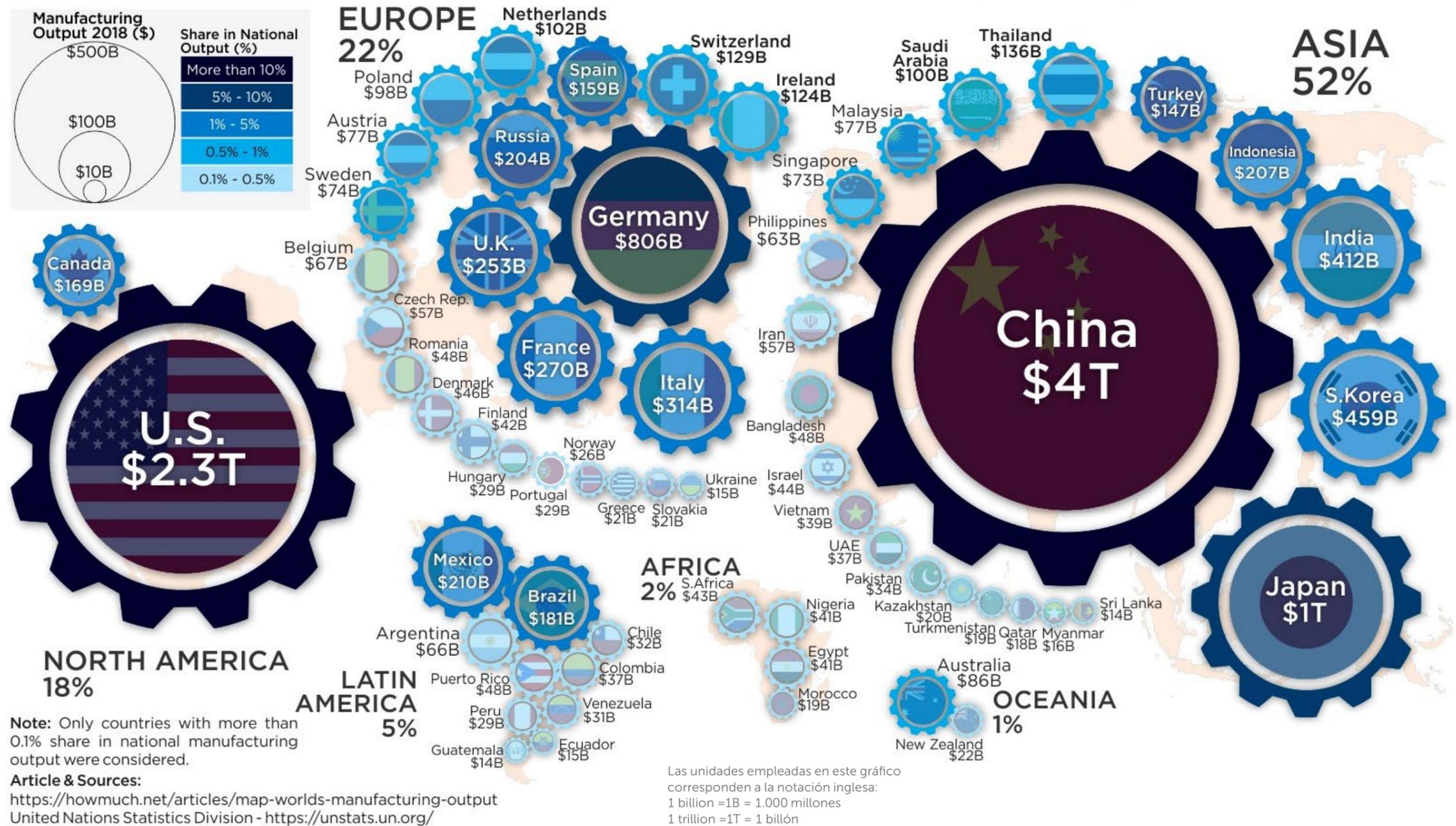
La creciente rivalidad China-Estados Unidos está cambiando el marco de las relaciones internacionales en una amplia variedad de aspectos económicos, militares y políticos. Tras el fin de la guerra fría, Estados Unidos quedó como gran potencia mundial tanto económica como militar, pero el auge de los países emergentes, particularmente asiáticos, y la ampliación hacia el este de la Unión Europea parecían dibujar un futuro multipolar, en el que coexistirían la arquitectura internacional formada por organizaciones multilaterales bajo una fuerte influencia de Washington, solapada con una amplia y creciente red de acuerdos bilaterales y/o regionales. De este modo, a diferencia de la política de bloques de la guerra fría, donde cualquier acción o acuerdo en la escena in-

ternacional tenía una traducción inmediata en cuanto a su alineación con uno de los dos bandos, las relaciones internacionales en las pasadas décadas han tenido un carácter *ad hoc*, específico de los asuntos ya sean económicos o de cualquier otra índole, entre las naciones implicadas. Así, el país que podía ser un aliado para una negociación comercial en el marco de la OMC podía ser simultáneamente un rival para conseguir un asiento en la ONU o en cualquier otro asunto. Son los intereses particulares de cada momento los que configuran la estrategia de alianzas. Este cambio, por ejemplo, tuvo un impacto enorme en el descenso de los golpes de Estado que se produjeron a partir de los años 90 en África y Latinoamérica. Hasta la caída del Muro de Berlín, desde Washington o Moscú no había demasiadas reticencias en apoyar o al menos no oponerse a un alzamiento militar siempre que las lealtades fuesen las correctas. En la actualidad, si bien estamos todavía lejos de un mundo bipolar en el que las relaciones internacionales se interpreten exclusivamente en términos de una alineación China-Estados Unidos, sin duda nos estamos moviendo en esa dirección rápidamente, como, por ejemplo, lo pone de manifiesto el firme apoyo de China a la junta militar que protagonizó el golpe de Estado en Myanmar en febrero de 2021. No obstante, las diferencias de la naturaleza del conflicto entre ambos países con el de la Guerra Fría son casi tantas o más numerosas que las semejanzas.

LA RIVALIDAD COMERCIAL

En primer lugar, la rivalidad entre ambas naciones es, al menos en origen, principalmente de carácter económico, no político. Se es-

MAPA DE LA PRODUCCIÓN MANUFACTURERA MUNDIAL



tima que el PIB de China, que actualmente asciende a más de 14 billones de dólares, superará al de Estados Unidos entre finales de esta década y la siguiente. China es ya desde hace años con diferencia el

mayor exportador del mundo y el mayor productor de manufacturas (29% de las manufacturas mundiales), muchas de las cuales son, además, origen o parte fundamental de las cadenas de valor mundial. Así

pues, el primer escollo en las relaciones entre ambos países es, desde hace años, el abultadísimo déficit comercial estadounidense en favor de China, que según Washington no solo tiene su origen en el

incremento de la productividad de las empresas chinas, sino en el desmedido apoyo financiero estatal y en el tipo de cambio artificialmente depreciado del renminbi¹. En los últimos años, el déficit comercial bi-

[1] La Administración Trump nombró oficialmente en 2019 a China "manipulador cambiario", en pleno conflicto comercial. Unos meses después la eliminó de esa lista, a raíz de la firma del acuerdo de Phase I, en enero de 2020.

lateral se ha situado entre 300.000 y 400.000 millones de dólares, lo que representa más de la mitad de todo el déficit comercial estadounidense. A tenor de estas cifras, China se señala frecuentemente como la causa principal de la pérdida de empleos de la industria en Estados Unidos, un factor de capital importancia para la política interna americana. Así pues, el frente comercial es el conflicto más visible y el que entraña riesgos inmediatos más tangibles para la economía mundial, como vimos durante el conflicto comercial con la Administración Trump.

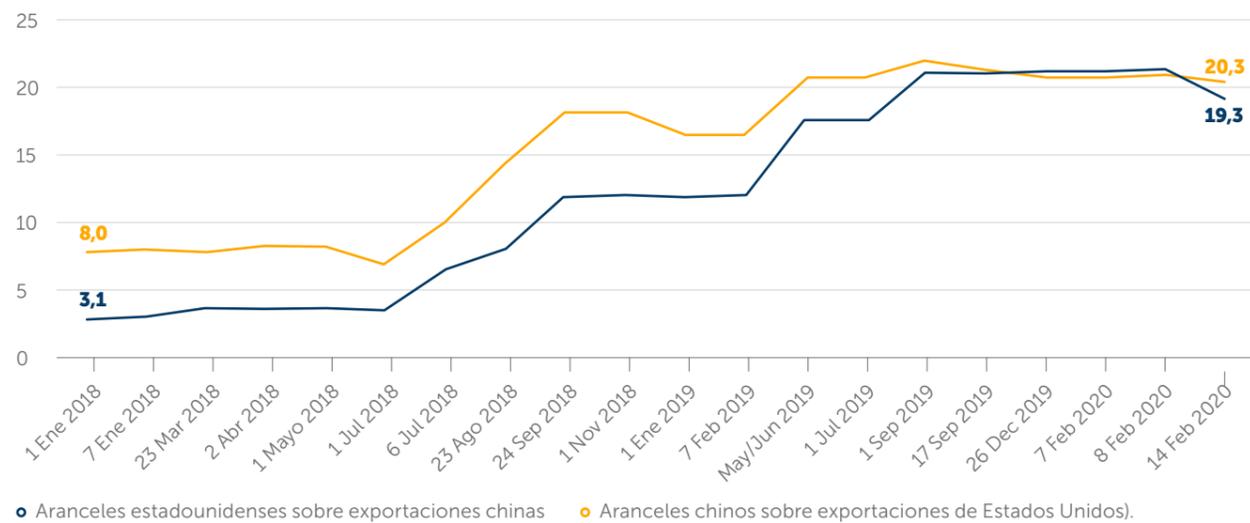
En efecto, con la llegada del polémico Donald Trump a la Casa Blanca, Washington endureció la retórica en este terreno contra Pekín e inició una escalada de aranceles contra los productos chinos en 2018 que a punto estuvo de desembocar en una guerra comercial total. Así, después de que en julio de 2018 Trump aplicase de forma unilateral aranceles del 25% sobre más de 800 productos chinos, se

desató una escalada de represalias entre ambos países que alcanzaría su punto álgido en el verano de 2019, con aranceles que iban del 10% a más del 30% sobre mercancías por valor de 500.000 millones de dólares en Estados Unidos y de 180.000 millones de dólares en China. En septiembre de 2019 se alcanzó una tregua que desembocó en el llamado acuerdo "de Fase I", firmado el 15 de enero de 2020, que supuso la retirada parcial de algunos aranceles y la suspensión de los que estaba previsto que entrarían en vigor. China, por su parte, se comprometió a incrementar las compras de bienes estadounidenses, así como a mejorar sus po-

líticas en materia de protección intelectual, transferencia de tecnología y tipo de cambio. El acuerdo ha servido para enterrar el hacha de guerra en este terreno por el momento, pero hay que destacar que el arancel medio entre ambos países ha pasado del 4-8% al 20% y no tiene, hoy por hoy, visos de retornar a los niveles de 2018. Por otra parte, como muchos analistas sospechaban, China no ha conseguido alcanzar los volúmenes de compras excesivamente ambiciosos comprometidos para algunas partidas en el acuerdo, y las importaciones totales de productos estadounidenses sumaron en 2020 124.488 millones de dólares, lejos del objeti-

China se señala frecuentemente como la causa principal de la pérdida de empleos de la industria en EE.UU.

ARANCELES DE LA GUERRA COMERCIAL ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CHINA (%)



Fuente: Eurasian Research Institute

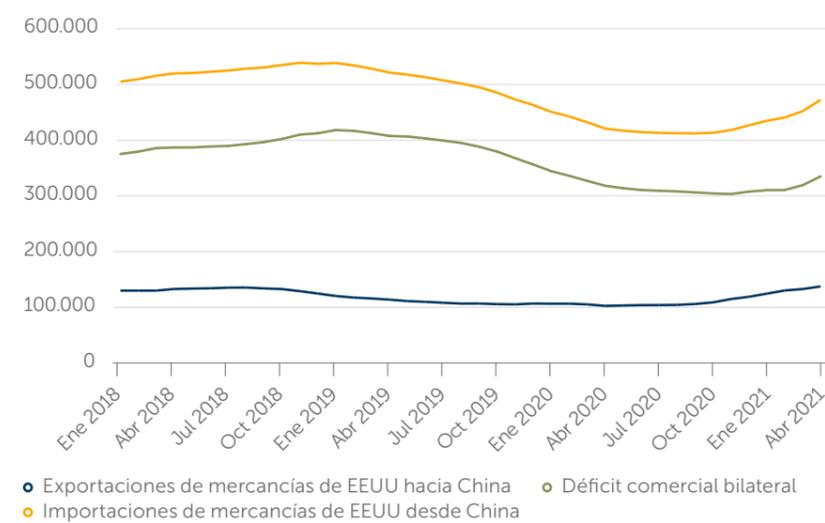
vo de 173.000 millones de dólares. Además, el efecto de la crisis sanitaria en los patrones de consumo, principalmente el incremento de la compra de bienes frente a la de servicios, y especialmente de productos electrónicos y sanitarios, donde China tiene importantes ventajas competitivas, unido al hecho de que el impacto sobre las cadenas de producción en China ha sido mucho más breve y limitado que en otros países, ha provocado que las exportaciones chinas hayan alcanzado cifras récord en todo el mundo en los últimos meses y ello haya supuesto de nuevo la ampliación del déficit comercial con Estados Unidos, que según las estimaciones podría alcanzar en 2021 cifras cercanas a los más de 400.000 millones de dólares que registraba antes de la guerra comercial. Por tanto, la Administración Biden tendría munición para desenterrar el hacha de guerra en el terreno comercial o al menos para forzar mayores concesiones por parte de Pekín de cara a un segundo acuerdo.

Aun cuando los demócratas americanos han mantenido tradicionalmente una posición prácticamente igual de beligerante o más que los republicanos sobre las prácticas comerciales chinas, muchos esperaban que la Administración de Joseph Biden se desmarcase del tono de confrontación de su antecesor e hiciera algún gesto conciliador que abriese la puerta a una nueva negociación para la desescalada de aranceles. Sin embargo, por el momento la Casa Blanca ha puesto en segundo plano la disputa comercial frente a otros asuntos de la rivalidad con China. Preguntados por ello, los miembros del gobierno han respondido reiteradamente que la nueva Administración está haciendo una revisión integral de todos los aspectos que afectan a la relación bilateral en su conjunto. Por otras vías se ha hecho evidente que en estos momentos es la rivalidad tecnológica el principal caballo de batalla para la Administración Biden, sin olvidar otros aspectos como el respeto de los derechos humanos o la conten-

ción de la presencia militar china en el Pacífico. De este modo, el conflicto comercial parece por el momento aparcado.

Tanto el terreno comercial como en el tecnológico se hace evidente una de las grandes diferencias de la actual pugna entre Estados Unidos y China frente a lo que pasaba en la guerra fría: existe una enorme interdependencia entre ambos que parece condenarles al entendimiento. En conjunto, ambos países representan más del 40% del PIB mundial y mantienen estrechísimos lazos económicos. No olvidemos que China es el primer proveedor de mercancías de Estados Unidos y, como ya hemos recalcado, constituye la gran plataforma internacional de manufacturas que utilizan la mayor parte de las multinacionales americanas en sus cadenas de producción. Por su parte, China encuentra en Estados Unidos su principal mercado y depende todavía hoy enormemente de la transferencia de tecnología estadounidense en aspectos críticos, como el de los semiconductores. Uno y otro tienen entre sus objetivos reducir esta dependencia, especialmente después de la disrupción provocada por la pandemia sobre las cadenas de suministro internacional y del impacto de las sanciones sobre algunas compañías tecnológicas chinas. Es el llamado *decoupling* o desacople, una política que encuentra enormes obstáculos por la propia naturaleza de los intercambios comerciales y de inversión que conforman las cadenas de valor mundiales.

COMERCIO BILATERAL EEUU-CHINA (ACUMULADO 12 MESES)



Fuente: US Census Bureau

LA RIVALIDAD TECNOLÓGICA

En los primeros meses en el despacho oval, Biden no solo no ha dado marcha atrás a ninguna de las san-

ciones en el terreno tecnológico implantadas por Trump, sino que ha usado ya en varias ocasiones los instrumentos creados por éste para intensificar la presión sobre las compañías chinas. Así, el pasado mes de marzo calificó nuevamente a Huawei, una empresa líder en el desarrollo del 5G, como una amenaza para la seguridad por sus lazos con el ejército chino, y la compañía ha continuado sufriendo un colapso en sus ventas internacionales de móviles, lo que le ha obligado incluso a reorientarse completamente hacia otros sectores. También, en medio de la creciente escasez de microprocesadores, ha incluido a compañías como SMIC (Semiconductor Manufacturing International Corp) en la *Entity List*, la lista de entidades o países que requieren licencias especiales de exportación o transferencia de tecnología para realizar cualquier operación con bienes que contengan más de un 25% de tecnología estadounidense. Dado que SMIC fabrica sus chips básicamente empleando tecnología estadounidense, el resultado es que se está bloqueando al mayor productor de microchips chino la posibilidad de ampliar su capacidad de producción justo en el momento de mayor escasez. En realidad, como la mayor parte de las compañías chinas de tecnología de semiconductores ya están incluidas en la *Entity List*, se baraja incluso reducir el umbral del 25% de componente estadounidense requerido para solicitar una licencia de exportación.

Al mismo tiempo, Washington está empleándose a fondo para atraer a las empresas líderes en la fabricación de microprocesadores, como Samsung, TSMC e Intel, para que destinen sus planes de inversión en

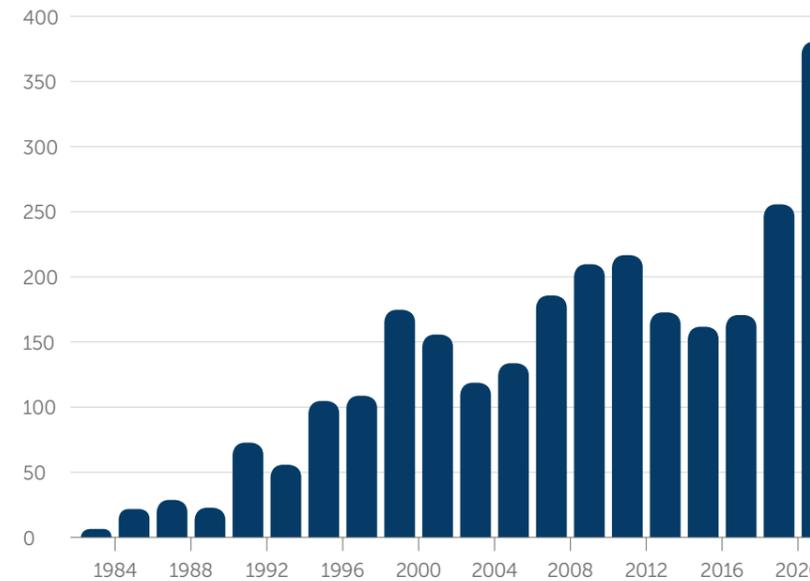


nuevas plantas a suelo americano. En los últimos meses, dichas empresas ya han comprometido planes de inversión que suman más de 40.000 millones de dólares. Además, hay numerosas iniciativas en marcha en el Congreso, como la *Chips Act*, la *Endless Frontiers Act*, la *Strategic Competition Act* y la más reciente, la *Innovation and Competition Act*, que no solo destinan grandes sumas a empresas estadounidenses del sector tecnológico (100.000 y 250.000 millones de dólares, respectivamente, las dos últimas), también requieren de las agencias estatales del país que adopten una posición antagónica a los intereses chinos, invitándolas a exponer "la corrupción, represión, coerción

o cualquier otro medio malicioso empleado por el Partido Comunista Chino para obtener una ventaja económica injusta". Por último, la Casa Blanca está en vías de instrumentar la *Export Control Reform Act*, que va a intensificar los controles sobre la venta de tecnologías denominadas "emergentes" o "fundacionales", que se encuentran en un amplio abanico de sectores, desde biotecnología, y fabricación de materiales avanzados hasta robótica e inteligencia artificial, lo que hará muy complicado a China poder importar estas tecnologías.

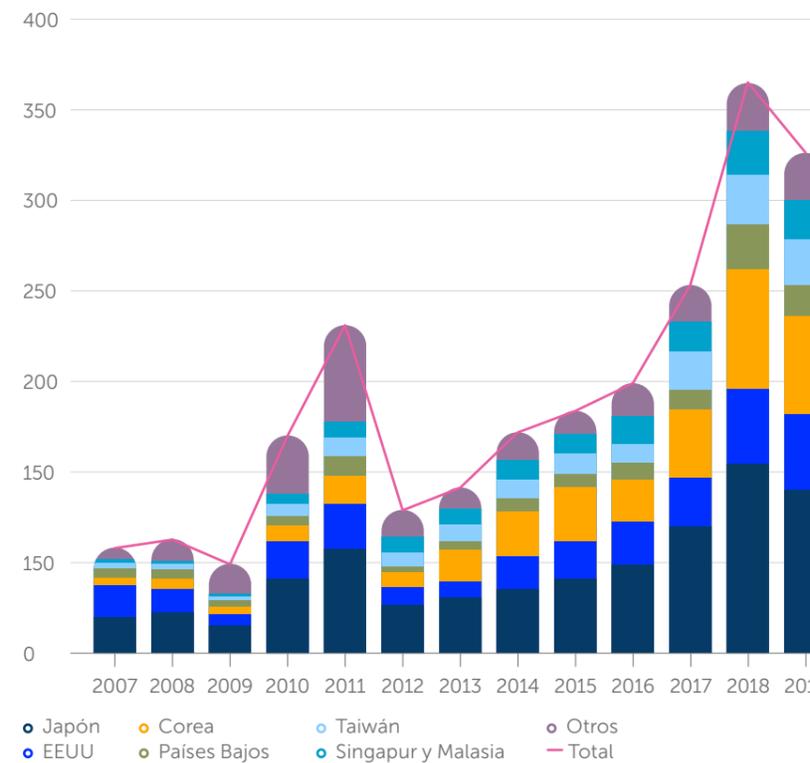
Este es un terreno en el que China no tiene margen para adoptar represalias proporcionales y no pue-

NÚMERO DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS QUE MENCIONAN A CHINA



Fuente: Gavekal Research

IMPORTACIONES CHINAS DE SEMICONDUCTORES (US \$ BILLION)



Fuente: Gavekal Research

de sustituir la tecnología extranjera con celeridad. En el campo de los microprocesadores, se estima que China tardaría al menos una década en lograr sustituir las importaciones actuales por productos nacionales, y ello tras un enorme coste de inversión.

De todas formas, las iniciativas tomadas por Estados Unidos podrán ralentizar el proceso de *catch up* tecnológico de China, pero no pueden detenerlo. También es posible que esté disminuyendo la entrada de nueva inversión extranjera directa en el país en estos sectores, pero no parece que las empresas ya instaladas tengan realmente intención de relocalizar su actividad fuera del país (Estados Unidos acumula en inversión directa en China algo más de 420.000 millones de dólares). Lo que es seguro es que estas iniciativas han provocado que Pekín intensifique su orientación hacia el desarrollo tecnológico, algo que en realidad ya era prioritario en cualquier plan de desarrollo de China desde hace décadas. Ya en 2015 se diseñó el plan *Made in China 2025*, que contenía ambiciosos programas de inversión en determinados sectores, que precisamente lograron poner a China a la vanguardia en algunos aspectos tecnológicos, como el 5G. Sin embargo, la meta final de este plan era incrementar el peso de los componentes nacionales en la producción al 40% en 2020 y al 70% en 2025, algo que parece difícil que ocurra. En realidad, en el último lustro las importaciones de bienes tecnológicos, especialmente de microprocesadores, han continuado creciendo a un fuerte ritmo, pasando de más de 350.000 a más de 430.000 millones de dólares en 2020.

Para frenar esta tendencia, el Ejecutivo chino ha acuñado el término "circulación dual" como marco de pensamiento para la orientación de la política económica, en referencia, por un lado, a la circulación interna (el mercado doméstico) y, por otro, a la circulación internacional (el mercado exterior), y en contraposición a la estrategia de "gran circulación internacional" acuñada por Deng Xiaoping, que hacía referencia al esfuerzo de las reformas dirigidas a insertar al país en el mercado global. El principal objetivo detrás de la circulación dual es lograr una mayor independencia del comercio y de la tecnología exterior de Estados Unidos. Así, de nuevo, en el nuevo plan quinquenal recientemente anunciado (2021-25) la tecnología ocupa un lugar primordial. Se ha anunciado un incremento anual del 7% en I+D para los próximos cinco años y del 10% en investigación básica para 2021. Se ha llegado a hacer un llamamiento general a toda la comunidad científica del país "para lograr avances en todos los campos de la tecnología".

Es evidente que China está logrando avances en muchos terrenos y que seguirá reduciendo el *gap* tecnológico con Estados Unidos y podrá lograr incluso adelantarlo en determinados terrenos, allí donde se enfoquen los programas de inversión; pero todo indica que, aun cuando hacia 2030 supere en términos de PIB a Estados Unidos, este seguirá teniendo la supremacía tecnológica al menos una década más y China seguirá necesitando de ella para innumerables procesos productivos si quiere seguir manteniéndose como la gran fábrica del mundo. Por su parte, la gigantesca dificultad logística y organizativa que su-

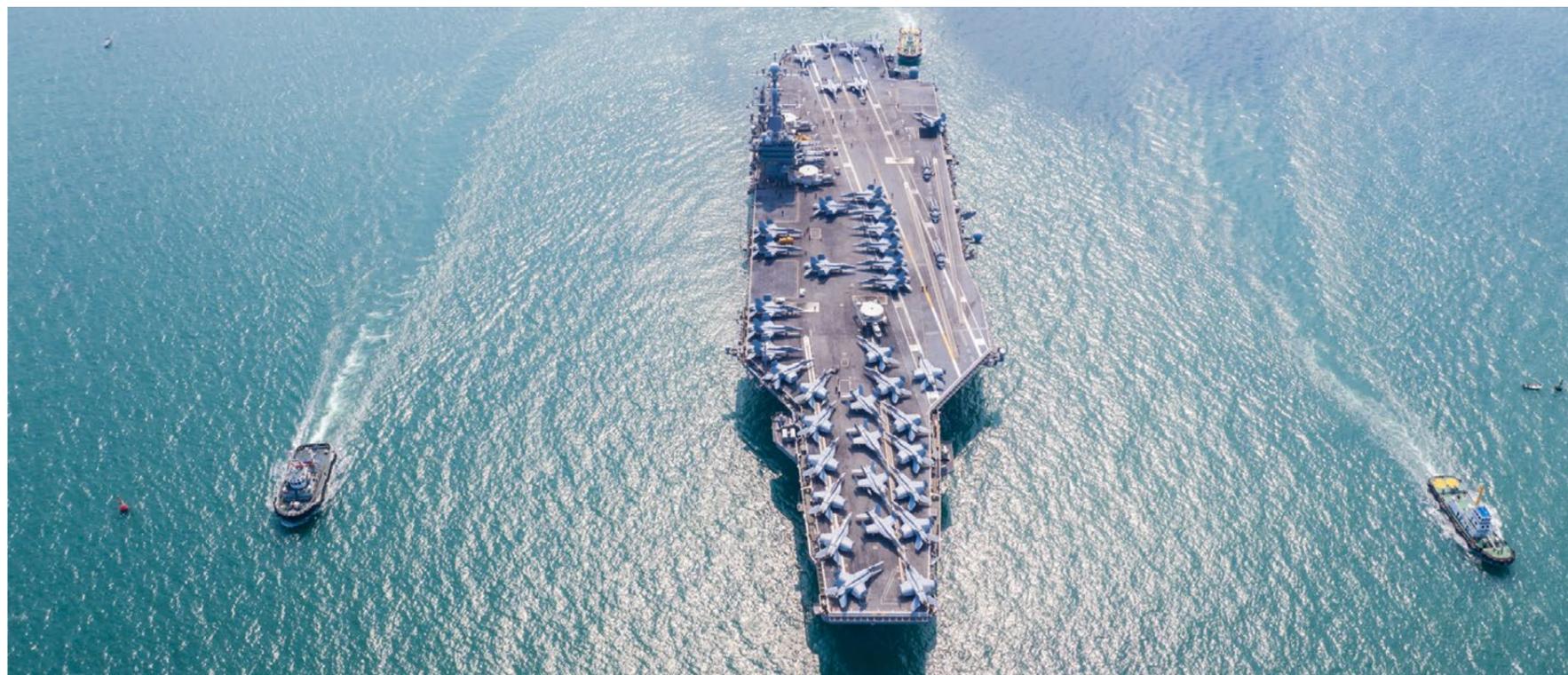
pondría para las empresas estadounidenses deshacer su implantación en China hace todavía incluso más complicado que Washington logre un *decoupling* efectivo en el sector manufacturero. Países como México, India o Indonesia podrán recortar el papel que juega China en este terreno, pero no podrán sustituirlo en tan sólo una década.

Esta imposibilidad práctica de lograr sus respectivos objetivos constituye en realidad una noticia esperanzadora para el futuro a medio plazo de las relaciones entre ambos países. Si a pesar de todos los esfuerzos, el *decoupling* está condenado al fracaso, ambos países seguirán teniendo vínculos estrechos y por tanto fuertes incentivos para mantener sus relaciones en un plano de cooperación económica. Así, podemos pensar que la rivalidad no se inclinará tanto hacia al plano mili-

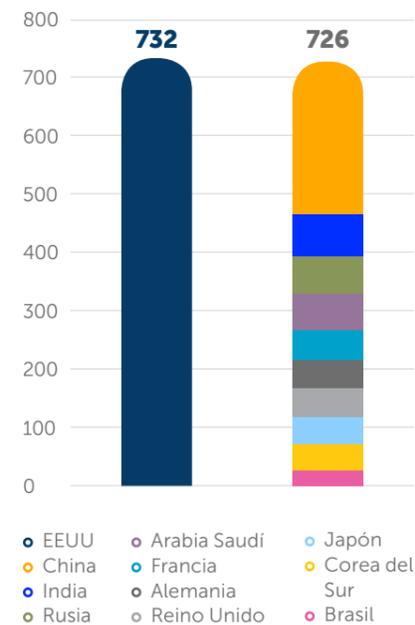
tar, que protagonizó precisamente el conflicto de bloques durante la Guerra Fría.

LA RIVALIDAD MILITAR

Si Estados Unidos cuenta todavía con una considerable ventaja en el terreno tecnológico civil esta es, al menos a primera vista y sobre el papel, abrumadora en lo militar. El gasto en defensa de Estados Unidos es con diferencia el mayor del mundo. En 2020 ascendió a 778.000 millones de dólares, lo que equivale al gasto conjunto de los siguientes diez países con mayor presupuesto militar. Aunque China ocupa un destacado segundo puesto y elevó el gasto el año pasado un 6,6% hasta los 178.000 millones de dólares, se trata de una cifra que todavía es casi cinco veces inferior. La ventaja en el terreno de la fuerza naval estadounidense es especialmente llamativa, sobre todo te-



GASTO EN DEFENSA DE EE.UU. COMPARADO CON LOS DIEZ SIGUIENTES PAÍSES EN 2019 (US \$ BILLION)



Fuente: Peter G. Peterson Foundation

niendo en cuenta que ambos países chocan en una gran variedad de intereses en el este y sur del Pacífico, donde no solo está Taiwán y toda una cadena de islas cuya soberanía disputan varios países de la zona; también es el lugar por donde transita la principal ruta comercial del mundo, que atraviesa el estrecho de Malaca.

En efecto, la armada estadounidense es mayor que las trece siguientes marinas del mundo juntas. Estados Unidos cuenta con 11 portaviones de última generación con capacidad nuclear que no tienen rival. Solo hay otro país en el mundo que tenga un barco de estas características, y es Francia. Pekín solo conseguirá su segundo navío de ese tipo -y convencional- dentro de dos años, si todo va bien. Y sus 12 submarinos nucleares tampoco son comparables a los 68 de Estados Unidos. Sin

embargo, hay indicios de que quizás en la práctica esta diferencia no sea tan grande y de que se está reduciendo rápidamente.

China inició en 2017, bajo la supervisión directa del presidente Xi, una reforma integral del ejército que ha implicado cambios drásticos en muchos aspectos. Bajo el llamado "pensamiento militar fuerte" se persigue la modernización del ejército con el fin de alcanzar en 2035 una capacidad militar capaz de rivalizar con la de Estados Unidos. En primer lugar, se ha llevado a cabo la remodelación del sistema de mando operativo, inspirado precisamente en una reforma similar del ejército estadounidense de 1987 que pretende combatir el llamado "mal de la paz" de los ejércitos. Esto, por cierto, ha llevado también a incrementar la intensidad de los ejercicios militares en el Pacífico, con el peligro que comporta la proximidad de otras fuerzas armadas y en los lugares más conflictivos, como Taiwán. En segundo lugar, se ha apostado por reforzar aquellas partidas militares que puedan contrarrestar el poderío estadounidense, y en particular la capacidad de los misiles balísticos y la guerra cibernética. Diversos informes del Congreso estadounidense han puesto en duda, incluso, que Estados Unidos tenga en realidad superioridad naval en el Pacífico, dada la vulnerabilidad que podría tener la flota frente a un ataque combinado de misiles y ciberataques. China cuenta con 1.250 misiles balísticos y de crucero susceptibles de ser lanzados desde tierra, con rangos de alcance de entre 500 y 5.500 kilómetros.

Por otra parte, China ha ampliado de forma asombrosa el tamaño de su flota y ha militarizado su Guardia

Costera, dándole legalmente capacidad ofensiva en caso de ver amenazada su soberanía territorial. La armada china ya es la más grande del mundo, con unos 350 barcos y submarinos. Además, China ha desplegado una creciente presencia militar a lo largo del Pacífico mediante la construcción de numerosas bases militares en las islas y atolones cercanos a las aguas territoriales en disputa, con el pretexto de usarlas para proteger a su flota pesquera. China reclama para sí la soberanía de buena parte del mar del Sur de China, lo que le enfrenta a otros Estados (Vietnam, Filipinas, Malasia, Brunéi) que se arrojan la de diversas islas o archipiélagos, y por tanto la de las aguas adyacentes². Algunos países del sudeste asiático denuncian incluso que China persigue una estrategia de saturación de las rutas comerciales con su presencia militar de carácter intimidatorio. Todos estos movimientos han llevado al almirante Phillip Davidson, comandante en jefe del Pacífico Sur de Estados Unidos, a declarar que el equilibrio de fuerzas en la zona "se está convirtiendo en desfavorable".

Por último, no se debe olvidar que China posee capacidad nuclear. Cuenta con cerca de 200 cabezas nucleares, y espera doblar ese número a lo largo de la próxima década, siendo el único país del Consejo de Seguridad de la ONU que busca activamente incrementar su arsenal nuclear. Es cierto que esta cifra es muy inferior a las 6.185 de Estados Unidos o incluso las 4.500 de Rusia, pero sigue siendo suficien-

LINEA DE LOS NUEVE TRAZOS DEL MAR DEL SUR DE CHINA



Fuente: GIS

te como elemento disuasorio en un hipotético conflicto, en una lógica similar a la que imperaba durante la Guerra Fría. Desde Washington se ha intentado en varias ocasiones que China se uniese a los pactos de reducción de armas nucleares con Rusia, pero hasta el momento China lo ha rechazado.

Así pues, el creciente poderío militar, si bien todavía está lejos de compararse con el de Estados Unidos, en la práctica puede ser suficiente para que China considere mantener una actitud desafiante no solo frente a los países de la región, a los que supera con claridad, sino incluso con Washington, especialmente cuando se trata de temas tocantes a la soberanía nacional muy sensibles, como pueden ser Hong Kong o Taiwán.

HONG KONG: HACIA EL FIN DEL MODELO "UN PAÍS, DOS SISTEMAS"

Una consecuencia casi natural del nuevo enfoque más nacionalista en todo lo tocante a la soberanía nacional ha sido el protagonismo que ha cobrado Hong Kong y las olas de protesta prodemocracia en defensa del modelo "un país, dos sistemas" entre las preocupaciones del Gobierno. La ciudad, que ha disfrutado de un *status* jurídico propio dentro de China tras la devolución por parte de Reino Unido en 1997, ha experimentado desde 2019 intensas campañas de protesta que han provocado un fuerte desgaste de la imagen de China en el exterior. En ocasiones, las manifestaciones han terminado de forma violenta, con duros enfrentamientos con la policía e, incluso, con la invasión del órgano legislativo de la ciudad en julio de 2019. El origen de las protestas fue la intención del Ejecutivo de aprobar una nueva Ley de Extradición

En la mentalidad china, especialmente en la de los partidarios del lobo guerrero, Taiwán supone una afrenta con una fuerte carga emocional

ción que, según sus detractores, sería usada para extraditar a los opositores políticos a la China continental bajo otros pretextos. De fondo subyace la sospecha de que Pekín quiere socavar el régimen de libertades del que disfrutaban los ciudadanos de Hong Kong gracias a su independencia judicial.

Pekín se vio sorprendida inicialmente por la dureza de las manifestaciones y adoptó una estrategia de apaciguamiento, retiró la polémica ley y llegó a barajar sustituir a la jefa del ejecutivo de la ciudad, Carry Lam, tal y como demandaban los manifestantes. No obstante, un año después y aprovechando la relativa calma en las calles provocada en parte por las medidas anti Covid-19, el Gobierno volvió a la carga. En junio de 2020 aprobó la Ley de Seguridad, que en buena medida consigue el objetivo original de erosionar la independencia judicial de la ciudad, prohíbe pedir la independencia y designa como delito de terrorismo cualquier ataque sobre las infraestructuras, como los actos vandálicos que realizaron los manifestantes en 2019. Bajo esta nueva ley se han llevado a cabo docenas de arrestos de activistas políticos en los últimos meses y se le retiró el escaño a cuatro diputados de la asamblea regional en noviembre de 2020, lo que provocó la renuncia en pleno del resto de representantes prodemocracia

de la asamblea y una nueva ronda de sanciones y represalias entre Estados Unidos y China. De momento son principalmente simbólicas: Estados Unidos aprobó en diciembre de 2020 sanciones financieras y restricciones para viajar a 14 individuos relacionados con la aprobación de la Ley de Seguridad y China ha respondido con sanciones similares sobre diplomáticos en Hong Kong y Macao. No obstante, la *Hong Kong Autonomy Act* (HKAA), aprobado en julio de 2020 por el Congreso de los Estados Unidos, sienta las bases para la imposición de sanciones financieras que podrían ser mucho más duras, y podrían afectar a un gran número de empresas y bancos con sede en Hong Kong que dependen de la financiación en dólares. Esto entraña un notable riesgo tanto para las empresas norteamericanas que invierten en China a través de Hong Kong como para la propia China, que recibe entre el 70 y el 80% de los flujos de capital foráneos a través de la ciudad.

TAIWÁN: EL CISNE NEGRO

Un cisne negro, en términos del célebre libro de Nassim Taleb, es una metáfora usada para describir sucesos de baja probabilidad pero de enorme impacto socio-económico que vistos *a posteriori* parecían inevitables. El caso de Taiwán tiene características que le convierten en un potencial cisne negro de conse-

cuencias muy graves para la economía mundial.

La isla de Formosa es independiente de facto de China desde que los ejércitos rebeldes del general Chiang Kai-shek se refugiaron en la isla en 1949 del avance del ejército de Mao Tse-Tung. El *status* actual de la isla quedó fijado por primera vez con el Tratado de Defensa Mutua entre Estados Unidos y China de 1955, que si bien expiró en 1979, fue trasladado al *Taiwan Relations Act* de 1979. Allí quedó fijado que, si bien Estados Unidos reconoce la soberanía de China sobre la isla, le impide a China hacerla efectiva por medio de la fuerza.

En los últimos años el presidente Xi ha dado frecuentes muestras de que la reunificación de Taiwán no es una aspiración teórica sino una meta que el Gobierno debe perseguir de forma activa y en un plazo razonable de tiempo. Algunos analistas apuntan, incluso, que Taiwán se ha convertido en una obsesión personal para Xi. En 2019 pronunció un discurso en los siguientes términos "La reunificación de Taiwán es el requisito inevitable del rejuvenecimiento de la nación china". En la mentalidad china, especialmente en la de los partidarios de la política del lobo guerrero, Taiwán supone una afrenta con una fuerte carga emocional, comparable a las humillaciones históricas de las Guerras del Opio o la invasión japonesa. En palabras de Xi: "Desde 1949, el Partido Comunista de China, el Gobierno chino y el pueblo chino siempre han considerado la solución del problema de Taiwán y la reunificación completa de la patria como una tarea histórica inquebrantable". Además, los problemas ocasionados por la es-

[2] En 2016, una corte arbitral de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS) rechazó la pretensión de China de que se reconociera su soberanía sobre prácticamente todo el mar del Sur de China, que se basaba en el célebre *9-dash-line map* o mapa de nueve trazos sobre el que China sostiene sus aspiraciones. Uno de los argumentos de la Corte fue que China no ejercía el control efectivo de la zona, algo a lo que Pekín parece querer poner remedio en los últimos años.

casez mundial de semiconductores y las restricciones a la importación de productos tecnológicos por parte de Estados Unidos han hecho que Taiwán tenga una importancia estratégica clave. No olvidemos que TSMC (Taiwan Semiconductor Manufacturing Company) es, con diferencia, el mayor productor del mundo de microchips (cuenta con algo más del 50% de la cuota mundial) y fabrica la mayor parte de los chips que importa China, pero también los diseñados por diversas compañías estadounidenses. Así, Taiwán se ha convertido en un factor clave en la rivalidad China-Estados Unidos.

Hasta hace poco, para Estados Unidos, Taiwán no era prioritario, ni se consideraba que debía enturbiar las relaciones con Pekín. La Casa Blanca nunca ha tenido problema en admitir públicamente que la reunificación de Taiwán era algo legítimo, ni siquiera parecía particularmente contrario a ello siempre que fuera de forma pacífica. Del mismo modo, en la comunidad internacional se veía hasta con buenos ojos la posibilidad de una reunificación bajo un sistema similar al que ha gozado Hong-Kong de "un país, dos sistemas". En Taiwán, donde el apoyo a la reunificación siempre ha sido minoritario (20-30%), se consideraba que la reunificación bajo ese mismo supuesto podría ser el mal menor. Sin embargo, la progresiva erosión de la independencia jurídica de Hong Kong y la represión de las manifestaciones prodemocracia han hecho que las posibilidades de que se produzca una reunificación pacífica de la isla a medio plazo sean prácticamente nulas. Si a esto unimos la creciente importancia estratégica de Taiwán en el frente tecnológico, la isla está condenada a ser



un constante punto de fricción entre China y Estados Unidos.

Ya resultó una gran sorpresa que la nueva Administración invitase por primera vez a una delegación diplomática de Taiwán a la toma de posesión de Biden. Posteriormente, se ha continuado estrechando las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y las autoridades de la isla, entre continuas quejas del Gobierno chino. A comienzos de junio de 2021 se produjo la visita de tres senadores estadounidenses a la isla en un avión militar, lo que provocó

la indignación en Pekín, que calificó la visita de "vil provocación política". Por su parte, China, entre cuyos planes y ejercicios militares de batalla figura siempre en primer lugar la invasión de Taiwán, parece que pretende por el momento forzar la reunificación por medio de la intimidación, con una creciente presencia militar en el espacio aéreo de la isla, y quizás baraja la posibilidad de imponer eventualmente un bloqueo aéreo y marítimo.

Por su parte, desde Estados Unidos han querido dejar patente que

no permanecerán pasivos si China progresa por esta línea de actuación. El secretario de Exteriores estadounidense, Anthony Blinken, expresó el pasado mes de mayo su preocupación por la "creciente actitud agresiva" de China en el estrecho de Taiwán, refiriéndose a los vuelos militares denunciados por las autoridades taiwanesas. Blinken advirtió también del compromiso estadounidense con la seguridad de la isla, y recordó a China las peligrosas consecuencias de cualquier iniciativa dirigida a alterar el *statu quo* de la isla por vías no democráticas. En respuesta, China denunció el paso de un navío de guerra de la Séptima Flota de Estados Unidos muy cerca de la isla.

China en Asia: ni contigo ni sin ti

Si las relaciones entre Pekín y Washington son en gran medida contradictorias debido al recelo mutuo, pero a la estrecha interconexión de sus economías, esto todavía es más relevante para describir la relación de China con buena parte de sus vecinos asiáticos. En ninguna región del mundo es más evidente el creciente peso de la economía China que en Asia. El PIB de China supera ya más del 50% de la región Asia-Pacífico y es prácticamente el doble que el PIB de sus dos inmediatos perseguidores y máximos rivales en la región, Japón (17% PIB) y la India (9%). China es, además, el principal socio comercial en prácticamente todos los países. Es el destacado proveedor de las manufacturas y está entre los principales mercados para las exportaciones, solo superado en algunos casos por Estados Unidos. Además, China es la principal fuente de inversiones en

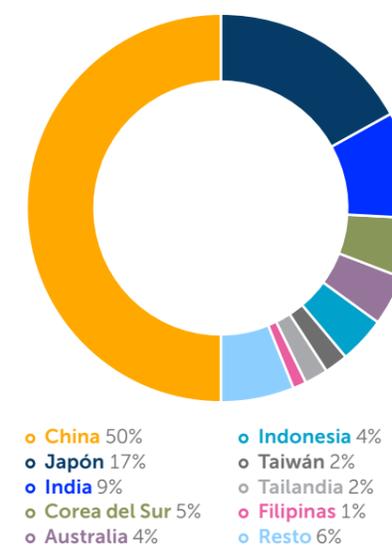
muchos de estos países, especialmente en aquellos que participan en la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda (prácticamente todos, a excepción de Japón e India). El enorme impacto de muchos de estos grandes proyectos de infraestructura y la deuda que conlleva han dejado también algunas cicatrices, especialmente en los países de menor tamaño del sudeste asiático, como Malasia, Vietnam, Tailandia o Sri Lanka. Por último, China cuenta con una enorme población residente en el extranjero (estimada en 50 millones de personas) que constituye en algunos países una auténtica fuerza económica y política. Más de 20 millones se reparten solo en cuatro países: Tailandia, Indonesia, Malasia y Singapur, donde constituyen además buena parte de la elite económica, lo que genera cierta animadversión.

Aun cuando el recelo a la expansión china es evidente tanto en los gobiernos de Asia como entre su

población, buena parte de la política exterior de los países de la región sigue enfocada a la cooperación económica. Además, no solo se tiene como principal objetivo mejorar el acceso al enorme mercado chino y atraer sus inversiones, también existe una gran cautela a la hora de no enturbiar las relaciones con Pekín en cuanto a los numerosos conflictos territoriales o a las cuestiones de derechos humanos. Así pues, en Asia la política en términos generales sigue siendo la de contención y evitar la confrontación, la misma que mantuvo Washington hasta hace unos años.

Buena prueba de ello es el mencionado RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership) firmado en noviembre de 2020, precisamente cuando las relaciones bilaterales de muchos de los firmantes con China no pasa por su mejor momento. El RCEP, aunque no conlleva una gran rebaja de aranceles de forma inmediata, sí constituye un hito histórico en muchos aspectos. Crea por primera vez en Asia una zona de libre comercio homologable en muchos aspectos a la de la UE o el NAFTA y de un tamaño cercano al 30% del PIB mundial. Además, supone el primer acuerdo comercial de este tipo entre China, Japón y Corea del Sur. Estos países, más el ASEAN y Australia y Nueva Zelanda, tendrán por primera vez unas reglas de comercio homogéneas en aspectos cruciales como las reglas de origen, lo que simplificará enormemente el comercio entre ellos. El acuerdo, centrado sobre todo en la reducción de los aranceles de las manufacturas (al 90%) es sin duda una gran victoria para China, ya que en principio es el país más competitivo en esta materia y le permite ahon-

PIB ASIA-PACÍFICO



Fuente: FMI

dar en su política de *decoupling* de Estados Unidos y afianzar su posición hegemónica como proveedor en Asia. Precisamente por el temor a una inundación de manufacturas chinas, India, que formó parte de las negociaciones del RCEP, se salió del acuerdo finalmente.

India, por tamaño demográfico, por su potencial de crecimiento y por su sistema político democrático occidental está llamada a ejercer de contrapeso a China en Asia. Curiosamente, la actitud de China hacia India es muy similar a la que mantiene Estados Unidos hacia Pekín: intentar contener el auge de la potencia emergente. India superará a China en 2022 como el país más poblado del mundo y seguirá creciendo, mientras que la población china comenzará su declive en los próximos años, de tal forma que se estima que India tendrá cerca de 200 millones de habitantes más que Chi-

na en 2040. Así, mientras que China afronta un acelerado proceso de envejecimiento y la progresiva desaceleración de su elevado crecimiento económico, India tiene por delante varias décadas en las que se beneficiará del llamado "dividendo demográfico" (la caída de las tasas de dependencia por una mayor proporción de población en edad de trabajar) y se estima que podría liderar las tasas de crecimiento del PIB entre los países emergentes (según las estimaciones del FMI, India crecerá entre el 6-7% durante el próximo lustro, frente al 5-6% de China).

Esto es algo que Estados Unidos no ha querido dejar escapar en su nueva política para la región. Así, si bien hemos señalado la ausencia del componente ideológico en la rivalidad Estados Unidos-China como contraste frente al que existía en la Guerra Fría, lo cierto es que la Administración Biden sí está intentando re-

vivir en cierto modo esta baza frente a Pekín. El nuevo discurso oficial de Washington está enfatizando la necesidad de crear alianzas internacionales basadas en valores democráticos frente a los países autoritarios. Desde la propia Secretaría de Estado se ha acuñado el eslogan Democracia vs. Autoritarismo, que si bien resulta contradictorio en la política de alianzas en otras regiones, en Asia está sirviendo para que Estados Unidos articule en torno al Quad Group (India, Japón, Australia) su principal baluarte de oposición a China. Esta alianza estratégica de carácter militar, creada en 2007 y reavivada por Donald Trump en 2017 para hacer frente a China, está siendo además ampliada por Biden en cuanto al alcance y propósito de la misma. Así, a raíz de la alarmante ola de Covid-19 que ha sufrido India en 2021, está colaborando activamente en el suministro de material médico y creando

el ambicioso programa que pretende distribuir 1.000 millones de vacunas en la región. Estados Unidos está explorando incluso la posibilidad de ampliar la cooperación del Quad Group a temas tecnológicos y de infraestructuras.

Dentro del Quad Group la India juega un papel clave para Estados Unidos como potencia en auge en la que apoyarse dentro de la región. Al igual que el resto de países asiáticos, India, más que la confrontación, ha buscado tradicionalmente una política de cooperación económica y contención frente a la expansión china. La deriva del lobo guerrero en China y el enfrentamiento con Estados Unidos está debilitando el eje tradicional de la diplomacia india de no alineación. No obstante, Nueva Delhi sigue defendiendo un perfil de independencia y, dada su clara inferioridad militar, no se encuentra cómoda en las distintas pugnas territo-

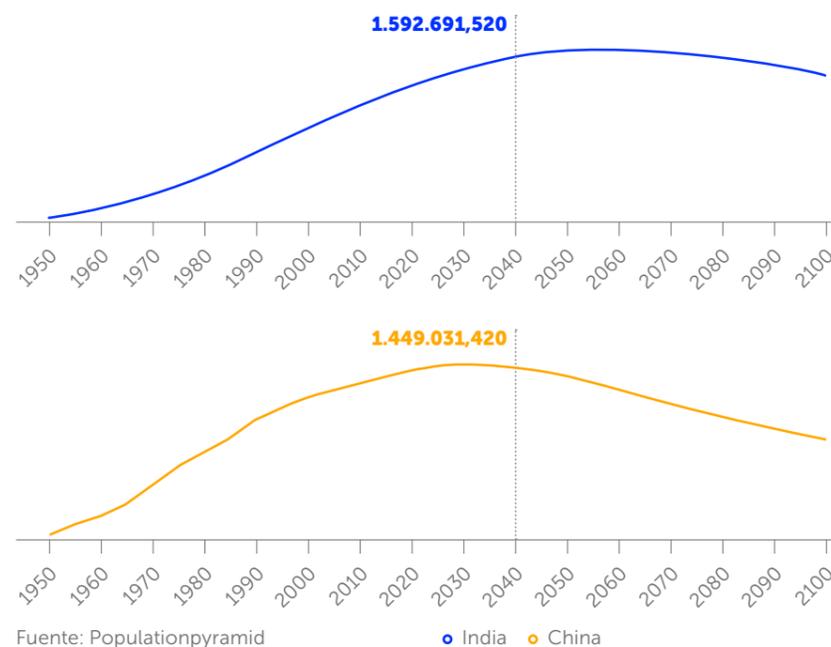
riales abiertas con China. De todas formas, las relaciones entre China e India pasan por su peor momento.

Es cierto que en 1962 ambos países libraron una guerra a raíz de las disputas fronterizas en torno a las provincias de Aksai Chin y Arunachal Pradesh, pero el enfrentamiento fue breve y no empañó la, en general, relación cordial que mantuvieron ambos países en décadas posteriores. Sin embargo, el enfrentamiento bélico dejó amplias franjas de terreno sin delimitar y sujetas a acuerdos informales entre ambos países para no provocar incidentes (horarios alternos de patrullas, ejércitos sin armas de fuego) que en la actual coyuntura entraña un elevado riesgo de generar incidentes. Así, en junio de 2020 se produjeron los incidentes más graves en décadas en la zona fronteriza, con el resultado de varias docenas de soldados muertos (aun siendo enfrentamientos sin ar-

mas de fuego se produjeron 20 bajas en el bando indio y 43 en el chino, según fuentes indias). Los incidentes son el resultado de la creciente presencia militar china en los puntos conflictivos, dentro de su estrategia general de saturar los puntos de conflicto, pero está motivado en última instancia por el recelo que provoca en Pekín el mayor alineamiento de India con Estados Unidos desde la llegada de Modi al poder. En 2021 ambos países han acordado una retirada escalonada de la presencia militar hasta la situación previa a los incidentes, pero se ha generado una desconfianza mutua que será difícil de revertir.

Por último, es necesario mencionar que el plano de enfrentamiento ideológico Democracia vs. Autoritarismo en Asia no solo juega un papel en el esquema de alineamiento de las principales potencias frente a China; también podría representar un papel relevante en algunos países asiáticos de menor tamaño, especialmente en clave de política interna. Buen ejemplo de ello es el nacimiento del movimiento social conocido como "Alianza del Té con Leche". Surgido en internet, este movimiento hace referencia a la costumbre extendida de tomar el té con leche y azucarado entre las poblaciones del sudeste asiático con influencia británica, frente al té solo en China. Aunque en principio su origen está ligado a los movimientos prodemocracia en Hong Kong, Taiwán, Tailandia y Myanmar, se está extendiendo rápidamente en las redes por Corea del Sur, Filipinas, India, Malasia e Indonesia. Es una buena muestra de que existe un crecimiento del desapego político en la región hacia el enfoque centrado en lo econó-

POBLACIÓN: INDIA VS. CHINA 2040



mico de las elites políticas, que es cada vez más crítico con las cuestiones de derechos humanos y las libertades democráticas y, por tanto, muy crítico con la deriva autoritaria de China. Esto puede ser un factor importante a medio plazo y puede hacer a muchos gobiernos más proclives a abandonar la línea de pragmatismo y cooperación en lo económico por una de mayor confrontación frente a China. Esta lógica está jugando ya un papel importante en Myanmar, aunque no necesariamente en positivo. Así, al percibir Pekín que los movimientos prodemocracia que reclaman la liberación y vuelta al poder de Aung San Suu Kyi tienen un cierto componente si no anti chino, sí claramente pro-occidental, no ha dudado en apoyar aunque sea de forma tácita la junta militar que perpetró el golpe de Estado el pasado 1 de febrero.



Conclusiones

Debido a la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China por la hegemonía mundial, el marco de las relaciones internacionales está sufriendo un cambio de paradigma en la última década. De un mundo multipolar, en el que los países emergentes ganan protagonismo y todas las naciones cooperan en función de intereses particulares en una red de alianzas solapadas, el escenario internacional comienza a transformarse recordando en algunos aspectos a la Guerra Fría, en el que lo que cuenta es la política de alineación en bloques antagónicos. Esta evolución incipiente no es definitiva ni irreversible. Como hemos analizado, los intereses comunes y la interdependencia de las economías de Estados Unidos y China hace que existan fuertes incentivos para que

las dos grandes potencias mundiales prefieran la cooperación al enfrentamiento. Sin embargo, el surgimiento en China del llamado "Lobo guerrero", una actitud nacionalista más agresiva hacia el exterior, unido al creciente recelo en los países occidentales frente a China, hace que la consecuencia inmediata de este nuevo orden internacional sea el incremento de los riesgos políticos y económicos en todo el globo.

Como hemos repasado, los riesgos se extienden en diversas esferas. Hasta ahora el enfrentamiento ha estado marcado por los conflictos en la esfera económica, especialmente comercial bajo la Administración Trump y ahora más en el área tecnológica bajo la Administra-

ción Biden. Las señales no son por el momento halagüeñas en ninguna de las dos. En la esfera comercial, a pesar de que algunos esperaban que se abriese una negociación rápidamente tras la elección de Biden que llevase a una desescalada de los aranceles, parece poco probable que veamos avances a corto plazo, si bien no esperamos que se reproduzca tampoco una guerra arancelaria. En cambio, en el terreno tecnológico el impacto del Covid-19 en las cadenas de suministro y la escasez mundial de semiconductores no ha hecho más que agravar la escalada de medidas por parte de Estados Unidos para frenar la transferencia de tecnología y en Pekín el énfasis en lograr la independencia tecnológica. Pero quizás

El surgimiento del "Lobo guerrero", unido al creciente recelo en los países occidentales frente a China, hace que la consecuencia inmediata de este nuevo orden internacional sea el incremento de los riesgos políticos y económicos en todo el globo.

donde parece estar sucediendo un deterioro más significativo es en la esfera puramente política. La estrategia de Biden de crear una alianza de países para contener el auge de China y rescatar la baza ideológica de Democracia vs. Autoritarismo, poniendo énfasis en las sanciones

por cuestiones de derechos humanos provoca en Pekín un mayor resentimiento incluso que el discurso directo de confrontación de Trump, pero basado en intereses concretos de política interna estadounidense. Esto es evidente especialmente en la política de gestos de la nueva Ad-

ministración americana en torno a la cuestión de Taiwán, un tema particularmente sensible para el gobierno chino.

La posibilidad real de un enfrentamiento militar directo entre China y Estados Unidos es muy baja. Sin embargo, la posibilidad de que se produzca una escalada de incidentes no solo en torno al espinoso tema de Taiwán o Hong Kong, también en torno a los numerosos conflictos territoriales en Asia, no es insignificante. La creciente presencia militar china en el Pacífico Sur y el estrechamiento de la tradicional superioridad militar estadounidense hacen posible una política de desafío chino también en lo militar, no exenta de riesgos en el caso de un posible error de cálculo de alguna de las partes. Además, una cadena de incidentes en este terreno podría retroalimentar las dinámicas de enfrentamiento en las cuestiones económicas, tecnológicas o financieras.

Por último, hay que destacar que aunque en Asia es más evidente aún la necesidad de primar la cooperación debido a que los lazos económicos entre China y el resto de países asiáticos son si cabe más intensos, lo cierto es que también está ganado terreno la política de bloques y el recelo hacia China. El caso más paradigmático es el de India, tradicional baluarte de los países no-aliados durante la Guerra Fría, que se configura como aliado clave de Estados Unidos para frenar la expansión china. Aun a disgusto, tanto India como muchos países del sudeste asiático se están viendo empujados a elegir bando en esta pugna por la hegemonía mundial, lo que puede generar un notable deterioro de las relaciones en la región.

06.
Perspectivas
por países



Principales riesgos globales



1. Crisis sanitaria

Probabilidad:	Media
Impacto:	Medio

Efectos globales:

A finales del primer semestre de 2021 la campaña de vacunación en los países desarrollados se encuentra muy avanzada, cerca de los objetivos marcados por los gobiernos. Sin embargo, en los países en desarrollo el porcentaje de población inmunizada es limitado, debido a la dificultad en el acceso a las vacunas. En el caso de África Subsahariana, a principios de junio menos del 1% de la población estaba vacunada. En consecuencia, la crisis sanitaria podría agravarse en un buen número de países en la segunda mitad de 2021 y en 2022, un escenario que lastraría el crecimiento de la economía mundial, podría conducir a cuellos de botella en algunos sectores productivos y favorecería el desarrollo de nuevas mutaciones del coronavirus potencialmente más peligrosas.



2. Crisis de deuda

Probabilidad:	Alta
Impacto:	Medio

Efectos globales:

La pandemia ha acelerado el aumento del endeudamiento, tanto público como privado. En algunos países en desarrollo el incremento de las obligaciones podría conducir, directamente, a una crisis de pagos.

Las tensiones en el cumplimiento de las obligaciones también podría materializarse en el sector privado, especialmente en aquellos sectores más expuestos a la distorsión provocada por el covid-19.



3. Evolución al alza de las materias primas

Probabilidad:	Alta
Impacto:	Medio

Efectos globales:

Incremento de las presiones inflacionistas. De consolidarse un escenario de encarecimiento de las materias primas, el aumento de los precios se trasladaría en mayor o menor medida a casi la totalidad de los sectores económicos. Al mismo tiempo, los países exportadores serían los grandes favorecidos, al aumentar sus ingresos fiscales y mejorar el saldo de la balanza por cuenta corriente.



4. Inflación / Endurecimiento de la política monetaria por parte de la Reserva Federal antes de lo previsto

Probabilidad:	Media
Impacto:	Medio

Efectos globales:

Una aceleración más rápida de lo esperado de la inflación conduciría a un endurecimiento de la política monetaria. Este escenario podría desencadenar un encarecimiento de las condiciones de financiación, provocar salida de capitales

en los países emergentes y tensionar la cotización de las divisas en el cruce con el dólar. Posibles efectos adversos en los balances de las empresas, especialmente en aquellos sectores muy endeudados y con alta exposición a dólares.



5. Protestas sociales

Probabilidad:	Media
Impacto:	Medio

Efectos globales:

El ejercicio 2019 estuvo marcado, entre otras cosas, por la oleada de manifestaciones en Latinoamérica y Oriente Medio. Muchos de los problemas, como la desigualdad o la falta de oportunidades, no solo no se han corregido, sino que se han agravado como consecuencia de la crisis provocada por el covid. Es previsible que vuelvan a producirse protestas, que si son intensas y prolongadas podrían desembocar en un clima de tensión, paralizar la actividad económica, frenar la inversión, y en los casos más extremo, desmoronar el sistema político.



6. Estados Unidos - China

Probabilidad:	Alta
Impacto:	Alto

Efectos globales:

La rivalidad entre Estados Unidos y China va a persistir. El cambio en la presidencia de Estados Unidos ha modificado las formas pero no el fondo. Las dos potencias seguirán compitiendo por el liderazgo económico, diplomático, tecnológico y militar. El abanico de posibles efectos es considerable. Entre otros, imposición de aranceles, sanciones, restricciones en las exportaciones y un aumento de la militarización de la región del Pacífico.



7. Conflicto bélico

Probabilidad:	Baja
Impacto:	Alto

Efectos globales:

Los frentes son numerosos. A la tradicional rivalidad entre Arabia Saudí e Irán, se suma la creciente inestabilidad en el Mediterráneo Oriental, como consecuencia de la competencia por la explotación de las reservas de hidrocarburos, y el riesgo de escalada bélica en la región del Pacífico, debido a la política cada vez más beligerante de China con Hong Kong y Taiwán. En el caso de una escalada bélica nos adentraríamos en un terreno inexplorado de consecuencias difíciles de anticipar.



8. Reequilibrio de fuerzas en Oriente Medio. Plena normalización de las relaciones entre Irán y la comunidad internacional

Probabilidad:	Baja
Impacto:	Medio

Efectos globales:

El levantamiento de las sanciones impactaría directamente en la economía no sólo de Irán, sino del mundo. La posibilidad de exportar petróleo al exterior podría conducir a un exceso de capacidad en el mercado de los hidrocarburos, un desequilibrio que presionaría a la baja la cotización del crudo. El acuerdo también podría contribuir a atemperar la tensión en la región, dado que Irán tendría menos incentivos para emprender una diplomacia beligerante.



9. Terrorismo yihadista

Probabilidad:	Alta
Impacto:	Medio

Efectos globales:

El yihadismo se ha convertido, en apenas unos años, en el mayor desafío al que se enfrentan un buen número de países del continente africano. Los grupos terroristas han extendido su zona de influencia, especialmente en la región del Sahel, el lago Chad y la costa oriental. Aparte del dramático coste humano, la injerencia de estos grupos está provocando desplazamientos masivos

de personas, erosionando la actividad económica, paralizando la actividad de algunos sectores y lastrando los flujos de inversión extranjera.



10. Calentamiento global

Probabilidad:	Alta
Impacto:	Alto

Efectos globales:

Aumento de los eventos climáticos extremos, avance de la desertificación, competencia por los recursos hídricos, crisis alimentaria. En el lado positivo, la lucha contra el cambio climático está incentivando el desarrollo de nuevos sectores, como los vehículos eléctricos, las energías renovables, la eficiencia energética y el desarrollo de las pilas de combustibles a partir de hidrógeno.

Países	PIB 2021 (mill.\$)	Deuda pública 2021 (% del PIB)	Tendencia	Indicadores de coyuntura								Puntuación 2021	Puntuación 2020	Grupo de riesgo país	Recuperación nivel pre pandemia
				Crecimiento PIB 2021 (%)	Tendencia	% Inflación 2021 (final periodo)	Tendencia	Saldo fiscal 2021 (% del PIB)	Tendencia	Saldo cuenta corriente 2021 (% PIB)	Tendencia				
Afganistán	19.938	8,8	▼	● 4,0	▲	● 5,8	▼	● -2,5	▼	● 10,0	▼	7,3	2,3	7	2022
África Subsahariana	1.813.600	56,2	▲	● 3,41	▲	● 8,7	▲	● -5,6	▲	● -3,7	▲	5	1	-	2021
Albania	17.138	75,4	▲	● 5,0	▲	● 1,8	▼	● -6,0	▲	● -8,7	▲	5,2	1,2	5	2021
Alemania	4.319.286	70,3	▼	● 3,6	▲	● 3,1	▼	● -5,5	▼	● 7,6	▲	7,5	3,5	0	2022
Angola	66.493	110,7	▲	● 0,4	▲	● 18,7	▲	● 1,2	▲	● 0,8	▲	6	0	6	2023
Antigua y Barbuda	1.376	111,8	▼	● -3,0	▲	● 2,0	▲	● -5,8	▼	● -25,0	▼	0	0,8	7	2024
Arabia Saudí	804.921	31,0	▲	● 2,9	▲	● 0,6	▲	● -3,8	▲	● 2,8	▲	5,3	1,3	2	2022
Argelia	151.459	63,3	▼	● 2,9	▲	● 5,3	▼	● -13,6	▼	● -7,7	▲	2,7	0,7	5	2023
Argentina	418.150	95,2	▲	● 5,8	▲	● 48,5	▲	● -6,5	▲	● 2,3	▲	5,3	3,3	7	2024
Armenia	12.251	69,9	▼	● 1,0	▲	● 3,0	▲	● -5,4	▲	● -6,7	▼	3	1	6	2023
Asia emergente	23.204.013	68,9	▼	● 8,6	▲	● 3,0	▼	● -9,1	▲	● 1,0	▼	7,5	6	-	2021
Australia	1.617.543	72,1	▼	● 4,5	▲	● 1,5	▼	● -10,4	▼	● 2,4	▼	8	3	0	2021
Austria	481.796	87,2	▼	● 3,5	▲	● 1,9	▼	● -6,5	▲	● 2,4	▲	8	3,5	0	2022
Azerbaiyán	49.914	30,9	▼	● 2,3	▲	● 3,5	▼	● -5,2	▲	● 1,1	▲	4,7	0,7	5	2023
Bahamas	11.706	88,6	▼	● 2,0	▲	● 3,0	▼	● -12,5	▼	● -22,5	▼	2,9	1,6	4	2025
Bahrein	37.503	129,4	▲	● 3,3	▲	● 2,3	▼	● -9,1	▲	● -4,0	▲	5	1,2	6	2022
Bangladesh	352.908	40,2	▼	● 5,0	▲	● 5,7	▲	● -6,0	▼	● 0,4	▲	6,7	3,7	5	2020
Barbados	4.628	143,0	▲	● 4,1	▲	● 2,4	▼	● -2,7	▲	● -11,7	▼	6,4	1,9	4	2025
Bélgica	578.996	115,9	▼	● 4,0	▲	● 2,1	▼	● -7,3	▲	● -0,9	▼	7	2	0	2022
Belice	1.700	134,6	▼	● 1,9	▲	● 1,5	▼	● -10,8	▼	● -7,7	▲	2,8	0,3	7	2025
Benín	17.327	47,7	▼	● 5,0	▲	● 2,0	▲	● -4,5	▲	● -4,5	▲	5	5	6	2020
Bielorrusia	60.725	45,7	▲	● -0,4	▲	● 5,9	▲	● -3,8	▼	● -0,3	▼	0	1,5	6	2023
Bolivia	43.110	69,0	▼	● 5,5	▲	● 6,2	▼	● -9,1	▲	● -3,7	▼	4,7	0,7	5	2022
Bosnia Herzegovina	21.953	38,6	▼	● 3,5	▲	● 1,1	▼	● -4,5	▲	● -4,9	▼	4,8	0	7	2022
Botsuana	18.726	25,3	▼	● 7,5	▲	● 4,7	▼	● -8,4	▲	● -4,5	▲	5,1	2,8	3	2022
Brasil	1.491.772	98,4	▲	● 3,7	▲	● 4,5	▼	● -8,3	▲	● -0,6	▲	5,7	1,7	5	2022
Brunei	15.278	2,3	▲	● 1,6	▲	● 0,7	▲	● -3,1	▲	● 0,6	▼	5,3	4,3	2	2020
Bulgaria	77.782	25,5	▼	● 4,4	▲	● 1,9	▼	● -3,9	▼	● 1,4	▲	7,6	4,6	3	2021
Burkina Faso	18.853	46,8	▼	● 4,3	▲	● 2,7	▼	● -5,6	▼	● -4,5	▼	4,8	2,3	7	2020
Burundi	3.244	75,6	▼	● 2,8	▲	● 1,9	▲	● -11,3	▲	● -15,7	▼	2,8	0	7	2021
Bután	2.480	123,4	▼	● -1,9	▼	● 5,3	▼	● -5,6	▼	● -8,8	▲	0	2,5	6	2022
Cabo Verde	2.003	137,6	▲	● 5,8	▲	● 1,2	▼	● -7,9	▲	● -10,6	▲	5	1	6	2023
Camboya	27.239	33,4	▼	● 4,2	▲	● 3,0	▼	● -3,4	▼	● -18,0	▼	5	1,5	6	2021
Camerún	44.893	42,5	▲	● 3,4	▲	● 2,1	▲	● -2,6	▲	● -4,4	▲	6	1	6	2021
Canadá	1.883.487	116,3	▲	● 5,0	▲	● 1,6	▼	● -7,8	▲	● -0,8	▲	7	1,5	0	2022
Catar	166.031	59,8	▲	● 2,4	▲	● 6,3	▼	● 1,4	▲	● 7,1	▲	7,1	4,1	3	2022
Centroafricana, Rep	2.718	42,2	▲	● 3,5	▲	● 2,5	▲	● -1,4	▲	● -6,8	▲	5,8	3,3	7	2021
Chad	12.531	41,7	▲	● 1,8	▲	● 5,6	▼	● -0,8	▼	● -6,6	▲	3,3	1,8	7	2021
Chequia	276.109	44,0	▼	● 4,2	▲	● 2,3	▲	● -7,8	▼	● 0,9	▼	8	3	0	2022
Chile	307.938	33,6	▼	● 6,2	▲	● 3,0	▼	● -2,3	▲	● 0,3	▼	8,5	3	0	2022
China	16.642.318	69,6	▼	● 8,4	▲	● 2,3	▼	● -9,6	▲	● 1,6	▼	7,8	5,3	2	2020

Países	PIB 2021 (mill.\$)	Deuda pública 2021 (% del PIB)	Tendencia	Indicadores de coyuntura										Puntuación 2021	Puntuación 2020	Grupo de riesgo país	Recuperación nivel pre pandemia
				Crecimiento PIB 2021 (%)	Tendencia	% Inflación 2021 (final periodo)	Tendencia	Saldo fiscal 2021 (% del PIB)	Tendencia	Saldo cuenta corriente 2021 (% PIB)	Tendencia						
Chipre	26.479	● 113,0	▲	● 3,0	▲	● 1,0	▼	● -3,2	▲	● -8,5	▲	6	2,5	0	2022		
Colombia	295.610	● 64,2	▼	● 5,2	▲	● 2,5	▼	● -8,3	▼	● -3,8	▼	5,4	1,9	4	2022		
Comoros	1.309	● 30,0	▼	● 0,0	▲	● 11,4	▼	● -3,0	▼	● -3,5	▼	0,8	0	7	2022		
Congo, Rep	12.022	● 90,5	▲	● 0,2	▲	● 2,7	▼	● 2,4	▲	● -0,2	▲	5,8	3,8	7	2025		
Congo, Rep. Democrat.	55.088	● 12,4	▲	● 3,8	▲	● 7,8	▲	● -0,9	▲	● -3,4	▲	5,3	0,8	7	2021		
Corea del Sur	1.806.707	● 53,2	▼	● 3,6	▲	● 1,2	▼	● -2,9	▼	● 4,2	▼	9	4	0	2021		
Costa de Marfil	70.991	● 46,3	▼	● 6,0	▲	● 1,6	▲	● -4,6	▲	● -3,6	▼	5	3	6	2020		
Costa Rica	61.178	● 72,5	▼	● 2,6	▲	● 1,2	▼	● -7,0	▲	● -3,2	▼	3,4	1,6	4	2022		
Croacia	65.217	● 86,3	▲	● 4,7	▲	● 0,9	▼	● -3,9	▲	● -2,3	▲	5,9	1,4	4	2022		
Dinamarca	392.570	● 41,6	▲	● 2,8	▲	● 1,1	▼	● -1,8	▲	● 8,0	▲	7	3,5	0	2022		
Dominica	523	● 96,4	▲	● -0,4	▲	● 2,0	▼	● -0,7	▲	● -28,0	▼	0	1	6	2024		
Dominicana, Rep	83.917	● 66,6	▲	● 5,5	▲	● 4,5	▲	● -3,4	▲	● -2,1	▼	5,9	0,9	4	2022		
Ec.emergentes y en desarrollo	37.873.914	● 64,0	▼	● 6,7	▲	● 5,0	▼	● -7,5	▲	● 0,5	▼	7,5	2,5	-	2021		
Ecuador	100.595	● 65,1	▼	● 2,5	▲	● 2,1	▼	● -2,4	▲	● 1,9	▲	5,8	0,5	7	2025		
Egipto	394.284	● 92,9	▼	● 2,5	▼	● 6,3	▼	● -7,3	▲	● -4,0	▼	2,7	2,7	5	2020		
El Salvador	26.277	● 88,2	▼	● 4,2	▲	● 1,5	▼	● -7,5	▲	● -4,1	▼	5,2	0,7	5	2023		
Emiratos Árabes Unidos	401.513	● 37,1	▲	● 3,1	▲	● 2,9	▼	● -1,3	▲	● 7,1	▲	8,8	2,8	2	2023		
Eritrea	2.250	● 175,6	▲	● 2,0	▲	● 2,0	▲	● -4,6	▲	● 13,9	▲	4,8	4,3	7	2021		
Eslovaquia	117.664	● 64,0	▼	● 4,7	▲	● 1,5	▲	● -7,1	▲	● -1,2	▼	7	2,5	0	2022		
Eslovenia	59.132	● 80,5	▲	● 3,7	▲	● 1,7	▼	● -6,2	▲	● 6,9	▼	8	3,5	0	2022		
España	1.461.552	● 118,4	▼	● 6,4	▲	● 1,3	▼	● -9,0	▲	● 1,0	▲	8	3	0	2023		
Estados Unidos	22.675.271	● 132,8	▼	● 6,4	▲	● 2,3	▼	● -15,0	▲	● -3,9	▼	6	2,5	0	2021		
Estonia	35.187	● 25,1	▼	● 3,4	▲	● 1,8	▼	● -7,1	▼	● 0,4	▲	8	3	0	2021		
Esuatini	4.226	● 52,8	▼	● 1,4	▲	● 4,6	▼	● -7,9	▲	● 4,9	▼	4,5	2,5	6	2024		
Etiopía	93.966	● 56,0	▼	● 2,0	▼	● 8,4	▲	● -3,3	▼	● -3,6	▲	1,8	4,8	7	2020		
Filipinas	402.638	● 51,9	▼	● 6,9	▲	● 2,8	▲	● -7,4	▼	● -0,4	▼	6,6	4,6	3	2022		
Finlandia	300.484	● 68,8	▼	● 2,3	▲	● 1,6	▼	● -4,3	▲	● 1,5	▲	6	1,5	0	2022		
Fiyi	4.586	● 83,6	▼	● 5,0	▲	● 1,5	▼	● -12,7	▲	● -11,7	▲	5,2	1,2	5	2024		
Francia	2.938.271	● 115,2	▼	● 5,8	▲	● 1,3	▼	● -7,2	▲	● -2,1	▲	7	2	0	2022		
Gabón	18.362	● 71,1	▲	● 1,2	▲	● 2,0	▼	● -0,7	▲	● -0,3	▲	5	1,5	6	2022		
Gambia	2.078	● 73,9	▲	● 6,0	▲	● 5,8	▼	● -3,9	▼	● -12,0	▼	4,3	3,3	7	2021		
Georgia	16.163	● 63,9	▼	● 3,5	▲	● 5,0	▼	● -7,3	▲	● -11,5	▲	4,5	0,5	6	2022		
Ghana	74.260	● 81,5	▼	● 4,6	▲	● 9,8	▲	● -12,6	▲	● -2,8	▲	5	2	6	2020		
Granada	1.041	● 74,5	▼	● -1,5	▲	● 1,8	▼	● -0,9	▼	● -23,4	▼	0	1,5	6	2025		
Grecia	209.857	● 210,1	▲	● 3,8	▲	● 0,8	▼	● -8,9	▲	● -6,6	▲	5,5	1	0	2023		
Guatemala	81.402	● 33,1	▼	● 4,5	▲	● 4,5	▲	● -3,6	▲	● 2,3	▼	6,9	3,4	4	2021		
Guinea	16.339	● 42,3	▼	● 5,6	▲	● 8,0	▲	● -2,3	▲	● -13,2	▼	5,3	1,8	7	2020		
Guinea Bissau	1.647	● 78,1	▼	● 3,0	▲	● 2,0	▼	● -5,1	▲	● -6,5	▲	4,8	0,8	7	2021		
Guinea Ecuatorial	11.726	● 44,1	▲	● 4,0	▲	● 3,2	▼	● -0,5	▲	● -3,6	▲	5,3	0,8	7	después de 2025		
Guyana	7.255	● 41,4	▲	● 16,4	▼	● 1,9	▼	● -5,8	▲	● -11,2	▲	5	6	6	2020		
Haití	22.431	● 26,0	▼	● 1,0	▲	● 22,0	▲	● -2,9	▼	● -0,9	▼	3,8	0	7	2024		

Países	PIB 2021 (mill.\$)	Deuda pública 2021 (% del PIB)	Tendencia	Indicadores de coyuntura										Puntuación 2021	Puntuación 2020	Grupo de riesgo país	Recuperación nivel pre pandemia
				Crecimiento PIB 2021 (%)	Tendencia	% Inflación 2021 (final periodo)	Tendencia	Saldo fiscal 2021 (% del PIB)	Tendencia	Saldo cuenta corriente 2021 (% PIB)	Tendencia						
Honduras	26.161	53,9	▼	● 4,5	▲	● 4,3	▼	● -3,4	▲	● -2,2	▼	5,7	3,2	5	2023		
Hong Kong	368.633	0,9	▼	● 4,3	▲	● 1,4	▼	● -4,7	▲	● 5,5	▼	7,8	3,8	2	2022		
Hungría	176.543	80,0	▲	● 4,3	▲	● 3,9	▼	● -6,5	▲	● -0,4	▼	6,5	4	0	2022		
India	3.049.704	86,6	▲	● 12,5	▲	● 4,8	▲	● -10,0	▲	● -1,2	▼	6,1	4,6	3	2021		
Indonesia	1.158.783	41,4	▼	● 4,3	▲	● 2,8	▼	● -6,1	▼	● -1,3	▼	6,6	3,1	3	2021		
Irak	190.733	69,7	▲	● 1,1	▲	● 11,9	▼	● -9,2	▲	● 0,0	▲	2,8	0,8	7	2024		
Irán	682.859	36,6	▲	● 2,5	▲	● 30,0	▲	● -6,8	▲	● 1,2	▲	3,3	0	7	2020		
Irlanda	476.663	63,2	▼	● 4,2	▲	● 2,0	▼	● -5,5	▼	● 7,0	▲	8	4	0	2020		
Islandia	24.155	82,5	▼	● 3,7	▲	● 2,6	▲	● -10,2	▼	● 1,0	▼	8	4	0	2022		
Islas Marshall	234	23,3	▲	● -1,5	▲	● 1,1	▼	● 0,6	▲	● 2,6	▲	4	4	-	2023		
Islas Salomón	1.644	22,3	▼	● 1,5	▲	● 3,8	▼	● -4,7	▼	● -10,0	▼	3,5	2	-	2022		
Israel	446.708	78,3	▼	● 5,0	▲	● 0,7	▼	● -8,9	▲	● 4,1	▼	7,5	3	0	2021		
Italia	2.106.287	157,1	▼	● 4,2	▲	● 0,8	▼	● -8,8	▲	● 3,5	▼	7,5	3,5	0	2024		
Jamaica	14.600	96,5	▲	● 1,5	▲	● 4,3	▲	● -0,4	▲	● -4,1	▼	3,5	1,5	6	2023		
Japón	5.378.136	256,5	▼	● 3,3	▲	● 1,2	▼	● -9,4	▲	● 3,6	▲	8	2,5	0	2022		
Jordania	44.979	91,2	▼	● 2,0	▲	● 2,5	▼	● -7,7	▲	● -8,3	▼	3,2	1,2	5	2021		
Kazajistán	187.836	27,0	▲	● 3,2	▲	● 5,9	▲	● -3,0	▲	● -1,0	▲	6,7	0,2	5	2021		
Kenia	106.041	71,5	▼	● 7,6	▲	● 5,0	▲	● -8,1	▲	● -5,3	▼	4,5	2,5	6	2021		
Kirguistán	7.470	73,4	▲	● 6,0	▲	● 5,3	▲	● -4,8	▲	● -8,2	▲	4,3	0	7	2022		
Kiribati	231	21,4	▼	● 1,8	▲	● 1,6	▲	● -11,6	▼	● 10,7	▲	5	5	6	2021		
Kuwait	126.930	13,7	▼	● 0,7	▲	● 2,5	▲	● -6,8	▲	● 8,6	▲	5,8	1,3	2	2024		
Laos	20.440	68,3	▼	● 4,6	▲	● 4,3	▼	● -5,6	▲	● -7,5	▼	4,3	2,3	7	2021		
Latinoamérica y Caribe	4.657.878	75,5	▲	● 4,6	▲	● 7,3	▼	● -5,7	▲	● 0,0	▼	6,5	2,5	-	2022		
Lesoto	2.458	49,8	▲	● 3,5	▲	● 4,9	▲	● -9,0	▼	● -16,9	▼	4,5	3,5	6	2022		
Letonia	37.720	47,2	▼	● 3,9	▲	● 3,9	▼	● -6,7	▼	● 0,5	▼	7,5	2,5	0	2021		
Líbano	19.126	154,8	▲	● -3,7	▲	● 53,0	▲	● -6,4	▲	● -13,0	▲	0	0	7	después de 2025		
Liberia	3.370	57,0	▲	● 3,6	▲	● 16,0	▼	● -2,4	▲	● -19,2	▼	4,8	0	7	2021		
Libia	24.267	-		● 131,0	▲	● 18,2	▲	● 0,3	▲	● 3,9	▲	7,8	0	7	2023		
Lituania	62.198	49,5	▼	● 3,2	▲	● 1,5	▼	● -6,1	▲	● 6,2	▼	8	3	0	2021		
Luxemburgo	84.077	26,8	▼	● 4,1	▲	● 1,3	▼	● -1,5	▲	● 4,9	▲	9	4,5	0	2021		
Macao	39.449	-		● 61,2	▲	● 1,4	▼	● -8,8	▲	● 7,3	▲	7,8	5,8	2	2022		
Macedonia del Norte	13.821	53,8	▼	● 3,8	▲	● 1,6	▲	● -5,6	▲	● -3,2	▲	5,2	1,2	5	2022		
Madagascar	14.746	46,9	▼	● 3,2	▲	● 5,4	▼	● -5,8	▼	● -5,0	▲	4,3	3,3	7	2022		
Malasia	387.093	67,0	▲	● 6,5	▲	● 2,0	▼	● -4,4	▲	● 3,8	▼	7,8	2,3	2	2021		
Malawi	9.268	76,8	▼	● 2,2	▲	● 9,5	▼	● -12,5	▲	● -20,7	▼	1,8	1,8	7	2020		
Maldivas	4.536	139,7	▲	● 18,9	▲	● 2,3	▼	● -21,1	▲	● -19,3	▲	4,8	1	7	2023		
Malí	19.912	46,1	▼	● 4,0	▲	● 1,7	▼	● -5,5	▼	● -4,1	▼	4,8	2,8	7	2021		
Malta	16.476	57,9	▼	● 4,7	▲	● 1,7	▼	● -5,7	▲	● 0,2	▲	8	3,5	0	2022		
Marruecos	124.003	77,1	▼	● 4,5	▲	● 0,8	▼	● -6,4	▲	● -3,8	▼	5,1	1,1	3	2022		
Mauricio	12.212	87,7	▲	● 6,6	▲	● 4,0	▼	● -6,8	▲	● -14,7	▼	5,1	0,6	3	2024		
Mauritania	9.239	56,3	▲	● 3,1	▲	● 3,0	▼	● -2,0	▼	● -11,3	▲	5,3	1,3	7	2021		

Países	PIB 2021 (mill.\$)	Deuda pública 2021 (% del PIB)	Tendencia	Indicadores de coyuntura										Puntuación 2021	Puntuación 2020	Grupo de riesgo país	Recuperación nivel pre pandemia
				Crecimiento PIB 2021 (%)	Tendencia	% Inflación 2021 (final periodo)	Tendencia	Saldo fiscal 2021 (% del PIB)	Tendencia	Saldo cuenta corriente 2021 (% PIB)	Tendencia						
México	1.192.480	60,5	▲	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	7,1	2,6	3	2023		
Micronesia	401	15,3	▲	●	▼	●	▼	●	▼	●	▲	1,6	5,6	3	2025		
Moldavia	11.998	39,5	▼	●	▲	●	▼	●	▼	●	▼	4,3	0,3	7	2022		
Mongolia	14.233	77,9	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	4,3	0,5	7	2022		
Montenegro	5.651	94,6	▲	●	▲	●	▼	●	▲	●	▲	4,3	0,3	7	2023		
Mozambique	13.957	125,3	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	2,3	2,3	7	2021		
Myanmar	76.195	49,1	▼	●	▼	●	▼	●	▼	●	▲	0	2,5	7	2020		
Namibia	11.381	71,4	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	2,5	2,2	6	2023		
Nauru	133	57,1	▲	●	▲	●	▼	●	▼	●	▲	7,6	5,6	3	2020		
Nepal	36.084	49,6	▼	●	▲	●	▼	●	▼	●	▼	2,5	2,5	6	2021		
Nicaragua	12.283	47,6	▼	●	▲	●	▼	●	▼	●	▼	4,3	1,8	7	2023		
Níger	15.899	44,5	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	4,8	2,8	7	2020		
Nigeria	514.049	31,9	▲	●	▲	●	▲	●	▲	●	▲	3	0	6	2021		
Noruega	444.519	41,6	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▲	9	5	0	2021		
Nueva Zelanda	243.332	46,4	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	7	2	0	2021		
Omán	74.115	71,3	▲	●	▲	●	▼	●	▲	●	▲	2,5	1,2	6	2022		
Países Bajos	1.012.598	56,1	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	8	3,5	0	2022		
Pakistán	262.799	87,7	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	2,8	0,8	7	2021		
Palau	229	0,0	▼	●	▼	●	▼	●	▼	●	▼	0	0,5	6	2023		
Panamá	59.377	61,4	▲	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	4,9	0,4	4	2023		
Papúa Nueva Guinea	24.536	49,6	▼	●	▲	●	▲	●	▲	●	▲	6,5	2,5	6	2022		
Paraguay	37.836	35,7	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	6,7	1,7	5	2021		
Perú	225.918	35,4	▼	●	▲	●	▲	●	▲	●	▼	6,6	2,6	3	2022		
Polonia	642.121	57,4	▲	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	8	4	0	2021		
Portugal	257.391	131,4	▲	●	▲	●	▼	●	▲	●	▲	6,5	3	0	2022		
Puerto Rico	100.684	64,8	▲	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	5	1	1-2	después de 2025		
Reino Unido	3.124.650	107,1	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▲	6	2	0	2023		
Ruanda	10.633	66,0	▼	●	▲	●	▲	●	▲	●	▼	5	4,5	6	2021		
Rumanía	289.130	52,6	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▲	5,6	1,6	3	2021		
Rusia	1.710.734	18,1	▲	●	▲	●	▲	●	▲	●	▲	7,9	2,9	4	2021		
Samoa	752	49,0	▼	●	▼	●	▼	●	▼	●	▼	0	1,2	5	después de 2025		
San Cristóbal y Nieves	831	72,5	▼	●	▲	●	▼	●	▼	●	▼	0	2	7	2025		
San Marino	1.688	102,6	▼	●	▲	●	▼	●	▼	●	▼	7,5	1,5	-	2024		
San Vicente y Granadinas	798	91,8	▼	●	▲	●	▼	●	▼	●	▼	0	1,2	5	2022		
Santa Lucía	1.787	88,4	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	5	0,5	6	después de 2025		
Santo Tomé y Príncipe	485	72,4	▲	●	▲	●	▲	●	▼	●	▲	3,8	0,3	7	2022		
Senegal	27.927	66,8	▼	●	▲	●	▲	●	▲	●	▼	5,2	3,2	5	2020		
Serbia	60.435	59,0	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	5,4	1,4	4	2021		
Seychelles	948	110,4	▼	●	▲	●	▲	●	▲	●	▼	3	0,5	6	2025		
Sierra Leona	4.420	70,4	▲	●	▲	●	▼	●	▲	●	▲	3,8	0	7	2021		
Singapur	374.394	129,5	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	8,5	3	0	2022		

Países	PIB 2021 (mill.\$)	Deuda pública 2021 (% del PIB)	Tendencia	Indicadores de coyuntura								Puntuación 2021	Puntuación 2020	Grupo de riesgo país	Recuperación nivel pre pandemia
				Crecimiento PIB 2021 (%)	Tendencia	% Inflación 2021 (final periodo)	Tendencia	Saldo fiscal 2021 (% del PIB)	Tendencia	Saldo cuenta corriente 2021 (% PIB)	Tendencia				
Siria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	-
Sri Lanka	84.532	105,4	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	5,3	0,5	7	2021
Sudáfrica	329.529	80,8	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	5,9	2,9	4	2024
Sudán	35.827	211,7	▲	●	▲	●	▲	●	▲	●	▲	1,3	0	7	2023
Sudán del Sur	4.461	47,0	▼	●	▲	●	▲	●	▲	●	▼	5,8	5,3	7	2022
Suecia	625.948	40,4	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	8	3,5	0	2021
Suiza	824.734	44,8	▼	●	▲	●	▼	●	▼	●	▲	7,5	3	0	2021
Surinám	2.465	157,4	▲	●	▲	●	▲	●	▲	●	▼	2,3	0	7	después de 2025
Tailandia	538.735	55,9	▼	●	▲	●	▼	●	▼	●	▼	5,1	2,6	3	2022
Taiwán	759.104	32,5	▲	●	▲	●	▼	●	▲	●	▲	8,5	4,5	1	2020
Tanzania	65.919	37,9	▲	●	▲	●	▼	●	▼	●	▼	3,5	2,5	6	2020
Tayikistán	7.825	49,8	▼	●	▲	●	▲	●	▼	●	▲	5,3	2,3	7	2020
Timor Oriental	1.726	15,0	▼	●	▲	●	▼	●	▼	●	▼	3	1	6	2022
Togo	8.627	60,0	▼	●	▲	●	▲	●	▼	●	▲	5	2,5	6	2020
Tonga	508	43,7	▼	●	▼	●	▼	●	▼	●	▼	0	1,5	6	2023
Trinidad y Tobago	22.161	62,1	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▲	5,6	0,6	3	2023
Túnez	44.265	91,2	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	4,5	0,5	6	2024
Turkmenistán	54.218	26,0	▲	●	▲	●	▲	●	▲	●	▲	8,3	4,3	7	2020
Turquía	794.530	37,1	▼	●	▲	●	▲	●	▼	●	▲	4,2	2,2	5	2020
Tuvalu	57	11,8	▲	●	▲	●	▼	●	▼	●	▼	3,6	1,6	3	2020
Ucrania	164.593	58,1	▲	●	▲	●	▼	●	▲	●	▼	5,5	1,5	6	2022
Uganda	41.271	48,8	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▲	4,5	4,5	6	2021
Unión Europea	17.127.535	93,0	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▲	8	3,5	-	2022
Uruguay	55.459	68,0	▼	●	▲	●	▲	●	▲	●	▼	6,1	2,1	3	2022
Uzbekistán	61.203	42,3	▼	●	▲	●	▲	●	▼	●	▼	4,2	2,2	5	2020
Vanuatu	912	48,7	▼	●	▲	●	▲	●	▲	●	▼	4,8	0,8	7	2023
Venezuela	42.530	394,7	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▲	0	3,3	7	-
Vietnam	354.868	48,0	▼	●	▲	●	▼	●	▲	●	▲	6,9	5,4	4	2020
Yemen	25.095	73,0	▲	●	▲	●	▲	●	▲	●	▼	1,8	0,3	7	2023
Yibuti	3.663	40,2	▲	●	▲	●	▲	●	▼	●	▼	6,8	4,3	7	2021
Zambia	18.955	118,7	▼	●	▲	●	▲	●	▼	●	▲	3,8	0,8	7	2024
Zimbabue	26.085	51,4	▲	●	▲	●	▲	●	▼	●	▼	6,3	0,3	7	2023

Nota metodológica sobre el cuadro de datos macroeconómicos - Perspectivas

Las cifras económicas que se incluyen en los cuadros son las correspondientes a las estimaciones para el año 2021, y provienen del *World Economic Outlook* del Fondo Monetario Internacional. En concreto, de la actualización de abril de 2021. Las valoraciones que se ofrecen a través de los "semáforos" se refieren únicamente al dato concreto

de dicho año y, por tanto, se trata de una apreciación de carácter muy coyuntural, que no entra a evaluar ni factores estructurales ni las características propias de la economía de cada país, ni por supuesto factores políticos. Las columnas "Tendencia" se refieren a la tendencia esperada para el indicador al que acompañan, a partir de la comparación del dato de 2020 con la previsión para 2021 que realiza el FMI. Se considerará que la tendencia mejora, respectivamente, si baja la deuda; si

sube el crecimiento; si baja la inflación; si se reduce el déficit o aumenta el superávit fiscal; y si se reduce el déficit o aumenta el superávit por cuenta corriente. En caso contrario, se considera que la tendencia empeora. En la columna de "Puntuación" se valora de 0 (peor) a 10 (mejor) la situación coyuntural del país. La puntuación se obtiene a partir de la ponderación de las cifras estimadas para 2021 de crecimiento, inflación, déficit público y déficit por cuenta corriente. Se ofrece a

título comparativo las puntuaciones obtenidas en 2020, un ejercicio marcado por la distorsión provocada por el Covid-19. La columna "Tendencia" situada junto a la puntuación muestra la tendencia esperada, o las perspectivas de la coyuntura en función de la tendencia de cada uno de los indicadores que se incluyen en el cuadro. Así pues, un círculo verde significa que las tendencias de los indicadores son positivas; uno amarillo muestra que los indicadores regis-

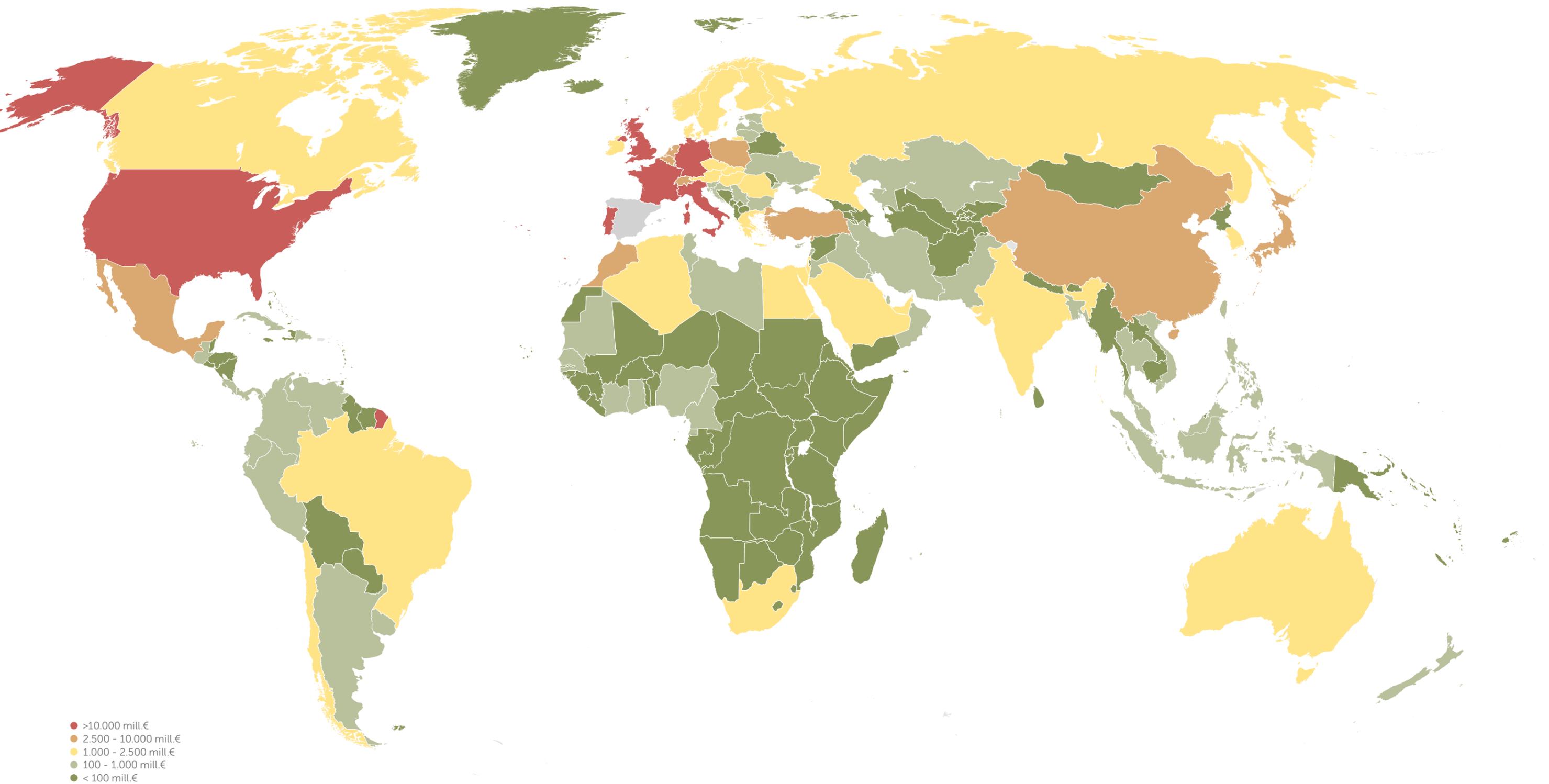
tran tendencias mixtas; y uno rojo implica que se espera una tendencia negativa en el conjunto de los indicadores. La columna "Grupo de riesgo" ofrece la clasificación de Riesgo País de la OCDE vigente a 15 de julio de 2021. Dicha clasificación va de 1 (menor riesgo) a 7 (mayor riesgo). Los guiones indican que el país no está sujeto a esta clasificación. Por último, la columna "Recuperación nivel pre pandemia" indica el año en el que el PIB

de cada una de las economías superará los valores de 2019, según las previsiones del FMI.

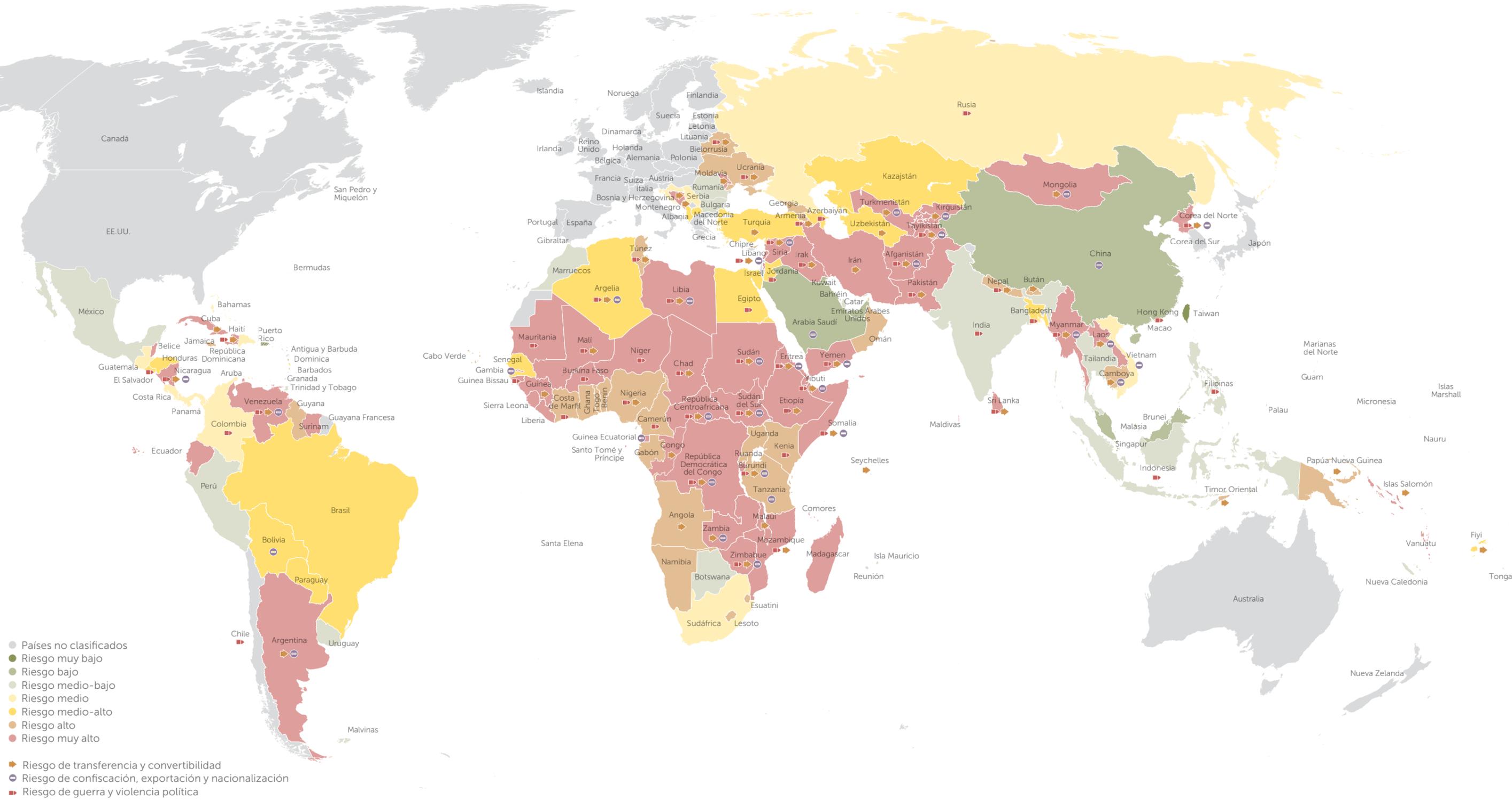
07.
Mapas



Cifra de exportaciones de bienes españoles 2020



Mapa de riesgo país





EDITA: CESCE
Velázquez, 74, Madrid
cesce.com