

número 35 Boletín **ieeee**

3
ie

2024

julio/septiembre



MINISTERIO DE DEFENSA



Catálogo de Publicaciones de Defensa
publicaciones.defensa.gob.es



Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado
cpage.mpr.gob.es

Edita:



Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid

© Autores y editor, 2024

NIPO 083-22-122-5 (edición impresa)

ISSN 2990-2061 (edición impresa)

Depósito legal M 13458-2023

Fecha de edición: octubre de 2024

Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

NIPO 083-22-123-0 (edición en línea)

ISSN 2530-125X (edición en línea)

Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores de la misma.

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

En esta edición se ha utilizado papel procedente de bosques gestionados de forma sostenible y fuentes controladas.

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

índice



julio/septiembre
2024

Informativos

- 7** Conflictos de seguridad en el Cáucaso norte: el caso de Daguestán. Javier Fernández Aparicio

Análisis

- 17** Kuwait, un emirato en una región en transformación. Natalia Torregrosa Ramos
- 31** Capacidades militares rusas y economía de guerra en el conflicto en Ucrania. Luis V. Pérez Gil
- 48** La política exterior de Sudáfrica. Sankie Mthembi-Mahanyele
- 63** Reflexiones sobre la defensa europea y sus identidades. OTAN y UE, ¿competición o cooperación? Abel Romero Junquera
- 83** Siglo XXI, reconfiguración geopolítica: ¡Obras son amores y no buenas razones! Pedro Sánchez Herráez
- 101** Colombia y la paz total (reedición). Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 133** ¿Es la paz en Ucrania posible? José Pardo de Santayana
- 148** La reconfiguración de Oriente Medio. Nuevos realineamientos en un mundo bipolar. Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 178** Bomba de relojería: Ucrania en la UE, pero no en la OTAN. Juan Carlos Castilla Barea
- 195** América Latina, el desafío de un nuevo modelo de inserción internacional. Erika M. Rodríguez Pinzón
- 220** El folk europeo y la inversión en industria de defensa; criterios de convergencia. Juan Carlos Castilla Barea

Opinión

- 242** Una triple frontera de terror en el corazón de Sudamérica. Omar Kheribich Chetoui
- 258** El flanco sur de la OTAN: una nueva aproximación estratégica. Juan Carlos Andrés Herrero

- 278 La Unión Europea y el norte de África: el «nearshoring» energético. Juan Antonio Sánchez Rodríguez
- 295 Pedagogía de la cultura de la defensa. Varios autores
- 311 Gaza: problemas, dilemas y gambitos. Luis Andrés Bárcenas Medina
- 326 Global Gateway: la herramienta para aumentar la relevancia internacional de Europa. José Ramón Corrochano Ponte
- 340 El empleo de armas de largo alcance por Ucrania. Posibles efectos de su uso contra objetivos en territorio ruso. Javier Ruiz Arévalo
- 352 China: ¿tercer pleno o pleno de tercera? Xulio Ríos
- 365 Singapur: los desafíos de la 4.^a generación. Borja Llandres Cuesta
- 382 El oso en la confluencia del Nilo: la política exterior de Rusia en el conflicto de Sudán. Álvaro Sánchez-Rey Navarro
- 400 Comunicación estratégica en las fuerzas armadas españolas. Varios autores
- 415 China impulsa un lustro dominado por la seguridad nacional y el protagonismo nuclear. Isidre Ambrós
- 428 Más allá de la docena sucia: la capacidad de identificación bío como elemento de disuasión. Alberto Cique Moya
- 444 El realineamiento estratégico en África: implicaciones de la pugna por los proyectos energéticos. Selenn Fernández Juin y José María Valdés de Olives
- 459 El Ministerio de la Seguridad del Estado de la República Popular China (Guóānbù). Los ojos —y oídos— del dragón. Luis Antonio González Francisco
- 475 La influencia de los sistemas no tripulados en el contexto geopolítico global. Luis F. Rey Arroyo
- 487 El mar Rojo: el lago de los BRICS. José Martín Martín
- 504 Fibras diplomáticas: la geoestrategia de las telecomunicaciones en el Sahel+. Antonio García Llata
- 525 Moscú agita el avispero africano: Las operaciones rusas de desinformación en el Sahel. Jaime Bello
- 544 Las distintas visiones de Rusia y China sobre la multipolaridad. José Luis Pontijas Calderón

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

INFORMACIÓN
iee

Documentos

INFORMATIVOS

índice

3
e
i
o



Documentos

INFORMATIVOS

- 7 Conflictos de seguridad en el Cáucaso norte: el caso de Daguestán. Javier Fernández Aparicio

03/2024

26 de junio de 2024

Javier Fernández Aparicio

**Conflictos de seguridad en el
Cáucaso norte: el caso de
Daguestán**

**Conflictos de seguridad en el Cáucaso norte: el caso de
Daguestán**

Resumen:

El 23 de junio se produjeron unos graves atentados terroristas en Daguestán. Por ahora, es la culminación del aumento paulatino de la tensión en esta república perteneciente a la Federación Rusa, de la cual además es su frontera meridional extrema. Con una población mayoritariamente musulmana, Daguestán y el Cáucaso norte siempre han tenido una compleja relación con Moscú, que se incardina a su vez en una superior con países como Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Turquía e Irán. En la actualidad, la crisis económica, protestas ciudadanas, el antisemitismo y el fenómeno del yihadismo hacen de Daguestán una región de atención prioritaria para el Gobierno ruso, inmerso de lleno en el conflicto en Ucrania y sus consecuencias.

Palabras clave:

Rusia, Daguestán, Cáucaso, terrorismo, yihadismo, guerra de Ucrania.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos Informativos** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Security conflicts in the North Caucasus: the case of Dagestan

Abstract:

On June 23, terrorist attacks took place in Dagestan. For now, it is the culmination of the gradual increase in tension in this republic belonging to the Russian Federation, of which it is also its extreme southern border. With a predominantly Muslim population, Dagestan and the North Caucasus have always had a complex relationship with Moscow, which is in turn linked to the superior one with countries such as Georgia, Armenia, Azerbaijan, Turkey and Iran. Currently, the economic crisis, citizen protests, anti-Semitism and the phenomenon of jihadism make Dagestan a priority region for the Russian government, however, fully immersed in the conflict in Ukraine and its consequences.

Keywords:

Russia, Caucasus, Dagestan, Terrorism, Jihadist, Ukranian War.

Daguestán: entre la autoridad rusa y la resistencia islámica

Daguestán es una república dentro de la Federación Rusa que forma parte del Distrito del Cáucaso Norte. Para Rusia, supone la región más meridional del país, compartiendo unas estratégicas fronteras con Azerbaiyán y Georgia. El islam llegó ya en el siglo VII, y se expandió desde la ciudad de Derbent, en el sur de Daguestán. El daguestaní fue el primer pueblo mayoritariamente musulmán de los actualmente pertenecientes a la Federación Rusa, siendo la religión de más del 85 % de la población, la mayoría suníes. Desde el siglo XI al XX, Daguestán fue una región dominada por los turcos selyúcidas, los mongoles y los timúridas de origen turco-mongol. Desde 1918, se incorporó como república socialista dentro de la Unión Soviética, no sin una compleja y conflictiva época de influencia o dominio anterior por parte de la Rusia zarista¹.

Tras la caída de la Unión Soviética, se inició un proceso de descentralización, pero Daguestán sufrió también los embates de la guerra en Chechenia desde 1996. En agosto de 1999, la Brigada Internacional Islámica, un grupo islamista checheno, invadió la región en ayuda de algunos rebeldes separatistas y con el objetivo de crear un Estado islámico de Daguestán. El intento fue rechazado, fracasó, y en agosto de aquel 1999 empezaría la segunda guerra chechena, con Vladimir Putin como primer ministro, que hizo de la recentralización gubernamental de Daguestán un objetivo de su estrategia para el Cáucaso norte y atajar el independentismo y el terrorismo yihadista, con la influencia creciente del wahabismo, pero también para atender a otros problemas crónicos que aún hoy persisten, como el estancamiento económico, el deterioro de las infraestructuras, la degradación medioambiental o la proliferación del crimen organizado².

¹ WARE, Robert Bruce & KISRIV, Enver. «Dagestan: Russian Hegemony and Islamic Resistance in the North Caucasus», *Routledge*. 2010. ISBN 978-0765620293.

² «Russia's Dagestan: conflict causes», *Europe Report*, n.º 192. International Crisis Group, 3 de junio de 2008, p. 29.

¿El resurgir del terrorismo?

El aumento de la actividad terrorista en los dos últimos años en Daguestán ha planteado algunas dudas sobre la capacidad de Moscú para mantener el control total en la provincia, apareciendo señales de alarma y los fantasmas de épocas anteriores, todo dentro de un escenario frágil como el actual, protagonizado por la guerra de Ucrania³.

El pasado 1 de abril, las autoridades rusas afirmaron haber detenido a tres personas que estarían planificando atentados terroristas en Majachkalá, la capital, y también en la ciudad de Kaspisk⁴. Esto preocupó al Gobierno ruso, debido al estado de máxima alerta que se vivía en todo el país como resultado del sangriento atentado del Crocus City Hall de Moscú, el 22 de marzo, con el resultado de 144 muertos y cientos de heridos, acción reivindicada por el Estado Islámico del Gran Jorasán.

El Estado Islámico del Gran Jorasán parece haber sustituido al propiamente norcaucásico *Imarat Kavkaz* (literalmente, Emirato del Cáucaso), grupo compuesto por militantes islamistas con presencia en toda la región, pero en declive desde mediados de la década de 2010, cuando protagonizó una serie de atentados suicidas en Moscú y fue el objetivo de la presión de las fuerzas de seguridad rusas, además de dividirse en facciones internas y, sobre todo, del gran número de militantes que viajaron para combatir en la guerra de Siria. En 2011, Naciones Unidas incluyó a *Imarat* en su listado de organizaciones terroristas internacionales como filial de Al Qaeda⁵.

Con todo, existe cierta confusión sobre quiénes protagonizan algunos intentos de atentados en Daguestán y, sobre todo, su impunidad. En abril la policía daguestaní anunciaba el arresto de una presunta militante y sospechosa de ser cómplice del asesinato del coronel Aitemir Salimgereev en 2014. Menos de dos meses después, el pasado 6 de junio, era el Servicio Federal de Seguridad ruso (FSB en sus siglas en ruso) el que anunciaba el arresto de Kazbek Anasov en el distrito daguestaní de Khasavyurt,

³ CONNOLLY, Richard. «North Caucasus will remain under Moscow's control», *Oxford Analytica Daily Brief*. 30 de abril de 2024. Disponible en: [North Caucasus will remain under Moscow's control - Oxford Analytica Daily Brief \(oxan.com\)](https://oxan.com) (consultado el 24/6/2024).

⁴ «Detenidos tres presuntos terroristas en Daguestán, Rusia», *Euronews*. 1 de abril de 2024. Disponible en: [Detenidos tres presuntos terroristas en Daguestán, Rusia | Euronews](https://www.euronews.com) (consultado el 24/6/2024).

⁵ «Imarat Kavkaz», *Consejo de Seguridad Naciones Unidas*. 5 de mayo de 2015. Disponible en: [EMARAT KAVKAZ | CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU \(un.org\)](https://www.un.org) (consultado el 24/6/2024).

acusado de actos terroristas en 1995 como parte de la Brigada Internacional Islámica chechena⁶.

La situación es confusa y se repiten los incidentes en Daguestán o las cercanas regiones de Karachay-Cherkessia e Ingushetia, con ataques a centros policiales, atentados contras las fuerzas de seguridad y episodios graves como el ocurrido el pasado 16 de junio, cuando seis presos norcaucasianos que cumplían penas por terrorismo escaparon con rehenes de la prisión de Rostov del Don, desplegando una bandera del Estado Islámico y exigiendo que se les permitiera salir de Rusia, aunque a las pocas horas fueron abatidos por las fuerzas especiales⁷.

Finalmente, el terrorismo ha golpeado a Daguestán de manera directa. En la noche del 23 de junio, en la ciudad de Derbent, donde existe una importante minoría étnica azerí de origen judía, varias personas armadas atacaron dos iglesias ortodoxas y una sinagoga, que también incendiaron. Por su parte, en Majachkalá, un puesto de la policía también fue asaltado. El resultado fue de quince policías y un número aún indeterminado de civiles asesinados, incluido un sacerdote ortodoxo, además de la muerte de los propios atacantes, abatidos tras enfrentamientos con las fuerzas de seguridad. Otra consecuencia, según anunciaron medios oficiales rusos fue la detención del alcalde del distrito de Sergokalinski, en la propia Daguestán, por su participación en los atentados⁸.

El antisemitismo

Uno de los objetivos del atentado en la ciudad de Derbent fue una sinagoga, lo que señala que la comunidad judía de Daguestán es actualmente un grupo de riesgo por estos tipos de ataques, una situación que se inició con un aumento generalizado del antisemitismo en Rusia tras el comienzo de la guerra de Ucrania y la hostilidad hacia la figura de Zelenski, pero exacerbándose desde los atentados de Hamas del 7 de octubre

⁶ PODVOLOTSKY. «Se detuvo a un cómplice del terrorista que decapitó al coronel del Ministerio del Interior», *Ura News*. 2 de abril de 2024. Disponible en: [Задержана пособница террориста, обезглавившего полковника МВД \(ura.news\)](#) (consultado el 24/6/2024).

⁷ RESHETILOV, Semión. «¿Negligencia, espectáculo o atentado terrorista? Toma de rehenes en el centro de detención preventiva "más vigilado" de Rostov», *Kavkazr*. 17 de junio de 2024. Disponible en: [Халатность, спектакль или теракт? Захват заложников в "самом охраняемом" СИЗО Ростова \(kavkazr.com\)](#) (consultado el 24/6/2024).

⁸ «Ascienden a 19 los muertos por los ataques terroristas en la república rusa de Daguestán», *Europa Press*. 24/6/2024. Disponible en: [Al menos 15 policías y cuatro civiles mueren en varios ataques terroristas en Daguestán \(Rusia\) \(elconfidencial.com\)](#) (consultado el 24/6/2024).

pasado y la siguiente reacción israelí en Gaza y Cisjordania. En marzo, antes del atentado del Crocus, la policía rusa ya había abortado un ataque contra una sinagoga moscovita por parte del Estado Islámico del Gran Jorasán, mientras que días después de este atentado se anunció el desmantelamiento de otro⁹. El enfriamiento de las relaciones entre Rusia e Israel por los sucesos en Palestina y la posible ayuda israelí a Ucrania ayudan a crear cierto caldo de cultivo antisemita.

Con todo ello, lo más problemático es que el antisemitismo parece estar arraigándose más en la sociedad daguestaní y de forma peligrosa. El 30 de octubre de 2023, decenas de personas trataron de asaltar un avión procedente de Tel Aviv recién aterrizado en el aeropuerto de Majachkalá. Esta turba, apenas contenida por la policía, buscaba según sus propias palabras, judíos o personas con pasaportes israelíes. Los altercados incluyeron destrozos en el propio aeropuerto y varios heridos en el enfrentamiento entre manifestantes y policías, además de declararse el estado de alarma por la posibilidad de verse reproducidos ataques antisemitas. Con todo, para el Gobierno ruso esta acción era el envío de un mensaje de cierta debilidad o descontrol de Daguestán, hasta tal punto, de que el propio Vladimir Putin viajó a Majachkalá para celebrar una reunión de seguridad y discutir cómo atajar el fenómeno del antisemitismo¹⁰.

Descontento y guerra en Ucrania

Daguestán vive desde hace un lustro una difícil situación económica marcada por la precariedad y las altas tasas de desempleo, no obstante, la cuantiosa inyección de fondos federales desde Moscú para paliar esta situación, que se constituye en un caldo de cultivo de descontento y protestas. La mala dinámica económica fue impactada de lleno por la pandemia de COVID. Así, de todas las repúblicas norcaucásicas de la Federación Rusa, Daguestán fue en la que más impactó la enfermedad, doblando o

⁹ «La Inteligencia rusa frustra un atentado de una presunta célula de Estado Islámico contra una sinagoga en Moscú», *Europa Press*. 7 de marzo de 2024. Disponible en: [La Inteligencia rusa frustra un atentado de una presunta célula de Estado Islámico contra una sinagoga en Moscú \(europapress.es\)](https://www.europapress.es) (consultado el 24/6/2024).

¹⁰ RESCHETO, Juri. «Odio a los judíos en Daguestán: ¿cuán antisemita es Rusia?», *DW*. 31 de octubre de 2023. Disponible en: [Odio a los judíos en Daguestán: ¿cuán antisemita es Rusia? – DW – 31/10/2023](https://www.dw.com) (consultado el 24/6/2024).

triplicando las cifras de infectados y fallecidos a mediados de 2020, con un total superior a los 7.000 contagiados y 344 muertos, según los propios datos oficiales¹¹.

A la situación anterior se sumaron las protestas por el alistamiento de daguestaníes por parte del Ejército ruso para servir en la guerra de Ucrania. Desde febrero de 2022, se ha reclutado a un número sustancial de soldados norcaucásicos. Daguestán tiene a una de las poblaciones más jóvenes de toda la Federación Rusia, sector poblacional que ve en el Ejército una salida a la ya citada difícil situación económica y aunque el riesgo sea muy elevado en las actuales circunstancias, ya que se denuncia que muchos norcaucásicos son enviados a combatir en Ucrania sin apenas entrenamiento ni medios. Así, su mortalidad en la guerra es elevada y por ello son frecuentes las protestas en las calles contra las campañas de reclutamiento de reservistas. La mayor, y que degeneró en manifestaciones contrarias al Gobierno ruso, fue en septiembre de 2022, con el anuncio de la movilización de 300.000 daguestaníes, lo que llevó a graves disturbios en toda la región. Se calcula que unos 1.692 militares reclutados en el Cáucaso norte han muerto en combate en dos años de servicio en las fuerzas rusas en Ucrania¹².

Conclusiones: ¿hacia una remilitarización rusa del Cáucaso?

Más allá de la conflictiva relación de la Federación Rusa con los Estados caucásicos de Georgia, Armenia y Azerbaiyán, que responde también a la situación interna de estos países —manifestaciones en Georgia contra la aprobación de la Ley de Injerencia Extranjera— y entre ellos —episodio aún no cerrado de reclamaciones territoriales de Azerbaiyán respecto a Armenia tras la anexión azerí del Alto Karabaj—, las provincias norcaucásicas dentro de la Federación Rusa también abordan un futuro de inestabilidad, como demuestra el caso de Daguestán y el repunte del terrorismo.

Con la guerra de Ucrania aún abierta y las amenazas en otros puntos, por ejemplo, en el Báltico, se antoja poco probable que el Gobierno ruso remilitarice el Cáucaso norte con unidades de primera línea que pueden ser más necesarias en otros lugares. Ello

¹¹ KVAKHADZE, Aleksandre. «COVID 19 in the North Caucasus Region», *Security Review*. Georgian Foundation for Strategic and International Studies, 2020.

¹² MURPHY, Matt & THOMAS, Merlyn. «Ukraine war: Protests in Russia's Dagestan region against new draft», *BBC*. 26 de septiembre de 2022. Disponible en: [Ukraine war: Protests in Russia's Dagestan region against new draft \(bbc.com\)](https://www.bbc.com/news/ukraine-war-62884444) (consultado el 24/6/2024).

puede hacer que no pueda responder con eficacia a las emergencias en la zona. Moscú puede suplir esta falta de presencia en el campo de la seguridad, puede optar por el incremento de fondos federales a las repúblicas más golpeadas por la crisis económica y una política de entendimiento de las sensibilidades propias para mantener al Cáucaso septentrional a la postre relativamente pacífico.

Por su situación geográfica, un lugar que históricamente siempre ha sido importante para Moscú en su estrategia respecto a su flanco suroeste, sus preocupaciones en seguridad también obligarán a observar la posición de otros actores internacionales, desde los propiamente implicados como Georgia, Armenia y Azerbaiyán, hasta los más alejados pero no menos trascendentes Turquía e Irán, contando con que todas las potencias implicadas deseen mantener la paz en el Cáucaso, combatir posibles insurgencias y, en especial, al terrorismo yihadista que puede desestabilizar la región y su crisol de comunidades étnicas y religiosas.

Javier Fernández Aparicio
Analista del IEEE
[@jafeap](#)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

ANÁLISIS
rie
rie

Documentos

ANÁLISIS

Documentos **ANÁLISIS**

- 17** Kuwait, un emirato en una región en transformación. Natalia Torregrosa Ramos
- 31** Capacidades militares rusas y economía de guerra en el conflicto en Ucrania. Luis V. Pérez Gil
- 48** La política exterior de Sudáfrica. Sankie Mthembi-Mahanyele
- 63** Reflexiones sobre la defensa europea y sus identidades. OTAN y UE, ¿competición o cooperación? Abel Romero Junquera
- 83** Siglo XXI, reconfiguración geopolítica: ¡Obras son amores y no buenas razones! Pedro Sánchez Herráez
- 101** Colombia y la paz total (reedición). Federico Aznar Fernández-Montesinos
- 133** ¿Es la paz en Ucrania posible? José Pardo de Santayana
- 148** La reconfiguración de Oriente Medio. Nuevos realineamientos en un mundo bipolar. Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 178** Bomba de relojería: Ucrania en la UE, pero no en la OTAN. Juan Carlos Castilla Barea
- 195** América Latina, el desafío de un nuevo modelo de inserción internacional. Erika M. Rodríguez Pinzón
- 220** El folk europeo y la inversión en industria de defensa; criterios de convergencia. Juan Carlos Castilla Barea



47/2024

3 de julio de 2024

Natalia Torregrosa Ramos

Kuwait, un emirato en una región en transformación

Kuwait, un emirato en una región en transformación

Resumen:

Kuwait no presenta un escenario de conflicto, pero la seguridad de la región se está viendo profundamente amenazada, y de acuerdo con la situación geopolítica actual, este país muestra aspectos preocupantes que podrían posibilitar la evolución hacia un escenario menos estable.

Por un lado, el sistema de gobierno de monarquía constitucional es controvertido dado que las tensiones políticas entre el ejecutivo y el legislativo han aumentado hasta tal punto que el emir ha disuelto el Parlamento. Por otra parte, en pleno ascenso del chiismo en la región, el país tiene una importante comunidad chií que constituye alrededor del 35 % de la población. Por último, ahondar en su red de aliados y en los vínculos de vecindad con Irak e Irán es de gran interés, dado que el primero invadió su territorio, e Irán es un país en fase de ascenso que refuerza su posición mediante una red de actores delegados que persiguen la desestabilización.

Palabras clave:

Kuwait, población chií, Visión 2035, trabajadores migrantes, Estado Islámico.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Análisis* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IE EE o del Ministerio de Defensa.

Kuwait, an emirate in a changing region

Abstract:

Kuwait does not present a scenario of conflict, but the security of the region is being profoundly threatened, and according to the current geopolitical situation, this country shows worrying aspects that could enable the evolution towards instability. On the one hand, the constitutional monarchy system of government is controversial as political tensions between the executive and the legislature have increased to such an extent that the emir has dissolved parliament. Moreover, with Shi'ism on the rise in the region, the country has a large Shi'a community that makes up around 35% of the population. Finally, delving into its network of allies and neighbourly ties with Iraq and Iran is of great interest, given that the former invaded its territory, and Iran is a country on the rise, strengthening its position through a network of delegated actors pursuing destabilisation.

Keywords:

Kuwait, Shi'a population, Vision 2035, migrant workers, Islamic State.

Introducción

Kuwait es un país cuya geopolítica está condicionada por un pasado traumático como consecuencia de la invasión de Irak en 1990 y la guerra del Golfo en 2003, acontecimientos que determinaron un cambio de paradigma en su posicionamiento internacional y regional, de una estrecha proximidad a Estados Unidos y al Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), organismo del que ya formaba parte desde su creación en 1981.

Kuwait accedió a la independencia del gobierno británico en 1961 y durante los años que han transcurrido desde entonces, este país ha tenido el mismo texto constitucional, la Constitución de 1962, que estableció un sistema de gobierno democrático, régimen político que convierte a este emirato en una excepción de entre las monarquías de la península arábiga.

En el conjunto de la región, es parte de la península arábiga junto a otros seis países (Arabia Saudita, Baréin, Emiratos Árabes Unidos (EUA), Catar, Omán y Yemen) donde ocupa una superficie de 17.818 de kilómetros cuadrados, limitando a lo largo de 222 km y 240 km con Arabia Saudita e Irak respectivamente.

Mientras tanto, Kuwait es un Estado que tiene salida exclusivamente al golfo Pérsico, con 499 kilómetros de área costera, un espacio marítimo de importancia global que comparte con otras siete potencias ribereñas (Baréin, Irán, Irak, Omán, Catar, Arabia Saudita y EAU) entre las que Irak tiene la parte más pequeña, de 58 km, e Irán, la mayor línea de costa con más de 1.000 kilómetros.



Figura 1. Kuwait

Fuente: CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook 2021*. Washington D. C., 2021.

Disponible en: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/>

A propósito de su tamaño, Kuwait no es un país muy extenso¹ lo que no impide que el desarrollo alcanzado por el emirato haya sido enorme. Cuenta con aproximadamente el 10 % de las reservas mundiales de petróleo² desde el descubrimiento, en 1945, de un gran pozo en Burgan³. Es más, en 1961 fue socio fundador, junto con otros cuatro miembros (Irán, Irak, Arabia Saudí y Venezuela) de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Sin embargo, la economía de Kuwait, al igual que el resto de la OPEP, se enfrenta a un panorama complicado debido a que la cotización del Brent ha llegado a caer este año por debajo de los 80 dólares, lo que obligó a la OPEP, durante la última reunión de junio en Riad, a acordar mantener el recorte de la producción en casi 6 millones de barriles diarios para poder estabilizar los precios por encima de los 80 dólares⁴. En cualquier caso, Kuwait es uno de los países que ya había visto reducida su posición en la organización tras el avance de otros países y la reducción de su propia producción.

Por otro lado, tiene una población de 4.341.170 millones de habitantes⁵ de los que 3.344.362 millones son población migrante⁶ debido a la alta demanda de profesionales en los sectores de la construcción y los servicios. India es el principal país de procedencia de los trabajadores migrantes (32 %⁷) y de la región árabe, la mayor presencia procede de Egipto (21 %).

Kuwait no muestra un escenario de conflicto, pero la seguridad de la región se está viendo profundamente amenazada. Sin duda alguna, «Oriente Medio está atravesando uno de los momentos más convulsos de su historia»⁸ y este país se encuentra inmerso

¹ El emirato de Kuwait, el Estado de Catar y el Reino de Baréin son los países con menos superficie de la península arábiga, con 17.818, 11.493 y 707 kilómetros cuadrados respectivamente.

² ICEX. *Informe económico y social*. Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Kuwait, 2023. Disponible en: [20230912-informe-economico-comercial-kuwait-2023.pdf \(icex.es\)](https://www.icex.es/20230912-informe-economico-comercial-kuwait-2023.pdf)

Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 21 de junio de 2024.

³ Las compañías inglesa y americana British Petroleum y Guff Oil formaron, en 1936, la Kuwait Oil Company (KOC), con privilegio exclusivo de exploración y explotación hasta 1975, que fue nacionalizada.

⁴ ATKINSON, Neil. «La OPEP: una larga historia y un papel esencial en el futuro energético», *Energía y Geoestrategia 2024*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2024, pp. 115-156. Disponible en: [Energía y Geoestrategia 2024 \(ieeee.es\)](https://www.iese.es/energiaygeoestrategia2024); «La OPEP acorralada: al fin sobra petróleo: Informe Semanal de Política Exterior», n.º 1374. 17 de junio de 2024, pp. 1-2. Disponible en: [Política Exterior | Análisis internacional en español \(politicaexterior.com\)](https://www.politicaexterior.com/politicaexterior.com)

⁵ *Kuwait Population (2024) - Worldometer (worldometers.info)* (consulta 16/4/2024).

⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE MIGRACIONES (IOM). *Kuwait Country Strategy 2020-2024*. Naciones Unidas, 2024, p. 7. Disponible en: [Kuwait Country Strategy 2020-2024 | IOM Publications Platform](https://www.iom.int/publications/kuwait-country-strategy-2020-2024)

⁷ El 12 de junio, 50 trabajadores, 45 de la India, murieron en un incendio en un edificio de la localidad de Mangaf. Disponible en: [Tragedy in Mangaf | kuwaittimes](https://www.kuwaittimes.com)

⁸ ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio. «La reconfiguración de Oriente Medio. Nuevos realineamientos en un mundo multipolar», *Panorama Estratégico 2024*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2024, pp. 199-226. Disponible en: [Panorama estratégico 2024 \(ieeee.es\)](https://www.iese.es/panorama-estrategico-2024)

dentro de esta situación geopolítica de transformación, de reordenación en el entorno internacional (EE. UU. y China) y de rivalidad en el ámbito regional (Israel e Irán)⁹.

Por lo pronto, en abril, las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI) lanzaron un ataque aéreo contra el consulado iraní en Damasco que causó ocho muertos, y en represalia, Irán atacó dos bases militares israelíes mediante aviones no tripulados y misiles balísticos y de crucero, que no causó víctimas al no lograr impactar. Lo último es una posible operación militar de las FDI en territorio libanés contra Hizbulá debido a la ampliación del contingente de reservistas en esa frontera¹⁰.

Sin duda alguna, el Mediterráneo oriental y el mar Rojo son áreas geográficas que presentan una gran desestabilización, mientras que el golfo Pérsico permanece estable. De extenderse el conflicto a este espacio marítimo, un entorno físico excepcional con las mayores reservas mundiales de petróleo, «supondría una catástrofe para el suministro global de combustibles fósiles»¹¹.

Como reflejo de esta pugna, el poder militar es una prioridad: «el gasto militar en Oriente Medio aumentó un 9 % en 2023, la tasa de crecimiento anual más alta durante la última década»¹². Al igual que Kuwait, los presupuestos de Arabia Saudita, Israel e Irán mantienen posiciones muy elevadas en la región.

De acuerdo con las condiciones actuales, Kuwait posee aspectos preocupantes que podrían posibilitar la evolución hacia un escenario menos estable, elementos vinculados principalmente a tres cuestiones: en primer lugar, el sistema de gobierno de monarquía constitucional es controvertido dado que las tensiones políticas entre el ejecutivo y el legislativo han aumentado hasta tal punto que el emir acaba de disolver el Parlamento por un periodo de hasta cuatro años. Por otra parte, el país mayoritariamente sunní, tiene una importante comunidad chií que constituye alrededor del 35 % de la población. Hasta ahora, no ha sido un factor negativo pero en pleno ascenso del chiismo en la región, Irán podría utilizarla de plataforma para reforzar su influencia política. Por último, en la situación geopolítica actual, ahondar en su red de aliados y en los vínculos de vecindad

⁹ Informe Semanal de Política Exterior, n.º 1366. 22 de abril de 2024, p. 3. Disponible en [¿Cómo impedir una guerra regional en Oriente Próximo? | Política Exterior \(politicaexterno.com\)](#)

¹⁰ Informe Semanal de Política Exterior, n.º 1373. 10 de junio de 2024, p. 3. Disponible: Israel-Líbano: la guerra que viene. [Política Exterior | Análisis internacional en español \(politicaexterno.com\)](#)

¹¹ *Energía y Geoestrategia 2024*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2024, p. 21.

¹² Según el último informe del Instituto Internacional de Investigación para la Paz (SIPRI), 22 de abril de 2024.

Disponible: [Global military spending surges amid war, rising tensions and insecurity | SIPRI](#)

con Irak e Irán son de gran interés. El primero invadió su territorio e Irán es un país protagonista en fase de ascenso¹³ que refuerza su posición mediante una red de actores delegados que persiguen la desestabilización.

Panorama de fuerzas políticas

La estructura política está formada por el emir, el jefe de Estado y elegido de entre la familia Al Sabah¹⁴, y la Asamblea Nacional, como órgano legislativo. Actualmente, el emir es Mishal al Ahmad al Jaber Al Sabah¹⁵, de 83 años y que fue el príncipe heredero desde 2020.

El actual emir asumió el poder en diciembre de 2023 y dejó vacante el cargo de príncipe heredero. En este sentido, el 2 de junio, fue nombrado Saba Jaled Al Sabah, como príncipe heredero, de 71 años y primer ministro entre 2019 y 2022¹⁶.

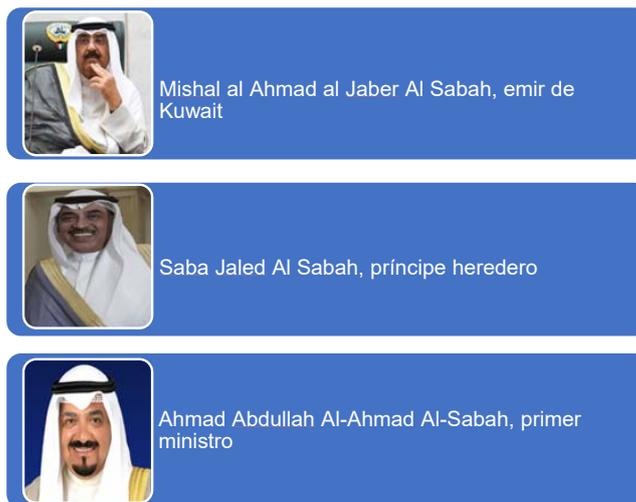


Figura 2. La monarquía kuwaití necesita recuperar la estabilidad política y fortalecer su liderazgo.
Fuente: elaboración propia.

¹³ GIL PÉREZ, Javier. «Irán en el marco de la globalidad», *Cuaderno de Estrategia 221, Irán en la encrucijada global*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2024, p. 121. Disponible en:

[Cap 4 Irán en el marco de la globalidad.pdf \(ieeee.es\)](#).

¹⁴ La familia ya estaba asentada en la región en el siglo XVIII cuando el grupo tribal de los amarat emigró, hacia 1710, desde la zona central de la península arábiga hasta el sur de la bahía de Kuwait bajo el mando de su jeque Sabah. En 1756, Sabah I se proclamó emir de Kuwait y los jeques o jefes tribales de este linaje prominente se establecieron alrededor del puerto de Basora en el Chatt el Arab. En: *Persian Gulf States: country studies*. Washington, D. C. Headquarters, Department of the Army, 1994.

¹⁵ [Kuwait's Emir Sheikh Nawaf dies at 86, Sheikh Meshaal named successor | Politics News | Al Jazeera](#)

¹⁶ <https://www.europapress.es/internacional/noticia-emir-kuwait-nombra-saba-jaled-saba-nuevo-principe-heredero-20240603041319.html>

El emir ejerce el poder a través del Consejo de Ministros, gabinete formado por catorce miembros y encabezado por el primer ministro, elegido por designación real. Como es pauta en Kuwait, cuando un nuevo emir ocupa el poder, el Gobierno dimite a continuación. En enero, fue designado primer ministro el hijo del anterior emir, Mohammad Sabah al-Salem al-Sabah, aunque, al presentar este su dimisión en abril de 2024, fue nombrado finalmente Ahmad Abdullah Al-Ahmad Al-Sabah. Cabe destacar que los miembros de la familia gobernante se reparten las carteras de Asuntos Exteriores, Defensa e Interior.

Por otro lado, la Asamblea Nacional está compuesta de 50 diputados elegidos por sufragio universal, aunque el derecho al voto femenino y su participación en el Parlamento fueron aprobados en 2005, el país carece de un sistema de partidos políticos estructurado.

Los miembros pertenecen a agrupaciones de carácter ideológico y religioso: «La Alianza Islámica Salafista Islam Suní y el Movimiento Constitucional Islámico (Hermanos Musulmanes); la Alianza Nacional Islámica y la Alianza Justicia y Paz, islamistas chiíes; y agrupaciones laicas como el centrista Bloque de Acción Popular y la liberal Alianza Democrática Nacional»¹⁷.

Dado el poder de la monarquía para disolver la Asamblea, la inestabilidad política entre el ejecutivo y el legislativo ha sido la pauta dominante, manifestada en las sucesivas suspensiones parlamentarias, cuatro veces entre 2006 y 2012, convocatorias de elecciones anticipadas, desde las parlamentarias de 2020, y en los periodos de dimisiones de Gobierno. Paralelamente, el Tribunal Constitucional emitió un fallo, en marzo de 2023, declarando que el decreto de disolución de la Asamblea Nacional de 2020 fue inconstitucional, y en consecuencia, anuló todos los procedimientos posteriores, incluida la convocatoria a las elecciones de 2022 y los resultados de dichas elecciones en los cinco distritos electorales.

Debido a esta práctica en el sistema político, la monarquía está bastante erosionada. Además, la oposición generalizada entre los grupos políticos y el ejecutivo ha tenido repercusiones económicas negativas en un momento en el que Kuwait necesita estabilidad y un liderazgo fuerte ya que, de manera similar a otras monarquías de la

¹⁷ *Kuwait: Political forces at a glance*, abril de 2023. Columbia International Affairs Online (CIAO). Disponible en: [Kuwait: Political forces at a glance - CIAO \(ciaonet.org\)](https://ciaonet.org)

península arábiga, está implantado un plan gubernamental para diversificar la economía, la Visión 2035.

A tal fin, tras las últimas elecciones en abril de 2024 en las que la oposición obtuvo 29 de los 50 escaños¹⁸, el emir disolvió el Parlamento, un mes después, por un periodo de hasta cuatro años además de suspender algunos artículos del texto constitucional¹⁹.

La población chií en Kuwait

A nivel global, los musulmanes constituyen 1.598.510.000 millones de personas, pertenecientes a todo tipo de culturas, razas, etnias, lenguas y clases²⁰, de los cuales un 87-90 y un 10-13 % son suníes y chiíes respectivamente. Estas divisiones²¹ son muy importantes en Oriente Medio y África, las regiones que tienen la mayor concentración de musulmanes en el mundo. Por el contrario, las diferencias sectarias apenas tienen importancia en Indonesia e India, donde esta confesión pertenece a la más grande población mundial en cifras absolutas.

En Irán, los chiíes son la mayoría, y desde el siglo XVI, es el único país donde el chiismo es la religión oficial del Estado, hecho religioso que lo diferencia desde entonces de sus vecinos suníes de la región del Golfo. Sin embargo, los países de la península arábiga también tienen población chií en proporción significativa, entre los que destacan Irak y Baréin, con las comunidades más importantes. Al respecto, «este chiismo, muy antiguo, se remonta a los qármatas y a la dinastía buyí y no es en absoluto de origen iraní»²².

¹⁸ Las elecciones de abril de 2024 fueron las terceras desde las parlamentarias de 2022 y las primeras celebradas bajo el nuevo emir. Disponible en: Oxford Analytica «Kuwait's elections will show little sign of change», 2024, [Expert Briefings : Few changes after Kuwait holds first parliamentary election under new emir | Politics News | Al Jazeera](#)

¹⁹ [Kuwait's Emir dissolves parliament, suspends some constitution articles | Reuters](#)

²⁰ «El islam, como religión, cultura, civilización y poblaciones, ha sido convertido en un bloque homogéneo». En: ADLBI Sibai, Sirin. *La cárcel del feminismo: Hacia un pensamiento islámico decolonial*. Akal Inter Pares, 2022, p. 134.

²¹ La ruptura entre las dos corrientes tuvo lugar en Kerbala (actual Irak) en el año 680 cuando Husein Ibn Ali, nieto del profeta, fue asesinado por las tropas del califa omeya.

²² PLANHOL, Xavier de. *Las naciones del profeta, manual de geografía política musulmana*. Bellaterra, 2000, pp. 160.

Irán	99 %
Irak	55 %
Baréin	75 %
Kuwait	35 %
Arabia Saudí	10-15 %
Yemen	43-54 %

Tabla 1. Porcentaje de población chií en los países del entorno kuwaití
Fuente: elaboración propia

Específicamente, Arabia saudí y Baréin son los Estados que se sienten más amenazados por la expansión de la influencia chií. De ese modo, en ambos países, esta población no puede ingresar en las Fuerzas Armadas, ni en las fuerzas de seguridad y tampoco en algunos ministerios. Sus reclamaciones han sido habituales y toleradas, al no sobrepasar pequeñas concentraciones, pero las tensiones sociales se exacerbaban tras la revolución iraní y con motivo de las Primaveras Árabes, destacando las revueltas de la comunidad chií en el reino de Baréin²³. Estos factores han estado en el origen de conflictos sociales de gran significación que han llevado a marchar al exilio a buena parte de esta población.

Dicha visión de intolerancia contrasta con Omán, Kuwait y EAU. En Omán, la escuela ibadí, alejada de cualquier rigorismo, no promueve la rivalidad religiosa y apoya la integración de otros cultos practicados en el país. Ante este hecho, aunque la mayoría son musulmanes ibadíes, se coexiste sin tensiones sociales con el chiismo duodecimano y el sunismo. Por otra parte, EAU tiene el proyecto de formar un gran acuerdo entre las tres religiones y, en realidad, en este país se ideó llamar «Abraham» a los acuerdos del reconocimiento del Estado de Israel en honor a ese profeta, antepasado mítico de judíos y musulmanes.

Respecto a Kuwait, destacar que la comunidad católica es importante y ha crecido en los últimos años debido a los migrantes indios²⁴. Además, alrededor del 35 % de la población

²³ La discriminación de la mayoría chií en Bahréin y el punto álgido que alcanzaron las revueltas en la plaza de la Perla (Manama) durante el año 2011 se reconstruyen en esta crónica: SÁNCHEZ Mediavilla, Emilio. *Una dacha en el Golfo*. Anagrama, 2020, 200 pp.

²⁴ [Kuwait: El camino de fe de la comunidad católica malabar entre los «sótanos» de la Little Kerala - NAVARRA INFORMACIÓN \(navarrainformacion.es\)](http://www.navarrainformacion.es)

pertenece a la comunidad chií, que es de composición étnica heterogénea (árabes, persas e indios) y de ascendencia mixta proporcionada por duodecimanos, los más numerosos, y septimanos, también llamados ismailitas. El grupo más antiguo habría emigrado a lo largo del siglo XVIII desde Persia, y los territorios de los actuales Arabia Saudí y Baréin, y una segunda oleada, de trabajadores libaneses e iraníes y de chiíes iraquíes, se ha ido asentando recientemente a causa del auge de la construcción y de la guerra de Irak.

Sin duda alguna, la presencia cultural y religiosa de la comunidad chií ha conseguido imponerse en Kuwait, gracias en parte a los impuestos y donaciones de sus miembros más prominentes, una importante fuente de ingresos para la construcción de mezquitas, bibliotecas y seminarios. De igual forma, la burguesía comercial y financiera ha logrado influencia política, habiendo crecido su representación en el Parlamento y el Consejo de Ministros.

No obstante, las influencias externas de la revolución iraní y la guerra entre Irán e Irak, en la que Kuwait optó por suministrar apoyo financiero a Bagdad, fueron sucesos que debilitaron la identidad nacional de la comunidad chií. En paralelo, se fue generalizando la idea entre los gobernantes de que se trataba de una población capaz de crear una cierta inestabilidad interna en la sociedad, lo que significó un retroceso momentáneo de los chiíes del ámbito de poder, especialmente, el alejamiento de posiciones clave en el sector petrolífero y de seguridad.

La red de alianzas

Kuwait forma parte de la red de aliados de Estados Unidos, cuya alianza se remonta a 1991 cuando este país lideró las fuerzas internacionales que liberaron al emirato del ejército iraquí, tras su invasión, ocurrida el 2 de agosto de 1990. Asimismo, es un activo miembro de la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI), que canaliza la cooperación entre la OTAN y cuatro países del CCG (EAU, Catar, Kuwait, y Baréin), en la que el Centro Regional del ICI en Kuwait es el más importante, inaugurado en 2017 como centro para la educación, la formación y la diplomacia pública²⁵.

²⁵ COLOMINA, Javier. «La Alianza y su aproximación 360º a la seguridad», *El futuro de la OTAN tras la Cumbre de Madrid 2022: Cuaderno de Estrategia*, n.º 211. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2022, p. 93. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_211_FuturoDeLaOTAN.pdf

No obstante, también Kuwait tiene una agenda multilateral y no participa de la política estadounidense de contención frente a China, país que viene jugando un rol cada vez más destacado en Kuwait: en mayo, durante la décima Conferencia Ministerial del Foro de Cooperación China-Estados Árabes, celebrada en Pekín, se acordaron áreas de cooperación tales como el proyecto de un nuevo puerto, energías renovables, sistemas de reutilización de aguas usadas, economía digital e inteligencia artificial.

Por otro lado, en el entorno próximo, las más relevantes situaciones de inestabilidad en el pasado han sido causadas por Irak e Irán y esta vulnerabilidad, frente a sus dos poderosos vecinos, ha motivado que las más importantes relaciones exteriores se desarrollen dentro del CGC.

En particular, las reivindicaciones iraquíes de todo o parte del territorio kuwaití, especialmente de las islas Warba y Bubián, que facilitaban su salida al mar, se han sucedido prácticamente hasta la historia reciente. Las primeras fueron en 1958, por parte del gobierno del general Karim Kasem, argumentando que, durante el imperio otomano, Kuwait formaba parte de la Administración de Basora y era una parte inseparable de Irak. No obstante, la Liga Árabe apoyó a Kuwait y el régimen iraquí reconoció, en octubre de 1963, su independencia.

Las siguientes reclamaciones fronterizas continuaron con el régimen de Sadam Huseín, y durante la invasión, se arrojaron cargas explosivas en 700 pozos de petróleo kuwaitíes, que además del coste medioambiental supusieron un gran daño para las infraestructuras petrolíferas. Sin embargo, la situación interna iraquí está ahora en relativa calma y en su territorio se despliega una gran presencia internacional: la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Irak (UNAMI), que finalizará en diciembre de 2025, y dos operaciones militares, una coalición internacional contra el Dáesh, llamada Inherent Resolve (OIR) y la Nato Mission Irak (NMI).

Precisamente, el autodenominado Estado Islámico (Dáesh) representa una amenaza mayor para la población chií de Kuwait como demuestran las detenciones, en enero de 2024, de tres individuos sospechosos de planear un ataque contra un lugar de culto chií

y el ataque terrorista, en junio de 2015, mediante atentado suicida contra una mezquita chií de la capital kuwaití que ocasionó 25 muertos y 200 heridos²⁶.

Contraria al Dáesh estaría el terrorismo de corte chií y así, en agosto de 2015, se encontró una gran cantidad de municiones, explosivos, armas y granadas en una granja cerca de la aldea de Al Abdali en Kuwait, cerca de la frontera con Irak. Esto llevó al descubrimiento de una célula chií compuesta por 26 individuos (25 kuwaitíes y un iraní) sospechosos de tener vínculos con la Guardia Revolucionaria iraní y el Hizbulá libanés. Aunque se iniciaron causas judiciales contra los acusados, quince de ellos fueron absueltos y huyeron a Irán. Las crecientes tensiones entre Kuwait e Irán llevaron a Kuwait a expulsar, en julio de 2017, a quince diplomáticos iraníes y ordenar el cierre de su misión cultural²⁷.

En general, las relaciones con Irán han experimentado vaivenes entre periodos representados por buenas relaciones bilaterales con otros caracterizados por las disputas diplomáticas. Sin embargo, dada su numerosa población chií, Kuwait intenta mantener una política pragmática y conciliadora en sus relaciones exteriores con Irán para mantener a raya el sectarismo interno.

En paralelo, apoya la causa palestina mientras que no mantiene relaciones diplomáticas con Israel. Las relaciones han empeorado tras el colapso del Hospital de Rafah, que había sido financiado por Kuwait y que era la única instalación médica en el sur de la Franja de Gaza, aunque sin la capacidad actual para tratar a los heridos debido a la escasez de equipos y personal médico.

En lo que respecta a la demarcación de las fronteras marítimas entre Kuwait e Irán son negociaciones que no están exentas de tensiones como lo es, en este momento, el campo de gas de Al Dorra, sobre el que ambos países pretenden tener los derechos de explotación.

²⁶ Disponibles en: [Las autoridades de Kuwait frustran un plan "terrorista" contra lugares de culto chiíes \(europapress.es\)](https://www.europapress.es); [ONU condena ataques terroristas en Túnez, Kuwait y Francia - Desarrollo Sostenible \(un.org\)](https://www.un.org)

²⁷ Disponible en: Columbia International Affairs Online (CIAO). [Iran/Kuwait politics: Rising tensions between Kuwait and Iran - CIAO \(ciaonet.org\)](https://www.ciaonet.org).

Conclusiones

Kuwait es formalmente una democracia, aunque su emir no está sometido a este sistema, prueba de ello es que el Parlamento tiene un poder muy limitado. Como se ha indicado, el emir decidió disolver el Parlamento para restablecer la estabilidad política, por lo que esta institución puede ver suspendidas todas sus facultades hasta aproximadamente el año 2027, y de igual forma, los grupos opositores que la componen, quienes mantenían intereses políticos opuestos y vetaban las reformas, quedaran neutralizados.

Ante este hecho, podría abrirse un periodo de mayor tensión social a pesar de que el uso de la suspensión parlamentaria se haya convertido en un fenómeno frecuente a lo largo de las dos últimas décadas.

En lo que respecta a la red de aliados, Kuwait sigue siendo un pilar importante de la Estrategia de Defensa de Estados Unidos en la región, lo que está provocando un conflicto de intereses debido a la estrecha relación que el país mantiene con China como relevante socio comercial.

Por otro lado, en el pasado, el desafío más significativo para la soberanía kuwaití fue Irak, pero este país ya no constituye un problema. No exento de riesgo es el Estado Islámico, sobre todo, para la población chií, amenaza regional, en realidad, menguante en comparación con el Estado Islámico de Jorasán, rama de Asia Central actualmente más activa.

Frente a Irán, Kuwait no posee una posición de fortaleza en el golfo Pérsico lo que, sin duda, es un factor negativo que puede mediatizar las negociaciones de demarcación de fronteras marítimas. Precisamente, por afectar gravemente a las relaciones con Irán y a su población árabe autóctona, tanto sunní como chií (997.808 habitantes), existen escasas probabilidades de que Kuwait se sume a los acuerdos de Abraham.

Respecto a la diversidad religiosa, dado que la práctica de otros cultos está permitida en Kuwait, el chiismo no es una religión oprimida ni su población representa un problema de convivencia. Es más, el alto nivel de integración política y social alcanzado por la población chií en el emirato es un factor que dificulta la influencia iraní sobre dicha población. Como contrapartida, en su entorno geográfico inmediato, los chiíes de Arabia saudí y Baréin tienen una aguda memoria colectiva de injusticia y marginación. En este sentido, la frustración en esta población puede potenciar su manipulación por parte del régimen iraní.

Por último, en lo que se refiere a la composición demográfica, Kuwait, como el resto de los países del CCG, tiene una considerable proporción de trabajadores extranjeros estimada en un 77 %. No obstante, este alto porcentaje, no afecta a la calidad de vida ni al empleo de los kuwaitíes ni tampoco amenaza la estabilidad del país, pero ciertamente supone un gran impacto negativo sobre la economía kuwaití por la continua salida de divisas.

En definitiva, Kuwait puede hacer frente a los posibles riesgos derivados de la actual situación geopolítica debido al firme apoyo de Estados Unidos. Sin embargo, es un actor que necesita fortalecer su liderazgo político y también precisa y unos precios altos del petróleo para llevar a cabo su plan de diversificación económica.

Natalia Torregrosa Ramos*
Analista del IEEE



48/2024

9 de julio de 2024

Luis V. Pérez Gil

Capacidades militares rusas y economía de guerra en el conflicto en Ucrania

Capacidades militares rusas y economía de guerra en el conflicto en Ucrania

Resumen:

La realidad de una guerra larga en Ucrania, provocada por el hecho de que Rusia no solo se enfrenta a las fuerzas ucranianas, sino también al sostenimiento constante que le presta Occidente, ha hecho que el Kremlin adoptara una serie de decisiones destinadas a movilizar los recursos económicos y financieros, estimular al sector de defensa y llevar al país a una economía de guerra. Los objetivos de esta política son por un lado sostener el esfuerzo bélico en Ucrania y, por otro, reforzar las capacidades militares en su frontera occidental con la OTAN. En este artículo se analizan estas cuestiones, su impacto en el conflicto bélico y sus eventuales consecuencias para el sistema de seguridad europeo.

Palabras clave:

Rusia, reforma militar, guerra en Ucrania, sanciones económicas, economía de guerra.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Russian Military Capabilities and the War Economy in the Conflict in Ukraine

Abstract:

The reality of a long war in Ukraine, caused by the fact that Russia faces both the Ukrainian forces and a constant support provided by the West, means that the Kremlin has taken the necessary decisions to mobilize economic and financial resources. It has also stimulated the defence sector and put the country into a war economy. The objectives of this policy are, on one hand, to sustain the war effort in Ukraine and, on the other hand, to reinforce its military capabilities on its western border with NATO. This article analyses these issues, their impact on the conflict and their eventual consequences for the European security system.

Keywords:

Russia, military reform, war in Ukraine, Economic sanctions, war economy.

Introducción

El fracaso de la operación militar rusa entre febrero y marzo de 2022 que buscaba, mediante una acción de impacto sobre Kiev y la simultánea progresión de fuerzas terrestres por múltiples ejes en el norte, este y sur de Ucrania, el sometimiento del país a los intereses del Kremlin, impuso a las partes una guerra larga en Ucrania¹. Ante este nuevo escenario, las fuerzas rusas carecían de los medios y planes necesarios para derrotar a las Fuerzas Armadas ucranianas, se vieron obligadas varias veces a cambiar sin éxito sus objetivos operacionales y sufrieron importantes pérdidas en batallas urbanas por ciudades sin importancia estratégica como Mariúpol, Severodonetsk y Lisichansk, que desgastaron el esfuerzo inicial².

En consecuencia, a finales de verano del 2022 las Fuerzas Armadas rusas estaban exhaustas, habían perdido muchísimo material y equipo militar y habían sufrido bajas significativas de personal profesional muy bien adiestrado (miles de muertos y decenas de miles de heridos). Además, para evitar una derrota estratégica a manos de las Fuerzas Armadas ucranianas, durante el otoño se vieron obligadas a replegarse primero del Óblast de Járkov y después del territorio de Jersón que ocupaban en la margen occidental de Dniéper, incluida la propia capital regional³.

Ante esta situación, el 21 de septiembre de 2022 el presidente ruso, Vladimir Putin, adoptó una medida sin precedentes: ordenó la movilización de trescientos mil reservistas para rellenar las filas de las unidades desgastadas y sostener la situación militar en Ucrania. Esta y otras medidas se mostraron efectivas para estabilizar los frentes y dieron resultado cuando se tuvieron que enfrentar a la ofensiva ucraniana lanzada en junio de 2023, que se desgastó tratando de romper las líneas defensivas rusas en el norte de Zaporíyia⁴.

¹ DACOBA CERVIÑO, F. J. *Ucrania: ni guerra relámpago ni paz duradera*. Documento de Análisis IEEE 51/2022. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA51_2022_FRADAC_Ucrania.pdf

Nota: Los enlaces referenciados en este artículo han sido validados a fecha 1 de julio de 2024.

² PUKHOV, R. От "специальной" к "военной" Уроки двух лет операции на Украине [«De "especial" a "militar". Lecciones de dos años de operación en Ucrania»], en la revista rusa Россия в глобальной политике (*Rusia en Asuntos Globales*). 24 de febrero de 2024. <https://globalaffairs.ru/articles/ot-speczialnoj-k-voennoj/>

³ Véase CALVO ALBERO, J. L. «La estrategia rusa en Ucrania: cómo resistir al borde del abismo», *Global Strategy*. 23 de enero de 2023. <https://global-strategy.org/la-estrategia-rusa-en-ucrania-como-resistir-al-borde-del-abismo/>; y DACOBA CERVIÑO, F. J. *Ucrania, nueve años en guerra... por ahora*. Documento de Análisis IEEE 15/2023.

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA15_2023_FRADAC_Ucrania.pdf

⁴ Véase el lúcido análisis del profesor MEARSHEIMER, J. «Bound to Lose. Ukraine's 2023 Counteroffensive». 2 de septiembre de 2023. https://mearsheimer.substack.com/p/bound-to-lose?utm_source=substack&utm_medium=email

En todo este período, los analistas estiman que el apoyo occidental (político, financiero y de sostenimiento militar) ha sido decisivo para que las Fuerzas Armadas ucranianas pudieran sostener el esfuerzo de guerra contra Rusia, sin el cual muy probablemente habrían sido derrotadas ante la superioridad militar y tecnológica del invasor. Este enfoque ha hecho que las fuerzas rusas no solo se enfrentaran a las fuerzas ucranianas en su propio territorio, sino también al sostenimiento constante que le presta Occidente, lo que ha permitido que Ucrania pudiese continuar en el conflicto⁵.

Los dirigentes rusos afirman que este apoyo les ha impedido alcanzar sus objetivos estratégicos y ha impuesto un escenario de guerra larga, no deseado ni probablemente planeado, como parecen confirmar los cambios realizados por el presidente ruso en mayo y junio de 2024 en la dirección estratégica de la guerra. Sin embargo, no cejan en tratar de alcanzar sus objetivos que básicamente concretan en impedir que Occidente sume a Ucrania a su zona de influencia y bloquear su acceso a otras regionales fundamentales para su seguridad como son el Cáucaso, Asia central y el espacio marítimo ártico⁶.

Es un tema de una enorme relevancia estratégica, de modo que en este ensayo vamos a analizar los datos macroeconómicos de la economía rusa⁷, así como el conjunto de medidas que ha ido adoptando el gobierno ruso para hacer frente a una guerra larga en Ucrania (movilización y planes de ampliación de sus Fuerzas Armadas) en un escenario de sanciones masivas por parte de los Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y otros países occidentales (que no es el objetivo principal de este análisis)⁸. Además, se toman en consideración algunos escenarios prospectivos que se han puesto sobre la mesa en

⁵ Véase CIARAMELLA, E. «Ukraine Needs More Than Crisis Management. Its Security Depends on Long-Term Commitments from the West», *Foreign Affairs*. 22 de mayo de 2024. <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/ukraine-needs-more-crisis-management>

⁶ AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. *La geopolítica ártica después de la guerra de Ucrania*. Documento de Análisis IEEE 34/2023,

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA34_2023_FEDAZ_Ucrania.pdf

⁷ Los datos de la economía rusa se han extraído de fuentes oficiales rusas: en concreto de los sitios web del Gobierno Federal ruso, Ministerio de Hacienda y Servicio Federal de Estadísticas (Rosstat), así como de declaraciones oficiales publicadas en los respectivos sitios web del Kremlin, Gobierno Federal y Parlamento (Duma y Consejo de la Federación). Esos datos se han contrastado (y así se indica puntualmente en el texto) con las estimaciones y análisis del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Comisión Europea.

⁸ Sobre el impacto de las sanciones véanse nuestras consideraciones en PÉREZ GIL, L. *El nacimiento de una nueva generación de oligarcas rusos al calor de la guerra en Ucrania*. Documento de Análisis IEEE 26/2024.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA26_2024_LUIPER_Oligarcas.pdf y las referencias ahí citadas.

el conflicto relacionados con esa situación dada: una guerra en Ucrania que durará unos cuantos años más y, a más largo plazo, una hipotética escalada entre Rusia y la OTAN.

Mobilización militar

El 24 de febrero de 2022, como consecuencia de la invasión de Ucrania, las Fuerzas Armadas rusas incorporaron a sus filas todas las unidades militares de las hasta entonces denominadas Milicias Populares de las autoproclamadas repúblicas populares de Donetsk y Lugansk (1.º y 2.º Cuerpo de Ejército respectivamente), en total unos 50.000 efectivos. Sin embargo, en julio fue necesario activar la formación de las primeras unidades terrestres para recuperar la capacidad de combate como consecuencia de las abultadas pérdidas que estaban sufriendo en Ucrania, creando un nuevo cuerpo de ejército (CE), dos divisiones de infantería mecanizada (denominadas de fusileros motorizados en la terminología rusa), una división acorazada, tres brigadas de infantería mecanizada, una brigada de artillería y otras unidades menores.

Al mismo tiempo las autoridades rusas iniciaron una campaña de reclutamiento encubierta con personal de toda procedencia que permitió formar hasta treinta y cinco batallones de infantería bajo el paraguas de la Reserva de Combate de las Fuerzas Armadas rusas (BARS), así como unidades de asalto de compañías militares privadas (PMC por el acrónimo en inglés generalmente aceptado), la más significativa numéricamente fue el Grupo Wagner. Sin embargo, el desgaste de las unidades en el frente era dramática por lo que se requerían medidas de envergadura y estas solo podían (y pueden) venir de la activación de la reserva, que antes de la guerra contaba con unos dos millones de efectivos⁹.

De este modo, el 21 de septiembre de 2022 el presidente Putin firmó un decreto sobre la movilización parcial de las Fuerzas Armadas rusas, que incluyó la llamada al servicio de personal de la reserva, con carácter inmediato¹⁰. En un discurso televisado, Putin declaró que Occidente tenía una política dirigida a prolongar el conflicto militar por todos los medios y justificó la medida en la protección del país, su soberanía e integridad

⁹ *The Military Balance*, 2022. International Institute for Strategic Studies (IISS), Londres, 14 de febrero de 2022, p. 193. <https://doi.org/10.1080/04597222.2022.2022930>

¹⁰ Decreto presidencial número 647, de 21 de septiembre de 2022. Disponible en: <http://www.kremlin.ru/acts/news/69391>

territorial incluidos los entonces territorios ocupados¹¹. Como ha sido una constante desde el inicio de la invasión, afirmó que emplearían todos los medios, incluidas las armas nucleares, para defenderse si se ponía en peligro la integridad del país¹².

Inmediatamente, el Ministerio de Defensa ruso activó el procedimiento para incorporar 300.000 reservistas a las Fuerzas Armadas rusas con la finalidad de reconstituir las unidades desgastadas y reforzar el dispositivo militar en Ucrania. La medida afectó a los ciudadanos que ostentaban la condición de reservistas¹³: en primer lugar, a los que sirvieron en determinadas especialidades durante su servicio militar (conductores, artilleros, carristas, ingenieros) y a los que tenían experiencia en combate¹⁴. En paralelo, continuó la campaña de alistamiento de voluntarios que habían iniciado en el verano de 2022 y que dura hasta hoy.

Tres meses después, el 21 de diciembre de 2022, Putin presidió la tradicional reunión anual de la junta del Ministerio de Defensa ruso en el Centro de Gestión de la Defensa Nacional, en Moscú, en la que se revisaron los principales asuntos de la defensa del año y, en concreto, el desarrollo del conflicto en Ucrania. Las principales conclusiones relacionadas con la guerra fueron que las Fuerzas Armadas rusas continuarían las operaciones militares hasta alcanzar los objetivos establecidos (una constante que se mantiene en todas las declaraciones del presidente ruso), mientras Occidente trata de retrasar todo lo posible las operaciones militares¹⁵ (aplicación del principio de victimización para justificar todo tipo de medidas).

Además, anunció que se había constituido una reserva de 150.000 efectivos que se encontraba en la retaguardia en tareas de adiestramiento, que la industria de defensa estaba aumentando el ritmo de producción de equipos y material para cubrir las

¹¹ Contenido del discurso disponible en el sitio web del Kremlin, 21 de septiembre de 2022.

<http://www.kremlin.ru/acts/news/69391>

¹² Nueve días después, el 30 de septiembre, se escenificó en el Kremlin la ceremonia de anexión de los cuatro óblast del sur de Ucrania a la Federación de Rusia, en el curso de la cual Putin pronunció su discurso más duro hasta el momento contra Occidente. Véanse nuestras consideraciones en PÉREZ GIL, L. «Rusia rompe con Occidente», *Blog Derecho y Política Internacional*. Septiembre de 2022.

<https://ullderechointernacional.blogspot.com/2022/09/rusia-rompe-con-occidente.html>

¹³ El 21 de diciembre de 2022 el general Shoigú afirmó que más de 830.000 ciudadanos fueron eximidos de la movilización por motivos profesionales o económicos. Pero, la realidad es que, un millón de ciudadanos en edad militar salieron de Rusia en los siguientes tres meses, preferentemente hacia los países fronterizos de Georgia y Kazajistán. Un año después, el 27 de diciembre de 2023, el Ministerio de Defensa ruso informó que el número de reservistas movilizados fue de 302.503. Este personal sigue en filas a la fecha de redacción de este artículo.

¹⁴ También se estableció que el personal militar de las repúblicas del Dombás tendría las mismas garantías y derechos que los militares rusos. Esta distinción desapareció el 30 de septiembre siguiente como consecuencia de la anexión de esos territorios.

¹⁵ El texto de la comparecencia está disponible en <http://kremlin.ru/events/president/news/70159>

necesidades de las fuerzas desplegadas en Ucrania y que se estaban aumentando de forma significativa la producción de municiones de artillería y aviación. También recalcó la necesidad de incorporar vehículos aéreos no tripulados (RPAS por sus siglas en inglés) de forma masiva. En este punto es importante señalar que Putin aseveró que no existían restricciones presupuestarias a la financiación de las Fuerzas Armadas en el contexto de la guerra en Ucrania. Como no podía ser de otra manera conforme a la retórica que maneja desde el inicio de la guerra, también habló de la preparación permanente de las fuerzas de disuasión nuclear.

Por su parte, el entonces ministro de Defensa, general Sergey Shoigú, presentó un informe sobre la situación de la guerra¹⁶ y anunció un ambicioso programa de ampliación de las Fuerzas Armadas rusas, que fue aprobado por el presidente ruso:

- Un aumento de efectivos militares hasta un millón y medio (más de un 30 %) mediante la incorporación de más personal contratado (objetivo de 695.000 de tropa profesional) y la ampliación de la edad de reclutamiento para el servicio militar obligatorio hasta los 30 años (lo que implica más personal disponible).
- La reconstitución de los distritos militares de Moscú y Leningrado (fusionados en 2010) y la creación de un Grupo de Fuerzas del Noroeste, que estaría estacionado en Karelia (para responder a la nueva situación creada por el anuncio de adhesión de Finlandia y Suecia a la OTAN).
- La creación de gran número de nuevas unidades, entre ellas cinco divisiones mecanizadas, dos divisiones de las Fuerzas Aerotransportadas (VDV, que son una rama independiente de las Fuerzas Armadas rusas), cinco divisiones de infantería naval a partir de las cinco brigadas preexistentes y otras unidades orgánicas en los distintos distritos militares.

Aunque las autoridades rusas justificaron todas estas medidas como parte de la respuesta a la amenaza de la OTAN en su frontera occidental y a las políticas de contención de Occidente, en realidad escondían la debilidad de las Fuerzas Armadas rusas para combatir y ganar una guerra convencional a gran escala en Ucrania con los recursos disponibles. Al mismo tiempo, la creación de estas capacidades requiere tiempo y, sobre todo, enormes sumas de dinero (asunto de extrema importancia que también se

¹⁶ Donde habló esencialmente del suministro de armas e información de inteligencia estadounidense a Ucrania, sobre la presencia de personal de la OTAN en la zona de operaciones y las bajas del lado ucraniano.

plantea actualmente en el seno de la OTAN y en la UE). Como se sabe, no basta solo con tomar las decisiones políticas, sino que es preciso aplicar las inversiones necesarias, hacerlo con un plan a largo plazo y llevarlo a cabo. Además, se trata de un esfuerzo plurianual, que solo comienza a dar resultados a medio plazo.

Gasto militar de Rusia desde el inicio de la guerra

El presupuesto de defensa ruso pasó de 66.000 millones de dólares en 2021 a 87.900 millones en 2022 para hacer frente a los gastos extraordinarios impuestos por la guerra en Ucrania, en un período de contracción de la economía rusa (caída del producto interior bruto o PIB del 2,9 % frente a estimaciones occidentales iniciales mucho más negativas de entre un 10 y 15 %¹⁷). Además, todos los analistas indicaban que la economía rusa se enfrentaba a una situación extremadamente compleja caracterizada por la imposición masiva de sanciones occidentales¹⁸, bloqueo de los activos estatales rusos y la ruptura de los flujos económicos, financieros y energéticos existentes con los países occidentales hasta marzo de 2022¹⁹.

Sin embargo, en el tercer trimestre de 2022, los dirigentes rusos tomaron la decisión fundamental de continuar la guerra a toda costa con el objetivo de alcanzar sus objetivos estratégicos. De este modo, el gobierno ruso y las principales agencias y departamentos estatales comenzaron a aplicar medidas para poner al país en una economía de guerra con una fuerte expansión del gasto militar, apoyo decidido al sector de defensa, uso de los recursos del aumento de los ingresos estatales y reducción de otras partidas públicas no directamente relacionadas con el esfuerzo de guerra. Asimismo, se recurrió de forma extraordinaria al Fondo de Bienestar Nacional.

En julio de 2023 el ministro de Hacienda ruso, Antón Siluanov (sigue en su puesto), anunció que el déficit presupuestario en 2023 podría estar en el 2-2,5 % del PIB, debido a los gastos bélicos y a la necesidad de fortalecer las capacidades defensivas del país. El 5 de agosto siguiente el gobierno ruso publicó que durante el primer semestre del año

¹⁷ SONIN, K. «Russia's Road to Economic Ruin: The Long-Term Costs of the Ukraine War Will Be Staggering», *Foreign Affairs*. Noviembre de 2022. <https://www.foreignaffairs.com/russian-federation/russias-road-economic-ruin>

¹⁸ El 24 de junio el Consejo de la UE aprobó el denominado 14.º paquete de sanciones contra Rusia. Documento disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/06/24/14th-package-of-sanctions-on-russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-eu-lists-additional-69-individuals-and-47-entities/>

¹⁹ Véase PARDO DE SANTAYANA, J. «Rusia enrocada», *Política Exterior*. 13 de febrero de 2024. <https://www.politicaexterior.com/articulo/rusia-enrocada/>

los gastos militares habían alcanzado los 54.000 millones de dólares y anunció una estimación del gasto total para todo el año cercano a los 100.000 millones de dólares²⁰. Tres días después, el Ministerio de Hacienda ruso anunció que el déficit presupuestario en los siete primeros meses del año era del 1,8 % del PIB y que alcanzaría el 2 % a final de año (hasta los 30.100 millones de dólares). El 9 de septiembre los datos oficiales indicaban un déficit fiscal en el 1,5 % del PIB en los primeros ocho meses.

Durante una reunión preparatoria del presupuesto federal para el período 2024-2026, el 18 de septiembre de 2023 Putin afirmó que la economía rusa se había recuperado del impacto provocado por la guerra y anunció una estimación de crecimiento del PIB del 2,8 % en 2023, mejorando las previsiones iniciales del propio gobierno ruso. Esta serie de declaraciones demuestran que el presupuesto de defensa ruso estaba sometido a fuertes tensiones debido al aumento acelerado de los gastos bélicos.

El 28 de septiembre de 2023 el gobierno ruso anunció un aumento del gasto en Defensa del 68 % para 2024²¹ y al día siguiente presentó a la Duma (cámara baja del parlamento) el proyecto de ley del presupuesto federal plurianual para el período 2024-2026. El portavoz del Kremlin, Dimitri Peskov, justificó el aumento del gasto en Defensa por la guerra en Ucrania y la existencia de una guerra híbrida con Occidente.

El plan financiero del gobierno ruso establecía un fuerte aumento de los ingresos (361.885 millones de dólares, un 22 % más) y de los gastos (378.350 millones dólares, un 16 %). Los gastos en defensa aumentaban significativamente hasta alcanzar el 29 % de presupuesto (111.340 millones de dólares). Para alcanzar estos objetivos, se estableció un objetivo de déficit público del 0,9 % del PIB en 2024 y, a partir de 2025, se aplicarían reducciones en ambas partidas del presupuesto (ingresos y gastos) para volver a la regla de déficit cero. En paralelo, los gastos en política social aumentarían un 4,3 % (de 51.546 millones de dólares a 79.381 millones). Este plan se relaciona con una

²⁰ Según las estimaciones del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) de 2024 el gasto real de Rusia en 2023 fue de 109.000 millones de dólares (5,9 % del PIB), un aumento del 24 % respecto a 2022. Comparativamente, el gasto de Ucrania se disparó al 37 % de su PIB hasta 64.800 millones de dólares, con un incremento del 51 %; esto representa un 59 % de los de Rusia, pero si se suma la asistencia militar extranjera (la estima en 35.000 millones de dólares), la relación se dispara hasta el 91 %. Disponible en: <https://doi.org/10.55163/CQGC9685>

²¹ El 28 de septiembre de 2023 el Ministerio de Hacienda ruso publicó el documento *Principales Direcciones de la Política Presupuestaria, Tributaria y Arancelaria en 2024*.

tasa de crecimiento del PIB del 3,2 % en 2024, que coincide totalmente con las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI)²².

Poco después, el 5 de octubre de 2023, Putin afirmó en el Club de Valdai en Sochi (foro ruso dedicado a temas de seguridad) que se había duplicado el presupuesto de Defensa, pasando del 3 % al 6 % del PIB, y anunció un déficit fiscal en 2023 del 1 %. En el mismo foro, insistió en la retórica belicista de la guerra: que en el conflicto de Ucrania se están dilucidando los principios básicos de un nuevo orden internacional (multipolaridad *versus* hegemonía), que las Fuerzas Armadas rusas continuarán las operaciones militares hasta alcanzar los objetivos estratégicos establecidos (en términos realistas, frenar la expansión de la OTAN y convertir a lo que quede de Ucrania en un territorio de amortiguación o *buffer zone*) y esgrimió una vez más la amenaza nuclear como argumento decisivo para tratar de mantener a raya a Occidente en Ucrania²³.

El 26 de octubre de 2023 Siluanov declaró en el debate de presupuestos en la Duma que el presupuesto de defensa para 2024 ascendería a 111.340 millones de dólares, confirmó que representaba el 29 % del presupuesto federal y que tenía dos objetivos fundamentales: suministrar los equipos y recursos necesarios para continuar la guerra en Ucrania y fortalecer las capacidades defensivas del país. Además, el 22 de noviembre declaró ante el Consejo de la Federación (senado ruso) que el déficit presupuestario de 2023 sería del 1 %, como había adelantado el presidente ruso en Valdai²⁴. Esto significa que se estaba tirando del Fondo de Bienestar Nacional para financiar los gastos de la guerra, medida que se decidió corregir a partir de 2024.

El Consejo de la Federación aprobó por unanimidad el proyecto de ley de presupuesto plurianual con una previsión de ingresos en 2024 de 393.800 millones de dólares (35,065

²² «Federación de Rusia y FMI». 2024. <https://www.imf.org/en/Countries/RUS>; y «Transcripción de la rueda de prensa sobre el informe del FMI de abril de 2024 sobre perspectivas de la economía mundial». 16 de abril de 2024. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/04/16/tr041624-transcript-of-april-2024-weo-press-briefing> El 15 de mayo de 2024 la Comisión Europea también revisó al alza las previsiones de crecimiento económico de Rusia en los próximos años: en 2024 pasó del 1,6 % al 2,9 % y en 2025 del 1,6 % al 1,7 %. Disponible en: https://ec.europa.eu/economy_finance/forecasts/2024/spring/spring_forecast-2024_ru_en.pdf

²³ En este momento también planteó la posibilidad de abandonar el Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT), actuando como espejo de las acciones de EE. UU., que poco después llevó adelante (2 de noviembre de 2023). Sobre los riesgos de escalada nuclear en el conflicto de Ucrania véase nuestro análisis más reciente en PÉREZ GIL, L. «Amenazas de empleo y pruebas de misiles con capacidad nuclear en el contexto de la guerra en Ucrania», *Blog Derecho y Política Internacional*. Junio de 2024. <https://ullderechointernacional.blogspot.com/2024/06/amenazas-de-empleo-y-pruebas-de-misiles.html>

²⁴ Siluanov justificó que el cambio sobre las previsiones iniciales (que señalaban un déficit del 2 % hasta 29.896 millones de dólares) se debía a la mejora significativa de los ingresos fiscales del petróleo y el gas en el tercer trimestre del año.

billones de rublos), de gastos de 411.700 millones de dólares (36,7 billones de rublos) y un déficit de 17.900 millones de dólares (1,595 billones de rublos). Finalmente, el 27 de noviembre de 2023, el presidente Putin firmó la ley sobre el presupuesto federal para 2024 y el período de planificación 2025-2026 con un alto nivel de gasto, déficit y con importantes partidas declaradas secretas. Por tanto, estas observaciones señalan que el presupuesto de Defensa ruso pasó de 66.000 millones de dólares en 2021 a más de 111.000 millones en 2024, pero que con la existencia de esas partidas declaradas secretas podría estar en torno al 10-12 % del PIB.

Asimismo, la mayoría de los especialistas estiman que ese nivel de gasto militar está poniendo en tensión las cuentas públicas y, a medio y largo plazo, podría generar descontento social debido al recorte de servicios públicos para hacer frente al esfuerzo de guerra, escenario que el Kremlin tratará de evitar a toda costa. Por este motivo, tanto el gobierno federal como el Banco Central rusos han planeado un conjunto de medidas de estabilización para evitar las consecuencias negativas de una rápida desaceleración de la economía cuando termine la guerra. Pero, además, esa capacidad para financiar la continuación de la guerra estaría poniendo de manifiesto que la economía rusa se habría adaptado más rápidamente a las circunstancias de lo que se esperaba inicialmente.

Durante una comparecencia pública, el 14 de diciembre de 2023, Putin aportó datos sobre la evolución de la economía rusa: la inflación interanual estaba en el 7,5 %, los salarios aumentaron un 8 % (supuestamente anulando el efecto inflacionario), el desempleo había caído a un mínimo histórico del 2,9 % y la deuda pública nominada en dólares había bajado hasta los 32.000 millones de dólares. Además, afirmó que el PIB aumentaría un 3,5 % y anunció una subida del salario mínimo del 18 % a partir del 1 de enero de 2024 (que beneficia a los trabajadores con los salarios más bajos).

El 7 de febrero de 2024 el Ministerio de Hacienda ruso aportó los primeros datos sobre la ejecución presupuestaria en enero de 2024: los ingresos fueron de 26.300 millones de dólares, los gastos 29.600 millones y el déficit fue del 0,2 % del PIB (3.100 millones de dólares). Los ingresos provenientes de los hidrocarburos aumentaron un 58,7 % respecto al mismo período del año anterior hasta los 7.400 millones de dólares debido al aumento de los precios del petróleo. Asimismo, señaló una perspectiva favorable para

esos precios en los próximos meses²⁵. Por su parte, los ingresos no relacionados con las exportaciones energéticas aumentaron un 84,8 % (respecto al mismo período de 2023) hasta los 18.900 millones de dólares (una auténtica exacción de recursos de la economía productiva).

El 3 de abril de 2024 (un mes y medio antes de las elecciones presidenciales rusas), el primer ministro ruso, Mijaíl Mishustin, presentó un informe a la Duma sobre la situación económica del país. Los datos más significativos correspondientes al ejercicio de 2023 dieron una tasa de crecimiento del PIB del 3,6 %²⁶, la producción industrial creció un 3,5 %, la producción de maquinaria un 21 % y el sector manufacturero un 7,5 %. La tasa de desempleo cerró en el 3 %, la inversión creció un 10 % (la cifra más alta en los últimos doce años) y la inflación fue del 7,4 % (frente al 11,9 % en 2022). La ejecución del presupuesto federal fue del 100 % y los ingresos se acercaron a 299.000 millones de dólares. En lo social, anunció que la esperanza de vida se situó en 73,5 años (en valores superiores a los años anteriores al COVID-19, pero significativamente 10 años y medio por debajo de la tasa de España). En relación con la economía de guerra, aseveró que la producción de equipos de comunicaciones, vigilancia y guerra electrónica se multiplicó por nueve, armas y municiones por siete y vehículos y sistemas blindados por tres.

El 8 de abril de 2024 el gobierno ruso publicó los principales datos macroeconómicos del primer trimestre del año. En este período, los ingresos aumentaron un 53,5 % con respecto al mismo período de 2023 hasta 89.880 millones de dólares, correspondiendo 30.185 millones de dólares a ingresos de los hidrocarburos (+79,1 %) y 59.700 millones de dólares a los de otro origen (+43,2 %). Por su parte, los gastos ascendieron a 96.144 millones de dólares, un 20,1 % más que el mismo período del año anterior. De modo, que el déficit alcanzó los 6264 millones de dólares (las previsiones para todo el año son de 17.900 millones de dólares).

Durante su intervención en el 27.º Foro Económico Internacional de San Petersburgo, Putin aseveró el 7 de junio de 2024 que el ritmo de crecimiento de la economía rusa supera a la media mundial, gracias a ello Rusia logró subir en 2023 hasta el quinto puesto mundial por PIB por paridad de poder adquisitivo (PPA) desbancando a Alemania y

²⁵ En abril de 2024 el gobierno manejaba una estimación de precio medio de exportación de 71,30 dólares por barril para los próximos meses. El 24 de junio el barril Brent alcanzó los 86,01 dólares y el WTI 81,59 dólares.

²⁶ Dato que coincide plenamente con el difundido por la Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/economy_finance/forecasts/2024/spring/spring_forecast-2024_ru_en.pdf

espera que esta tendencia se mantenga para alcanzar el objetivo de convertirse en la cuarta economía del mundo según ese índice en 2030²⁷. Para lograrlo, potenciarán las relaciones con los países amigos (por oposición a los «países hostiles»), que ya suman el 75 % de los intercambios comerciales de Rusia²⁸, el desarrollo de nuevos corredores de transporte especialmente con países asiáticos (Norte-Sur y Ruta Marítima del Norte), el aumento significativo de los pagos en monedas nacionales y la ampliación del grupo BRICS, en el que el Kremlin pone sus esperanzas a corto plazo para sortear las sanciones, a medio plazo para equilibrar la influencia del G7 (grupo de las principales economías occidentales) y, a largo plazo, convertirse en un bloque de poder alternativo a Occidente con un fuerte poder de atracción sobre todos aquellos Estados que hoy se mantienen no alineados o en una posición de equilibrio inestable frente a la hegemonía occidental²⁹.

Los cambios realizados en el Gobierno ruso como consecuencia de la toma de posesión de Putin para un quinto mandato presidencial, entre los que destacan el nombramiento (14 de mayo de 2024) del hasta entonces primer vice primer ministro responsable de Economía, Andrey Belousov, como nuevo ministro de Defensa, indican que el Kremlin está enfocado en el esfuerzo de guerra larga. Asimismo, habrían tomado las decisiones requeridas para cumplir sus objetivos a través de la aplicación de los gigantescos recursos económicos y financieros del país a dicho esfuerzo. Además, de forma pausada y con sus propios tiempos, Putin ha destituido y pasado a un segundo a plano a los (probables) responsables del fracaso militar de 2022 (básicamente Nikolay Patrushev y el general Sergey Shoigú), dio órdenes de atajar la corrupción (uno de los problemas endémicos del país) y parece que ha entregado la gestión de la guerra a los tecnócratas (se han impuesto el bando de las «palomas» con el primer ministro Mishustin y el primer vice primer ministro y responsable de Industria, Denis Manturov a la cabeza) y su conducción a los militares.

²⁷ El día antes, la sesión en ese mismo foro se centró en el análisis de los objetivos macroeconómicos de Rusia para el próximo decenio y las perspectivas para convertirse en la cuarta economía del mundo por PIB (PPA) en 2030 y contó con la participación del ministro de Economía, Maxim Reshetnikov, el propio ministro de Hacienda Siluanov, el jefe de la Administración presidencial, Maxim Oreshkin, y la presidenta del Banco Central ruso, Elvira Nabiullina.

²⁸ Como anotaba recientemente PARDO DE SANTAYANA, antes de la guerra de Ucrania dos tercios de las exportaciones rusas se dirigían a los países europeos que, a su vez, eran también el principal origen de importaciones (*op. cit.*, p. 138).

²⁹ Véase la oportuna valoración que hace del papel de esta organización el profesor WITKER, I. «BRICS ampliado, la nueva fossa regia de las democracias iliberales promovida por Pekín», *El Libero*. 25 de julio de 2022.

<https://ellibero.cl/opinion/brics-ampliado-la-nueva-fossa-regia-de-las-democracias-iliberales-promovida-por-pekín/>

Además, el aumento de impuestos que entró en vigor a partir del 1 de julio 2024 supone que el gobierno ruso continuará sacando recursos del sector productivo privado (esencialmente las gigantescas corporaciones energéticas rusas) para financiar la guerra contra Ucrania y, a largo plazo, preparar las Fuerzas Armadas para un hipotético choque con la OTAN.

Planes de ampliación de las Fuerzas Armadas rusas hasta 2026

Sobre la base de los planes anunciados por el ministro de Defensa a finales de 2022, en mayo de 2023 las Fuerzas Terrestres rusas (SV) comenzaron la constitución del 40.º Cuerpo de Ejército (CE) del Distrito Militar Sur con la creación de cuatro nuevos regimientos de infantería mecanizada y uno de artillería. En junio el Estado Mayor General ruso anunció la formación de un CE, cinco nuevas divisiones y veintiséis brigadas. Además, durante este período, las Fuerzas Armadas rusas mostraron una creciente habilidad para aprender y adaptarse a los desafíos del campo de batalla ucraniano, tanto táctica como tecnológicamente³⁰.

Durante el verano de 2023 se constituyeron los núcleos orgánicos de dos nuevos ejércitos mecanizados (denominados de armas combinadas en las Fuerzas Armadas rusas), una división de infantería mecanizada, una división VDV y se planeó la primera división de infantería naval, en la Flota del Pacífico. Además, se constituyeron tres brigadas mecanizadas, se formaron otras tres a partir de otros tantos regimientos preexistentes y dos nuevas brigadas de artillería. A finales de septiembre parte de esas unidades comenzaron a ser desplegadas en el sur de Ucrania, donde participaron en el bloqueo y posterior derrota de la ofensiva de verano ucraniana.

El 1 de marzo de 2024 se activaron los cuarteles generales de los nuevos distritos militares de Leningrado y Moscú, resultado de la división del Distrito Militar Occidental y la extinción del Distrito Militar de la Flota del Norte (cuya área de responsabilidad se integró en el distrito de Leningrado). El 20 de marzo el general Shoigú anunció planes para crear otros dos ejércitos mecanizados, catorce divisiones y dieciséis brigadas. En abril se formaron el núcleo de tropas del 44.º CE (el denominado CE del Noroeste) y dos

³⁰ Véase SAURÍN MARTÍNEZ, D. *Medios blindados en la ofensiva ucraniana de verano: nuevas tácticas, nuevos modelos y nuevas amenazas*. Documento de Opinión IEEE 83/2023.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEO83_2023_DANSAU_Blindados.pdf

divisiones mecanizadas en el Distrito Militar de Leningrado³¹. Además, se inició la constitución de otras dos divisiones mecanizadas y una brigada de artillería para ese distrito militar, sendas divisiones mecanizadas en los distritos de Moscú y Central (considerado la reserva operativa de las Fuerzas Armadas rusas), dos brigadas mecanizadas en el Distrito Militar Este y una nueva división VDV.

Como se observa, el esfuerzo principal se concentra en el incremento de capacidades en la dirección estratégica occidental, incluido el enclave de Kaliningrado, con la finalidad de reforzar el dispositivo militar frente al flanco oriental de la OTAN. Sin embargo, a corto plazo las Fuerzas Armadas rusas no disponen ni del personal ni de los medios para equipar a todas esas unidades, de modo que el proceso de formación tardará entre tres o cuatro años.

Aplicación de la economía de guerra rusa

Con carácter general, en los conflictos modernos de larga duración entre Estados, el factor principal que termina dando la victoria es la capacidad industrial militar³². El resto de los factores tienen un valor importante, pero secundario respecto a este, pero en el caso del conflicto de Ucrania la propaganda de guerra tiende a ocultar esta realidad.

De este modo, parece muy probable que la adopción de un conjunto de medidas de protección económicas tomadas por el gobierno ruso con anterioridad al inicio del conflicto armado haya atenuado las primeras medidas de bloqueo y la confiscación de los activos soberanos rusos en el exterior, evitando con ello que los errores iniciales en el planeamiento y la conducción de la guerra afectaran al ámbito de decisión estratégica.

Gracias a ello, pudieron avanzar más rápidamente hacia una economía de guerra con la finalidad, a medio plazo, de disponer de una financiación estable para la guerra y, a largo plazo, generar cambios estructurales en las Fuerzas Armadas rusas. Como reconocía el comandante aliado en Europa (SACEUR), general Christopher Cavoli, en una comparecencia pública en el Comité de Asuntos Armados del Congreso estadounidense en abril de 2024, la industria rusa está produciendo y modernizando mil doscientos carros de combate al año y entrega tres millones de proyectiles de artillería de grueso calibre

³¹ Cada una con tres regimientos de infantería mecanizada y uno acorazado.

³² Así, por ejemplo, en el estudio clásico de HAAS, E. *International Conflict*. Bobbs-Merill, Indianápolis, 1974.

(122 mm y superior)³³. Esto es el triple de las estimaciones iniciales del gobierno estadounidense y más que la producción de los treinta y tres países de la OTAN juntos. A estos números, habría que sumar unos tres millones de municiones norcoreanas y cerca de otro millón más de los depósitos de Irán, así como cientos de misiles balísticos procedentes de ambos países, que son pagados y transportados a territorio ruso. Los suministros de material de doble uso procedentes de China no se pueden calcular, porque no existen informaciones fiables sobre el volumen de tales intercambios.

Precisamente gracias a ese apoyo externo las empresas de defensa rusas habrían podido concentrarse en la producción de nuevos misiles y municiones de precisión de varios tipos (en especial en los segmentos de misiles de ataque a tierra y misiles antiaéreos) que, además, permitiría su mejora constante gracias a su empleo en combate y, a largo plazo, estaría en disposición de ir aumentando progresivamente esas capacidades tanto ante un escenario de conflicto congelado en Ucrania como ante una escalada con la OTAN, que ninguna de las partes desea.

Por consiguiente, los aspectos observados apuntan a una potenciación de capacidades de las Fuerzas Armadas rusas que va más allá del final de la guerra en Ucrania. A medio plazo, el factor principal es la capacidad de la economía rusa para sostener ese nivel de esfuerzo, que se basa en la estabilidad de los ingresos de los hidrocarburos (incrementando en caso necesario la contribución de las empresas energéticas, auténticos financiadores del esfuerzo de guerra), la existencia de estímulos fiscales al sector de defensa, un crecimiento económico sólido y el equilibrio presupuestario hacia 2026.

Con estos fundamentos económicos se puede estimar que, a corto plazo, no hay perspectivas de un agotamiento de la capacidad de producción militar, tampoco es probable que a medio plazo se vacíen los depósitos, mientras estarían en disposición de seguir aumentando el ritmo de la producción industrial para cubrir casi todas las necesidades bélicas. Al mismo tiempo, estarían trabajando con el objetivo de reponer las reservas estratégicas con armas y municiones más avanzadas en torno a 2028.

³³ El general Cavoli concluyó diciendo que Rusia está formando las Fuerzas Armadas más potentes del continente y un sector de industrias de defensa capaces de sostener operaciones de combate a gran escala. La intervención está disponible en: https://armedservices.house.gov/sites/republicans.armedservices.house.gov/files/USEUCOM_GEN_Cavoli_CPS_HASC_2024.pdf

Reflexiones finales

A pesar de los desequilibrios macroeconómicos a medio plazo que plantean la mayoría de los analistas económicos, las autoridades rusas parecen haber adoptado medidas adecuadas para sostener el esfuerzo de guerra en un escenario a cinco años, tiempo que consideran que les permitiría alcanzar sus objetivos estratégicos en Ucrania.

No obstante, para lograrlo necesitan que la producción bélica se mantenga estable en los próximos años suministrando a las fuerzas combatientes los medios necesarios y equipando progresivamente a las unidades de nueva creación. El apoyo de sus principales socios, como son China, Irán o Corea del Norte, se considera fundamental para aumentar esas capacidades.

El objetivo de los dirigentes rusos hacia el final de la década es contar con unas Fuerzas Armadas más grandes, más numerosas y mejor equipadas y preparadas que cuando comenzó la invasión.

Un escenario de esas características plantea serios peligros de escalada en Ucrania, aunque hasta ahora tanto los Estados Unidos como Rusia han conseguido mantener los riesgos bajo control, debido a que las consecuencias de no hacerlo podrían llegar a ser catastróficas.

Una hipotética victoria rusa provocaría cambios significativos en el sistema de seguridad europeo y la mayoría de los analistas considera que sería necesario negociar nuevos acuerdos internacionales y otros señalan que se volvería a hablar de áreas de influencia, cuyos límites solo podrían ser establecidos por las grandes potencias (Estados Unidos, China y Rusia) y que servirán a sus intereses de seguridad (incluida la neutralización de territorios, el establecimiento de espacios de amortiguación o ambos a la vez).

*Luis V. Pérez Gil**

Teniente RV. Doctor en Derecho
Analista IEEE

49/2024

10 de julio de 2024

Sankie Mthembu-Mahanyele

La política exterior de Sudáfrica

La política exterior de Sudáfrica

Conferencia pronunciada por la embajadora de Sudáfrica en España y Andorra, Sankie Mthembu-Mahanyele, el 2 de julio de 2024 en el curso de verano *Tendencias geopolíticas (V) ¿Existe un Sur Global?* organizado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos y la Universidad Complutense de Madrid.

South Africa's Foreign Policy

Lecture given by the South African Ambassador to the Kingdom of Spain and Andorra, Sankie Mthembu-Mahanyele, on 2 July 2024 at the summer course *Geopolitical Trends (V) Does a Global South Exist?* organised by the Spanish Institute of Strategic Studies and the Complutense University of Madrid.

Artículo traducido del original en inglés con la herramienta <https://www.deepl.com/>

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Es para mí un honor y un placer participar en este curso organizado por el Centro Nacional de Estudios Superiores de la Defensa (CESEDEN) sobre *Tendencias geopolíticas: ¿Existe el Sur Global?* dentro de los prestigiosos Cursos de Verano de la Universidad Complutense de Madrid. También es un placer estar en la espectacular ciudad de El Escorial, sin duda, una ciudad de maravillosa belleza arquitectónica y natural.

Introducción

Me gustaría comenzar compartiendo algunas reflexiones sobre el tema general de este curso: *Tendencias geopolíticas: ¿Existe el Sur Global?* El concepto de Sur Global, acuñado por Carl Oglesby en 1969, ha experimentado recientemente un notable renacimiento como descriptor de la solidaridad poscolonial y de los países en desarrollo en los asuntos mundiales. Sin embargo, como demuestra el tema de este Curso, hay quienes expresan dudas sobre el término basándose en una interpretación literal de la frase -como si denotara a los países situados por debajo del ecuador-, y algunos críticos señalan, por ejemplo, que India se encuentra por encima de esa línea, mientras que algunos países del «Norte» están por debajo, como Nueva Zelanda. Otros critican el concepto por intentar abarcar un conjunto de naciones que difieren notablemente en sus sistemas de gobierno, circunstancias económicas, alineamientos estratégicos e identidades culturales.

Sin embargo, a pesar de estas críticas, el concepto de Sur Global es una realidad y empieza a resonar cada vez más en las declaraciones de todo el mundo. En la reciente Conferencia de Seguridad de Múnich 2024, el presidente de Ghana, Nana Akufo-Addo, describió una inestabilidad inherente al orden mundial producida por «una situación en la que el «Sur Global», donde figura África, siempre se encuentra en el extremo equivocado de la balanza en cuanto a su absorción de los activos mundiales». En la Cumbre del G77 y China de septiembre del año pasado, el presidente cubano Miguel Díaz-Canel declaró que «después de todo este tiempo en que el Norte ha organizado el mundo según sus intereses, ahora le toca al Sur Global cambiar las reglas del juego» y, en septiembre del año pasado, en un discurso ante la Asamblea General de la ONU, el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, observó que, aunque «el 10% más rico de la población mundial es responsable de casi la mitad de todo el carbono liberado a la atmósfera, son las poblaciones vulnerables del Sur Global las más afectadas por las pérdidas y los daños causados por el cambio climático.»

Los números pueden diferir, y el Sur Global puede no tener un líder y una secretaría, pero es un hecho geopolítico. El término proporciona una identidad unificadora a muchos de los países que comparten una historia de colonialismo y explotación imperial y a los que ahora les une un deseo común de tener más peso en la gestión de los asuntos mundiales mediante una reforma de los organismos de la ONU y de la estructura económica creada tras la Segunda Guerra Mundial. Esta agenda tiene dos objetivos principales, sobre los que profundizaré más adelante: a) la afirmación del no alineamiento geopolítico y b) la exigencia de una revisión estructural de las relaciones económicas y de poder mundiales.

No alineación:

En los últimos años también hemos asistido a un renacimiento de los objetivos establecidos por el Movimiento de Países No Alineados (MNOAL). El MNOAL surgió de la Conferencia de Bandung de 1955, una reunión de veintinueve países que representaban a la mitad de la población mundial en Bandung, Indonesia, para facilitar la cooperación anticolonial. En su discurso inaugural, el presidente indonesio Sukarno describió un mundo en el que «el colonialismo aún no ha muerto», sino que simplemente se ha puesto «un traje moderno». El mensaje era claro: la era del imperio formal llegaba a su fin, pero las naciones recién emancipadas permanecían en posiciones subordinadas. La generación de Bandung defendió la no alineación, sabiendo que la adhesión al bloque occidental o soviético los expondría aún más al control o la coerción extranjeros.

A medida que los recientes acontecimientos mundiales, como la crisis ruso-ucraniana, han empezado a augurar una vuelta a la bipolaridad de la Guerra Fría, muchos países se han mostrado aún más firmes en su deseo de no verse obligados a elegir bando. En este contexto, puede decirse que los países pertenecientes a una agrupación específica, el Sur Global, están mostrando una voluntad y una capacidad renovadas para oponerse a los deseos de Occidente. Desde América Latina hasta África, el no alineamiento ha regresado como doctrina de política exterior, impidiendo a Occidente construir un consenso global en torno a la guerra de Ucrania, entre otras cuestiones.

La exigencia de una revisión estructural de las relaciones:

Los países del Sur Global -a pesar de sus posiciones únicas- están unidos en la creencia compartida de que sus luchas individuales están conectadas al mismo problema central de subordinación económica y política global. Hace sesenta años, Oglesby afirmó que los

países del Sur Global se hallan en un estado constante de dependencia política y económica. Su teoría de la dependencia contrastaba con la teoría de la modernización, tan extendida en el Norte Global, que postula que todas las sociedades atraviesan etapas similares de desarrollo y que los Estados poscoloniales «subdesarrollados» podrían «alcanzar» fácilmente a los países desarrollados si aplicaran las políticas adecuadas. Según la teoría de la dependencia de Oglesby, para acabar con la pobreza mundial era necesario reestructurar sustancialmente la economía mundial y reducir el poder de los países centrales.

En este sentido, Kwame Nkrumah, el primer presidente de una Ghana independiente, también sostuvo que la descolonización no había hecho nada para alterar la subordinación estructural de las antiguas colonias a las antiguas metrópolis, y mucho menos para devolver la riqueza y los recursos robados. Afirmó que los nuevos Estados independientes seguían siendo vulnerables a la coerción política y económica de los Estados ricos y las antiguas potencias coloniales. Para que los Estados africanos superaran esta vulnerabilidad, Nkrumah abogaba por el panafricanismo, incluida la puesta en común de recursos económicos y poder político.

En 1964, inspirado por la teoría de la dependencia, el grupo de los Setenta y Siete Países en Desarrollo (más tarde conocido como el G77) trató de abordar las necesidades económicas de los países en desarrollo, principalmente promoviendo la capacidad manufacturera dentro de las naciones más pobres, con la esperanza de producir bienes acabados a nivel nacional y reducir así su dependencia de los países ricos.

Hoy, las exigencias de cambios en las estructuras de poder político y económico son más fuertes que nunca. Muchos países a los que Occidente solía sermonear sobre derechos humanos y sobre el respeto del orden basado en normas, están ahora en primera línea para intentar hacer cumplir el derecho internacional. Los países del Sur Global recurren a los organismos internacionales para exigir responsabilidades al Norte Global, como demuestra el caso que Sudáfrica ha presentado ante la Corte Internacional de Justicia en relación con la guerra entre Israel y Hamás. El fracaso colectivo de Estados Unidos y la UE a la hora de defender el derecho internacional en Gaza ha provocado acusaciones de doble rasero por parte del Sur Global, ya que muchos gobiernos contrastan la postura blanda de Estados Unidos y Europa hacia Israel con su condena inequívoca de la invasión rusa de Ucrania y su limitado apoyo a los palestinos en comparación con su apoyo al pueblo de Ucrania.

Aparte de eso, la evidencia del aumento del racismo en el «Norte», la creciente popularidad de los partidos de extrema derecha europeos y la presencia de populistas en el poder en la UE y en Estados Unidos están poniendo en ridículo las pretensiones de Europa y Estados Unidos de ser ejemplos de valores e igualdad.

En este sentido, también podemos considerar la creciente importancia de grupos que han eludido las instituciones multilaterales tradicionalmente centradas en Occidente, como el grupo BRICS, formado inicialmente por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica hasta 2024, y que ahora ha dado la bienvenida a cuatro nuevos miembros (Egipto, Etiopía, Irán y Emiratos Árabes Unidos). Con la ampliación de sus miembros, la agrupación se posiciona como un potencial contrapeso al G7 y otros foros occidentales. Los países que representan las aspiraciones del Sur Global también están teniendo una mayor influencia en grupos como el G20.

Los cambios geopolíticos, como el proverbial tiempo y la marea, no esperan a nadie. Negarse a tomarlos en serio, especialmente las principales quejas del Sur Global, corre el riesgo de cegar a los líderes del Norte Global ante los inevitables cambios en la dinámica geopolítica y geoeconómica. El tiempo apremia.

Política exterior de Sudáfrica

A continuación, expondré algunas ideas sobre la Política Exterior de mi país.

Uno de los principios fundamentales que han guiado la política exterior sudafricana desde los albores de nuestra democracia, en 1994, ha sido la firme creencia en los derechos humanos y la solidaridad internacional. En 1994, el nuevo gobierno democrático sudafricano heredó un país que había sufrido el aislamiento internacional a causa del apartheid. Pero creíamos firmemente que todo lo que habíamos aprendido durante nuestra lucha y durante la resistencia de mi pueblo contra el apartheid debía convertirse en los pilares básicos de nuestra futura política exterior. Hoy, la política exterior de mi país, Sudáfrica, refleja las lecciones aprendidas durante la lucha y el importante papel que la solidaridad internacional desempeñó en el proceso.

En segundo lugar, la política exterior de mi país se basa en la creencia de que la política exterior de Sudáfrica debe reflejar los intereses de África. Nuestra política se basa en los principios de un África unida, pacífica y próspera. Sudáfrica cree en la importancia del

crecimiento económico y el desarrollo del sur de África y del resto del continente y en la prevención o resolución pacífica de conflictos.

En tercer lugar, la política exterior sudafricana se basa en la necesidad de promover la democracia global, es decir, el Estado de Derecho internacional y el multilateralismo, y en la necesidad de alcanzar la paz internacional. En cuarto lugar, la búsqueda de una fuerte cooperación Sur-Sur es una parte esencial de la política exterior sudafricana. A medio y largo plazo, el orden mundial que está surgiendo será producto de cómo las potencias globales del Sur afirmarán su nuevo papel y cómo éste se equilibrará con las potencias tradicionales. En quinto lugar, en la actualidad, nuestra política exterior sigue persiguiendo una fuerte asociación y cooperación con los países del Norte, como los de la Unión Europea, incluida España.

El impacto de la historia de Sudáfrica en su política exterior

La política exterior de mi país es fruto de su historia. Nuestra libertad fue producto tanto de la lucha de nuestro pueblo contra el apartheid como de la solidaridad internacional que nos mostraron otros países. Nuestro apoyo a la causa palestina y a otros asuntos, como el contencioso sobre el futuro del Sáhara Occidental, refleja el importante papel que la solidaridad internacional desempeñó en nuestra propia liberación.

Nuestra política exterior también se deriva de la importancia que la lucha dio al reconocimiento de nuestra humanidad común. Ahora que el mundo experimenta unos niveles de odio sin precedentes entre pueblos, razas y religiones, no hay momento más oportuno que éste para promover el espíritu africano de UBUNTU, personificado por nuestros líderes y especialmente por el Presidente Nelson Mandela. Su visión de los derechos humanos se basaba en su comprensión fundamental de la interdependencia humana y de la humanidad común de las personas. El propio Presidente Mandela dijo en una ocasión que el UBUNTU es necesario para apuntalar una sociedad internacional abierta en la que exista el respeto, el compartir, el cuidado, la generosidad, la confianza, así como la capacidad de cada uno de nosotros para mejorar el bienestar de los que nos rodean.

La firme creencia de Madiba en la interconectividad entre los diferentes grupos de la sociedad sudafricana, de gran diversidad, condujo a un sistema político que acabó incorporando a todos los diferentes grupos raciales de Sudáfrica en la futura «nación arco iris», concepto acuñado por el arzobispo emérito Desmond Tutu. El espíritu de UBUNTU

debería seguir animándonos a perseguir el valor de la reconciliación y la tolerancia en nuestra política exterior.

Esto es importante porque, en los últimos años, el mundo ha cambiado radicalmente, con la reaparición de viejos retos y nuevos desafíos que alimentan las tensiones globales que nos afectan a todos. Hoy en día, la política exterior de Sudáfrica refleja la necesidad práctica que el mundo está experimentando actualmente de realizar el cambio de paradigma filosófico de «poder a asociación» en las relaciones internacionales. Sudáfrica cree que, en este entorno cada vez más incierto, la seguridad, la paz y el desarrollo económico sostenible y sostenido, así como la prosperidad para todos nuestros ciudadanos y nuestras generaciones futuras, dependen de la profundización de las relaciones interpersonales y del entendimiento mutuo entre las naciones.

En los últimos 30 años, nuestro comercio internacional también se ha intensificado, desempeñando un papel clave en la reducción del triple reto de la pobreza, el desempleo y la desigualdad, que continúa en mi propio país. La razón es que el legado económico del apartheid sigue presente en Sudáfrica, visible como es en los obstinados patrones de propiedad de la riqueza de nuestro país que aún no han cambiado. Por eso, uno de los principales objetivos de las relaciones internacionales de Sudáfrica es también el compromiso con la consolidación y el apoyo de nuestra propia democracia y nuestra propia transformación socioeconómica. Nuestro pueblo, nuestra historia, exigen más de nuestra diplomacia.

La importancia de África para la política exterior sudafricana

África es el eje de la política exterior de mi país. Nuestro destino como nación está intrínsecamente ligado al destino del continente, y nuestras acciones de política exterior se basan en los intereses de nuestro continente, empezando por nuestros vecinos de la SADC.

Geográficamente, África está situada en la intersección misma de muchas dinámicas geopolíticas. Además de estar dotado de petróleo y gas, otro atractivo de África es que el continente es rico en recursos fundamentales para las prioridades actuales de la economía mundial, como el cobalto y el coltán, minerales también importantes en la emergente cuarta revolución industrial. Esta situación ya se refleja en la plétora de potencias externas que, durante la última década, han establecido, o están en proceso de establecer, puntos de apoyo en África en función de sus propios intereses nacionales. Las oportunidades y los

retos disponibles han atraído a nuevos actores al continente (China, Turquía, los Estados del Golfo) y han galvanizado a los antiguos (Estados Unidos, Rusia, la UE).

Sin embargo, Sudáfrica cree que África no puede seguir siendo un actor pasivo y un pasajero en el cambiante orden mundial. En junio de 1994, el recién elegido Presidente de la República de Sudáfrica, Nelson Mandela, hizo una declaración en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización para la Unidad Africana (OUA) celebrada en Túnez, en la que recordó la decisión de los romanos de destruir la ciudad de Cartago en la antigüedad y comparó la destrucción de Cartago con la destrucción final de nuestro continente cuando sus hijos fueron llevados como esclavos, sus tierras se convirtieron en propiedad de otras naciones, sus recursos en fuente de enriquecimiento para otros pueblos y sus reyes y reinas en meros sirvientes de potencias extranjeras. Sudáfrica cree que, si África no establece su propio lugar en el nuevo panorama geopolítico y geoeconómico, intervendrán potencias externas para llenar los vacíos creados por la falta de una cohesión africana significativa.

África: componente político y de seguridad

Para reforzar la posición de África en el escenario internacional, Sudáfrica ha desempeñado un papel importante en las iniciativas políticas para fortalecer nuestras organizaciones continentales: la Unión Africana, pero también la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC), como vehículos para la regeneración de África. La influencia de Sudáfrica dio lugar a la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y, especialmente, al Mecanismo Africano de Evaluación por Pares, que han establecido una arquitectura, creada por africanos para África, capaz de responder rápida y oportunamente a las crisis, incluidos los cambios inconstitucionales de gobierno. El Mecanismo Africano de Evaluación por Pares (MAEP), producto de la NEPAD, hace posible lo que antes era imposible en África. Los países pueden ahora examinarse y asesorarse mutuamente sobre la mejor manera de hacer que la democracia funcione para nuestros pueblos. Hoy estamos decididos a que África no vuelva a tolerar el cambio de gobiernos por medios antidemocráticos y anticonstitucionales.

Desde sus primeras elecciones democráticas en 1994, Sudáfrica también ha desempeñado un papel importante en la mediación para la paz y la seguridad en África. En materia de resolución y prevención de conflictos, los sudafricanos también creen en la necesidad de

aplicar soluciones africanas a problemas africanos. Como miembro del Consejo de Paz y Seguridad de la UA, Sudáfrica ha desempeñado un papel importante en la puesta en marcha de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad, que es un elemento fundamental para dotar a la UA de la capacidad necesaria para responder a nuestros retos de paz y seguridad. La creación de la Capacidad Africana de Respuesta Inmediata a las Crisis, promovida por Sudáfrica, es un mecanismo provisional para responder a situaciones de seguridad emergentes, mientras que también se ha puesto en marcha la Fuerza Africana de Reserva.

Hasta la fecha, los líderes sudafricanos y nuestras tropas de mantenimiento de la paz han participado en numerosas misiones destinadas a contribuir a la paz y la estabilidad del continente africano, concretamente en los procesos de paz de Lesoto, la RDC, Burundi, Sudán del Sur y Costa de Marfil, entre otros. Las tropas sudafricanas de mantenimiento de la paz están desempeñando un papel importante en el conflicto de Cabo Delgado, en el norte de Mozambique.

Sudáfrica también seguirá apoyando las iniciativas de la UA para encontrar soluciones justas y duraderas a las cuestiones pendientes de autodeterminación y descolonización en el continente africano. Sudáfrica suscribe los principios de soberanía y no injerencia en los asuntos internos de otros Estados. Creemos que la cuestión del Sáhara Occidental sigue siendo un reto importante para la Unión Africana y para la paz y la estabilidad en la región del Magreb, como demuestran las actuales tensiones entre Marruecos y Argelia.

África: componente económico y comercial

Sudáfrica cree que la combinación de dotaciones naturales, proyectos de infraestructuras existentes y previstos, ubicación geográfica, población joven y otros atributos proporciona a África una plataforma para diversificar sus economías e integrarse en las cadenas de valor mundiales. En este sentido, Sudáfrica cree que África está dejando atrás poco a poco la mentalidad económica colonial que ha restringido a los países africanos al papel de simples exportadores de productos primarios a los países del Norte desarrollado y busca nuevas formas de proteger sus propios intereses.

Para comprometerse con el mundo en condiciones de mayor igualdad, también es imprescindible una mayor integración económica. La integración continental es esencial para que los africanos logren una mayor influencia estratégica en los asuntos mundiales, así como para ayudar a garantizar que el compromiso de África con el mundo se base en los intereses

de los africanos y no en los de potencias externas. Sudáfrica desempeñó un papel especialmente decisivo en la creación de la Zona Continental de Libre Comercio de África (AfCFTA, por sus siglas en inglés), lanzada el 1 de enero de 2021 bajo el liderazgo de un sudafricano, el secretario general Wankole Mene. Este ha sido uno de los hitos más significativos en la historia de África, al crear un mercado único con un PIB de más de 3 billones de dólares que abarca 54 de los 55 países del continente e incluye a 1.300 millones de personas.

Creemos que el continente está empezando por fin a hacerse cargo de escribir su propia narrativa. A lo largo de las dos últimas décadas, los líderes africanos han expresado y declarado que la autosuficiencia y la búsqueda de soluciones africanas a los problemas africanos es clave, incluida la creación de cadenas de valor regionales y el objetivo de hacer que el Continente sea autosuficiente, son ingredientes esenciales si el Continente quiere convertirse en un actor importante en nuestro mundo globalizado. Como dijo una vez el ex Presidente Nelson Mandela, «nos encontramos en los albores del siglo africano, un siglo en el que África ocupará el lugar que le corresponde entre las naciones del mundo».

Sudáfrica persigue un orden mundial democrático y el multilateralismo

Como uno de los principales principios de su política exterior, el Gobierno sudafricano cree que un orden mundial ideal no debería ser un retorno a la bipolaridad de la Guerra Fría, ni a la unipolaridad de la era posterior a la Guerra Fría. En su lugar, Sudáfrica desearía que surgieran múltiples centros de poder en un sistema que ofreciera más capacidad de acción a los países en desarrollo menos poderosos. Sudáfrica cree que el mundo en desarrollo, y especialmente África, sigue teniendo una voz limitada y una participación restringida en los procesos de toma de decisiones y elaboración de políticas de las instituciones políticas, comerciales, económicas y financieras mundiales.

Por lo tanto, Sudáfrica seguirá participando activamente en los esfuerzos por reformar la arquitectura de la gobernanza mundial, incluido el sistema de la ONU y las instituciones de Bretton Woods, especialmente el Consejo de Seguridad de la ONU, para adaptarlos a los cambios en el escenario económico y político mundial. Más del sesenta por ciento de los miembros de la ONU son países del Sur y África constituye alrededor del treinta por ciento del total. El CSNU sólo ha sido objeto de una reforma parcial en 1963 para aumentar el número de miembros no permanentes a diez, dejando intacta la categoría permanente. La

anacrónica configuración del Consejo de Seguridad no es sostenible en el mundo actual, en el que entre el sesenta y el setenta por ciento de su agenda se centra en cuestiones africanas.

Los conflictos de Gaza y Ucrania han puesto de manifiesto, una vez más, que la arquitectura de paz y seguridad de la ONU es claramente incapaz de hacer efectivas las soluciones a las causas de derechos humanos en curso, como el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino, o a conflictos como el de Ucrania. Esto ha llevado a algunos Estados preocupados, como Sudáfrica, a recurrir a las instituciones judiciales de la ONU, como hemos hecho con el caso de genocidio contra Israel de la Corte Internacional de Justicia (CIJ).

También existe el problema de la marginación económica de los países en desarrollo mediante la imposición de acuerdos y arreglos comerciales desfavorables. Conviene recordar que la influencia del G7 no es sólo de carácter económico, sino que también se inscribe en una historia de colonialismo y de propagación del dominio cultural de algunos Estados sobre el resto del mundo.

Asociaciones Sur-Sur

En este sentido, Sudáfrica también cree firmemente en la cooperación Sur-Sur. La adhesión a la alianza BRICS fue un acontecimiento importante en la historia reciente de las relaciones internacionales de Sudáfrica. Sudáfrica fue invitada a convertirse en miembro de los BRICS en diciembre de 2010. Nuestra pertenencia ha producido beneficios tangibles mediante el refuerzo de la cooperación económica con nuestros socios del BRICS, el apoyo tácito a la agenda africana y los llamamientos a la reforma de las arquitecturas de gobernanza mundial. Hoy, con su nueva expansión, la voz y la representación de los BRICS incluye el 43% de la población mundial, el 32% de la superficie terrestre en cuatro continentes (África, Asia, Europa y Sudamérica), el 27% del PIB mundial y el 20% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios.

Sudáfrica ha insistido en varias ocasiones en que no ve al BRICS como un «bloque antioccidental». El BRICS se percibe más bien como un conjunto de países interesados en establecer relaciones significativas que puedan aportar una visión alternativa de cuestiones clave. Los países del Sur esperan que el BRICS utilice su influencia y poder para impulsar una reforma urgente del sistema internacional que lo haga justo y equitativo para todos.

Mientras tanto, IBSA (Sudáfrica, India y Brasil) celebró veinte años de existencia en 2023, y nuestra participación en el Movimiento de No Alineación y en el G-77 siguen siendo plataformas sólidas para impulsar nuestra agenda de cooperación Sur-Sur.

La Unión Europea

Por último, nuestra política exterior también se centra en establecer sólidas asociaciones con los países del Norte, como los de la Unión Europea, incluida España. Sudáfrica disfruta de unas relaciones cálidas y cordiales con todos los miembros de la Unión Europea. Estas relaciones se ejecutan a través de mecanismos bilaterales bien estructurados. Estos compromisos bilaterales abarcan desde la cooperación en la Agenda Africana, la diplomacia económica, el intercambio de tecnología punta, la creación de capacidades, los programas de infraestructuras, hasta el desarrollo social y de los recursos humanos y la cooperación multilateral.

Entre las 10 asociaciones estratégicas bilaterales de la Unión Europea con naciones de todo el mundo, Sudáfrica es el único socio africano. Como principal aliado comercial de Sudáfrica y principal fuente de inversiones extranjeras directas, la Unión Europea representa también la fuente más importante de inversión extranjera directa en Sudáfrica. Las empresas con sede en la UE invierten en una amplia gama de actividades económicas en el país y han sido un importante contribuyente al programa de industrialización y transformación de Sudáfrica. Sin embargo, Sudáfrica también cree que es necesaria una cooperación más estrecha entre la UE y la Unión Africana en otros ámbitos, especialmente en lo relativo a los retos políticos y de seguridad en el continente africano y a la seguridad energética.

Sin embargo, mi país cree que los recientes vientos de cambio que recorren el continente europeo repercutirán en las relaciones con África en su conjunto. La UE se fundó sobre un «sistema de valores» (que incluye ideales como la solidaridad, la igualdad y la tolerancia); que surgió como respuesta al gran sufrimiento causado por las dos guerras mundiales. Durante muchos años, la Unión Europea ha sido una fuerza importante en la contribución activa a la promoción de la democracia y el multilateralismo.

Sin embargo, la UE se enfrenta actualmente a múltiples desafíos a sus valores. Los partidos de derechas han dejado de ser marginales en países como Francia, Austria, Alemania, Hungría, Polonia y el Reino Unido. En algunos países, incluso gobiernan. Junto a esto, se ha producido un aumento sustancial del número de ataques relacionados con la xenofobia y

la política del odio, en todas las facetas de la vida, incluido el deporte, lo que revela que los valores fundamentales de la UE están siendo cuestionados. Mientras tanto, la excesiva atención prestada a la cuestión de la migración en las conversaciones entre la UE y África, el descenso del apoyo a las soluciones multilaterales y los flagrantes intentos de reforzar el proteccionismo comercial se consideran amenazas a los esfuerzos por profundizar en las relaciones entre Europa y el continente africano.

España

Este año se cumple el 73 aniversario de la apertura de relaciones diplomáticas entre España y Sudáfrica. Sin embargo, el advenimiento de la democracia en Sudáfrica, incrementó drásticamente el nivel de las relaciones bilaterales entre ambos países. Hoy, Sudáfrica reconoce la importante posición de España y su papel en la escena internacional.

El Gobierno español también considera a Sudáfrica como un importante socio estratégico a nivel político bilateral y multilateral tanto en África como en el ámbito internacional. Un hito importante en las relaciones sudafricano-españolas fue la decisión de España en 2019 de identificar a Sudáfrica como uno de los tres países «ancla» de la política exterior española en África, junto con Nigeria y Etiopía, como parte de su III Plan África. Hace diez años, España también eligió a Sudáfrica como uno de sus mercados prioritarios fuera de la Unión Europea. Desde entonces, las empresas que invierten en Sudáfrica se benefician del PASE (País con Plan de Acción Estratégico Sectorial) español, que permite a las empresas que invierten en estos países acceder a recursos financieros preferenciales.

Sudáfrica es consciente de que las empresas españolas son líderes en los sectores de energías renovables e infraestructuras y ha fomentado la inversión exponencial de estas empresas en Sudáfrica. Así, en total, la inversión sudafricana en España ha crecido exponencialmente. Cabe destacar que casi el 27% de los contratos adjudicados en las seis primeras rondas del programa de energías renovables de Sudáfrica ya están siendo ejecutados por empresas españolas, lo que ha supuesto una plataforma estratégica para mostrar las tecnologías españolas a África y al mundo.

Un hito importante en las relaciones políticas y económicas entre Sudáfrica y España fue la visita del Presidente Sánchez a Sudáfrica el 27 de octubre de 2022, la primera visita oficial de un Jefe de Gobierno español al país. Durante su visita, España anunció que destinaría 2.110 millones de euros a apoyar la participación de empresas españolas en proyectos de

energías renovables y relacionados con el clima en Sudáfrica en los próximos cinco años, y se firmaron otros importantes Memorandos de Entendimiento.

Sudáfrica también reconoce y perseguirá las grandes oportunidades que existen para las asociaciones de cooperación entre España y Sudáfrica en una mirada de otros campos, incluyendo el intercambio académico, los deportes y la ciencia y la tecnología.

Nuevos contenidos diplomáticos y diplomacia multidireccional

Permítanme terminar refiriéndome brevemente a la aparición de nuevas cuestiones que adquieren cada vez mayor importancia para el contenido y la orientación de la política exterior de mi país y que repercuten en el comportamiento de las naciones en los asuntos internacionales, así como en el sistema y las instituciones de la gobernanza mundial.

La humanidad está cada vez más preocupada por la amenaza del cambio climático y el daño que se está causando a la biodiversidad del planeta Tierra. Mientras tanto, la globalización se intensifica, impulsada por la tecnología, reduciendo el mundo a un único espacio geográfico. A medida que pasa el tiempo, cuestiones como la energía, el agua y la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible empiezan a ocupar un lugar destacado en los planes de política exterior de Sudáfrica, en un intento de satisfacer nuestras necesidades actuales de desarrollo sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

El ascenso de actores no tradicionales en la diplomacia es también una característica creciente del panorama del siglo XXI. Por lo tanto, para reforzar la posición de Sudáfrica en el nuevo escenario geopolítico, mi gobierno ha observado la necesidad de aumentar su participación en la diplomacia de múltiples vías y en ámbitos como la diplomacia blanda. Sudáfrica cree que es importante aumentar la cooperación y la participación en intercambios internacionales entre instituciones académicas, grupos de reflexión e instituciones de la sociedad civil sudafricanas y el resto del mundo, así como la cooperación entre personas en todas las facetas de la sociedad humana, como el deporte, la cultura o la ciencia y la tecnología.

Conclusiones

A medida que los cambios se extienden por todo el planeta y afectan a las vidas de las personas incluso en los lugares más remotos, Sudáfrica ha decidido no ser un mero espectador. En los últimos treinta años, hemos ampliado nuestro alcance internacional, pasando de 34 misiones en el extranjero en 1994 a la asombrosa cifra de 134 misiones en todo el mundo en la actualidad, con especial atención a África.

En esta época de cambios rápidos y constantes, la interdependencia entre las naciones y los pueblos es evidente. También es evidente que la cooperación mutuamente beneficiosa es una necesidad. Creemos que, a medida que los países trabajen juntos, también podremos encontrar soluciones creativas a todos los retos a los que nos enfrentamos en nuestra aldea global cada vez más interdependiente.

Permítanme terminar expresando una vez más mi aprecio y gratitud, en nombre del Gobierno de Sudáfrica, al Centro Nacional de Estudios Superiores de la Defensa y a la Universidad Complutense de Madrid por el reconocimiento ofrecido a mi país, Sudáfrica, al invitarme a participar en este Curso en la bella localidad de El Escorial.

¡Muchas gracias! ¡Muchas gracias!

*Sankie Mthembu-Mahanyele**
Embajadora de Sudáfrica en España

50/2024

10 de julio de 2024

Abel Romero Junquera

**Reflexiones sobre la defensa
europea y sus identidades. OTAN y
UE, ¿competición o cooperación?**

Reflexiones sobre la defensa europea y sus identidades. OTAN y UE, ¿competición o cooperación?

Resumen:

El cambio de escenario geopolítico, donde en pocos años se está pasando de un mundo unipolar a una vuelta a la competición entre grandes potencias, y del que la invasión rusa de Ucrania es una clara muestra, está provocando que los asuntos de defensa se sitúen como prioritarios en la agenda de Bruselas.

Durante los últimos 75 años, Europa ha abordado la seguridad y defensa en el marco OTAN desde una perspectiva realista y pragmática, a la que ha sumado desde hace 25 años una visión más constructivista, más alineada con la identidad posmoderna de la Unión Europea. Si bien la OTAN se ha centrado normalmente en tareas de disuasión y defensa, tras la caída de la URSS, durante los años del llamado «momento unipolar», de hegemonía global de EE. UU., orientó sus actividades a la gestión de crisis, donde en ocasiones ha competido con la recién nacida PCSD de la UE, que se ha centrado de forma casi exclusiva en estas tareas, sin abordar la defensa, en esencia por falta de consenso entre los Estados miembro de la Unión y por su falta de capacidad militar.

La guerra de Ucrania ha devuelto a la OTAN a sus tareas de disuasión y defensa, y a la UE a replantearse la necesidad de apartar sus expectativas de «autonomía estratégica» en defensa, y contribuir activamente a desarrollar una sólida «dimensión europea» de la defensa en el seno de la Alianza.

Palabras clave:

Unión Europea (UE), OTAN, defensa, identidad, cooperación, competición, realismo, posmodernismo, constructivismo, narrativa.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Análisis* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEEE o del Ministerio de Defensa.

*Reflections on European defense and its identities. NATO and
EU, competition or cooperation?*

Abstract:

The changing geopolitical landscape, which in just a few years is shifting from a unipolar world to a return to great power competition, of which Russia's invasion of Ukraine is a clear example, is pushing defence issues to the top of the Brussels agenda.

For the past 75 years, Europe has approached security and defence in the NATO framework from a realist and pragmatic perspective, to which it has added over the past 25 years a more constructivist vision, more aligned with the post-modern identity of the European Union. While NATO has normally focused on deterrence and defence tasks, after the fall of the USSR, during the years of the so-called "unipolar moment" of US global hegemony, it oriented its activities towards crisis management, where it has sometimes competed with the EU's recently born CSDP, which has focused almost exclusively on these tasks, without addressing defence, essentially due to a lack of consensus among EU member states and its lack of military capability.

The war in Ukraine has brought NATO back to its tasks of deterrence and defence, and the EU to rethink the need to move away from its expectations of 'strategic autonomy' in defence, and actively contribute to developing a strong 'European dimension' to defence within the Alliance.

Keywords:

European Union (EU), NATO, defence, identity, cooperation, competition, realism, postmodernism, constructivism, narrative.

Introducción

Tras casi un cuarto de siglo sin conflictos de intensidad elevada en el continente, la invasión rusa de Ucrania, en febrero de 2022, ha vuelto a traer la guerra al corazón de Europa. Esta situación, en cierta medida previsible tras la anexión de Crimea en 2014, ha supuesto un vuelco a la situación geopolítica en Europa, creando un intenso sentimiento de preocupación e inquietud, en particular en la Unión Europea.

La seguridad y la defensa han vuelto a ser prioridad en el Viejo Continente, y tanto la OTAN como la Unión Europea, en su dimensión de Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), tienen cada vez más protagonismo en las agendas de los líderes europeos. Sus declaraciones se han intensificado en los últimos años, y se pueden mencionar entre otras¹ las de Ángela Merkel en el Parlamento Europeo (donde aboga por una Europa de la defensa, pero vinculada a OTAN), las de Emmanuel Macron en noviembre de 2019 sobre la OTAN y su estado de muerte cerebral, o las de la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, en el discurso sobre el Estado de la Unión de 2021 donde destacaba la necesidad de desarrollar «una Unión de la Europa de la Defensa». Las explosivas palabras de Trump durante su etapa como presidente, sobre la posibilidad de que EE. UU. abandonara la OTAN, añadían dosis adicionales de incertidumbre a la ya preocupante situación.

Asimismo, durante estos últimos años, han visto la luz nuevos documentos estratégicos como la *Estrategia Global* (EG) de la UE (2016), donde la Unión manifiesta su ambición de ser un actor global a nivel geopolítico y abordar algo más que la gestión de crisis, o la propia *Brújula Estratégica*² (2022), una suerte de plan de acción en seguridad y defensa de la UE, aprobada solo un mes después de la invasión rusa a Ucrania. Con motivo de este último documento, el Alto Representante (AR) Josep Borrell, recordaba las palabras que Jean Monet escribía en sus memorias: «Pensábamos haber descartado toda posibilidad de conflicto en el continente [europeo] y desactivado el detonador de las guerras mundiales. Pues bien, la historia vino a zarandearnos, a su vez y a su manera,

¹ Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/378474407_La_politica_de_defensa_europea_El_futuro_ejercito_europeo_en_el_marco_de_la_guerra_de_Ucrania

Nota: Todos los hipervínculos se han comprobado con fecha de 8 de julio de 2024.

² El Alto representante Borrell define la BE como una nueva estrategia de la UE en seguridad y defensa, para avanzar hacia una cultura estratégica con visión de futuro, y dar una guía para la acción con entregables concretos y en fechas fijadas.

es decir, fortuitamente³», y que nos sitúan en un nuevo revolcón geopolítico, esta vez más cercano, con la agresión de Rusia a Ucrania.

En el ámbito OTAN, alianza político-militar orientada a tareas de disuasión y defensa colectiva, se aprobó en 2022 el nuevo *Concepto Estratégico*⁴ (de Madrid) donde se identificaba a Rusia como la amenaza más directa y significativa a la seguridad de los aliados, y a la paz y estabilidad del área euroatlántica. En 2019 ya se había acordado una nueva *Estrategia Militar*⁵ (clasificada), y a raíz de la invasión rusa, se ha aumentado significativamente el número de fuerzas en el flanco oriental (presencia avanzada⁶), en claras tareas de disuasión, se han revisado los planes de defensa (acordados en la Cumbre de Vilna de 2023), y se está implementado el nuevo «Modelo de Fuerzas» de la Alianza.

Nos encontramos en un nuevo escenario geopolítico donde el orden occidental basado en normas está dando paso a una nueva situación de competición entre grandes potencias, con Rusia y China como principales potencias revisionistas, y donde Europa está sufriendo en primera persona las consecuencias de esa nueva actitud rusa, que la han despertado de forma abrupta de su sueño kantiano de la paz perpetua.

Tras la caída de la Unión Soviética en 1991, Europa había relegado la defensa a segundo plano, y aunque se mantenía un cierto debate, no se sentía realmente como una necesidad existencial. Se discutían diversas opciones: mantener las responsabilidades de defensa en el ámbito OTAN, postura defendida por los *atlantistas*; avanzar hacia una defensa europea en el marco UE, enfatizando la autonomía estratégica (sin matizar del todo de quien seríamos autónomos, aunque en clara referencia a EE. UU.⁷), opción defendida por los *européistas*; una tercera que abogaba por una convivencia entre las dos primeras, defendida por un número significativo de países europeos; y se podría añadir una cuarta, la de los partidarios del multilateralismo como opción principal.

³ Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links//a/la_nueva_europa_defensa_y_brujula_estrategica.pdf Con estas palabras se hacía referencia a la invasión de Corea del Sur por parte de Corea del Norte en 1950, lo que significó cambios geopolíticos de calado en Europa y en el mundo de la posguerra mundial, incluyendo entre otros el ingreso de Alemania (occidental) en la OTAN.

⁴ Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf

⁵ La estrategia militar no es accesible por ser clasificada. La noticia de su aprobación está disponible en: <https://www.act.nato.int/article/nato-chiefs-of-defence-focus-on-the-alliances-military-instrument-of-power>

⁶ *Enhanced Forward Presence*. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm

⁷ BROEKE, Han ten. «Ya es hora de que Europa piense y actúe como una superpotencia», *Elcano*. ARI 78/20224 de 12 junio 2024. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/06/ari78-broeke-ya-es-hora-de-que-europa-piense-y-actue-como-una-superpotencia.pdf>

Decía Bzrezinski⁸ que no existía una Europa totalmente «europea», que era una concepción, una noción, y una meta, pero que todavía no era una realidad. Afirmaba que:

«Europa Occidental, y también - en una medida cada vez más importante - Europa Central, siguen siendo un protectorado estadounidense, con unos Estados aliados que recordaban a los antiguos vasallos y tributarios. Ello no resulta saludable, ni para los Estados Unidos ni para las propias naciones europeas».

Añadía a lo anterior, que los «europeos deploraban la «hegemonía» estadounidense, pero se sentían cómodos a su amparo».

En una reciente entrevista⁹, y un poco en la misma línea, la ex ministra de Asuntos Exteriores Arancha González Laya, en respuesta a una pregunta sobre lo que se jugaba Europa en las recientes elecciones europeas, afirmaba que «Europa debe decidir su futuro o que el futuro de la UE lo decidan los chinos o los estadounidenses. Es el momento de decidir si queremos que la Unión Europea sea líder o vasallo». Identificaba la fragmentación, en sectores diversos como la energía o las telecomunicaciones, pero también en defensa, como el mayor obstáculo para que la UE tenga un futuro.

La pregunta que nos deberíamos hacer es que, si vista la evolución de la Europa de la defensa en estos 25 años, el análisis de Bzrezinski es todavía pertinente, o si por el contrario hemos conseguido cambiar el escenario (al menos algo).

Para entender mejor la situación, analizaremos lo que son realmente la OTAN y la UE, su naturaleza, sus ambiciones, su evolución¹⁰; y como se han relacionado durante estos años, como se han coordinado, cooperado e incluso competido entre ellas.

Un dato relevante a tener en cuenta es que 23 de los 27 Estados miembro (EEMM) de la UE son a la vez aliados OTAN. Puesto en cifras generales, estos 23 países significan prácticamente el 98 % de la población de la Unión y el 97 % del territorio. Se puede decir que la inmensa mayoría de población y de territorio UE (excepto Austria, Irlanda, Malta y Chipre) está protegido por el Tratado del Atlántico Norte. A esto se añade que el gasto

⁸ BZRESINSKI, Zbigniew. *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Paidós, Barcelona, 1998. Detallado en capítulos 2 (el tablero euroasiático) y 3 (la cabeza de puente democrática).

⁹ 2 junio 2024. Disponible en: <https://elordnmundial.com/entrevista-arancha-gonzalez-laya-espana-mundo-geopolitica/>

¹⁰ YILDIZ, Sara. «La autonomía estratégica de la Unión Europea ¿realidad o utopía? Un análisis crítico de sus principales dimensiones y obstáculos». *Revista del IEEE*, n.º 22/2023. Disponible en <https://revista.ieee.es/article/view/5877>

en defensa de estos 23 supone casi el 98 % de la suma del gasto total de los 27, lo que significa que «prácticamente» todo el gasto en defensa de los países UE es gasto OTAN.

La OTAN. Una alianza militar defensiva

La OTAN es una alianza político-militar¹¹ que, tras la reciente integración de Finlandia y Suecia, está formada por 32 países «aliados», y cuya finalidad es garantizar la libertad y la seguridad de sus países por medios políticos y militares.

En relación a su *naturaleza*, la podemos encuadrar en la corriente denominada estructural (o neorrealismo defensivo), de la que Stephan Walt, que teoriza sobre la naturaleza y función de las alianzas¹², es su representante más relevante. Walt considera las alianzas como un compromiso, formal o informal, entre dos o más Estados, para cooperar en asuntos de seguridad. Identifica cuatro elementos básicos en todas ellas: su propósito principal, que es (para la mayoría) combinar las capacidades de sus miembros de forma que favorezcan sus respectivos «intereses nacionales»; su nivel de institucionalización, que en el caso de la OTAN se considera como alianza formal, muy institucionalizada y con procesos específicos de toma de decisiones; las funciones que realiza, normalmente sumar recursos para obtener objetivos comunes (o al menos compatibles); y por último, la forma de cooperar, siendo normalmente instituciones exclusivas¹³, que implican un compromiso con los otros miembros contra un Estado fuera de la comunidad (pero no entre aliados). Se mueven por el interés de las partes, no realmente por razones morales o de amistad. En el caso de la OTAN, tiene además ciertos componentes liberales, por su defensa de los principios y propósitos de la Carta de Naciones Unidas, y específicamente de la democracia, libertades individuales e imperio de la ley, como recoge el preámbulo del Tratado de Washington. La OTAN es una organización compuesta por democracias, que unen sus esfuerzos para la defensa colectiva y la conservación de la paz y la seguridad.

Walt argumenta que las alianzas suelen ser menos robustas en un mundo multipolar, pues las grandes potencias tienen más opciones donde elegir, y defiende que las

¹¹ Disponible en: https://www.nato.int/nato-welcome/index_es.html

¹² WALT, Stephen. «Why alliances endure or collapse», *Survival*, 39(1). 1997, pp. 156–179. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00396339.708442901>

¹³ Una alianza no es un acuerdo de seguridad colectivo, que sería una institución inclusiva que compromete a sus miembros a oponerse a cualquier acto de agresión, aunque lo cometa uno de sus miembros.

principales razones de su disolución suelen ser por cambios en la percepción de la amenaza, o cuando se empieza a cuestionar la capacidad y/o la voluntad de cumplir sus compromisos entre sus propios miembros.

En su vigente *Concepto Estratégico* (Madrid 2022), la OTAN reafirma que su *objetivo*, su propósito fundamental, es garantizar la «defensa colectiva» de sus miembros desde una aproximación de 360 grados. Reitera que sus tres tareas básicas son: disuasión y defensa, prevención y gestión de crisis, y seguridad cooperativa.

Siendo una alianza formal, los miembros asumen *compromisos* vinculantes, la citada defensa colectiva, la participación en operaciones, y la contribución con medios (capacidades) que se ponen a disposición del colectivo.

Uno de los compromisos más significativos en OTAN es el reiterado 2 % del PIB de gasto en defensa que deben alcanzar todos los aliados en 2024, aunque ya hay países como Polonia que piden incrementarlo¹⁴ hasta el 3 %. Además, y consecuencia de la guerra de Ucrania y de las actividades de disuasión que se están desarrollando en el Este de Europa, se está revisando el «modelo de fuerzas» de la Alianza, con la idea de aumentar el compromiso vigente en los últimos años de contar con unos 40.000 efectivos disponibles en menos de 15 días¹⁵, a un nuevo modelo¹⁶, mucho más ambicioso, que escalonando la disponibilidad en tres niveles, pretende contar con 100.000 efectivos en un nivel de alerta para despliegue entre 0 y 10 días, 200.000 entre 10 y 30 días, y un tercero que podría llegar a 500.000 entre 30 y 180 días. Para asegurar la disponibilidad requerida, y evitar limitaciones derivadas de la falta de preparación y adiestramiento, se pretende otorgar a determinados mandos¹⁷ la autoridad para realizar ejercicios y/o visitas de inspección (sin preaviso) a unidades nacionales, y así confirmar que las fuerzas (de los países) están adecuadamente dotadas, entrenadas y equipadas.

La Alianza ha sufrido un *proceso evolutivo* bastante particular; ha pasado de ser una alianza sólida y robusta durante la Guerra Fría, en un mundo bipolar y con una amenaza clara, la URSS; a transformarse en una alianza sin amenaza clara, en un mundo unipolar, donde su tarea principal pasó de la disuasión y defensa a la gestión de crisis, en la que

¹⁴ <https://english.elpais.com/international/2024-03-11/polands-president-calls-on-nato-allies-to-raise-spending-on-defense-to-3-of-gdp.html#>

¹⁵ https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf

¹⁶ Disponible en: <https://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1937>

¹⁷ *Ibidem*. Se está estudiando cómo abordar este asunto para que sea aceptable para todas las capitales aliadas.

en cierta medida llegó a competir con la propia UE, que lanzaba sus primeras misiones de gestión de crisis en los primeros años del milenio.

Autores realistas consideran que tras la Guerra Fría la OTAN abandonó sus raíces realistas y se convirtió en algo parecido a un sistema de seguridad colectiva regional, abrazando la estrategia de defender los valores democráticos liberales, en particular durante la presidencia de Clinton. Lo normal para una alianza hubiera sido desaparecer una vez el enemigo ha sido derrotado, pero no solo no desapareció, sino que se expandió, lo que se atribuye a la situación históricamente inédita que se generó con la caída de la URSS, la unipolaridad, pues según los realistas el poder incontrolado es peligroso, no solo para quienes se enfrenta a él, sino también para su poseedor, que puede sucumbir a un exceso de expansión¹⁸.

Desde 2014 (Rusia se anexiona Crimea), y ante un escenario geopolítico de vuelta a la competición entre grandes potencias, ha vuelto a priorizar su tarea principal de disuasión y defensa, con Rusia como amenaza declarada, aunque sin abandonar sus otras dos tareas básicas.

La Unión Europea. Una aproximación posmoderna a la seguridad y la defensa. Un modelo y una arquitectura por desarrollar

Para intentar entender la dimensión de seguridad y defensa de la UE, es conveniente retroceder al periodo de finales de los años 90, cuando nace la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), precursora de la PCSD, y recordar qué sucedía y cómo estaba el mundo (y Europa en particular) en aquellos años.

Tras la caída de la Unión Soviética en 1991, el mundo transitaba hacia lo que se llamó el «momento unipolar¹⁹», con EE. UU. como única potencia hegemónica a nivel global, tras 45 años de Guerra Fría en un mundo bipolar. Las tesis de *Fukuyama* sobre el fin de la historia y la victoria del liberalismo y las democracias²⁰, daban paso a un mundo donde las tesis liberales y de interdependencia (sobre todo económica y comercial) se habían

¹⁸ SCHEWELLER Randall. «America and the World. The effects of the Trump Presidency», H-Diplo- ISSF Policy Series. 28 Apr 2021. Disponible en: <https://issforum.org/policy/ps2021-26>

¹⁹ KRAUTHAMMER, Charles. «The Unipolar Moment», *Foreign Affairs*. 1 Jan 1990. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1990-01-01/unipolar-moment>

²⁰ FUKUYAMA, Francis. *El fin de la historia y el último hombre. La interpretación más audaz y brillante de la historia presente y futura de la humanidad*. Planeta, Barcelona, 1992.

impuesto, con una China que empezaba a crecer de forma notable en un modelo de economía de mercado, y una Rusia que, aunque todavía no recuperada del *shock* del colapso soviético, mantenía buenas relaciones con Occidente y en particular con Europa.

En Europa la crisis de los Balcanes se había cerrado (el incendio estaba controlado y sofocado, aunque los rescoldos no del todo extinguidos), donde los europeos habían tenido un papel menor, entre la pasividad y el desacuerdo, lo que había provocado que tuviera que ser la OTAN, con Estados Unidos a la cabeza, la que «resolviera» la crisis.

En este escenario se establece en 1999 la PESD, iniciativa de la UE en seguridad y defensa, construida a partir de la Declaración de Saint-Malo²¹ entre franceses y británicos, que habían llegado a un acuerdo de mínimos para lanzarla, estableciendo los elementos básicos, los pilares. El proyecto nace con importantes limitaciones, pues no aborda la defensa en su sentido tradicional (disuasión y defensa del territorio), solo se implica en cuestiones de gestión de crisis, y únicamente fuera del territorio de la Unión. No se contempla que las fuerzas militares de países de la UE actúen en territorio europeo bajo bandera UE (que sí lo podrían hacer bajo bandera OTAN).

Unos años después, el texto del Tratado de Lisboa (aprobado en 2007, en vigor en 2009), cambia la «E de Europea» por la «C de Común», por lo que la PESD pasa a ser la PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa). El cambio de nombre no implica cambio de contenido, pues esta política sigue sin ser de defensa y además no es común, al menos en el sentido de «comunitario» o «supranacional» de la UE, por lo que este cambio es más declarativo que conceptual; se orienta más a las expectativas que a la realidad.

Haciendo un análisis similar al que hemos hecho en el epígrafe anterior con OTAN, la *naturaleza* de la aproximación UE a la seguridad y la defensa, la PCSD, es bastante diferente. En primer lugar, no pretende ser una alianza militar de EEMM de la UE (dentro o fuera de la OTAN), ni se sustenta sobre las tesis del realismo, en el propio interés, sino que se pretende construir más sobre una idea de Europa, y sobre una «identidad europea» con unos intereses europeos que sería necesario definir (y sobre todo consensuar) entre los EEMM. Hablamos de una iniciativa que busca combinar elementos

²¹ ROMERO, Abel. 25 años de la «Declaración de Saint-Malo», *piedra angular de la política común de seguridad y defensa*. Documento de Análisis IEEEE 82/2023. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs analisis/2023/ DIEEE A82_2023_ABEROM_Declaracion.pdf Se analiza el contenido de la Declaración de Saint Malo, y sus implicaciones en la construcción de la política común de seguridad y defensa (PCSD).

del liberalismo y la «paz democrática» (expansión de las democracias e interdependencia económica y comercial como factores que sustentan la paz), con otros del constructivismo social, donde se busca la «construcción» de una «identidad europea», que englobe o incluso absorba las identidades nacionales en su beneficio, y donde se utiliza la narrativa, el discurso, para construir esa «realidad europea» en defensa. En este marco conceptual, las ideas de Robert Cooper²² sobre el estado posmoderno, cuyo ejemplo más notable sería la propia Unión Europea, constituyen la base conceptual de la primera *Estrategia Europea de Seguridad* (EES) de 2003, que, siendo un documento necesario y pertinente para la acción exterior de la Unión, no aborda en su contenido la dimensión de defensa.

En cuanto a *objetivos*, la PCSD no aborda objetivos de defensa, sino únicamente en el ámbito de la gestión de crisis y la seguridad cooperativa. La UE en política exterior y de seguridad busca una Europa más activa, y con vocación global. Sin embargo, para ser un actor estratégico, como afirmaba Buzek²³, hacen falta «voluntad y capacidad», y hoy por hoy la Unión no tiene una clara voluntad (las voluntades nacionales prevalecen sobre la europea, y además no están en sintonía), y las capacidades de los EEMM de la Unión (la Unión apenas tiene capacidades propias, al menos todavía) son insuficientes para ser un actor relevante, a lo que se suma también, que consideradas en conjunto, muestran graves problemas de duplicidad y fragmentación.

En relación a los *compromisos*, a diferencia de la OTAN, la participación y la contribución de los EEMM a las acciones PCSD son voluntarias, y el proceso de toma de decisiones, al igual que OTAN exige unanimidad. Ejemplo de la importante diferencia entre expectativas y realidad es el caso de los medios disponibles para la PCSD. En 1999, y con vistas a dotarse de capacidades para acciones de gestión de crisis, la UE acordó crear una Fuerza de hasta 60.000 efectivos²⁴ a desplegar en un escenario exterior al

²² Cooper defiende que el estado posmoderno surge del colapso del estado moderno (construido sobre el concepto de Estado nación), y aunque pueda resultar paradójico, deriva hacia una situación de más orden. Es el caso de la Unión Europea, que crea un nuevo orden a partir de los fallos del anterior, que se basaba en el estado moderno. Este nuevo orden no se sustenta en el equilibrio de poder, ni enfatiza la soberanía o la separación entre asuntos internos y relaciones internacionales. Se sustituyen los equilibrios de poder basados en la fuerza y la desconfianza, por una seguridad que se articula sobre la confianza mutua, la transparencia, y una moral y principios comunes, que se aplican tanto a las relaciones internacionales como a los asuntos internos. Estas ideas sobre el concepto del posmodernismo en las relaciones internacionales se encuentran detalladas en su libro *The Breaking of Nations. Order and chaos in the 21st Century*. London, Atlantic Books, 2004.

²³ BZREZINSKI. *Op. cit.*

²⁴ Se denominó Helsinki Headline Goal (HLG), posteriormente HLG 2003, y finalmente HLG 2010, y nunca llegó a materializarse.

territorio UE durante un periodo de al menos un año (lo que exigía al menos el doble de efectivos para relevos); ante la falta de avances, se crearon en 2007 los Grupos de Combate (dotados con unos 1.500 efectivos pero con muy alta disponibilidad) que nunca han sido desplegados, y finalmente en 2022, la *Brújula Estratégica* (BE) apunta a una Capacidad de Despliegue Rápido (RDC), con unos 5.000 efectivos, que deberá estar operativa en 2025. Lo sucedido nos indica que además de bajar las apuestas, parece que no hemos materializado ninguna de ellas, y en todo caso queda claro que no estamos hablando de defensa, ni con mayúsculas ni con minúsculas. La voluntariedad²⁵ y el compromiso son dos conceptos que no siempre caminan de la mano.

Sobre la *evolución* de la PCSD, la UE se ha consolidado como un actor importante en tareas de gestión de crisis, pero no ha desarrollado una dimensión propiamente de defensa. Este es un asunto que se ha discutido durante años en Bruselas, infinidad de debates, propuestas y expectativas, pero que realmente se ha centrado más en lo que debería o nos gustaría que fuera (en una suerte de pensamiento Alicia²⁶), que en lo que realmente es o podría ser, generando una brecha importante entre las expectativas y la realidad, y que en ningún caso beneficia a la propia UE en su pretendida ambición de convertirse en actor global²⁷.

El artículo 42.2 del Tratado de Lisboa, en línea con lo acordado en 1998 en Saint-Malo, indica que *la Política Común de Seguridad y Defensa* incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión, y que esta conducirá a una defensa común una vez el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad». Aunque este texto puede estar sujeto a diversas interpretaciones, entendemos que se está hablando de soberanía, de una defensa común (no colectiva) bajo una «identidad europea», más ambiciosa conceptualmente que una alianza (donde no se cede soberanía). Si en casos como con el Banco Central Europeo o con el propio Euro²⁸, donde hay una clara cesión de

²⁵ En cuanto al compromiso, en muchas conferencias de generación de fuerzas para operaciones militares de la UE no se alcanzan los requisitos de capacidades mínimos establecidos. A modo de ejemplo, se debe señalar que la operación ATALANTA cuenta desde hace años únicamente con una o dos unidades navales durante largos periodos de tiempo. En el caso de la operación EUFOR TCHAD/RCA, operación militar de gestión de crisis lanzada en 2008, donde eran necesarios helicópteros de transporte. Ante la falta de contribuciones de los países UE, fue finalmente Rusia, quien en diciembre 2008 contribuyó a la operación, como *third state* con 4 helicópteros. Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/content/lessons-eufor-tchadrc> y <https://www.politico.eu/article/russia-to-help-eu-in-chad/>

²⁶ ROMERO, Abel. *La creciente preocupación de Europa por la defensa. La OTAN como única opción real*. Documento de Análisis IEEE 24/2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA24_2024_ABEROM_OTAN.pdf

²⁷ YILDIZ. *Op. cit.*

²⁸ Moneda común de 20 de los 27 EEMM.

soberanía hacia una «europeización», en temas de defensa la identidad nacional prevalece claramente sobre la europea, ya que los EEMM, o al menos un número significativo de ellos, quieren mantener su carácter intergubernamental, y la unanimidad (derecho de veto) en las decisiones. En este sentido es relevante destacar que una reciente encuesta²⁹ donde tras el inicio de la guerra de agresión rusa, casi nueve de cada diez ciudadanos en Europa creen que la UE necesita una política de defensa común; la opinión de las élites y de los gobiernos no siempre coincide con la de los ciudadanos.

En el año 2017, la Comisión (que realmente no tiene competencias en defensa de acuerdo con las disposiciones de los Tratados), publicó un «documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea³⁰», donde para un horizonte 2025, en función de la voluntad política de los EEMM, planteaba tres escenarios: (aumentar la) cooperación en materia de seguridad y defensa; (avanzar hacia una) seguridad y defensa compartidas; y (cooperación e integración hacia una) seguridad y defensa comunes³¹. A punto de cumplirse el plazo establecido es claro que nos hemos quedado en el primer escenario, y todavía estamos articulando nuevos instrumentos y dando los primeros pasos para aumentar esa cooperación. La seguridad y la defensa a nivel UE sigue en manos de las capitales (al igual que sucede en OTAN, pero en este caso por definición), que no quieren que Bruselas monopolice esas políticas. La PCSD ni se configura como un instrumento de defensa colectiva, ni coordina la acción común de los EEMM en temas de defensa.

En 2016 se aprueba la *Estrategia Global* (EG), que actualiza y sustituye la *Estrategia Europa de Seguridad* (EES) de 2003, donde la idea de la «Autonomía Estratégica» (AE) de la Unión en seguridad y defensa toma protagonismo. Diversos autores consideran que la AE tiene varias dimensiones: la política (a través de un planeamiento se establecen objetivos y capacidades, donde es necesaria una cultura estratégica que hoy la UE no tiene); la industrial (suministrar bienes y servicios para la defensa) y la

²⁹ Encuesta realizada a 13.000 ciudadanos en diciembre 2023. Disponible en: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/the-war-and-the-voteen>

³⁰ Disponible en: https://commission.europa.eu/publications/reflection-paper-future-european-defence_es

³¹ CALATRAVA, Adolfo y MARTÍNEZ, Rafael. «Europa durante la guerra de Ucrania», en coordinador Miguel Ángel Benedicto. *La política de defensa europea. El futuro ejército europeo en el marco de la guerra de Ucrania*, capítulo 2. Colex, la Coruña, 2024. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/378474407_La_politica_de_defensa_europea_El_futuro_ejercito_europeo_en_el_marco_de_la_guerra_de_Ucrania Con relación al documento anterior, argumentan que en ningún escenario se contemplaba la idea de un ejército europeo, pero en el tercero se indicaba que la UE estaría en condiciones de llevar a cabo operaciones de defensa y seguridad de alta intensidad, sustentadas por una cierta integración de fuerzas.

operacional (la capacidad de actuar de forma autónoma, ligada al planeamiento de estrategias y procedimientos de desarrollo de capacidades, que la UE no tiene en la dimensión de defensa)³², a la que algunos añaden una cuarta, la nuclear³³. La falta de alguna de estas dimensiones, implicaría la inexistencia de la pretendida autonomía. Actualmente se puede afirmar que la UE solo avanza, y no precisamente de forma rápida, en la dimensión industrial. Para las otras, no hay un consenso mínimo entre los 27.

Aunque es indudable que la UE ha avanzado en la «S» de seguridad de la PCSD, la «C» de Común y la «D» de Defensa están aún por desarrollar, y vista la evolución de estos 25 años, no parece que haya apetito, al menos por parte de un número importante de EEMM, de avanzar en este tema de forma «autónoma» y «separada» del marco OTAN.

¿Cooperación o competición? ¿Son complementarias OTAN y UE?

Los primeros años; cooperación formal, pero también bastante de competición

Desde el nacimiento de la PESD hace 25 años, la UE y la OTAN han convivido en el ámbito de la seguridad, y en cierta medida también en el de la defensa. Los contactos entre ambas organizaciones se han institucionalizado (con reuniones a todos los niveles), ya de forma permanente, lo que ha dado entre otros resultados, tres Declaraciones Conjuntas³⁴ buscando mejorar la cooperación en diversos ámbitos. Aunque el último informe de situación indica que la cooperación es cada vez más sólida³⁵, el hecho de no poder intercambiar información clasificada entre organizaciones, o las discrepancias políticas entre algunos aliados, son factores que hacen que a nivel ejecutivo los resultados tangibles sean muy modestos.

Volviendo a los años 90, el nacimiento de la PESD generó cierta inquietud en EE. UU.³⁶, por su posible impacto en la cohesión de la Alianza, que en ese momento atravesaba un

³² YILDIZ, Sara. *Op. cit.*

³³ BENEDICTO, Miguel Ángel. *Op. cit.* Algunos autores creen que Europa necesita su propio poder nuclear, sobre todo desde la llegada de la Administración Trump en 2017. La gran diferencia entre OTAN y UE ante la amenaza rusa es el poder nuclear de la Alianza.

³⁴ *Joint Declarations EU NATO* (2016, 2018 y 2023). Disponibles en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-security/eu-nato-cooperation/>

³⁵ Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/content/nato-s-washington-summit-between-expectations-and-reality>

³⁶ Declaraciones de la secretaria de Estado americana M. Albright, donde reconociendo las iniciativas europeas para desarrollar sus propias políticas de cooperación en asuntos exteriores y en seguridad, enfatizaba que estas deberían ser consistentes con los principios básicos que habían sustentado la Alianza durante 50 años, y por tanto se debería evitar, lo que se ha venido en denominarse «las tres D's» (*decoupling, duplication, discrimination*). Se trataba de evitar el desacople o la separación, de forma que la toma de decisiones a nivel europeo no se desconectara de la

momento de cierta incertidumbre (ausencia de amenaza clara). A esta preocupación se han ido sumando otros elementos como las tensiones (de diferentes tipos) entre países de la Unión con aliados OTAN no UE (Grecia y Turquía; EE. UU. y Francia; Turquía y varios; las propias élites de la UE con declaraciones sobre asuntos como la autonomía estratégica, etc.), que han hecho que las relaciones OTAN-UE no hayan sido siempre las más deseables, lo que en ocasiones puede resultar difícil de entender, teniendo en cuenta que 23 países europeos pertenecen simultáneamente a ambas organizaciones.

Estas tensiones, sumadas a acciones y declaraciones no siempre afortunadas, en un marco donde el relato y las expectativas no siempre se alineaban con la realidad, han ido generando una cierta «niebla» dialéctica, sobre todo en relación con los objetivos de la PCSD, que han influido, no siempre positivamente, en sus relaciones con la OTAN.

Sin embargo, los espacios reales de acción de ambas organizaciones han permanecido siempre claros. La PCSD ha actuado únicamente en acciones de gestión de crisis (de baja intensidad) utilizando instrumentos civiles y militares, fuera del territorio de la Unión y sin entrar en ningún momento en asuntos de defensa territorial, mientras que la OTAN, en la primera década del siglo, sin contenido en tareas de disuasión y defensa (ausencia de amenaza), en cierta medida ha competido³⁷ con la UE en gestión de crisis.

La situación en Ucrania marca el camino hacia la cooperación

Sin embargo, esta situación cambia en la última década. El nuevo panorama geopolítico derivado de la vuelta a la competición entre grandes potencias, del que la anexión de Crimea y la agresión de Rusia a Ucrania son claros ejemplos, ha servido para empezar a disipar esa «niebla», contribuyendo con dosis de realismo, derivada de los propios acontecimientos, a una aproximación más pragmática de la defensa europea.

Alianza; evitar duplicidades, en referencia a los escasos recursos de defensa para planeamiento de fuerzas, estructuras de mando operativas, y adquisiciones de material militar; y evitar discriminaciones, contra cualquier miembro de la OTAN que no fuera miembro de la Unión. ISS-WEU. «From St Malo to Nice. European defence: core documents», *Chaillot Paper* 47. May 2001. Disponible en:
<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp047e.pdf>

³⁷ A modo de ejemplo se pueden mencionar las operaciones de gestión de crisis ATALANTA (UE) y OCEAN SHIELD (OTAN) con un mandato similar (lucha contra la piratería) y una zona de operaciones también muy similar (NW del océano Índico), que convivieron durante varios años (desde 2009 a 2016, fechas de lanzamiento y cierre de la operación OTAN, ya que ATALANTA se lanzó en 2008 y todavía sigue desarrollándose en la actualidad).

Así, la OTAN se ha fortalecido como alianza, se ha aumentado la cohesión de la organización a raíz de la guerra de Ucrania, y está desarrollando de forma eficaz tareas de disuasión en el Este de Europa. En esencia, tiende a volver a sus raíces de realismo defensivo al surgir una nueva amenaza, aunque mantiene los principios liberales que enfatizó en los 90.

Sin embargo, persisten elementos que siguen generando cierta incertidumbre como el giro geopolítico de EE. UU. hacia Asia (*pivot to Asia* del presidente Obama), que le podría obligar a destacar más medios en una zona fuera del espacio euroatlántico. En consecuencia, mantener la solidez de la OTAN implicará un mayor esfuerzo de los aliados europeos, en un entorno de falta de liderazgo y consenso a nivel UE en temas de defensa, a lo que nada ayudan las explosivas declaraciones de Trump, nuevamente candidato a la Presidencia de EE. UU., sobre la OTAN, su futuro, y la posible participación de EE. UU. en ese horizonte, en una aproximación claramente realista³⁸.

Empieza a surgir un consenso a ambos lados del Atlántico sobre que los europeos deben hacerse cargo de su propia seguridad, siendo muy conscientes de que no se trata solo de gastar más en defensa, ya que, aunque los 23 europeos de OTAN alcanzaran el 2 %, no reducirían significativamente la dependencia europea de Washington³⁹. No es solo un problema de gasto, es una cuestión de acción colectiva. Los países europeos tratan la política de defensa como una responsabilidad nacional, y como perciben pocas amenazas directas a su seguridad, invierten poco en defensa.

La realidad es que Europa en su conjunto se siente gravemente amenazada por Rusia, a lo que se suma una periferia volátil desde el Sahel hasta el Cáucaso meridional. Teniendo en cuenta lo profundamente involucrado que está EE. UU. en la defensa europea, ninguna solución rápida puede garantizar la seguridad de Europa, pero teniendo en cuenta las prioridades de EE. UU., para el cual Rusia no es una amenaza existencial, es necesario que los países europeos refuercen y sobre todo integren sus esfuerzos. Es un proceso que se presume difícil, lento y que necesitará ser coordinado

³⁸ BYERS, Andrew y SCHWELLER, Randall. «Trump the Realist», *Foreign Affairs*. 1 Jul 2024. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/donald-trump-realist-former-president-american-power-byers-schweller>

³⁹ BERGMANN, Max. «A more European NATO», *Foreign Affairs*. March 21st 2024. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/europe/more-european-nato>

no solo a nivel UE, sino entre la UE y la OTAN, y la Cumbre OTAN que se celebra estos días en Washington puede ser una oportunidad para profundizar en este asunto.

La nueva realidad ha provocado que el debate y las declaraciones sobre autonomía estratégica (AE) en la UE hayan disminuido de forma significativa, e incluso sobre una posible defensa europea en el marco UE, que actualmente se asume ya de forma casi unánime que no será más que en el marco OTAN. El propio Alto Representante ha argumentado recientemente que «no existe alternativa a la OTAN para la defensa territorial de Europa⁴⁰», y la entrada de Suecia y Finlandia en la Alianza son la prueba evidente de esa realidad.

El debate actual se centra principalmente en fortalecer la «dimensión europea de OTAN», donde autores como Biscop⁴¹, considerando el escenario consecuencia de la guerra, propone tres líneas de acción prioritarias: que la UE y sus EEMM aumenten su apoyo al esfuerzo bélico ucraniano; que fortalezcan sus propias Fuerzas Armadas (particularmente en relación a capacidades y munición) en línea con el nuevo modelo de Fuerza de la OTAN, asumiendo el riesgo de prestar menos atención a acciones incluidas en la *Brújula Estratégica*; y finalmente, en tercer lugar, consolidar su capacidad de operaciones expedicionarias en el extranjero cercano. Tres propuestas compatibles y coherentes entre sí, redoblar esfuerzos en el marco OTAN para la defensa territorial de Europa, sin olvidar la «identidad europea» orientada a la gestión de crisis en el exterior.

Lograr la complementariedad consolidando el pilar europeo de la Alianza

Hoy por hoy no se dan las condiciones para avanzar hacia una defensa europea autónoma en todo su sentido. Las fuertes diferencias en cuanto a cultura estratégica⁴² entre los EEMM, no permiten avanzar en una identidad europea real en defensa, lo que deriva en una clara falta de voluntad (no existe un consenso mínimo entre EEMM, con países claramente atlantistas, otros más europeísta, algunos más entre dos aguas, y otros que buscan más el multilateralismo y la aproximación posmoderna).

⁴⁰ Intervención del Alto Representante Borrell en la conferencia anual del EU ISS (*Institute for Security Studies*) celebrada el 11 junio de 2024. Disponible en: <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-258115>

⁴¹ BISCOP, Sven. «European Defence in a new geopolitical environment», *Egmont Institute* (Commentaries). 2023. Disponible en: <https://www.egmontinstitute.be/european-defence-in-a-new-geopolitical-environment/>

⁴² Entendemos cultura estratégica como la visión que tiene un determinado país de las amenazas a su seguridad, así como de la forma de enfrentarlas.

A raíz del cambio de escenario geopolítico, con una guerra en el Este de Europa, diversos autores defienden fortalecer el pilar europeo de OTAN como respuesta al problema de seguridad del continente, A pesar de que durante 25 años EE. UU. ha mostrado recelos a apoyar un mayor papel europeo de la Alianza, actualmente, sin un pilar europeo más fuerte en OTAN, Rusia seguirá amenazando la seguridad transatlántica y EE. UU. no podrá concentrar sus esfuerzos y recursos en China⁴³.

Desde ya hace unos años, sin abandonar totalmente el debate sobre la autonomía estratégica, la Unión trata de centrar sus esfuerzos en desarrollar una industria europea de defensa más fuerte y más capaz. Se están desarrollando instrumentos⁴⁴ para fortalecer la Base Industrial y Tecnológica de la Defensa (a nivel europeo), promoviendo la cooperación y la coordinación entre EEMM, con la intención de desarrollar capacidades militares europeas (contribuirían a OTAN principalmente), que disminuyan la dependencia de Europa del mercado de defensa de EE. UU., y que además corrija los problemas europeos de fragmentación, duplicidades y falta de interoperabilidad.

Sin embargo, no debemos olvidar que los intereses nacionales en materia de industria de defensa suelen prevalecer. No es previsible que el camino hacia una cierta integración de la industria europea de defensa sea fácil, ni que los EEMM cedan competencias en favor de una regulación y control desde Bruselas, sobre todo teniendo en cuenta el uso, casi abusivo, que se ha hecho tradicionalmente del artículo 346⁴⁵ del Tratado de Funcionamiento de la UE, se quiera reconocer o no⁴⁶. En este ámbito industrial, la Comisión, con la reciente aprobación de una *Estrategia Industrial de Defensa de la UE*, con los Fondos Europeos de Defensa (EDF), o con propuestas como la de crear un

⁴³ DROIN, Mathieu, MONAGHAN, Sean, y TOWNSEND, Jim. «NATO's missing pillar», *Foreign Affairs*. June 14th 2024. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/natos-missing-pillar>

⁴⁴ Como la PESCO (cooperación estructurada permanente) con diversos proyectos donde participan distintos países de la UE, o los EDF (Fondos Europeos de Defensa) de la Comisión, que financian parcialmente proyectos de I+D en defensa.

⁴⁵ El artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) dice:

- 1) Las disposiciones de los Tratados no obstarán a las normas siguientes: a) ningún Estado miembro estará obligado a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad; b) todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra; estas medidas no deberán alterar las condiciones de competencia en el mercado interior respecto de los productos que no estén destinados a fines específicamente militares.

- 2) El Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, podrá introducir modificaciones en la lista, que estableció el 15 de abril de 1958, de los productos sujetos a las disposiciones de la letra b) del apartado 1.

⁴⁶ BROKE, Han Ten. *Op. cit.*

puesto de comisario de defensa⁴⁷ (¿con qué competencias?), busca un protagonismo que no es muy previsible que los EEMM le vayan a permitir.

Desde una perspectiva puramente industrial, es necesario considerar la venta de armas de EE. UU. a Europa, nuestra dependencia del mercado americano, lo que debilita y constriñe la base industrial europea. Por lo tanto, además de presionar a los países europeos para que gasten más en defensa, sería necesario contar con el apoyo de EE. UU. para fomentar la cooperación industrial europea en defensa, lo que redundaría en un pilar europeo más sólido en OTAN, y sobre todo para gestionar o limitar la previsible fuerte oposición de la potente industria de defensa americana.

En todo caso, todos estos esfuerzos no nos deben llevar a confundir la industria de defensa⁴⁸ con la propia defensa; tener una industria de defensa propia no significa defensa autónoma: es posiblemente condición necesaria, pero no suficiente.

A modo de consideraciones finales

Tras el final de la II Guerra Mundial, se construyó un orden de seguridad en Europa sustentado esencialmente en la OTAN, una alianza militar tradicional, donde los intereses de las partes se unen para enfrentar una amenaza exterior.

Tras el colapso de la URSS, y en un escenario donde las guerras de los Balcanes eran protagonistas, sin abandonar la arquitectura OTAN, la Unión Europea inició una nueva aproximación a la seguridad y defensa en Europa, con una narrativa más constructivista y donde las tesis del posmodernismo eran protagonistas. Aunque este segundo desarrollo se ha quedado más en el terreno de las expectativas, se han producido avances en la gestión de crisis, donde la UE tiene una gran diversidad de instrumentos (económico, político, diplomático...) aunque no en la defensa (territorial), esencialmente por la falta de voluntad política (consenso entre los EEMM), la diferencia de culturas estratégicas, y las limitadas capacidades militares de los europeos.

⁴⁷ <https://www.politico.eu/article/eu-defense-commissioner-the-flashy-new-job-that-aint-all-its-cracked-up-to-be/>

⁴⁸ La industria de defensa no es política de defensa. Es un instrumento, pero no es un fin en sí misma. Las industrias de defensa se dirigen con criterios industriales, no políticos, por lo que es necesario ser conscientes del peligro de que la política industrial pueda influir en la elección de capacidades, y se adquieran unas determinadas más por incentivos políticos e industriales que por requisitos operativos.

La guerra de Ucrania, y el cambio de escenario geopolítico, donde en pocos años se ha pasado de un mundo unipolar a la vuelta a la competición entre grandes potencias, está provocando que los temas de defensa se sitúen como prioritarios en la agenda de Bruselas. En los 25 años de PCSD no se ha conseguido darle ni una dimensión de Defensa ni de Común, por lo que actualmente se está abordando de una forma más pragmática, buscando más desarrollar una dimensión europea dentro de la OTAN. Esto favorece tanto a los europeos, que asumen más protagonismo en su propia defensa, como al resto de aliados, en particular a EE. UU., que podría dedicar más esfuerzos y recursos a su escenario prioritario en el Indopacífico, sin descuidar el europeo.

En este nuevo escenario, más realista que posmoderno, la cooperación OTAN y UE, que en ocasiones había derivado en competición, fortalece a la Alianza a través de una dimensión europea más sólida, y a la propia UE con una capacidad militar reforzada para la gestión de crisis. Una suerte de división de tareas, donde la OTAN, con sus 23 aliados de la UE, se responsabiliza de la disuasión y la defensa territorial, y la UE, con sus 27 EEMM, prioriza las tareas de gestión de crisis.

En el marco de la *Brújula Estratégica*, que tiene como objetivo a medio plazo convertir a la UE en un actor global con capacidad de actuar en misiones de crisis, se reconoce expresamente el papel de OTAN en la defensa territorial de Europa. El fortalecido pilar europeo servirá entonces para complementar⁴⁹ la Alianza, para perfeccionarla y hacerla más completa, y en el escenario actual de guerra en Europa, la base industrial de la defensa europea es también elemento fundamental de la estrategia de la Alianza⁵⁰.

Volviendo a la pregunta inicial sobre si los países europeos seguirán siendo vasallos, como decía Bzrezinski en 1997, en los últimos años, más por necesidad que por vocación, se están dando pasos para que la UE asuma un mayor protagonismo en defensa, desarrollando un pilar europeo en OTAN más sólido y más capaz, consolidando un reparto más equitativo, lo que nos irá transformando de vasallos a aliados reales.

⁴⁹ Según el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*, complementariedad significa «que sirve para completar o perfeccionar algo».

⁵⁰ CALATRAVA, Adolfo y MARTINEZ, Rafael. *Op. cit.*

Sobre la idea de que la UE se convierta en actor estratégico (global), siendo una opción deseable, es inalcanzable, no se dan las condiciones. La ecuación de una defensa UE autónoma es hoy por hoy irresoluble; hay demasiadas variables no conocidas⁵¹.

*Abel Romero Junquera**
Capitán de Navío (res.)
Analista IEEE

⁵¹ JANNING, Josef. «Your turn Berlin: a German Strategy for Europe» German Council of Foreign Relations, DGAP Comm. May 2024. Disponible en: <https://dgap.org/en/research/publications/your-turn-berlin-german-strategy-europe>

51/2024

4 de septiembre 2024

Pedro Sánchez Herráez

Siglo XXI, reconfiguración geopolítica: ¡Obras son amores y no buenas razones!

Siglo XXI, reconfiguración geopolítica: ¡Obras son amores y no buenas razones!

Resumen:

En un planeta en plena reconfiguración geopolítica, no solo las potencias —las viejas y las nuevas— luchan por establecer un nuevo orden de poder global, sino que también las sociedades de las naciones del planeta se ven sujetas a dinámicas complejas.

Los profundos cambios —como los tecnológicos—, las dudas sobre el futuro y las incertidumbres crecientes generan un panorama de desazón y desesperanza que alienta la falta de fe en la democracia y el «modelo occidental», no solo en la mayor parte del planeta sino, incluso, en el propio Occidente. Polarización, desunión, falta de fe en las instituciones y gobiernos y búsqueda de «hombres fuertes» comienzan a ser unas constantes también en sociedades hasta el momento estables y aparentemente casi modélicas.

Ante esa situación, la narrativa antioccidental crece en gran parte del planeta, alentada ciertamente por potencias revisionistas, Y naciones de todo el mundo, especialmente en África y en el Sahel, reniegan de manera creciente tanto de las razones como de las obras de Occidente... incluso sin un claro modelo alternativo.

Unas líneas finales propuestas a modo de reflexión sobre esta cuestión cierran el presente documento.

Palabras clave:

Geopolítica, democracia, Occidente, Sahel, necesidades, valores, doble moral.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

21st century, geopolitical reconfiguration: Facts are loves and not good reasons!

Abstract:

In a planet in the midst of geopolitical reconfiguration, not only are the powers -old and new- struggling to establish a new order of global power, but the world's societies are also subject to complex dynamics.

Profound changes -such as technological ones-, doubts regarding the future, and growing uncertainties have led to a panorama of unease and despair that encourages a lack of faith in democracy and the 'Western model', not only in most of the world but even in the West itself. Polarisation, disunity, lack of faith in institutions and governments, and the search for 'strongmen' are becoming constants even in hitherto stable and apparently almost exemplary societies.

Against this backdrop, the anti-Western narrative is growing across much of the globe, certainly encouraged by revisionist powers. And nations around the world, especially in Africa and the Sahel, are increasingly disavowing both the rationale and the works of the West - even without a clear alternative model.

This paper closes with some final reflections on this issue.

Keywords:

Geopolitics, democracy, West, Sahel, needs, values, double standards.

Introducción: Siglo XXI ¿Reconfiguración geopolítica...

En un proceso que se extiende durante décadas y que se ha ido gestando paulatinamente a lo largo de este siglo XXI, una serie de acontecimientos —desde los ataques de Al Qaeda a los Estados Unidos el 11 S a la crisis financiera global del año 2008, pasando por las primaveras árabes (y movimientos de indignados a escala global) del 2011, sin olvidar la pandemia de COVID de 2020 y sus demoledores efectos en múltiples ámbitos, entre otros hechos, y con un punto de inflexión claro y clave con la guerra en Ucrania en el año 2022— ni el orden mundial ni las sociedades del planeta, ni a nivel macro ni el micro se ven libres de sufrir los efectos de estos cambios, de estas acciones, de estas nuevas realidades.

Esa dinámica global incluye una plena reconfiguración geopolítica¹, con una China pugnando por la supremacía global, una Rusia renacida y clamando por un mundo multipolar y unos Estados Unidos que en Siria o en Afganistán han mostrado que no son capaces de regir plenamente el planeta, por lo que el papel de Washington como líder global está seriamente cuestionado. Por ello, el orden mundial, muchas veces interpretado como «orden occidental» ¿sigue siendo válido o está agotado?... si bien, como señala magistralmente Amin Maalouf², hasta el momento no existe realmente ningún modelo alternativo.

Y este panorama dibuja un entorno que, para la humanidad en su conjunto, supone adentrarse en una era de múltiples incertidumbres, y no solo geopolíticas, relacionadas con la pugna de las potencias, las viejas y las nuevas —¿el mundo será unipolar, bipolar, multipolar...?—, sino en multitud de aspectos y cuestiones vitales —¿qué valores, nivel de riqueza, posibilidades... se vislumbran en el horizonte?³— de respuestas a preguntas relacionadas no únicamente con las cuestiones y necesidades humanas más elevadas, sino también con las necesidades humanas más básicas. Desde el clásico *primum vivere, deinde philosophari* (primero vivir y luego filosofar) a

¹ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *La nueva pugna de las potencias: ¿Guerra mundial 3.0 o guerra fría 2.0?* Documento de Análisis 28/2023. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 19 de abril de 2023. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA28_2023_PEDSAN_Potencias.pdf

NOTA: Todos los vínculos de internet del presente documento se encuentran activos a fecha 28 de agosto de 2024.

² MAALOUF, Amin. *El laberinto de los extraviados: Occidente y sus adversarios*. Alianza Editorial, Madrid, 2024.

³ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Era COVID: ¿Un nuevo paradigma de seguridad?* Documento de Análisis 36/2020. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 18 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA36_2020PEDSAN_eraCovid.pdf

Maslow con su pirámide⁴, parecía que estaba clara la secuencia de necesidades humanas, el orden y la prioridad para atenderlas y, también, que a las más elevadas solo se llega tras un recorrido que incluye la satisfacción, en un cierto grado al menos, de las anteriores. Parece claro... ¿o no?

Siempre ha habido zonas del planeta y sociedades en las cuales la vida ha sido tremendamente dura y compleja, y otras en las que era posible mirar al futuro con un cierto optimismo, con la certeza de vivir en un mundo desarrollado y con unas perspectivas socioeconómicas razonables; y eso se ligaba, esa realidad más amigable y esperanzadora se vinculaba a un modelo político social determinado, a un sistema democrático y unas sociedades basadas en derechos y libertades, donde los líderes electos trabajaban por el bien común y el mantenimiento del sistema, tanto a nivel micro como a nivel macro, pues el llamado «orden internacional», con sus normas y sus instituciones, pretendía difundir ese modelo que —aparente o realmente— se había mostrado tan adecuado, incluso a escala global. En sentido amplio, las «razones» de ese modelo —democracia, libertades, respeto por el derecho, etc.— generaban esas «obras» —calidad de vida, riqueza, bienestar, paz, etc.—.

Y si bien también siempre habían surgido diferendos, desacuerdos, sesgos diferenciales respecto a ese modelo —calificado como «occidental» de manera habitual y de forma creciente con un componente peyorativo—, ciertamente las naciones y sociedades que creían y seguían ese modelo, especialmente aquellas donde nació el mismo, en ese Occidente de un tanto compleja definición⁵, eran depositarias y defensoras del mismo, pues esas naciones ocupaban los estándares de poder global más elevados y sus sociedades disfrutaban de mayores niveles de vida. Y, de momento, así sigue siendo... ¿Por cuánto tiempo?

En este convulso siglo, parece que no solo la situación geopolítica global, sino también esa realidad se resquebraja un tanto, y que incluso en las propias naciones donde surge el modelo ¿se empieza a dejar de creer en él?

⁴ En este sentido *ECONOMIPEDIA*. «Pirámide de Maslow». 6 de febrero de 2024. Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/piramide-de-maslow.html>

⁵ En este sentido MERINO, Álvaro. «¿Qué es occidente?». 30 de agosto de 2022. Disponible en: <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/que-es-occidente/>

... pero solo geopolítica? ¿Valen aún (¿nuestras?) buenas razones?

Una reciente encuesta⁶ de IPSOS realizada a escala global mostraba, entre otras cuestiones, un sentimiento creciente relativo a que la ciudadanía percibía que sus países se encuentran en declive y que las sociedades están quebradas, percepción mayoritaria incluso en los países ricos; además, los ciudadanos expresaban un profundo rechazo a las élites —a las que acusan de dedicarse y ocuparse esencialmente de sus intereses particulares— y una poderosa frustración con los gobiernos por no poner coto a las desigualdades y a la corrupción, además de ser un anhelo común, y de una manera creciente, la necesidad de un líder fuerte que trajera riqueza y poder a cada país. No parece que la tendencia opinativa mayoritaria fluya a favor del modelo, de las razones que nuclea el mismo.

Desde ciertas ópticas —como la de Moisés Naím—, se apunta que, ciertamente, en la actualidad los problemas son ingentes, que se encuentran en curso grandes cambios —como los relacionados con la inteligencia artificial o el cambio climático— y que, dado que se es consciente que estos cambios van a afectar a la vida de las personas, se genera una poderosa ansiedad que desemboca en lo que el analista denomina «las tres p» (populismo, polarización y posverdad). Y a esta ya existente realidad, es necesario sumarle la pérdida de prestigio de los «expertos» —dado que se han equivocado en muchas ocasiones— y el hecho de que casi cualquiera, por mor de las nuevas tecnologías, puede convertirse en un *influencer*, en un informador de masas con capacidad de ser escuchado y creído por una multitud creciente de personas, especialmente ante el descrédito de los medios y canales oficiales, lo cual también tiene, lógicamente, impacto en el incremento de «las tres p». Y ante esta situación, que sin duda es muy compleja de gobernar como muy complejo es el mundo actual, Naím expresa que «tenemos grandes problemas con líderes muy limitados»⁷, lo cual lleva a una gran masa de población, especialmente a la gente joven, a pensar y decir «no me hables de democracia si la democracia es esto que me estás mostrando», pues no satisface sus expectativas.

⁶ 28 countries IPSOS survey, *Populism in 2024, Populism, anti-elitism and nativism*, febrero 2024. Disponible en: [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2024-02/Ipsos %20Populism %20Final %20February %202024.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2024-02/Ipsos%20Populism%20Final%20February%202024.pdf)

⁷ POLÍTICA EXTERIOR. «El desprestigio de los expertos y el auge de los charlatanes». 6 de agosto de 2024. <https://www.politicaexterior.com/el-desprestigio-de-los-expertos-y-el-auge-de-los-charlatanes/>

Tanto es así que se afirma⁸ que los pilares sobre los cuales descansa la democracia se tambalean, pues un gran número de ciudadanos creen que no solo el sistema no funciona, sino que los líderes y los partidos políticos no se preocupan ni ocupan realmente por el ciudadano medio, además de extenderse la percepción de que el sistema está amañado; todo ello genera un poderoso movimiento «antisistema» (antidemocracia en definitiva) desde el que se incide en el aumento de la corrupción, el desprecio por las instituciones, por las normas de conducta y por las leyes. Y las poblaciones de estas democracias cada vez más frágiles contemplan con cierta desazón como cuestiones tales como la inteligencia artificial y los avances tecnológicos —especialmente para determinados sectores— pueden constituir una amenaza para sus trabajos⁹ y su modo de vida, una amenaza vital, en definitiva, y como, aparentemente, solo un líder fuerte es capaz de cambiar esa situación.

Todo ello ha generado que, a ambos lados del Atlántico, la confianza en las instituciones se encuentre en mínimos —especialmente entre los sectores más humildes de la sociedad— y que el desapego creciente por el sistema se traduzca en el apoyo también creciente a tendencias y candidatos cada vez más extremistas, en un marco de grave polarización social y desconfianza hacia el futuro¹⁰. El sistema está en crisis desde dentro... parece que las razones no generan las obras deseadas o esperadas.

Ese mismo Occidente donde el concepto de ciudadanía como sujeto de derechos igualitarios alcanzó su pleno sentido, va observando y sufriendo un proceso de «tribalización» creciente¹¹, de fragmentación, desunión, descohesión y radicalización de sus personas y grupos y de aglutinamiento social sobre la base de ideas, «hechos diferenciales» o elementos más o menos argumentados, de «razones» que generan una narrativa de «los unos» y «los otros», desapareciendo el «nosotros», el bien común, la idea —y realidad— de que juntos somos más fuertes y de que es mucho más lo que une que lo que separa. Y cuando las sociedades o los individuos pierden —por ignorarla o

⁸ YOUNG, CLIFFORD. «La IA y el populismo agitan un frágil orden internacional». *Política Exterior*. 26 de junio de 2024. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/la-ia-y-el-populismo-agitan-un-fragil-orden-internacional/>

⁹ En este sentido SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *¡Revolución Industrial 4.0!: ¿Un nuevo siglo de revueltas en el Mediterráneo?* Documento de Análisis 01/2022. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 12 de enero de 2022. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA01_2022_PEDSAN_Revolucion.pdf

¹⁰ RODRÍGUEZ, Pedro. «Seis claves: de la bifurcación a la convergencia». *Política Exterior*. 6 de junio de 2024. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/seis-claves-de-la-bifurcacion-a-la-convergencia/>

¹¹ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Siglo XXI: ¿El retorno del tribalismo?* Documento de Análisis 01/2023. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 11 de enero de 2023. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA01_2023_PEDSAN_Tribalismo.pdf

por verse privados de la misma— la capacidad de reconocimiento del otro se habla de «descivilización»¹²... aparente, o realmente, de un sistema radicalmente opuesto al creado durante siglos, con las «razones» argumentadas como base del mismo y que ha permitido generar esas «obras» a todos los niveles, desde la seguridad individual a los órganos de gobernanza global.

Así, a modo de ejemplo, en los Estados Unidos el grado de polarización actual no conoce precedentes; además, es una polarización en la cual resulta complejo encontrar a alguien o algo entre los dos extremos opuestos, y que cuenta, por ende, con un poderoso componente de complejidad, pues los procesos de cambio social con multitud de variables hacen difícil proporcionar una explicación¹³ al mismo, cuanto menos una respuesta sencilla. Pero esa polarización es un hecho; Trump —presidente de los Estados Unidos de 2017 a 2021 y que en la actualidad se encuentra en plena campaña electoral para intentar un nuevo mandato— en uno de sus discursos clave señalaba: «La discordia y la división que asolan nuestra sociedad deben curarse (...) Nos levantaremos juntos, o nos desmoronaremos»¹⁴. Más allá de las opiniones y los efectos electorales y electoralistas de esta afirmación, el hecho de la polarización y radicalización de la sociedad estadounidense resulta patente y preocupante.

Pero no solo crujen las cuadernas del modelo en los Estados Unidos. Los disturbios acontecidos en Gran Bretaña en agosto de 2024, que si bien oficialmente son señalados y etiquetados de una determinada manera, ciertamente contienen un poderoso sustrato de desilusión en gran parte de la población, reflejan la existencia de una brecha creciente entre el pueblo y «las élites», de una economía real —la cesta de la compra y la vivienda— cada vez más difícil, el hecho de que las infraestructuras e instituciones públicas cada vez funcionan de un modo menos eficiente¹⁵... Incluso que en Gran

¹² JAHANBEGLOO, Ramin. «La descivilización». *Ahora* número 50. 9 de septiembre de 2024. Disponible en: <https://www.ahorasemanal.es/la-descivilizacion>. Para profundizar en esta reflexión JAHANBEGLOO, Ramin. *The Decline of civilization*. Aleph Book Company, Nueva Delhi, 2017.

¹³ VALLESPÍN, Fernando. «Polarización y el discurso de la megaidentidad». *Política Exterior* número 219. 6 de junio de 2024. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/polarizacion-y-el-discurso-de-la-megaidentidad/>

¹⁴ Discurso de Donald Trump del 18 de julio de 2024, en Le Grand Continent. «Trump: el largo discurso y el punto de inflexión de una campaña». 25 de julio de 2024. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2024/07/25/trump-el-largo-discurso-y-el-punto-de-inflexion-de-una-campana/>

¹⁵ BLOODWORTH, James. «A far-right elite stirred Britain's race riots». *Foreign Policy*. 6 de agosto de 2024. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2024/08/06/far-right-elite-stirred-britain-race-riots/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=Editors%27%20Picks%20-%2008062024&utm_term=editors_picks

Bretaña no haya sitio en las cárceles¹⁶ parece que constituye un indicador muy aparente de que el sistema, quizás, tenga algunas fallas y que las bondades del mismo ya no lo sean tanto.

Alemania ve crecer paulatinamente el desapego hacia el sistema, con partidos con un número creciente de seguidores que alientan la proximidad a Rusia y el desapego hacia la hegemonía de otras potencias occidentales, incluyendo, también, el anhelo de un liderazgo autoritario. Incluso se afirma que «(...) hay quien tiene la esperanza de que (Rusia) pueda ser el defensor de un mundo de Estados libres y soberanos sin influencia hegemónica»¹⁷. Parece, en gran medida, un afán de retorno a tiempos pretéritos muy distintos...

Necesario es recordar que la pérdida de la ilusión, la sensación de vacío, de «no hay futuro» o de no saber hacia dónde se encamina el mundo y la vida de cada uno puede generar una sensación de desesperanza que siempre resulta demoledora para las sociedades¹⁸. De ahí a la búsqueda de líderes fuertes, de oír —y seguir— cantos de sirena y de abrazar proyectos extremos pero que ofrezcan aparentes seguridades, hay un paso. Un paso muy muy corto.

En una población frustrada, lo habitual es que aparezca un candidato que se postule como líder, como gobernante que con soflamas radicales de reforma acabe generando estragos en el sistema; y este hecho, por conocido y repetido en la historia, no deja de repetirse¹⁹, sin que por ello se aborden ni la reflexión ni las reformas necesarias —en diferentes ámbitos— para que esto no ocurra.

Parece que la democracia como sistema político—social (las «buenas razones») se encuentra un tanto cuestionada, incluso «en donde se inventó», parece que esas «razones» se encuentran un tanto debilitadas... ¿y en el resto del planeta?

¹⁶ LA RAZÓN. «Reino Unido se queda sin celdas donde encerrar a los criminales». 20 de agosto de 2024. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/reino-unido-queda-celdas-donde-encerrar-criminales_2024082066c3826bddf36800016f1532.html

¹⁷ DW. «Los partidos alemanes AfD y BSW y su relación con Rusia». 24 de agosto de 2024. Disponible en: <https://www.dw.com/es/los-partidos-alemanes-afd-y-bsw-y-su-relaci%C3%B3n-con-rusia/a-70036808>

¹⁸ SÁNCHEZ HERRAÉZ, Pedro. *Siglo XXI, reconfiguración geopolítica: ¿y la geopolítica de la esperanza?* Documento de Análisis 02/2024. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 10 de enero de 2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA02_2024_PEDSAN_Esperanza.pdf

¹⁹ CASS, Oren. «This is what elite failure looks like». *The New York Times*. 6 de julio de 2024. Disponible en: https://www.nytimes.com/2024/07/06/opinion/populism-power-elites-politics.html?campaign_id=39&emc=edit_ty_20240710&instance_id=128366&nl=opinion-today®i_id=227510022&segment_id=171755&te=1&user_id=89d6be8e645c46802d3f62814b835549

¡No me valen tus razones! ¡Quiero obras!

Si las cosas resultan complejas en naciones ricas y en gran parte (o hasta hace poco) convencidas de la bondad de dichas «razones», en el resto del planeta la narrativa se centra en dos aspectos: Occidente juega siempre con una «doble moral», pues las razones, el sistema que me vendes se basa en hacer lo que me dice que quiere que yo haga, pero que no es lo que tú haces; y, por otra parte, son «tus razones» —que no son ni han sido nunca las mías—, y quieres imponérmelas en una muestra más de neocolonialismo y neoimperialismo.

Y esa percepción y narrativa se extiende por gran parte del mundo y en todos los ámbitos, y no faltan, aparente o realmente, obras y hechos para intentar justificar lo señalado.

¿Tus razones vs. tus obras?

Esa doble moral de la que se acusa a Occidente en su conjunto —a unas naciones más que a otras, pero finalmente y en esta reconfiguración global planetaria al modelo occidental como un todo—, si bien siendo algo ya recurrente, tiene en la actualidad dos grandes referentes en relación con las acciones y declaraciones —obras y razones— esgrimidos frente al conflicto en Ucrania y en Gaza, pues aunque pueden ser interpretados desde muy diferentes causas polemológicas y argumentales, también pueden establecerse un sinnúmero de similitudes, tanto a nivel micro como a nivel macro²⁰. Y así, se razona —se discute— sobre invasores e invadidos, derecho de defensa o simple ataque, sufrimientos innecesarios de la población civil... lo cual, finalmente, se traduce en el apoyo de unos países a Ucrania con los argumentos, con las «razones» casi opuestas a las empleadas para también apoyar a Israel; y este es el caso de muchos países de Occidente, liderados en ambos casos por los Estados Unidos... incluso se apunta²¹ que la propia Ucrania también tiene un doble rasero, pues Kiev apoya a Israel.

²⁰ A modo de simple ejemplo RAINE, John. «Ukraine vs. Gaza». *International Institute for Strategic Studies*. 9 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.iiss.org/online-analysis/survival-online/2024/02/ukraine-vs-gaza/>

²¹ ALJAZEERA. «Palestinians in Ukraine decry "double standard" as Kyiv support Israel». 19 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2024/1/19/palestinians-in-ukraine-decry-double-standard-as-kyiv-supports-israel>

Por ello —y por más cuestiones, obviamente— el llamado Sur Global²² —esencialmente, el hemisferio sur y países no occidentales— acusa a los Estados Unidos de tener un doble rasero con Ucrania y con Gaza... de hecho, el término empleado en ocasiones es «hipocresía»²³. Y todo ello, lógicamente, mina ese real o supuesto liderazgo en abanderar derechos humanos y democracia, en el marco de esa narrativa relativa a los esfuerzos realizados en pro de un mundo mejor, cuando gran parte del planeta —de hecho, la mayor parte del mismo— se ve imbuida de «la percepción de un doble rasero y de la frustración por el hecho de que otras cuestiones no reciban el mismo sentido de urgencia y los mismos recursos masivos que se han movilizad para Ucrania»²⁴. La sempiterna doble moral occidental, se señala constantemente: «malas obras» frente a «buenas razones».

Así, también se trae a colación que ante los afanes de varias naciones, desde hace años, por unirse a la Unión Europea (UE), se argumenta que Ucrania solicitó la adhesión a la UE el 28 febrero de 2022 —solo 4 días después de la invasión sufrida por parte de tropas rusas— y obtuvo el estatus de país candidato en junio de 2022, pese a los ingentes costes que pude suponer la inclusión de dicha nación²⁵ y sin olvidar que también se afirma que «Ucrania sigue siendo demasiado corrupta para unirse a Occidente»²⁶. Frente a esas aparentes prisas, Turquía se encuentra «cansada» del eterno proceso de adhesión a la UE, pues lleva esperando décadas²⁷, ya que pese a que Ankara obtuvo el estatus de candidato a finales del año 1999, cuestiones tales como derechos fundamentales, Estado de derecho y democracia llevaron a que las negociaciones alcanzaran un punto muerto en junio de 2018²⁸; o como acontece con Georgia, la nación

²² NYE, Joseph S. «¿Qué es el Sur Global?». *Project Syndicate*. 1 de noviembre de 2023. Disponible en:

<https://www.project-syndicate.org/commentary/global-south-is-a-misleading-term-by-joseph-s-nye-2023-11/spanish>

²³ STUENKEL Oliver. «Why the Global South is accusing America of hypocrisy». *Foreign Policy*. 2 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2023/11/02/israel-palestine-hamas-gaza-war-russia-ukraine-occupation-west-hypocrisy/>

²⁴ ISLAM, Shada. «El Sur Global es una realidad geopolítica». *Política Exterior*. 21 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/el-sur-global-es-una-realidad-geopolitica/>

²⁵ EURONEWS. «La adhesión de Ucrania podría costar 136.000 millones de euros a la UE», según informe, 7 de marzo de 2024. Disponible en: <https://es.euronews.com/my-europe/2024/03/07/la-adhesion-de-ucrania-podria-costar-136000-millones-de-euros-a-la-ue-segun-informe>

²⁶ VOHRA, Anchal. «Ukraine Is Still Too Corrupt to Join the West». *Foreign Policy*. 29 de julio de 2024. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2024/07/29/ukraine-is-still-too-corrupt-to-join-the-west/?utm_source=Saillthru&utm_medium=email&utm_campaign=Editors%27%20Picks%20-%2007292024&utm_term=editors_picks

²⁷ ALJAZEERA. «Erdogan: Turkey "tired" of EU membership process». Disponible en:

<https://www.aljazeera.com/news/2018/1/5/erdogan-turkey-tired-of-eu-membership-process>

²⁸ CONSEJO EUROPEO. *Política de ampliación de la Unión Europea, Turquía*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/turkey/>

del Cáucaso donde una parte sustancial de la población, especialmente la de más edad, siente decepción con Occidente²⁹ y con los «eternos» procesos de adhesión a la UE o a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con las «promesas incumplidas», ante la sensación, una vez más, de doble rasero.

Ciertamente, la aplicación de ese «doble rasero» que en ocasiones ha practicado, entre otras naciones, Estados Unidos —basta traer de nuevo a colación la divergencia de acciones y razones realizadas y esgrimidas en los casos de Ucrania y Gaza—, tiene también como efecto colateral denostar y descalificar los sinceros esfuerzos realizados durante décadas, sirve para proporcionar argumentación para atacar el «poder blando» estadounidense y occidental en su conjunto y motivar que se pierdan apoyos y aliados en África y otras partes del planeta... espacios que son rápidamente aprovechados por China y Rusia —entre otros—, con un planteamiento de apoyo a los gobiernos de las naciones que lo soliciten absolutamente distinto al prestado por Occidente, y que apoyan y alientan esa «narrativa antioccidental».

Y los efectos son palpables y evidentes; incluso en las llamadas misiones de paz, el envío de fuerzas —bajo bandera nacional, bajo bandera de la Unión Europea o incluso bajo bandera de las Naciones Unidas— el liderazgo de Occidente se está viendo constantemente cuestionado³⁰, pues las formas de apoyo habituales, mediación y estabilización de sociedades en crisis, en gran medida con derechos humanos, libertades individuales y democracia como eje troncal, están siendo modificadas y cambiadas por otro tipo de acciones, por «obras frente a razones» donde priman cuestiones relacionadas —o percibidas— con la soberanía nacional y la no injerencia en «asuntos internos» de los Estados anfitriones... y donde el corpus legislativo y global de las buenas prácticas en derechos humanos y gobernanza pasan a segundo plano, lo cual tiene unas repercusiones importantes para la agenda global de paz.

²⁹ NOVA NEWS. «El Cáucaso, los caminos opuestos de Armenia y Georgia: Ereván se acerca a occidente, Tbilisi hacia Rusia». 2 de agosto de 2024. Disponible en: <https://www.agenzianova.com/es/news/caucaso-le-strade-opposte-di-armenia-e-georgia-erevan-si-avvicina-alloccidente-tbilisi-alla-russia/>

³⁰ CROCKER, Chester. «Democracies aren't the peacemakers anymore». *Foreign Policy*. 24 de mayo de 2024. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2024/05/24/authoritarian-democracy-diplomacy-peacemakers-russia-china-libya-syria-ethiopia/>

Y eso lo aprovechan nuevas potencias³¹, con narrativas antiimperialistas, sin poner condiciones —aparentes o directas— a las peticiones formuladas y mostrando estas nuevas potencias, también de manera aparente, un nulo afán de injerencia en los asuntos internos —o lo que en ocasiones es interpretado como tal— de esas naciones. Y por eso están desplazando a Occidente, o simplemente siendo llamadas como alternativa por estas naciones, en muchos espacios. Y uno de ellos, capital por constituir la frontera sur de Europa³², es el Sahel, la amplia franja de tierra al sur del Sahara y espacio clave de movilidad continental.

¡Y además, no son mis razones!

En esta zona y especialmente en el Sahel occidental y centrado en Malí, Burkina Faso y Níger, Occidente ha sido expulsado en gran medida de estas tres naciones, que han creado una confederación que pretende ampliarse como un cierto elemento de «resurgimiento panafricano» frente a las —reales o supuestas— imposiciones y normas occidentales. De hecho, el líder de Níger, general Tiani, exclamó ante la creación de la Confederación de la Alianza de Estados del Sahel: «Es una ocasión solemne e histórica (...) nuestra feroz voluntad común de reconquistar nuestra soberanía y rehabilitar nuestra legendaria dignidad»³³.

En el Sahel, donde las necesidades de la mayor parte de la población se encuadran en las básicas, en las imprescindibles para la propia supervivencia, la búsqueda de un liderazgo fuerte, de un caudillismo³⁴ que proporcione, cuanto menos, seguridad, constituye un paradigma de esa tendencia ¿global? Y estas tres naciones, cuyos gobiernos son en gran medida frutos de golpes de Estado, tras los intentos de otras naciones de la región y de Occidente de aplicar sanciones por los mismos, no solo

³¹ A modo de ejemplo, y para el caso de África: SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «África: la pugna de viejas y nuevas potencias por su dominio», en *África: la ambición de las potencias mundiales sobre el continente*. Cuaderno de Estrategia n.º 220. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2023, pp. 13-59.

³² SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Sahel: ¡Tormenta perfecta de amplitud e intensidad creciente», en *Panorama Geopolítico de los conflictos 2021*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2021, pp. 229-252.

³³ EUROPA PRESS. «Burkina Faso, Níger y Malí consolidan su unidad con la creación de la Confederación de la Alianza de Estados del Sahel». 7 de julio de 2024. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-burkina-faso-niger-mali-consolidan-unidad-creacion-confederacion-alianza-estados-sahel-20240707084825.html>

³⁴ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *¡El Sahel en llamas!: ¿Vuelta al caudillismo?* Documento de Análisis 61/2022. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 5 de octubre de 2022. Disponible en: https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2022/DIEEEA61_2022_PEDSAN_Sahel.pdf

cuestionan el derecho de Occidente de imponer sanciones o pretender cambiar el rumbo de dichos países, sino que —como el caso de Burkina Faso—, se llega a citar la necesidad de dar una «batalla regional»³⁵, batalla en los ámbitos «económico, político, comunicacional, cultural y diplomática», en la búsqueda de esa independencia real de Occidente.

Estos gobiernos han adoptado un discurso soberanista, antifrancés y antioccidental que se alinea perfectamente con la ideología —con las razones— de Putin; y la democracia es acusada de constituir «un sistema impuesto desde el exterior, inadecuado para las tradiciones africanas o ineficaz»³⁶. Incluso tanto Burkina Faso, como previamente ya había hecho Malí, a finales del año 2023 decretó el fin del francés como lengua oficial del país³⁷, pasando a ser «lengua de trabajo», en una muestra más del desapego creciente hacia París y Occidente. Y la invitación a marcharse de sus territorios —acción ya concluida— a las operaciones militares Barkane (francesa), Takuba (europea), EUTM-Malí (Unión Europea) y MINUSMA (Naciones Unidas) constituye un paso más en esa tendencia.

Así, expresiones como «salir de la subordinación»³⁸, alejarse de Occidente y «marchar hacia la soberanía»³⁹ constituyen una constante; e incluso se señala que no se debe pretender que los derechos humanos se instrumentalicen o politicen, y que «países que practicaron la esclavitud o la colonización hoy dan lecciones a otros de derechos humanos»⁴⁰; y, siguiendo esa línea, el presidente burkinés señaló⁴¹ que rechaza los préstamos del Fondo Monetario Internacional, acción creciente en África, citándose la

³⁵ PRENSA LATINA. «Burkina Faso habla de lucha por independencia en reunión regional». 6 de julio de 2024. Disponible en: <https://www.prensa-latina.cu/2024/07/06/burkina-faso-habla-de-lucha-por-independencia-en-reunion-regional/>

³⁶ RESUMEN LATINOAMERICANO. «África. Sahel: solo estamos cambiando de amo». 18 de julio de 2024.

Disponible en: <https://www.resumenlatinoamericano.org/2024/07/18/afrika-sahel-solo-estamos-cambiando-de-amo/>

³⁷ AGENZIA NOVA. «Burkina Faso: la Junta eliminará el francés como idioma oficial». 6 de diciembre de 2023.

Disponible en: <https://www.agenzianova.com/es/news/burkina-faso-la-giunta-rimuovera-il-francese-come-lingua-ufficiale/>

³⁸ PRASHAD, Vijay. «Atención: el Sahel se levanta». *Insurgencia Magisteral*. 18 de julio de 2024. Disponible en: <https://insurgenciamagisterial.com/atencion-el-sahel-se-levanta/>

³⁹ INFOBAE. «El jefe de la Junta Militar de Níger destaca la "marcha hacia la soberanía" en el primer aniversario del golpe». 26 de julio de 2024. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2024/07/26/el-jefe-de-la-junta-militar-de-niger-destaca-la-marcha-hacia-la-soberania-en-el-primer-aniversario-del-golpe/>

⁴⁰ RESUMEN LATINOAMERICANO. «Abdoulaye Diop: "Países que practicaron la esclavitud o la colonización hoy dan lecciones a otros de derechos humanos"». 13 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.resumenlatinoamericano.org/2023/06/12/mali-abdoulaye-diop-paises-que-practicaron-la-esclavitud-o-la-colonizacion-hoy-dan-lecciones-a-otros-de-derechos-humanos/>

⁴¹ LOVEWORLDSAT. «Burkina Faso President, Ibrahim Traore, rejects IMF financial help». 21 de agosto de 2024. Disponible en: <https://loveworldsat.org/burkina-faso-president-ibrahim-traore-rejects-imf-financial-help/>

«soberanía financiera» como un nuevo aspecto a recuperar respecto a las instituciones de Occidente, potenciando la independencia económica frente a las presiones y la ayuda exterior, y evitando así una suerte de trampa de la deuda eterna. Incluso el término «esclavos financieros»⁴² sale a relucir en comunicados en redes sociales de cargos del gobierno de Burkina Faso... el desapego hacia Occidente, y «sus razones», es creciente.

La petición de armamento, además de otro tipo de apoyo, pero sobre todo de armamento para luchar contra el terrorismo, había sido una constante por parte de los Estados sahelianos, petición que por parte de la UE y de otros países occidentales había sido sistemáticamente denegada⁴³, para enfado y desencanto de las autoridades africanas, que ante las razones que Occidente esgrimía para no proporcionarles armas que pudieran ayudarles contra el terrorismo señalaban que para concedérselas a Ucrania no había tantas salvaguardas. Y, de hecho, el propio JEMAD (Jefe del Estado Mayor de la Defensa) español ha señalado recientemente que «los países del Sahel no solo necesitan adiestramiento, también armamento»⁴⁴, y que esa quizás sea la causa más importante de que, al sentirse amenazados y no obtener respuesta a tiempo (de Occidente), hayan virado hacia Rusia.

Sin embargo, sobre todo Rusia, pero también Turquía, China y otras naciones no han tenido ningún problema en suministrar armas, ni han argumentado cuestiones relacionadas con derechos humanos ni libertades —e incluso han mandado efectivos de sus empresas privadas de seguridad, como Wagner, a realizar acción directa contra los terroristas—. Y el hecho es que —si bien estas naciones sahelianas siguen constituyendo el epicentro del terrorismo regional y global—, a modo de ejemplo, Burkina Faso ha recuperado⁴⁵ del poder de los yihadistas un 29 % de su territorio, pues si en el año 2022 los terroristas controlaban el 61 % del país, en la actualidad es «solo» el 31 %. Además de las tácticas y estrategia empleada por la Junta Militar que gobierna, además

⁴² VENEZUELA NEWS. «Burkina Faso rechaza préstamos del FMI: "no seremos esclavos financieros"». 18 de agosto de 2024. Disponible en: <https://venezuela-news.com/burkina-faso-rechaza-prestamos-del-fmi-no-seremos-esclavos-financieros/>

⁴³ «El Sahel: epicentro yihadista en África occidental», en *Terrorismo internacional: mutación y adaptación de un fenómeno global. Cuaderno de Estrategia* n.º 214. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2022, pp. 79-127.

⁴⁴ LA RAZÓN. «El JEMAD: "Los países del Sahel no solo necesitan adiestramiento, también armamento"». 12 de agosto de 2024. Disponible en: https://www.larazon.es/espana/defensa/jemad-paises-sahel-solo-necesitan-adiestramiento-tambien-armamento_2024081266b8ee0fb33dfc0001f11d66.html

⁴⁵ LA RAZÓN. «Burkina Faso recupera desde 2022 un 29 % de su territorio de manos yihadistas». 10 de agosto de 2024. Disponible en: https://www.larazon.es/internacional/burkina-faso-recupera-2022-29-territorio-manos-yihadistas_2024081066b7662a76ed0d000131f368.html

del creciente apoyo de los países de la Alianza Sahel, la compra de armas y el apoyo de Rusia parece haber sido clave en el refuerzo de capacidades burkinesas... nación que además no hace sino plantear la cuestión de cómo ahora se produce una recuperación de territorio y como esto no fue posible durante el tiempo de despliegue —una década— de miles de efectivos del ejército francés en misión antiterrorista.

Parece, por tanto, que no existe, o va desapareciendo, el apego a las «razones» de Occidente... ¿y a sus «obras»?

¡Ni tus razones ni tus obras!

En una acción de combate acontecida en el norte de Malí a finales de julio de 2024, rebeldes tuaregs y terroristas yihadistas infligieron un duro castigo a una columna formada por personal de la empresa de contratistas rusos Wagner y soldados del ejército maliense, con un balance estimado de cerca de un centenar de contratistas y casi medio centenar de soldados muertos. Y respecto a dicha acción, que supuso un duro golpe para Malí —y para Rusia/Wagner— desde las autoridades de Ucrania se afirmó haber apoyado la realización de la misma⁴⁶, si bien posteriormente se desmintieron los diferentes comunicados emitidos por distintas autoridades y en diversos canales. La percepción en tierras sahelianas es que, en esa reconfiguración global, la guerra desatada en la frontera este de Europa, aparentemente, crea un nuevo frente de lucha abierta en la frontera sur... y Occidente —a través de esa Ucrania que pugna por ser parte del mismo— ha apoyado la muerte de soldados malienses.

Las reacciones son rápidas y contundentes, contando con las capacidades de estas naciones sahelianas, pobres entre las pobres de la Tierra: Malí rompe relaciones con Ucrania como lo hace a continuación Níger⁴⁷. E incluso la propia CEDEAO (Confederación Económica de Estados de África Occidental), a la cual renunciaron —y acusan de ser una herramienta de Occidente— tanto Malí como Níger y Burkina Faso han mostrado «expresar su firme desaprobación y enérgica condena a cualquier

⁴⁶ WATSON. «Kiev affirme avoir piégé les mercenaires de Wagner au Mali». 31 de julio de 2024. Disponible en: <https://www.watson.ch/fr/international/querre-contre-l-ukraine/223344905-kiev-affirme-avoir-piege-les-mercenaires-de-wagner-au-mali>

⁴⁷ SWI. «Níger rompe relaciones con Ucrania siguiendo los pasos de su aliado Malí». 6 de agosto de 2024. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/n_%C3_%ADger-rompe-relaciones-con-ucrania-siguiendo-los-pasos-de-su-aliado-mali/86254959

injerencia extranjera en la región que pueda constituir una amenaza para la paz y la seguridad en África Occidental, así como a cualquier intento encaminado a provocar violencia en la región en los actuales enfrentamientos geopolíticos»⁴⁸.

Ante esta ruptura de relaciones por parte de Níger, Ucrania —nación que, por su parte y lógicamente, de manera recurrente, emplea la invasión e injerencia rusa en su territorio como causa de muerte de sus ciudadanos y soldados— emite un comunicado en el que lamenta la decisión del país saheliano, afirmando que ha sido tomada sin realizar ninguna investigación ni aportar pruebas al respecto, y en el que, además, se incide en que «Ucrania está sinceramente decidida a seguir desarrollando relaciones mutuamente beneficiosas con todos los Estados africanos sobre la base de la igualdad, la no injerencia en los asuntos internos, el respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados dentro de fronteras internacionalmente reconocidas, el estricto cumplimiento del derecho internacional y los Objetivos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas»⁴⁹... De nuevo ese mantra, esas «razones occidentales» que ya parece que no funcionan, mientras las afirmaciones relativas a la apertura de un segundo frente entre Rusia y Ucrania en África, esa «obra occidental», va poblando los medios de todo el planeta. Ni tus razones, ni tus obras.

Finalmente, los gobiernos de la Alianza Sahel remiten una carta⁵⁰ al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 19 de agosto de 2024, en la que denuncian y condenan el apoyo abierto del gobierno de Ucrania al terrorismo internacional, en particular en el Sahel, así como solicitan que se tomen medidas adecuadas contra esas acciones que fortalecen a los grupos subversivos, instando al Consejo de Seguridad a asumir sus responsabilidades... ¿el orden mundial, la gobernanza mundial, y más en estos momentos de reconfiguración —no solo geopolítica— será capaz de dar cumplida respuesta a dicha petición?

⁴⁸ INFOBAE. «La CEDEAO condena el ataque contra el ejército de Malí y desaprueba cualquier injerencia extranjera». 6 de agosto de 2024. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/agencias/2024/08/06/la-cedeao-condena-el-ataque-contra-el-ejercito-de-mali-y-desaprueba-cualquier-injerencia-extranjera/>

⁴⁹ MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF UKRAINE. *Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine on the decision of the authorities of the Republic of the Niger to break off diplomatic relations with Ukraine*. 8 de agosto de 2024. Disponible en: <https://mfa.gov.ua/en/news/zayava-mzs-ukrayini-shchodo-rishennya-vladi-respubliki-niger-rozrivati-diplomatichni-vidnosini-z-ukrayinoyu>

⁵⁰ RBC-Ukraine. «West African juntas complain to UN about Ukraine's support for rebels». 21 de agosto de 2024. Disponible en: <https://newsukraine.rbc.ua/news/west-african-juntas-complain-to-un-about-1724237086.html>

A modo de colofón, la narrativa creciente en gran parte del planeta —y no solo en el Sahel— es que Occidente predica valores y prosperidad económica mientras obtiene beneficios de un mundo colonizado, por lo que es preciso no solo el fin de la hegemonía occidental, sino incluso del aprecio a Occidente, por muy mitificado que esté. Y por ello, desde determinados ámbitos se afirma sin ambages: «El futuro es postoccidental. Este capítulo actual de la historia humana dirigida por Occidente debe cerrarse de golpe»⁵¹.

¿Será así?

A modo de reflexión

Que llegue a ser así o no es cuestión de todos, ciertamente. De todos.

La inexistencia real de un modelo alternativo impide la existencia de un dilema real, si bien la dinámica global siembra poderosas incertidumbres en personas y naciones, en grupos humanos y países... e incluso hace dudar de cuestiones, de razones —derechos, libertades...— que se daban por sentado como acervo humano, como acervo global.

Puede que lo que acontezca es que, como decía el genial Ortega y Gasset, lo que nos pasa es que no sabemos lo que nos pasa... y que alcanzada la parte alta de la pirámide de necesidades, las discusiones bizantinas y las cuestiones cada vez más alejadas de la realidad, de la realidad de verdad, la del día a día y la que proporciona respuesta a las necesidades básicas, ocupen la mayor parte del tiempo y las energías y generen, como en otros momentos de la historia, un desgaste y una implosión del modelo y, consecuentemente, la desaparición del mismo o del modo de vida de las sociedades donde nació. Y ello no sería una novedad, si bien es necesario no olvidar que son las civilizaciones las que se destruyen a sí mismas, pues desde fuera solo se da un ligero empujón cuando ya nada desde dentro las sustenta.

Si donde nació el modelo, si donde se consiguió —con mucho esfuerzo y sudor— alinear adecuadamente «buenas razones y buenas obras» este es cuestionado, quizás sea necesaria una profunda reflexión, lejos de golpes de pecho y de lamentos hueros centrados, en muchas ocasiones, en una suerte de «regodeo» en las ineficiencias y

⁵¹ MARSHALL, Yannick Giovanni. «The future is post-western». *Aljazeera*. 20 de marzo de 2024. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/opinions/2022/5/20/the-future-is-post-western>

errores del propio sistema o del proceso centenario seguido por el mismo. Quizás, y solo así, se pueda recuperar su fuerza y vigor.

Ante las incertidumbres y desafíos, ante lo desconocido, no resulta necesario buscar un caudillo que tome decisiones por y al margen de los ciudadanos; es necesario elegir líderes que aglutinen a una ciudadanía convencida de que con desunión solo se va al abismo, y que para recuperar obras y razones es necesario asumir los costes, afrontar las dificultades y los problemas, existentes, y no aceptar como inevitables postulados de fin de ciclo —¿de fin de civilización?— o, simplemente, pretender sobrevivir «achicando el agua» para poder seguir a flote el mayor tiempo posible, pero con el íntimo convencimiento de que el barco se va a hundir. ¿No hay ni las ideas ni la voluntad necesarias para reflotarlo o para que recobre su esplendor?

Y si, además, se es consciente que el planeta discurre a diferentes velocidades y ritmos, que las necesidades se encuentran en diferentes estadios y que atenderlas y ayudar a cubrir las mismas debe realizarse de una manera muy cuidadosa y consensuada, y teniendo absolutamente claro que un camino de siglos no se puede recorrer en unos pocos años o décadas, hay sin duda esperanza de que las buenas razones y buenas obras se difundan, de nuevo y de manera creciente, por el planeta, y que el modelo sea aceptado, con las matizaciones necesarias, a escala global.

Quizás fuera necesario recordar y recuperar la necesidad de «obrar», y hacerlo todos a una, más que de «filosofar» y cada uno por su cuenta. Ciertamente, no es fácil, no es barato y no está exento de esfuerzo y sacrificio. Pero sin duda, creyendo y trabajando, es posible. Ya se ha hecho en otros momentos.

¿Esa podría ser una de las grandes obras del siglo XXI?

La alternativa...

*Pedro Sánchez Herráez**

COL. ET. INF. DEM
Doctor en Paz y Seguridad Internacional
Analista del IEEEE



52/2024

10 de septiembre de 2024

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Colombia y la paz total (reedición)

Colombia y la paz total (reedición)

Este análisis forma parte del [Panorama Geopolítico de los Conflictos 2023](#)

Resumen:

La llegada de Gustavo Petro a la presidencia de Colombia en 2022 ha supuesto relanzar el proceso de paz y renovar la ambición de este. El presidente asume el reto de negociar con grupos criminales y con otros como el ELN. Este proyecto, denominado «Paz Total», ha debido afrontar desde sus inicios no pocas dificultades. De hecho, los observadores dudan de que el presidente disponga del capital político suficiente para su consumación. En Colombia, tras los acuerdos de 2016, la violencia y el narcotráfico están aumentando.

Palabras clave:

Colombia, Paz total, Petro, Narcotráfico, Guerrilla, ELN, Paz.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Colombia and total peace

Abstract:

The arrival of Gustavo Petro to the presidency of the Colombian government in 2022 has meant the relaunch of the peace process with renewed ambition. He assumes the challenge of negotiating with criminal groups and other groups such as the ELN. This project called Total Peace has had to face many difficulties. In fact, some observers doubt that the president has the enough political capital for its consummation. In Colombia, after the 2016 agreements, violence and drug trafficking are growing.

Keywords:

Colombia, Total Peace, Petro, Drug trafficking, Guerrilla, ELN, Peace.

Antecedentes

En 2022, la elección como presidente de Colombia de Gustavo Petro en sustitución de Iván Duque ha hecho líder del país a un dirigente de izquierdas y exguerrillero. A su propuesta política la ha denominado «Paz Total».

Todos los Gobiernos, seis desde 1997 hasta 2022, han hecho uso para sus programas de la palabra paz o equivalente: Ernesto Samper llamó a su apuesta «Paz Integral y Diálogo Útil»; Andrés Pastrana propuso una paz basada en hechos; Álvaro Uribe llamó a su política de «Seguridad Democrática»; Juan Manuel Santos quiso construir una «Paz Estable y Duradera»; Iván Duque la llamó «Paz con Legalidad» y ahora Petro apuesta por una «Paz Total e integral» (Valencia, 2022).

El Centro Nacional de Memoria Histórica refiere para el periodo de 1985-2012 unas 220 000 muertes, de las cuales 40 787 (18,5 %) eran combatientes y el resto civiles (81,5 %). A esto hay que añadir que el Registro Único de Víctimas calificaba como tales a 8 332 081 personas, de las cuales 4 135 870 son mujeres y 4 133 476 hombres (Fernández y González, 2019).

La propuesta de Paz Total es una propuesta integral que hace de la vida el elemento determinante. Se trata de alinear los problemas estructurales con el de la violencia y de resolverlos conjuntamente, para lo cual es necesario promover la transformación política, social y económica del país e incrementar con ello la legitimidad y el poder del Estado. Tal cosa ha de hacerse con paz o sin ella. De hecho, las políticas de desarrollo fueron el puente de plata que necesitaban los grupos insurgentes en 2016 para dejar las armas. Otro concepto clave es el de la «cultura de paz». Este recoge una idea expresada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en una resolución de 1997 que, posteriormente, la UNESCO haría suya. Frente a la guerra total o integral de Von Ludendorff, Petro opone la paz total e integral. No obstante, el plan ha sido muy contestado y su posición política se encuentra muy debilitada por errores y escándalos de corrupción.

Inequidad y justicia social

Colombia, una democracia desarrollada con 51,52 millones de habitantes en 2021 — 87 % blancos y mestizos, 9 % afrocolombianos y 4 % indígenas—, es un país con una superficie terrestre de 1 141 748 km².

Cuenta con una gran biodiversidad y abundantes recursos tanto renovables como no renovables. Sin embargo, según el informe de 2022 del Banco Mundial, es el segundo país más desigual de Iberoamérica, ya que el 50 % más pobre se lleva el 10 % de los ingresos, con un 27 % de la población por debajo del límite de pobreza, mientras el 10 % de la población más rica recibe el 55 %. Además, las barreras persisten. Una colombiana tiene 1,7 veces más posibilidades de estar desempleada que un hombre, un indio recibe de promedio dos años menos de escolaridad y un afrocolombiano tiene dos veces más posibilidades de residir en un barrio pobre (González Martín, 2017). Además, esta desigualdad también tiene una base territorial, ya que los departamentos de la costa del Pacífico son los que tienen los peores indicadores sociales y una mayor tasa de violencia. Se puede observar una coevolución de ambos parámetros.

Desde los Acuerdos de Paz de 2016 los indicadores de pobreza y desigualdad han crecido, en especial en las áreas rurales. La cuestión rural en Colombia no es menor, ya que se trata del país más desigual en condiciones de acceso a la tierra de toda América y el segundo a nivel mundial.

Colombia es considerada también el país más centralizado de América Latina y, durante un largo tiempo, ha estado gobernado según los intereses de cuatro o cinco departamentos. El país necesita una descentralización, tal y como se prevé constitucionalmente, capaz de atender a la diversidad colombiana.

Condicionantes geográficos

La posición geográfica de Colombia es privilegiada, pues sus costas están bañadas por dos océanos y actúa como nexo entre las Américas. Hasta 1903, el país se extendía hasta Panamá, cuya independencia se favoreció desde Estados Unidos.

No obstante, Colombia está ocupada por la selva amazónica (32 %) y atravesada por los Andes (el 40 % del país es montañoso), lo que origina una gran variedad de climas y ecosistemas, pero también dificulta las comunicaciones. Asimismo, el litoral del Pacífico está cubierto por densas y húmedas selvas mientras gran parte de las costas del Caribe lo están por tierras pantanosas o semidesérticas.



Figura 1. Mapa de Colombia por Departamentos –
Fuente: Wikipedia.

Otra cuestión es la artificialidad de las fronteras, determinadas por líneas convenidas. Así, regiones al oeste y suroeste de Colombia han estado bajo control de las FARC, que se sirven con tal fin de la selva, la humedad y la orografía. Estas condiciones se prolongan en los países vecinos: Venezuela, Brasil y Ecuador. Además, las FARC se nutrían del conocimiento del medio de la población indígena.

Las infraestructuras de transporte no son acordes a la geografía y contribuyen al aislamiento de algunas áreas. Hoy, un envío de mercancías de Hamburgo a Cartagena de Indias cuesta la tercera parte que el mismo envío desde allí a Medellín (González Martín, 2017). Según el Foro Económico Mundial, el país ocupa el puesto 104 entre 141 países en la calidad de la infraestructura terrestre (*El País*, 2022). Por lo tanto, Colombia

precisa de un proyecto titánico de infraestructuras a nivel del New Deal para la integración del territorio nacional¹.

Además, las condiciones geográficas acentúan las ineficiencias y déficits de representatividad del sistema político, ya que, en un país deficientemente comunicado, se promueve un sistema centralista.

El resultado es que Colombia presenta grandes desequilibrios regionales. Citando a Devia Ruiz, el 70 % de la producción se origina en las cuatro principales capitales, que representan el 35 % de la población total. Cerca del 90 % de los tributos y el 70 % del gasto proceden de cuarenta municipios. Además, existen importantes diferencias entre municipios: solo 139 (13 %) tienen un nivel de desarrollo medio alto, mientras que 569 presentan un desarrollo medio (52 %) y 389 un desarrollo bajo (35 %) (Mínguez, 2021). La falta de inversión en la periferia no solo es causa de que estas regiones estén desconectadas y reduzcan sus niveles de desarrollo, sino también de una débil presencia estatal ante la violencia guerrillera y criminal. Como insiste Mínguez en una excelente Monografía liderada por Jerónimo Ríos estamos ante un proceso periferización de la violencia (Mínguez, 2021).

La violencia

La tasa de homicidios por cien mil habitantes indica el nivel de violencia en un país. Cuando es superior a diez tenemos violencia endémica y cuando se sitúa por encima de treinta, un conflicto.

En Colombia, esta tasa era de veinticuatro casos en 2014 y, en 2022, se ha situado en los 27,2, la segunda más alta de América y la más alta desde 2014, aunque no hay que olvidar que en 2002 fue de 77.

La historia de Colombia es una historia señalada por la violencia. Es más, existe un periodo conocido como «la Violencia» que alcanza desde 1920 a 1960. Este se suele dividir entre «la Pequeña Violencia», entre 1925/1928-1948, y «la Violencia» propiamente, a partir de 1948. Se identifica así un conflicto que se dio entre el Partido Conservador y los partidos Liberal y Comunista.

¹ BEN AMI, Shlomo. «Colombia: dilemas de la transición de la guerra a la paz», en VV. AA., Cuadernos de Estrategia (El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal), n.º 189. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2018.

En 1948 se produjo el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, alcalde de Bogotá y candidato a la presidencia, lo que se conoce como «el Bogotazo», que dio pie a graves disturbios en la ciudad que se extendieron al resto del país. Produjo entre doscientos y trescientos mil muertos y más de dos millones de desplazados.

La clave de este periodo, que marcará el surgimiento de las guerrillas, es la intolerancia política y religiosa y los problemas de distribución de la tierra. A ello se sumaban la debilidad y crisis de legitimidad del Estado, acentuada por la ayuda exterior de la URSS. Como resultado, surgieron más de veinticinco grupos violentos, la mayoría de los cuales desaparecieron como consecuencia de conflictos internos y entre sí.

En 1964 se fundaron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Su ideología ha sufrido una mutación plasmada temporáneamente a lo largo de sus conferencias (diez en total).

Estas comprendieron la necesidad de difundir su mensaje político como parte de su estrategia de utilizar todos los medios de lucha. Por eso, antes del Acuerdo de 2016 desarrollaron dos partidos: La Unión Patriótica (UP), que fue puesta en marcha en 1986 pero cuyos líderes y militantes fueron asesinados tras participar en unas elecciones presidenciales, y el Partido Comunista de Colombia Clandestino (PCCC O P3C), fundado en 2006 (Phelan, 2019).

En los sesenta, Fidel Castro intentará exportar su revolución —el foquismo— a Iberoamérica. En Colombia, en 1962, estudiantes de izquierda organizarán el ELN (Ejército de Liberación Nacional) con apoyo castrista y como alternativa al Partido Comunista. Este movimiento llegó a ser liderado por un sacerdote español.

En 1970 nace también el Movimiento 19 de abril o M-19 como respuesta a un fraudulento proceso electoral. Este grupo urbano era heredero del movimiento populista de los años cincuenta del general Rojas Pinilla, pero evolucionó hacia posiciones más a la izquierda. En 1974 se restablece la normalidad democrática y, en los ochenta, el debilitamiento progresivo de la URSS y del régimen cubano privó a los movimientos guerrilleros tanto de sus bases ideológicas como de su financiación, lo que los obligó a recurrir a fuentes alternativas.

Por otra parte, debido a las dudas sobre el éxito del plan de paz que promovió el presidente Betancur en 1984 y a las dificultades del Estado para mantener el esfuerzo militar contra la guerrilla, se crearon las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada (Convivir), más conocidos como «grupos de autodefensa».

Estos grupos armados —auténticos ejércitos concebidos para operaciones de contrainsurgencia— estaban, directa o indirectamente, vinculados con el Estado, pero fuera de su estructura formal. Estos grupos irían adquiriendo intereses y hasta vida propia para acabar adentrándose en el mundo del narcotráfico. De hecho, reciclaron antiguos barones de los cárteles, con los que incrementaron su conexión.

En 1997 se unieron nueve agrupaciones de autodefensa y fundaron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Tras su desmovilización en 2006, fueron conocidas como el «Clan del Golfo», también llamado «Autodefensas Gaitanistas de Colombia», nombre con el que intentan ganar legitimidad política, pero se las considera descendientes directas del Cártel de Medellín (Armenteros, 2021). Así, mientras los paramilitares dominaban el norte del país, la guerrilla lo hacía en el sur (Gatica, 2018).

En 2006, como resultado del proceso de paz del presidente Uribe, se desmovilizaron treinta y seis estructuras de las AUC que incluían 31 671 miembros. En 2019 se estima que el Clan del Golfo estaba integrado por 2500 miembros y estaba presente en 276 municipios. No obstante, los vacíos de gobernanza generados tras los Acuerdos de Paz de 2016 han permitido que se expanda a veintiséis municipios más. Sus principales fuentes de ingresos son el narcotráfico, la minería ilegal y el tráfico de maderas (Mínguez, 2021).

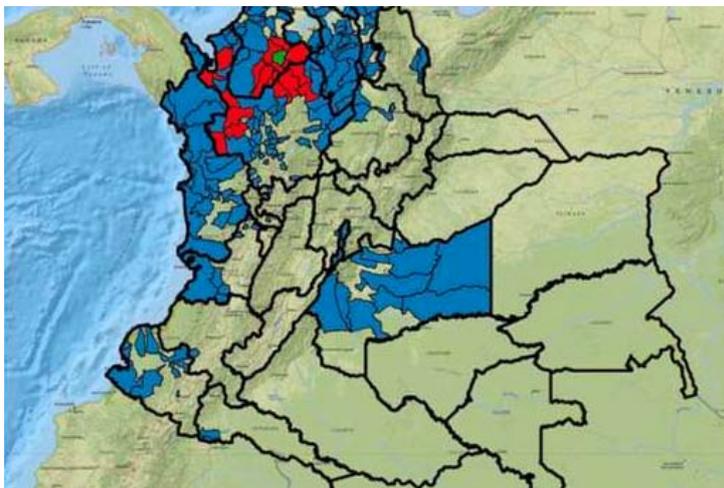


Figura 2: Distribución geográfica del Clan del Golfo.

Fuente: Fundación Paz y reconciliación. «Clan del Golfo es la estructura armada ilegal más grande de Colombia: Fundación Paz y Reconciliación». *Diario El Espectador*. 15.09.2022.
<https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/clan-del-golfo-es-la-estructura-armada-ilegal-mas-grande-de-colombia-fundacion-paz-y-reconciliacion-articulo/>

No podemos dejar de hacer referencia, para completar el escenario de violencia, a otras bandas o grupos criminales, que se estimaban en más de 3500 en 2018. Estas se encuentran formadas por delincuentes comunes o antiguos combatientes que no se acogieron a las desmovilizaciones o que volvieron a las armas tras abandonar el proceso de paz.

Violencia y narcotráfico

Se estima que un 70 % del 90 % de la cocaína que llegaba a los EE. UU. procedía de la agricultura colombiana. Nada menos que 109 680 norteamericanos murieron por sobredosis en 2022.

Estamos en un negocio lucrativo que, únicamente del lado de la oferta, implica directamente a 74 000 familias colombianas, lo que supone más de 300 000 personas. Un kg de coca genera 6667 veces más ingresos que uno de maíz.

Se dio el nombre de «cárteles» al esquema de trabajo según el cual distintos empresarios compartían recursos —como rutas—, pero manejaban separadamente sus negocios.

En países como México y Colombia se produjo captura parcial del Estado por estos «cárteles». Estos, a diferencia de la mafia norteamericana, fueron grupos grandes y poderosos que hasta suplían al Estado aportando servicios. De hecho, los

enfrentamientos entre organizaciones se parecen más a los de los señores de la guerra en la Alta Edad Media que a los de grupos criminales.

Las FARC se habían acercado al narcotráfico al poco de su creación. Pero, tras la Guerra Fría, entraron en el negocio la droga otorgando protección. Al poco, se dieron cuenta de que podían integrar sus esfuerzos verticalmente en otras áreas de la logística y la producción hasta la cadena completa (Crowther, 2020). Así, incrementaron su poder militar con los beneficios, intensificándose el binomio coca-guerrilla.

Hasta los noventa, el ELN pudo mantenerse al margen. Sin embargo, cuando no pudo hacerlo por más tiempo, el narcotráfico impactó tan decisivamente en su estructura paramilitar que, en algunas regiones, se convirtieron en el brazo armado de los narcotraficantes, a los que llegaron a sustituir.

Al negocio de la coca debe añadirse la minería ilegal, particularmente la del oro, ya sea por explotación directa o a través de empresas controladas *de facto* por estas organizaciones.

El escenario de la violencia en Colombia no podía estar más desafortunado. Debilitados ideológicamente por el fin del comunismo pero rearmados a través de la droga, en el periodo entre 1996 y 2005 se produciría una serie de combates entre las fuerzas del Estado, las guerrillas de izquierda, los paramilitares de derecha y el crimen organizado en los que se mezclaba el tráfico de drogas y de armas, la extorsión y el secuestro (Gatica, 2018).

En este contexto, en 1996 el gasto militar alcanzó el 4,5 % del PIB —recursos que se detraían a otros fines sociales—, siendo la media de los países de América Latina ese año del 1,5 % del PIB. En este periodo, las FARC llegaron a controlar casi 350 municipios mediante casi veinte mil guerrilleros (Mínguez, 2021).

Como respuesta, en el año 2000, se lanzó el Plan Colombia. Este contemplaba la inversión de 7500 M \$ en cinco años, que luego se amplió otros cinco más, para reactivar la economía colombiana, promover el desarrollo social, erradicar los cultivos ilícitos y debilitar así a las FARC, y relanzar unas conversaciones de paz estancadas (Trindade, 2019).

Este Plan contó con una doble estrategia, militar y de desarrollo económico, que provocó que la tasa de homicidios cayese de sesenta y seis en 2000 a veintiocho en 2014. En la vertiente militar, mejoró las capacidades militares y policiales colombianas mediante el mayor gasto en defensa de toda Latinoamérica.

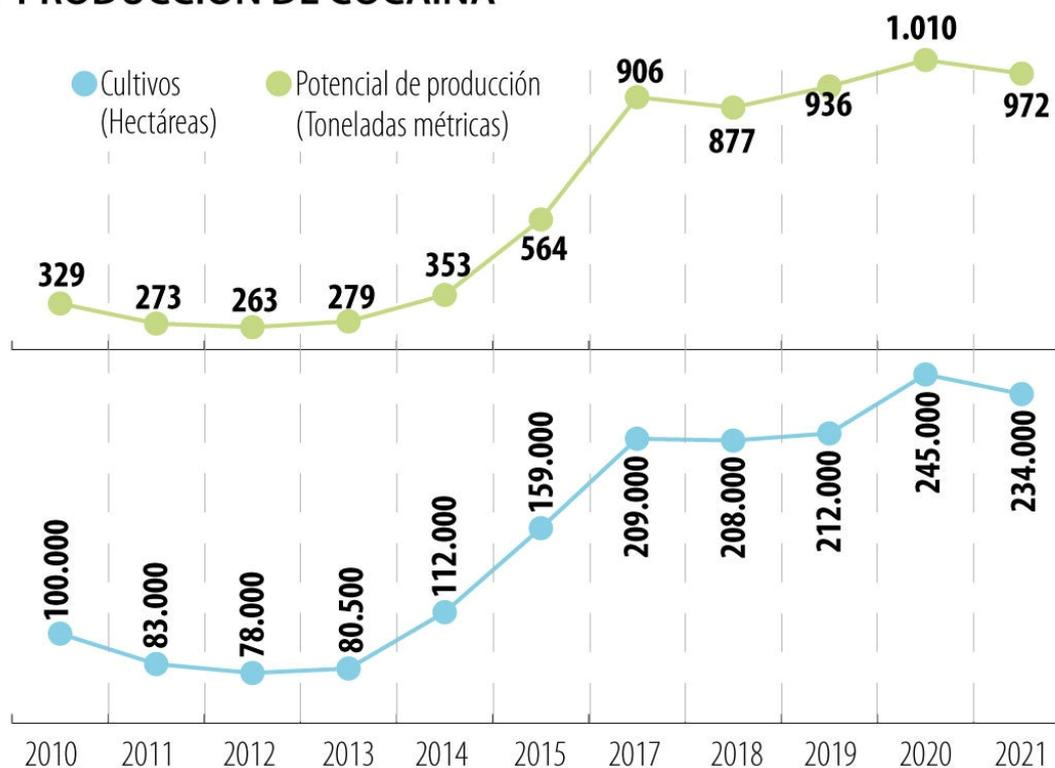
La estrategia económica implicó un alto nivel de inversión, que rondó los 7000 M \$, y se vio complementada por un considerable apoyo económico norteamericano (Mínguez, 2021). Esto permitió la mejora del PIB que, entre 2000 y 2014, se incrementó un 4,4 % anual. A ello hay que sumar la bonanza petrolera.

En sentido contrario, los efectivos de las FARC pasaron de diecisiete mil en 2002, a ocho mil en 2010 mientras se reducía su presencia territorial en más de un 50 %. En ello también influyó su enfrentamiento con el ELN y con otros grupos paramilitares (Armenteros, 2021).

Al mismo tiempo que se debilitaba a la guerrilla, el presidente Uribe intentaba negociar infructuosamente con los grupos paramilitares. El fracaso fáctico en tal empeño produjo una reactivación de su violencia y una actitud más desafiante.

Sin embargo, tras los acuerdos de paz de 2016 y la desmovilización de las FARC, la oferta de la droga recuperó su pujanza y Colombia, ante la incapacidad del Gobierno para controlar las áreas abandonadas por la guerrilla, incrementó el número de hectáreas cultivadas. Otros grupos criminales más pequeños y todavía más difíciles de combatir llenaron el vacío dejado por las FARC haciendo que el cultivo de coca creciera desde las 48 189 hectáreas de 2013 hasta las 204 000 según ONUDOC (Armenteros, 2021).

PANORAMA DEL CULTIVO DE COCA Y PRODUCCIÓN DE COCAÍNA



Fuente: Ondcp / Gráfico: LR-MN

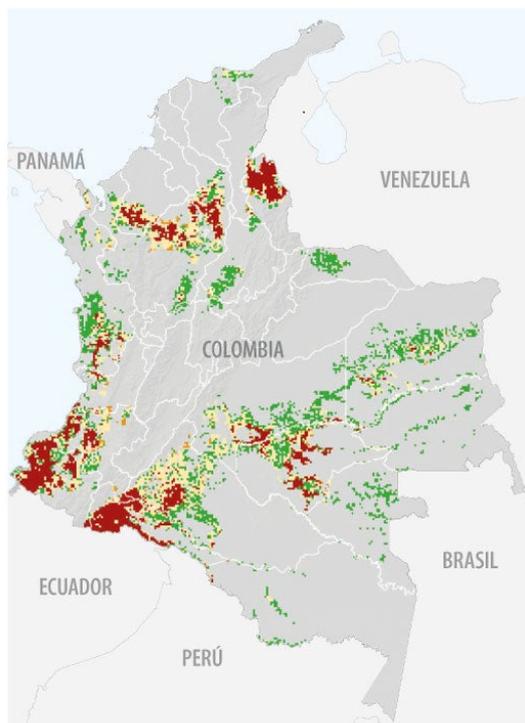
Figura 3. Hectáreas y potencial y potencial de producción de coca en Colombia.

Fuente: «Cultivos de hoja de coca en Colombia bajaron a 234.000 hectáreas» Diario La República 14 de julio de 2022. <https://www.larepublica.co/economia/cultivos-de-hoja-coca-en-colombia-bajaron-a-234-000-hectareas-segun-la-casa-blanca-3403803>

El proceso de paz tuvo un efecto disgregador, pues fracturó el liderazgo de la organización, y los problemas de diseño del proceso de desmovilización provocaron una pérdida de control sobre los antiguos combatientes y permitieron que una parte de ellos, las conocidas como disidencias, no se desmovilizase, continuase con prácticas ilícitas o retornase a ellas tras el fracaso de su reinserción, otorgando, de paso, una oportunidad a otros grupos ya instituidos, como el ELN o los paramilitares (Ortiz, 2019).

MOVIMIENTO DE LOS CULTIVOS DE COCA EN COLOMBIA

DISTRIBUCIÓN DE LA PERMANENCIA DE CULTIVOS DE COCA, 2011-2020

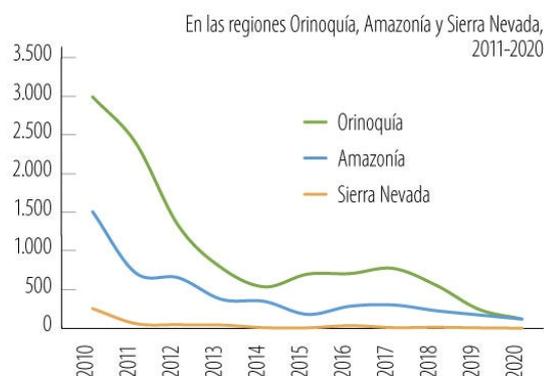


Tipo de territorio* según la permanencia del cultivo de coca

- Afectado permanentemente (durante los últimos 10 años)
- Afectado recientemente (últimos tres años)
- Afectado intermitentemente (2011 - 2020)
- Abandonado (últimos tres años)

* La representación del territorio según la permanencia del cultivo de coca se realiza en grillas de 5 km x 5 km.

SERIE HISTÓRICA DEL ÁREA SEMBRADA CON COCA EN HECTÁREAS



Fuente: UNODC/ Gráfico: LR-ER

Figura 4: Movimientos droga Colombia.

Fuente: López Bejarano, Joaquín Mauricio (2022). «Estos son los departamentos que concentran la producción de cocaína según Unodc». *Diario La República*. Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/los-cinco-departamentos-que-concentran-la-produccion-de-cocaína-según-unodc-3452425>

Colombia ha experimentado un proceso de mexicanización de la violencia que, aunque no conlleva un riesgo directo para la supervivencia del Estado, lo debilita y permite que se establezcan las condiciones objetivas para que la situación se repita. Los grupos criminales ni quieren el poder ni buscan destruir el Estado. Es más, necesitan que este funcione, pues requieren de un cierto orden político y jurídico para poder hacer negocios. No obstante, banalizar por ello la mexicanización de la violencia es también equivocado y peligroso porque sus efectos pueden desbordar los cauces institucionales y provocar el colapso del sistema político, por más que este no sea el objetivo ni lo deseado por el narcotráfico (González Martín, 2017).

Situación actual

La delincuencia, al superar un cierto umbral, se transforma en un riesgo para la seguridad nacional como cualquier otro problema de salud pública. Esta doble naturaleza sirve para subrayar los diferentes enfoques con que debe abordarse un problema político y, por ende, poliédrico. El simplismo dicotómico y plástico que diferencia entre buenos y malos, justo e injusto, o atiende a una sola de sus dimensiones no es operativo. No hablamos de derecho, criminalidad o ética, hablamos de política y también, aunque sin aludir a él, de un concreto grupo social que es su base.

El Estado no hace, ni puede hacer, la guerra a su sociedad o a una parte de ella. De hecho, la «guerra contra el narcotráfico» puede suponer *de facto* una criminalización de los sectores sociales más pobres y vulnerables de los países latinoamericanos, que son los que materializan el delito.

Así, en México los homicidios pasaron de 2819 en 2008 a 17 000 en 2011, si bien el 85 % de ellos se debía al enfrentamiento entre los propios cárteles. 2019, el primer año de la presidencia de López Obrador, que quería acabar con la política de «guerra al narcotráfico» y sustituirla por otras vías que atendieran a sus razones de fondo, se saldó con 34 608 homicidios y 1012 feminicidios. Algunas fuentes calculaban, ya en 2019 y desde 2006, en más de 275 000 los homicidios y cifraban, además, en un 98 % el nivel de impunidad de tales crímenes. En 2021 los homicidios se redujeron a 33 308, solo un 3,6 % menos que el año anterior, pero que supuso un cambio de signo que se confirmó cuando se convirtieron en 30 968 en 2022, un 7,1 % menos.

El camino hacia los acuerdos de 2016

En Colombia ha habido unos doce intentos «formales» de paz con los grupos armados, pero, unas veces por la falta de cohesión de las guerrillas y otras por una victoria militar que parecía cercana, nunca se alcanzó una paz definitiva.

En un intento por obtener la paz, el Gobierno del presidente Betancur organizó la Comisión de Paz, Diálogo y Verificación. Su oferta incluía una la amnistía general, la reforma agraria y la posibilidad de una Asamblea Nacional Constituyente. En 1984, esta comisión suscribió con las FARC los conocidos como Acuerdos de La Uribe y pactó un diálogo con el M-19, con el EPL y con el movimiento de Auto Defensa Obrera. La toma del Palacio de Justicia por parte del M-19 y su posterior recuperación por el Ejército harían abortar las negociaciones (Gatica, 2018).

La Unión Patriótica fue un partido político surgido de las FARC al rebufo de los Acuerdos de La Uribe. Este partido participó en las elecciones de 1986, en las que obtuvo trescientos cincuenta escaños en concejos locales, veintitrés diputados en asambleas departamentales, nueve escaños en la Cámara, seis escaños en el Senado y el 10 % del voto presidencial. Pero, tras los comicios, fue objeto de una gran violencia que, de 1986 a 1990, acabó con entre cuatro mil y seis mil de sus miembros. Una operación en la que tomaron parte narcotraficantes, miembros de la élite política y grandes propietarios, y que fue calificada como de lesa humanidad (Phelan, 2019).

No fue hasta los noventa cuando, como consecuencia de los contactos mantenidos durante las presidencias de Virgilio Barco y César Gaviria, se desmovilizaron los grupos guerrilleros M-19, una facción del ELN, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Movimiento Armado Manuel Quintín Lame y una facción del Ejército Popular de Liberación (Benavides y Borda, 2019).

El proceso de paz iniciado en 1999 por el presidente Andrés Pastrana con las FARC, el tercer intento formal, se llevó a cabo en medio de la confrontación y se rompió en febrero de 2002 (Tena, 2023). Bajo la Administración Uribe comenzó la desmovilización de los grupos paramilitares colombianos, el principal de los cuales eran las conocidas como Autodefensas Unidas de Colombia. Este proceso supuso la desmovilización de miles de combatientes, el juicio y condena de varios de sus líderes y la extradición de algunos de ellos (Fernández y González, 2019).

La clave para ello fue la aprobación en 2005 de la Ley de Justicia y Paz con la que se propició la reincorporación de miembros de grupos criminales mediante la concesión a los paramilitares de incentivos y grandes beneficios en la reducción de penas, lo que favoreció su reinserción.

No obstante, el periodo 2002-2010 es un tiempo complejo en el que se producen escándalos como el de los llamados «falsos positivos», esto es, inocentes asesinados por la fuerza pública para hacerlos pasar por terroristas o narcotraficantes.

Los acuerdos de paz de 2016

El doble estancamiento se produjo por la incapacidad del Gobierno para obtener una victoria completa por más que hubiera debilitado militarmente a las FARC y por la capacidad de las FARC de prolongar o perpetuar un conflicto convertido ya en una guerra de desgaste.

Los acuerdos, que está previsto que se implementen en quince años, suponen la apertura de una fase de transición que pretende superar tres problemas históricos: la falta de la presencia del Estado en parte del territorio, la propiedad de la tierra y la situación de abandono rural. Estos son problemas que un Estado necesariamente debe acometer, esté en guerra o no.

El acuerdo de paz se articula en torno a seis puntos. El primero, por su importancia, se refiere a la «reforma rural integral», es decir, a la transformación estructural del campo para dar a las poblaciones rurales un acceso más democrático y efectivo a la propiedad (Sánchez y Sánchez, 2019).

Por eso, los acuerdos vinculan directamente una paz estable y duradera con la transformación estructural del campo. Para solventar tal problema, regulan el tratamiento del acceso y uso de las tierras y la formación de la propiedad al mismo tiempo que articulan medidas para la erradicación de la pobreza de la población rural.

Estamos ante un enfoque territorial y práctico de la idea de paz que pone en valor que el conflicto se desarrolle en la periferia, en territorios diversos y con dinámicas específicas y singularizadas.

El punto segundo contiene el acuerdo «Participación política: apertura democrática para construir la paz». Esto requiere de una ampliación democrática que permita la aparición garantista de nuevas fuerzas políticas y la inclusión política.

El punto tercero se refiere al «cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y la dejación de las armas», que pretende la terminación definitiva de la confrontación con las FARC-EP e incluye las reglas que rigen el cese. Contiene también el acuerdo «Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil —en lo económico, lo social y lo político— de acuerdo con sus intereses».

Para materializar los acuerdos, se estableció una renta básica correspondiente al 90 % del salario mínimo (aproximadamente 200 €) que percibiría cualquier excombatiente que se desmovilizase. Dicha renta fue establecida para tres años, si bien se extendería adicionalmente otros ocho años a los efectos de otorgar a los exguerrilleros el tiempo necesario para que se reincorporen a la vida ordinaria.

El punto cuarto se refiere a la «solución al problema de las drogas ilícitas», para lo que se promueve un enfoque que se pretende que sea general, acorde con los derechos humanos y de salud pública, diferenciado y de género.

El punto quinto contiene el acuerdo referido a las «víctimas» en el que se combinan mecanismos de justicia retributiva con mecanismos de justicia restaurativa.

Por último, el Punto sexto contiene el acuerdo sobre «mecanismos de implementación y verificación».

El acuerdo final suscitó un relevante debate la sociedad colombiana. Al ser sometido a un plebiscito, el resultado final fue una victoria para el «No» con el 50,2 % de los votos. Esto obligó al Gobierno a «renegociar» el acuerdo a la vez que creó incertidumbre sobre su aplicabilidad legal. Posteriormente, el Gobierno y las FARC-EP acordaron un nuevo texto que se firmó el 24 de noviembre en el Teatro Colón de Bogotá y que fue ratificado por el Senado y la Cámara de Representantes sin un nuevo plebiscito.

Implementación y efectos de los acuerdos de paz

Ni en los últimos meses de presidencia de Santos ni durante la presidencia de Iván Duque, que se había opuesto a la aprobación, se avanzó en la implementación de los acuerdos de paz. La referencia política de Duque a una «paz con legalidad» suponía, *de facto*, una deslegitimación de los acuerdos. Además, la economía no ayudó precisamente en este periodo.

La implementación de los acuerdos requiere de la aprobación de un complejo de leyes por parte del Congreso que, hasta la fecha, no se ha dado (Benavides y Borda, 2019). En este sentido, según un informe del Instituto Kroc, a nivel general el 31 % de las disposiciones se encuentran completas, el 20 % en estado intermedio, el 37 % en estado mínimo y el 13 % aún no han iniciado su implementación (Benavides y Borda, 2019). También hay que destacar que no se ha dado el progreso necesario en los enfoques étnico y de género.

Una parte de las FARC, a la que se le denomina «disidencia», no se sumó al proceso de paz y permaneció activa. Se trata de unos veinte grupos de los cuales los más importantes son el Estado Mayor Central de las FARC-EP, que cuenta con 2300 hombres en la zona oriental del país, y la llamada Segunda Marquetalia, que opera en la región oriental fronteriza con Venezuela y que, a diferencia del anterior, sí participó en la firma del Acuerdo de Paz de 2016 a pesar de que luego renegó del mismo, por lo que sería una reinsurgencia (Giordano, 2023). En ellos se integran también nuevos combatientes reclutados para continuar con sus actividades y operaciones. Por lo tanto, las disidencias no son simplemente herederas directas de las FARC (Mínguez, 2021).

La desmovilización de las FARC generó un vacío de poder que ha hecho que otros grupos armados organizados lo ocupen, lo que incluye a los cárteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación. Las tres áreas más afectadas son las más relacionadas con el narcotráfico. La primera es la costa pacífica, donde se vive una verdadera guerra civil entre grupos armados, disidencias, guerrillas, bandas criminales y el Ejército y la policía, y desde donde sale un 45 % de la cocaína. La segunda zona es el Bajo Cauca antioqueño y el nordeste de Antioquía. La tercera es el centro sur de Colombia, un área en la que se han consolidado las disidencias de las FARC que controlan los corredores de tráfico ilícitos (González Martín, 2017).

Principales grupos armados colombianos y su situación ante el diálogo con el Gobierno

Grupo	Motivaciones	Nº municipios	Presencia departamental	Principales Alianzas	Principales Enemigos	PAZ TOTAL (a 15/04/ 2023)
ELN	Ideológicas (especialmente el Comando Central) Criminales (especialmente frentes de guerra)	184 municipios y 12 departamentos de Venezuela	Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Bolívar, Cesar, La Guajira, N. Santander, Santander, Boyacá, Arauca, Casanare, Vichada,	Segunda Marquetalia, Venezuela y Cuba	Clan del Golfo, Estado Mayor Central y Gobierno de Colombia	En mesa de negociaciones para proceso de paz
CLAN DEL GOLFO	Criminales	241 municipios y alianzas en 28 países	Nariño, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena, La Guajira, César, Norte Santander, Casanare, Meta, Bogotá	Grupos locales subcontratados, agentes estatales a nivel regional y local, puntualmente otros GAO. En el extranjero principalmente Cártel JNG, Cártel de Sinaloa, mafia calabresa y siciliana, redes de narcotráfico balcánicas.	ELN, disidencias de las FARC-EP, Gobierno de Colombia	Negociando términos, pendiente de aprobación Ley de Sometimiento
SEGUNDA MARQUETALIA	Ideológicas y criminales	61 municipios y presencia en Venezuela	Nariño, Putumayo, Caquetá, Córdoba, Sucre, Vichada, Guainía	ELN, Gobierno de Venezuela	Clan del Golfo, Estado Mayor Central, Gobierno de Colombia	Comunicado de disposición a dialogar y liberación de 16 presos
ESTADO MAYOR CENTRAL	Principalmente criminales, aunque al ser disidencias de las FARC alegan motivaciones ideológicas	119 municipios y presencia en Venezuela	Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Putumayo, Tolima, Caquetá, Meta, Guaviare, Vaupés, Vichada, Casanare, Arauca, N. Santander		ELN, Segunda Marquetalia, Clan del Golfo, Gobierno de Venezuela, Gobierno de Colombia	Inicio de diálogos de paz el 16 de mayo

Elaboración propia con datos de Fundación Paz y Reconciliación (municipios y departamentos).

Figura 5. Principales Grupos Armados Organizados (GAO) en Colombia- Fuente: Garcia-Miguel, Miguel (2023). La ambición y la dificultad del objetivo de la 'Paz Total' en Colombia. *Revista Global Affairs and Strategic Studies*. Universidad de Navarra. Disponible en: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/la-ambicion-y-la-dificultad-del-objetivo-de-la-paz-total-en-colombia>

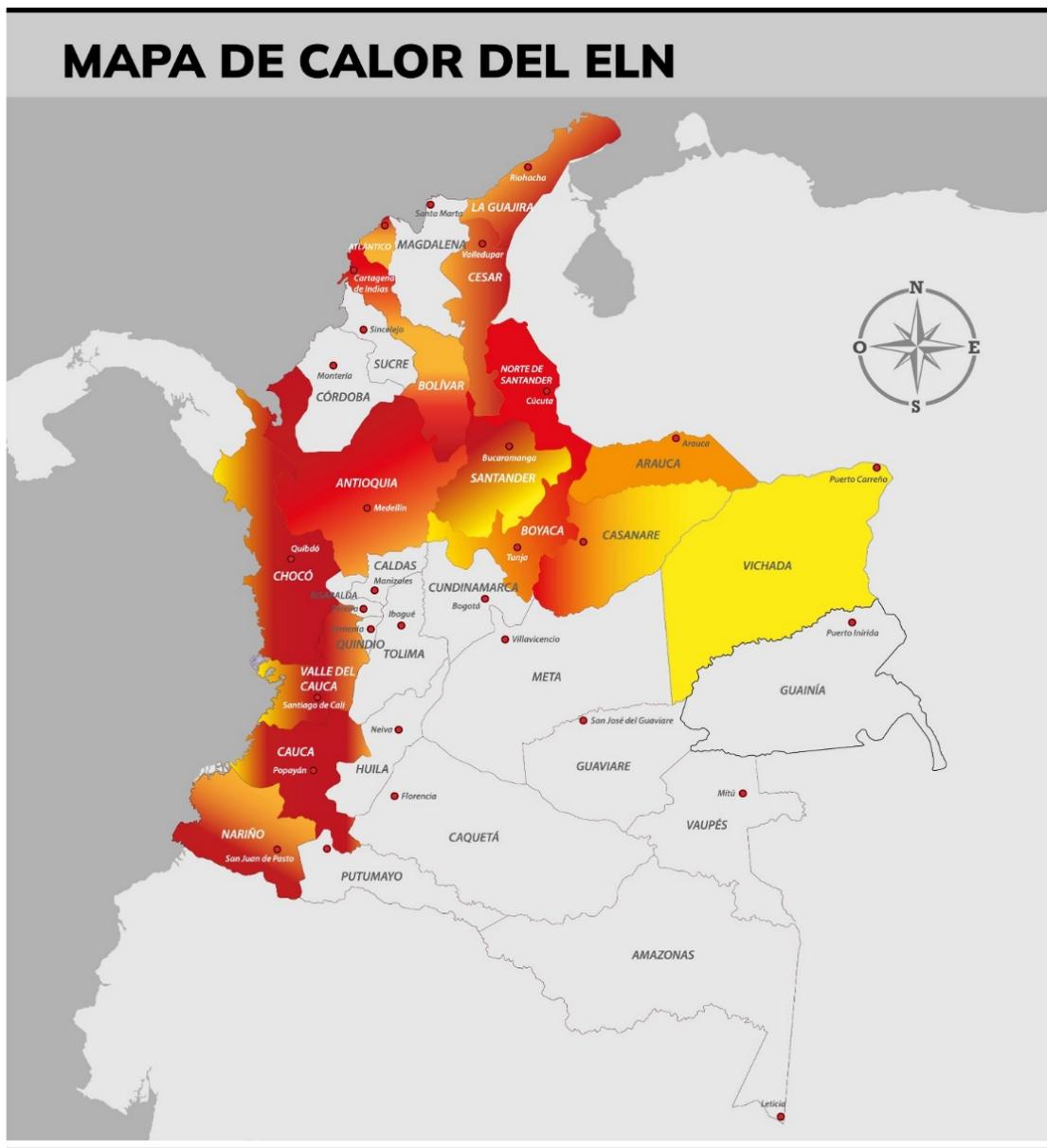
La Paz Total. La ley 2272 de 2022 y la Estrategia de Desarrollo Nacional 2022-2026

El eje de la propuesta política del presidente Gustavo Petro es la «Paz Total», que privilegia el diálogo y la negociación como estrategia principal frente a los grupos armados. Sus disposiciones normativas clave son la Ley 2272 de 2022, una norma habilitante para el diálogo con los grupos armados, y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, así como una fallida ley para la negociación con grupos criminales.

Petro intenta avanzar hacia la paz total mediante un plan de choque que aborde los problemas estructurales del país en línea con los acuerdos de 2016 (primer pilar), así como mediante el establecimiento del diálogo político con grupos armados organizados.

Esto implica el diálogo de paz con el ELN (segundo pilar) y el sometimiento a la justicia de las disidencias y reincidencias de las FARC (tercer pilar). En línea con ello, se ha creado una mesa de negociación con el ELN con una agenda de seis puntos. El problema es la naturaleza descentralizada de las estructuras del ELN, a diferencia de las de las FARC².

² PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VALDIVIESO COLLAZOS, Andrés. «Colombia ante la Paz Total de Gustavo Petro: Precedentes históricos, retos y expectativas» (Documento de Trabajo, 73/2023) Fundación Carolina.



Distribución geográfica del ELN. Fuente: Fitzgerald, María F. (2023). El mapa de calor del ELN. *El Cambio*

Disponible en:
<https://cambiocolombia.com/pais/el-mapa-de-calor-del-eln>

Esta naturaleza dispersa asociada a la falta de unidad ideológica y a su despliegue territorial dificulta que mantengan una posición única. Si fue difícil negociar con las FARC, que tenía una estructura vertical y unificada, habiéndose acordado una sola agenda, más lo es en este caso porque es negociar agendas diferentes con cada fragmento regional³.

³ PASTRANA BUELVAS, Eduardo y VALDIVIESO COLLAZOS, Andrés. «Colombia ante la Paz Total de Gustavo Petro: Precedentes históricos, retos y expectativas» (Documento de Trabajo, 73/2023) Fundación Carolina.

La paz con el ELN se ha convertido en un objetivo estratégico para Petro, al que le urgen resultados tangibles, ya que algunas de las reformas de su programa parecen haberse encallado y las encuestas y escándalos cuestionan su liderazgo.

Con las disidencias (tercer pilar), se trata de proporcionar una salida que sea un punto intermedio entre la negociación política y el sometimiento. Sin embargo, con las que abandonaron el proceso de la Habana la cuestión no es tan fácil, ya que hay quienes plantean una imposibilidad jurídica al haberse previsto para ellos la «justicia ordinaria»⁴. Hasta julio, cerca de veintiséis grupos se han acogido a esta iniciativa y el Gobierno anunció un alto el fuego con diez de ellos, entre los que están el Estado Mayor Central, la Segunda Marquetalia y el Clan del Golfo (FIP, 2022).

El cuarto pilar, los grupos criminales, está construido alrededor de dos conceptos: «acogimiento» y «sometimiento». La idea es ofrecerles un «tratamiento penal benigno» y la no extradición como incentivo⁵.

Sin embargo, con el Clan del Golfo sucede lo mismo que con el ELN: estamos ante jefes militares regionales que disponen de autonomía con medios armados propios y asentados en territorios definidos. A eso se suma la presencia de grupos mexicanos del narcotráfico.

La crítica

Llegados a este punto, es necesario destacar que la revista *The Economist* calificaba la paz total como un «caos total». Además, ha habido una aparente falta de rigor. Así, el 31 de diciembre de 2022 el presidente anunció alto el fuego con el ELN, el Clan del Golfo, las disidencias de las FARC y los Pachenca, pero, el 3 de enero, el Comando Central del ELN lo desmintió, y el Clan del Golfo continuó actividad criminal. Por ello, el 19 de marzo Petro suspendió el alto el fuego⁶. Asimismo, aunque los enfrentamientos con la policía se redujeron un 79 %, los enfrentamientos entre grupos se incrementaron en un 70 %.

⁴ NIÑO, Catalina. «Los obstáculos para la Paz Total en Colombia», Revista Nueva Sociedad, n.º 305. Mayo-junio de 2023. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/305-obstaculos-paz-total-colombia/>

⁵ VALENCIA AGUDELO, Germán Darío. «La Paz Total como política pública», Estudios Políticos, n.o 65. Medellín, septiembre-diciembre de 2022 (Epub, 27 de abril de 2023). Disponible en: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a01>

⁶ NIÑO, Catalina. «Los obstáculos para la Paz Total en Colombia», Revista Nueva Sociedad, n.º 305. Mayo-junio de 2023. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/305-obstaculos-paz-total-colombia/>

También genera preocupación el enfoque que otorga a la seguridad y la justicia, particularmente en lo que respecta a la rendición de cuentas de los grupos armados y a la protección de las víctimas (Tena, 2023). No hay tampoco herramientas operacionales que sirvan a la concreción de lo que hasta el momento tan solo son unos principios humanistas o filosóficos, pero no una normativa para su concreta implementación.

Así, tras el fracaso expreso del proyecto de ley de sometimiento, el vacío jurídico es aún mayor. Se necesita una norma habilitante para las conversaciones en general y una normativa concreta sobre los criterios de actuación.

Otros autores también señalan los obstáculos políticos que deben afrontar y que hacen que su viabilidad sea dudosa debido a los consensos que requiere su aprobación y que la sociedad rechaza, tal y como prueba el fracaso de la ley de sometimiento. Es más, subraya su carácter poco práctico, pues se demanda la lealtad de actores que no se atienen a norma alguna.

Por estas razones, algunos sostienen la necesidad de diferenciar entre actores con ideología política y los que carecen de ella. Pero tal desagregación tampoco es nítida. Grupos como el Clan del Golfo se autodenominan Autodefensas Gaitanistas de Colombia para reclamar una naturaleza política a su proceder delictivo. Además, los críticos sostienen que el cese el fuego multilateral resulta hasta ilícito con los narcotraficantes, que también están obligados a cumplir la ley.

Del mismo modo, los continuos procesos de perdón favorecen la idea de continuar hasta la siguiente ola de indultos, en el caso de quienes abandonaron o incumplieron los acuerdos de paz de 2016, contraviniendo expresamente estos.

Implicaciones regionales y para España

El avance en la implantación de una democracia real y efectiva en Latinoamérica ha supuesto la deslegitimación de la lucha armada cuando la guerrilla se encontraba en una situación militar comprometida. Estos factores favorecieron los acuerdos de 2016.

El presidente Santos supo alinear intereses contradictorios y hacer posible su plan de paz. El compromiso de la segunda Administración Obama y su acercamiento a Cuba convirtió a Colombia en un país puente con Venezuela. Sin la concurrencia de los países limítrofes, esto no habría sido posible.

Son garantes del proceso de paz total y herederos del de 2016 Brasil, Cuba, Chile, México, Noruega y Venezuela, y, como países de acompañamiento, apoyo y cooperación, Alemania, EE. UU., España, Suecia y Suiza. Unos y otros se distinguen por su nivel de compromiso. La UE también se comprometió con el proceso de paz de 2016 utilizando el fondo para la paz, pero hasta julio de 2023 no lo había hecho con la paz total.

El orden jurídico de un país se sustancia, en primer término, en el cumplimiento de su Constitución y de los Tratados internacionales. Un perdón excepcional para criminales graves atenta contra estos. Por lo tanto, no es admisible que los Estados puedan hacer caso omiso de los múltiples compromisos adquiridos en la lucha contra el crimen organizado favoreciendo la impunidad y omitiendo a las víctimas.

Cualquier solución debe ser regional. Como ejemplo, la destrucción de plantaciones en Colombia hizo proliferar el cultivo en Bolivia y en Perú. Algunos cárteles mexicanos han ampliado su actividad desde Estados Unidos hasta Colombia, y los cárteles colombianos hicieron lo mismo subiendo hacia el norte (Schulmeister, 2020).

El crecimiento de la producción de cocaína y la atomización de los cárteles colombianos ha provocado su pérdida de poder ya sea frente a los mexicanos, que se han asentado en la costa del Pacífico, o frente a los venezolanos.

Los narcotraficantes mexicanos no confían ya en la capacidad del transporte local y han preferido organizar su propia infraestructura para garantizar el suministro a Estados Unidos (Ortiz, 2019). Los grupos que controlan la producción de cocaína en algunas regiones próximas a Venezuela operan solamente como proveedores de redes ya asentadas en ese país. De este modo, el narcotraficante colombiano ha visto recudir sus actividades a las fronteras nacionales para convertirse en mero proveedor (Ortiz, 2019). Así, la presión militar primero del plan Colombia y, sobre todo, del plan Patriota, desplazó la guerrilla hacia las periferias y las fronteras, esto es, hacia Venezuela, Perú y Ecuador. Las quejas de los países vecinos sobre la estrategia de erradicación química de cultivos fueron recurrentes. El hito en este sentido lo supuso la operación Fénix en 2008, que dio lugar a la muerte del líder guerrillero Raúl Reyes. Su desarrollo supuso el bombardeo y la penetración en territorio ecuatoriano.

Además, gran parte de las fronteras del oriente y del sur de Colombia están poco definidas, y por ellas circulan flujos de todo tipo. Este carácter difuso afecta, además, al ejercicio de la soberanía⁷.

Asimismo, Colombia puede actuar como un exportador de violencia, relacionada o no con el narcotráfico, a todo su entorno en forma de mercenarios. Los narcotraficantes, los guerrilleros y las Fuerzas Armadas están curtidos en ella. No en vano, los asesinatos del presidente de Haití y de un candidato a la presidencia de Ecuador fueron ejecutados por colombianos.

Iberoamérica es una prioridad para la política exterior de España por los lazos existentes y Colombia es un país relevante. Por eso, no se entendería que España, que, además, es miembro de la UE, permaneciera al margen.

Colombia es uno de los seis socios estratégicos de nuestro país en Iberoamérica. La balanza comercial bilateral ha sido tradicionalmente favorable a Colombia. En 2021, España se situó como decimoquinto país de destino de las exportaciones colombianas y como noveno país proveedor de Colombia. Las exportaciones españolas a Colombia, de enero a agosto de 2022, tuvieron un valor de 982,25 M € y las importaciones 998,88 M € lo que arrojó un saldo comercial favorable a Colombia, fundamentalmente por el aumento de demanda española en productos energéticos. La inversión bruta de España en Colombia es de 26.592 M €, lo que hace de España el segundo inversor extranjero en Colombia.

La problemática del narcotráfico colombiano afecta directamente a España, pues esta es, junto con Italia, una de las principales puertas de penetración en Europa. Las redes colombianas disponen hasta de una distribución propia.

De hecho, operar en España tiene un beneficio hasta tres veces superior por kg de coca al obtenido con la venta a los intermediarios mexicanos. Las redes establecidas ofrecen la ventaja añadida de que la cocaína no se mezcla («corta») hasta que llega a territorio europeo e inmediatamente antes de su distribución final, lo que incrementa el margen de beneficio neto.

⁷ BEN AMI, Shlomo. «Colombia: dilemas de la transición de la guerra a la paz», en VV. AA., Cuadernos de Estrategia (El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal), n.º 189. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2018.

También hay que mencionar la relevante implicación de la UE. En 2016, esta, sobre el presupuesto existente, creó el Fondo Europeo para la Paz, que buscaba la implementación del acuerdo de paz y que ahora se pretende extender a la paz total.

Conclusiones y prospectiva

Colombia es un país rico y diverso, aunque está dotado de una geografía difícil cuyas singularidades pocas veces han sido consideradas. De hecho, su agenda política se ha construido sobre la base de los intereses de un reducido número de departamentos.

Esto ha propiciado un desarrollo no homogéneo y con áreas de las que el Estado se encuentra ausente, existiendo, además, una gran inequidad social. Todo esto ha desembocado en contradicciones entre el centro y la periferia, entre el campo y la ciudad, que se suman a las de clase y etnia. Un plan estratégico de infraestructuras ayudaría sin duda a la consolidación nacional.

La violencia ha sido un recurso ordinario en la historia de Colombia. Por eso, paradójicamente, no sirve para mensajes políticos. Además, el fin de la Guerra Fría acabó con la base ideológica de unas guerrillas que iniciaron una deriva militar y se mancharon con el narcotráfico.

Su riqueza, la cultura de violencia, la vulnerabilidad de las fronteras, la corrupción, la debilidad en las instituciones del Estado, el desencanto y la impunidad explican el crecimiento del crimen organizado en el país. Resulta obligado acometer la vertiente social y de desarrollo del problema. El estancamiento militar, esto es, la incapacidad del Estado para una victoria definitiva y la capacidad de los grupos guerrilleros para continuar su deriva y prolongar este hacían necesario encontrar un punto de equilibrio.

Los acuerdos de paz de 2016, fruto de un proceso previo iniciado en los ochenta, y el retorno de estos grupos a la vida política dejaron clara la falta de legitimidad de las FARC. Esta quedó plasmada en las elecciones de 2022 en las que consiguieron un 0,19 %, peor resultado aún que en 2018, cuando alcanzaron un 0,36 %, y bien distintos de los obtenidos, en su momento, por el partido Unión Patriótica.

De esta manera, los acuerdos de paz sirvieron para poner de manifiesto la falta de representatividad de estos actores militares ilegítimos, lo que no quita que existan problemas estructurales. Paradójicamente, una vez más, la solución de un conflicto contra el Estado pasa por más Estado y no únicamente por una mayor fuerza pública.

Tras siete años, el grado de cumplimiento de los seis puntos del acuerdo de paz dista de las previsiones. La coyuntura económica vivida por el país desde 2016 no ha sido favorable.

No obstante, el programa del presidente Gustavo Petro se sitúa en esa línea y hasta podría considerarse como una continuación. Trata de resolver simultáneamente dos problemas conexos: uno de violencia y otro de falta de desarrollo. Mezclar las agendas de desarrollo y paz resulta extremadamente complejo y requiere de habilidad política, debiendo ser lo inmediato, la paz, lo que prime, pero sin olvidar lo segundo para evitar que la situación se perpetúe. Eso obliga a complejos arabescos.

Además, la naturaleza diversa y dispersa del conflicto precisa de agendas regionales concretas, con interlocutores y actores válidos y que, además, casen a nivel nacional. El enfoque territorial es la clave del proceso porque la práctica de la paz es local.

En lo que al narcotráfico se refiere, el caso de México ilustra una estrategia controvertida en la medida en que comporta la criminalización de todo un sector social. Va contra la esencia del Estado hacer la guerra a una parte de su sociedad, la más desfavorecida. Así, y como parte de la estrategia, se precisa dar una salida para quienes están envueltos en el crimen organizado atendiendo con ello a las dimensiones económicas y sociales del problema, única manera efectiva de degradarlo.

Tal cosa pasa por el compromiso de la sociedad colombiana y el resarcimiento de las víctimas, por un lado, y por el respaldo de la comunidad internacional, por el otro.

El plan está aún muy crudo en sus términos actuales. Estamos ante un proyecto inacabado de política pública. Para empezar, falta una conexión entre la agenda de paz y las políticas de seguridad. Falta también definir sus alcances y sus límites prácticos, de modo que proporcionen claridad estratégica. Asimismo, es necesaria una norma que habilite específicamente la negociación con grupos rebeldes y criminales, y que marque el criterio y la legalidad del proceder de los funcionarios que actúan sobre el terreno. Además, la educación para la paz es un proceso pedagógico muy adecuado, pero precisa de tiempo, y no ha comenzado más allá del discurso público.

El Ejecutivo no ha proyectado el debido rigor político no solo en términos de declaraciones, sino también en las decisiones para su puesta en práctica aun cuando los cometidos de las Fuerzas de Seguridad del Estado demandan un rigor y un respaldo firmes.

En este contexto, la figura del presidente Petro ha experimentado un notorio desgaste, ya que ha perdido buena parte del crédito que, con su elección, le otorgó la opinión pública. Esto se debe tanto a consecuencia de los escándalos familiares y de corrupción como a las inconsistencias de su gestión. Este crédito es la base de su proyecto político. Precisa de resultados a corto plazo, lo que podría venir de un acuerdo con el ELN, pero no es fácil.

La clave para que la paz total prospere finalmente pasa por el reconocimiento, el compromiso y el expreso apoyo de la UE y de Estados Unidos. Esto supondría un reconocimiento de su viabilidad y la financiación imprescindible. La financiación es la base invisible de la política y, más aún, como nos recuerda Keynes, de cualquier proyecto de verdadera paz.

En cualquier caso, este proyecto se encuentra en línea con los anteriores y en la dirección a seguir. La utopía es necesaria, es una atalaya para poder mirar al mañana. El realismo formulado desde el pragmatismo nos impide superar un presente que se convierte en futuro. Llega más lejos quien, hasta cierto límite, apunta más alto. Encontrar tal punto y maximizar el resultado es el reto real.

*Federico Aznar Fernández-
Montesinos **

Capitán de Fragata de la Armada
Analista del IEEEE

Bibliografía

- Armenteros Diéguez, J. C. (2021). *El narcotráfico en Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela y su impacto para Europa*. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.
- Benavides Vanegas, F. S y Borda Guzmán, S. (2019). Introducción: el Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. En: Benavides Vanegas, F. S y Borda Guzmán, S. (coord.). *La construcción de la paz: Colombia como espejo internacional. Revista Cidob de Afers Internacionals*, 121. DOI: <https://doi.org/10.24241/rci.2019.121.1.7>.
- Crowther, A. (2020). Crimen organizado transnacional y el cibercrimen en: Bartolomé, Mariano (2020). *Transnational organized crime workshop. La visión de*

la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre la criminalidad organizada en el hemisferio occidental. Colegio Interamericano de Defensa.

El País (2022). Infraestructura de transporte terrestre en Colombia sigue presentando retrasos. *El País*. Disponible en:

<https://www.elpais.com.co/colombia/infraestructura-de-transporte-terrestre-en-sigue-presentando-retrasos.html>

Fernández-Matos, C. D y González-Martínez N. (2019). La paz sin las mujeres ¡No va! El proceso de paz colombiano desde la perspectiva de género. En: Benavides Vanegas, F. S y Borda Guzmán, S. (coord.). La construcción de la paz: Colombia como espejo internacional. *Revista Cidob de Afers internacionals*, 121.

FIP (2022). *Petro y la estrategia de paz y seguridad: efectos y alertas*. Ideas para la Paz. Disponible en: <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2022-11/petro-y-el-cambio-en-la-estrategia-de-paz-y-seguridad-efectos-y-alertas>

Fitzgerald, María F (2023). El mapa de calor del ELN. *El Cambio*. Disponible en: <https://cambiocolombia.com/pais/el-mapa-de-calor-del-eln>

García-Miguel, Miguel (2023). La ambición y la dificultad del objetivo de la 'Paz Total' en Colombia. *Revista Global Affairs and Strategic Studies*. Universidad de Navarra. Disponible en: <https://www.unav.edu/web/global-affairs/la-ambicion-y-la-dificultad-del-objetivo-de-la-paz-total-en-colombia>

Gatica Bórquez, Jorge (2018). *Paz para Colombia... ¿paz para Sudamérica?* Panorama de Seguridad & Defensa Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (ANEPE).

Giordano, E. (2023). Colombia en busca de la paz total: las conversaciones de paz con la guerrilla. *Diario El Salto*. Disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/colombia/colombia-busca-paz-total-conversaciones-paz-guerrillas>

Gonyalons, E. (2019). *Colombia: el largo camino hacia la paz. Perspectiva histórica (1978-2018)*. Instituto de estudios sobre los conflictos armados y Acción Humanitaria.

González Martín, Andrés (2017). La paz en Colombia es solo aparente, en VV.AA. *Cuadernos de Estrategia 189 El posconflicto colombiano: una perspectiva transversal*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

- International Crisis Group (2019). *Tranquilizar el Pacífico tormentoso: violencia y gobernanza en la costa de Colombia Informe sobre América Latina*, 76. International Crisis Group.
- La República-Colprensa. (2022). Infraestructura de transporte terrestre en Colombia sigue presentando retrasos. *Diario El País*. Disponible en: <https://www.elpais.com.co/colombia/infraestructura-de-transporte-terrestre-en-sigue-presentando-retrasos.html>
- Mínguez Carralero, D. (2021). *Colombia tras el acuerdo de paz: el colapso de la seguridad. el Cauca y el valle del Cauca*. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2022). *Colombia. Ficha país*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/colombia_ficha%20pais.pdf
- Morales Castillo, C. A. (2023). La implementación del Acuerdo de Paz con las FARC podría no lograrse en el tiempo establecido *Diario El Espectador*. Disponible en: [https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/estado-de-la-
implementacion-del-acuerdo-de-paz-con-las-farc-informe-2022-instituto-kroc/](https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/estado-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-con-las-farc-informe-2022-instituto-kroc/)
- Ortiz Marina, Román (2019). *Cárteles y bandas en la cuenca del Caribe: ¿Crimen común o amenaza anti-estatal?* Instituto Español de estudios Estratégicos. Documento de Investigación.
- Phelan, Alexandra (2019). Engaging Insurgency: The Impact of the 2016 Colombian Peace Agreement on FARC's Political Participation, *Studies in Conflict & Terrorism*, 42, 9, pp. 836-852, DOI: 10.1080/1057610X.2018.1432027
- Sánchez Iglesias, E. y Sánchez Jiménez, V. (2019). El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombianos. En: Benavides Vanegas, F. S y Borda Guzmán, S. (coord.). La construcción de la paz: Colombia como espejo internacional. *Revista Cidob de Afers internacionals*, 121.
- Schulmeister, Gaston H. (2020). La Visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) Sobre la Criminalidad Organizada en el hemisferio occidental, en Bartolomé, Mariano (2020). Transnational organized crime workshop: *La visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre la criminalidad organizada en el hemisferio occidental*. Colegio Interamericano de Defensa.
- Tena Cortes, H A. (2023). La Paz Total de Petro: Un Análisis Crítico y Reflexivo. *Al Poniente*. Disponible en: <https://alponiente.com/la-paz-total-de-petro-un-analisis-critico-y-reflexivo/>

Trindade Viana, M. (2019). Reorganizando la violencia: la «historia de éxito» colombiana y los límites del discurso del posconflicto. En: Benavides Vanegas, F. S y Borda Guzmán, S. (coord.). La construcción de la paz: Colombia como espejo internacional. *Revista Cidob de Afers internacionals* n.º 121.

Valencia Agudelo, Germán Darío (2023). La Paz Total como política pública. *Revista Estudios Políticos*, 65. Medellín. Disponible en: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a01> y <https://www.fondoeuropeoparalapaz.eu/sobre-el-fondo/>

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS	
Extensión 1 138 910 km ²	
PIB 681 844 M \$ (2020 es.)	
Estructura PIB	Agricultura: 7,2 % (2017 est.)
	Industria: 30,8 % (2017 es.)
	Servicios: 62,1 % (2017 est.)
PIB per cápita 14 600 \$ (2021 est.), 13 400 \$(2020 est.) y 14 600 \$(2019 est.)	
Tasa de crecimiento PIB 10,68 % (2021 est.), 7,05 % (2020 est.) y 3,19 % (2019 est.)	
Relaciones comerciales (exportaciones): Estados Unidos 31 %, China 11 %, Panamá 6 %, Ecuador 5 % (2019)	
Relaciones comerciales (importaciones): Estados Unidos 27 %, China 20 %, México 7 %, Brasil 6 % (2019)	
Población: 49 336 454	
Estructura de edad	0-14: 22,45 % (2023 est.)
	15-64: 66,66 % (2023 est.)
	Más de 65: 10,89 % (2023 est.)
Tasa de crecimiento de la población: 0,54 % (2023 est.)	
Grupos étnicos: mestizo y blanco 87,6 %, afrocolombiano (incluye mulato, raizal y palenquero) 6,8 %, amerindio 4,3 %, no especificado 1,4 % (2018 est.)	
Religiones: cristiano 92,3 % (predominantemente católico romano), otro 1 %, no especificado 6,7 % (2020 est.)	
Tasa de alfabetización de la población: 95,6 %	
Población bajo el umbral de la pobreza: 35,7 % (2019 est.)	
Índice GINI: 54,2	
Gasto militar % del PIB: 3,4 % PIB	

53/2024

septiembre de 2024

José Pardo de Santayana

¿Es la paz en Ucrania posible?

¿Es la paz en Ucrania posible?

Resumen:

En la contienda ucraniana todo parecía indicar que Kiev sería incapaz de recuperar el territorio perdido frente a Moscú. ¿Para qué entonces alargar la guerra?

En un intento de combatir el derrotismo tanto interno como de sus aliados y en un momento clave por la cercanía de las elecciones presidenciales en Estados Unidos, Ucrania ha lanzado una ofensiva por sorpresa en el interior de Rusia.

Sin embargo, el ejército ruso no ha desviado su esfuerzo principal hacia el norte, a la región de Kursk, y continúa buscando la resolución militar del conflicto en el frente del Dombás.

La dialéctica de las armas ha tomado de nuevo la palabra, la guerra se alarga y la paz parece cada vez más esquiva. El Kremlin desea que se reconozcan como rusas las cuatro provincias que se anexionó en septiembre de 2022 y que Ucrania quede neutralizada. Si Rusia saliera vencedora, la cohesión euroatlántica podría saltar por los aires.

Habrá que esperar a la nueva Administración estadounidense antes de poder considerar siquiera unas condiciones que hagan la paz posible.

Palabras clave:

Guerra de Ucrania, ofensiva de Kursk, frente del Dombás, negociaciones de paz, Federación Rusa, Estados Unidos, Europa.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Is peace in Ukraine possible?

Abstract:

Everything seemed to indicate that in the Ukrainian war Kiev would not be able to recover the territory lost to Moscow. So, why then to prolong the war?

In an attempt to combat defeatism both internally and among its allies, at a key moment due to the proximity of the presidential elections in the United States, Ukraine has launched a surprise offensive inside Russia.

However, the Russian army has not diverted its main effort to the north, to the Kursk region, and continues to seek military resolution of the conflict on the Donbas front.

The dialectic of arms has taken traction again, the war is dragging on and peace seems increasingly elusive. The Kremlin wants the four provinces it annexed in September 2022 to be recognized as Russian and Ukraine to be neutralized. If Russia were to prevail, European cohesion could collapse.

We will have to wait for the new US administration before we can even consider conditions that would make peace possible.

Keywords:

Ukraine war, Kursk offensive, Donbas front, peace negotiations, Russian Federation, United States, Europe.

Introducción

En un reciente artículo de *Foreign Affairs*, Jakub Grygiel afirmaba: «La guerra tiene que acabar, y tiene que acabar pronto»¹. No se puede estar más de acuerdo, porque cuanto más se alargue, mayores serán los peligros para las naciones europeas y mayor también la destrucción de Ucrania. La cuestión es ¿cómo?, ¿a qué precio?, y ¿en qué condiciones?

El mismo autor también considera que «la estrategia actual de la Administración Biden es insostenible tanto para Estados Unidos como para Ucrania», con lo que únicamente podemos asentir.

Ciertamente, las potencias de la OTAN han podido dar a Ucrania los medios necesarios para imponerse sobre las fuerzas rusas. De haberse concentrado dicha ayuda en el tiempo, Kiev habría podido alcanzar una significativa victoria militar sobre las huestes de Moscú, incluso a un precio material mucho menor comparado con toda la aportación militar y económica entregada hasta ahora por los aliados.

Entonces, ¿por qué no lo han hecho? Evidentemente, porque temen que la guerra escale a la dimensión nuclear, lo que podría arrastrar al mundo a un holocausto. Por su parte, en el Kremlin se considera que una derrota en la contienda bélica sometería a la Federación Rusa a una amenaza existencial. Hay ejemplos en la historia rusa que refuerzan esta percepción. Asimismo, autores como Shlomo Ben Ami² —que como político y diplomático israelí tiene una experiencia muy estrecha del fenómeno bélico—, opinan que un país con semejante arsenal nuclear no aceptará una derrota convencional decisiva.

Por otra parte, tras la lenta pero exitosa ofensiva rusa, iniciada a finales de 2023, se ha hecho muy difícil pensar que Kiev pueda recuperar el territorio perdido. ¿Qué sentido tiene entonces prolongar la guerra, si no se espera obtener nada a cambio de tanto sufrimiento, muerte y destrucción?

Continuar la guerra, sometida a una implacable estrategia de desgaste por parte del Kremlin, perjudica a Kiev, la parte significativamente más débil, a no ser que las

¹ GRYGIEL, Jakub. «The Right Way to Quickly End the War in Ukraine. Instead of Abandoning Kyiv, Washington Should Give It the Tools to Win», *Foreign Affairs*. 2024.

² BEN AMI, Shlomo. «Conflictos y procesos de paz», conferencia pronunciada en el curso complutense de verano, *¿Existe el sur global?* 1 de julio de 2024.

potencias occidentales se impliquen mucho más en la contienda, lo que, a su vez, podría deslizar a Europa hacia una tercera guerra mundial.

En tales condiciones, se empieza a escuchar muchas voces que plantean la necesidad de un alto el fuego para iniciar negociaciones de paz. Para salir de este *impasse*, quedar en las mejores circunstancias posibles en caso de un proceso de paz y lanzar un poderoso mensaje político a sus socios, a principios de agosto, Ucrania ha lanzado una sorpresiva ofensiva en suelo ruso que ha obtenido unos resultados difíciles de imaginar unas semanas antes.

De momento, la embestida ucraniana parece contenida y las fuerzas rusas no se han dejado distraer de su avance en el Dombás. Probablemente, Rusia termine escalando el volumen de sus fuerzas desplegadas en el teatro de operaciones.

En dos meses se producirán las elecciones presidenciales estadounidenses con el interrogante de quién será el vencedor, el peligro de inestabilidad y tensiones internas y un par de meses de transición de una Administración a la otra.

Así, hasta al menos el mes de febrero, hay que contar con que la guerra continúe y las armas sigan dictando su ley en el campo de batalla —ahora ya— ruso-ucraniano. En los próximos meses podemos prever que los combates se intensifiquen con alternativas por ambas partes. Más adelante, es demasiado pronto para sacar conclusiones

Este documento pretende reflexionar sobre las perspectivas de una paz a medio plazo que, siendo sin duda deseable, parece de momento difícil de alcanzar.

Estrategia inicial de Washington para derrotar a Rusia

El sorprendente fracaso de la fuerza militar rusa tras las primeras semanas de guerra llevó a cambiar bruscamente la opinión que se tenía sobre la potencia miliar de la potencia euroasiática y sobre esta en general. La repetida afirmación de que la Federación Rusa tiene un PIB menor que el de Italia, así como la valía operativa y la determinación demostradas por los ucranianos, hicieron pensar que todo lo que había que hacer era alargar la guerra, sostener militar y económicamente a Kiev, aplicar poderosas sanciones contra Moscú y dejar que la economía rusa se desplomara.

Aunque inicialmente se produjeron unas negociaciones de paz que fracasaron, entre otras razones, por presiones de Londres³, esta fue básicamente la estrategia inicial adoptada por Washington.

Se ignoraron entonces las lecciones de la historia que muestran que la nación moscovita, después de grandes derrotas iniciales, ha sido muchas veces capaz de rehacerse y terminar venciendo. Por otra parte, utilizar el PIB clásico, en dólares, para evaluar el potencial estratégico del Kremlin fue un grave error, puesto que Moscú sostiene la guerra en rublos —es, pues, más adecuado utilizar su PIB por paridad de poder adquisitivo— y la Federación Rusa cuenta con una poderosa industria militar propia (la tercera más importante del mundo, después de la estadounidense y la china), tratándose además del Estado con más recursos naturales del mundo.

«Washington y algunos de sus aliados empezaron a enviar ayuda militar a Kiev de forma gradual y tímida, imponiendo restricciones sobre cómo y dónde podían utilizar las fuerzas ucranianas las capacidades más avanzadas. Temían que una respuesta más decidida desencadenara una escalada rusa, que podría extender el conflicto más allá de Ucrania y poner a Occidente en peligro. El ruido de sables nuclear de Putin ha aterrorizado tanto a las autoridades estadounidenses y europeas que, aunque afirman buscar una victoria ucraniana, en la práctica solo proporcionan a Kiev el apoyo suficiente para evitar que se desmorone ante la embestida rusa. El objetivo aparente no es derrotar a Rusia en el campo de batalla, sino sostener a Ucrania «el tiempo que sea necesario», es decir, con suerte, hasta que Moscú llegue a la conclusión de que una nueva agresión será contraproducente y ponga fin a la guerra por sí misma»⁴.

Por otra parte, habría hecho falta que el resto del mundo hubiera colaborado para aislar a la Federación Rusa si se pretendía que el tiempo jugara en contra de los designios estratégicos del Kremlin, que las sanciones hubieran tenido un efecto decisivo sobre su economía y que no llegaran a dicho país los componentes tecnológicos imprescindibles para su industria militar.

³ CHARAP, Samuel y RADCHENKO, Sergey. «The Talks That Could Have Ended the War in Ukraine: A Hidden History of Diplomacy That Came Up Short—but Holds Lessons for Future Negotiations», *Foreign Affairs*. 2024.

⁴ GRYGIEL, Jakub. *Op. cit.*

La Federación Rusa ha encontrado en sus socios iraníes y norcoreanos buenos suministradores de recursos militares, fundamentalmente drones, misiles y munición de artillería. China no solo es el primer cliente de sus exportaciones, también le suministra componentes tecnológicos de doble uso, esenciales para el sostenimiento de su industria armamentística. Del mismo modo, la neutralidad del sur global está reduciendo la eficacia de las sanciones occidentales y dando oxígeno a la economía rusa.

Tanto Moscú como Pekín llevan años esforzándose en estrechar lazos con los países en desarrollo con fines estratégicos, mientras que las capitales occidentales, desde su proverbial enfoque paternalista, contaban con mantener su tradicional influencia sobre estas regiones. Las potencias occidentales no han sido plenamente conscientes de que las naciones del sur global llevaban tiempo queriendo sacudirse la tutela moral de Occidente, algo que las potencias revisionistas han sabido manipular con gran habilidad y oportunidad.

Todas estas circunstancias han contribuido a que «el enfoque incrementalista del presidente Joe Biden no esté funcionando. Por el contrario, ha conducido a una larga y trágica guerra de desgaste»⁵.

La ventaja pasa al lado ruso

«Hacia finales de 2023, al Ejército ruso se le presentó la oportunidad de transformar realmente la guerra en Ucrania. Las fuerzas terrestres de Kiev se habían quedado sin tropas en su contraofensiva del sur. Ucrania había agotado grandes cantidades de municiones y de medios antiaéreos y luchaba por reabastecer sus líneas. Al mismo tiempo, un controvertido proyecto de ley para ampliar la movilización se estancó en el Parlamento ucraniano, a medida que se agudizaba también la escasez de mano de obra en el país. Dicha ley no se aprobó hasta abril, tras meses de debate, y entró en vigor en mayo. Y en Estados Unidos, el apoyo a Ucrania se fracturó según los partidos, lo que retrasó la aprobación en el Congreso de un paquete de ayuda de 61.000 millones de dólares»⁶.

⁵ *Ibidem*.

⁶ RYAN, Mick. «Can Ukraine Get Back on the Offensive? How Kyiv Can Capitalize on Russia's Waning Momentum», *Foreign Affairs*. 2024.

Además, para alivio del Kremlin, el desgarrador conflicto estallado en octubre en Gaza había desviado la atención internacional hacia Oriente Medio. Así, con el alborar del nuevo año, las tornas cambiaron: por una parte, la economía rusa se mostraba asombrosamente resiliente, con índices de crecimiento superiores a los de los Estados occidentales y, por otra, en el ámbito militar, Rusia, que había aprendido tanto de sus errores como de los aciertos de su oponente⁷, puso en marcha su apisonadora y Ucrania empezó a ceder territorio. No obstante, las ganancias territoriales rusas resultaban bastante limitadas —desde enero a julio solo consiguió conquistar 900 km²— y no justificaban el volumen de bajas y de esfuerzo que estaban costando.



Figura 1. Cuatro provincias anexas por la Federación Rusa en septiembre de 2022. Fuente: Al Jazeera

Sin embargo, aunque el Kremlin desea arrebatarse a Ucrania todo el territorio de las cuatro provincias anexas en septiembre de 2022 (figura 1), las fuerzas rusas practican una estrategia de desgaste con un importante componente de ataque en profundidad contra la infraestructura económico-energética y militar cuya finalidad es destruir el máximo de

⁷ RYAN, Mick. «Russia's Adaptation Advantage: Early in the War, Moscow Struggled to Shift Gears—but Now It's Outlearning Kyiv», *Foreign Affairs*. 2024.

recursos materiales, humanos y morales rivales, de modo que llegue un momento crítico o punto culminante en que las fuerzas contrarias ya no puedan o no se sientan capaces de reaccionar a las embestidas de su oponente. De ese modo, las operaciones militares rusas podrían recuperar la maniobrabilidad, lo que permitiría ganancias territoriales más ambiciosas o incluso condiciones favorables para imponer la paz.

A pesar de que Ucrania empezó a recibir ayuda económica y militar —entre otra, los famosos aviones F-16—, a principios del verano el panorama se presentaba muy sombrío y así se podía afirmar:

«Tras más de dos años de lucha, Kiev no se ha rendido, pero sus socios occidentales tampoco le han dado las herramientas para ganar. Es probable que una larga guerra de desgaste acabe con el colapso de Ucrania. [...] Un informe de febrero copatrocinado por el Banco Mundial estimaba que la reconstrucción de las viviendas, las infraestructuras y la industria de Ucrania requerirá cerca de medio billón de dólares. A medida que pase el tiempo, la situación no hará más que empeorar»⁸.

Además, como explicábamos en un documento anterior⁹, disponiendo Moscú de casi cinco veces más población que Kiev para movilizar tropas —teniendo en cuenta la población del territorio que uno ha ganado y el otro ha perdido— y estando el país muy envejecido, la demografía ucraniana se presenta como un serio talón de Aquiles. Si las bajas continúan al mismo ritmo —incluyendo las personas que, habiendo abandonado el país por la guerra, ya no vuelvan—, especialmente entre la población más joven, Ucrania no solo tendrá grandes dificultades para sostener las operaciones a largo plazo, sino que su futuro, una vez acabada la guerra, podría quedar truncado.

Las tropas rusas (figura 2), que en mayo habían abierto otro frente en la frontera con Jarkov (1) —obligando a detraer unidades ucranianas hacia allí— no dejaban de presionar en el frente del Dombás de cerca de 1.000 km y la estrategia de desgaste rusa parecía estar cercana a obtener el resultado esperado. Las reservas ucranianas se estaban agotando, la determinación de los aliados occidentales pudiera ser que también.

⁸ RYAN, Mick. «Can Ukraine Get Back on the Offensive? How Kyiv Can Capitalize on Russia's Waning Momentum», *Foreign Affairs*. 2024.

⁹ PARDO DE SANTAYANA, José. «La demografía: el gran talón de Aquiles de Ucrania». *Documento de Análisis 34/2024 IEEE*.

Sin un horizonte claro de poder recuperar el territorio perdido frente a las tropas rusas, en diversos entornos tanto internos como de las potencias de la OTAN se empezó a considerar cada vez más la necesidad de buscar un final negociado¹⁰. Se acercaban las elecciones en Estados Unidos con una gran carga de incertidumbre sobre el futuro apoyo que Ucrania fuera a recibir, así como con la certeza de que la campaña electoral iba a desviar la atención de la guerra en curso.

Ucrania necesitaba dar un golpe de timón a la tendencia de las operaciones militares si quería escapar de la espiral derrotista, tanto interna, por cansancio de guerra, como de sus aliados, por falta de expectativas. No obstante, algunos no perdían la esperanza y pensaban que «los servicios de inteligencia ucranianos, en colaboración con la OTAN y otros socios, vigilarán la fuerza y la moral de las tropas rusas, los depósitos rusos de municiones clave, así como sus reservas rusas en busca de indicios de debilidad en los distintos frentes»¹¹.

Ucrania da un golpe de mano

Cuando el panorama estratégico parecía bastante lúgubre, el 6 de agosto, Kiev lanzó una operación por sorpresa (2) que penetró en territorio ruso cerca de la ciudad de Kursk y, en dos semanas y media, ocupó más territorio (unos 1300 km²) que el que Rusia había arrebatado a Ucrania en los últimos seis meses.

El alto mando ucraniano no había cometido el error de enviar todos los recursos militares que había ido recibiendo al frente para detener los avances rusos y había constituido una potente reserva con tropas experimentadas para reaccionar en caso de que los enemigos consiguieran romper las líneas propias.

Sin embargo, en vez de emplear este núcleo clave de fuerzas en Dombás, prefirió golpear por sorpresa en otro lugar para forzar al alto mando ruso a desviar sus recursos militares y su atención a otro lugar, una decisión que ofrece oportunidades, pero también conlleva riesgos y costes considerables.

¹⁰ GUMENYUK, Nataliya. «Ukraine on the Offensive: How Kyiv's Attack on Russia—and Successful Defense of Its Northern Flank—Has Changed the War», *Foreign Affairs*. 2024.

¹¹ RYAN, Mick. «Can Ukraine Get Back on the Offensive? How Kyiv Can Capitalize on Russia's Waning Momentum», *Foreign Affairs*. 2024.

«Hasta ahora, esta operación ha sido llevada a cabo por una agrupación mixta de unidades que reúne entre 10.000 y 15.000 combatientes con elementos de brigadas regulares y fuerzas de operaciones especiales. Se trata de algunas de las mejores y más experimentadas tropas ucranianas, cuya columna vertebral procede de las fuerzas de asalto aéreo de élite. Algunas han sido retirados de los frentes de Donetsk y Járkov, donde luchaban contra el avance ruso, mientras que otras habrían servido de importante reserva para frenar el ímpetu ruso»¹².

Aunque el gobierno ucraniano afirmara que el objetivo de la operación era crear una zona de protección para alejar la artillería y las bases aéreas rusas de su propia frontera, la incursión en territorio vecino servía a varias finalidades a la vez, todas ellas más importantes.

«Políticamente, la ofensiva de Kursk [...] permite a Kiev dirigirse a sus socios desde una posición de fuerza y sitúa el creciente debate sobre posibles negociaciones de alto el fuego en una perspectiva diferente. [...] Por lo menos, Kiev ha demostrado que sigue luchando, lo que disipa las recientes dudas sobre su capacidad de resistencia. Además, las tropas ucranianas han demostrado que son capaces de planificar y desencadenar una ofensiva por sorpresa a gran escala en total secreto, a pesar de la presencia de drones y satélites en el campo de batalla que pueden verlo casi todo»¹³.

Además, al llevar los combates a suelo ruso hace que sea su rival quien sufra las consecuencias destructivas de las operaciones militares. Al no disponer la extendida frontera rusa de una fuerza suficiente para cubrir las líneas defensivas, el ejército ucraniano disponía de unas condiciones favorables para su mayor agilidad maniobrera, pudiendo conquistar un territorio muy amplio antes de que las fuerzas oponentes, viniendo de lejos, pudieran estar en condiciones de presentar un sólido frente continuo.

Por detrás del avance ucraniano, otras tropas iban constituyendo líneas de defensa para contener el máximo tiempo posible el esperado contrataque ruso, así como para poder retirar las unidades de vanguardia y preservar con ello las mejores tropas para

¹² KOFMAN, Michael y LEE, Rob. «Ukraine's Gamble: The Risks and Rewards of the Offensive Into Russia's Kursk Region», *Foreign Affairs*. 2024.

¹³ GUMENYUK, Nataliya. *Op. cit.*

reconstituir lo antes posible una potente reserva. Adecuadamente defendido, a Rusia le costará muchos meses recuperar el territorio ocupado al precio de cuantiosas bajas. Kiev cuenta además con la ventaja de las líneas interiores frente a las líneas exteriores rusas, lo que le permite transferir con mayor prontitud fuerzas al punto amenazado.



Figura 2. Mapa de la guerra de Ucrania. Fuente: elaboración propia

Sin embargo, Moscú no ha permitido que la maniobra ucraniana le arrebatara la iniciativa y desviara su esfuerzo principal hacia el norte, y ha mantenido el impulso de su ofensiva en el Dombás, retirando solo una parte menor de sus fuerzas desde allí a la frontera de Kursk. Por el contrario, la escasez de reservas está forzando a las tropas ucranianas a ceder terreno al sur a un ritmo creciente, muy particularmente frente a la embestida rusa hacia Pokrovsk (3), centro logístico y nudo de comunicaciones importante. Las fuerzas ucranianas han quedado sobreextendidas, quedan dos meses para las elecciones estadounidenses y Rusia no pierde la esperanza de agotar las reservas del oponente y conseguir una ruptura del frente. El desenlace de las operaciones tendrá un enorme impacto emocional y político en todas las partes, siendo el apoyo de las potencias

occidentales —particularmente el de Estados Unidos— a Ucrania el centro de gravedad estratégico.

Y de la paz, ¿qué se puede decir?

Lo más probable es que el Kremlin no se plantee con sinceridad un alto el fuego y un inicio de las negociaciones hasta que no recupere la mayor parte del territorio cedido en la región de Kursk, lo que, en este momento, no parece su prioridad. Mientras tanto, fiel a su estrategia de desgaste, proseguirá sus operaciones con determinación en el Dombás, buscando allí la resolución del pulso militar. La clave estará en cómo Ucrania gestione sus últimas reservas, lo que le podría obligar a retirar parte de las fuerzas empeñadas en territorio ruso.

Cada una de las partes está apostando por su propio éxito, evitando verse arrastrada por la iniciativa del contrario. Ambos contendientes están elevando la puja, llevando el esfuerzo a su máximo en la campaña de verano, mientras se preparan para la próxima de invierno, a la espera de que las elecciones en Estados Unidos les sean favorables e incluso influir en ellas con los resultados en el campo de batalla.

Si la guerra se vuelve a estancar, se hablará de paz, pero es muy difícil que esta se materialice, porque el presidente Putin ha afirmado que para sentarse a negociar se tienen que dar primero dos condiciones: la neutralización de Ucrania y el reconocimiento formal de las provincias incorporadas a la Federación Rusa en septiembre de 2022¹⁴. Estas premisas se antojan inaceptables para Kiev y sus aliados más estrechos que, para entonces, podrían ver el potencial militar de Ucrania reforzado.

«A principios de 2025, la capacidad de producción occidental habrá aumentado lo suficiente como para suministrar a las fuerzas ucranianas cantidades suficientes de proyectiles de artillería. Las plantas estadounidenses están en camino de producir 80.000 proyectiles al mes a finales de 2024 y 100.000 en algún momento de 2025. Si añadimos eso a los 100.000 proyectiles o más al mes que se espera que produzca la industria

¹⁴ MEARSHEIMER, John. Video «Point of No Return in Middle East & Ukraine - John Mearsheimer, Alexander Mercouris & Glenn Diesen», *The Duran*. 2024. Disponible en: The Duran - YouTube.

europaea a finales de 2025, Ucrania no solo podría mantener sus posiciones defensivas, que requieren unos 75.000 proyectiles al mes»¹⁵.

Si Moscú obtiene un éxito militar notable antes de que el nuevo presidente norteamericano ocupe su cargo, algo que no se puede descartar, intentará imponer la paz según sus condiciones, que dependerán de la magnitud y de las circunstancias del resultado alcanzado. La paz equivaldría a claudicación y se abrirían unos escenarios muy peligrosos, tanto de escalada de los países más beligerantes de la OTAN como de fractura entre los países europeos.

Siendo Estados Unidos la cúspide de la alianza y el garante de la seguridad europea es también el único actor que podría liderar un proceso de paz. Sin embargo, su prioridad estratégica no está en el *Viejo Continente* y su actuación vendrá muy condicionada por consideraciones globales. La gran preocupación en Washington es cómo afectaría una victoria rusa a las perspectivas bélicas en Taiwán y el mar Meridional de China.

Si la guerra se alarga sin mayores sobresaltos, Ucrania corre el peligro de colapsar. Pero, tal como explica Kaplan, si fuera la Federación Rusa la que entrara en crisis, el remedio podría ser aún peor que la enfermedad.

«Las guerras son bisagras históricas. Y las guerras equivocadas, cuando sirven de puntos culminantes de un declive nacional más general, pueden ser fatales. Esto es especialmente cierto para los imperios. [...] Pero nunca deben subestimarse ni celebrarse las repercusiones de esa venganza imperial. Los imperios surgen del caos, y el colapso imperial a menudo deja el caos a su paso. [...] Si el régimen del Kremlin se tambalease debido a factores derivados de la guerra de Ucrania, Rusia podría convertirse en una versión baja en calorías de la antigua Yugoslavia, incapaz de controlar sus territorios históricos en el Cáucaso, Siberia y Asia Oriental»¹⁶.

No obstante, muchos (sobre todo entre los que no tienen responsabilidades de gobierno y se sienten respaldados por una mayor disuasión al disponer su país de armas

¹⁵ GRYGIEL, Jakub. *Op. cit.*

¹⁶ KAPLAN, Robert D. «The Downside of Imperial Collapse: When Empires or Great Powers Fall, Chaos and War Rise», *Foreign Affairs*. 2022.

nucleares) son también los que proponen acabar de una vez con esta guerra derrotando a Rusia, que «salga el sol por Antequera y sea lo que Dios quiera»¹⁷:

«Los temores occidentales de una escalada rusa han sido exagerados. [...] Para Estados Unidos, no hay ningún beneficio en financiar un conflicto prolongado. La estrategia de Biden de proporcionar ayuda incremental no evitará la destrucción final de Ucrania, y mantendrá a Estados Unidos empantanado en una guerra sin camino hacia la victoria. También es políticamente insostenible: tras décadas de «guerras eternas» profundamente impopulares, los dirigentes estadounidenses no pueden seguir prometiendo desembolsos financieros y suministros de armamento indefinidos sobre la base de una estrategia sin perspectivas de éxito»¹⁸.

Dar a Ucrania los medios sin restricciones para ganar la guerra, tal como estos proponen, podría salir bien, pero habría que estar dispuestos a jugar a la ruleta rusa. Sin embargo, no parece que Putin vaya a dar tan fácilmente su brazo a torcer¹⁹, él mismo perdería la cabeza y en el Kremlin se piensa —no sin cierta razón— que la Federación Rusa quedaría al pie de los caballos e incluso correría el riesgo de una fractura interna. La paz es posible, no faltaba más, en cualquier caso, a un precio muy doloroso, pero se necesitarían unos liderazgos y una altura de miras que hoy no se vislumbran.

Conclusión

La guerra de Ucrania parece haber entrado en una «nasa estratégica» que, cuanto más penetra en ella, más atrapada queda.

Las partes contendientes se enfrentan a lo que perciben como amenazas existenciales, lo que reduce mucho sus márgenes para negociar una paz.

La brillante operación militar ejecutada por el Ejército ucraniano en la región de Kursk no parece estar obteniendo los resultados esperados y la apisonadora rusa, no solo no se

¹⁷ El infante de Castilla don Fernando de Antequera, posteriormente Fernando I de Aragón, en el sitio de Antequera en 1410, ante la incertidumbre de iniciar el asalto, pronunció la famosa frase: «Salga el sol por Antequera y que sea lo que Dios quiera».

¹⁸ GRYGIEL, Jakub. *Op. cit.*

¹⁹ SCHROEDER, Peter. «Putin Will Never Give Up in Ukraine: The West Can't Change His Calculus—It Can Only Wait Him Out», *Foreign Affairs*. 2024.

ha detenido, sino que avanza a mayor velocidad, pudiendo llegar a romper el frente del Dombás.

Moscú aplica una estrategia de desgaste, lo que, dada la diferencia de tamaño, le da ventaja sobre Kiev, que depende así casi por completo del respaldo de sus aliados.

De momento, las posibilidades de un alto el fuego y una negociación se alejan. La dialéctica de las armas ha tomado la palabra.

Lo que ocurra en las elecciones presidenciales estadounidenses puede ser determinante para el desenlace de la guerra y ambas partes desean presentar una perspectiva militar favorable. La nueva Administración estadounidense será el único actor occidental capaz de conjugar el verbo pacificar.

El gran dilema es: poner contra las cuerdas a una potencia nuclear como Rusia supone acercar a Europa peligrosamente al abismo; sacrificar a Ucrania en nombre de la paz podría romper la coalición occidental en pedazos, para satisfacción del Kremlin e indefensión de Europa.

Esperemos que en un futuro no lejano se abran escenarios más favorables para una paz cada vez más urgente.

*José Pardo de Santayana**

Coronel de Artillería DEM
Coordinador de Investigación del IEEE



54/2024

septiembre de 2024

Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño *

La reconfiguración de Oriente Medio. Nuevos realineamientos en un mundo bipolar

Este análisis forma parte del [Panorama Estratégico 2024](#)

La reconfiguración de Oriente Medio. Nuevos realineamientos en un mundo bipolar

Resumen:

Oriente Medio está atravesando uno de los momentos más convulsos de su historia. La Primavera Árabe, el impacto de la pandemia y la ofensiva israelí contra Hamás han acelerado un proceso de reconfiguración regional que se estaba gestando desde la entrada en el siglo XXI. El progresivo repliegue de EE. UU. hacia el Indo-Pacífico ha permitido a China insertar a Oriente Medio en su Iniciativa de la Franja y la Ruta. Todas estas transformaciones anuncian el deslizamiento de un orden unipolar a otro de naturaleza multipolar, lo que genera retos y oportunidades para los países de la región. En esta fase, emergen nuevos ejes sobre los que gravitará la zona en las próximas décadas, entre ellos la conectividad, la apolaridad y la desescalada. El levantamiento del bloqueo a Qatar, los Acuerdos de Abraham entre Israel, Emiratos Árabes Unidos y Bahrein y el restablecimiento de relaciones entre Arabia Saudí e Irán confirman la apuesta de las potencias regionales por la estabilidad. Está por ver si el ataque del 7 de octubre y la destrucción de Gaza interrumpen esta tendencia o, por el contrario, la aceleran.

Palabras clave:

Oriente Medio, Conflicto, Diplomacia, Acuerdos de Abraham, Israel, Hamás, Arabia Saudí, Irán, China, Estados Unidos.

* Catedrático de Estudios Árabes e Islámicos en la Universidad Complutense de Madrid y codirector del Grupo de Investigación Complutense sobre el Magreb y Oriente Medio.

*NOTA: Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Middle East's Reconfiguration. New realignments in a multipolar world

Abstract:

The Middle East is going through one of the most turbulent times in its history. The Arab Spring, the impact of the pandemic and the Israeli offensive against Hamás have accelerated a process of regional reconfiguration that has been brewing since the turn of the 21st century. The progressive withdrawal of the U.S. towards the Indo-Pacific has allowed China to insert the Middle East into its Belt and Road Initiative. All these transformations herald the slide from a unipolar to a multipolar order, which generates challenges and opportunities for the countries of the region. In this phase, new axes emerge on which the region will gravitate in the coming decades, including connectivity, apolarity and de-escalation. The lifting of the blockade on Qatar, the Abraham Accords between Israel, the United Arab Emirates and Bahrain, and the re-establishment of relations between Saudi Arabia and Iran confirm the regional powers' commitment to stability. It remains to be seen whether the 7 October attack and the destruction of Gaza will interrupt this trend or, on the contrary, accelerate it.

Keywords:

Middle East, Conflict, Diplomacy, Abraham Accords, Israel, Hamás, Saudi Arabia, Iran, China, United States.

Nuevos realineamientos en un mundo multipolar

El mundo está inmerso en un movimiento tectónico en el que el orden unipolar establecido tras el final de la Guerra Fría está dejando paso, de manera gradual, a un nuevo orden multipolar en el cual China y el bloque de los BRICS están asumiendo un mayor protagonismo en la escena internacional. Dicho giro se ha dejado sentir de manera particular en Oriente Medio, que intenta reposicionarse en esta nueva coyuntura mediante nuevos realineamientos. Mientras EE. UU. prosigue su progresivo repliegue de la región para centrarse en el Indo-Pacífico, China ha aprovechado el creciente vacío para tratar de insertar al golfo Arábigo/Pérsico en su ambiciosa Iniciativa de la Franja y la Ruta (*Belt and Road Initiative*).

Los ataques del 7 de octubre de 2023 (en adelante, 7-O) contra el territorio israelí, que provocaron la muerte de 1150 personas y el secuestro de otras 240, marcan un punto de inflexión en las dinámicas regionales e internacionales. La infiltración de cientos de milicianos palestinos en Israel puso en evidencia las fallas de los servicios de inteligencia, así como la incapacidad de las Fuerzas de Defensa Israelíes (FDI) de evitar un ataque a gran escala contra su propio territorio. Este brutal ataque ha sido descrito por los medios israelíes como su propio 11 de septiembre de 2001 o, aún peor, como Pearl Harbour. Se trata, sin duda, del peor atentado terrorista sufrido por Israel en sus 75 años de historia y ha provocado un *shock* en una sociedad que consideraba que su seguridad debe salvaguardarse a cualquier costa. De ahí que uno de los principales objetivos de la ofensiva lanzada por la FDI contra la Franja de Gaza sea precisamente el restablecimiento de su capacidad de disuasión.

El ataque perpetrado por las brigadas 'Izz al-Din al-Qassam, el brazo armado de Hamás, es, también, un *game-changer* que alterará los equilibrios de fuerzas en la región. Por una parte, evidencia las profundas carencias del proceso de normalización entre Israel y el mundo árabe abanderado por EE. UU., que había situado el acuerdo entre Israel y Arabia Saudí como su máxima prioridad. Por otra parte, recuerda a la comunidad internacional que todavía existe el problema palestino y que el tiempo para aplicar la solución de los dos Estados se acaba. La destrucción de la Franja de Gaza como consecuencia de la ofensiva militar israelí y la catástrofe humanitaria que ha provocado (30 000 muertos y más de 70 000 heridos, así como 1,9 millones de desplazados en sus primeros cinco meses) corre el riesgo de provocar una escalada regional.

Está por ver si el ataque del 7-O y la destrucción de Gaza acelerará el tránsito de un orden unipolar a otro de naturaleza multipolar o, por el contrario, lo ralentizará. En este sentido debe tenerse en cuenta que el presidente Joe Biden se posicionó contra las tendencias aislacionistas de su predecesor Donald Trump y se mostró a favor de que EE. UU. recuperase el liderazgo mundial. Tras la masacre del 7-O, la Administración Biden dio un respaldo incondicional al Gobierno de Netanyahu, no solo mediante el envío de 10 000 t de armas y la concesión de un préstamo de 14 500 millones de dólares en los primeros cien días de ofensiva, sino también su veto a los intentos del Consejo de Seguridad de la ONU de imponer un alto el fuego.

De un orden unipolar a otro multipolar

Desde la entrada en el siglo XXI, Oriente Medio vive inmerso en un periodo de cambios radicales. El presidente Barack H. Obama anunció su voluntad de replegarse progresivamente de la región para tratar de contener la creciente influencia de China en el Indo-Pacífico. Este inesperado giro redujo el valor estratégico de un área que concentra la mitad de las reservas mundiales de petróleo y gas y, al mismo tiempo, favoreció la progresiva irrupción en la zona de otras potencias como China y, en menor medida, Rusia.

El impacto de la pandemia, la invasión de Ucrania y, más recientemente, la guerra de Gaza se ha convertido en catalizadores para acelerar estas dinámicas y evidenciar que los días del orden unipolar están contados y nos encaminamos a un nuevo orden, aunque todavía está por determinar si es bipolar o multipolar.

Los intereses de EE. UU. y China en Oriente Medio difieren de manera notable. En el curso de las últimas dos décadas, EE. UU. ha ido reduciendo su dependencia energética de dicha región y, de hecho, se ha convertido en el primer productor de petróleo en 2022, por delante de Arabia Saudí y Rusia. China, por su parte, es el principal importador mundial de hidrocarburos (la mitad de los cuales provienen del golfo) e intenta promover la interdependencia a través de su inserción en la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

Oriente Medio sigue siendo uno de los centros de gravedad de la geopolítica mundial; no solo por concentrar la mitad de las reservas mundiales de hidrocarburos, sino también por su conflictividad estructural. La combinación de estos dos factores la ha convertido

en el primer importador de armamento del mundo y uno de los principales mercados para la industria armamentística estadounidense, que supone el 39 % del comercio total, según el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI, 2022: 13). Por lo tanto, existen notables diferencias entre las estrategias de EE. UU. y China hacia Oriente Medio. Como señala Paul Haenle (2023), exdirector de Asuntos de China, Taiwán y Mongolia en el Consejo Nacional de Seguridad de EE. UU.: «China hace hincapié en la diplomacia y el diálogo, a diferencia de EE. UU., que a menudo tiene un componente militar que acompaña a su diplomacia. Tradicionalmente, China se ha centrado sobre todo en el componente económico en Oriente Medio a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta».

Mientras que EE. UU. ve la conflictividad como una oportunidad, China interpreta que la estabilidad es clave para defender sus intereses y ha puesto en marcha una política exterior multidireccional y desideologizada. De ahí que China no solo haya intensificado sus relaciones económicas con la mayoría de los países de Oriente Medio, sino que también muestre cada vez mayor interés por reducir las tensiones por medio de iniciativas diplomáticas, tal y como ocurrió con su mediación para el restablecimiento de relaciones entre Arabia Saudí e Irán, el 10 de marzo de 2023.

A medida que el centro de gravedad geoeconómico mundial se ha ido desplazando hacia Asia, la mayor parte de los actores regionales (incluidos los tradicionales aliados de EE. UU.) han optado por estrechar su relación con China. En las dos últimas décadas, China ha estrechado sus relaciones económicas con Oriente Medio. Su objetivo no sería otro que incluir esta región, un puente de comunicación entre los continentes de Asia, África y Europa, en su Iniciativa de la Franja y la Ruta. De ahí que se hayan realizado importantes inversiones en el terreno de las infraestructuras, pero también en el ámbito de las telecomunicaciones, las energéticas y las tecnológicas. China también ha respaldado la incorporación de Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Irán y Egipto al bloque de los BRICS+, a partir del 1 de enero de 2024.

La Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU. de 2022 ya advirtió de las crecientes ambiciones de China y su intento de reconfigurar el orden internacional, consideradas la principal amenaza para la seguridad de EE. UU. En su página 21 señalaba: «La República Popular China es el único competidor con intención de remodelar el orden internacional y, cada vez más, con el poder económico, diplomático, militar y tecnológico

para hacerlo. Pekín ambiciona establecer una esfera de influencia en el Indo-Pacífico y convertirse en la primera potencia mundial». Por su parte, el secretario de Estado estadounidense, Antony Blinken, considera al país asiático como «el reto más serio para el orden internacional en el largo plazo¹».

A Washington no solo le preocupan los crecientes intercambios económicos entre China y Oriente Medio, sino también sus incursiones en el ámbito diplomático que permitieron el restablecimiento de relaciones entre Arabia Saudí e Irán, rompiendo de esta manera la política de «máxima presión» promovida por la Administración Trump y asumida como propia por la Administración Biden. En opinión de Daniel Brumberg (2023), profesor de Ciencias Políticas de Georgetown University, «Pekín está configurando en Oriente Medio una diplomacia basada en el supuesto de que puede contrarrestar el poderío estadounidense en lugar de encontrar formas de entablar un diálogo con Washington», apuesta que podría llevar a un choque entre ambos países.

El ataque del 7-O podría acelerar el tránsito de un orden unipolar a otro multipolar. La respuesta israelí a dicho ataque fue el lanzamiento de una ofensiva a gran escala contra la Franja de Gaza con el objetivo declarado de destruir a Hamás, eliminar a sus principales dirigentes y liberar a los doscientos cuarenta rehenes. En sus primeros cinco meses, los bombardeos indiscriminados contra la Franja Gaza provocaron, al menos, 30 000 muertes (un 1 % de la población de la franja) y 70 000 heridos (un 70 % de ellos mujeres y niños), así como la destrucción del 80 % de sus infraestructuras. En este contexto de polarización se han sucedido los llamamientos a un desplazamiento forzado de la población de Gaza por parte de los miembros más radicales del gabinete israelí: Itamar Ben-Gvir y Bezalel Smotrich, ministros de Seguridad Interna y Finanzas, respectivamente, pertenecientes al supremacista Sionismo Religioso.

Tras los ataques del 7-O y la destrucción de la Franja de Gaza, la imagen de EE. UU. se ha desmoronado por completo en el conjunto de Oriente Medio. Según una encuesta del Washington Institute, realizada en siete países árabes en la segunda quincena de octubre de 2023:

¹ Blinken calls China 'most serious long-term' threat to world order. *Político*, 26 de mayo de 2022. [Consulta: 15 de enero de 2023]. Disponible en: <https://www.politico.com/news/2022/05/26/blinken-biden-china-policy-speech-00035385>

«Solo el 3 % de los encuestados jordanos dicen confiar en EE. UU., frente al 24 y 25 % que dicen lo mismo de Rusia y China. En Irak, solo el 7 % de los encuestados dice confiar en EE. UU., frente al 33 % de Irán y China y el 36 % de Rusia. Y en cuanto a Egipto, la confianza en EE. UU. solo alcanza el 9 %, frente al 51 % de Rusia e Irán y el 47 % de China. Estas cifras constituyen los índices más bajos de confianza en EE. UU. en los más de veinte años que llevamos investigando la opinión pública en la región» (Dagher y Kaltenthaler, 2023).

El gradual repliegue de EE. UU. de Oriente Medio

En un artículo publicado en la revista *Foreign Affairs* el 23 de enero de 2020, el demócrata Joe Biden se mostró a favor de poner fin a las tendencias aislacionistas del presidente Donald Trump y recobrar el liderazgo mundial, ya que «durante 70 años EE. UU., bajo presidentes demócratas y republicanos, desempeñó un papel de liderazgo en la redacción de las reglas, la elaboración de acuerdos y la animación de las instituciones que guían las relaciones entre las naciones y promueven la seguridad y la prosperidad colectivas»².

Una vez en la Casa Blanca, el presidente Joe Biden incidió en la necesidad de que la política exterior norteamericana reflejara los principios y valores de EE. UU. y, sobre todo, la defensa de la democracia frente al avance del autoritarismo. No obstante, este discurso no tuvo traslación práctica en Oriente Medio, donde Biden mantuvo una política continuista, apostando por el respaldo incondicional a Israel y el aislamiento del régimen iraní. Como advierte Charles W. Dunne (2023), experimentado diplomático estadounidense: «La Doctrina Biden pone el énfasis en las cuestiones de seguridad, los compromisos militares y la venta de armas, al tiempo que ignora en gran medida problemas aparentemente irresolubles como el conflicto palestino-israelí, la desestabilizadora guerra civil en Siria y los abusos de los derechos humanos en la región».

La piedra angular de la política exterior estadounidense hacia Oriente Medio fue la profundización de los Acuerdos de Abraham, firmados por Israel, Emiratos Árabes

² Biden, J. R. (2020). Why America Must Lead Again. Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump. *Foreign Affairs*, 23 de enero. [Consulta: 15 de enero de 2023]. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>

Unidos y Bahrein en septiembre de 2020, con la incorporación de Arabia Saudí a dicho proceso de normalización. La clave de los Acuerdos de Abraham era favorecer una reconciliación árabe-israelí, lo que permitiría a los aliados regionales de Washington establecer un frente para contrarrestar la influencia iraní en Oriente Medio. Este apaciguamiento permitiría a EE. UU. continuar su progresivo repliegue de la región para concentrarse en el Indo-Pacífico con el objeto de contener a China.

Al mismo tiempo, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2022 reafirmaba su apuesta por la solución de los dos Estados para resolver el conflicto palestino-israelí, todo ello a pesar de que las políticas colonizadoras y anexionistas del Gobierno de Netanyahu la hacían cada día menos viable. El documento señalaba: «Seguiremos promoviendo una solución viable de dos Estados que preserve el futuro de Israel como Estado judío y democrático y satisfaga al mismo tiempo las aspiraciones palestinas a un Estado propio seguro y viable».

A pesar de ello, la Administración Biden declinó presionar al Gobierno de Netanyahu para que frenara su política de hechos consumados orientada a extender su soberanía a los territorios ocupados desde 1967: Cisjordania, Jerusalén Este y la Franja de Gaza. En opinión de Marwan Muasher (2022), vicepresidente del Carnegie Middle East Program:

«Al esperar tiempos mejores, EE. UU. no solo está contribuyendo a la muerte de la solución de los dos Estados, sino también a una situación en las zonas bajo control de Israel en la que una mayoría árabe palestina está siendo gobernada por una minoría judía israelí en virtud de dos sistemas jurídicos separados. Esta práctica ya ha sido calificada de 'apartheid' por muchas organizaciones de derechos humanos israelíes e internacionales, como B'Tselem, Human Rights Watch y Amnistía Internacional».

El ataque del 7-O puso en evidencia las limitaciones del proceso de normalización israelo-árabe por el que había apostado la Administración Biden al situar la cuestión palestina nuevamente en el centro de gravedad. En los meses anteriores, la Administración Biden había destinado sus energías a promover una normalización entre

Israel y Arabia Saudí. El principal perjudicado por dicho acuerdo hubiera sido la causa palestina, en tanto dicho acuerdo supondría el abandono de la Iniciativa Árabe de Beirut de 2002, que contemplaba una completa normalización árabe-israelí, en el caso de que Israel se retirase de todos los territorios ocupados desde 1967 y permitiera el establecimiento de un Estado palestino soberano e independiente.

Tras la masacre del 7-O, EE. UU. movilizó toda su maquinaria para prestar ayuda económica, militar y política a Israel en su campaña contra Hamás. Además de desplegar los portaviones USS Gerald R. Ford y USS Dwight D. Eisenhower en la costa mediterránea para evitar la escalada regional del conflicto, el Congreso norteamericano aprobó una ayuda de 14 500 millones de dólares a Israel y envió 10 000 t de armamento en un claro mensaje de que EE. UU. secundaba los planes del Gobierno de Netanyahu, destinado no solo a destruir a Hamás, sino también a crear una nueva realidad en la Franja de Gaza. En coherencia con este enfoque, la Administración Biden vetó las diversas propuestas de resoluciones planteadas en el Consejo de Seguridad para imponer un alto el fuego que permitiera hacer frente a la catástrofe humanitaria.

Todavía es una incógnita saber cuál será el papel que desempeñará EE. UU. una vez que Israel ponga fin a su campaña contra la Franja de Gaza. El presidente Biden se ha mostrado en contra del desplazamiento forzado de la población palestina y a favor de que la Autoridad Palestina asuma el control de la franja. También ha reiterado su apuesta por la solución de los dos Estados, aunque sin llegar a plantear iniciativas para revitalizar el proceso de paz. Estas contradicciones han sido subrayadas por diversos analistas, entre ellos Nathan J. Brown y Amr Hamzawy, profesor de Ciencia Política de la George Washington University y director del Carnegie Middle East Program, respectivamente:

«EE. UU. no tiene una visión clara sobre cómo poner fin a la guerra de Gaza y establecer nuevos acuerdos para salvaguardar la seguridad de Israel y permitir a los palestinos hacer realidad sus aspiraciones nacionales. En el ámbito doméstico, EE. UU. se adentra en un año electoral polarizador, en el que es probable que las posturas sobre Israel y Palestina tengan cierta importancia, lo que limitará las energías de la superpotencia en política exterior. En el plano internacional, EE. UU. se encuentra al límite de sus

fuerzas entre la gran competición estratégica con China, la guerra entre Rusia y Ucrania, los desafíos climáticos y tecnológicos y la ralentización del crecimiento de la economía global» (Brown y Hamzawy, 2023).

El creciente protagonismo de China

El peso específico de China en Oriente Medio no ha dejado de crecer en la última década. Hace diez años, el presidente Xi Jinping planteó la Iniciativa de la Franja y la Ruta, que preveía el establecimiento de nuevas rutas terrestres y marítimas para interconectar China con el resto del mundo, en un intento de resucitar la Ruta de la Seda. Dicho plan contemplaba multimillonarias inversiones en la construcción de autopistas, líneas férreas, puertos y aeropuertos. El empleo del comercio como un instrumento de *soft power* escondía también las ambiciones de China de consolidarse como una gran potencia política y no solo económica. Algunos analistas llegaron a compararla como «un Plan Marshall chino: campaña de dominio mundial respaldada por el Estado, paquete de estímulo para una economía en desaceleración y campaña masiva de marketing para algo que ya estaba ocurriendo: inversiones chinas en todo el mundo» (Kuo y Kommenda, 2018).

Un requisito indispensable para que estas inversiones se rentabilicen es la estabilidad, de ahí el interés de China por tener un papel político más activo en Oriente Medio de cara a rebajar la tensión e impedir que los conflictos latentes desencadenen nuevas escaladas de violencia. La absoluta dependencia china de los hidrocarburos de Oriente Medio es un elemento esencial para entender esta creciente implicación. De hecho, China es el mayor importador de petróleo del mundo.

Para evitar un excesivo desequilibrio en su balanza comercial, China ha realizado importantes inversiones en sectores clave de la economía de Oriente Medio como las telecomunicaciones, logística o infraestructuras, tratando de insertar esta región en su Iniciativa de la Franja y la Ruta, dado que la península Arábiga es un puente de comunicación natural entre tres continentes: Asia, África y Europa. China también pretende expandir sus redes de cooperación, a través de la incorporación de varios países de la región a la Organización de la Cooperación de Shanghái y a los BRICS. Durante la XV Cumbre de Johannesburgo en agosto de 2023, Arabia Saudí, Emiratos

Árabes Unidos, Irán y Egipto fueron invitados a sumarse, a partir del 1 de enero de 2024, al bloque de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) establecido en 2010.

El 7 de diciembre de 2022 Xi Jinping llevó a cabo una histórica visita a Arabia Saudí en la que fue recibido con todos los honores, tanto por el rey Salman como por el príncipe heredero y primer ministro Mohamed bin Salman, y en la que también se celebraron dos cumbres: China-Consejo de Cooperación del Golfo y China-Liga Árabe. El presidente chino señaló que dicho viaje marcaba «una nueva era en las relaciones de China con el mundo árabe, con los Estados del Golfo y con Arabia Saudí», en lo que significaba un claro punto de inflexión respecto a las dinámicas vigentes desde el final de Segunda Guerra Mundial, tras la cual EE. UU. asumió una posición hegemónica en la zona.

Salman y Jinping subrayaron la fortaleza de las relaciones bilaterales y firmaron cuarenta acuerdos de cooperación para fomentar los intercambios en ámbitos como las finanzas, energía, tecnología, el espacio, la ciencia o la cultura. En 2022, los intercambios comerciales entre ambos países superaron los 106 000 millones de dólares (un 30 % más que el año anterior), casi el doble que el comercio con EE. UU. Compañías saudíes también tienen importantes intereses en la economía china, como demuestra el 10 % de participación de Aramco, la compañía con mayor capitalización a nivel mundial, en el gigante petroquímico chino Rongsheng.

China también se ha preocupado por establecer unas sólidas relaciones con el resto del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Durante su visita a la región, el presidente Xi planteó cinco áreas de cooperación estratégica con el CCG: energía, finanzas, inversiones, innovación y nuevas tecnologías. Los intercambios comerciales entre China y el CCG han crecido notablemente en el curso de las últimas dos décadas, de tal manera que las balanzas comerciales se han equilibrado. Mientras China importa petróleo y gas, también ha realizado notables inversiones en el ámbito de las infraestructuras, telecomunicaciones, energías renovables o la venta de armas. Pero si hay un sector que destaca, de manera particular, es la inversión en infraestructuras en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta con los puertos Khalifa y Fujairah en los Emiratos, el Duqm en Omán, el Chabart en Irán o el Gwadar en Pakistán, así como el oleoducto Habshan-Fujairah o la línea de ferrocarril Etihad que conecta los puertos emiratíes con los principales nodos comerciales del golfo (Baabood, 2023a).

A diferencia de EE. UU., China mantiene unas estrechas relaciones con las dos orillas del estrecho de Ormuz. De hecho, en las últimas décadas ha afianzado su relación no solo con el CCG, sino también con Irán. China es el principal socio comercial de Irán y el principal importador de petróleo iraní. No obstante, estas importaciones se han reducido desde febrero de 2022, cuando las sanciones europeas a Rusia le forzaron a buscar nuevos clientes para sus hidrocarburos. Pekín y Teherán firmaron, en marzo de 2021, una asociación estratégica por un periodo de veinticinco años que contemplaba importantes inversiones chinas, aunque todavía no han llegado a materializarse por completo. El 13 de febrero de 2023, el presidente Ebrahim Raisi visitó China para tratar de revitalizar dicho acuerdo, que se contempla en Teherán como una tabla de salvación ante la grave crisis económica que golpea al país.

La política exterior china es multidireccional y desideologizada, de ahí que intente mantener unas relaciones estrechas no solo con los países árabes y musulmanes, sino también con Israel. Los intercambios comerciales entre ambos países han crecido de manera notable en sectores como la tecnología, las infraestructuras, la logística, la cooperación científica o el turismo, alcanzando, en 2022, la cifra de 21 000 millones de dólares. De hecho, en 2022, EE. UU. ha dejado de ser el principal importador de productos israelíes y ha sido desplazado por China. Como en el resto de los países de Oriente Medio, China ha primado la necesidad de incorporar a Israel a sus nuevas rutas comerciales. En concreto, Pekín ha invertido 2 000 millones de dólares en el puerto de Haifa, operado por el Shanghai International Port Group, con el objeto de integrarlo en su megaproyecto de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Todo ello evidencia que las diferencias políticas no son un impedimento para el desarrollo de relaciones comerciales, ya que Pekín sigue respaldando la solución de los dos Estados y mantiene contacto con Hezbolá o Hamás, consideradas como terroristas por Israel, EE. UU. y la UE.

Por lo tanto, podemos concluir que las relaciones comerciales entre Israel y China son cada día más sólidas, pero también existen trabas para su profundización en el futuro. En este sentido, Giorgio Cafiero (2023), CEO de Gulf State Analytics, interpreta que:

«Tres factores limitarán probablemente el crecimiento de sus relaciones bilaterales chino-israelíes: la política exterior de Pekín en la región de Oriente Medio y Norte de África y sus vínculos con los enemigos de Israel, las preocupaciones de Israel en materia de seguridad sobre ciertas transferencias de tecnología a China y la presión de EE. UU. para que Israel enfríe sus lazos con el gigante asiático».

Este creciente protagonismo comercial chino y la expansión de sus telecomunicaciones e infraestructuras está contribuyendo a minar la posición de EE. UU. en Oriente Medio. Como subraya, Ryan Haas (2023), director del John L. Thornton China Center: «Cualquier esfuerzo chino por limitar el acceso estadounidense a la región o socavar su papel tradicional en materia de seguridad invitaría a la confrontación; sin embargo, hasta ahora, la implicación de China en la región no está amenazando las ambiciones de EE. UU.» dado que, al menos por el momento, China no ha intentado asumir un papel más relevante en el terreno militar o de seguridad. Esta también es la opinión de Abdallah Baabood (2022), quien considera:

«China no puede sustituir la presencia estadounidense en el Golfo, especialmente en el ámbito de seguridad, y no tiene prisa por hacerlo. Arabia Saudí y sus socios del Golfo tampoco quieren sustituir la amistad que mantienen desde hace décadas con Washington. Sin embargo, sienten que tienen que responder a la realidad geopolítica diversificando sus relaciones».

Además de intensificar sus relaciones comerciales con los países de la región, China ha redoblado sus esfuerzos diplomáticos en Oriente Medio. La mediación entre Arabia Saudí e Irán para la normalización de relaciones bilaterales, el 10 de marzo de 2023, viene a demostrar que China tiene la voluntad de asumir un mayor protagonismo para reducir las tensiones regionales. Este acuerdo, como reza el comunicado, expresa «el deseo compartido de los firmantes por resolver las disputas a través del diálogo y la negociación», lo que podría allanar el terreno de la estabilización de los conflictos en algunos países vecinos como Siria o Yemen. Dicha mediación es contemplada con

recelo por Israel y EE. UU., al interpretar que «el activismo de China está erosionando o, incluso, haciendo naufragar la nueva arquitectura de seguridad regional proporcionada por los Acuerdos de Abraham con la mediación de EE. UU., pero sin ofrecer una alternativa adecuada» (Brumberg, 2023).

La reconfiguración de oriente medio: del conflicto a la desescalada

Desde la entrada en el siglo XXI, Oriente Medio está experimentando una radical transformación en el curso de la cual se están revisando algunos de los paradigmas vigentes desde las independencias nacionales. La dependencia del petróleo, la diversificación de la economía, el papel de la religión, la solidaridad con la causa palestina, la normalización con Israel o la relación con EE. UU. y China son algunas de las cuestiones sometidas a escrutinio. El resultado es que Oriente Medio se encuentra inmerso en un proceso de reconfiguración de gran calado que no solo tendrá efectos en el ámbito regional, sino también a escala mundial.

Tras varios años de tensiones, las potencias regionales están apostando por la desescalada para rebajar la conflictividad regional. Como recuerda Zakiyeh Yazdanshenas (2023), director del China-Middle East Project de la Universidad de Teherán:

«Los actores regionales han tomado medidas para aliviar las tensiones en los últimos años: Arabia Saudí ha dado prioridad al desarrollo económico basado en su plan Visión 2030, Turquía ha recalibrado sus relaciones bilaterales con los países del CCG, el bloqueo de Qatar ha terminado con la declaración de al-Ula de enero de 2021, Israel ha dado pasos hacia la integración regional a través de los Acuerdos de Abraham y las conversaciones de normalización con Arabia Saudí, y Teherán y Riad han reanudado sus lazos diplomáticos tras un paréntesis de siete años».

En este periodo de transición se están erigiendo los cimientos del nuevo Oriente Medio. Mohammed Baharoon (2023), director del Dubai Public Policy Research Center, distingue tres principios rectores en la nueva geopolítica regional: la adopción de

acuerdos estratégicos globales, la conectividad y la apolaridad y, por último, la cooperación para garantizar la seguridad. El académico emiratí interpreta que «la geografía ya no es la base del compromiso político en Oriente Medio como evidencian la adopción de acuerdos estratégicos globales y de asociación que implican transferencias de tecnología y seguridad alimentaria y sanitaria». Un segundo elemento a tener en cuenta es la conectividad y la apolaridad: «La cooperación económica está uniendo a países con escasa afinidad ideológica: la Iniciativa de la Franja y la Ruta es una manifestación de esa agenda de conectividad, que puede sustituir a la polaridad como núcleo del orden mundial, aportando nuevas soluciones a viejos problemas». El tercer elemento a destacar es la cooperación para asentar la seguridad, que está detrás de los Acuerdos de Abraham o la aproximación entre Irán y Arabia Saudí.

Los Acuerdos de Abraham: un balance desigual

Uno de los principales objetivos del ataque perpetrado por Hamás el 7-O es sabotear el proceso de normalización entre Israel y Arabia Saudí. Durante los últimos años, Washington ha realizado un esfuerzo titánico para que las principales monarquías del golfo normalicen sus relaciones con Israel. La Administración Trump logró que Emiratos y Bahréin establecieran plenas relaciones con Israel por los Acuerdos de Abraham. La Administración Biden no quiso quedarse atrás y trató de sumar a Arabia Saudí, la principal potencia económica y política del mundo árabe que también acoge los santuarios de La Meca y Medina, lo que le otorga un enorme ascendente en el mundo islámico.

Los Acuerdos de Abraham fueron descritos como un paso para revitalizar el alicaído proceso de paz árabe-israelí, aunque nada más lejos de la realidad. Frente al intento de impulsar las negociaciones palestino-israelíes, por parte de la Administración Clinton, con los Acuerdos de Oslo de 1993, el presidente Donald Trump dio prioridad a la normalización entre Israel y el mundo árabe, dejando de lado la cuestión palestina. Durante su firma en la Casa Blanca, Trump señaló que dicho acuerdo marcaba «el amanecer de un nuevo Oriente Medio» que «servirá de base para una paz integral en toda la región».

Tras los Acuerdos de Abraham, otros dos países decidieron sumarse al proceso de normalización con Israel a final de 2020: Marruecos y Sudán, tras recibir una serie de contraprestaciones por parte de EE. UU. Marruecos logró que la Administración Trump reconociera la soberanía marroquí sobre el Sáhara, mientras que Sudán salió de la lista de países patrocinadores del terrorismo. En los meses posteriores, Israel estrechó las relaciones militares con Marruecos, sobre todo en el terreno de la cooperación de inteligencia, la realización de maniobras conjuntas y la venta de armas sofisticadas (Bassist, 2023).

Desde la firma de los Acuerdos de Abraham, las relaciones entre Israel, Emiratos y Bahrein se han intensificado de manera notable, en especial en el ámbito de defensa, la seguridad y la tecnología. Los firmantes de dichos acuerdos se han convertido, no casualmente, en algunos de los principales clientes de la industria armamentística israelí. Según el SIPRI, Israel es ya el décimo exportador de armas a nivel mundial, inmediatamente después de España.

En febrero de 2022, Bahrein e Israel firmaron un acuerdo bilateral de defensa. Los intercambios comerciales entre Israel y Emiratos se han triplicado en los últimos tres años, alcanzando la cifra de tres mil millones de dólares gracias a la aprobación de un acuerdo de libre comercio³. A principios de 2023, Emiratos desplegaron en su territorio baterías antiaéreas israelíes Barak para prevenir eventuales ataques de la milicia hutí yemení. Según el SIPRI, Emiratos es el noveno importador de armas del mundo, con un 2,8 % del total mundial (por detrás de Arabia Saudí, Egipto y Qatar, con el 11 %, 5,7 % y 4,6 %, respectivamente). Emiratos se ha convertido en una pequeña Esparta: «Los Emiratos tienen un presupuesto de defensa en 2023 estimado en 23 200 millones de dólares. Una gran parte de ese presupuesto se destina a defensa aérea [...]. Todas estas inversiones tienen un único objetivo: disuadir a Irán y a sus socios regionales, como los hutíes en Yemen» (Baharoon y Vatanka, 2023).

Emiratos Árabes Unidos es uno de los países que ha asumido un mayor protagonismo en Oriente Medio en el curso de la última década, en la que ha tratado de expandir su poder e influencia a escala regional. Abu Dabi y Dubái se han convertido en centros de

³ Abraham Accords has led to dramatic increase in trade for Israel. *Peace Institute*, 8 de mayo de 2023. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.aapeaceinstitute.org/latest/abraham-accords-has-led-to-dramatic-increase-in-trade-for-israel-according-to-bank-of-israel-2022-report>

negocios internacionales, nodos de conexión de grandes líneas aéreas y promotores de importantes eventos culturales y deportivos. Todas estas iniciativas se engloban en un intento de construir una marca-Estado atractiva. El verdadero artífice de esta política es Mohamed bin Zayed Al Nahyan, actual presidente de los Emiratos y gobernante de Abu Dhabi. La intervención militar en Yemen, Libia y Sudán y el estableciendo de bases militares en el Cuerno de África evidencian el creciente poderío de esta «pequeña Esparta» (Guirado y Gutiérrez de Terán, 2021: 92-93).

Al igual que sus vecinos, Emiratos ha hecho un esfuerzo por diversificar su economía para hacerla menos dependiente del petróleo y hoy es un centro de negocios que atrae a inversores de todo el mundo y se ha convertido en un nodo logístico internacional. El puerto de Jebel Ali en Dubai es un centro neurálgico del comercio entre Asia y África, continentes comunicados por diversos puertos gestionados por la sociedad Dubai Port, que dispone de 78 terminales en más de 40 países y controla el 10 % del tráfico mundial de portacontenedores.

Este creciente protagonismo emiratí ha provocado innumerables tensiones regionales, sobre todo con Arabia Saudí, tradicionalmente considerado el país con mayor peso específico del CCG, y con Qatar, que ha tratado de diferenciarse de sus vecinos poniendo en práctica una política exterior caracterizada por el empleo de la mediación y la diplomacia (Álvarez-Ossorio y Rodríguez, 2021: 97-120). Como señala Baabood (2023b):

«La competición por el liderazgo de Oriente Medio ha dado lugar a políticas exteriores cada vez más divergentes. El enfoque asertivo e independiente de los Emiratos amenaza las ambiciones regionales de Arabia Saudí y su posición dominante en el CCG. Mientras tanto, el temor a la hegemonía saudí entre los países del CCG ha obstaculizado una mayor integración entre los Estados miembros de la organización, y la reticencia de Riad a renunciar a su dominio está dañando la cohesión de la organización».

Los ataques del 7-O y la posterior ofensiva contra la Franja de Gaza han evidenciado que existe una fuerte resistencia al proceso de normalización con Israel en el mundo

árabe. Ya antes de dicho ataque podía constatarse su cuestionamiento generalizado. Según el Arab Opinion Index 2022, una encuesta realizada a más de 33 000 personas en un total de catose países árabes entre los meses de junio y diciembre de 2022, Israel es contemplada por un 84 % de los encuestados como la principal amenaza para la seguridad y la estabilidad de la región, mientras que un 78 % también ve en EE. UU. una eventual amenaza. Una abrumadora mayoría —un 84,3 %— también rechaza el reconocimiento de Israel, frente a un 8 % que sí que la aceptaba. La principal razón para oponerse a dicha normalización era precisamente el mantenimiento de la ocupación. La mayor oposición al proceso de normalización se daba en Argelia y Mauritania (99 %), Libia (96 %), Jordania (94 %), Irak (92 %), Túnez (90 %) y Marruecos (67 %). En el caso de Arabia Saudí, tan solo el 5 % de la población mostraba su apoyo, mientras el 38 % lo rechazaba. También el porcentaje de apoyo entre bahreiníes y emiratíes ha bajado de manera considerable entre 2020 y 2022, en los que se ha reducido del 40 % al 20 %.

Arabia Saudí: la apertura como estrategia de supervivencia

Desde el ascenso al poder del rey Salman bin Abdelaziz Al Saud, en 2015, y la designación de su hijo Mohamed bin Salman como príncipe heredero, en 2017, Arabia Saudí ha experimentado drásticos cambios en los terrenos político, económico y social. En este reseteado, los máximos responsables saudíes han abordado una serie de asignaturas pendientes, entre ellas la necesidad de revisar la relación entre el Estado y el wahhabismo, la diversificación de la economía, para hacerla menos dependiente del petróleo, la adaptación del país al nuevo orden multipolar o la eventual normalización con Israel.

En el último lustro, Mohamed bin Salman no ha dejado de extender su influencia, acumulando en sus manos un poder prácticamente ilimitado que ha provocado «una considerable erosión de prácticas establecidas del Estado saudí relativas al sistema de equilibrios y consenso entre clanes de la familia real» (Domínguez y Hernández, 2021: 36). Primero como ministro de Defensa y, después, como primer ministro, ha sido capaz de asumir la dirección de los sensibles dossiers político y económico, incluida la presidencia de Aramco, la mayor petrolera mundial, que en 2022 obtuvo unos beneficios de 161 000 millones de dólares.

El reino saudí es el segundo productor de petróleo del mundo, lo que le ha permitido establecer una economía rentista que ha garantizado una relativa paz social en un contexto conflictivo. No obstante, esta riqueza es también un factor de debilidad, porque le hace extraordinariamente dependiente de las fluctuaciones del precio del barril. De ahí que, en los últimos años, haya buscado coordinarse con Rusia en el seno de la OPEP+ para tratar de mantener la estabilidad de los precios del crudo. Primero en octubre de 2022 y después en abril de 2023, Arabia Saudí decidió, junto a Rusia y el resto de miembros de la OPEP+, reducir la producción de petróleo tras la invasión de Ucrania, lo que acentuó las tensiones con EE. UU.

En los últimos años, el reino ha redoblado sus esfuerzos para diversificar su economía. El vehículo concebido para hacerlo es el plan Visión 2030. Dicha iniciativa apuesta por la modernización del reino mediante la descarga del estado, la privatización del sector productivo, la saudización del trabajo, el desarrollo industrial, la construcción de infraestructuras, la inversión en energías renovables o la atracción de turismo. El buque insignia de este proyecto es Neom, una ciudad lineal de 170 km de longitud y tan solo 200 m de anchura que pretende albergar a nueve millones de habitantes.

Una de las ideas fuerza de la Visión 2030 es aprovechar la estratégica ubicación del reino para afianzar su centralidad, no solo en el sistema árabe e islámico, sino también para transformarlo en puente de comunicación entre Asia, Europa y África. Con esta apuesta, Arabia Saudí pretende convertirse en un nodo logístico internacional y en un actor clave para garantizar el flujo de las cadenas de suministro mundiales, lo que acentuará su rivalidad con Emiratos. Para ello necesita obligatoriamente abrirse al mundo y proyectarse como un país estable.

En los últimos años, la política exterior saudí ha sido sometida a una profunda revisión, pudiendo establecerse una clara línea divisoria entre unos primeros años más inclinados a emplear herramientas del *hard power* a una nueva fase más favorable a la utilización del *soft power* para resolver las disputas regionales. Así hemos pasado de la intervención militar en Yemen en 2015 y el bloqueo a Qatar en 2017 al levantamiento de dicho bloqueo en 2021 y el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Irán en 2023. Este giro evidencia que la economía saudí necesita un entorno estable para permitir la llegada de inversiones internacionales y el desarrollo de los ambiciosos proyectos contemplados en la Visión 2030.

Un Oriente Medio en conflicto con un permanente riesgo de escalada sobrevolando la región es el peor enemigo para Arabia Saudí. Como señala Ulrichsen (2023):

«La necesidad de desescalar los posibles focos de tensión que podrían descarrilar o, al menos, socavar la atención prestada al desarrollo económico interno explica la decisión tomada en marzo de 2023 de restablecer las relaciones diplomáticas con Irán. Con tantos megaproyectos destinados a atraer turismo no religioso y convertir a Arabia Saudí en una potencia turística, deportiva y de ocio, el príncipe heredero no puede permitirse otra fase de inestabilidad y conflictos, sobre todo si quiere atraer a 150 millones de visitantes al año de aquí a 2030».

La culminación de este proceso de desescalada fue el restablecimiento de relaciones con Irán gracias a la mediación china el 10 de marzo de 2023. Según dicho acuerdo, ambas partes se comprometen a «respetar la soberanía de los Estados y no interferir en sus asuntos internos». Al mismo tiempo, los dos rivales dieron pasos destinados a desescalar algunos de los conflictos en la región, entre ellos el del Yemen, donde Arabia Saudí intervino en 2015 para tratar de frenar al movimiento de Ansar Allah, también conocido como los hutíes, uno de los satélites regionales de Irán.

Este acercamiento a China obedece también a la necesidad de Arabia Saudí de adaptarse al nuevo orden multipolar hacia el que camina el mundo. Todo ello después de constatar el progresivo repliegue de EE. UU. y su renuencia a involucrarse en la defensa del reino tras los ataques con drones que sufrieron las instalaciones de Aramco, en septiembre de 2019. Las fuertes críticas vertidas por Biden hacia el príncipe heredero a causa de la intervención en Yemen y el asesinato del periodista Jamal Khashoggi también contribuyeron a acelerar este proceso de diversificación de alianzas.

En la actualidad, el reino saudí sopesa sumarse a los Acuerdos de Abraham. Durante buena parte de 2023 se han llevado negociaciones para normalizar sus relaciones con Israel. De hecho, Mohamed bin Salman reconoció en una entrevista a Fox News, el 20 de septiembre de 2023, que «cada día estamos más cerca» y que la normalización sería «el mayor acuerdo histórico desde el final de la Guerra Fría», aunque también recordó:

«para nosotros, la cuestión palestina es muy importante»⁴. No obstante, la consecución de dicho acuerdo debe vencer numerosas resistencias. Según un detallado informe del Arab Center for Research and Policy Studies de Washington, la consecución de dicho acuerdo se supedita a tres condiciones:

«1) La firma de un tratado de defensa mutua similar al de la OTAN que se asemeje a la estipulación del artículo 5 de la alianza, según el cual EE. UU. se compromete a defender el reino en caso de amenazas militares [...]. 2) La ayuda estadounidense para construir un reactor nuclear civil y permitir el enriquecimiento de uranio en suelo saudí bajo supervisión estadounidense. Tanto EE. UU. como Israel temen que se inicie una carrera armamentística nuclear regional; y 3) La consecución de armamento avanzado como el Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) que ayudaría a Arabia Saudí a derribar los misiles de medio y largo alcance de Irán» (ACRPS, 2023).

Una eventual normalización con Israel tendría un elevado coste para Arabia Saudí. No puede pasarse por alto que la cuestión palestina sigue siendo considerada un asunto central para la mayor parte del mundo árabe e islámico. El reconocimiento de Israel le obligaría a abandonar la Iniciativa Árabe de Beirut, planteada en 2002 por el rey Abdallah bin Abdelaziz Al Saud, que ofrecía una paz completa entre el mundo árabe e Israel a cambio de una plena retirada de los territorios ocupados durante la guerra de los Seis Días. El abandono saudí de la causa palestina sería un espaldarazo para los planes anexionistas de Netanyahu, para quien:

«[...] la normalización con Arabia Saudí es el gran premio para Israel, ya que la paz con el mundo árabe convertirá la cuestión de Palestina en marginal a nivel regional e internacional y la reduciría a un asunto doméstico israelí, gracias a lo

⁴ Aitken, P. (2023). Bret Baier interviews Saudi Prince: Israel peace, 9/11 ties, Iran nuke fears: 'Cannot see another Hiroshima'. *Fox News*, 20 de septiembre. [Consulta: 2003]. Disponible en: <https://www.foxnews.com/world/bret-baier-interviews-saudi-prince-israel-peace-ties-iran-nuke-fears-cannot-see-another-hiroshima>

cual solo Israel podría decidir sus relaciones con los palestinos en las tierras que ocupa desde 1967» (ACRPS, 2023).

El ataque del 7-O y la posterior ofensiva israelí contra la Franja de Gaza han puesto en tela de juicio el proceso de normalización. De ahí que Arabia Saudí haya congelado todos los contactos con Israel y haya denunciado la política de «tierra quemada» adoptada en Gaza. No obstante, no perdonará a Hamás que haya interferido en un asunto de política interna, tal y como pudo comprobarse en la cumbre conjunta de la Liga Árabe y la Organización para la Cooperación Islámica celebrada en Riad, el 11 de noviembre, cuando ambas organizaciones se abstuvieron de adoptar medidas significativas contra Israel. El comunicado conjunto llamó a un alto el fuego inmediato y la entrada de ayuda humanitaria, pero rechazó medidas más enérgicas como la congelación de relaciones con Israel o el empleo del petróleo como arma política. Probablemente el elemento más novedoso de dicho comunicado fuese el apoyo iraní a la solución de los dos Estados como fórmula para resolver el conflicto, lo que representa un reconocimiento implícito de Israel por parte de Irán.

Irán: entre el irredentismo y el pragmatismo

Desde el arranque del siglo XXI, Irán ha aumentado su peso específico en la región. En la actualidad, su esfera de influencia abarca un amplio arco que va desde Irán hasta Líbano, pasando por Irak, Siria y Yemen, todo ello gracias a su respaldo a una serie de gobiernos y milicias chiíes integradas en el denominado Eje de Resistencia. En este contexto, el régimen iraní considera que EE. UU. e Israel representan las dos principales amenazas para su supervivencia. Como señala Gregory Gause (2022), profesor de Relaciones Internacionales de la Texas A&M University: «Los dirigentes iraníes contemplan a EE. UU. e Israel como amenazas mortales que supuestamente pretenden acabar con el régimen republicano islámico y justifican su apuesta por las armas nucleares como un paso defensivo para evitar una eventual agresión estadounidense-israelí».

Tras la firma del Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) con el G5+1, el 14 de julio de 2015, Irán suspendió el enriquecimiento de uranio de su programa nuclear a cambio

de la retirada de las sanciones internacionales que le impedían exportar su petróleo. No obstante, la salida del acuerdo de la Administración Trump en primavera de 2018 significó una vuelta a la casilla cero. Tras su llegada a la Casa Blanca en 2021, Joe Biden retomó las negociaciones con Irán a través de actores interpuestos sin llegar a revertir la política de «máxima presión» adoptada por su predecesor. Más bien al contrario, la Administración Biden se inclinó por dar prioridad al proceso de normalización entre Israel y Arabia Saudí con el fin de aislar regionalmente a Irán. El objetivo de EE. UU. sería establecer un frente común para tratar de frenar el expansionismo iraní en Oriente Medio y, así, poder desligarse de la seguridad regional y centrarse en el Indo-Pacífico.

Ante las crecientes amenazas regionales, el régimen iraní ha redoblado sus esfuerzos por robustecer sus relaciones con Rusia y China. En marzo de 2021, Irán y China firmaron un acuerdo de asociación estratégica durante los próximos veinticinco años que contemplaba inversiones por valor de 400 000 millones de dólares en sectores estratégicos como la energía, el transporte, los puertos, la industria y los servicios iraníes, todo ello a cambio de la venta de petróleo y gas a China. En mayo de 2022, Irán y Rusia rubricaron una serie de acuerdos y memorandos para desarrollar las relaciones bilaterales con el objetivo de duplicar el comercio bilateral no solo en el terreno de la energía, sino también en el de los transportes, la agricultura, los alimentos, el farmacéutico y la construcción y pasar de los cuatro mil millones de 2021 a los ocho mil en 2023.

En julio de 2022, el presidente Putin realizó una visita oficial a Teherán, donde se reunió con el guía supremo Ali Jamenei y se comprometió a estrechar su cooperación militar a cambio de la venta por parte de Irán de drones y misiles para el frente ucraniano. En febrero de 2023, el presidente Ebrahim Raisi realizó una visita oficial a Pekín, donde firmó una veintena de acuerdos para implementar el acuerdo de asociación de veinticinco años firmado dos años antes.

Irán también ha dado un paso de gigante para restablecer sus relaciones con su entorno árabe. Como ya hemos señalado, buena parte de los integrantes del CCG están interesados en desescalar las tensiones regionales para poder llevar a la práctica sus ambiciosos planes de desarrollo. Este no solo es el caso de Arabia Saudí, sino también de Emiratos Árabes Unidos, donde viven medio millón de iraníes (casi un 5 % de la población). En agosto de 2022, Abu Dabi decidió restablecer las relaciones con

Teherán, adelantándose a Arabia Saudí. Como señalan Baharoon y Vatanka (2023): «El espíritu que prevalece actualmente en la región del Golfo es el de la desescalada. En el caso de los Emiratos e Irán, una serie de conexiones existentes podrían ayudar a acelerar el proceso de desescalada y permitir que se produzca más rápidamente que en cualquier otro lugar de la región». Esta aproximación intensificó los intercambios comerciales: «Los Emiratos fueron el principal socio comercial de Irán durante el periodo comprendido entre el 21 de marzo de 2022 y el 20 de enero de 2023, con 20,27 millones de toneladas de mercancías comercializadas por un valor total de 19 770 millones de dólares» (*ibid*).

El restablecimiento de relaciones entre Riad y Teherán, el 10 de marzo de 2023, con la mediación china culmina un proceso de más de dos años de negociaciones patrocinadas por Irak y Omán y, sin duda, suponen un contratiempo a los intentos de EE. UU. e Israel de aislar al régimen iraní. Las relaciones se suspendieron en 2016 después del asalto de la embajada saudí en Teherán tras la ejecución del líder chií Nimr al-Nimr por las autoridades saudíes. No obstante, esta aproximación no debe interpretarse, en ningún caso, como una alianza, ya que ambos países siguen manteniendo notables diferencias en cuestiones como la relación a mantener con EE. UU. o Israel.

El acuerdo irano-saudí representó un punto de inflexión en las dinámicas regionales y sentó un peligroso precedente, ya que China hacía gala de una desconocida capacidad para mediar entre los dos rivales regionales. Suponía, al mismo tiempo, un desafío para la política de contención de la Administración Biden y un notable revés para Israel, favorable al establecimiento de un frente antiiraní mediante los Acuerdos de Abraham. En opinión de Maha Yahya (2023), directora del Malcolm H. Kerr Carnegie Middle East Center:

«El papel desempeñado por China fue una bofetada en la cara de la Administración Biden [...]. El acuerdo no solo demuestra la disminución de la influencia de EE. UU. en Oriente Medio, sino un cambio fundamental en la geopolítica regional. También refleja el cansancio generalizado ante los conflictos regionales y el deseo de los actores locales de tomar la iniciativa en la configuración del futuro de Oriente Medio».

La masacre del 7-O pone en peligro no solo la normalización entre Israel y el mundo árabe, sino también el proceso de acercamiento entre Irán y sus vecinos del golfo. Hamás y, de manera particular, su brazo armado —las Brigadas de Izz al-Din al-Qassam— son un estrecho aliado del régimen iraní y un componente central del Eje de Resistencia que lidera. Tras el ataque, los dirigentes israelíes denunciaron la implicación del régimen iraní; no obstante, el guía Ali Jamenei señaló que Irán ni lo planificó ni fue informado: «Aquellos que afirman que estos ataques han sido diseñados por alguien que no sean los palestinos claramente desconocen a los palestinos». Parece evidente que «la negación pública de Jamenei de la implicación iraní evidencia una creciente preocupación por la posibilidad de una represalia militar israelí o estadounidense» (Bazoobandi, 2023). De hecho, el guía supremo habría advertido al propio Ismail Haniyeh, en un encuentro celebrado a principios de noviembre, que Irán no intervendría directamente en el conflicto ni escalaría la situación para no poner en peligro sus intereses regionales⁵.

El 11 de noviembre, el presidente Raisi visitó Riad para participar en la cumbre conjunta de la Liga Árabe y la Organización de Cooperación Islámica para discutir la respuesta a la ofensiva israelí sobre Gaza. En el marco de dicha reunión se abordaron los diferentes escenarios de futuro y Arabia Saudí pidió contención a Irán para evitar que la guerra se contagiase a otros países de la región. Estos llamamientos han tenido un éxito relativo, puesto que los intercambios de fuego entre Israel y Hezbolá han sido, por el momento, limitados y se ha evitado un choque a gran escala que tendría consecuencias devastadoras para el conjunto de la región.

Más allá de las habituales declaraciones de solidaridad hacia la causa palestina, Hezbolá ha preferido mantener un perfil bajo ante las advertencias israelíes de que golpearía con fuerza Líbano y lo devolvería a la Edad de Piedra (tal y como señaló el ministro de Defensa Yoav Gallant⁶) en el caso de que decidiera abrir un nuevo frente. En su discurso del 3 de noviembre, su líder Hasan Nasrallah afirmó, una vez más, que «todas las

⁵ Hafezi, P., Bassam, L. y Mohammed, A. (2023). Insight: Iran's 'Axis of Resistance' against Israel faces trial by fire. *Reuters*, 16 de noviembre. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/middle-east/irans-axis-resistance-against-israel-faces-trial-by-fire-2023-11-15/>

⁶ Gallant warns Hezbollah against escalation: 'We'll return Lebanon to the Stone Age'. *The Times of Israel*, 8 de agosto de 2023. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/gallant-warns-hezbollah-against-escalation-well-return-lebanon-to-the-stone-age/>

opciones estaban sobre la mesa», pero rechazando declarar una guerra abierta contra Israel. El asesinato de Sayyed Razi Mousavi, un alto responsable de la Guardia Revolucionaria iraní encargado de la transferencia de armas a Hezbolá, el 25 de noviembre de 2023, en un ataque israelí a Damasco, no pareció alterar la situación. Otro tanto puede decirse del asesinato de Salah al-Aruri, número dos de Hamás y enlace de la organización con Hezbolá, en el sur de Beirut el 2 de enero de 2024.

En esta fase, Irán parece más inclinado por librar una guerra asimétrica, como demuestra la activación de Ansar Allah, la milicia chií yemení, que ha lanzado diversos ataques en el estrecho de Bab al-Mandeb contra barcos con pabellón israelí o que se dirigían al puerto de Eilat, lo que ha obligado a las principales navieras del mundo a modificar sus rutas marítimas y circunvalar el continente africano para evitar ser atacados desde la costa yemení. Esta amenaza para el comercio mundial ha sido respondida con la puesta en marcha por parte de EE. UU. de la operación Guardián de la Prosperidad, que tiene como propósito garantizar la libertad de navegación en el estrecho por el que transcurre el 12 % del comercio mundial. Ante los reiterados asaltos, EE. UU. y Reino Unido decidieron lanzar un ataque contra posiciones hutíes en Yemen el 12 de enero de 2024, lo que podría abrir la puerta a una mayor escalada regional en el caso de que otros actores del Eje de la Resistencia decidan sumarse al conflicto, algo que, hoy por hoy, parece poco factible.

Bibliografía

Álvarez-Ossorio, I. y Rodríguez García, L. (2021). The foreign policy of Qatar: From a mediating role to an active one. *Revista Española De Ciencia Política*, 56, pp. 97-120. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.56.04>

Arab Center for Research and Policy Studies. (2023). «US Negotiations for a Tripartite Agreement with Saudi Arabia and Israel: Context and Calculations». *Arab Center Washington DC*, 14 de agosto. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://arabcenterdc.org/resource/us-negotiations-for-a-tripartite-agreement-with-saudi-arabia-and-israel-context-and-calculations/>

- . (2023). Arab Opinion Index 2022. *Arab Center Washington DC*, 19 de enero. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://arabcenterdc.org/resource/arab-opinion-index-2022-executive-summary/>
- Baabood, A. (2022). Mr. Xi Goes to Riyadh. *Carnegie Middle East Center*. December 21, 2002. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://carnegie-mec.org/diwan/88685>
- . (2023a). Why China Is Emerging as a Main Promoter of Stability in the Strait of Hormuz. *Malcolm H. Kerr. Carnegie Middle East Center*, 24 de mayo. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://carnegie-mec.org/2023/05/24/why-china-is-emerging-as-main-promoter-of-stability-in-strait-of-hormuz-pub-89829>
- . (2023b). The Future of the Gulf Cooperation Council Amid Saudi-Emirati Rivalry. *Malcolm H. Kerr. Carnegie Middle East Center*, 30 de octubre. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://carnegie-mec.org/2023/10/30/future-of-gulf-cooperation-council-amid-saudi-emirati-rivalry-pub-90867>
- Baharoon, M. (2023). The quantum politics of the Middle East. *Middle East Institute*, 1 de mayo. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.mei.edu/publications/quantum-politics-middle-east>
- Baharoon, M. y Vatanka, A. (2023). Iran and the GCC connectivity agenda: Implication for Washington's Iran policy. *Middle East Institute*, 21 de junio. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.mei.edu/publications/iran-and-gcc-connectivity-agenda-implication-washingtons-iran-policy>
- Bassits, R. (2023). Israel-Morocco security ties set to deepen after Western Sahara recognition. *Al-Monitor*, 18 de julio. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.al-monitor.com/originals/2023/07/israel-morocco-security-ties-set-deepen-after-western-sahara-recognition>
- Bazoobandi, S. (2023). Iran Confident Israel-Hamás Conflict Can Advance Its Geostrategic Position. *The Arab Gulf States Institute in Washington*, 1 de noviembre. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://agsiw.org/iran-confident-israel-amas-conflict-can-advance-its-geostrategic-position/>

- Brown, N. J. y Hamzawy, A. (2023). How Arab Leadership Could Design a Peace Plan in Israel and Palestine. *Carnegie Middle East Center*, 17 noviembre. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2023/11/17/arab-peace-initiative-ii-how-arab-leadership-could-design-peace-plan-in-israel-and-palestine-pub-91047>
- Brumberg, D. (2023). China as Middle East Matchmaker. *Arab Center Washington DC*, 16 de marzo. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://arabcenterdc.org/resource/china-as-a-middle-east-matchmaker/>
- Cafiero, G. (2023). How Steady Are China-Israel Relations? *Arab Center Washington DC*, 28 de agosto. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://arabcenterdc.org/resource/how-steady-are-china-israel-relations/>
- Dagher, M. y Kaltenthaler, K. (2023), The United States Is Rapidly Losing Arab Hearts and Minds Through Gaza War, While Competitors Benefit. *Fikra Forum Policy Analysis*. Washington Institute, 21 de noviembre. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/united-states-rapidly-losing-arab-hearts-and-minds-through-gaza-war-while>
- Domínguez de Olazábal, I. y Hernández Martínez, D. (2021). La política exterior de Arabia Saudí: equilibrio entre factores domésticos y externos. *Revista Española De Ciencia Política*, 56, pp. 21-47. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.56.01>
- Dunne, C. W. (2023). US Middle East Policy: The Trump-Biden Doctrine in Action. *Arab Center Washington DC*, 22 de marzo. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://arabcenterdc.org/resource/us-middle-east-policy-the-trump-biden-doctrine-in-action/>
- Gause, F. G. (2022). Structural impediments to Iranian-Gulf Arab reconciliation. *Middle East Institute*, 27 de septiembre. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.mei.edu/publications/structural-impediments-iranian-gulf-arab-reconciliation>
- Guirado, J. y Gutiérrez de Terán, I. (2021). Emiratos Árabes Unidos en Oriente Medio. Antiislamismo, militarismo y estrategia de presión múltiple. *Revista Española de*

- Ciencia Política*, 56, pp. 71-96. [Consulta: 2023]. Disponible en:
<https://doi.org/10.21308/recp.56.03>
- Haenle, P. (2023). China's Rising Influence in the Middle East. *Carnegie Middle East Center*, 27 de junio. [Consulta: 2023]. Disponible en:
<https://carnegieendowment.org/2023/06/27/china-s-rising-influence-in-middle-east-pub-90053>
- Hass, R. (2023). Biden's Measured Response to China's Activism in the Middle East. *The Jerusalem Strategic Tribune*, enero. [Consulta: 2023]. Disponible en:
<https://jstribune.com/hass-bidens-measured-response-to-chinas-activism-in-the-middle-east/>
- Kuo, L. y Kommenda, N. (2018). What is China's Belt and Road Initiative? *The Guardian*, 30 de julio. [Consulta: 2023]. Disponible en:
<https://www.theguardian.com/cities/ng-interactive/2018/jul/30/what-china-belt-road-initiative-silk-road-explainer>
- Muasher, M. (2022). The Two-State Lie. *Malcolm H. Kerr. Carnegie Middle East Center*, 25 de julio. [Consulta: 2023]. Disponible en:
<https://carnegie-mec.org/diwan/87558>
- Stockholm International Peace Research Institute. *SIPRI Yearbook 2022. Armaments, Disarmament and International Security*. [Consulta: 2023]. Disponible en:
https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-06/yb22_summary_en_v3.pdf
- Ulrichsen, K. C. (2023). Saudi-Israeli Normalization and the Hamás Attack. *Arab Center Washington DC*, 11 de octubre. [Consulta: 2023]. Disponible en:
<https://arabcenterdc.org/resource/saudi-israeli-normalization-and-the-hamas-attack/>
- White House. (2022). *National Security Strategy 2022*. [Consulta: 2023]. Disponible en:
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

Yahya, M. (2023). A Revolutionary Resolution? *Malcolm H. Kerr. Carnegie Middle East Center*, 13 de marzo. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://carnegie-mec.org/diwan/89257>

Yazdanshenas, Z. (2023). Iran amid conflicting geopolitical dynamics in the Middle East. *Middle East Institute*, 27 de diciembre. [Consulta: 2023]. Disponible en: <https://www.mei.edu/publications/iran-amid-conflicting-geopolitical-dynamics-middle-east>

*Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño**

Catedrático de Estudios Árabes e Islámicos en la Universidad Complutense de Madrid y codirector del Grupo de Investigación Complutense sobre el Magreb y Oriente Medio

Time bomb: Ukraine in the EU, but not in NATO

Abstract:

The war between Ukraine and Russia has implications beyond its borders, affecting the power struggle between the US and China, as well as NATO and the EU. Global dynamics in the West, East and South also condition countries and international organisations. NATO and EU assistance to Ukraine is relevant, considering Ukraine's aspiration to join both organisations. Uncertainty over the outcome of the US election and its impact on the international system adds complexity to the foresight. This document offers answers to questions such as: How does the US view the future of NATO? Is the EU autonomous in deciding its own future? How can Ukraine fit into NATO and the EU in the future? Against this backdrop, the EU must consider two crucial issues: engage in negotiations to stop the war and explore hypothetical scenarios for defence planning. The most dangerous scenario for the EU must be anticipated: a Ukraine in the Union and out of the Alliance could be a ticking time bomb.

Keywords:

Ukraine, NATO, EU, European Neighbourhood Policy, CFSP, CSDP.

El tictac avanza hacia las elecciones estadounidenses de noviembre de 2024; la resolución de la guerra en Ucrania y su encaje en las organizaciones internacionales está pendiente.

La guerra en Europa influye en las dinámicas internas de la OTAN y de la Unión Europea (UE), así como en la interrelación de estas organizaciones. Asimismo, desde EE. UU. se consideran preocupados por lo que pueda acontecer con Ucrania y la UE.

Zbigniew Brzezinski, un clásico de la geoestrategia y la geopolítica, en 1998 se planteaba: «¿Deberían coincidir los límites orientales de la UE con la frontera oriental de la OTAN? [...] ¿También quizás de Ucrania?»¹.

Ucrania y el resto de los Estados buscan su supervivencia y también lo pretenden la OTAN y la UE.

Estados Unidos (EE. UU.) ha conseguido su interés estratégico y geopolítico en Europa² y Eurasia desde principios del s. XX; en las próximas décadas no se vislumbra un hegemon. Algunos se plantean reconfigurar la OTAN y, por tanto, la seguridad europea. Otros tratan sobre las posibles ampliaciones de la OTAN y la UE a países como Ucrania. Algunos norteamericanos y europeos postulan sobre el envío de tropas occidentales a Ucrania si fuera necesario.

Se sostiene la tesis de que la UE debiera ser un actor participante en las negociaciones futuras que traten sobre la resolución de la guerra entre Ucrania y Rusia, de esta prevención puede depender de que se evite el escenario más peligroso para la UE, una Ucrania en la Unión, pero fuera de la Alianza.

El contexto regional y global

En 1994, Ucrania acordó entregar sus armas nucleares a la Federación de Rusia (Memorándum de Budapest). Rusia se comprometía a respetar la soberanía y la

¹ BRZEZINSKI, Z. *El gran tablero mundial*. Paidós, Barcelona, 1998, p. 58.

² LOGAN, J. y SHIFFRISON, J. «A Post-American Europe. It's Time for Washington to Europeanize NATO and Give Up Responsibility for the Continent's Security», *Foreign Affairs*. 2024. <https://www.foreignaffairs.com/europe/post-american-europe-justin-logan-joshua-shiffrinson>.

Todos los enlaces del documento están activos en el momento de su publicación.

integridad territorial ucraniana, EE. UU. junto a Reino Unido (UK) eran garantes del acuerdo³.

En noviembre de 2013, tras una visita del presidente ucraniano a Moscú, Ucrania renunciaba al Acuerdo de Cooperación previamente pactado con la UE. El 22 de febrero de 2014, el presidente Yanukóvich, ucraniano del Dombás, abandonó el poder en Kiev. El prorruso claudicaba ante el llamado Euromaidán; según la narrativa rusa, un golpe de Estado alentado por Occidente, incluido EE. UU. Rusia reaccionó desestabilizando Ucrania, anexionándose Crimea y apoyando con éxito la insurrección nacionalista prorrusa en Donest y Lugansk e, infructuosamente, en Járkov y Odesa.

Los posteriores acuerdos de Minsk no pudieron parar el conflicto, en las negociaciones no participó ni la UE ni los garantes del Memorándum de Budapest, EE. UU. y UK. El acuerdo lo patrocinaban Francia y Alemania junto a la Organización para Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). La OSCE, Rusia y Ucrania firmaban los documentos.

Los países firmantes pronto hicieron lecturas divergentes y ambos contendientes reforzaron sus argumentos nacionalistas como preparación de un futuro desenlace decisivo. En Ucrania, una ágil «selección cultural»⁴ operó sobre la historia, la religión y la lengua afectando a rusoparlantes y a las minorías húngara y rumana; *ejército, lengua y fe* eran los pilares de la nueva Ucrania. En Rusia también se fusionaban militarismo, nacionalismo y tradicionalismo ortodoxo.

La UE impuso sanciones económicas a Rusia, coordinadas con EE. UU. y el resto del G7. En 2019, se aprobaron adendas a la Constitución ucraniana para marcar el objetivo de ingresar en la UE y en la OTAN.

Tras las revueltas en Bielorrusia (2020), la retirada desordenada de norteamericanos y europeos de Afganistán (2021) y la intervención con tropas rusas en Kazajistán (enero 2022), Putin reaccionó de nuevo contra Ucrania el 24 de febrero de 2022. Tomó una

³ DEZCALLAR, J. *El fin de una era. Ucrania: la guerra que lo acelera todo*. La esfera de los libros, Madrid, 2024, pp. 19-29.

⁴ WENDT, A. *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, 1999, p. 326, citado por BAQUÉS, J. *¿Cómo funciona el mundo? Una perspectiva desde la geopolítica*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2023, p. 202.

decisión racional motivada geopolíticamente; acaso basada en un cálculo de utilidad riesgo-beneficio equívoco⁵.

La Unión tuvo que superar algunos tabús sobre el instrumento militar. Innovó en la aplicación del *European Peace Facility* para posibilitar la financiación de material letal destinado a Ucrania y en octubre lanzó la Misión de Asistencia Militar de la UE en Ucrania (EUMAM)⁶ para entrenamiento de militares ucranianos, desarrollada en el territorio de la Unión, pero con acomodo en la Política Exterior de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa.

Ni la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) americana de 2015 (Obama) ni la de 2017 (Trump) consideraban que Rusia fuera un gran riesgo para los estadounidenses, acaso lo era para sus socios europeos. Además, para EE. UU. era necesario centrarse en el Pacífico, prioridad estratégica que sigue vigente hoy en 2024.

Actualmente, la asociación estratégica sino-rusa⁷ parece una profecía autocumplida sobre el escenario más peligroso que Brzezinski identificaba en 1998: «Una gran coalición entre China, Rusia y quizás Irán, una coalición ‘antihegémónica’ unida no por una ideología, sino por agravios complementarios [...] China sería probablemente el líder y Rusia el seguidor»⁸. China y Rusia pretenden seguir «transformando la arquitectura de gobernanza global y el orden mundial»⁹.

La competición global de Washington con Pekín afecta a sus intereses y a la lógica que debe regir el mundo. Lo que pasa en la guerra entre Rusia y Ucrania afecta a las narrativas para atraer a los países del sur global y es un referente para lo que pueda pasar con Taiwán.

John Ikenberry, un académico institucionalista liberal, considera que el mundo vive una inflexión histórica, una reconfiguración en torno a tres agrupamientos: el oeste (EE. UU.

⁵ GILPIN, R. *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press, 1981, citado por BAQUÉS, J. *Op. cit.*, p. 63.

⁶ European Union Military Assistance Mission Ukraine (EUMAM). https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-military-assistance-mission-ukraine-eumam_en?s=410260

⁷ PARDO DE SANTAYANA, J. M. «Las potencias revisionistas y el sur global», en *Panorama Estratégico 2024*. IEEE, Madrid. 2024, pp. 97-101.

https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/a/panorama_estrat_gico_2024.pdf

⁸ BRZEZINSKI, Z. *Op. cit.*, p. 63.

⁹ *Joint statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the international relations entering a new era and the global sustainable development*, 4 Feb. 2022. <http://www.en.kremlin.ru/supplement/5770>

y Europa), el este (China y Rusia) y el sur global (Brasil, India y otros)¹⁰. No son bloques monolíticos, ni entidades políticas concretas, son agrupamientos cuyos Estados se comportan en función de sus intereses según el asunto, de forma flexible. Oeste y este tratan de atraer al sur y la narrativa sobre la guerra es parte de la competición. Según el liberal citado, las democracias cuentan con cierta ventaja frente a las autocracias¹¹. En Rusia, «la guerra se justifica por una narrativa histórica de agresión por parte de Estados Unidos y Europa Occidental. Es una guerra alimentada por las quejas sobre la invasión de la OTAN y la hegemonía estadounidense»¹².

Una Rusia más débil puede aportar menos a la asociación sino-rusa; un desgaste ruso a expensas del sacrificio ucraniano, *bloodletting* en palabras del académico neorrealista John Mearsheimer¹³, podría ser coherente parcialmente con la geoestrategia esbozada por Brzezinski para el tablero euroasiático.

El realista Henry Kissinger, ya en 2016, se planteaba si en el futuro próximo seguiría habiendo una comunidad atlántica y cómo se definiría¹⁴, en alusión a las relaciones EE. UU.-UE-OTAN. La presidencia Trump, según algunos, *illiberal*¹⁵, supuso un desafío para los aliados europeos de la Alianza y para la Unión.

El compromiso de seguridad EE. UU. - Europa cuestionado

No parece que el presidente Trump (2017-2020) estuviera especialmente interesado en mantener el orden global liberal¹⁶. Durante su presidencia se evidenció la posible necesidad de renovar el pacto de seguridad europeo con EE. UU.; en palabras de Kissinger: «Otorgar un significado más específico a la “sociedad del Atlántico”»¹⁷.

¹⁰ IKENBERRY, G. J. «Three Worlds: the West, East and South and the competition to shape global order», *International Affairs*, 100(1). 2024, pp. 121-138. <https://doi.org/10.1093/ia/iad284>

¹¹ Véase las discusiones en Naciones Unidas sobre la resolución relativa a ayuda humanitaria en Ucrania; el resultado del 24 de marzo de 2024 en la Asamblea General fue de 38 abstenciones, 5 votos en contra y 140 a favor. <https://news.un.org/es/story/2022/03/1506132>

¹² IKENBERRY, G. J. *Op. cit.*, p. 125.

¹³ MEARSHEIMER, J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York & London: Norton Co. citado por BAQUÉS, J. *Op. cit.*, 2001, p. 82.

¹⁴ KISSINGER, H. *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Debate, 3.ª ed. Barcelona, 2016, p. 102.

¹⁵ POSEN, B. «The rise of illiberal hegemony: Trump's surprising grand strategy», *Foreign Affairs*, 97(2). 2018, pp. 20–27. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/rise-illiberal-hegemony>

¹⁶ PORTERO, F. «Los fundamentos de la acción exterior de Estados Unidos», en *Panorama Estratégico 2024*. pp. 67-90. IEEE, Madrid, 2024, p. 83.

https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/p/a/panorama_estrat_gico_2024.pdf

¹⁷ KISSINGER, H. *Op. cit.*, p. 102.

Con la OTAN, el presidente Trump se centró en denunciar el reparto injusto o poco equitativo de la carga económica que supone para cada aliado la inversión en defensa en favor de la defensa colectiva (*fair burden sharing*). La discusión sobre el reparto justo de la carga existe casi desde el Tratado de Washington¹⁸. El discurso se destinaba a los aliados, pero también a la audiencia interna norteamericana; entre estos, a las clases medias que pagan impuestos y han resultado desfavorecidas por la globalización y la deslocalización de empresas.

Para los revisionistas de los compromisos americanos en la Alianza, EE. UU. tenía claramente que ganar más que otros países en la ecuación atlántica, obtener la mejor ratio entre beneficios e inversión. Los beneficios para EE. UU. liderando la OTAN son de distinta naturaleza, los hay de índole estratégica y otros más tangibles como los obtenidos de las ventas de armamento a los aliados. Por otra parte, es verdad que estos últimos se benefician de la disuasión que supone la inversión norteamericana en sus fuerzas armadas, pero también hay que advertir que lógicamente las fuerzas norteamericanas no se dedican en exclusividad ni preferentemente a la defensa en Europa¹⁹.

El debate ocasionado en la Alianza volvía a incidir en el dilema entre ganancias absolutas (que todos ganen es aceptable) y relativas (unos han de ganar más que otros)²⁰. El liderazgo de la OTAN en Bruselas pudo «sobrevivir a Trump»²¹ acomodando parcialmente sus demandas sobre los *gorrones de la seguridad* (*free-riders*). El secretario general Jens Stoltenberg ha venido impulsando fundamentalmente dos ideas para modular la actitud negativa de algunos norteamericanos: más inversión de los aliados europeos en defensa y una OTAN global que pueda ayudar a EE. UU. en su pugna con China.

Esas dos líneas maestras del *staff* de la Alianza siguieron impulsándose durante la presidencia de Biden (2021-2024) y han llegado hasta la Cumbre de Washington de julio

¹⁸ OLSON, M. y ZECKHAUSER, R. «An Economic Theory of Alliances», *The Review of Economics and Statistics*, 48(3). 1966, pp. 266–279. <https://doi.org/10.2307/1927082>

¹⁹ ENGELBREKT, K. «Beyond Burdensharing and European Strategic Autonomy: Rebuilding Transatlantic Security After the Ukraine War», *European Foreign Affairs Review* 27, n.º 3. 383–400. 2022, p. 387. <https://fhs.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1698547&dsid=-2849>

²⁰ GRIECO, J. «Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism.» *International Organization* 42(3), 1998, pp. 485-507. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027715>

²¹ SCHUETTE, L. A. «Why NATO survived Trump: the neglected role of Secretary-General Stoltenberg», *International Affairs* 97: 6. 2021, pp. 1863-1881. <https://doi.org/10.1093/ia/iab167>

de 2024. En diciembre de 2023, los demócratas consiguieron aprobar legalmente la obligación de que cualquier presidente tuviera que someter a la aprobación por mayoría de dos tercios del Senado una posible decisión de dejar la OTAN²².

La presidencia Biden supuso un apaciguamiento de las tensiones, sin que ello suponga que los dilemas hayan desaparecido: ¿en qué términos se plantea el futuro de la OTAN desde EE. UU.?, ¿es autónoma la UE para decidir su propio futuro?, ¿cuál será el encaje futuro de Ucrania en la OTAN y en la UE?

Respecto a la primera cuestión, en EE. UU. se plantean dos visiones, una «OTAN más europea»²³ o una «Europa postamericana»²⁴. Una «OTAN más europea» no solo requiere una mayor inversión del viejo continente, sino disminuir la presencia de EE. UU. en el mismo. En caso de conflicto generalizado en Europa con Rusia, la primera respuesta debiera ser de países europeos y solo en último extremo acudir a los norteamericanos. Así, estos se podrían centrar en la pugna con China.

Hay una diferencia significativa entre referirse a un pilar europeo²⁵ o a un pilar de la UE en el seno de la Alianza; lo segundo es más novedoso y debatible. Un nuevo «concordato»²⁶ de seguridad entre europeos y norteamericanos tendría que abordar el cómo armonizar la existencia de *un pilar de la UE* en el seno de la OTAN y el respeto a la autonomía de decisión en cada organización. Este es uno de los principios actuales que rige la cooperación entre las organizaciones que habría que reconfigurar. No sería fácil conseguir el beneplácito de EE. UU., Turquía o el Reino Unido, para acomodar a la UE —con cierta autonomía— en las discusiones de los comités de la Alianza, ni siquiera como observador con voz, pero sin voto.

Las ideas sobre una «Europa postamericana» van más allá que simplemente una OTAN más europea. Suele acompañarse con el argumento de pasar la responsabilidad de la seguridad en el continente a los europeos y de que es tiempo de «recoger ganancias»²⁷

²² WOLF, Z. *Congress acted to protect NATO. But it might not be enough to stop Trump*. 2024. <https://edition.cnn.com/2024/02/13/politics/congress-trump-nato-what-matters/index.html>

²³ BERGMANN, M. «A More European NATO», *Foreign Affairs*. 2024. <https://www.foreignaffairs.com/europe/more-european-nato>

²⁴ LOGAN, J. y SHIFFRISON, J. *Op. cit.*

²⁵ ROMERO, A. *Reflexiones sobre la defensa europea y sus identidades. OTAN y UE, ¿competición o cooperación?* 2024, p. 19. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA50_2024_ABEROM_OTAN-UE.pdf

²⁶ BISCOP, S. «EU and NATO Strategy: A Compass, a Concept, and a Concordat», *Security Policy Brief*, March (141), 8. 2021. <https://www.egmontinstitute.be/eu-and-nato-strategy-a-compass-a-concept-and-a-concordat/>

²⁷ LOGAN, J. y SHIFFRISON, J. *Op. cit.*

de lo invertido. Esta corriente puede llegar a justificar que EE. UU. deje la OTAN y sostenga acuerdos bilaterales de seguridad con países europeos.

Por el momento, se plantea que los aliados europeos deberían aportar las capacidades convencionales suficientes para disuadir y enfrentar la amenaza rusa, aunque en el corto plazo los americanos tendrían que seguir apoyando con capacitadores de inteligencia, vigilancia y reconocimiento; y, sin duda, aún en el medio plazo con capacidades satelitales relacionadas con la defensa antimisil. De llevarse adelante esta idea, impactaría de lleno en el Proceso de Planeamiento de la Defensa OTAN (NDPP)²⁸ que establece las capacidades convencionales necesarias en la Alianza y asigna objetivos a los países; se realiza con criterios que habría que cambiar. Además, EE. UU. no debería seguir pretendiendo que los europeos adquiriesen preferentemente su material.

La Cumbre de la OTAN en Washington (julio 2024) no ha abordado la necesidad de una Europa con más disuasión nuclear diferente a la estadounidense. Aunque podrían reducirse las tropas americanas en el continente, seguir contando con su disuasión nuclear como último recurso requiere una mínima presencia de tropas estadounidenses en Europa Oriental, a modo de seguro iniciador (*tripwire*). De lo contrario, la proliferación nuclear en Polonia y hasta en Alemania podría ser la alternativa.

Las ideas de la «Europa postamericana» sostienen que los políticos europeos deberían asumir la responsabilidad del alto coste de la incorporación de Ucrania a la OTAN. No se menciona el posible interés de EE. UU. en esta adhesión, estas ideas están arraigando en la política estadounidense.

La Cumbre de Washington y Ucrania

Algunos norteamericanos llegan a proponer que sea la UE quién envíe tropas a suelo ucraniano²⁹, propuesta que se presenta algo más genérica cuando se refieren a Europa, pero especificando que, en cualquier caso, no sea la OTAN como tal³⁰. Obviamente,

²⁸ CASTILLA, J. C. «Caperucita pregunta sobre el planeamiento de la defensa. Algunas respuestas y el caso OTAN», *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (18), 209–242. 2022, pp. 229-234. <https://revista.ieeee.es/article/view/4021>

²⁹ CROWTHER, A. y MATISEK, J. «Time to Send EU Forces to Ukraine», *Center for European Policy Analysis* (CEPA). Washington 2024. <https://cepa.org/article/time-to-send-eu-forces-to-ukraine/>

³⁰ CROWTHER, A., MATISEK, J. y O'BRIEN, P. «Europe—but Not NATO—Should Send Troops to Ukraine To Halt Russia's Advance, Kyiv Needs More Boots on the Ground», *Foreign Affairs*, 2024. <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/europe-not-nato-should-send-troops-ukraine>

Zelensky prefiere el paraguas aliado; más aún en el verano de 2024, cuando Ucrania también ha invadido territorio ruso en Kursk. Quizá una baza negociadora a incluir en un nuevo plan de paz que se presentaría a los estadounidenses³¹.

Desde EE. UU. se influye en la Alianza y, recíprocamente³², la dirección y el *staff* de la organización tratan de condicionar la conducta de sus miembros. La Alianza, en la Cumbre de Washington³³, ha tratado de anticiparse a un futuro incierto ante las elecciones presidenciales de noviembre en EE. UU. Acerca de Ucrania, cabe mencionar varios aspectos: sobre la membresía aliada; sobre el apoyo financiero y operativo a largo plazo; y sobre cómo se materializará mediante instrucción y adiestramiento a tropas ucranianas y con demandas a la industria de defensa.

La Cumbre de Vilna (2023) había descartado aplicar un Plan de Acción para la membresía ucraniana, dada la intensa cooperación previa³⁴. Washington 2024 no supuso novedad en cuanto al ingreso en la Alianza que permitiera a Zelensky vislumbrar una fecha para la incorporación.

Los aliados se comprometieron a financiar a largo plazo la provisión de equipamiento militar, asistencia y entrenamiento a las fuerzas de Kiev. Se aseguró un mínimo de 40.000 millones de dólares en ayuda para el siguiente año. Esta cifra será reconsiderada una vez se sepa quién gobierna en EE. UU. en 2025, pero, de alguna forma, se obligará a EE. UU. a volver a retratarse en la OTAN.

La iniciativa aliada se asemeja al *European Peace Facility* de la UE. Se espera que las contribuciones actuales de los aliados de la UE se coordinen y contabilicen en la propuesta de la Alianza. Stoltenberg propuso que todos los aliados contribuyan proporcionalmente según su PIB para defender a Ucrania, usando de nuevo el concepto de *fair burden sharing* que tanto se prodiga desde Washington. Ejercitar el debate sobre la responsabilidad de la situación en Ucrania y sobre las ganancias relativas para este caso afectaría a la cohesión aliada y el discurso sobre la solidaridad.

³¹ GOZZY, L. «Ukraine to present 'victory plan' to US – Zelensky», *BBC*. 27/8/2024.

<https://www.bbc.com/news/articles/crrlnl2vqe2o>

³² BAQUÉS, J. *Op. cit.*, p. 139.

³³ Comunicado oficial en https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm

³⁴ ARTEAGA, F. y Simón, L. *La OTAN tras la Cumbre de Vilna*. Real Instituto Elcano, 2023.

<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-otan-tras-la-cumbre-de-vilna/>

Otro elemento destacable es el establecimiento de la *NATO Security Assistance and Training for Ukraine* (NSATU) para coordinar la entrega de equipo y entrenamiento a los ucranianos; Berlín impidió llamarlo «misión»³⁵. Quedó pendiente como se coordinará con la UE y su Misión de Asistencia a Ucrania (EUMAN) lanzada en 2022.

La Alianza reconoció la necesidad de fortalecer la capacidad industrial de defensa para apoyar a Ucrania. Aunque se pueda cooperar, no se puede obviar que la industria de defensa es motivo de rivalidad entre EE. UU. y los países de la UE³⁶. Estos últimos buscan aumentar la producción y adquisición conjunta de material de defensa, incluso exportarlo, según la Estrategia Industrial de Defensa Europea (*EDIS*) de marzo de 2024.

La UE: ¿autónoma para decidir su futuro?

Trump consideraba a la UE como un rival comercial, prefería tratar bilateralmente con los europeos. *Divide et impera*. Biden fue más conciliador que el anterior con los aliados y socios de la UE.

En cualquier caso, no parece que la UE sea autónoma para decidir su futuro geopolítico, es claro que los EE. UU. se ven concernidos e influyen. Las ideas de Brzezinski, Kissinger e Ikenberry corroboran lo anterior. Desde EE. UU. se ven como codecesores sobre lo que pueda acontecer con Ucrania y la UE, y por extensión quizá sobre Georgia y Moldavia, en definitiva, sobre la Política de Vecindad Europea.

Sobre los límites orientales de la OTAN y la UE y la pertenencia de Ucrania, es curioso que Brzezinski lo planteara como cuestiones para la política exterior norteamericana. Un realista diría que cada uno —Estado u organización— decide lo que puede. Kissinger postula que «la evolución política de Europa debe decidirla esencialmente los europeos. Pero sus socios del Atlántico tienen una participación importante en el asunto». Para el realista, permitir que Europa decida su propia geopolítica implicaría el riesgo para EE. UU. de convertirse en una «isla extraterritorial de Eurasia»³⁷.

³⁵ MONGRENIER, J. S. *À propos du sommet de Washington: plaidoyer pour l'OTAN*. 2024. <https://desk-russie.eu/2024/07/21/a-propos-du-sommet-de-washington-plaidoyer-pour-lotan.html>

³⁶ CASTILLA, J. C. *From Public Defence Policy to Defence Planning. About enhancing the EU processes and complementarity with NATO*. (Tesis doctoral) 2024, pp. 293-294. <https://hdl.handle.net/20.500.14468/22970>

³⁷ KISSINGER, H. *Op. cit.* 2016, pp.102-103.

Ikenberry se refiere a que «Ucrania no es un miembro de OTAN, pero sí es un miembro de Europa». Parece como si ese determinismo geográfico (físico y social) fuera suficiente para apoyar lo que sigue a la frase anterior: «Los líderes y el pueblo de Ucrania ven la guerra como una lucha existencial por la libertad y la democracia, y el derecho a afiliarse a la Unión Europea y al oeste de una forma más amplia»³⁸. Con esa apelación genérica «al oeste», el académico no especifica si se refiere a la OTAN, aunque sí es determinista respecto a la UE.

El contexto de influencia norteamericana, *a priori*, solo da por seguro la inclusión de Ucrania en la UE; no así en la OTAN. Sería la Unión la que tendría que afrontar las consecuencias políticas, económicas y sociales *ad intra* y de seguridad *ad extra* y las reformas necesarias.

Ad intra, entre las reformas políticas posiblemente requeridas estaría la necesidad de modificar los criterios para el voto por mayoría cualificada en el Consejo de la UE (55 % de Estados miembros y 65 % de población). Más difícil resultaría gestionar burocráticamente las tensiones entre nacionalismos como el húngaro y el ucraniano, y la relocalización de poder hacia el este en detrimento del eje franco-alemán (la representación en el Parlamento de polacos y ucranianos igualaría a la alemana).

Entre las consecuencias económicas, además de la reconstrucción, destacaría el impacto sobre la Política Agrícola Común, no solo se afectaría a los agricultores polacos, también a los de otros países que perderían en subvenciones; la cohesión social podría verse afectada. En definitiva, en lo político y lo socioeconómico habría desafíos internos que afrontar.

El diplomático Jorge Dezcallar apunta que la Unión tendría que modificar la regla de la unanimidad para las decisiones de política exterior común³⁹. A esto se une que la UE no cuenta con una defensa capaz de afrontar autónomamente una amenaza significativa en el continente, ni siquiera convencional. Aunque el conjunto de los arsenales de los Estados miembros sería suficiente para disuadir a Rusia, la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, por ahora, solo ambiciona poder dirigir misiones no ejecutivas (las de entrenamiento) desde la propia Unión y, sobre todo, aún no se ha decidido que haya

³⁸ IKENBERRY, G. J. *Op. cit.*, p. 125.

³⁹ DEZCALLAR, J. *Op. cit.*, p. 263.

una defensa común. En el pasado, los franceses lo plantearon y lo descartaron (Plan Preven, 1954).

En 2024, el presidente Macrón ha reiterado la posibilidad de desplegar fuerzas occidentales en Ucrania en caso necesario⁴⁰. La contención y la coordinación con otros países es imperativa a la hora de intervenir con tropas; además, la historia europea aconseja la benevolencia con el vencido.

La UE actual no puede decidir por unanimidad ni tiene capacidad para desplegar esas tropas; la cuestión sería decisión nacional y los países que optaran por ello no lo harían aisladamente frente a Rusia. Se impondría no solo la coordinación entre Francia, Alemania y Polonia, tendría que incluirse a EE. UU. y Reino Unido; todos están preocupados por la cuestión. En tal caso, sería extraño que una coalición *ad hoc* de esa naturaleza no acabara arrastrando a la OTAN y la UE a una guerra convencional con riesgo de escalada nuclear; de ahí la necesaria contención. Sea como fuere, el oeste pretende la derrota de Rusia; habrá que tener presente la benevolencia con el vencido, como en Viena (1815) tras la derrota de Francia y al contrario que en Versalles (1919) tras la derrota de Alemania, dejando abierta la posibilidad de tender puentes tras la guerra.

La historia del conflicto está aún por escribir y varios son los escenarios posibles para el futuro encaje de Ucrania en la seguridad europea.

Encaje institucional de Ucrania en OTAN y la UE. Escenarios

Sobre el posible acceso de Ucrania a la OTAN, los norteamericanos difieren. Algunos apuntan a fórmulas imaginativas que incluso permitirían incorporar a una Ucrania con su integridad territorial incompleta⁴¹. En el pasado, se incorporó a Noruega y a Alemania Occidental (una nación dividida) a pesar del peligro de conflicto con la URSS. A los ucranianos podría interesar que su país, aún dividido, ingresara en la OTAN; podría ser una baza negociadora para cuando ellos decidieran acudir al diálogo, o en el caso de que una nueva presidencia de Trump les forzara.

⁴⁰ RFI. «Macron vuelve a evocar la posibilidad de enviar tropas occidentales a Ucrania». 2/5/2024.

<https://www.rfi.fr/es/europa/20240502-macron-vuelve-a-evocar-la-posibilidad-de-enviar-tropas-occidentales-a-ucrania>

⁴¹ SAROTTE, M. E. «A Better Path for Ukraine and NATO. What Kyiv Could Do Now for a Place in the Alliance», *Foreign Affairs*. 2024. <https://www.foreignaffairs.com/ukraine/better-path-ukraine-and-nato>

Por el contrario, otros norteamericanos se oponen, ya que EE. UU. no ganaría nada y el coste de incorporar a Ucrania a la Alianza superaría los beneficios⁴². Para estos, Ucrania es asunto de los europeos, no de la OTAN. Curiosamente, para algunos norteamericanos, la OTAN es sobre la seguridad europea, pero en otras ocasiones puede convenir que sea global, como en Afganistán o Irak, quizá también en Taiwán.

La guerra ha acelerado el camino de Ucrania hacia la adhesión a la UE. Fue designada candidata en junio de 2022, y en diciembre de 2023 se acordó abrir las negociaciones⁴³. Sobre la evolución de la guerra, Dezcallar señala que todos los escenarios están abiertos: tanto la victoria de Rusia como la de Ucrania, dependiendo de cómo ambos acaben definiéndola; un final negociado; un armisticio al estilo de Corea; una guerra prolongada; un golpe de Estado en el Kremlin; la extensión del conflicto y hasta el holocausto nuclear. Rusia usa el victimismo, lo que no impide que trate de asustar a Occidente⁴⁴, incluso con la amenaza nuclear.

Partiendo de la hipótesis de que la OTAN seguirá contando con EE. UU. como aliado durante la siguiente presidencia norteamericana (Harris o Trump), cabe plantear cuatro escenarios para el encaje institucional de la Ucrania futura. A continuación, se aportan consideraciones, principalmente desde la perspectiva del interés para la UE, incidiendo en el aspecto de la seguridad.

a) Ucrania en la OTAN y en la UE. Parece el camino trazado por el oeste global. Supondría el peor escenario para el actual régimen ruso. «Una Rusia humillada y revanchista sería muy peligrosa para la estabilidad europea»⁴⁵. Caso de darse, lo que más interesa a los europeos es que el ingreso en la Alianza anteceda a la adhesión a la Unión, como sucedió con los países del Báltico en 2004, y así evitar cualquier ventana de vulnerabilidad.

b) Ucrania ni en la OTAN ni en la UE. Es el peor escenario para Ucrania y el mejor para una Rusia anclada en el este global. Se percibiría que los norteamericanos y la UE habrían abandonado a Ucrania; impactaría en la credibilidad del oeste global con otros socios o aliados como los asiáticos. Específicamente para la UE, desde el prisma de la

⁴² LOGAN J. Y SHIFRINSON J. *Op. cit.*

⁴³ <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eastern-partnership/ukraine/>

⁴⁴ GONZÁLEZ FÉRRIZ, R. *El nacionalismo ruso siempre ha querido asustar a Occidente*, entrevista a Serhii Plokyh, 2022. <https://www.politicaexterior.com/articulo/el-nacionalismo-ruso-siempre-ha-querido-asustar-a-occidente/>

⁴⁵ DEZCALLAR, J. *Op. cit.*, p. 205.

seguridad no supondría un aumento inminente del peligro, ya que se seguiría contando con el paraguas aliado para frenar las ambiciones rusas en el Báltico u otros países del este de la UE.

c) Ucrania en la OTAN pero no en la UE. La Alianza supondría una garantía de seguridad suficiente para Ucrania. De resultas de una posible negociación con la UE, Ucrania podría seguir disfrutando de una asociación mejorada *ad hoc* tanto como se desee en lo económico-comercial y lo social, incluyendo lo concerniente a lo agrícola y a lo energético. En 1972 y 1994 Noruega rechazó su inclusión en la UE; en esto difiere de Ucrania. No obstante, en términos económicos y sociales podría llegar a ser un caso similar al de los escandinavos; disfrutando incluso del espacio Schengen. En cuanto a seguridad, la garantía sería la OTAN, y aunque la UE tiene capacidades militares modestas, podría seguir usándolas para asistir en Ucrania, ya que se operaría fuera del territorio de la Unión al amparo de la Política Exterior de Seguridad Común. Este escenario (asociación *ad hoc* de Ucrania con la UE) no parece ser la opción más deseada hasta ahora por la Unión, pero serviría pragmáticamente a sus intereses. No debería descartarse en una negociación.

d) Ucrania no en la OTAN pero sí en la UE. Es el escenario más peligroso para la UE. No se debería condenar a la UE en solitario a una vigilancia constante en las próximas décadas frente a una Rusia irreconciliable, que podría volver sobre Ucrania como una marea, tras recuperarse para una nueva ola. Por ello, EE. UU. a través de la OTAN ha de ser parte de la solución futura para Ucrania.

Este escenario (no OTAN, sí UE) coincide con el que algunos alineados con la «Europa postamericana» plantean. En cierto modo, sería similar al caso de Finlandia tras su adhesión a la UE en 1995 y antes de su ingreso en la Alianza en 2023. Ucrania no contaría con la garantía de defensa aliada y tampoco con la modesta aportación de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE, al ser territorio de la Unión. Como garantía de seguridad, hoy, el artículo 5 de la Alianza no es comparable al artículo 42.7 de la UE.

Los desafíos de cohesión interna en la UE antes esbozados supondrían vulnerabilidades, nuevas oportunidades para que Rusia continuara en sus intentos de disgregar a la Unión actuando sobre los nacionalismos.

En cierta forma, con respecto a la UE, los intereses comerciales del trumpismo podrían llegar a confluir con los políticos del putinismo. *Divide et impera*. Si a la no membresía aliada de Ucrania se une el posible antagonismo del trumpismo que considera a la UE como un rival comercial, la bomba de relojería podría activarse por rusos o americanos anti-UE.

El planeamiento de defensa tiene importancia estratégica, y aunque en la Unión dicho planeamiento no está aún consolidado como proceso único, se impone que el Servicio Europeo de Acción Exterior y específicamente, su Departamento de Política de Seguridad y Defensa (SECDEFPOL) concrete orientaciones políticas para que se contemplen situaciones hipotéticas de planeamiento posteriores al alto el fuego en Ucrania⁴⁶. Las opciones también deberían considerar el futuro de la Misión de Asistencia Militar de la UE en Ucrania, ya sea tal y como está desplegada actualmente fuera de Ucrania o dentro del país, posiblemente bajo un marco de seguridad acordado con la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)⁴⁷.

Conclusiones

La guerra entre Ucrania y Rusia influye en la pugna de poder entre EE. UU. y China, el mundo está reconfigurándose inestablemente mientras se restablece un cierto equilibrio de poder duradero. En ese marco, las dinámicas de agrupamientos en el oeste, el este y el sur globales también condicionan a los países y a las organizaciones internacionales, como la OTAN y la UE que ayudan a Ucrania. A esto se une la aspiración ucraniana de ingresar en ambas organizaciones.

El resultado de las elecciones estadounidenses añade incertidumbre al sistema internacional y a lo que puede implicar para las relaciones en la OTAN y con la UE.

El futuro de la pugna entre el oeste y el este global no está escrito, las incógnitas se extienden al porvenir de la relación OTAN-UE, asimismo está por relatar el resultado de la guerra ruso-ucraniana, tampoco está cerrada la forma del encaje institucional de Ucrania en la OTAN y ni siquiera en la UE.

⁴⁶ CASTILLA, J. C. *Op. cit.*, 2024, p. 259.

⁴⁷ FERNÁNDEZ SOLA, N. «When the War Ended. Pragmatic Proposals to Rescue European Union Relations with the Russian Federation», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 43. 2022, pp. 1-39.

EE. UU. no quiere desligarse de las decisiones que afectan a la geopolítica de la UE y, por tanto, de su política de vecindad. Aunque haya que abordar en algún momento una redefinición del vínculo transatlántico, que incumbe a la OTAN y a la UE, por el momento, los estadounidenses no se deben quedar al margen de la solución para Ucrania y Rusia. EE. UU. no ha sido ajeno a las causas, ni debe dejar —por el momento— sola a la Unión frente a una Rusia vencida, pero que podría preparar su revancha. La contención a la hora de intervenir con tropas debe imperar, y en tal caso extremo, la coordinación; y, finalmente, la benevolencia con el vencido.

Se imponen dos prevenciones. En primer lugar, la UE debería asegurarse su presencia como interlocutor en una posible mesa de negociaciones. No bastaría con Francia, Alemania y acaso Polonia, la UE debería estar presente como tal —tiene personalidad jurídica para ello—, con oportunidad y reconocimiento de los interlocutores, su *actoría* (*actorness*) estará en juego.

En segundo lugar, la UE debiera incluir escenarios hipotéticos en sus iniciativas relacionadas con el planeamiento de defensa, entre ellos el más peligroso para la UE desde el prisma de la seguridad, una Ucrania fuera de la OTAN, pero en la UE; sin duda, una bomba de relojería que varios podrían activar.

*Juan Carlos Castilla Barea**
Doctor en Seguridad Internacional
[@jccastillaba](#)



56/2024

24 de septiembre 2024

Erika M. Rodríguez Pinzón *

América Latina, el desafío de un nuevo modelo de inserción internacional

Este análisis forma parte del [Panorama Estratégico 2024](#)

América Latina, el desafío de un nuevo modelo de inserción internacional

Resumen:

El sistema internacional se encuentra en un momento histórico de cambio y reacomodación. La tendencia global parece mostrar que el futuro cercano estará marcado por la acción de grandes potencias en confrontación, aunque conectadas a través de una compleja red de vínculos comerciales, tecnológicos y sociales. A su vez, los demás actores constituidos en grandes bloques regionales buscarán marcar su autonomía para actuar de forma independiente según sus intereses particulares.

En este periodo de cambio y readaptación del sistema internacional, América Latina enfrenta numerosos desafíos. El primero de ellos es definir su propia presencia internacional y la estrategia para actuar y defender sus intereses en diferentes ámbitos. Este documento analiza las oportunidades y riesgos de la región en un periodo de cambio o «interregno»; la tensión entre sus desafíos de seguridad y la política internacional de seguridad; las perspectivas económicas y estratégicas de sus riquezas naturales; el acceso a la inversión y el crédito internacional y, finalmente, su rol en la agenda global de sostenibilidad y adaptación al cambio climático.

Palabras clave:

América Latina, Relaciones internacionales, Multilateralismo, Regionalismo, Geopolítica.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Latin America, the challenge of a new model of international integration

Abstract:

The international system is at a historic moment of change and readjustment. The global trend seems to show that the near future will be marked by the action of great powers in confrontation, although connected through a complex network of commercial, technological and social links. The other actors constituted in large regional blocs, in turn, will seek to mark their autonomy to act independently according to their particular interests.

In this period of change and readjustment of the international system, Latin America faces many challenges. The first is to define its own international presence and the strategy for acting and defending its interests in different areas. This document analyses the opportunities and risks of the region in a period of change or "interregnum"; the tension between its security challenges and international security policy; the economic and strategic perspectives of its natural wealth; access to investment and international credit and, finally, its role in the global agenda of sustainability and adaptation to climate change.

Keywords:

Latin America, International relations, Multilateralism, Regionalism, Geopolitics.

Introducción

América Latina es una región con relevancia estratégica, pero alejada de las tensiones internacionales más visibles: esto es, de los focos de conflicto interestatal y de la rivalidad crecente entre China y Estados Unidos. No es ajena a los cambios del sistema internacional que le comportan desafíos y oportunidades, pero no está en el centro geográfico ni material de las tensiones geopolíticas. Esta situación no es nueva, la región lleva mucho tiempo alejada de los focos de tensión interestatal.

Con frecuencia se señala la falta de «interés» de Europa y Estados Unidos en América Latina como el resultado de la ausencia de conflictos entre estados en la región. Paradójicamente, su situación de «territorio de paz», es decir, sin guerras internacionales, la alejó de las preocupaciones occidentales cuando la guerra contra el terror centró todos los focos en los «países que exportaban terrorismo» (Malcorra, 2019). Por otro lado, ha dejado su tendencia a ser fuente de inestabilidad económica, pero también porque ha consolidado en la mayoría de los países (aunque con excepciones relevantes) la estabilidad macroeconómica y el buen hacer de los bancos centrales (Malamud, Ruiz y Talvi, 2023).

La condición de países de renta media también alejó a los latinoamericanos de la política de desarrollo europea y estadounidense. Los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) concentraron los menguados recursos de la postcrisis financiera en los países más pobres. Solo Haití entra en esta categoría en la región mientras que los demás países de América Latina son catalogados como de «renta media», según su *PIB Per Capita*. Esta condición ha merecido una revisión dado que desatendía algunos de los aspectos más relevantes de la actual agenda de desarrollo internacional, especialmente la desigualdad que en Latinoamérica alcanza los niveles más altos. Esta revisión ha dado paso al concepto de «desarrollo en transición» adoptado por la OCDE y la Unión Europea, que ha adaptado su agenda de cooperación en la región.

Pero, más allá de las categorías creadas en el sistema de cooperación, la región intenta redefinir su posición internacional en un escenario en el que el concepto de Sur Global se materializa como realidad geopolítica, pero no como una categoría conceptual solvente. En este sentido, hace falta revisar la posición de América Latina en cuatro dimensiones: los debates sobre su estrategia de inserción y acción internacional frente a la prospectiva de cambios en el poder global.

En segundo lugar, su relación con los principales focos de tensión armada en el mundo, frente a sus desafíos propios en esta materia. En tercer lugar, su papel en el futuro de la economía global marcada por la transición energética; su capacidad para acceder a recursos de diversos actores internacionales y, finalmente, su importante rol en la gobernanza de la lucha contra el cambio climático y los procesos de adaptación y mitigación de sus efectos.

Oportunidades y riesgos para la región en el interregno

Hablar del futuro de las transiciones que se plantean como indispensables para el futuro del mundo inevitablemente significa hablar de América Latina. Por sus recursos naturales, por el agua, por sus bosques, pero también por sus tendencias demográficas que aún le auguran un saldo de juventud para enfrentar las próximas décadas y para Occidente por sus bases comunes histórico-culturales, que permiten la alineación en el marco multilateral de 46 países.

El periodo de interregno señala el proceso de cambio de un sistema estable de distribución del poder a otro en el que hay una competencia abierta e inestabilidad para todos los actores (Sanahuja, 2019). La inestabilidad no solo viene marcada por la competencia por el poder, sino que en esta ocasión ocurre en un marco de profundas crisis globales, la de los fallos y deficiencias del sistema capitalista, la crisis y polarización interna en las sociedades occidentales y la crisis ambiental que supone una amenaza existencial para la humanidad.

Hace años que la región transita sin brújula entre las turbulencias del sistema internacional. La crisis económica, la explosión social, las persistentes fallas (Rodríguez Pinzón, 2022) estructurales y la polarización política se conjugan oscureciendo el panorama regional.

Esta situación tiene riesgos evidentes y buena parte de ellos vienen dados por la fragilidad de su integración regional que impide coordinar de forma ágil o, al menos efectiva, posiciones de fuerza en un escenario en el que las regiones ganan preeminencia, a la vez que limita la capacidad de abordar los problemas comunes de la región, a pesar del gravísimo impacto de algunos males transregionales.

La falta de capacidad de generar un proceso de integración, efectivo, sostenible e institucionalizado es un déficit histórico que lastra a la región en muchas dimensiones. Oportunidades como la coordinación de demandas en los escenarios multilaterales, la búsqueda de financiación internacional, el fortalecimiento de las cadenas intrarregionales de valor agregado o la gobernanza de la protección ambiental y social son algunos de los aspectos más afectados.

En la debilidad del regionalismo también se circunscribe la falta de una estrategia ante el cambio en el sistema internacional. No se puede comparar la capacidad europea de formular estrategias como la denominada «autonomía estratégica abierta» o la «brújula estratégica» que marcan las prioridades y una concertación sobre la autopercepción del papel de Europa en el mundo actual y futuro. Sin embargo, en América Latina discurren de forma muy limitada debates sobre la posición de la región que también plantean la necesidad de un posicionamiento activo. Uno de los enfoques más promocionados es el del «no alineamiento activo» (Fortín, Heine y Ominami, 2021). Una perspectiva que llama a la agencia regional para activamente evitar un alineamiento con China o Estados Unidos.

Este enfoque dista de la autonomía estratégica que rehúye de reconocer dos bloques hegemónicos, lo que limitaría el papel de Europa como potencia global. Por el contrario, el no alineamiento activo asume la creciente tensión entre dos bloques que disputan la hegemonía, como ya ocurriera durante la Guerra Fría, aunque en este caso la contienda se supone de un carácter diferente dado que más que la disputa entre dos modelos de sociedad y una carrera armamentística se refiere a una competencia a nivel comercial y tecnológica. Otros autores plantean que el proceso resultante de la nueva tensión internacional parece ser un nuevo bipolarismo con alto nivel de interdependencia e interconexión global y que a diferencia de la Guerra Fría tiende a una baja polaridad, dado que no hay una estructura de bloques rígidos (González *et al.*, 2021) una suerte de bipolarismo no hegemónico.

Estos enfoques que se abren paso en los debates académicos revitalizan una mirada necesaria a la capacidad de agencia de la región y en la prolongación histórica de las políticas exteriores o iniciativas diplomáticas anteriores implementadas como, por ejemplo: «en Chile (la política antiimperialista y anticolonialista de Salvador Allende), Argentina (la «tercera vía» de Perón o el estructuralismo de Prebisch) o Brasil (a través

de la promoción de la visión «unctadiana» —la UNCTAD (United Nations Conference for Trade and Development) — y que encuentra continuidad en la inversión en el «Sur-Sur» de Lula Da Silva (Parthenay, 2022). Además, intentan revitalizar la concepción clásica del movimiento de Países no alineados que se transformó en el Grupo de los 77 (G77). Una iniciativa que toma nuevo impulso, alentada por China y a pesar de las diferencias del momento histórico, en el fortalecimiento de una contestación desde «el sur» al orden establecido por Estados Unidos tras la Guerra fría y en la búsqueda de nuevas asociaciones y geometrías centradas en la satisfacción de los intereses. China juega así un doble papel, disputa el poder global a la vez que se designa como líder del Sur Global. Sin embargo, en cierta forma se mantiene una idea de región periférica, en consistencia con una idea de poder internacional que permanece inalterada: las capacidades clásicas, militares, comerciales y normativas están en manos de otros, mientras que la agencia de América Latina se mantiene limitada a la resistencia o alineación sin plantearse la posibilidad de impulsar activamente una transformación del modelo de poder.

Más aún, la narrativa de la polaridad confunde estructura y agencia, queriendo ver cambios estructurales de ciclo largo donde no hay sino agencia de corto plazo y desconoce su propio rol como discurso de poder, de legitimación de los actores, y como factor generativo de las capacidades materiales de ambos bloques (Sanahuja, 2020).

El Sur Global ante la tensión geopolítica

El debate sobre el papel de América Latina en el orden internacional supera a la región para inscribirse en un proceso más amplio, el del Sur Global. Un término que incluye actores sumamente diversos, con condiciones, agendas e intereses dispares que difícilmente permiten definir el concepto mediante indicadores materiales, tanto que, tal como señalan Gratius y Mongan (2023), parece más fácil definir el Sur Global por lo que no es: un término geográfico o de desarrollo cuyo único denominador común y razón de ser sea una alianza contrahegemónica para establecer un nuevo orden global, no necesariamente más justo o equilibrado, pero más inclusivo y representativo de las demandas y agendas de África, Asia y América Latina.

En esta estructura es en la que se plantea un cuestionamiento más amplio y sistemático del papel de las «otras» regiones y países en el orden internacional. América Latina es

parte de este coro si se atienden tres factores. En primer lugar, por su posicionamiento y narrativas en ámbitos multilaterales; en segundo lugar, atendiendo el planteamiento de agendas de desarrollo críticas en línea con las que ya se reseñaron en el apartado anterior; en tercer lugar, por su apertura a la activa búsqueda de nuevas asociaciones comerciales y políticas en las que China juega un rol fundamental.

En los últimos años, la región paso por un ciclo electoral que dejó como resultado cambios de signo en los Gobiernos de varios países de la región. Se señala una «marea rosa», es decir, un nuevo ciclo de Gobiernos de izquierda. Sin embargo, más que un giro a la izquierda de los electores, lo que se percibe en América Latina es la tendencia al voto de castigo. En prácticamente todos los países, los Gobiernos en curso fueron incapaces de conseguir el poder para sus candidatos designados.

El enfado que mueve el voto y la estructura de la oposición política alienta discursos críticos. Así, en los escenarios internacionales, salen a relucir posturas críticas como, por ejemplo, la búsqueda de un cambio en la política internacional de drogas que ha promovido Colombia.

La pertenencia al Sur Global tiene también un componente identitario (Gratius y Mongan, 2023). Al haber una mayoría de Gobiernos de signo progresista, hay ciertas alineaciones naturales en torno a los mensajes. Sin embargo, la postura crítica con el Norte Global o las tensiones con el sistema multilateral liberal no son exclusivas de Gobiernos de izquierda.

Uno de los eventos que tiene una mayor relevancia para analizar la postura internacional de América Latina son las reacciones de sus distintos miembros ante la invasión de Ucrania o la respuesta de Israel en Gaza a los ataques terroristas de Hamás en su territorio.

En el caso de la invasión de Rusia a Ucrania, la percepción del conflicto en América Latina ha distado de las expectativas europeas, que esperaban un alineamiento frente a la agresión territorial rusa. En este caso, en América Latina la postura ha estado determinada por una percepción de lejanía de la amenaza y de la confrontación, a pesar de que sus efectos se han sentido en la región y, en muchos casos, de una equidistancia basada en la equiparación de la ruptura del orden internacional de Rusia con los desmanes de los Estados Unidos en su intervencionismo extraterritorial. Sin embargo,

es necesario precisar la diferencia entre los Gobiernos y los líderes políticos. En el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas se ha mantenido mayoritariamente una consistencia con el respeto al derecho internacional.

Las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas, Occidente y el Sur Global convergen en la condena a Rusia por hechos que, mayoritariamente, se han calificado como un acto de agresión que viola principios básicos de la Carta de Naciones Unidas, como la abstención del uso de la fuerza, la integridad territorial y la soberanía de los Estados. No se trata de un alineamiento con Occidente, pues se trata de principios que los países del Sur han contribuido a definir, particularmente América Latina, y que han defendido de manera consistente (Sanahuja, 2022)

En el caso de América Latina, casi todos los países han votado a favor de las resoluciones en respuesta a la invasión rusa de Ucrania (Resolución A/ES-11/L.1 AG ONU, de 2 de marzo de 2022) y la votación en la undécima Sesión Especial de emergencia por la retirada de las Fuerzas rusas de Ucrania (23 de febrero de 2023).

Solo Bolivia, Cuba y El Salvador se abstuvieron en los dos casos y Nicaragua se abstuvo en la primera y votó en contra de la segunda. Estos países guardan una cercanía especial con Rusia, que durante mucho tiempo ha hecho un juicioso trabajo diplomático en la región. Desde mediados de los años dos mil, Rusia retornó gradualmente y ahora tiene relaciones diplomáticas con todos los países y sus ciudadanos pueden viajar sin necesidad de visado por la región. Además de los éxitos diplomáticos, Rusia está siendo muy activa en la generación de información, muy especialmente en la construcción de visiones e interpretaciones de la realidad política alternativas a las promovidas por Occidente. Por lo demás, en el plano militar y geopolítico y, por primera vez, después de la retirada del contingente soviético en Cuba a principios de los años noventa, hay presencia de uniformados rusos en el hemisferio occidental, concretamente en Venezuela (Rouvinski, 2020). Asimismo, durante la pandemia, Rusia hizo diplomacia de vacunas, que a pesar de no ser tan efectiva como la que realizó China le ayudó a mejorar su reconocimiento regional.

Como ya se señaló, ante la invasión, la mayor parte de los Gobiernos mantuvieron su postura ajustada a la condena a las agresiones territoriales en la ONU. Sin embargo, a nivel interno y, en voz de algunos líderes políticos, la tendencia fue de cierta neutralidad que, a pesar de condenar la acción rusa, también mostraba sus recelos sobre la OTAN,

a la vez que retomaban el discurso crítico hacia el «imperialismo» norteamericano y su doble rasero. Este tono fue especialmente duro en el caso de los presidentes de Colombia y Brasil. Sin embargo, la postura del presidente chileno, Gabriel Boric, que condenó la agresión rusa sin matices, marca una distancia generacional. La neutralidad de los líderes latinoamericanos significó una decepción para Europa y se convirtió, de hecho, en uno de los obstáculos que dificultó gravemente la consecución de una declaración de consenso en la Cumbre entre la UE y la Comunidad de Estados Caribeños y Latinoamericanos que tuvo lugar en 2023.

En el caso de la operación militar de Israel en la franja de Gaza tras los atroces atentados cometidos por Hamás el 7 de octubre de 2023, las posturas varían. La mayoría de los Gobiernos mostraron solidaridad con Israel tras los atentados; solo Cuba y Nicaragua se abstuvieron de hacer declaraciones. Sin embargo, fueron menos los Gobiernos que calificaron de terrorista la incursión de Hamás en territorio israelí; al menos seis países se han abstenido de hacerlo, entre ellos Colombia y Panamá. Aunque este último país forma parte de los que tampoco han reivindicado el derecho internacional humanitario y la protección de los civiles palestinos ante la desmedida ofensiva israelí y su saldo de víctimas.

En este caso, el posicionamiento se dirime por factores distintos, en muchos casos, a los que determinan la postura frente al conflicto Rusia/Ucrania. Hay algunos países en los que hay una mayor cercanía cultural o política con el conflicto, especialmente por la presencia de importantes núcleos de población israelí, como en los casos de Argentina y Brasil, o Palestina en el de Chile.

Algunos países también tienen relaciones estrechas con Israel históricamente, como es el caso de Guatemala y Panamá, por ejemplo. Es importante destacar que Israel ha construido una relación comercial y de inversión estrecha con muchos países de la región, con lo cual es un país que opera con una agenda propia y bien establecida, de hecho, mucho más fundamentada comercial y políticamente que la presencia de Rusia en la región.

Por otra parte, para algunos Gobiernos, la causa palestina es parte de la construcción del acervo antiimperialista: este sería el caso del presidente de Colombia, que ha desarrollado una larga interpretación y condena a Israel a través de las redes sociales.

Sin embargo, solo en algunos casos, el eje ideológico es explicativo de la postura ante

los dos conflictos, por ejemplo, en los casos de Nicaragua y Cuba, que apoyan a Rusia y Palestina. Pero no es la norma general. El Salvador, por ejemplo, es cercano a Rusia y a Israel. Ni hay necesariamente una coherencia entre los dos. Pesa más la historia particular o intereses respecto a la relación con EE. UU., como en el caso de Paraguay y Panamá.

En cuanto a la votación en Naciones Unidas, se mantiene la tendencia a apoyar el respeto al derecho internacional humanitario; solo dos países se abstuvieron, Panamá y Uruguay, mientras que Guatemala votó en contra. En este sentido, la mayor crítica se ha dirigido a los vetos que ha establecido Estados Unidos a la votación de resoluciones que pedían el alto al fuego en Gaza.

Finalmente, para dar paso a la siguiente sección, es interesante señalar que la situación particular de seguridad de los países influye en la construcción de la respuesta. Por ejemplo, el presidente de Colombia apela a la participación de Israel en la formación del paramilitarismo en Colombia, mientras que el presidente de El Salvador, por su parte, asimila Hamás a las maras contra las que tiene una guerra abierta.

El desafío de la inseguridad como asunto internacional

A lo largo del siglo XXI, los países occidentales se concentraron en la inseguridad que venía de las amenazas externas como los regímenes autocráticos con intereses extraterritoriales o incapaces de controlar los grupos que generaban el terrorismo internacional. Por su parte, la amenaza latinoamericana de seguridad tiene una naturaleza distinta, nace en sus propias brechas sociales, en la incapacidad estatal y en el desafío de una globalización sin gobernanza.

La criminalidad internacional es uno de los principales problemas de seguridad en la región, con una tasa de homicidios promedio de 24 por cada 100 000 habitantes, la más alta del mundo. En 2020, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se registraron más de 165 000 homicidios en la región. Esta violencia se relaciona con factores como el tráfico de drogas, la violencia de pandillas, los fallos en la presencia y acción de los Estados, la corrupción y la desigualdad social, pero también con los «agujeros» del sistema internacional, especialmente los que tienen que ver con la facilidad para el «lavado de activos» en el sistema financiero, la desigualdad

internacional o la incapacidad de coordinación entre distintos actores (Rodríguez Pinzón, 2023).

Uno de los principales generadores de violencia en la región es el narcotráfico y, en general, el crimen organizado. La región es un importante productor y distribuidor de drogas, siendo responsable del 70 % de la cocaína producida en el mundo según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC 2023). También crecen otros delitos asociados, como el tráfico de armas, personas y especies. De hecho, entre muertes violentas y armas de fuego hay una fuerte relación. En el continente americano, al menos el 75 % de las muertes ocurrieron por el uso de estas (UNODC 2019b, 78) (Álvarez-Velasco, 2021).

El tráfico de especies y maderas y la deforestación es otra amenaza a la seguridad humana. En solo veinticinco años la región ha perdido el 10 % del área forestal de total de tierra y la tasa actual de deforestación es extraordinariamente elevada, especialmente en Brasil (Alcañiz, 2021). Los efectos del cambio climático pueden hacer que en la región se movilicen diecisiete millones de migrantes climáticos en los próximos treinta años.

La migración, de hecho, es otro de los factores de inseguridad derivada del alto nivel de vulnerabilidad e inseguridad personal que enfrentan los y, muy especialmente, las migrantes. La dureza de las rutas, la explotación, el racismo y la presencia de grupos criminales que aprovechan los flujos migratorios agudizan la situación. En 2021 se produjo la muerte de más de 968 personas durante su proceso migratorio, ochenta de ellos eran niños (OIM, Ramírez Vargas, 2022).

Pero la inseguridad no solo crea víctimas directas, sino que influye sobre todo el sistema social a través del miedo y la carga social que supone el miedo y desconfianza asociadas en todas las dimensiones de las relaciones sociales y económicas. Tal como señalan Hernández-Gutiérrez y Zurita Ortega (2022), incluso en los países más seguros, la inseguridad ciudadana aparece entre las principales preocupaciones de los ciudadanos. El impacto real y la percepción de inseguridad se convierten en un serio obstáculo en la vida de los latinoamericanos que ven coartada su libertad, a la vez que se generan altos costes sociales por el aumento de la desconfianza interpersonal e institucional.

Ante la percepción de inseguridad y de ineficacia de las políticas públicas, han ganado auge en toda la región y entre todos los espectros ideológicos las «políticas de mano

dura»¹, que no solo distan de presentar resultados sostenibles, sino que erosionan la democracia al debilitar el Estado de derecho, aumentar de forma insostenible la población carcelaria y generar un sustrato de polarización que tiende a ampliar las brechas sociales. El Salvador es un buen ejemplo. La «eficacia» de su política de control de la mara va aparejada a una disminución de la calidad de la democracia y a una pulsión autoritaria. Sin saberse aún si los resultados serán sostenibles, el precio que ha pagado la democracia salvadoreña es demasiado alto.

El problema es que la presencia del crimen organizado en la región es un asunto internacional y con las políticas de mano dura tiende a restringirse al ámbito doméstico y, concretamente, sobre determinados sectores sociales (jóvenes, migrantes, afrodescendientes) sin que se fortalezcan los mecanismos internacionales que permitan atajar la dirección de las estructuras criminales y su poder. En ese sentido, la inseguridad no puede ser entendida como un fenómeno aislado y particular de la región latinoamericana, sino como una dimensión más de los desafíos de la democracia y el Estado de derecho en el mundo (Rodríguez Pinzón, 2023). La ya señalada percepción de América Latina como región alejada de las tensiones de seguridad internacional no puede ignorar que la violencia criminal tiene un coste humano, político y económico tan alto como el de las guerras tradicionales. Asimismo, es importante asumir de forma prospectiva que los efectos del cambio climático, los cambios tecnológicos y los sistemas comerciales globales van a representar nuevas oportunidades para los grupos criminales, por ejemplo, a través de un aumento del cibercrimen o en la depredación de los recursos estratégicos y críticos y poblaciones vulnerables.

Economía, minerales estratégicos e integración en el mercado internacional

En América Latina y el Caribe se concentra una parte importante de los recursos naturales mundiales, que se distribuye de forma desigual entre los países. Aproximadamente el 20 % de las reservas de petróleo, el 25 % de los metales estratégicos y más del 30 % de

¹ Con este título se atiende a un conjunto de medidas legales y policiales que incluyen generalmente las medidas de endurecimiento de los códigos penales; el aumento de la presencia policial en el control de barrios o zonas considerados de alta incidencia de actividades criminales; aumento del encarcelamiento, sobre todo, de determinados perfiles (jóvenes, afrodescendientes, pobres, etc.); aumento de la violencia y de la letalidad policial; asociación a la «guerra contra el narcotráfico», entendido como «enemigo público» de primer nivel y la construcción de una narrativa de «tolerancia cero» (Rodríguez y Rodríguez-Pinzón, 2020).

los bosques primarios del mundo se encuentran en la región. Los recursos naturales desempeñan un papel importante en su desarrollo económico: las actividades económicas y los productos basados en esos recursos representan alrededor del 12 % (a precios constantes de 2018) del valor agregado regional y el 16 % del empleo total (CEPAL, 2023).

Sin embargo, la diferenciación de la estructura del comercio internacional de las distintas partes de la región es clave para entender los incentivos de los distintos actores externos en la región. Dado que las exportaciones intrarregionales y a los Estados Unidos se componen principalmente de manufacturas y que las dirigidas a China corresponden en su mayor parte a productos básicos, el efecto neto es la tendencia a la reprimarización del comercio exterior regional, especialmente en Suramérica (Rodríguez Pinzón, 2022).

Una de las tendencias que marcarán el futuro de la economía internacional será el cambio en las cadenas globales de valor impactadas por la salida del mercado de proveedores, o por las relocalizaciones, o un posible paso de los *offshoring*² a los *reshoring*³. Esto podría abrir oportunidades para aquellos proveedores que sean capaces de brindar servicios diversificados, flexibles y de alto nivel, un aliciente para fortalecer la capacidad de coordinación regional y su potencial de complementariedad y eficiencia (CEPAL C. E., 2021). De hecho, frente a las ya señaladas asimetrías y la tendencia a la reprimarización, el mercado regional, dada su composición intensiva en manufacturas y con alta presencia de pequeñas y medianas empresas (pymes), podría promover la densificación del tejido productivo y ayudar a reducir la dependencia de las exportaciones de bienes primarios.

La clave de la inserción internacional de América Latina en los próximos años estará determinada por la transición energética hacia fuentes renovables, la lucha contra el cambio climático y la electromovilidad. Determinando el alto crecimiento actual y esperado de la demanda mundial de materiales estratégicos y críticos⁴, destacan

² «El *nearshoring* es la relocalización de operaciones a un país cercano, con una zona horaria similar, aprovechando el *know-how* de la mano de obra de las economías limítrofes, el conocimiento de la cultura productiva y los años de experiencia. De esta forma se aceleran los tiempos de entrega y existe una mayor certidumbre de la realidad económica de los países vecinos». (Sepulveda, 2023).

³ «El *reshoring*, también llamado *onshoring*, implica mover una operación productiva que se trasladó al extranjero de regreso al país desde el cual se reubicó originalmente, para evitar no solo crisis sanitarias sino la débil gobernanza internacional, costos de capital en aumento, guerras comerciales y otros riesgos debido a la inestabilidad y vulnerabilidad de economías». (Sepulveda, 2023).

⁴ «Un mineral se considera crítico cuando el riesgo de que se produzca escasez en su suministro y el impacto de esta escasez sobre la economía son mucho mayores que los de cualquier otra materia prima. Por lo tanto, un mineral crítico es aquel que resulta imprescindible para determinados procesos industriales, está sometido a una potencial restricción de suministro y cuya falta puede afectar significativamente a la economía de un país. Un mineral

recursos como el litio, del que dos tercios de las reservas globales probadas y la mitad de la oferta global provienen del llamado «triángulo del litio», en Argentina (24 %), Bolivia (15 %), Chile (14 %) y Perú (14 %) (Ruano, 2023). Sin embargo, la riqueza de la región necesita una gestión muy efectiva y un gran esfuerzo político para que sea un factor de desarrollo equitativo para toda su población y evitar una profundización de la primarización económica y de un modelo extractivista depredador e inequitativo.

El estilo de desarrollo «neoextractivista» genera ventajas comparativas, visibles en el crecimiento económico, al tiempo que produce nuevas asimetrías y conflictos sociales, económicos, ambientales y político-culturales. Esta conflictividad marca la apertura de un nuevo ciclo de luchas, centrado en la defensa del territorio y del ambiente, así como en la discusión sobre los modelos de desarrollo y las fronteras mismas de la democracia. Un ciclo que en América Latina se ve agudizado por la tendencia a la represión de las movilizaciones sociales y los efectos de los déficits democráticos (Rodríguez y Rodríguez Pinzón, 2020).

Por otro lado, la presencia de distintos socios comerciales y políticos en la región está ya muy avanzada y es muy poco probable que América Latina se plantee el desacople de alguno. Por el contrario, su interés es diversificar las relaciones. Incluso los Gobiernos más liberales y alineados hacia Washington reconocen la importancia del vínculo comercial con China. Un buen ejemplo es el cambio de postura de Javier Milei tras asumir la presidencia de Argentina. De asegurar que rompería las relaciones con países comunistas en los que incluía a Brasil y China, pasó a señalar que la relación comercial con China tendría gran importancia⁵. Sin duda, romper con el principal comprador de productos argentinos es una opción que no está disponible ni siquiera para la derecha más radical. La relación con China ha dejado de estar mediada por un factor ideológico.

Sin embargo, este escenario de juego abierto no está totalmente en la mano de la región. En el marco de la guerra comercial entre China y Estados Unidos se han establecido políticas proteccionistas y límites en el abastecimiento de materias críticas

estratégico se caracteriza adicionalmente por su importancia para áreas estratégicas, por su demanda creciente con relación al suministro actual y por las dificultades para incrementar su producción».

⁵ DW. (2023). China: Milei dijo dar «gran importancia» a lazos con Pekín, 12 de diciembre. [Consulta: 2024].

Disponible en: <https://www.dw.com/es/milei-dijo-dar-gran-importancia-a-lazos-con-pek%C3%ADn-seg%C3%BAAn-china/a-67699751>

y en el acceso a tecnología puntera. Estos límites afectan las posibilidades de desarrollo de América Latina, dada su baja capacidad de agregar valor por sí misma a sus recursos naturales. La explotación del litio para fabricar baterías requiere de grandes inversiones que disputan China y EE. UU., a la vez que se limita el acceso a otros minerales necesarios para este proceso, como los controles impuestos por China al grafito (del cual es la principal productora). Asimismo, los límites en el acceso a los chips más avanzados por parte de EE. UU. imponen costes y dificultades adicionales a terceros países. Este es uno de los temas donde más difícil es jugar un equilibrio entre la agencia de autonomía o de no alineamiento activo y las oportunidades de aprovechar la tendencia al *nearshoring* o *friendshoring*.

Otro aspecto relevante y estratégico para América Latina tiene que ver con la dimensión normativa de la producción y la tecnología. América Latina se enfrenta a la necesidad de hacer una transición digital que ayude a cerrar las brechas sociales a la vez que aporte a la mejora de la productividad y adaptación al empleo del futuro, también debe garantizar parámetros de sostenibilidad ambiental. Esto no solo requiere invertir en esta transición, sino construir un modelo de gobernanza del avance tecnológico. No es un interés solo latinoamericano, parte de la pugna por el poder está relacionada justamente con la capacidad para imponer las normas que determinan la producción.

En este caso, también entra en juego la Unión Europea, hasta ahora una gran potencia por su capacidad de crear marcos reguladores comunes (Bradford, 2020). La asimilación normativa o el desarrollo de códigos propios es uno de los retos de la región y, en este caso, hay diferencias notables incluso en Occidente. Por ejemplo, la Unión Europea, que ha establecido parámetros altos de protección de los usuarios digitales y ha promulgado una ley para el desarrollo de la inteligencia artificial, en su enfoque difiere de Estados Unidos. América Latina, con su frágil regionalismo, tendrá que tomar decisiones sobre las opciones existentes y esto tendrá consecuencias en su desarrollo. De cualquier forma, son destacables avances como la existencia de la Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales, aprobada en la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en 2023 (SEGIB, 2023).

Inversión y financiación Internacional

La presencia creciente de China no es igual en toda la región, se observan al menos dos determinantes de la dinámica. El primero es la relación productiva y comercial. Los países de Suramérica tienen una mayor relación con China que los de Centroamérica, que tienen un mayor encadenamiento productivo con Norteamérica. El segundo es el acceso al crédito y a la financiación de infraestructuras, rol en el que China ha ganado un papel predominante, especialmente en algunos países de la región. China emitió más de 136 000 millones de dólares en crédito a la región entre 2005 y 2017 (Myers y Ray, 2021).

En las últimas décadas, China ganó terreno en la región a Europa y a Estados Unidos en relaciones políticas y del uso de instrumentos de integración y de financiamiento de infraestructuras. En algo más de una década se han celebrado más de 77 encuentros entre jefes de Estado latinoamericanos y el Gobierno chino. Asimismo, se ha convertido en observador permanente en la Organización de Estados Americanos (OEA) y se ha integrado en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). También ha construido una extensa agenda de trabajo y planes de inversiones junto a la CELAC, el Fondo de Cooperación China-ALyC, el Programa Especial de Préstamo para Proyectos de Infraestructura China-América Latina y la incorporación de 20 países de ALyC a la iniciativa «Belt and Road Initiative»⁶ (BRI) (Ríos, Rodríguez *et al.*, 2023).

La presencia de China en la financiación de proyectos se ha distribuido a lo largo de la región, aunque con mayor frecuencia en aquellos países que por sus condiciones económicas y, sobre todo, políticas tenían limitaciones para acceder a las fuentes tradicionales de financiación internacional. Este es el caso de Venezuela, Ecuador o Argentina. Aunque también han accedido a esta fuente economías robustas como la brasileña.

Sin embargo, a partir de la pandemia, el crédito chino descendió notablemente en la región. La fuerte política de contención del covid-19, que aisló al país y disminuyó su capacidad productiva, hizo que el Gobierno concentrara los recursos en la reactivación

⁶ La Iniciativa «*One Belt One Road*» (OBOR), actual «Belt and Road Initiative» (BRI), fue lanzada en 2013. Inicialmente, se diseñó para conectar a China de una forma moderna con sus vecinos del sur de Asia, pero ha aumentado sus dimensiones expandiéndose a buena parte de los rincones del mundo, financiando el desarrollo de infraestructuras tradicionales (carreteras, plantas de energía, ferrocarriles, puertos, infraestructuras de telecomunicaciones, iniciativas de ciudades inteligentes, soluciones de *cloud computing*, *e-commerce*, sistemas de pagos móviles, etc.) Ríos, Rodríguez *et al.* (2023).

económica interna. En 2023, China sufrió una crisis del sector inmobiliario y una disminución de su tasa de crecimiento, lo que puede suponer también restricciones en la oferta de crédito y en la demanda de materias primas. Esta situación tiene un impacto mayor sobre los países de Suramérica y el Cono Sur (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, 2023).

En cuanto a la inversión el dato es distinto. En 2022, la inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe fue de 224.579 millones de dólares, un 55,2 % superior a la registrada en 2021 y el máximo valor desde que se lleva registro. Brasil es el mayor receptor, con el 41 % del total de las entradas, seguido de México con el 17 %, Chile con el 9 %, Colombia con el 8 % y Argentina con el 7 %. La mitad de los recursos captados corresponden a la reinversión de utilidades que se habían retenido debido a la pandemia de covid-19. El mayor inversor en la región es la Unión Europea, con un *stock* acumulado en 2019 que se sitúa cerca de los 800 000 millones de euros; esta cifra representa más que la suma de todas las inversiones de empresas de la UE en China, India, Japón y Rusia juntos. En 2021, la inversión se incrementó un 20 %. Estados Unidos también ha aumentado su inversión en la región un 46 % respecto a 2021 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2023).

Un aspecto muy importante a tener en cuenta en la relación de la región con Europa y en materia de inversión para el desarrollo es el lanzamiento del programa Global Gateway y su paquete de inversiones, que se espera llegue a los 45 000 millones de euros en 148 proyectos identificados en toda América Latina (Comisión Europea, 2013). Sin embargo, ante la capacidad de la inversión en infraestructuras de China, la verdadera fortaleza de esta apuesta por el fortalecimiento de la relación UE-ALC debe centrarse en la calidad, sostenibilidad e impacto social positivo de la inversión. No se puede perder de vista que América Latina es una región con atractivo para otros inversores en desarrollo y que necesita ingentes recursos para solventar sus brechas y carencias. Por ese motivo, la inversión de la UE está llamada a distinguirse de otros actores internacionales, no solo compitiendo en disposición de recursos, sino por pretender tener un significativo impacto y aprovechar la base de una relación «especial» birregional.

Otro de los focos importantes a nivel internacional es el sistema de financiación multilateral. América Latina nunca ha coordinado sus intereses a través de los países que tienen un lugar en el G20, sin embargo, en este foro ha tenido un debate destacado

la situación de endeudamiento de los países pobres y emergentes en la Mesa Redonda sobre Deuda Soberana. De hecho, tal como señala la gerente del Fondo Monetario Internacional (Georgieva, 2023). entre las economías emergentes, el porcentaje de los que enfrentan un gran riesgo y registran diferenciales de endeudamiento que apuntan a un incumplimiento crediticio ronda el 25%. Para América Latina es muy importante que en este foro se promueva la emisión de Derechos Especiales de Giro y otras medidas dirigidas a aliviar el peso del servicio de la deuda a la vez que se mantienen fuentes de financiación para las crecientes necesidades. A este respecto es necesario señalar que en las últimas décadas la mayor parte de la región ha conseguido una importante estabilidad macroeconómica, a pesar de sus deficiencias sociales y de crecimiento económico (Rodríguez Pinzón y Gayo, 2023).

La agenda de la sostenibilidad y mitigación y adaptación al cambio climático

Otra agenda internacional especialmente relevante para América Latina es la que tiene que ver con la sostenibilidad ambiental y la transición energética. Con seis de los países más biodiversos del mundo, el 40 % de la biodiversidad y más del 25 % de los bosques del mundo, América Latina y el Caribe son imprescindibles para hacer frente al cambio climático (Montalvo, 2023).

Asimismo, en la región conviven grandes productores de petróleo y gas, como Venezuela y Bolivia, con otros países grandes productores de biocombustibles, como Argentina o Brasil. A su vez, es una de las regiones con mayor tasa de generación eléctrica renovable. Como ya se reseñó en términos económicos, esta agenda es muy importante por el potencial de la región en materia de producción de minerales estratégicos, aunque en este último apartado se analiza desde la perspectiva de la agenda ambiental.

Otro aspecto fundamental es la vulnerabilidad de la región al cambio climático. Los eventos relacionados con el clima y sus impactos cobraron más de 312 000 vidas en América Latina y el Caribe y afectaron a más de 277 millones de personas entre 1998 y 2020 (Organización Meteorológica Mundial, 2020).

Dada la importancia de la región, a la vez que su vulnerabilidad, es necesario reclamar recursos al sistema internacional, es decir, a los países desarrollados y más contaminantes, para asegurar que el cambio climático no incremente las brechas de

pobreza y desigualdad. América Latina debe exigir el cumplimiento del compromiso de duplicar en 2025 la financiación climática para su adaptación respecto a los niveles de 2019 (Montalvo, 2023). A su vez, dada la importancia de la industria de combustibles fósiles, es necesario un cambio de modelo productivo que tenga en cuenta el impacto económico y social. Por su parte, la región debe hacer más consistente su política fiscal y de subsidios con los objetivos de descarbonización y participar en la definición y gobernanza del Fondo de Pérdidas y Daños por el Cambio Climático (Montalvo, 2023). En suma, este es, quizá, uno de los aspectos en los que América Latina juega y debe jugar un papel más importante y activo.

Conclusiones

Nos encontramos en un periodo de cambio internacional, con tensiones que desafían la capacidad de adaptación de los países. Por un lado, la pugna comercial y política entre Estados Unidos y China. Por otro lado, un proceso de redefinición del papel de las regiones y, en tercer lugar, en el marco de un cambio del proceso de desarrollo económico global marcado por las amenazas que se ciernen sobre los seres humanos.

América Latina es una región en busca de encaje de sus intereses y prioridades. Parte de un cierto alejamiento del interés de Occidente y de una diversificación de sus socios comerciales y financieros, entre los que China juega un papel muy destacado.

Sin embargo, los desafíos de la región van mucho más allá del mero posicionamiento comercial. Por un lado, la región enfrenta un escueto debate sobre la nueva estructura internacional, lo que contrasta con un alineamiento *de facto* de muchos países latinoamericanos con lo que se ha denominado el Sur Global. Una categoría con escaso poder analítico, pero con un importante peso en la definición de un orden postoccidental y en la estrategia china de ejercer el liderazgo de este proceso. Sin embargo, el interés en mantener las alianzas diversas con socios no es una cuestión de filiación ideológica, todos los países latinoamericanos buscan ampliar sus oportunidades comerciales y de financiación.

Uno de los aspectos más interesantes para entender la forma en la que los países latinoamericanos entienden el orden internacional y actúan en él es analizar su postura

frente a las guerras en Ucrania y Palestina. Por un lado, frente a la invasión de Ucrania por parte de Rusia, se presentó una consistencia en la defensa del derecho internacional en los foros multilaterales, frente a un encendido debate interno que pretendía una cierta neutralidad, que revitaliza la crítica a EE. UU. y a la OTAN por su imperialismo e intervencionismo y relativiza el hecho de que Rusia rompiera el orden.

Sin embargo, frente a la acción terrorista de Hamás y la desmedida respuesta de Israel contra Palestina, las posiciones varían de una forma más compleja en la región. En este caso, hay otros factores que entran en juego: las relaciones diplomáticas, la presencia de diásporas de los países en conflicto e, incluso, la asimilación de los actores violentos a la realidad de los países.

De cualquier forma, la inseguridad en América Latina tiene un significado propio, aunque igualmente trágico. En la región no son los conflictos interestatales, sino el crimen organizado y la violencia los que ejercen una enorme presión sobre la sociedad y los sistemas institucionales y, en los últimos años, esta presión se ha desplegado sobre toda la región. En un proceso de crecientes tensiones geopolíticas, conducir una agenda internacional para enfrentar la amenaza interméstica del crimen organizado es uno de los grandes desafíos de la política exterior de los latinoamericanos.

Otro de los aspectos cruciales de la agenda exterior latinoamericana es el rol que juegan los materiales críticos en las transiciones hacia las energías limpias. Su disposición de recursos minerales la convierte en una zona de gran interés comercial. Su desafío es evitar un nuevo proceso de extractivismo e intentar construir capacidades para dar valor agregado, pero también para que un nuevo ciclo repercuta en aspectos como la calidad del empleo o la productividad, dos de los mayores problemas de la región.

La respuesta a los problemas internos también pasa por la capacidad de atraer inversión para el desarrollo de infraestructuras y por evitar que las restricciones de crédito internacional o sus condiciones le impidan desarrollar las políticas más urgentes para atender sus necesidades. En este caso, coinciden iniciativas como la Ruta y la Franja de la seda de China o el Global Gateway. El primero ha mostrado escasos resultados atribuibles a la iniciativa y una cierta paralización tras la pandemia de covid-19 y las fuertes medidas de aislamiento de China. El segundo tiene una gran oportunidad, a pesar de sus limitaciones presupuestarias. Por un lado, materializa el

interés europeo por fortalecer la relación y, por otro, crea una oportunidad para implementar una inversión con impacto social e institucional que materialice la «calidad» de la relación con Europa.

Finalmente, no se puede ignorar el importante rol que juega la región en la definición y gobernanza de los procesos de lucha contra el cambio climático, adaptación y mitigación. En este caso, debe plantear un delicado equilibrio entre su valor estratégico como fuente de biodiversidad y su vulnerabilidad al cambio climático frente al difícil cierre de su modelo productivo de combustibles.

Todos estos frentes y desafíos se acrecientan ante la débil integración regional, que no permite generar coordinación de estrategias o la creación de estrategias regionales fuertes.

Bibliografía

Actis, E. y Malacalza, B. (2021). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, pp. 114-126.

Bradford, A. (2020). *El Efecto Bruselas*. Oxford University Press.

Briceño Ruiz, J. (2019). Razon de ser de la integracion y conceptualizacion de un nuevo marco teórico de la integracion de América Latina y el Caribe.
En: M. Ardila, E. Vieira Posadas (edits.). *Geopolítica y Nuevos Actores de la Integración latinoamericana*. Bogotá, Universidad Cooperativa de Colombia.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, C. E. (2021). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020*. Santiago (LC/PUB.2020/21-P). [Consulta: 25 de febrero de 2021].
Disponible en:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46613/1/S2000805_es.pdf

-. (2023a). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2023*. CEPAL.
Disponible en:

<https://www.cepal.org/es/comunicados/la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-aumento-un-552-2022-alcanzando-su#:~:text=En%202022%20ingresaron%20a%20Am%C3%A9rica,y%20el%20Caribe%20>

–. (2023b). *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe en 2023*. [Consulta: 2024]. Disponible en:

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/28fbd6ab-cb1d-4b23-b4f2-36fb1080bba6/content>

Fortín, C., Heine, J. y Ominami, C. (2021). *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*. Santiago de Chile, Editorial Catalonia.

Georgieva, K. (2023). *Las prioridades del G20: Un planeta, una familia, un futuro*.

Fondo Monetario Internacional. [Consulta: 2024]. Disponible en:

<https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2023/02/22/policy-priorities-for-the-g20-one-earth-one-family-one-future>

Gonzalez, G. *et al.* (2021). Coyuntura crítica, transición y vaciamiento latinoamericano. *Nueva Sociedad* (292), pp. 49-65.

Gratius, S. y Mongan, M. (2023). El Sur Global, Construyendo un mundo postoccidental. *GATE Center*. [Consulta: 2024]. Disponible en:

https://gatecenter.org/wp-content/uploads/2023/12/El_Sur_Global_GATE-Center.pdf

Julián, A. P. *et al.* (2023). *Los Minerales Estratégicos*. Madrid, IEEE, Documento Marco. [Consulta: 2024]. Disponible en:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2023/DIEEEM04_2023_ANA PAS_Minerales.pdf

Malamud, C. y Nuñez, R. (2021). Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina. *ARI* (21), de 18 de febrero.

Malamud, C., Ruiz, J. y Talvi, E. (2023). *¿Por qué importa América Latina?* Real Instituto Elcano. [Consulta: 1 de diciembre de 2023].

- Malcorra, S. (2019). El posicionamiento de América Latina en el mundo de hoy. *Pensamiento Iberoamericano* (7). [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.somosiberoamerica.org/analisis/pensamiento-iberoamericano/numero-7/>
- Montalvo, A. (2023). «La voz de América Latina y el Caribe en la COP». *El País*, América Futura. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://elpais.com/america-futura/2023-11-26/la-voz-de-america-latina-y-el-caribe-en-la-cop.html>
- Müller, G. et al. (2017). *La Asociación Estratégica UE-América Latina: situación actual y caminos futuros*. Bruselas, Dirección General de Políticas Exteriores del Parlamento Europeo, Departamento Temático. [Consulta: 2024]. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578028/EXPO_STU\(2017\)578028_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578028/EXPO_STU(2017)578028_ES.pdf)
- Myers, M. y Ray, R. (2021). Shifting Gears: Chinese Finance in LAC, 2020. *The Dialogue*. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://www.thedialogue.org/analysis/shifting-gears-chinese-finance-in-lac-2020/>
- Organización Meteorológica Mundial. (2020). *Estado del Clima en América Latina y El Caribe 2020*. ONU.
- Parthenay, K. (2022). El «no alineamiento activo» y América Latina en el orden global. *Le Grand Continent*, 3 de octubre. [Consulta: 2024]. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2022/10/03/el-no-alineamiento-activo-y-america-latina-en-el-orden-global/>
- Ríos, G., Rodríguez, E. et al. (2023). *Relaciones América Latina y el Caribe-Unión Europea: fortaleciendo una alianza estratégica*. CAF.
- Rodrigues, T. y Rodríguez Pinzón, E. (2020). Mano dura y democracia en América Latina: Seguridad pública, violencia y Estado de Derecho. *América Latina Hoy* (84).
- Rodríguez Pinzón, E. (2022). América Latina: Competencia geopolítica, regionalismo y multilateralismo. En: J. Sahuja. *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea*, pp. 67-124. Madrid, Fundación Carolina. Fundación ICO.

-. (2023). La seguridad en la relación eurolatinoamericana. En: Rodríguez Pinzón, E. (ed.) *Informe Iberoamérica 2023*. Madrid, Fundación Alternativas. [Consulta: 2024]. Disponible en: https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2023/05/INTERIOR_IBE_2023_DIGITAL-1.pdf

Rodríguez Pinzón, E. y Gayo, D. (2023). *Las Empresas ante la relación UE-ALC*. Madrid, Consejo Empresarial Alianza por Iberoamérica.

Rusell, R. y Tokatlian, J. G. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos* (21), pp. 159-185. [Consulta: 10 de julio de 2021]. Disponible en: <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/298/251>

Sanahuja, J. (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina, giro liberal-conservador y contestación normativa. *Anuario CEIPAZ 2018-2019*, 107-126.

-. (2020). «¿Bipolaridad en ascenso?». *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20 (2), pp. 76-84. [Consulta: 2024]. Disponible en: www.fal.itam.mx

-. (2021). Pacto Verde y Doctrina Sinatra. *Nueva Sociedad*(291), 141 - 156.

-. (2022). Guerras en el interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global. En: M. Mesa. *Cambio de época y coyuntura crítica global en la sociedad internacional. Anuario 2021-2022*. Centro de Educación e Investigación para la Paz, Fundación Cultura de Paz.

Sanborn, C. (2018). From extraction to construction to some reflections on China and Latin America. *Harvard Review of Latin America; Latina America and Asia*, 12 (18), p. 9.

SEGIB. (2023). *Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales*.

Sepulveda, S. G. (2023). *Qué es offshoring, nearshoring y reshoring y cómo se beneficia un estado en México*. World Economic Forum.

Serbin, A. (2018). *América Latina y el Caribe frente al Nuevo Orden Mundial*. Buenos Aires, Cries-Icaria.

Stallings, B. (2020). *Dependency in the twenty-first century?* Cambridge, Cambridge University Press.

Union Europea. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. EStrategia para la política exterior y la seguridad común de la Unión Europea*. [Consulta: 2024]. Disponible en:
https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf

*Erika M. Rodríguez Pinzón**

Doctora en Relaciones Internacionales, profesora Universidad Complutense de Madrid, asesora especial del Alto Representante de la Unión Europea



57/2024

25 de septiembre 2024

Juan Carlos Castilla Barea

El folk europeo y la inversión en industria de defensa; criterios de convergencia

El folk europeo y la inversión en industria de defensa; criterios de convergencia

Resumen:

Este documento trata sobre el desafío que supone una mayor financiación común para la defensa en la UE, en un contexto macroeconómico y de seguridad exigente. Se elabora sobre el incumplimiento de los compromisos PESCO, acerca de las recientes innovaciones legales y funcionales impulsadas por la Comisión para la defensa. Asimismo, se trata la supervisión multilateral de lo invertido en defensa en la OTAN y en la UE.

Se resalta la complejidad de hacer frente a la guerra en Ucrania y, al mismo tiempo, impulsar la financiación de las inversiones en la industria de defensa europea, contribuyendo a la formación de un mercado único de defensa y el cumplimiento de los compromisos reevaluados de la PESCO.

El artículo analiza la posible respuesta institucional, se plantea la posibilidad de que se esté tratando de añadir un estrato supranacional sobre la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Se llega a sugerir, como hipótesis de trabajo, que la Comisión llegue a supervisar los planes presupuestarios nacionales relacionados con las inversiones en la industria de defensa conforme a unos criterios de convergencia, para posibilitar el cumplimiento de los objetivos y compromisos adquiridos, vigentes o futuros.

Palabras clave:

Inversión en defensa, planes de ajuste, convergencia, PCSD, intergubernamental, supranacional, industria, PESCO, EDIS, EDIP.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Análisis** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

European folk and investment in defence industry; convergence criteria

Abstract:

This paper addresses the challenge of increased common EU defence funding in a demanding macroeconomic and security context. It delves into the non-fulfilment of PESCO commitments, on the recent legal and functional innovations dealing with defence promoted by the Commission. It also discusses multilateral supervision of defence spending in NATO and the EU.

It highlights the complexity of dealing with the war in Ukraine while at the same time boosting investment funding for the European defence industry, contributing to the formation of a single defence market and the fulfilment of reassessed PESCO commitments.

It analyses possible institutional responses, touching upon the possibility that a supranational layer is sought to be added on top of the Common Security and Defence Policy (CSDP). It suggests, as a working hypothesis, that the Commission could eventually supervise national budgetary plans related to defence industry investments according to convergence criteria, in order to make it possible to meet existing or future objectives and commitments.

Keywords:

Defence investment, adjustment plans, convergence, CSDP, inter-governmental, supranational, industry, PESCO, EDIS, EDIP

«Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho» (Robert Schuman, 1950)¹.

Introducción

Esta *partitura* va de defensa, economía e integración de la Unión Europea.

La competitividad de la industria de defensa en la UE se enfrenta a limitaciones que son similares a las de la industria musical de *folk* europea: cada país produce su música con sus propias empresas, requisitos de voz e instrumentos, principalmente para un público nacional, aunque también se aspira a exportar. En contraste, el *country* estadounidense se vende ampliamente en Norteamérica, pero también en Europa y más allá.

La invasión rusa de Ucrania en 2022 afectó a la seguridad económica de los ciudadanos europeos, además la guerra está acelerando cambios que podrían ser críticos para la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE, concretamente en la industria y el mercado interior de defensa. Una industria de defensa tecnológicamente competitiva y capaz de producir armamento en cantidades elevadas constituye un factor de disuasión.

A finales de 2024, se constatan los incumplimientos de los compromisos económicos de la Cooperación Permanente Estructurada (PESCO en inglés) y se plantean nuevos objetivos para la industria y el mercado de defensa de la Unión. Sin duda, invertir en defensa es una carga para los Estados; una inversión para la industria que la apoya. ¿Cuánto es suficiente²? ¿Cómo los Estados miembros pueden converger hasta conseguir un reparto justo de la carga?

La Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) es, en principio, intergubernamental; es decir, definida y controlada estrictamente por los gobiernos estatales. Sin embargo, esta política también está sujeta a la dialéctica intergubernamental *versus* supranacional. «versus» en latín significaba «hacia», posteriormente el lenguaje jurídico inglés acabó imponiendo el «contra»³. La Comisión de la UE está impulsando un camino gradual

¹ https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_es

Todos los enlaces del documento están activos en la fecha de publicación de este trabajo.

² GRAY, C. S. *Strategy and defence planning: meeting the challenge of uncertainty*. Oxford University Press, 2014 y DAVIS, P. K. *New challenges for defense planning: rethinking how much is enough*. Rand Corporation, Santa Monica CA, Rand, 1994.

³ <https://www.rae.es/dpd/versus>

«hacia» lo supranacional⁴, promoviendo la integración incluso en ámbitos intergubernamentales como la seguridad y la defensa, como estrategia de autoempoderamiento y maximización de la competencia⁵.

La anterior Comisión (2019-2024) ha fomentado el desarrollo de capacidades para la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y ha definido objetivos económicos para la industria de defensa y el mercado único, lo que continuará con la agenda estratégica 2024-2029 de la UE⁶.

La financiación de la PCSD es compleja, este documento se centra en el fracaso de la PESCO y el camino que la Comisión está abriendo con la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS en inglés) y su programa de implementación (EDIP en inglés). Se plantea una hipótesis de trabajo para una Comisión que podría insistir en supranacionalizar la parte de la PCSD relacionada con el desarrollo de capacidades de defensa.

Este documento sugiere que la Comisión podría llegar a supervisar los planes presupuestarios nacionales en defensa e industria, conforme a unos criterios de convergencia, para asegurar el cumplimiento de objetivos y compromisos⁷.

¿De dónde venimos?

El 20 de junio de 2023, el Alto Representante Josep Borrell presentó la Estrategia Europea de Seguridad Económica⁸, que menciona a la Brújula Estratégica (2022), en lo concerniente a asegurar los suministros vitales (tierras raras y microchips) para la base tecnológica e industrial de la defensa europea. La reindustrialización de la UE fue un eje clave durante la presidencia española del Consejo de la UE en 2023.

El 29 de abril de 2024, se renovaron los criterios de control de deuda (no más del 60 % PIB) y déficit presupuestario (no más del 3 % anual) del *Pacto de Estabilidad y*

⁴ HOWORTH, J. «Decision-Making in Security and Defence Policy Towards Supranational Intergovernmentalism?», In *KFG Working Paper Series*, n.º 25. 2011. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0010836712462770>

⁵ MÜLLER, P., SLOMINSKI, P. y SAGMEISTER, W. «Supranational Self-Empowerment Through Bricolage: The Role of the European Commission in EU Security and Defence», *Journal Common Market Studies*. 2023. <https://doi.org/10.1111/jcms.13564>

⁶ https://www.consilium.europa.eu/media/4aldqf1/2024_557_new-strategic-agenda.pdf (Consejo Europeo, 27 junio 2024, Agenda Estratégica 2024-2029).

⁷ CASTILLA, J. C. *From Public Defence Policy to Defence Planning. About enhancing the EU processes and complementarity with NATO* [tesis doctoral]. 2024, pp. 260-261. <https://hdl.handle.net/20.500.14468/22970>

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020>

Crecimiento de 1997 mediante el Reglamento 2024/1263⁹. Este se refiere a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la *supervisión presupuestaria multilateral*, y se alude también a la Brújula Estratégica y al desarrollo de capacidades de defensa.

La Brújula Estratégica (2022) subrayaba la necesidad urgente de aumentar y mejorar la inversión en defensa. A la falta de cumplimiento de los compromisos de inversión de los participantes en la PESCO, se suma que los recursos del Fondo Europeo de Defensa (EDF) son insuficientes para las ambiciones de la nueva Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS) de marzo de 2024, que establece nuevos objetivos para esa parte del mercado. Su implementación exitosa (*Programa para la Industria de Defensa Europea EDIP*)¹⁰ está por verse, siendo su financiación un problema clave.

«Aún no hemos unido fuerzas en la industria de defensa para ayudar a nuestras compañías a integrarse y alcanzar escala. La contratación colaborativa europea significó menos de un quinto del gasto en adquisiciones de equipos de defensa en 2022. Tampoco favorecemos la competitividad de las compañías europeas de defensa. Entre mitad de 2022 y mitad de 2023, el 78 % de la inversión en adquisiciones fue a suministradores no europeos, de lo que el 63 % fue a EE. UU.»¹¹.

Los objetivos de la EDIS se plantean para 2030 y 2035, incluyendo la compra de desarrollos cooperativos, el incremento del volumen del mercado interior de defensa y la adquisición de material europeo. Para 2030, la UE aspira a coordinar la compra de al menos el 40 % de los equipos de defensa, comercializar entre países de la UE al menos el 35 % de los productos de defensa, y que al menos la mitad de lo invertido en contratación pública para productos de defensa se destine a productos europeos, reduciendo así la dependencia del exterior¹². Este último objetivo se pretende aumentar al 60 % en 2035; reduciendo la dependencia de EE. UU.

El Programa para la Industria de Defensa Europea (EDIP) requiere mayor financiación para ser efectivo. En la campaña electoral de 2024, Ursula von Der Layen planteaba dos opciones: los Estados pueden invertir directamente en la industria de defensa o usar

⁹ Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32024R1263>

¹⁰ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa para la Industria de Defensa Europea y un marco de medidas para garantizar la disponibilidad y el suministro oportunos de productos de defensa (EDIP), eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024PC0150

¹¹ DRAGHI, M. «The future of European competitiveness». [EU competitiveness: Looking ahead - European Commission \(europa.eu\)](https://www.ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/commission-2024-03-05), p. 4.

¹² https://commission.europa.eu/news/first-ever-european-defence-industrial-strategy-enhance-europes-readiness-and-security-2024-03-05_es

financiación común, que indirectamente también procede de los Estados, utilizando las competencias de la Comisión y lo supranacional. El reciente informe Draghi aboga por la necesaria financiación común¹³.

La Comisión presentó el programa EDIP como una propuesta regulatoria, pendiente de su recorrido legislativo a partir de septiembre u octubre de 2024. Esta propuesta podría enfrentarse a la oposición de gobiernos que busquen preservar su soberanía¹⁴; lo supranacional condiciona la libertad de maniobra nacional.

Actualmente, el programa EDIP cuenta con 1.500 millones de euros de fondos comunitarios para 2025-2027, una cantidad de la que no se puede esperar un impacto significativo a corto plazo, considerando la cantidad agregada invertida por los países de la UE (unos 240.000 millones de euros en 2022 según datos de la EDA)¹⁵. El éxito de la estrategia dependerá, en parte, de los fondos asignados a la industria de defensa en el próximo Marco de Financiación Plurianual (MFF en inglés) 2028-2034.

El Tratado de Lisboa atribuye a la Comisión competencias en política económica, mercado interior e industria, pero no en Exterior de Seguridad Común (PESC) ni en seguridad o defensa (PCSD); no obstante, promueve iniciativas relacionadas con el desarrollo de capacidades e investigación en la industria de defensa, como el Fondo Europeo de Defensa (EDF).

Los incentivos económicos de la UE para el desarrollo colaborativo de capacidades o la adquisición parecen ser menos atractivos que los incentivos políticos de la OTAN¹⁶ o EE. UU. Ni los compromisos PESCO ni otros instrumentos como el Fondo Europeo de Defensa han logrado la suficiente colaboración europea para desarrollar capacidades significativamente, ni para consolidar un mercado interior de la defensa de la Unión.

La Comisión pretende que los países compren *folk* europeo grabado entre varios Estados miembros, y que entre el 50 % y el 60 % de la música comprada sea europea. La estrategia incide en la programación y adquisición conjunta.

¹³ DRAGHI, M. *Op. cit.*, p. 14.

¹⁴ RAMIREZ, D. *Obtención de capacidades para la defensa en la Unión Europea*. IEEE, 2023.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA13_2024_DAVRAM_Capacidades.pdf

¹⁵ <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>

¹⁶ CASTILLA, J. C. *Op. cit.* 2024, pp. 368-369; 380.

Folk europeo: competencias sobre cómo grabar. Nada de solistas

Desde 2017, la campaña de PESCO no ha sido exitosa. Alemania abogó por la fórmula más inclusiva, a pesar de que el Tratado de Lisboa ofrecía una gran flexibilidad para la iniciativa; la visión germana se impuso a la francesa, más diferenciadora y con mayor ambición¹⁷; se adoptó una fórmula de «café para todos»¹⁸. Sven Biscop señala que hoy la PCSD no funciona; los Estados miembros no ponen el suficiente grano en la máquina de café¹⁹ u optan por la de OTAN.

Los países participantes en PESCO asumieron compromisos, incluyendo el objetivo de la OTAN de invertir el 2 % del PIB en defensa, y otros sobre cómo invertir cuantitativa y cualitativamente. Los compromisos trataban sobre cómo hacer competitivo el *folk europeo*, había que investigar, componer y tocar en grupo, entre varios países, nada de solistas. La UE fomenta consorcios multinacionales de empresas de defensa, y sin desdeñar a pequeñas y medianas empresas.

Tres aspectos destacan de los compromisos PESCO: primero, los porcentajes de inversión en cooperación para investigación, desarrollo y adquisición conjunta de capacidades; segundo, el carácter legalmente vinculante; tercero, qué instituciones gobiernan la PESCO y debieran supervisar el éxito de la iniciativa.

De los veinte compromisos PESCO, cinco son económicamente significativos. El primero se alinea con los postulados de la OTAN sobre el reparto equitativo de la carga (2 % PIB), y los otros cuatro sobre cómo estructurar el gasto o la inversión, según cada organización lo define. En 2022, el gasto agregado en defensa de la UE fue del 1,5 % del PIB, incumpléndose el objetivo del 2 %. Sí se llegó a dedicar al menos un 20 % a la adquisición de equipos principales, pero se incumplen otros tres compromisos: contratación conjunta de equipos, inversión del 2 % del presupuesto de defensa en investigación tecnológica (R&T), y colaboración en investigación hasta un 20 %²⁰.

Dado el carácter legal que el Tratado de Lisboa otorga a la PESCO, cabría esperar que las instituciones de la UE pudieran supervisar y evaluaran el cumplimiento de sus

¹⁷ BLOCKMANS, S. y MACCHIARINI CROSSON, D. *Differentiated integration within PESCO – clusters and convergence in EU defence*. 2019. https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/12/RR2019_04_Differentiated-integration-within-PESCO.pdf

¹⁸ GOSALBO BONO, R. «Quo vadis, coniunctio europae?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 58, 837-867. 2017, p. 846. [Quo vadis, coniunctio europae? - Dialnet \(unirioja.es\)](https://dialnet.unirioja.es)

¹⁹ BISCOP, S. «The Coffee Machine», *Egmont Royal Institute for International Relations*. 2024. [The Coffee Machine - Egmont Institute](https://www.egmontinstitute.org/en/insights/the-coffee-machine)

²⁰ CASTILLA, J. C. *Op. cit.* 2024, p. 230.

compromisos. No es el caso; los Estados los establecen y los supervisan, sin que las instituciones de la UE puedan señalar a quienes los incumplen. La Agencia Europea de Defensa (EDA) gestiona los proyectos de la PESCO propuestos por los países y supervisa el cumplimiento de sus compromisos, en teoría vinculantes; la asiste el Estado Mayor de la UE (EUMS).

La EDA ha venido desempeñando un papel central en el planeamiento de capacidades y coordinación con la industria, pero sus actos no tienen valor jurídico vinculante. La EDA no es una institución de la UE, sino una agencia intergubernamental creada por el Consejo. Su mandato se ha ampliado, en mayo de 2024²¹, para facilitar la contratación conjunta agregando la demanda y para mejorar su capacidad de enlazar lo intergubernamental y lo supranacional; la Agencia puede expresar las posiciones conjuntas de los ministerios de defensa ante las autoridades civiles de la UE que tratan sobre defensa o su industria asociada, el Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión.

Los ministros de defensa gobiernan la EDA, que está bajo control intergubernamental. La Agencia también lidera la Revisión Coordinada Anual de Defensa (CARD en inglés), que bianualmente informa sobre avances y oportunidades de mejora en la investigación y desarrollo colaborativo de capacidades. La CARD no señala a ningún país por sus incumplimientos, no se promueve la asunción de responsabilidades.

En 2020, la Dirección General de Defensa, Industria y Espacio (DG DEFIS) era una realidad en la orgánica de la Comisión. En 2021, comenzó a operar como gestor principal del Fondo Europeo de Defensa (EDF). La Comisión gobierna el EDF utilizando la base legal del artículo 173 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) orientado a promover la industria europea en general. El EDF se centra en la investigación cooperativa para el desarrollo de capacidades intentando que mejore el nivel tecnológico y la competitividad de la industria de defensa, lo que también tiene relación —aunque mejorable en coherencia— con los proyectos PESCO.

En 2022, ya se advertía que las políticas comunitarias impulsadas por la Comisión trataban de romper el monopolio intergubernamental sobre el mercado de la defensa²². Los Estados han venido usando profusamente el artículo 346.b del Tratado (TFUE) para

²¹ [EU Defence Ministers approve reinforced mandate for EDA \(europa.eu\)](https://europa.eu)

²² ARTEAGA, F. 2022. [La política industrial de defensa, civil y espacio de la Comisión Europea: ¡abran paso! - Real Instituto Elcano](#)

favorecer a sus industrias nacionales en los contratos de adquisiciones, alegando la «protección de los intereses esenciales de su seguridad». Cada vez habrá más capacidades duales de uso civil y militar y, por tanto, será más complejo acudir a este artículo sin «alterar las condiciones de competencia en el mercado interior»; no obstante, los países seguirán acudiendo a él en defensa de sus intereses.

En 2023, ante las urgencias de apoyo a Ucrania, se aprobó rápidamente la Ley de Apoyo a la Producción de Municiones (ASAP en inglés). Se innovó combinando, en las bases legales, las competencias sobre el mercado único (art. 114) y sobre la industria (art. 173). Ante las mismas urgencias, también se aprobó la Ley de Adquisición Común (EDIRPA en inglés) basada en el artículo 173; la Comisión anticipaba una futura reglamentación para adquisiciones conjuntas. El artículo 114 es intrínsecamente flexible²³, usarlo en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) supone abrir una puerta nueva para la construcción de la defensa en la UE usando de las competencias sobre el mercado.

Cabe plantearse si esta puerta puede convertirse en un nuevo camino para la PCSD. La presión de la guerra en Ucrania podría estar impulsando un cambio en el modelo de financiación²⁴. La coyuntura se está aprovechando para innovar institucionalmente²⁵ hacia una mayor supranacionalidad que acabe afectando a la naturaleza de la PCSD. Esto podría requerir una reforma del Tratado de Lisboa, promovida por el Parlamento²⁶, aunque otras instituciones lo ven con recelo. Para mejorar la competitividad de la industria europea de defensa, la alternativa es el uso innovador del marco legal actual, tal como apuntaba Mario Draghi: «Se debería acometer un pequeño número de cambios institucionales generales y orientados a objetivos, sin necesidad de cambiar el Tratado»²⁷.

²³ FABBRINI, F. «European Defence Union ASAP: The Act in Support of Ammunition Production and the development of EU defence capabilities in response to the war in Ukraine», *European Foreign Affairs Review* 29, no. 1. 2024, pp. 67–84.

<https://kluwerlawonline.com/api/Product/CitationPDFURL?file=Journals\EERR\EERR2024004.pdf>

²⁴ GONZÁLEZ ALONSO, L. *La financiación de la política de seguridad y defensa de la UE: ¿hacia un cambio de modelo bajo la presión de la guerra en Ucrania?* 2024.

https://www.ieeee.es/contenido/noticias/2024/06/DIEEE064_2024_LUIGON_Financiacion.html

²⁵ FERNÁNDEZ SOLA, N. «La innovación institucional en la Unión Europea y su impacto en la naturaleza de la Unión como actor de seguridad», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 01(1). 2015, pp. 75–100.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6827895>

²⁶ P9_TA (2023)0427. *Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties*

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_EN.pdf La llamada a una «union defence» en su apartado 22 es acaso demasiado ambiciosa.

²⁷ DRAGHI, M. *Op. cit.*, p. 14.

Hoy la EDA colabora con la Comisión en una *Task Force* conjunta que está creando una voz única²⁸ para interactuar con la industria de defensa y los Estados miembros.

Este dúo promueve la *función de programación y contratación conjunta*, formulada en dos documentos clave. El primero es la comunicación conjunta EDA-Comisión de mayo de 2022 sobre cómo mejorar la inversión de defensa (*Defence Investment Gap Analysis*, DIGA)²⁹; el segundo es la, antes citada, Estrategia Industrial de Defensa Europea de marzo de 2024. La efectividad de esta nueva función dependerá de la coordinación con los consorcios industriales europeos y los países, considerando sus planes nacionales de implementación de capacidades, no solo los relacionados con la PESCO o el Fondo Europeo de Defensa (EDF en inglés), sino también sopesando los plazos marcados por la OTAN a los países para los objetivos de capacidades. Esto último sería necesario si verdaderamente se busca la complementariedad UE-OTAN, teniendo en cuenta que los plazos no impongan la obligación de comprar material estadounidense.

El desarrollo de los proyectos PESCO (control intergubernamental) no ha cumplido con la ambición que marcaban los compromisos asumidos e instituciones supranacionales como la Comisión no supervisan ni evalúan estos compromisos. Sin embargo, los Estados miembros que son aliados (23) permiten que, en la OTAN, el *International Staff* y el Comité de Política de Defensa y Planeamiento (*DPDC en inglés*) asistan al Consejo Atlántico en la supervisión y evaluación de los compromisos de cada aliado en el marco del Proceso de Planeamiento de Defensa de la OTAN (*NDPP en inglés*), incluyendo detalles de los planes de implementación nacionales y la financiación programada de proyectos de capacidades concretos. Esta intensidad política que existe en la Alianza, que particulariza el caso de cada país, no existe en la Unión; ni siquiera en la Revisión Coordinada Anual de Defensa . ¿Es deseable? ¿Es factible? Son preguntas abiertas al debate.

En lo institucional, la prudencia marca el cambio gradual. Las instituciones adoptan una aproximación blanda y constructiva respecto a los incumplimientos. En la UE, el proceso es largo antes de lanzar un procedimiento de infracción e imponer sanciones acordes con las competencias, por ejemplo, ante incumplimientos de los Estados de los criterios de estabilidad y crecimiento económico. En la Política Exterior y de Seguridad Común

²⁸ BARBÉ, E. *Cambio mundial y gobernanza global. La interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales*. Tecnos, 2012.

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022JC0024>

(PESC) y concretamente en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) tan solo sería posible un señalamiento político. Las notas orientativas, que produce la Comisión, sobre cómo implantar las directivas también importan aunque sean jurídicamente no vinculantes³⁰. La Comisión puede ser más estricta en lo relacionado con el mercado único interior y la política industrial, como lo fue en 2018 ante incumplimientos de la Directiva 2009/81/EC de adquisiciones de material de defensa³¹. El artículo 173.2 (TFUE) establece la competencia de la Comisión para preparar «los elementos necesarios para el control y la evaluación»³² periódica de objetivos en política industrial.

Expertos en derecho internacional público³³ señalan que, en casos de imprevisión inicial en el Tratado, hay cierta flexibilidad para interpretar el ámbito competencial de la Comisión (art. 352.1 del TFUE). Esta flexibilidad, en teoría, no afecta a las atribuciones en PESC (art. 40.2) y requiere la aprobación previa del Parlamento y la unanimidad en el Consejo.

La Comisión es conocida por su habilidad en la «comitología»³⁴ de la UE, marcando la agenda, los objetivos y el mejor camino para conseguirlos³⁵; lo que en principio parece admisible dentro de sus competencias. Cabe plantearse si los países permitirán a la Comisión, usando sus competencias en industria de defensa y mercado interior, marcar la agenda temporal para el desarrollo de las capacidades que son necesarias para la OTAN, para la UE y para los países; todos tienen voz en definir para cuándo se necesitan.

³⁰ STRIKWERDA, J. «Unexpected compliance? The implementation of the Defence and Security Procurement Directive», *Journal of European Integration*, 40(7). 2018, pp. 889–904.
<https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1482288>

³¹ El art. 258 TFUE se refiere a la posibilidad de que la Comisión elabore un dictamen cuando un Estado miembro no cumple con las «obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados»; es el llamado «procedimiento de infracción» que ya se usó en el pasado por incumplimientos de la Directiva de 2009/81/EC sobre adquisiciones de defensa contra cinco países (Italia, Polonia, Portugal, Dinamarca y Países Bajos).
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_357

³² Art. 173.2 «Los Estados miembros se consultarán mutuamente en colaboración con la Comisión y, siempre que sea necesario, coordinarán sus acciones. La Comisión podrá adoptar cualquier iniciativa adecuada para fomentar dicha coordinación, en particular iniciativas tendentes a establecer orientaciones e indicadores, organizar el intercambio de mejores prácticas y preparar los elementos necesarios para el control y la evaluación periódicos. Se informará cumplidamente al Parlamento Europeo».

³³ IGLESIAS VELASCO A. J. y RICART, R. «El principio de coherencia en la política industrial de defensa de la Unión Europea», *Revista del IEEE*, número 16. 2020, pp. 157-220. <https://revista.ieeee.es/article/view/2061> El artículo 352 del TFUE contempla aquellos casos en los que «los Tratados de la UE no hacen especial mención sobre los poderes de actuación necesarios a tal efecto, pero que son necesarios para alcanzar alguno de los objetivos de la Unión». A pesar de las restricciones del art. 352.1 (referidas al párrafo segundo del artículo 40), tal como señalan (p. 186) «es decir, para cubrir una imprevisión competencial».

³⁴ BLOM-HANSEN, J. «The origins of the EU comitology system: a case of informal agenda-setting by the Commission», *Journal of European Public Policy*. Routledge, 15(2), 2008, pp. 208–226.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501760701817716>

³⁵ Proponiendo la Comisión el mejor camino entre los actos delegados (arts. 290.1 y 291.1 y 2 del TFUE) y los de ejecución (art. 41 TFUE).

La corta continuidad histórica institucional de la PCSD establece su carácter intergubernamental, creando un camino de dependencia de lo nacional, una inercia difícil de superar³⁶ que solo podría verse alterada en una coyuntura crítica³⁷. ¿Se está ante ese tipo de tesitura? La práctica (constructivista) de la innovación institucional aconseja prestar atención a las sinergias entre la Comisión y el Consejo en diversos ámbitos e instrumentos económicos. En el Consejo pesan especialmente Alemania y Francia.

Alemania tiene una ventaja competitiva general respecto a Francia en el sector comercial e industrial en sentido amplio; Francia aventaja en el sector defensa. Algunos señalan que Berlín podría favorecer una integración supranacional tendente a configurar un mercado único de defensa europeo que podría beneficiarle a largo plazo. Paris trataría de conservar el control intergubernamental sobre un sector en el que aún hoy domina³⁸.

La Comisión, en ausencia de competencias normativas para proponer reglamentos o directivas directamente relacionados con la PCSD, puede encontrar «puentes» o «pasarelas»³⁹ funcionales u orgánicas para impulsar acciones y posiciones comunes, buscando un cambio institucional progresivo en una política inicialmente intergubernamental.

Desde 2009, la Comisión regula el mercado interior de la defensa⁴⁰. Desde 2021, se ha involucrado más en la industria de defensa y el mercado interior, contribuyendo paso a paso al «supranacionalismo intergubernamental», tendencia ya señalada por Jolyon Howorth⁴¹ en 2011. Puede que sea pronto para hablar de competencias de la Comisión en la supervisión y evaluación de compromisos presupuestarios en defensa, PESCO u otros. ¿O no? Se acaba de nombrar un Comisario de defensa y espacio.

Otro interrogante es cómo hacer que los compromisos vinculen realmente y los Estados miembros respondan coherentemente. La PESCO será revisada estratégicamente en 2025; algunos expertos sugieren que podría ser la última oportunidad para esta

³⁶ Ver p. 937 en HALL, P. A. y TAYLOR, R. «Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies*, XLIV. 1996. pp. 936–957 y MAHONEY, J., y THELEN, K. «A Theory of Gradual Institutional Change», In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

³⁷ RENEDO, A. «El largo camino hacia la defensa común», *Política Exterior*, mayo/junio n.º 207. 2022, pp.1–37. y 114-115.

³⁸ CÁLCARA, A. y SIMÓN, L. «Face to face: France, Germany and the future of the European defence industry», *Journal of European Public Policy*. Routledge, 2024. <https://csds.vub.be/publication/face-to-face-france-germany-and-the-future-of-the-european-defence-industry/>

³⁹ Véanse pp. 165 y 166 en IGLESIAS VELASCO, A. y RICART, J. *Op. cit.* 2020.

⁴⁰ Directiva 2009/43/EC y Directiva 2009/81/EC.

⁴¹ HOWORTH, J. *Op. cit.* 2011.

iniciativa⁴². El modelo PESCO para el desarrollo colaborativo de capacidades podría estar en crisis y tampoco ha madurado un proceso único de planeamiento de defensa en la Unión⁴³. ¿Está la crisis de la PESCO en la agenda de la Comisión y del Consejo? La formulación de nuevos objetivos para el mercado único en la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS) podría ser parte de la respuesta institucional a los retos de seguridad actuales. Tales objetivos, ¿darán lugar a nuevos compromisos realmente vinculantes?

Para la UE, el reto es parar la guerra en Ucrania —algo que no parece depender de su voluntad— y mientras existan amenazas para su integridad, incrementar la financiación para la industria de defensa ayudando a conformar el mercado único de defensa, de forma factible con el cumplimiento de los compromisos reevaluados de la PESCO.

Respuesta institucional; la nueva estrategia para el mercado discográfico

¿Cómo afrontar el reto? Desde el institucionalismo, distintos mecanismos operan en estos cambios graduales. La «estratificación» añade reglas a las existentes; la «deriva» implica que reglas preexistentes tengan un impacto diferente debido a cambios en el entorno⁴⁴.

Si la respuesta institucional fuera en la dirección de incrementar el rol y los instrumentos en manos de la Comisión, supondría añadir un *estrato* supranacional sobre aspectos de la Política Común de Seguridad y Defensa, impulsando gradualmente el cumplimiento de los compromisos de la PESCO⁴⁵ junto a los nuevos objetivos de la Estrategia para la Industria de Defensa Europea y su mercado.

⁴² BISCOP, S y CÓZAR, B (2024). *PESCO: the last chance*. Egmont Policy Brief 341 (April).

https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2024/04/SBiscop_BCozarMurillo- Policy_Brief_341.pdf?type=pdf

⁴³ CASTILLA, J.C. (2024) Op. cit.

⁴⁴ Desplazamiento, estratificación, deriva y conversión según SCHRAMM, L y TERRANOVA, C (2024), Op. cit., p.4.

⁴⁵ «Eso sí, son esos participantes quienes adoptan las decisiones sobre la PESCO en el Consejo», véase p. 193 en IGLESIAS VELASCO y RICART (2020), Op. cit.

Problemas sentidos	Inclusión en la Agenda	Respuesta institucional	Posibles resultados buscados
Guerra Ucrania y urgencias para la industria defensa europea.	Consejo de la UE y Comisión combinan asuntos en la agenda.	ASAP, EDIRPA.	Solventar necesidades de guerra a corto plazo, y siembra inicial de nuevas funciones y procedimientos a medio y largo plazo.
Mercado interior de Defensa sin consolidar. Incumplimientos PESCO.		Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS) y Programa (EDIP). Programación y adquisición conjunta (EDA+ Comisión).	«Estrato adicional» Comisión: posible revisión presupuestos nacionales de defensa y/o planes de convergencia, para impulsar el cumplimiento de los objetivos, acorde con unos «Criterios de convergencia para inversión en industria de defensa».
Necesidad vuelta a parámetros económicos de estabilidad y crecimiento.		Reglamento (UE) 2024/1263 (29ABR24). Comisión: revisión planes fiscales estructurales a medio plazo. Menciones a la Brújula Estratégica.	

Tabla 1. Mecanismo de respuesta institucional.
Elaboración propia. Uso adaptado del mecanismo de Schramm y Terranova (2024)⁴⁶.

Lo anterior, plantea al menos dos interrogantes adicionales. Primero, hay que dilucidar qué es más relevante, si cumplir con los compromisos PESCO o alcanzar los objetivos de la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS). Hay que revisar los primeros, y si los países aceptan que es factible alcanzar los de la estrategia, habrá que reformular los compromisos.

⁴⁶ SCHRAMM, L and TERRANOVA, C. (2024). "From NGEU to REPowerEU: policy steering and budgetary innovation in the EU", *Journal of European Integration*, 46:6, 943-961, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/07036337.2024.2353791>

En segundo lugar, hay que saber si los países podrán incrementar sus inversiones en defensa. En 2016, algunos recordaban la idea olvidada de una «Eurozona de la Defensa» que hubiera necesitado de unos criterios económicos de convergencia, que la PESCO podía recuperar⁴⁷. El desarrollo posterior de la PESCO no consiguió esa convergencia.

La necesidad de invertir más y mejor en defensa, se produce coincidiendo con que desde Bruselas se exige la vuelta al control de la deuda y del déficit de todos los Estados miembros, y así retornar a la senda de estabilidad y crecimiento; lo que permitirá la previsibilidad presupuestaria, que interesa al planeamiento de defensa y a la industria. El crecimiento económico puede posibilitar invertir más en defensa, es el cumplimiento de criterios de convergencia lo que encarna un justo reparto de la carga entre los Estados miembros.

Para aquellos países que no cumplan con los criterios de deuda y déficit, se establece un período de ajuste de cuatro años, con la posibilidad de extenderlo hasta tres años adicionales. Además, se requiere que los países presenten planes fiscales a medio plazo, que serán supervisados por la Comisión mediante un procedimiento multilateral aún por definir. El objetivo del reglamento es coordinar de manera efectiva las políticas económicas de los Estados miembros para lograr crecimiento, integración y empleo sostenible, según el antes citado Reglamento 2024/1263 (29/04/2024).

La Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS) también busca la integración y el fomento del empleo. Sin embargo, surge la pregunta de si es posible lograr una coordinación eficaz de las inversiones de los Estados miembros en la industria de defensa europea, para alcanzar los objetivos marcados para el mercado único de la defensa. El crecimiento económico⁴⁸ puede facilitar que los países que no alcanzan el 2 % del PIB en sus presupuestos de defensa lo hagan.

En 2018, la Asamblea Parlamentaria de la OTAN aprobó la Resolución 447 «Reparto de la carga: Nuevos compromisos en una nueva era»⁴⁹, que instaba a los países a presentar planes nacionales creíbles para lograr la inversión necesaria en defensa, permitiendo que toda la Alianza afrontara los desafíos de seguridad actuales y futuros. La Alianza

⁴⁷ MAURO, F. y THOMA, K. *The future of EU defence research*. Report. Brussels, Directorate-General for External Policies Policy Department (SEDE) EP. 2016.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU\(2016\)535003_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535003/EXPO_STU(2016)535003_EN.pdf)

⁴⁸ DORN, et al. *Op. cit.* 2024.

⁴⁹ <https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2018-11/RESOLUTION%20447%20-%20BURDEN%20SHARING%20NEW%20COMMITMENTS%20IN%20A%20NEW%20ERA.pdf>

haría seguimiento del desarrollo de los planes, que habían de ser firmados por una autoridad política destacada, presidentes o ministros. La resolución también daba la bienvenida a la PESCO y al EDF. La Alianza exigió tales planes a aquellos países que no cumplieran con el 2 % del PIB en defensa.

Algunos Estados miembros tendrán dificultades para materializar un incremento en el presupuesto de defensa conforme con los compromisos políticos anunciados⁵⁰. Caben básicamente tres formas de alcanzar el 2 % del PIB: 1) incremento abrupto hasta aumentar el presupuesto de manera inmediata; 2) una aproximación gradual combinando un aumento de presupuesto y de deuda pública en un período de transición, en el que se pague deuda en la segunda mitad del periodo; 3) llegar al objetivo acumulando deuda y solo pagando los intereses generados. La primera opción sería impopular entre ciertos votantes en Europa, mientras que la tercera afecta a futuras generaciones y a países que superan el objetivo de deuda pública del 60 % del PIB, como Eslovenia, Bélgica, España e Italia⁵¹.

Parece haber una contradicción entre la estabilidad presupuestaria requerida por la senda de crecimiento y el aumento de inversión que se requiere para cumplir con los objetivos ambicionados para la industria y mercado de defensa europeos. No faltan quienes ya solicitan medidas de flexibilidad⁵². En 2023, la deuda italiana alcanzaba el 137 % del PIB⁵³. Se plantea considerar el exceso de deuda causado por inversiones en defensa como una excepción temporal, incluyendo las consideraciones necesarias en el plan de ajuste fiscal presentado a la Comisión. Este razonamiento podría aplicarse también a países como España, con una deuda pública cercana al 108 % del PIB⁵⁴. En 2016, el Plan de Acción Europeo de Defensa ya abogaba por la flexibilidad en los criterios de estabilidad y crecimiento, especialmente para inversiones y deudas relacionadas con el desarrollo colaborativo de capacidades militares.

Ahora, el Reglamento 2024/1263, en su consideración quinta, alude a la misma flexibilidad para facilitar lo concerniente a la seguridad y la defensa. La consideración

⁵⁰ FONFRÍA, A. y CALVO GONZÁLEZ-REGUERAL. «El futuro de la financiación de Defensa: ¿una odisea política?», *Real Instituto Elcano*. 2024, p. 2. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-futuro-de-la-financiacion-de-defensa-una-odisea-politica/>

⁵¹ DORN, *et al.* «European Defence Spending in 2024 and Beyond: How to Provide Security in an Economically Challenging Environment», *Econpol Policy Report*, 45, Vol 8. 2024. https://www.econpol.eu/publications/policy_report_45/european-defence-spending-in-2024-and-beyond

⁵² DORN, *et al.* *Op. cit.*, p. 14.

⁵³ <https://datosmacro.expansion.com/deuda>

⁵⁴ <https://datosmacro.expansion.com/deuda>

décima, referida a los planes nacionales de ajuste («plan fiscal estructural nacional a medio plazo»), incide en atender a las «prioridades comunes de la Unión», entre estas, las de «desarrollo de capacidades de defensa, cuando proceda, incluida la Brújula, u otros actos subsiguientes de la Unión». Estos últimos actos podrían referirse a las acciones, posiciones comunes, reglamentos o directivas que puedan resultar de la propuesta de programa EDIP.

Con todo lo anterior, y parafraseando la citada resolución de la Asamblea Parlamentaria de OTAN, cabría plantearse si *la Comisión* podría supervisar unos planes nacionales creíbles en los que se describan las medidas que adoptarán los Estados miembros para lograr el tipo y la cuantía de la inversión en *industria de defensa* necesaria para que *la UE* haga frente a los retos de seguridad a los que se enfrenta la *Unión* hoy y en el futuro. Una posibilidad sería atribuir la responsabilidad de la supervisión a la Comisión asistida por la EDA. De adoptarse algo similar, se avanzaría en la complementariedad UE-OTAN, siempre y cuando, los que desde EE. UU. abogan por una OTAN más europea o por una Europa postamericana acepten que los Estados miembros no sigan adquiriendo preferentemente su material.

«It's *not* just the economy, stupid»⁵⁵, esto también va de integración, aplicada a la Política Común de Seguridad y Defensa. Los que promueven la integración de la UE en defensa (constructivistas, neofuncionalistas) y aquellos que la toleran (liberal intergubernamentalistas) aplican una racionalidad económica. Se usan los incentivos (exenciones fiscales y financiación común) para promocionar la integración de la industria de defensa europea, que las industrias influyan en sus gobiernos para poder beneficiarse, y así constituir un mercado interior europeo de la defensa.

Conclusiones

El rol de la Comisión en asuntos de defensa es reciente y creciente. La gobernanza de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) está derivando hacia la fusión entre lo nacional o intergubernamental y lo supranacional, añadiendo un estrato más a tal política en lo concerniente al desarrollo de capacidades militares, impulsando objetivos y reglas que afectan a la industria de defensa y a su mercado asociado.

⁵⁵ FIOTT, D. *Strategic Investment Making geopolitical sense of the EU's defence industrial policy*. 2019, p. 32. [Strategic investment: making geopolitical sense of the EU's defence industrial policy | European Union Institute for Security Studies \(europa.eu\)](https://www.euiass.eu/en/strategic-investment-making-geopolitical-sense-of-the-eu-s-defence-industrial-policy)

A los incumplimientos en los compromisos, previamente establecidos por los Estados miembros, en la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO), se une la definición de nuevos objetivos en la Estrategia Industrial de Defensa Europea (EDIS), establecidos por la Comisión; objetivos para el mercado interior de la defensa. Ante esta situación, se requiere una redefinición de las responsabilidades nacionales y de los objetivos de la Unión.

La fusión de los objetivos estratégicos de la EDIS con la revisión de los compromisos PESCO en 2025 podría dar lugar al establecimiento de unos *criterios de convergencia para la inversión en la industria de defensa*. Estos criterios habrían de acordarse por los Estados miembros y su cumplimiento debería garantizarse mediante los presupuestos nacionales destinados a defensa e industria. Para lograrlo, se necesitaría un acuerdo unánime en el Consejo, reforzando el carácter vinculante de tales criterios.

La Comisión podría impulsar una propuesta normativa bajo su competencia en asuntos de industria de defensa y mercado, para establecer un procedimiento de supervisión multilateral, que asegurara que los presupuestos nacionales estén alineados con los objetivos de la Estrategia Industrial de Defensa Europea y los planes nacionales de convergencia fiscal a medio plazo. Los artículos 114, 173, y la cláusula general del artículo 352.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) podrían servir como base legal para esta medida.

La cooperación entre la Comisión y el Consejo podría favorecer esta iniciativa. Sin embargo, su implementación requeriría la aprobación previa del Parlamento Europeo y, probablemente, la unanimidad del Consejo Europeo. La confluencia de posiciones entre países como Alemania y Francia podría ser inicialmente difícil, pero no imposible.

Ese nuevo rol de la Comisión sería un paso más en la deriva hacia lo supranacional en lo relacionado con la defensa. Supondría un nuevo estrato a superponer a una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) que seguiría siendo principalmente intergubernamental en cuanto al control de decisiones sobre las operaciones militares de la UE, y más supranacional en cuanto al desarrollo de capacidades militares y los instrumentos presupuestarios comunes.

La racionalidad asociada a incentivos económicos para promocionar la industria y el mercado interior europeo de la defensa es coherente con la visión de aquellos que abogan por una mayor integración en el ámbito de la PCSD. La supervisión de los

criterios de convergencia para la inversión en la industria de defensa podría ser parte de ese proceso integrador. No obstante, este analista no acierta a valorar como sonaría esta música entre los distintos Estados miembros.

*Juan Carlos Castilla Barea**
Doctor en Seguridad Internacional
[@jccastillaba](#)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

3
ie
3
ie



Documentos

OPINIÓN

Documentos **OPINIÓN**

- 242** Una triple frontera de terror en el corazón de Sudamérica. Omar Kheribich Chetoui
- 258** El flanco sur de la OTAN: una nueva aproximación estratégica. Juan Carlos Andrés Herrero
- 278** La Unión Europea y el norte de África: el «nearshoring» energético. Juan Antonio Sánchez Rodríguez
- 295** Pedagogía de la cultura de la defensa. Varios autores
- 311** Gaza: problemas, dilemas y gambitos. Luis Andrés Bárcenas Medina
- 326** Global Gateway: la herramienta para aumentar la relevancia internacional de Europa. José Ramón Corrochano Ponte
- 340** El empleo de armas de largo alcance por Ucrania. Posibles efectos de su uso contra objetivos en territorio ruso. Javier Ruiz Arévalo
- 352** China: ¿tercer pleno o pleno de tercera? Xulio Ríos
- 365** Singapur: los desafíos de la 4.^a generación. Borja Llandres Cuesta
- 382** El oso en la confluencia del Nilo: la política exterior de Rusia en el conflicto de Sudán. Álvaro Sánchez-Rey Navarro
- 400** Comunicación estratégica en las fuerzas armadas españolas. Varios autores
- 415** China impulsa un lustro dominado por la seguridad nacional y el protagonismo nuclear. Isidre Ambrós
- 428** Más allá de la docena sucia: la capacidad de identificación bío como elemento de disuasión. Alberto Cique Moya
- 444** El realineamiento estratégico en África: implicaciones de la pugna por los proyectos energéticos. Selenn Fernández Juin y José María Valdés de Olives
- 459** El Ministerio de la Seguridad del Estado de la República Popular China (Guóānbù). Los ojos —y oídos— del dragón. Luis Antonio González Francisco
- 475** La influencia de los sistemas no tripulados en el contexto geopolítico global. Luis F. Rey Arroyo
- 487** El mar Rojo: el lago de los BRICS. José Martín Martín
- 504** Fibras diplomáticas: la geoestrategia de las telecomunicaciones en el Sahel+. Antonio García Llata

- 525 Moscú agita el avispero africano: Las operaciones rusas de desinformación en el Sahel. Jaime Bello
- 544 Las distintas visiones de Rusia y China sobre la multipolaridad. José Luis Pontijas Calderón



72/2024

4 de julio de 2024

Omar Kheribich Chetoui *

Una triple frontera de terror en el corazón de Sudamérica

Una triple frontera de terror en el corazón de Sudamérica

Resumen:

Tras los atentados a las torres gemelas en Estados Unidos, la atención internacional comienza a focalizarse en la Triple Frontera, una región en la que se ven involucrados hasta tres países y en la que el control ejercido por los gobiernos es escaso. Elementos como la presencia de una numerosa comunidad musulmana, los intereses estratégicos, políticos y económicos de países como Irán en el continente latinoamericano, la gran porosidad hallada en la región o la presencia del crimen organizado, van a crear un escenario ideal para que organizaciones como Hizbulá lleven a cabo actividades delictivas relacionadas con el terrorismo islámico. Debido a esto, existe una reacción global en la región liderada por Estados Unidos, quien además de pretender el cese de estos comportamientos delictivos en la Triple Frontera, puede tener otros intereses diferentes.

Palabras clave:

Triple Frontera, Hizbulá, terrorismo, crimen organizado, Estados Unidos.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

A triple border of terror in the heart of South America

Abstract:

Following the attacks on the Twin Towers in the United States, international attention began to focus on the triple border, a region involving three countries where government control is minimal. Elements such as the presence of a large Muslim community, the strategic, political, and economic interest of countries such as Iran in Latin America, among with the significant porosity found in the region and the presence of organized crime, ended up creating an ideal scenario for organizations like Hizbulá to carry out criminal activities related to Islamic terrorism. As a result, it exists a global reaction in the region led by the United States, whose intentions may go further than just pretend to cease the criminal behaviors on the Triple Border.

Keywords:

Triple border, Hizbulá, Terrorism, Organized Crime, United States.

Introducción

La denominada región Triple Frontera —en adelante TF— hace referencia a la zona geográfica localizada en tres países: Argentina (Puerto Iguazú), Brasil (Foz de Iguazú) y Paraguay (Ciudad del Este). Además, la TF es la tercera zona de libre comercio más grande del mundo después de Miami y Hong Kong, y cuenta también con una infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria y bancaria que facilita el intercambio comercial. A esto habría que sumarle la generosa legislación fiscal y aduanera existente en Ciudad del Este al tener aranceles con bajo coste de importación¹.



Figura 1. Ubicación de la Triple Frontera

La TF oficializa su nombre por parte de los gobiernos de los tres países en 1998, tras la firma del «Plan de Seguridad para la Triple Frontera»², como medida tras los atentados a la Embajada de Israel en Argentina en 1992 que dejaron 29 fallecidos, y los atentados a la AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina) en 1994 que reportaron 85 víctimas mortales³.

Nota: Todos los enlaces se encuentran activos a fecha de cierre del presente documento, junio 2024.

¹ CALDERÓN, J. P. «La Triple Frontera como centro de atracción del yihadismo en América Latina: Orientación teórico-histórica», *Hallazgos*. 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.15332/s1794-3841.2017.0027.05>

² MONTENEGRO, S. «La triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay: globalización y construcción social del espacio», *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. 2007. Disponible en: <https://cdsa.aacademica.org/000-066/871.pdf>

³ RODRÍGUEZ, F. J. «La Triple Frontera, el Acuífero Guaraní y los intereses de Estados Unidos en la región: evolución y ¿cambio de escenario?», *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*. 2013. Disponible en: <https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-triple-frontera-el-acu%C3%ADfero-guaran%C3%AD-y-los-intereses-de-estados-unidos-en-la-regi%C3%B3n>

Hasta entonces la región no poseía un nombre propio y era mencionada exclusivamente para referirse a la confluencia de dichos límites internacionales. Tras los atentados del 2001 a las torres gemelas en Estados Unidos, la región comienza a tener mayor repercusión internacional como posible zona gris, debido a la relación con diversos grupos terroristas de índole islámica, haciendo de dicha región un espacio transnacional que escapa de los controles estatales⁴.

Es importante contextualizar, por otra parte y de manera breve, la situación actual de los tres países en cuestión que en los últimos años han vivido sendas elecciones. En cuanto a Paraguay, en las últimas dos décadas su economía ha ido creciendo de manera más rápida que el promedio regional, convirtiéndose así en un significativo exportador mundial de agricultura, ganadería y energía eléctrica⁵. Por su parte, Brasil, que está presidido por Luiz Inácio Lula da Silva, evidencia de igual manera una mejoría económica gracias a los proyectos de reformas fiscales propuestos en un país en el que su anterior dignatario, Jair Bolsonaro, tiene prohibido postularse a un cargo público hasta 2030 por difundir información falsa sobre los sistemas de votación brasileños en la televisión estatal⁶.

Además, el propio Bolsonaro fue apuñalado el 6 de septiembre de 2018 durante la campaña presidencial por un individuo con problemas mentales. Desde el círculo del entonces presidente, se señaló que el ataque estuvo coordinado por la organización terrorista Hizbulá y planeado en la TF⁷.

Finalmente y en lo que respecta a Argentina, cabe destacar que el presidente Javier Milei y su gabinete han conseguido registrar recientemente y por tercer mes consecutivo otro superávit financiero, logrando el primer trimestre con superávit desde 2008, mejorando así notablemente la economía argentina⁸. Además, el gobierno ha llevado a cabo proyectos de reforma en materia de seguridad bastante ambiciosos como la posibilidad

⁴ MONTENEGRO, S. «La triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay: globalización y construcción social del espacio», *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. 2007. Disponible en: <https://cdsa.aacademica.org/000-066/871.pdf>

⁵ GRUPO BANCO MUNDIAL. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>

⁶ NICAS, J. «Bolsonaro enfrenta posibles cargos penales por falsificar registros de vacunación», *The New York Times*. 19/3/2024. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2024/03/19/espanol/bolsonaro-cargos-covid.html>

⁷ BRANCOLI, F. «Tales of Terror on the Triple Frontier», *NACLA*. 8/4/2019. Disponible en: <https://nacla.org/news/2019/04/08/tales-terror-triple-frontier>

⁸ AGRA, F. R. «El milagro de Milei: logra el tercer superávit consecutivo en Argentina», *Libre Mercado*. 27/4/2024. Disponible en: <https://www.libremercado.com/2024-04-27/estamos-haciendo-posible-lo-imposible-milei-logra-el-tercer-superavit-financiero-consecutivo-7121071/>

de intervención activa de las Fuerzas Armadas en el combate contra el terrorismo⁹. Este tipo de decisiones por parte del gabinete argentino han ido cobrando mayor repercusión sobre todo a la hora de abordar el conflicto en el que Israel se ve inmersa, llegando incluso el propio Milei a convocar al embajador israelí Eyal Sela, a una reunión con los ministros para evaluar el ataque de Irán a Israel en el mes de abril¹⁰. Hay que mencionar que el propio presidente argentino afirmó que su abuelo era judío¹¹ por lo que dicha ascendencia podría ayudar a la hora de entender este alineamiento político con Israel.

Un refugio entre tres naciones para la diversidad musulmana

Estos países, además, hacen de esta región un lugar estratégico en cuanto a comercio y recursos naturales se refiere, por lo que reúne una cantidad de población importante cuyo carácter heterogéneo permite la convivencia de una gran diversidad de culturas¹². Y es que la TF, además de contar con la presencia de los individuos autóctonos, también acoge comunidades foráneas que nutren a dicha región de variedad cultural.

De este modo, la TF es una zona pluriétnica y multicultural que, en la década de 1970, y mediante los proyectos para la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú, la construcción de la presa de Yacyreta y el establecimiento de la zona franca en Ciudad del Este, ofreció diversos factores de atracción en cuanto a migraciones se refiere pasando de 60.000 a 700.000 habitantes entre 1971 y 2001¹³.

Estos factores de atracción tuvieron gran impacto en la comunidad musulmana cuya religión cuenta hoy día con la mayor tasa de crecimiento demográfico, con una estimación de representar un tercio de toda la población mundial para 2050, creciendo hasta un 13 % en la región latinoamericana¹⁴.

⁹ CALATRAVA, A. «Milei impulsa reformas que incluyen intervención de militares en lucha contra el terrorismo», *AP News*. Disponible en: <https://apnews.com/world-news/general-news-a1372001358fcb851e98ec89504829c3>

¹⁰ PALACIOS, D. A. «Milei arrastra a Argentina a la sombra de EE. UU. e Israel», *El Salto*. 19/4/2024. Disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/america-latina/milei-arrastra-argentina-sombra-eeuu-israel>

¹¹ EICHNER, I. «El presidente de Argentina revela su herencia judía», *Ynet Español*. 14/4/2024. Disponible en: <https://www.ynetespanol.com/actualidad/mundo-judio/article/hjdquvtxa>

¹² CALDERÓN, J. P. «La Triple Frontera como centro de atracción del yihadismo en América Latina: Orientación teórico-histórica», *Hallazgos*. 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.15332/s1794-3841.2017.0027.05>

¹³ CALDERÓN, J. P. «La Triple Frontera como centro de atracción del yihadismo en América Latina: Orientación teórico-histórica», *Hallazgos*. 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.15332/s1794-3841.2017.0027.05>

¹⁴ PELETAY, M. «¿Qué tan rápido crece el número de musulmanes en América Latina y qué tan influyentes son en la región?», *Bite Project*. 22/9/2021. Disponible en: <https://biteproject.com/musulmanes-en-america-latina/>

De esta manera, la comunidad musulmana se vio obligada a desplazarse en busca de nuevas y mejores oportunidades de vida, siendo sobre la década de 1960 cuando se produce la llegada de árabes en su mayoría libaneses (un 90 %) y en menor medida sirios, egipcios, palestinos y jordanos. En cuanto a los libaneses se refiere, gran número de estos, además de ser fundamentalmente chiíes, provienen de áreas del sur del Líbano, históricamente sometidas a los conflictos con Israel lo que ha influido así en una migración forzosa¹⁵.

En este mismo sentido, la llegada de los libaneses estaría motivada así mismo por la guerra civil vivida en el país desde 1975 a 1990, dejando como resultado el éxodo de casi un millón de personas¹⁶, un éxodo cuyo destino les acabaría ubicando tanto en la TF como en otras regiones y países. No obstante, este crecimiento en el seno de la comunidad musulmana en Latinoamérica ha contado con algunas dificultades, sobre todo debido a la rigidez cultural del islam¹⁷. A pesar de esta dificultad, estas comunidades fueron constituyendo el comercio de la región y se han caracterizado históricamente por ser los principales propietarios de galerías comerciales y negocios tanto mayoristas como minoristas, lo que les permitió alcanzar una posición económica destacada sobre todo en Paraguay y Brasil¹⁸.

Por otro lado, destaca la convivencia entre ambas ramas del islam en la TF, una convivencia inusual sobre todo en Oriente Medio. En esta región conviven tanto seguidores de la rama chiita, defensores de Alí, yerno del profeta Mahoma, como líder musulmán, y los seguidores de la rama sunita, que además de ser mayoría entre los musulmanes, consideran a Mahoma como último y definitivo profeta¹⁹. Este perfecto maridaje ha permitido que países como Irán (chiitas) o Arabia Saudí (sunitas) financien

¹⁵ MONTENEGRO, S. «La triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay: globalización y construcción social del espacio», *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. 2007. Disponible en: <https://cdsa.aacademica.org/000-066/871.pdf>

¹⁶ NOUR, I. «Quince años de guerra civil que marcaron la historia del Líbano», *El orden mundial*. 4/7/2021. Disponible en: <https://elordenmundial.com/guerra-civil-historia-libano-oriente-proximo-geopolitica/>

¹⁷ ANDRADE, G. «Posibilidades de crecimiento del islam en América Latina: Oportunidades y dificultades», *Revista de Ciencias Humanas y Sociales*. 2001. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2475559.pdf>

¹⁸ ÁMBITO. «Los musulmanes en la Triple Frontera somos comerciantes, no terroristas», *Ámbito*. 11/9/2018. Disponible en: <https://www.ambito.com/informacion-general/los-musulmanes-la-triple-frontera-somos-comerciantes-no-terroristas-n4033362>

¹⁹ BBC. «Cuáles son las diferencias entre sunitas y chiitas que están en el trasfondo de los conflictos en Medio Oriente», *BBC*. 21/11/2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articulos/ckkrq9nww72o#:~:text=Los%20sunitas%20son%20mayor%C3%ADa%20entre,la%20gente%20de%20la%20tradic%C3%B3n>

la construcción de mezquitas y centros culturales en la TF al igual que en otras regiones de América Latina.

Hizbulá: la discordia en la comunidad musulmana en la TF

Esta importante comunidad musulmana ha ido viendo cómo la organización Hizbulá ha sido capaz de subir el nivel de todas las preocupaciones regionales e internacionales al configurarse como posible amenaza debido a su posible relación con las actividades terroristas de índole islámico.

Hizbulá es una organización musulmana libanesa que significa «Partido de Dios» y sigue la doctrina chiita. Esta organización se caracteriza por conformar cuatro dimensiones²⁰: como partido político, como milicia de resistencia, como organización social y como organización armada, que es considerada como terrorista por la UE²¹.

Esta organización nació en la década de 1980 en el Líbano y hoy en día sigue activa. Por otra parte, diversas investigaciones han apuntado a la organización como posible brazo armado de Irán en la TF y cuya actividad principal estaría ligada con la financiación para el terrorismo islámico.

Además, se sospecha que la organización estaría consiguiendo financiación a través de tres zonas geográficas del mundo: la utilización de regiones como la TF, la financiación de la comunidad libanesa chiita en África Occidental y Estados Unidos, y por último a través de la ayuda de Irán, estimada entre 60 y 100 millones de dólares por año²².

Irán, cuyas relaciones con Iberoamérica apenas han tenido relevancia históricamente, sobre todo por la diferencia de culturas y su separación geográfica, además de financiar a Hizbulá pretende extender su influencia y sus operaciones en el continente fortaleciendo su actividad diplomática, económica y de seguridad en América Latina. De esta manera, la república islámica estaría buscando aprovecharse de viejos conflictos históricos no resueltos a través de acciones perpetradas por organizaciones como

²⁰ DÍAZ MARTÍNEZ, G. A. y VALERO DÍAZ, S. M. «Hizbulá en la triple frontera: una mirada a las redes transnacionales del crimen y las nuevas guerras», *Universidad de La Salle*. 2020. Disponible en:

https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1228&context=negocios_relaciones

²¹ DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. «Decisión PESC 2024/332 del Consejo», *Diario Oficial de la Unión Europea*. 16/1/2024. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202400332

²² MIDDLE EAST INTELLIGENCE BULLETIN. «Hezbollah's Global Finance Network: The Triple Frontier», *Middle East Intelligence Bulletin*. 1/2002. Disponible en: https://www.meforum.org/meib/articles/0201_12.htm

Hizbulá que actuaría como perturbador silencioso y creador de escenarios de conflicto, tal y como pasa en otras regiones²³.

Este afán de crecimiento de la república islámica en Latinoamérica también vendría explicado por la escasa presencia internacional con la que cuenta. Si consideramos los 193 miembros de las Naciones Unidas, Irán tan solo tiene representación diplomática permanente ante el 52 % de los miembros de la sociedad internacional de la cual solo un 47 % de la misma tiene abierta una misión diplomática con Teherán²⁴.

Además, Irán ha sido capaz de operar en regiones como la TF con organizaciones de confesiones religiosas diferentes, como es Al Qaeda²⁵, para el reclutamiento de personas para fines violentos a través, nuevamente, de Hizbulá, infiltrándose en América Latina de manera más desapercibida con la intención de desarrollar tareas de captación, reclutamiento y adoctrinamiento tal y como se ha visto en los últimos años con los denominados «yihadistas exóticos», combatientes procedentes del continente latinoamericano trasladados a Oriente Medio para llevar a cabo la guerra santa conocida como yihad²⁶.

En este escenario, en el que la presencia de Hizbulá se presenta como amenaza global, es importante mencionar algunas de las actividades llevadas a cabo por la organización en los países que conforman la TF.

En el caso de Argentina, cobran relevancia los atentados previamente mencionados contra la AMIA y la Embajada de Israel. Diversas investigaciones, entre las cuales se encuentra la de Justicia Argentina, han señalado a Ciudad del Este, de la TF, como el lugar en el que se idearon dichos atentados. Además, los presuntamente culpables habrían sido Hizbulá con el apoyo de Irán, algo que desde Teherán siempre negaron

²³ RAMÍREZ, R. R. *Bajo el hechizo persa: el ascenso de Irán en Bolivia y su impacto en la región*. Documento Análisis 33/2024, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 15/5/2024. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA33_2024_ROCREY_Bolivia.pdf

²⁴ PRIEGO, A. M. *La influencia de Irán (e Hizbulá) en América Latina*. Documento de Opinión 86/2022, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 4/10/2022. Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO86_2022_ALBPRI_Iran.pdf

²⁵ CASTRO, T. J. I. *El estatus de Irán como potencia regional. Estudio sistemático de la situación iraní en la inestabilidad regional y en el contexto global*. Universidad Nacional de Educación a Distancia (España), Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2015.

²⁶ INISEG. «Descubre los secretos nunca contados de la amenaza de terrorismo en América Latina», *Iniseg*. 9/10/2017. Disponible en: <https://www.iniseg.es/blog/seguridad/descubre-los-secretos-nunca-contados-de-la-amenaza-de-terrorismo-en-america-latina/>

sobre todo tras las exigencias de Argentina de extraditar a ciudadanos iraníes como Soleimanpour, exembajador en Buenos Aires²⁷.

Además, el fiscal responsable del caso, Nisman, principal acusador de Irán, habría reunido en 2007 las suficientes evidencias para poder solicitar a la Interpol la detención de cinco exfuncionarios iraníes vinculados a los atentados. Posteriormente, en 2015, y tras haber acusado a cargos argentinos de haber encubierto a dichos exfuncionarios iraníes, el fiscal sería hallado sin vida en su apartamento horas previas a su comparecencia para explicar dichas acusaciones ante el Congreso argentino²⁸.

Estos ataques en Argentina han sido fundamentados sobre todo a raíz del gran número de población judía en este país que históricamente ha sido recurrido por la comunidad semita como lugar de refugio ante la ola de antisemitismo en Europa. Además, a pesar de la fecha en la que se llevaron a cabo dichos atentados, Argentina sigue siendo un foco de amenaza tal y como se ha visto con el reciente ataque de Irán a Israel el 13 de abril de 2024, lo que ha obligado al Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina a reforzar las medidas de seguridad para la comunidad judía que reside en Puerto de Iguazú y las ciudades vecinas ante el temor de posibles represalias en la Triple Frontera²⁹.

En cuanto a Paraguay, las investigaciones apuntaron tras la operación Trapiche en Brasil del 2023, que dicho país es enormemente útil sobre todo en cuestiones relativas al contrabando de cigarrillos electrónicos³⁰. Previamente, y ya desde el año 2000, las autoridades policiales arrestaron en la Triple Frontera a un empresario libanés por la venta de softwares pirateados por un precio excesivo en millones de dólares, violando así las leyes relativas a los derechos de autor y reportando las ganancias a Hizbulá. Este individuo contaba también con imágenes de propaganda terrorista del grupo Al-

²⁷ RODRÍGUEZ, F. J. «La Triple Frontera, el acuífero guaraní y los intereses de Estados Unidos en la región: evolución y ¿cambio de escenario?», *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*. 2013. Disponible en: <https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-triple-frontera-el-acu%C3%ADfero-guaran%C3%AD-y-los-intereses-de-estados-unidos-en-la-regi%C3%B3n>

²⁸ SMINK, V. «Alberto Nisman: los 4 misterios sobre la muerte del fiscal argentino que examina la serie de Netflix», *BBC*. 17/1/2020. 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51069690>

²⁹ DIARIO VANGUARDIA. «Fortalecen seguridad para comunidad judía en Puerto Iguazú y ciudades vecinas», *Diario Vanguardia*. 17/4/2024. Disponible en: <https://diariovanguardia.com.py/fortalecen-seguridad-para-comunidad-judia-en-puerto-iguazu-y-ciudades-vecinas/>

³⁰ ABC COLOR. «Brasil: Operación Trapiche revela cómo Paraguay “sigue siendo fundamental” para el Hizbulá», *ABC COLOR*. 23/11/2023. Disponible en: <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/11/23/brasil-operacion-trapiche-revela-como-paraguay-sigue-siendo-fundamental-para-el-hezbollah/>

Muqawama, ala extremista de Hizbulá, y documentos relativos a la recaudación de fondos para la protección de las familias de *mártires* y prisioneros³¹.

Por su parte, las autoridades brasileñas también habrían confirmado la presencia de Hizbulá en un país en el que residen cerca de un millón de libaneses chiitas en Foz de Iguazú, San Pablo y Curitiba. Algunas de estas operaciones serían la Operación Hashtag, en la que se tenía intención de atacar contra los juegos olímpicos deteniéndose a 10 brasileños sin ascendencia árabe pero igualmente radicalizados a través de redes sociales como Facebook y Telegram, o la Operación Trapiche en la que se detuvo a dos presuntos terroristas vinculados a Hizbulá en medio del clima de amenaza producido por el conflicto entre Hamas e Israel³².

Un ecosistema fértil para el crimen

En este contexto en el que encontramos una gran variedad de comunidades culturales en la TF o la presencia de organizaciones como Hizbulá, es importante resaltar el débil control que los Estados involucrados ejercen sobre sus territorios, favoreciendo así el desarrollo de intercambios fronterizos en los que la distinción entre lo legal o lo ilegal se vuelve porosa, naturalizando de alguna manera ciertos delitos en los que gran porcentaje de la población participa mediante la acción o la omisión³³.

Esta porosidad que facilita determinados comportamientos ilícitos se ha visto potenciada con la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1994³⁴, del que Argentina, Brasil y Paraguay son Estados parte. Algunos de los objetivos que se pretenden son la eliminación de los derechos aduaneros y la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países.

De este modo, presenciamos en la TF una alta tasa de actividades delictivas en las que tanto crimen organizado como terrorismo abarcan la mayoría de los delitos, generando en la población problemas de pobreza, desigualdad e inseguridad. En este sentido,

³¹ MIDDLE EAST INTELLIGENCE BULLETIN. «Hezbollah's Global Finance Network: The Triple Frontier», *Middle East Intelligence Bulletin*. 1/2002. Disponible en: https://www.meforum.org/meib/articles/0201_12.htm

³² DELGADO, J. «Vínculos con Hizbulá preocupan en Brasil», *Diálogo Américas*. 11/1/2024. Disponible en: <https://dialogo-americas.com/es/articulos/vinculos-con-hezbollah-preocupan-en-brasil/>

³³ BARVINSK, G. M. «La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la región de la triple frontera», *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. 2014. Disponible en: <https://doi.org/10.17141/urvio.14.2014.1344>

³⁴ MERCOSUR. Disponible en: <https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercotur/>

ambas actividades ilícitas se han aprovechado de una situación permisiva, una alta porosidad y una falta de control en la TF, lo que ha permitido una posible cooperación entre ambas actividades a modo de sinergia incidiendo así en los altos niveles de violencia en una región cuyo tejido social ya se encontraba corrompido por el crimen organizado antes incluso de la presencia del terrorismo³⁵.

Podemos replantearnos la manera en la que crimen organizado y actividades terroristas han podido actuar de manera conjunta, pero lo cierto es que la relación entre actividades como narcotráfico o tráfico de armas y terrorismo es históricamente antigua. A raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, se empezó a poner mayor énfasis en esta relación entre actividades que pretenden fortalecerse a través de la búsqueda de habilidades en otras actividades de las que carece la propia organización. De este modo, sin esta posible alianza entre crimen organizado y actividades terroristas, existiría una posible debilidad estratégica difícil de superar³⁶.

Encontramos en la población musulmana un fuerte componente religioso que, históricamente, ha sido capaz de impedir la posible entrada en la actividad del narcotráfico ya que su religión siempre ha sido contraria a dicha acción³⁷. No obstante, y a pesar de este componente religioso, el crecimiento y fortalecimiento del terrorismo islámico global ha legitimado dicha actividad para fines de financiamiento, tal y como sucede en la TF.

En este sentido, organizaciones como el brazo armado de Hizbulá han conseguido intensificar sus relaciones comerciales con diversos países iberoamericanos en cuanto al narcotráfico se refiere, ejerciendo como puente entre el Mediterráneo, Oriente Medio y Asia. Otro ejemplo sería el acceso por parte de esta misma organización a un gran arsenal de armas ilegales y tecnología avanzada a través del crimen organizado, pudiendo lavar hasta seis billones de dólares provenientes de fondos ilegales, según Estados Unidos³⁸.

³⁵ CALDERÓN, J. P. «La Triple Frontera como centro de atracción del yihadismo en América Latina: Orientación teórico-histórica», *Hallazgos*. 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.15332/s1794-3841-2017-0027-05>

³⁶ NIETO, R. P. & GARCÍA, R. P. «Islamismo, yihadismo y extrema izquierda en América Latina. ¿Hacia una teoría y una práctica islamizadas de la revolución?», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*. 2021. Disponible en: <https://institucional.us.es/revistas/Araucaria/46/1.%20Secci%C3%B3n%201/11. Rivas Nieto-Rey Garcia.pdf>

³⁷ *Ibid.*

³⁸ MEDERO, S. G. «Las fuentes de financiación legales e ilegales de los grupos terroristas», *Revista Política y Estratégica*. 2008.

Otra actividad de la que se le acusa a Hizbulá en la TF y que tiene relación con el crimen organizado, es el contrabando de cigarrillos electrónicos que habría reportado un beneficio de más de 2 millones de dólares a la organización Hizbulá en un lapso no superior a 8 años³⁹. El objetivo de dichas acciones ilícitas podría estar relacionado con la pretensión de acabar con la dependencia de Irán como principal fuente de financiamiento⁴⁰.

Las actividades terroristas en la región, relativas sobre todo a la propaganda destinada a la difusión del islam como cultura, el reclutamiento y el financiamiento, se han visto relacionadas tanto con el interés de ciertos países islámicos como con el crecimiento de una población musulmana de la cual se aprovechan individuos y organizaciones para llevar a cabo sus pretensiones delictivas. No obstante, es importante destacar que, a pesar de la presencia de dichos comportamientos, ni Hizbulá ni otra organización terrorista han perpetrado atentados en la TF⁴¹.

Otra acción delictiva relacionada con el crimen organizado y que también encontramos en la TF es la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, y es que en la región convergen variables como la falta de oportunidades laborales o la desesperanza, que ejercerían como factores que empujan a este colectivo a salir del país. Esta búsqueda de salir de la región significaría a su vez la creación de un escenario ideal por parte del reclutador para llevar a cabo el delito de trata a mujeres que, ante la escasez de oportunidades laborales, aceptarían la primera oportunidad de empleo que se les presenta.

Sin embargo, la desesperación de este colectivo vulnerable no las convertiría en víctimas de manera voluntaria, sino más bien sería la desmoralización la que las conduciría a sucumbir de manera más fácil ante las promesas de un hipotético empleo que en la mayoría de las ocasiones acaba siendo un engaño por parte del captador para ofrecer

³⁹ ZUPPELLO, M. «Operación Trapiche en Brasil: Hizbulá apuesta por el contrabando de cigarrillos electrónicos para financiar el terrorismo», *Infobae*. 23/11/2023. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/11/23/operacion-trapiche-en-brasil-hezbollah-apuesta-por-el-contrabando-de-cigarrillos-electronicos-para-financiar-el-terrorismo/>

⁴⁰ DÍAZ MARTÍNEZ, G. A. y VALERO DÍAZ, S. M. «Hizbulá en la triple frontera: una mirada a las redes transnacionales del crimen y las nuevas guerras», *Universidad de La Salle*. 2020. Disponible en: https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=1228&context=negocios_relaciones

⁴¹ FERRER, F. «Experta internacional advirtió que hay actividad terrorista en la Triple Frontera», *Infobae*. 11/9/2023. Disponible en: <https://www.infobae.com/judiciales/2023/09/11/experta-internacional-advirtio-que-hay-actividad-terrorista-en-la-triple-frontera/>

trabajo fuera del país a personas que suelen contar con empleos inestables, lo que hace que acaben siendo víctimas de un delito que vulnera varios derechos humanos⁴².

El enclave estratégico para Estados Unidos

Aunque es bien sabido que tras los atentados contra las Torres Gemelas, Estados Unidos comienza a señalar a la TF como nueva región de amenaza global debido a la supuesta presencia de Hizbulá, es importante destacar que estas pruebas que confirmarían la existencia de actividades terroristas en la región no han sido completamente demostradas, elevando la incertidumbre de varios organismos latinoamericanos acerca de la necesidad que Estados Unidos tiene de dar cobertura a otro tipo de intereses⁴³.

De esta manera, uno de los intereses, además de combatir el terrorismo global, sería contrarrestar la creciente doctrina anticapitalista y antiestadounidense instaurada en Latinoamérica y reforzada tras las relaciones comerciales y diplomáticas de países como Bolivia o Venezuela con Irán.

Otros países lejanos del continente americano, como China, también pueden estar representando una amenaza para los intereses norteamericanos, sobre todo en los últimos años con la reciente inversión china en la región, con la participación de construcción de infraestructuras relacionadas con las energías renovables, por ejemplo. Otra actividad importante en Latinoamérica tiene relación con el campo digital ya que intenta ayudar a países en vías de desarrollo a cerrar su brecha digital a través de un programa de digitalización e inversiones en el sector tecnológico. La otra actividad china relevante y que se ha consolidado en los últimos años tendría relación con los créditos otorgados por el gigante asiático a países de América Latina como Brasil⁴⁴.

⁴² BARVINSK, G. M. «La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la región de la triple frontera», *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. 2014. Disponible en: <https://doi.org/10.17141/urvio.14.2014.1344>

⁴³ RODRÍGUEZ, F. J. «La Triple Frontera, el Acuífero Guaraní y los intereses de Estados Unidos en la región: evolución y ¿cambio de escenario?», *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*. 2013. Disponible en: <https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/la-triple-frontera-el-acu%C3%ADfero-guaran%C3%AD-y-los-intereses-de-estados-unidos-en-la-regi%C3%B3n>

⁴⁴ AFINOGENOVA, I. «China en Latinoamérica: proyectos, inversiones y “alerta” de EE. UU.», *Público*. 4/7/2022. Disponible en: <https://www.publico.es/politica/china-latinoamerica-proyectos-inversiones-alerta-eeuu.html>

El alcance de la influencia de Irán en América Latina, por otro lado, resulta ser incierto, y tras el enfoque del estado de seguridad nacional de Estados Unidos en contener a China y Rusia, complicarían una posible confrontación con Irán⁴⁵ por lo que una de las estrategias norteamericanas pasaría por intensificar relaciones con países como los que conforman la TF. En este sentido, se ha visto un esfuerzo por parte de Estados Unidos para que dichos países adopten medidas similares a su política exterior.

Este esfuerzo se ha visto reflejado en las cumbres conocidas como Grupo 3+1⁴⁶ en las que intervienen dichos países para mejorar la eficacia en la lucha contra el terrorismo. Brasil, la mayor potencia regional latinoamericana, y que mantiene relaciones estables con EE. UU., se vio obligada a aprobar leyes antiterroristas en los meses previos a los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro en 2016 que no surgieron de la demanda popular y que estaban encaminadas a cumplir con las preocupaciones de países como Israel o Estados Unidos⁴⁷.

Paraguay por su parte, cuenta con acuerdos militares de colaboración con EE. UU. además de contar con una base norteamericana en la región de Mariscal Estigarribia; y, por último, en la región de Argentina, aunque ha sido la menos conflictiva, también han existido colaboraciones con EE. UU., sobre todo en la cuestión de la resolución del caso de los atentados contra la embajada israelí en dicho país⁴⁸.

Otro posible interés norteamericano en la región estaría relacionado con mantener bajo control la actividad de las FARC colombianas y el narcotráfico que pueden utilizar la TF como centro de operaciones debido a las características de esta.

Acceder de manera privilegiada a la biodiversidad que proporciona la Amazonia también sería otro potencial interés, y es que este espacio cuenta con más del 50 % de los bosques tropicales del mundo y con el Amazonas, el río más caudaloso del mundo⁴⁹.

⁴⁵ RAMÍREZ, R. R. *Bajo el hechizo persa: el ascenso de Irán en Bolivia y su impacto en la región*. Documento Análisis 33/2024, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 15/5/2024. Disponible en:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA33_2024_ROCREY_Bolivia.pdf

⁴⁶ DE CASTRO, I. C. S. «The Securitization of the Tri-Border Area between Argentina, Brazil and Paraguay», *Contexto Internacional*. 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2019420300002>

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ PEÑA-RAMOS, J. A. y FERRO-RODRÍGUEZ, J. «Evolución de los intereses y la presencia de Estados Unidos en la triple frontera», *Estudios Internacionales*. 2018. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2018.52010>

⁴⁹ HERNÁN ESCOBAR, L. «El interés de EE. UU. en la Triple Frontera», *Congreso de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Argentina, 2004. Disponible en:

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/9748/Documento_completo.UU.%20en%20la%20Triple%20Frontera.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Por último, y debido a las carencias de reservas de agua dulce en Estados Unidos, el Acuífero Guaraní podría suponer otro tema de especial interés. A modo de ejemplo, los acuíferos de California han descendido sus niveles en más de 10 metros en los últimos 50 años además de estar secándose, por lo que la reserva de agua no contaminada en el Acuífero Guaraní podría suponer un nuevo y perfecto proveedor de agua dulce gracias a su volumen de aproximadamente 40.000 kilómetros cúbicos dentro del más del millón de kilómetros cuadrados que cubre dicho acuífero. Por ello esta importante reserva de agua sería primordial en cuanto a su explotación y comercialización, pues como ha señalado la ONU, las guerras del futuro serán por el agua⁵⁰.

Conclusiones

Los atentados en 2001 en el país norteamericano han supuesto la puesta en escena a nivel internacional de la Triple Frontera que hasta entonces había carecido de cualquier protagonismo a pesar de contar con problemas de delincuencia, pobreza y desigualdades económicas como resultado de la erosión del tejido social por parte del crimen organizado y el escaso control ejercido por los gobiernos de Brasil, Argentina y Paraguay.

Estas variables, además de la presencia de una comunidad musulmana mayoritariamente chiita procedente del Líbano, han permitido globalizar organizaciones terroristas como el brazo armado de Hizbulá, que actúa de manera enmascarada a costa de una comunidad desplazada por motivos de guerra civil y que sirve como brazo ejecutor de determinados intereses iraníes que han encontrado en Latinoamérica un nicho que explotar tanto en cuestiones ideológicas como de propaganda terrorista, difusión del islam y reclutamiento. Conflictos globales como el que acusan Rusia y Ucrania facilitan esta expansión por parte de países como la República Islámica de Irán en un continente latinoamericano que históricamente ha carecido cualquier relación con Oriente Medio.

No obstante, el sentimiento antiestadounidense de los iraníes también podemos encontrarlo en diversos países de Latinoamérica, como sucede en Bolivia o Venezuela,

⁵⁰ Ibid.

permitiendo relaciones diplomáticas intercontinentales que podrían suponer un problema político para Estados Unidos. En este contexto, la potencia norteamericana podría pretender evitar que regiones como la TF sean invadidas ideológicamente por países como Irán o China, lo que supondría elevar el número de los intereses estadounidenses que además vería con buenos ojos el acceso a otras alternativas e intereses como el control y explotación del Acuífero Guaraní.

En este sentido y a pesar de no existir prueba alguna de que Hizbulá, Irán u otro agente estén actuando delictivamente en cuanto a actividades terroristas se refiere, existen la creencia y las sospechas de que además de la posible financiación económica a organizaciones terroristas, al igual que ocurre con Estados Unidos, existan otros intereses en la dirección de globalizar la ideología musulmana chiita con unos países latinoamericanos que se han visto obligados a buscar nuevos aliados.

Esta globalización de actores islámicos en el panorama internacional refleja otra cuestión importante a analizar. En los últimos años estamos presenciando que organizaciones terroristas regionales no solo pueden ubicarse en otros países totalmente diferentes a los de origen con suma facilidad, sino también que pueden llevar a cabo operaciones delictivas y relacionarse con actividades relativas al crimen organizado, dificultando así el control y prevención de estos delitos.

Por su parte, y en cuanto a la Triple Frontera se refiere, independientemente de los intereses existentes de todos los actores internacionales involucrados en la región, es necesaria una cooperación entre Brasil, Argentina y Paraguay a la hora de minimizar cualquier práctica delictiva en una región en la que la porosidad de las fronteras permite y facilita estos problemas ilegales.

*Omar Kheribich Chetoui **

Criminólogo y Máster en Análisis y Prevención del Terrorismo



73/2024

5 de julio de 2024

Juan Carlos Andrés Herrero *

El flanco sur de la OTAN: una nueva aproximación estratégica

El flanco sur de la OTAN: una nueva aproximación estratégica

Resumen:

El foco de interés de la OTAN está puesto en el este. Indudablemente, la guerra en Ucrania es un factor de preocupación en la Alianza para la estabilidad y seguridad de Europa. Sin embargo, cada vez más expertos empiezan a alertar de la necesidad de mantener vigente la estrategia 360 sobre todas las direcciones. Y es aquí donde el secretario general de la OTAN identifica el denominado «flanco sur» como una dirección de gran interés. Con el objetivo puesto en la próxima cumbre de la OTAN en Washington, un grupo de expertos independientes ha elaborado un informe que analiza la situación de seguridad en el sur y propone una serie de recomendaciones para mejorar la influencia de la OTAN en esa región. Oriente Medio, el Norte de África y el Sahel son las áreas donde la situación es más preocupante. Por ello, el informe recomienda realizar una aproximación indirecta de la Alianza a través de la cooperación con iniciativas regionales, la ONU y la Unión Europea.

Palabras clave:

Sur, cooperación, injerencia, competición, información, regional, inestabilidad.

*NOTA: Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

NATO's Southern Flank: a new strategic approach

Abstract:

NATO's focus is on the east. Undoubtedly, the war in Ukraine is a factor of concern for the Alliance's stability and security in Europe. However, more and more experts are beginning to warn of the need to keep the 360 strategy in place in all directions. This is where NATO's Secretary General identifies the so-called Southern Flank as a direction of great interest. With a view to the upcoming NATO summit in Washington, a group of independent experts has produced a report analysing the security situation in the South and proposing a series of recommendations to improve NATO's influence in the region. The Middle East, North Africa and the Sahel are the areas of greatest concern. The report recommends an indirect NATO approach through 'cooperation with existing regional initiatives and in partnership with the UN and the European Union.

Keywords:

South, cooperation, interference, competition, information, regional, instability.

En cuestión de días tendrá lugar la 75 Conferencia de la OTAN en Washington. Previsiblemente, el tema de mayor relevancia será la estrategia de disuasión y defensa en el este de Europa. Sin embargo, cada vez empieza a atraer mayor interés y preocupación en el seno de la Alianza, el conocido como flanco sur. Como ya indicó el secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, «si los vecinos de la OTAN son más estables, la OTAN es más segura». Por ello, y como preparativo para la misma, en octubre de 2023 se encargó a un grupo independiente de expertos un informe que analizara el flanco sur de la OTAN con la finalidad de presentar una nueva estrategia en Washington¹.

Intentemos anticipar cuáles serían los puntos más novedosos de esta potencial nueva estrategia para el sur de la OTAN. Podríamos preguntarnos: ¿cuál debería ser la aproximación de la OTAN a los retos de seguridad en el flanco sur? ¿Debe ser única y contundente o lo suficientemente flexible e indirecta como para dar respuesta a un amplio abanico de amenazas? Para ello emplearemos el concepto estratégico de la OTAN en vigor que identifica tres tareas principales: disuasión y defensa, prevención y gestión de crisis y seguridad cooperativa.

Definiendo el flanco sur

Aunque no existe una definición oficial del denominado «flanco sur», si tomamos como referencia al NATO Strategy Direction-South (NSD-S) Hub encontramos una primera aproximación geográfica sobre África y Oriente Próximo, en conjunción con las áreas adyacentes y espacios aéreos y marítimos asociados.

Desde 2018, el NSD-S Hub², situado en Nápoles, es el centro de referencia en la OTAN para incrementar el conocimiento sobre la evolución de la situación de seguridad, principalmente en el Norte de África, Sahel, África Subsahariana y Oriente Medio. Su funcionamiento se basa en un *horizon scanning* de las zonas de interés, apoyándose en una amplia red de relaciones con organizaciones regionales y el trabajo de análisis de una comunidad de expertos en diferentes materias.

¹ [NATO Looks South: Elements of a Strategy | German Marshall Fund of the United States \(gmfus.org\)](#)

Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 26 de junio de 2024.

² [NSD-S HUB | Regions \(thesouthernhub.org\)](#)

Además de analizar y asesorar sobre los retos y crisis que puedan surgir en esta área, promueve la colaboración con actores regionales e identifica oportunidades de cooperación para promover la seguridad y estabilidad en el flanco sur. Su zona de interés incluye Norte de África, el Sahel, África Subsahariana y las áreas adyacentes aéreas y marítimas, como el golfo de Guinea. También Oriente Medio, incluyendo el mar Rojo, el golfo Pérsico y el golfo de Adén.

El Concepto Estratégico de 2022 (CE22) de la OTAN plantea una aproximación 360° para la prevención y gestión de crisis, con observancia constante y capacidad de respuesta ante amenazas provenientes de cualquier dirección estratégica³.



Imagen 1. Zona de interés del NATO Strategic Direction-South. Fuente: NATO NSD-S Hub

Sin embargo, la realidad es que en los últimos años el flanco sur ha quedado subordinado al flanco este, en parte por herencia de la Guerra Fría, y más recientemente por la creciente amenaza proveniente de la guerra en Ucrania. Lo que es evidente es que desatender un flanco tan relevante para el conjunto de la Alianza, y tan crítico para algunos socios, puede llegar a tener consecuencias negativas a medio y largo plazo que en la actualidad no alcanzamos a vislumbrar.

Los principales retos para la seguridad en la región son los conflictos, la fragilidad y la inestabilidad en África y Oriente Medio, aspectos demográficos, económicos y políticos. Estos se ven agravados por el impacto del cambio climático, la fragilidad de las

³ [Nuevo concepto Estratégico de la OTAN. Madrid, 29 de junio de 2022 \(defensa.gob.es\)](https://defensa.gob.es/)

instituciones, las emergencias sanitarias y la inseguridad alimentaria. Esta situación favorece la proliferación de grupos armados no estatales, incluidas organizaciones terroristas, en parte catalizada por la injerencia desestabilizadora de competidores estratégicos.

Un arco de inestabilidad

Las intervenciones en Afganistán, Libia e Irak, el terrorismo en el Sahel, la inestabilidad en el Líbano, la guerra civil en Siria, la actual guerra en Gaza, la amenaza de Irán y los ataques hutíes son ejemplos de focos de inseguridad en esta región. Las repercusiones de estas crisis sobrepasan fronteras y llegan a afectar directamente a los miembros de la Alianza, en forma de ataques terroristas en suelo europeo, cortes de rutas marítimas en el mar Rojo, pérdida de acceso a recursos naturales o incremento de la presión migratoria.

La escala geográfica y la diversidad de amenazas complican aún más el panorama. Desde Dakar hasta la frontera oriental de Turquía hay unos 8.000 kilómetros a través de una geografía extraordinariamente heterogénea. Los problemas de seguridad que se plantean en este escenario van desde los enfrentamientos militares convencionales hasta la insurgencia, la guerra civil, la delincuencia, el terrorismo y los riesgos para la seguridad humana asociados a la pobreza y la migración.

Como consecuencia, la brecha de prosperidad entre el norte y el sur del Mediterráneo es cada vez mayor, tan solo superada por la que existe en la península de Corea. En esta geografía no existe un foco único de amenaza, sino más bien un conjunto de desafíos. El último gran evento catalizador de esta inestabilidad lo encontramos en el ataque de Hamás sobre Israel el 7 de octubre de 2023, y la posterior ofensiva israelí sobre Gaza. Podemos observar cómo los efectos generados no son puramente regionales, sino que están teniendo impacto en las dimensiones diplomáticas, económicas y militares a nivel global. Es un ejemplo más de la importancia geoestratégica de esta región.

El embajador Tacan İldem asegura que nos encontramos en un momento en el que la diferenciación histórica en la dirección este y sur ha perdido su relevancia⁴. Ahora la OTAN, más que nunca, debe mantener un enfoque 360° en disuasión y defensa para hacer frente a amenazas emergentes provenientes de cualquier dirección. En este sentido, define un «arco de inestabilidad» que abarca desde el golfo Pérsico hasta el Magreb, con el Sahel como vector de conexión, íntimamente ligado al conocido como MENA (Middle East and North Africa). El entorno de seguridad mediterráneo ahora abarca vínculos regionales más amplios, donde las condiciones en el África Subsahariana y el Sahel afectan directamente a la estabilidad del Norte de África.

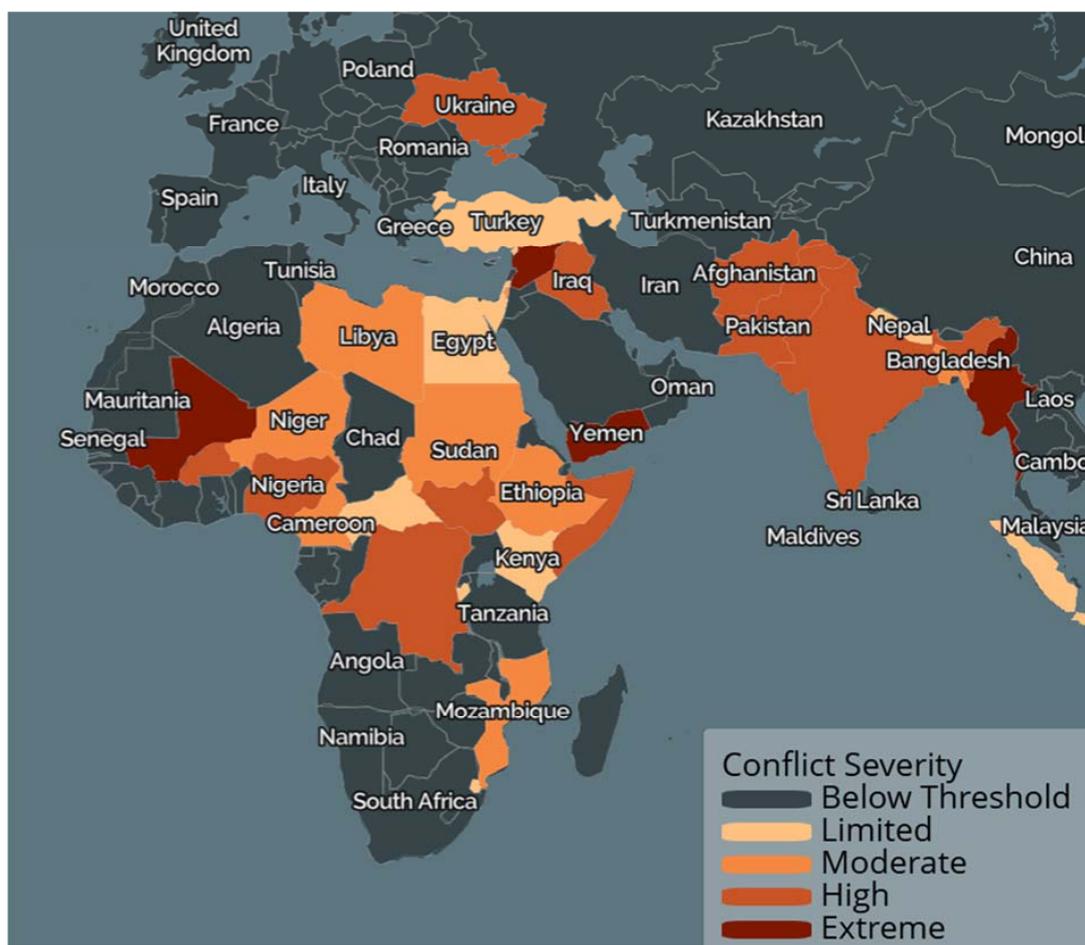


Imagen 2. Geografía de los conflictos armados en el flanco sur en 2023. Fuente: ACLED

⁴ [pdf-9-05-2024-18-44-45.pdf](https://edam.org.tr/pdf-9-05-2024-18-44-45.pdf) (edam.org.tr)

Esta franja geográfica estaría siendo el foco de crecimiento tanto de amenazas tradicionales como de no convencionales. Entre las amenazas transnacionales se incluyen el terrorismo, los Estados fallidos, el tráfico de armas ligeras y de pequeño calibre (ALPC) y la proliferación de armas de destrucción masiva (MDW). Adicionalmente, identifica retos para la OTAN en materia de protección de vías de comunicación marítima y rutas de suministros energéticos. Este panorama obligaría a la OTAN y a sus socios regionales a reflexionar sobre cómo enfrentar esta situación.

Un arco de competencia

Esta región es uno de los principales puntos de fricción entre voluntades de las grandes potencias. Se dibuja de esta manera un panorama de competición estratégica directa de la OTAN, principalmente con Rusia, pero también con otros actores presentes en la zona como China. En este sentido, en los últimos años, Rusia ha ganado una gran influencia en países mediterráneos y de Oriente Próximo, como Siria y Libia, mientras que China es una potencia cada vez más importante en África.

Podría entenderse que las estrategias rusa y china están perfectamente sincronizadas, sin embargo, la realidad es otra. Mientras que Rusia buscaría generar inestabilidad en la región en detrimento de los intereses occidentales, China estaría interesada en mantener la estabilidad para poder continuar con sus intereses comerciales asociados a su expansión económica. Su desembarco en el flanco sur es ya una realidad, con diferentes puntos de entrada. En la actualidad, Rusia está muy presente en el Sahel y MENA, mientras que China potencia su influencia en el golfo de Guinea y el Cuerno de África.

El ascenso de Rusia y China se está viendo beneficiado por la paulatina desaparición de la presencia occidental en la región. Los dos ejemplos más recientes que tenemos de este cambio de paradigma son el fin de la misión de la Unión Europea EUTM Mali el pasado mes de mayo y el anuncio en el mes de junio de que Estados Unidos habrá retirado todas sus tropas de Níger antes del 15 de septiembre⁵. Ejemplos del fracaso de las políticas occidentales en regiones que aún no han superado las heridas de la era colonial.

⁵ [US reaches agreement with Niger to withdraw military forces by September 15 | CNN Politics](#)

La descolonización de África Potencias descolonizadoras

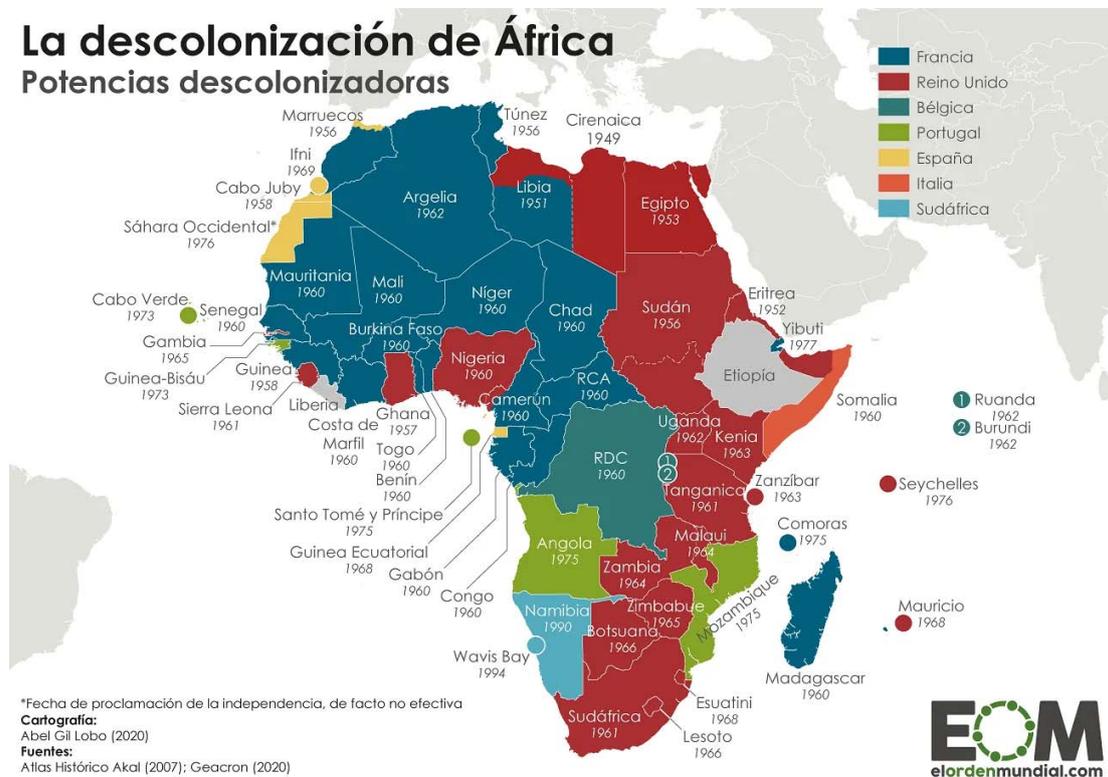


Imagen 3. La descolonización occidental en África. Fuente: EOM

Y con la falta de presencia, comienzan a desmoronarse la estructura de seguridad auspiciada por Occidente. La alianza antiterrorista G5 Sahel es un claro ejemplo. Se trataba de una alianza antiterrorista auspiciada por Francia compuesta por las cinco principales potencias del Sahel. Sin embargo, una serie de golpes de Estado provocaron que paulatinamente, desde mayo de 2022 hasta diciembre de 2023, primero Mali y luego Burkina Faso y Níger, se retiraran de la alianza. De esta manera, el G5 Sahel se podría considerar disuelta *de facto*, al tan solo permanecer Chad y Mauritania como Estados miembros.

Puede que estemos siendo testigos de un ejemplo muy ilustrativo de la polarización a la que se está viendo sometida esta región africana. Por un lado, se encontrarían las dictaduras militares, muchas de las cuales mantienen fuertes lazos diplomáticos con Rusia; por el otro, estarían países con estándares democráticos que se mantienen dentro de la esfera de influencia occidental, con Francia como el principal interlocutor. Estos hechos comienzan a complicar la tarea de cooperación en la región del Sahel, y podría convertirse en un ejemplo negativo a seguir por otras zonas geográficas.

Esta pérdida de influencia occidental en África está siendo aprovechada, incluso favorecida, por el ascenso de Rusia y China. El interés ruso por la militarización de África es cada vez más manifiesto. Muestra de ello es la reciente creación del Afrika Korps basándose en la filial que Wagner tiene desplegada en África o la firma de acuerdos técnicos militares con diferentes países del golfo de Guinea. Esta visión es compartida por la Unión Europea, según recoge su último estudio de febrero de 2024 titulado *Russia in Africa: An Atlas*⁶. Pero el crecimiento ruso no termina ahí, ganando cada vez más peso específico en Oriente Medio. Muestra de ello es la relevancia de la base de Tartús en Siria y la reciente firma en junio de acuerdos de explotación minera con el régimen talibán de Afganistán.

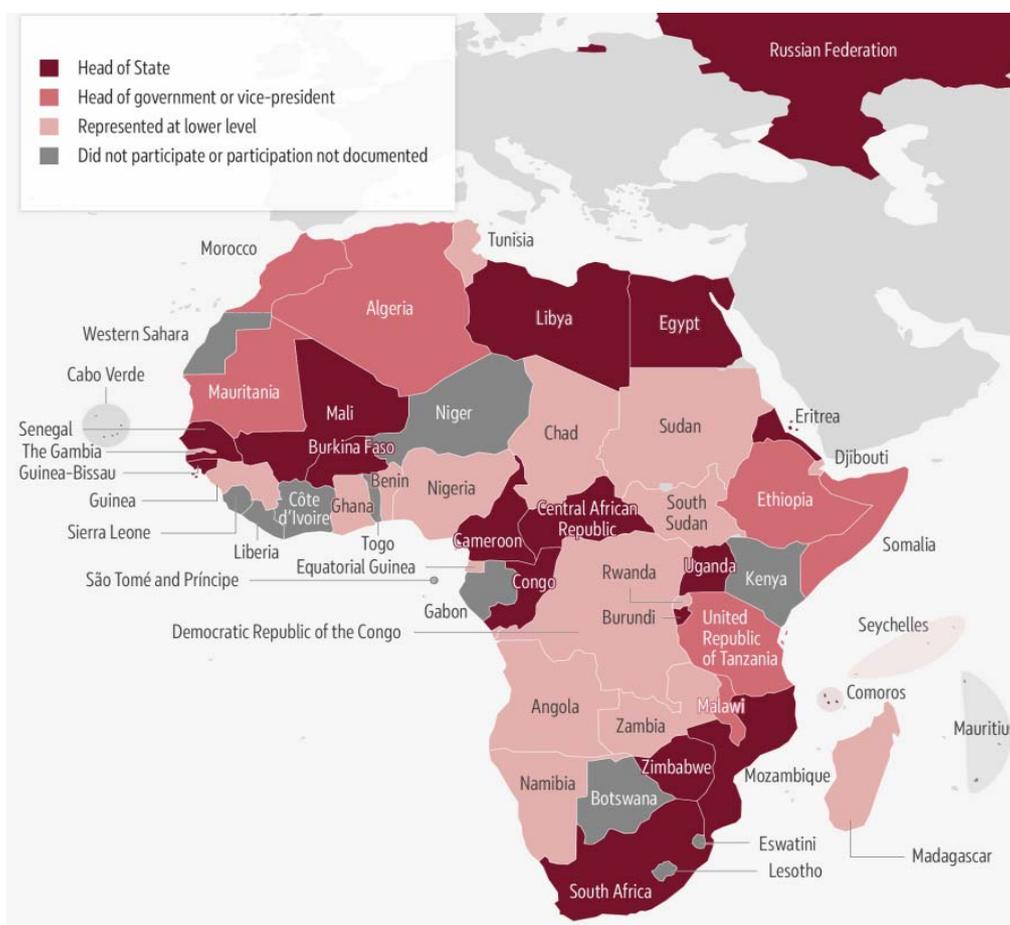


Imagen 4. Países participantes en el Congreso Rusia-África de 2023. Fuente: *Russia in Africa: An Atlas*

⁶ [Russia in Africa: An atlas \(europea.eu\)](https://europea.eu)

China ha sabido identificar perfectamente el nicho de poder generado en lo que denomina el «sur global», dentro del cual se incluye y para el que ha adoptado un claro papel de liderazgo. Podríamos valorar como probable la polarización geoestratégica del mundo entre el norte y el sur, a diferencia de lo que ocurrió durante la Guerra Fría entre el este y el oeste.

Un arco de oportunidad

Con este panorama, la OTAN necesita adoptar un enfoque más creativo en el uso de asociaciones en el sur, involucrándose de manera más proactiva con países de Oriente Medio, el Norte de África y el Sahel. El objetivo sería permitir que la región gestione su propia seguridad, respetando las soberanías con un compromiso político orientado a resultados. La OTAN debe posicionarse en el centro de un sistema informal de organizaciones superpuestas y relaciones bilaterales y multilaterales, para enfrentar amenazas y contribuir a la estabilidad regional junto con otros actores interesados.

Para Ian Lesser⁷ la estrategia de la OTAN debería pasar por contrarrestar a Rusia; potenciar la seguridad marítima, el contraterrorismo y la defensa antimisiles; e incrementar el conocimiento mutuo, la cooperación con la ONU y UE, y los acuerdos con socios regionales. Para contrarrestar la pérdida de credibilidad y apoyo en la región, en parte por campañas de desinformación de competidores estratégicos, la OTAN debe redoblar esfuerzos para mejorar su imagen ante las poblaciones regionales.

Mediante un enfoque individualizado y adaptado con sus socios a través del Diálogo Mediterráneo (DM) y la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI), la OTAN podría aprovechar al máximo las herramientas existentes y fomentar los esfuerzos conjuntos en lugar de inventar nuevas iniciativas. También podrían desarrollarse nuevos mecanismos informales individualizados para alcanzar a actores regionales relevantes.

De esta manera, la Alianza revitalizaría sus asociaciones actuales mientras profundiza y diversifica el diálogo con otros socios de interés. Esto implicaría un enfoque no solo en las cuestiones tradicionales de seguridad, sino también en la cooperación con la sociedad civil, actores no militares y las nuevas generaciones, con el objetivo de mejorar

⁷ [NATO Looks South: Elements of a Strategy | German Marshall Fund of the United States \(gmfus.org\)](https://www.gmfus.org/)

su percepción de la OTAN. La experiencia de la OTAN en gestión de crisis, la capacidad tecnológica y su estructura logística son herramientas que pueden ser de gran utilidad para estas actividades de cooperación en una aproximación más indirecta que la empleada hasta ahora.

En el sur no existe un único enfrentamiento animador, ni un adversario común en torno al cual pueda construirse una estrategia. Pocas o ninguna de las amenazas del flanco sur son existenciales en términos estrictos de seguridad, aunque algunas, como el terrorismo y la inmigración, pueden ser políticamente existenciales para los gobiernos aliados. Muchas no son susceptibles de soluciones de poder duro. La mera diversidad de estos riesgos también fomenta la diversidad de perspectivas dentro de la Alianza, y no solo en términos de enfoque.

El informe

El informe del grupo independiente de expertos *NATO'S comprehensive and deep reflection process on the southern neighbourhood*⁸ fue publicado en mayo de 2024 a petición del secretario general de la OTAN. La finalidad de este informe es el de asesorar a la Alianza sobre diferentes ámbitos que puedan servir de punto de partida para la creación de una estrategia de la OTAN para el sur, con el punto de mira puesto en la próxima Conferencia de la OTAN de Washington. Tacan define el informe sobre el sur como oportuno y relevante.

Este informe recuerda que la seguridad europea está intrínsecamente vinculada a la de la periferia meridional, aportando recomendaciones sobre cuáles podrían ser las aproximaciones de la OTAN en la región. Hace un balance de lo acontecido hasta ahora y da recomendaciones para plantear el futuro de la OTAN para con los países del flanco sur. Algunas de las propuestas de este informe se solapan con las presentadas anteriormente en el informe *OTAN 2030: unidos para una nueva era*⁹ de 2020, elaborado por otro grupo de expertos independientes para la Agenda 2030 de la OTAN.

⁸ [240507-NATO-South-Report.pdf](#)

⁹ [201201-reflection-group-final-report-uni.pdf \(nato.int\)](#)



Imagen 5. El secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg (Fuente: OTAN)

Definiendo las regiones de interés estratégico

Los conflictos en Oriente Medio tienen efectos negativos para la seguridad euroatlántica. La OTAN deberá evaluar las amenazas para la seguridad creciente en la zona, como el conflicto palestino-israelí, los ataques hutíes en el mar Rojo, o el deterioro de seguridad en la misión OTAN en Irak. En este sentido, Irán desempeña un claro papel desestabilizador, intensificando las tensiones al suministrar armas a Rusia y apoyar las acciones terroristas de los hutíes. Siria sigue siendo una preocupación de gran envergadura para la seguridad en la región. En definitiva, Oriente Medio es una región plagada de focos de inestabilidad que requiere un análisis, evaluación y plan de acción individualizado para cada uno de ellos.

La estabilidad del Norte de África es de máximo interés para la OTAN, primero por ser frontera directa para algunos de sus miembros y segundo por ser un potencial caldo de cultivo para el crecimiento de la amenaza terrorista. La influencia de competidores estratégicos y las campañas de desinformación ha desembocado en un sentimiento antioccidental generalizado, catalizado por la guerra en Gaza, las actividades de desinformación rusas y las acciones de desestabilización de Afrika Korps.

La seguridad en el Sahel ha sufrido un fuerte deterioro en los últimos años debido a una combinación de injerencia externa, principalmente de Rusia, sobre conflictos culturales y étnicos internos persistentes, como el terrorismo, el extremismo, el crimen organizado y la migración irregular. Estos retos se han visto catalizados por la mala gobernanza y el cambio climático. Esta inestabilidad permite la expansión de grupos terroristas que cada vez se aproximan más a los intereses euroatlánticos, principalmente en el Sahel y golfo de Guinea.

Los golpes de Estado y la consiguiente falta de democracia permiten a Rusia aumentar su influencia en la región mediante acuerdos diplomáticos, económicos y militares. La imagen de Occidente está siendo menoscabada por el incremento de la influencia de Rusia y China en África Subsahariana, zona de interés para la OTAN en la que busca salvaguardar la estabilidad mediante acuerdos con actores regionales, evitando así una presencia militar directa.

Áreas de cooperación

El terrorismo es una preocupación central para la OTAN, una amenaza asimétrica directa para la seguridad de sus ciudadanos y la estabilidad internacional. El terrorismo encuentra en el flanco sur una zona de relativa libertad de acción en la que incrementar sus actividades ilícitas de financiación. La OTAN se orienta a mejorar el conocimiento de la amenaza, desarrollar capacidades de preparación y respuesta, y fortalecer el compromiso con socios internacionales.

Sin embargo, la falta de una definición consensuada sobre el terrorismo y su combate, así como los desacuerdos en la clasificación de grupos terroristas entre los Aliados, dificultan la cooperación. Es crucial una postura más decidida y coordinada para enfrentar el terrorismo, utilizando todos los medios disponibles y asegurando la unidad y cohesión de la Alianza.



Imagen 5. Abordaje hutí al *Galaxy Leader* en noviembre de 2023. Fuente: Houthi Media Center

El dominio marítimo es adyacente a las zonas de interés estratégico, es un campo de competición internacional donde se materializan desafíos para la seguridad marítima. Estos espacios sirven de tránsito internacional y de nexo entre los flancos este y sur de la OTAN. Así, los retos de la región sur mantienen interconexiones marítimas, como ocurre con la migración ilegal, tráfico de drogas, piratería o terrorismo. De hecho, según el CE22, la seguridad marítima es clave para la paz y prosperidad de la OTAN. Para ello, la Alianza deberá participar en foros de impacto, mantener una conciencia situación marítima, conocer las interrelaciones en la seguridad marítima, proteger las infraestructuras críticas.

También destaca la importancia de la resiliencia nacional y colectiva, apoyada por evaluaciones regulares, asesoramiento en planificación y despliegue de expertos. Estas herramientas ayudan a los socios de la OTAN a mejorar su capacidad de enfrentar y recuperarse de choques estratégicos. En el sur, los desafíos incluyen el cambio climático, inseguridad alimentaria e infraestructuras críticas, identificando como fundamental para la OTAN la colaboración en gestión de desastres. Recomienda incluir a socios del sur en diálogos y eventos de resiliencia, aumentar la visibilidad de misiones de apoyo y realizar

diálogos temáticos. A medio y largo plazo se deberá mejorar el apoyo del Centro de Coordinación de Respuesta a Desastres en ejercicios de resiliencia e incluir a interlocutores interesados en actividades de construcción de resiliencia de la OTAN.

El cambio climático es un desafío global que puede intensificar conflictos y competencia geopolítica, pudiendo afectar directamente a la capacidad operativa de las fuerzas militares. La OTAN aspira a ser líder en comprender y adaptarse a los impactos del cambio climático en la seguridad, integrando estas consideraciones en sus tareas principales. Los efectos del cambio climático, exacerbados en regiones del sur como el Oriente Medio, Sahel y Cuerno de África, agravan los conflictos y provocan desplazamientos masivos, afectando la estabilidad euroatlántica. La OTAN posee una ventaja comparativa en el nexo clima-seguridad y puede colaborar con socios que también están liderando en adaptación.

Con respecto a la diplomacia y estrategia de comunicación, se puede afirmar que existe una percepción pública de la OTAN en los vecindarios mayoritariamente negativas derivadas de la falta de información precisa sobre esta, la confusión con las políticas nacionales de los Aliados, la campaña en Libia y el fracaso en Afganistán.

Todo ello acompañado de una percepción de doble estándar, especialmente en el contexto de la guerra de Rusia contra Ucrania y el conflicto en Gaza. La desinformación y propaganda de competidores estratégicos agravan esta situación llegando a dificultar la cooperación con algunos gobiernos.

El objetivo para la OTAN debe ser mejorar su imagen y fomentar relaciones más estrechas y de confianza. Las líneas recomendadas son la mejora de las comunicaciones estratégicas, enfocándose en ser más visible y proactiva en el sur, priorizando la diplomacia pública. Adicionalmente, se sugiere invitar regularmente a socios del sur a cumbres de la OTAN, promover eventos recurrentes sobre los vecindarios del sur y aumentar el compromiso con la juventud y expertos locales. El establecimiento de un diálogo de alto nivel sobre seguridad y estabilidad regional facilitaría la materialización de estos proyectos.

La OTAN enfrenta un entorno informativo altamente disputado en el que la manipulación de la información (FIMI¹⁰) por parte de competidores estratégicos llega a desacreditarla.

¹⁰ *Foreign Information Manipulation and Interference.*

Esto daña las opiniones públicas y dificulta potenciales actividades de la OTAN en la región. Para contrarrestar la FIMI, la OTAN debe implementar una estrategia proactiva enfocada a construir resiliencia mediante la alfabetización mediática y empoderando a actores locales de noticias. El informe también recomienda impulsar la iniciativa *Facts for Peace* que luche contra las campañas de desinformación, crear un Centro de Excelencia Contra la FIMI y fortalecer el reconocimiento de los socios del sur como actores valiosos por derecho propio.

Cooperación como aproximación para el flanco sur

El informe diferencia entre la cooperación regional a través de iniciativas y la cooperación internacional. Aunque estas herramientas son útiles para materializar la aproximación indirecta de la OTAN en su flanco sur, la complejidad de las dinámicas regionales, los conflictos inesperados y las tensiones crónicas son problemas que tratar. Por ello, la OTAN podría complementar los marcos de cooperación existentes con formatos más flexibles e informales, habitualmente más apreciados en estas regiones. Como cada socio es diferente, el empleo de programas de asociación adaptados individualmente podría ser una solución para fomentar los acuerdos bilaterales.

Las dos iniciativas auspiciadas por la OTAN orientadas al flanco sur son el Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul. El Diálogo Mediterráneo (DM), creado en 1994, es uno de los pocos formatos en los que los países mediterráneos tienen la posibilidad de reunirse. Sin embargo, tensiones bilaterales internas, diferencias en necesidades, capacidad y nivel de ambición hacia la OTAN han impedido que la Alianza aproveche plenamente este formato.

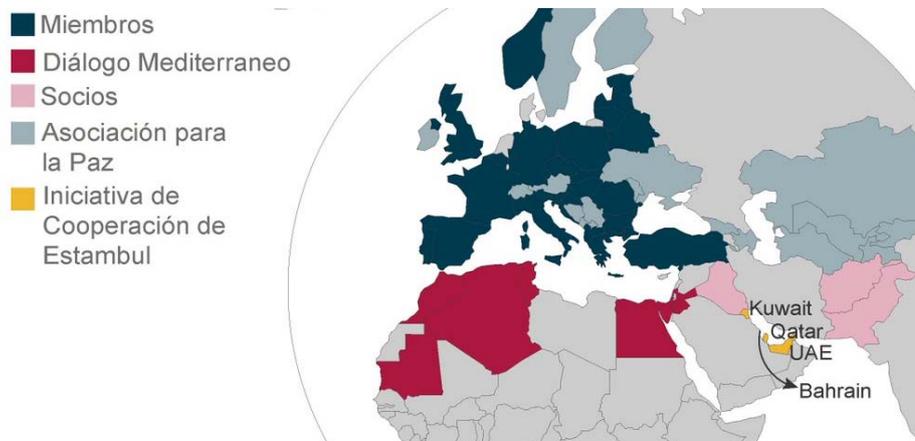


Imagen 6. Relaciones de la OTAN en el flanco sur. Fuente: *El Confidencial.LAB*

Posteriormente, en 2004 se lanzaba la Iniciativa de Cooperación de Estambul, la ICI, para fomentar la cooperación y el diálogo entre la Alianza Atlántica y los países del golfo Pérsico. El objetivo principal de esta iniciativa es promover la seguridad y estabilidad regional a través de la colaboración en áreas como la lucha contra el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la seguridad marítima, y la reforma de los sectores de defensa. La ICI se basa en el principio de que la seguridad en la región euroatlántica está intrínsecamente ligada a la estabilidad en el Medio Oriente. Hasta la fecha, cuatro países han participado en la ICI: Baréin, Kuwait, Catar y los Emiratos Árabes Unidos.

La cooperación internacional se orienta a establecer lazos de colaboración con organizaciones regionales, organizaciones de índole internacional y de otro tipo. La OTAN es entendida habitualmente como una entidad eficaz en la prevención y gestión de crisis. Sin embargo, por su propia naturaleza, la Alianza no siempre será el foro más adecuado para abordar ciertas cuestiones. Destaca en este sentido la importancia de la cooperación con organizaciones regionales e internacionales, pudiendo haber oportunidades para extender la membresía o las actividades de la ICI a otros países elegibles e interesados.

La Organización de la Naciones Unidas (ONU) y la OSCE son foros esenciales y de gran utilidad para esta labor de cooperación internacional. La ONU está presente en múltiples misiones e iniciativas para el mantenimiento de la paz en la región sur. Para evitar duplicidades, recomienda mejorar la cooperación de la OTAN con la ONU en áreas como

el apoyo logístico a misiones humanitarias y la seguridad relacionada con el cambio climático. De la misma manera, continuar apoyando a la ONU en la prevención y gestión de crisis, ofreciendo asistencia cuando es solicitada, como el entrenamiento multianual y la construcción de capacidades. La OTAN puede basarse en la cooperación existente y profundizarla en temas como el cambio climático, contra terrorismo y seguridad humana.

La Unión Europea (UE) es un socio activo y preferente de la OTAN en la región del sur, con una estrategia clara y comprensiva en esta dirección estratégica. El objetivo de la UE es ayudar a asegurar la estabilidad y la seguridad en la región sur, un punto totalmente compatible y coherente con el objetivo de la OTAN de contribuir a la paz en la región como paso necesario para la estabilidad global. Sin embargo, la eficacia de estas políticas y herramientas se han visto cuestionadas en los últimos años. Por ello, una cooperación más efectiva y coordinada entre la OTAN y la UE podría producir mejores resultados y generar sinergias, como ocurrió con el expediente nuclear iraní. El informe recomienda incrementar las consultas regulares entre UE y OTAN sobre asuntos del sur.

El Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) creado en 1985 con seis países miembros: Baréin, Kuwait, Omán, Catar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos. Sus objetivos son la coordinación, integración e interconexión entre los Estados miembros en campos como economía, comercio, legislación, administración, industria, agricultura, recursos de agua. Esta organización ya ha participado en actividades del ICI.

La Unión Africana (UA) está aumentando su papel en la gestión de crisis y promoción de soluciones africanas, reflejando una tendencia hacia el liderazgo y las soluciones locales. La iniciativa Silenciar las Armas de la UA busca abordar conflictos, genocidios y violencia de género en todo el continente como parte de su Agenda 2063. La OTAN ha respaldado previamente las misiones de paz de la UA, y podría haber oportunidades para una mayor cooperación, como establecer una representación política en Adís Abeba, Etiopía, para facilitar el diálogo y explorar nuevas áreas de colaboración. Las líneas de cooperación potenciales serían la asistencia logística y la capacitación en áreas como la lucha contra artefactos explosivos improvisados y atención médica.

Los líderes en el Medio Oriente también expresan la ambición de tener más mecanismos regionales para resolver conflictos y proporcionar seguridad. Esta será una dinámica

clave para observar y analizar con detalle. Mejorar el apoyo de la OTAN a las organizaciones internacionales y regionales mediante asesoramiento a aquellos involucrados en la estabilización y el mantenimiento de la paz, promoviendo la visibilidad de tales actividades, cuando sea posible, pero haciéndolo discretamente cuando el contexto lo requiera. Involucrar a los socios de los vecindarios del sur en la conceptualización y preparación de eventos de asociación de la OTAN y garantizar una representación adecuada en los paneles. Coordinarse con otros marcos que tengan una participación ampliamente superpuesta, como la Unión por el Mediterráneo, para identificar temas en los que la OTAN aporte valor añadido y se generen sinergias.



Imagen 7. Geografía de las misiones activas e iniciativas de paz internacionales en 2020. Fuente: EOM

La percepción de la OTAN por parte de numerosos países del sur es negativa. La idea argumental de esta percepción negativa se basa en que la OTAN adopta dobles estándares en relación con la respuesta dada a conflictos de naturaleza muy similar y que además, realiza una proyección de fuerzas del norte global sin tener completamente en cuenta las necesidades y preocupación del sur. Esta idea es aprovechada y

potenciada por los competidores estratégicos de la Alianza en la región, provocando aún mayor desconocimiento y confusión que beneficia la materialización de sus intereses.

Conclusiones

Desde 2014, la OTAN ha puesto el foco en el flanco este. Sin embargo, en la actualidad existen indicadores que apuntan hacia un deterioro de la situación de seguridad en el flanco sur, principalmente África y Oriente Medio. La injerencia externa está catalizando las fricciones internas en la región que, si bien en los últimos años estaban en una tendencia más estable, en la actualidad comienzan a preocupar a la OTAN. De hecho, podemos estar ante el inicio de una clara polarización regional entre países dentro de la esfera occidental, liderada por Estados Unidos y Francia, y países bajo influencia de Rusia y China.

La aproximación recomendada por el informe y numerosos expertos es la cooperación basándose en estructuras regionales ya existentes, organizaciones internacionales presentes como la ONU y la UE, evitando crear nuevas iniciativas o misiones que incrementen aún más la confusión en la región. Las herramientas con las que cuenta actualmente la OTAN son el Diálogo del Mediterráneo y la Iniciativa de Estambul. Adicionalmente, la creación de un enviado especial a la región que actúe como interlocutor único de la OTAN podría ayudar a conformar cuadros de cooperación individualizados para cada uno de los países.

A unos días de la Cumbre de la OTAN de Washington, comienzan a vislumbrarse los que podrían ser los mimbres de la nueva estrategia de la OTAN para el flanco sur. Sin duda se basarán en parte en las recomendaciones incluidas en el informe del grupo de expertos independientes y la experiencia adquirida por el NATO Strategy Direction-South (NSD-S) Hub. Pero habrá que esperar al final de la cumbre para saber cuáles han sido las posturas, sobre todo las de los aliados meridionales, y las decisiones tomadas que culminen en una estrategia que dé respuesta al cada vez más preocupante flanco sur.

*Juan Carlos Andrés Herrero**
Comandante de Infantería de Marina



74/2024

8 de julio de 2024

Juan Antonio Sánchez Rodríguez

La Unión Europea y el norte de África: el «nearshoring» energético

La Unión Europea y el norte de África: el «nearshoring» energético

Resumen:

La transición energética se presenta como uno de los temas más críticos y contemporáneos en la geopolítica y la economía global. La invasión rusa de Ucrania ha tenido repercusiones significativas en la seguridad energética europea y ha acelerado la búsqueda de alternativas sostenibles y seguras a los suministros tradicionales de energía.

La Unión Europea, en el esfuerzo por diversificar sus fuentes de energía y reducir la dependencia de los combustibles fósiles rusos, está llevando a cabo iniciativas como la estrategia Global Gateway y la Africa-Europe Green Energy que promueven la conectividad y el desarrollo sostenible a través de inversiones en infraestructuras y tecnologías limpias entre África y Europa. El impulso de este cambio es la apuesta por el hidrógeno verde como vector en las energías renovables, en los que países como España y Marruecos juegan un rol clave.

Palabras clave:

EU Global Gateway, energías renovables, seguridad energética, estabilidad regional.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

European Union and North Africa: energy nearshoring

Abstract:

The energy transition is one of the most critical and contemporary issues in geopolitics and the global economy. The Russian invasion of Ukraine has had significant repercussions on European energy security and has accelerated the search for sustainable and secure alternatives to traditional energy supplies.

The European Union, in an effort to diversify its energy sources and reduce dependence on Russian fossil fuels, carries out initiatives such as the EU Global Gateway and Africa-Europe Green Energy that promote connectivity and sustainable development through investments in infrastructure and clean technologies between Africa and Europe. The impetus for this change is the commitment to green hydrogen as a vector in renewable energies, in which countries such as Spain and Morocco play a key role.

Keywords:

EU Global Gateway, renewable energies, energy security, regional stability.

Introducción

La transición energética se presenta como uno de los temas más críticos y contemporáneos en la geopolítica y la economía global. Un proceso que se ha visto acelerado tras los movimientos estratégicos que han realizado las potencias, provocados por la invasión rusa de Ucrania, un evento que ha tenido repercusiones significativas en la seguridad energética europea y ha acelerado la búsqueda de alternativas sostenibles y seguras a los suministros de energía tradicionales¹.

La Unión Europea, frente a la creciente inestabilidad geopolítica y los desafíos asociados con la dependencia de los combustibles fósiles rusos, ha intensificado sus esfuerzos por diversificar sus fuentes de energía y fortalecer sus alianzas energéticas. En este escenario, la región norteafricana emerge como un socio estratégico crucial. Países como Marruecos, con su considerable inversión en energías renovables y su ubicación geográfica favorable, se posicionan como actores clave en la nueva configuración energética del Mediterráneo².

La posición de España es particularmente destacada en este marco al ser el nexo de unión natural entre Europa y África. El potencial oscila desde convertirse en un corredor energético vital que facilite la transferencia de energía renovable entre ambos continentes, hasta convertirse en un *hub* energético mediante la utilización de métodos innovadores en almacenar energía. Su infraestructura existente y potencial, además de su proximidad geográfica la convierten en un área clave para la importación y exportación de energías limpias³.

El hidrógeno verde, en particular, representa una oportunidad transformadora para esta transición energética dado que tiene el potencial de revolucionar la matriz energética global y reducir drásticamente las emisiones de carbono. Una vez más, Marruecos, con sus vastos recursos solares y eólicos, está bien posicionado para convertirse en un líder en la producción y abastecimiento⁴.

¹ MONCADA, M. «La invasión rusa de Ucrania acelera la generación renovable en Europa», *Energías Renovables*. 2024, April 23. <https://www.energias-renovables.com/panorama/la-invasion-rusa-de-ucrania-acelera-la-20240423>
Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 11 de junio de 2024.

² ESCRIBANO, G. *et al.* «Renovación del espacio energético y climático euromediterráneo», *Real Instituto Elcano*. 2023, September 8. <https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/renovacion-del-espacio-energetico-y-climatico-euromediterraneo/>

³ FUNDACIÓN INNOVACIÓN BANKINTER. «El papel de España y la Unión Europea en la transición energética». 2023, October 2. https://www.fundacionbankinter.org/noticias/transicion-energetica/?_adin=02021864894

⁴ PARIENTE-DAVID, S. «La integración del mercado energético mediterráneo al rescate de la descarbonización», *Política Exterior*. 2022, June 21. <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-integracion-del-mercado-energetico-mediterraneo-al-rescate-de-la-descarbonizacion/>

En este contexto, la iniciativa europea Global Gateway cobra relevancia buscando impulsar la conectividad y el desarrollo sostenible a través de inversiones estratégicas en infraestructuras y tecnologías limpias. Esta propuesta no solo fortalece las relaciones entre la UE y sus vecinos del sur, sino que también facilita la integración de mercados energéticos y la creación de un entorno regulatorio que promueva la inversión privada. La atracción de nuevos productores cerca de la frontera supone un abaratamiento de costes, así como una alternativa de vecindad euromediterránea.

Cabe detenerse a analizar el contexto geopolítico de este nuevo mercado a fin de garantizar el abastecimiento europeo sin fisuras a nivel preventivo. La región africana no transcurre por momentos de estabilidad, cuestión que podría poner en peligro la apuesta europea habiendo trasladado el foco estratégico. Además, las compañías extranjeras observan con preocupación la integridad física de sus empleados en esta zona bajo continuo desgaste en términos de seguridad, por motivos como la expansión del terrorismo en el Sahel, región fronteriza al norte de África, afectando de forma negativa a inversiones de largo plazo en países expuestos al peligro⁵.

La transición energética en el Mediterráneo y la posición española

La transición energética en el Mediterráneo se está configurando en torno al eje de la invasión rusa sobre Ucrania dividido en tres procesos: el pasado, presente y futuro. En un primer momento, el escenario se presentaba con una dependencia energética de combustibles como el petróleo y el gas por parte de Europa hacia Rusia. España es una de las excepciones debido a sus fuentes diversificadas gracias al norte de África y su vecino argelino. Sin embargo, esta autonomía energética de España se vio afectada cuando Argelia descendió sus exportaciones a causa del cierre sobre el gasoducto del Magreb debido al conflicto diplomático con Marruecos el año 2021. Este hecho afectó a España, uno de sus socios principales, beneficiario del gasoducto al estar ubicado en su destino final. El año 2022, las importaciones de gas argelino descendieron hasta un - 34,1 % respecto del ejercicio anterior⁶.

⁵ ESCRIBANO, G. (n. d.). «La geopolítica de la energía en un norte de África más amplio y profundo», *European Institute of the Mediterranean*. <https://www.iemed.org/publication/la-geopolitica-de-la-energia-en-un-norte-de-africa-mas-amplio-y-profundo/>

⁶ MINISTERIO DE INDUSTRIA Y TURISMO. «Importaciones de gas natural por países», *Boletín estadístico del Ministerio*. 2024, March 16. https://www.mintur.gob.es/es-es/IndicadoresyEstadisticas/BoletinEstadistico/Energ%C3%ADa%20y%20emisiones/4_6.pdf



Fuente: The North Africa Post

16/04/2024							
IV.6. IMPORTACIONES DE GAS NATURAL POR PAÍSES							
Gigawatios hora (GWh)							
	Total	Argelia			Nigeria	Noruega	Catar
		Total	GN	GNL			
2019	418.336	138.394	126.316	12.079	47.944	27.252	47.910
2020	365.226	106.205	100.631	5.575	44.194	18.311	32.248
2021	415.626	177.989	154.567	23.425	47.690	11.764	26.169
2022	446.250	105.428	100.950	4.478	63.803	4.020	15.432
2023	394.894	115.283	94.841	20.441	53.853	5.860	14.169

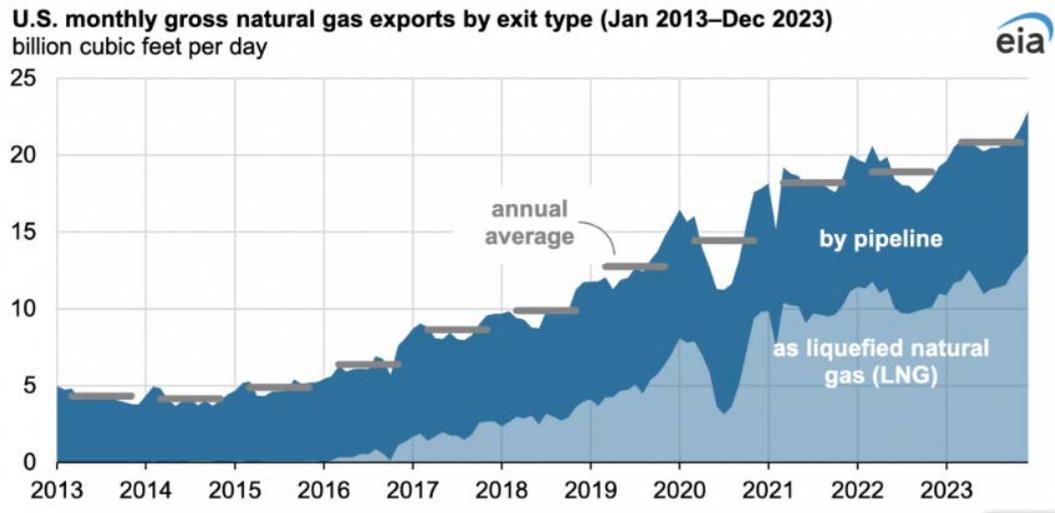
Fuente: Ministerio de Industria y Turismo

Bajo estas circunstancias y con la guerra ruso-ucraniana en curso, se tuvieron que encontrar aún más fuentes diversas de importación. Estados Unidos aumentó considerablemente sus exportaciones de gas natural licuado debido a las sanciones de la Unión Europea contra Rusia, implicando así una reducción de la compra de su gas natural vía gasoducto, fuente principal o prioritaria de numerosos países europeos.

La nación norteamericana significó prácticamente la mitad de las importaciones europeas ese mismo año, además de alcanzar cifras récord, 13.600 millones de pies cúbicos por día, en diciembre de 2023⁷. A diferencia del transporte directo, este tipo de

⁷ GNL GLOBAL. «Estados Unidos exportó un volumen récord de gas natural en 2023». 2024, April 15. <https://gnlglobal.com/estados-unidos-exporto-un-volumen-record-de-gas-natural-en-2023/>

gas ha de licuarse, ser transportado vía marítima, y ser transformado a estado gas nuevamente, suponiendo un coste diferencial mucho más elevado. Pese a este condicionante, EE. UU. se ha convertido en el primer proveedor gasístico de España⁸.



Fuente: U.S. Energy Information Administration, Natural Gas Monthly

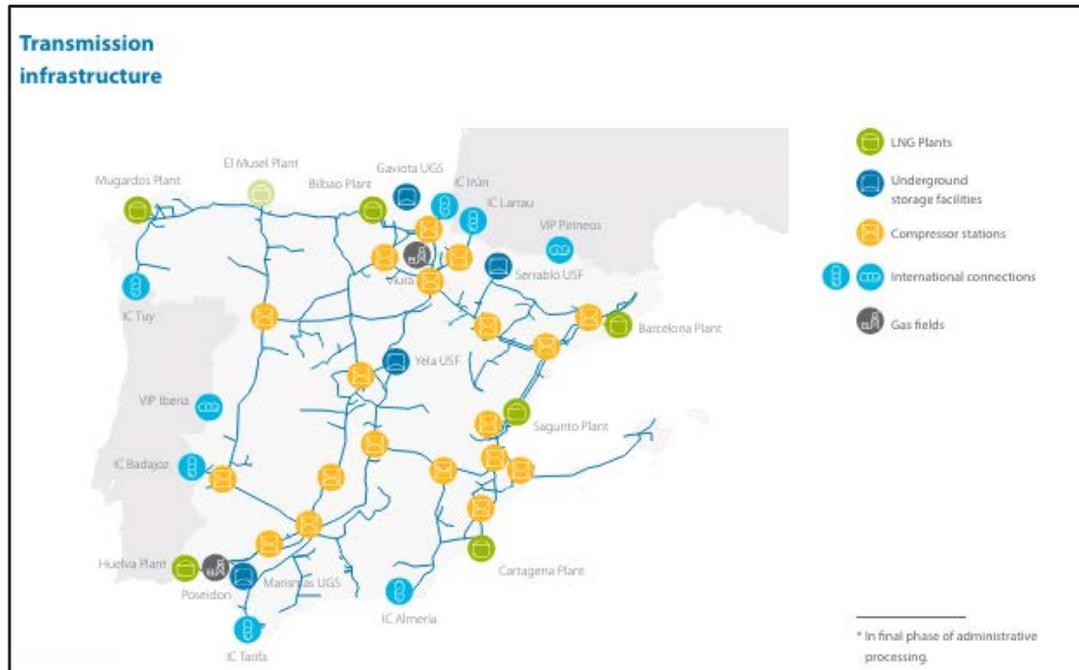
Cabe destacar las ventajas comparativas que afectan a España en estas modificaciones de suministro. Sus reservas de gas se encuentran en la periferia almacenadas en plantas de regasificación, cuyo objetivo es convertir el gas natural licuado en gas natural para su uso.

La función de las plantas de GNL es esencial para la seguridad y diversificación del suministro de energía, dado que permiten la recepción de gas natural, tanto vía terrestre como marítima, desde distintos lugares del mundo, pudiendo cubrir así la demanda que se necesite⁹. A nivel europeo, la nación española cuenta con 7 de las 20 plantas existentes en el continente, traduciéndose en el 35 % del almacenamiento de GNL y un 27 % de la capacidad regasificadora, fomentando nuestra autonomía energética. La disponibilidad gasística supera la demanda existente, por lo que es conveniente explorar

⁸ AGENCIAS. «EE. UU. se convierte en el principal proveedor de gas de España, superando a Argelia», *El Economista*. 2023, December 7. <https://www.eleconomista.es/energia/noticias/12574324/12/23/eeuu-se-convierte-en-el-principal-proveedor-de-gas-de-espana-superando-a-argelia.html>

⁹ ENAGÁS (n. d.). «Plantas de Regasificación – Infraestructura», *Enagás*. <https://www.enagas.es/es/transicion-energetica/red-gasista/infraestructuras-energeticas/plantas-regasificacion/>

otras vías de salida hacia el exterior¹⁰. De hecho, el abastecimiento español ronda el 12 % de la cantidad importada¹¹.



Fuente: Enagás

En el año 2022, el gasoducto del Magreb reabrió en sentido contrario para exportar gas a Marruecos. A fin de que España no se vea involucrada en el conflicto diplomático entre el país marroquí y argelino, su limitación está basada en recibir GNL en alguna de estas plantas de regasificación para su posterior exportación terrestre¹². Esta acción podrá ser realizada siempre y cuando no sea gas argelino y esté comprado en mercados internacionales dado el claro aviso, mediante comunicado, por parte del Ministerio de

¹⁰ ALONSO, E. «Regasificadoras en España: Qué son y para qué sirven», *Nedgia*. 2023, June 27.

<https://www.nedgia.es/blog-gas-natural/regasificadoras-espana/>

¹¹ PERIANES et al. «Europa envía el modelo de gas y renovables de España», *El Mundo*. 2023, March 2.

<https://www.elmundo.es/economia/actualidad-economica/2023/03/03/63f35cffe4d4d8ac3e8b457a.html>

¹² ROCA, R. «España y Marruecos reabren el gasoducto Magreb-Europa con Argelia atenta a posibles represalias», *El Periódico de la Energía*. 2022, April 27. <https://elperiodicodelaenergia.com/espana-marruecos-reabren-gasoducto-magreb-europa-argelia-represalias/>

Energía de Argelia hacia el Gobierno de España sobre rescindir los contratos con clientes españoles alegando un posible incumplimiento de los compromisos¹³.

Una de las sanciones impuestas a Rusia por la UE es la prohibición de la adquisición de petróleo, aunque la realidad es que se importa. Esta situación se produce cuando un tercer país entra en juego, en este caso la India, que refina el petróleo ruso adquirido para su posterior venta a Europa, por ejemplo, con lo cual, es una compra indirecta y más costosa¹⁴.

La UE ha alineado esta búsqueda de un suministro energético alternativo con la agenda climática. El papel del gas natural, los gases bajos en carbono y los gases renovables son clave, conformando un vector energético fundamental en la consecución de la descarbonización de la economía¹⁵. En este sentido, la Unión Europea promueve varias iniciativas para alcanzar la transición energética como el «Fit for 55», cuyo objetivo pretende reducir las emisiones en al menos el 55 % en 2030. El paquete de medidas propuesto tiene por objeto adaptar la legislación de la UE para lograr este objetivo¹⁶.

Por otro lado, se encuentra el Plan REPowerEU lanzado en mayo de 2022 tras la invasión rusa y sus consecuencias mencionadas, con el propósito de acelerar la transición hacia energía limpia, diversificar fuentes de energía y ahorrar energía¹⁷. Europa necesita una vertebración estructural que reconstruya sus pilares y asegure la convivencia en la que el carácter político juega un papel fundamental, basando una vez más, su seguridad en la energía, de igual modo que en su fundación, comenzando por iniciativas energéticas como eje principal de su bienestar (CECA y EURATOM)¹⁸. Sin embargo, no se podrá llevar a cabo sin una voluntad que englobe un espacio europeo intrarregional.

España tiene el potencial para encabezar la producción de gases renovables en Europa en el futuro. El país posee la infraestructura, el conocimiento y los recursos necesarios

¹³ CEMBRERO, I. «Argelia advierte a España: ni una gota de gas argelino a Marruecos o se rompen los contratos», *El Confidencial*. 2022, April 27. https://www.elconfidencial.com/espana/2022-04-27/argelia-avisa-espana-cortar-gas-desviar_3415627/

¹⁴ MOHANNA, L. A. «Las consecuencias energéticas de la guerra en Ucrania», *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*. 2022. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/146045>

¹⁵ GIMÉNEZ ELORRIAGA, J. C. «El gas dentro del paquete legislativo europeo Fit for 55», *Gas Actual*, (162). 2022, pp. 26-29. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8458632>

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/fit-for-55/>

¹⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustain-energy-europe_es

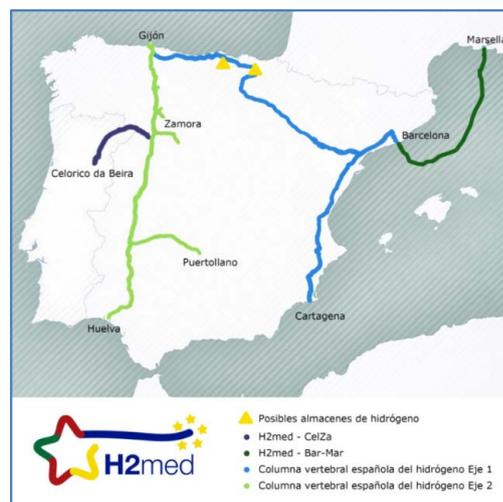
¹⁸ MAÑÉ ESTRADA, A. «El Plan REPowerEU bajo el prisma de los fundamentos de la política energética europea», *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, (930). 2023, pp. 157-171.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/extart?codigo=8889495>

para promover el crecimiento del biometano y el hidrógeno verde, ambos gases fundamentales en la lucha contra el cambio climático y en el panorama energético renovable¹⁹.

Cuenta con una importante ventaja en su amplia red de transporte de gas natural, la cual puede ser modificada para el uso de hidrógeno renovable. Aproximadamente el 80 % de los trazados actuales coinciden con la futura red de hidrógeno, y Enagás, el operador del Sistema Gasista en España, ha determinado que un 30 % de estos tramos podrían ser adaptados para transportar hidrógeno en lugar de gas natural²⁰.

Esta capacidad se daría en el caso de tuberías terrestres de alta presión, por contra, en los conductos marítimos, existen elevados problemas de compresión. En tuberías de baja presión o distribución, cuando la localización de su red de distribución sea en áreas densamente pobladas, también existirían dificultades técnicas y de seguridad²¹.



Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

¹⁹ «España podría convertirse en *hub* europeo de gas renovable» (n. d.), *Genia Bioenergy*. <https://geniabioenergy.com/espana-como-hub-europeo-de-gas-renovable/>

²⁰ ENAGÁS. «Así se posiciona España para ser el primer *hub* de Europa en hidrógeno», *Good New Energy*. 2023, July 18. <https://goodnewenergy.enagas.es/innovadores/asi-se-posiciona-espana-para-ser-el-primero-hub-de-europa-en-hidrogeno/>

²¹ BOSLAN (n. d.). *Retos y soluciones del almacenamiento y transporte del hidrógeno verde*. <https://www.boslan.com/wp-content/uploads/2022/03/boslan-whitepaper-almacenamiento-y-transporte-h2-verde.original.pdf>

España, por tanto, es la nación con mayor potencial en Europa junto a sus vecinos del norte de África, en términos de transición energética. El proyecto H2MED es un ejemplo de ello.

Este proyecto H2MED es una iniciativa transnacional para interconectar las redes de hidrógeno de la península ibérica con el noroeste de Europa, lo que permitirá suministrar hidrógeno verde asequible a Europa para el año 2030. Esta iniciativa fue lanzada por Francia, España y Portugal, con un fuerte apoyo de Alemania, y es promovida por los Operadores del Sistema de Transmisión (TSO) de estos países²².

Las iniciativas *Global Gateway* y *Energía Verde África-UE (AEGEI)*

La *Global Gateway* es una estrategia creada por la Comisión Europea y el alto representante de la UE el año 2021. Su objetivo está basado en establecer vínculos con países socios de la UE para el desarrollo de sus sociedades en el ámbito digital, energético, de transporte, salud, educación e investigación, buscando así beneficiar a las comunidades locales. Cabe destacar que esta planificación surge como alternativa a otras, por ejemplo, la Nueva Ruta de la Seda China, que tanta influencia está consiguiendo en países en vías de desarrollo²³. Las áreas de actuación oscilan desde zonas como África, Asia y el Pacífico, hasta América Latina y el Caribe. El primer paso en esta iniciativa tuvo lugar en su primer foro el año 2023, con la inyección en el continente africano de unos 150.000 millones de euros para el refuerzo de la cooperación²⁴.

Con esta iniciativa se pretende invertir 300.000 millones de euros hasta 2027. El instrumento principal proviene del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+) que «cubrirá 53.000 millones de euros en volumen de garantías para este período y se espera que movilice hasta 232.000 millones de euros de inversiones sostenibles»²⁵. Por otro lado, se encuentra el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) que apoyará inversiones para infraestructuras digitales. Aunque, la novedad proviene en la

²² H2MED. *The H2med project* (n. d.). <https://h2medproject.com/the-h2med-project/>

²³ GARCÍA-ESPONA, G. *Global Gateway: la nueva estrategia de infraestructura mundial de la UE*. Boletín Económico de ICE, (3169). 2024. <https://doi.org/10.32796/bice.2024.3169.7741>

²⁴ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_es

²⁵ https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/funding_es

inclusión de la iniciativa privada sobre esta financiación para incidir y tener un mayor impacto operacional²⁶.



Fuente: Comisión Europea

Uno de los objetivos es promover el *nearshoring* en la zona del Mediterráneo y así poder acortar las cadenas de suministros. La intención con este movimiento estratégico es reducir costes y dependencia tanto rusa como china en diversas cuestiones, como, por ejemplo, en el ámbito gasístico, estrechando lazos con Argelia y Egipto²⁷. Bien es cierto que esta planificación, por parte de la Unión, también pretende incentivar la inversión con el objetivo de ofrecer unas mejores condiciones para la juventud africana en términos de sostenibilidad y empleo²⁸ ya que el aumento demográfico en África es una tendencia en auge.

La región más destacada en el programa y a tratar a causa de la cercanía geográfica con Europa es el norte de África. Esta región será un importante foco de las inversiones, con motivo de aumentar la conectividad regional. Tanto el mar Mediterráneo como España juegan un papel fundamental al ser los principales puntos de unión entre los dos continentes.

Englobados en la Iniciativa Gateway se encuentran tres proyectos relacionados con la conectividad regional entre Europa y el norte de África. En primer lugar, cabe mencionar

²⁶ <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/paginas/mce.aspx>

²⁷ LUNA, C. «El Global Gateway estrechará los lazos de las dos orillas», *Friedrich-Naumann-Stiftung*. 2023, September 26. <https://www.freiheit.org/es/espana-italia-portugal-y-dialogo-mediterraneo/el-global-gateway-estrechara-los-lazos-de-las-dos>

²⁸ https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/initiatives-region/initiatives-sub-saharan-africa_en?prefLang=es&etrans=es

a Egipto y su construcción de una interconexión eléctrica submarina de alto voltaje hacia Grecia (GREGY)²⁹. La energía verde que transferirá será generada por fuentes renovables operadas por el Grupo Copelouzos en Egipto, sustituyendo 4,5 bcm de gas natural y reduciendo las emisiones de CO₂ en unos 10 millones de toneladas al año. Este proyecto es crucial para Europa, alineado con la estrategia de transición hacia energía verde y cero emisiones para 2050, así como con la electrificación de sistemas energéticos y la creación de corredores de energía verde de sur a norte³⁰.

Para llevarse a cabo, con anterioridad, Grecia y Egipto firmaron un acuerdo para delimitar parcialmente sus zonas económicas exclusivas, aunque dicha región permanece en continua tensión debido a la presencia turca y sus conflictos e intereses, sobre todo, históricamente con Grecia³¹.

La próxima iniciativa a tratar es ELMED, un puente de energía entre Italia y Túnez. La línea eléctrica partirá de la subestación eléctrica en Sicilia hasta la misma en la península tunecina de Capo Bon, con una longitud total de 220 km y capacidad de 600 MW. Esta propuesta permitirá a ambas naciones jugar un rol estratégico para el abastecimiento de electricidad en el área euromediterránea, incrementando la seguridad energética al diversificar las fuentes de abastecimiento³².

Por lo que respecta a Marruecos, se están iniciando los preparativos para la construcción de una planta de energía de hidrógeno «Power-to-X» (PtX/P2X). Este término viene referido al «proceso de convertir la electricidad (energía) en productos ecológicos sostenibles (la “X”)³³. El objetivo principal es fortalecer la posición de Marruecos en este sector prometedor. Como primer paso, se está preparando una convocatoria de propuestas. El proyecto está completamente alineado con las estrategias de hidrógeno europeas y alemanas y será facilitado a través de la participación alemana. El volumen del proyecto es una subvención de hasta 100 millones de euros³⁴.

²⁹ https://international-partnerships.ec.europa.eu/publications/global-gateway-flagship-projects-infographics_en

³⁰ ENERGY INDUSTRY REVIEW. «GREGY Interconnector to Be Included in the European Union's list of PMI's». 2023, November 3.

<https://energyindustryreview.com/power/gregy-interconnector-to-be-included-in-the-european-unions-list-of-pmis/>

³¹ TREJO, M. «Egipto y Grecia prometen cooperar en el Mediterráneo junto a Chipre», *Atalayar*. 2020, November 12.

<https://www.atalayar.com/articulo/economia-y-empresas/ethereum-eth-sufre-caida-solana-sol-apunta-hito-200-dolares-token-fur-ever-furr-dispara-retorno-inversion-prometedor/20240318111028197911.html>

³² <https://elmedproject.com/>

³³ EUROPEAN ENERGY. «Power-to-X», *European Energy Spain*. 2023, July 25.

<https://es.europeanenergy.com/soluciones-verdes/power-to-x/>

³⁴ https://international-partnerships.ec.europa.eu/polices/global-gateway/africa-europe-green-energy_en

Junto con la visión africana del *Global Gateway*, se encuentra la iniciativa *Africa-Europe Green Energy*, cuyo propósito es buscar la participación de entidades tanto públicas como privadas de Europa y África con el fin de ampliar la generación eléctrica y mejorar el acceso a la energía³⁵.

Esta promoción de la eficiencia energética comienza dando soporte a reformas que creen un entorno regulatorio en favor de la inversión privada, además de fomentar la integración del mercado. El Equipo Europa es quien se encarga de impulsar esta iniciativa, compuesto por las entidades financieras competentes, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, así como la propia Unión Europea junto a sus Estados miembros³⁶.

La propuesta está dividida en tres ámbitos de actuación, empezando por incentivar estas políticas a fin de visibilizar la propuesta en un nivel continental. En segundo lugar, coordinar, financiar e implementar proyectos energéticos a escala regional. Y por último, en las naciones, a modo de asegurar la coherencia respecto del anterior nivel, coordinar la selección de planificaciones, asegurar flujos de información así como intercambiarla entre actores del Equipo Europa³⁷.

Sin embargo, mientras la atención va dirigida hacia las renovables, existe el riesgo de que los líderes del norte de África ignoren la corrupción, el desempleo juvenil y la falta de oportunidades económicas. Para evitar estos riesgos, es necesaria la transparencia en el sector energético, así como reformas amplias, como la eliminación de subsidios empresariales provenientes de los monopolios de importación y la promoción de la competencia justa, evitando clientelismo y opacidad desde las empresas estatales³⁸.

El hidrógeno como motor de cambio: Marruecos y su papel clave

El hidrógeno es contemplado como un vector energético, dado que para su adquisición se necesita una contribución de energía junto a un procedimiento químico. Puede ser de distintos tipos según la materia prima a la hora de obtenerse y las emisiones de CO₂ que

³⁵ https://international-partnerships.ec.europa.eu/news-and-events/news/cop28-eu-announces-over-eu20-billion-team-europe-initiative-africa-eu-green-energy-initiative-2023-12-02_en

³⁶ https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/africa-europe-green-energy_en

³⁷ https://capacity4dev.europa.eu/resources/team-europe-tracker/partner-countries/sub-saharan-africa/africa-eu-green-energy-initiative_en

³⁸ AREZKI, R. «El espejismo del hidrógeno en el norte de África», *IMF*. 2023, September 22.

<https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2023/09/north-africa-hydrogen-mirage-rabah-arezki>

se generen³⁹. En este caso se va a tratar el llamado renovable, el verde, que puede ser producido a partir de agua y electricidad renovable, así como de gas natural, biogás u otras materias primas. Su alta versatilidad puede convertir esta fuente en un factor clave en la descarbonización en favor de la seguridad energética y de la economía circular a raíz de utilizar otras fuentes⁴⁰.

La problemática actual reside en su acumulación y transporte, ya que debe estar sometido a una gran presión y a temperaturas aproximadas de -270 °C. En comparación con el gas natural, el rango explosivo del hidrógeno es muy amplio y su energía de ignición muy baja, por lo que el hidrógeno puede provocar explosiones más fácilmente en contacto con el aire. Además, debido a su pequeño tamaño molecular y a su baja viscosidad, el hidrógeno puede escaparse rápidamente de las tuberías y otras estructuras⁴¹.

Además de los proyectos mencionados con anterioridad, gracias a su posición geográfica estratégica y su gran potencial de energía eólica y solar, Marruecos podría capturar una parte significativa de la demanda de esta fuente energética.

POTENCIAL DE GENERACIÓN DE ENERGÍA RENOVABLE EN MARRUECOS			
En TWh			
Potencial técnico de Marruecos			
TWh	Fotovoltaica	Eólica Onshore	Eólica Offshore
	49.000	11.500	2.250

Fuente: ICEX

El Consejo Mundial de Energía (WEC) estima que la demanda global de hidrógeno verde y sus productos relacionados alcanzará alrededor de 600 TWh para el año 2030 y 20.000 TWh para el año 2050. Basándose en estas proyecciones y estudios internos, el Instituto de Investigación en Energía Solar y Energías Nuevas (IRESEN) señala en su informe que Marruecos podría representar el 4 % de la demanda mundial para 2030 y el 1 % para

³⁹ ROSA IGLESIAS, M. F. «Hidrógeno como vector energético: elementos y usos», *Boletín de la Academia Malagueña de Ciencias*, (10). 2008, pp. 27-40. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6445618.pdf>

⁴⁰ CABELLO, B. «Ecocombustibles y combustibles sintéticos y su papel ante el panorama actual», *Energía y Geoestrategia 2023*. Ministerio de Defensa, 2023, pp. 99-144.

⁴¹ https://h2lac.org/wp-content/uploads/2023/01/Drager-Hydrogen-Presentation_GIZ.pdf

2050. Esta reducción en la participación de la demanda se debe principalmente al rápido desarrollo de otros países competidores en este sector⁴².

Según las estimaciones de IRESEN, en general, para 2030, Marruecos podría producir entre 13,9 y 30,1 TWh de hidrógeno verde, del cual el 75 % se destinaría a exportaciones, principalmente a Europa, mientras que el resto se utilizaría para satisfacer la demanda interna del país⁴³.

Esta apuesta representaría una oportunidad para su industria local de energías renovables, especialmente con el objetivo del país de alcanzar el 52 % de la mezcla de energía renovable para 2030. Sin embargo, es importante considerar los riesgos ambientales asociados con la tecnología aplicada, como el aumento del consumo de tierras, agua y recursos. Marruecos podría convertirse en un exportador de fuentes de energía neutras en carbono y contribuir significativamente al cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París sobre el clima, siempre y cuando maneje estos riesgos de manera sostenible⁴⁴.

Cabe destacar un inconveniente adicional que afronta el país magrebí a la hora de producir energía. Nadja Haakansson, CEO en África de Siemens Energy, hace alusión a «la carencia de unas líneas de transmisión decentes en el almacenamiento de la energía producida, lo que supone una pérdida ingente de la misma en el proceso». No obstante, es una cuestión a tratar dado que el soporte de países vecinos como Marruecos es esencial ante la incapacidad europea de producir la totalidad de este tipo de energía en su territorio. Concretamente, a partir del escenario 2030, entre el 25-50 % del hidrógeno verde necesario, deberá ser importado desde países vecinos del norte de África⁴⁵.

⁴²

https://www.mem.gov.ma/Lists/Lst_rapports/Attachments/36/Feuille%20de%20route%20de%20hydrog%C3%A8ne%20vert.pdf

⁴³ <https://www.icex.es/content/dam/es/icex/oficinas/097/documentos/2022/09/documentos-anexos/DOC2022914811.pdf>

⁴⁴ LAGHMARI, S. «"Power to X": What role could Morocco play in this new paradigm?», *Infomineo*. 2024, February 27. <https://infomineo.com/natural-resources-energy/power-to-x/>

⁴⁵ OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA EN CASABLANCA. «Marruecos y Europa, cooperación en el ámbito de las energías renovables», *ICEX*. 2022, February 22. <https://www.icex.es/es/quienes-somos/donde-estamos/red-exterior-de-comercio/MA/convocatorias/detalle.marruecos-europa-renovables.news031202203>

Conclusiones

La Unión Europea debe ser afín a sus orígenes, gran parte de su éxito, haciendo hincapié en el principio fundacional basado en la seguridad energética, con la CECA y EURATOM en aquella época, que une a los países para abastecerse y pacificar la región. Es necesario recuperar dichos valores dado que en la actualidad encontramos una organización vulnerable y dependiente energéticamente.

La UE necesita conseguir una autonomía estratégica desde el punto de vista energético que aporte prosperidad y así sea disuasoria de numerosas tensiones en el área mediterránea.

Con la estrategia Global Gateway y la iniciativa Africa-Europa Green Energy la UE pretende fomentar el *nearshoring* con el norte de África para configurar un nuevo marco geopolítico que aporte seguridad en toda la región.

El hecho de que los países del norte de África hayan sido considerados socios prioritarios, no les exime de sus retos sociales, económicos y políticos que pueden poner en peligro esta clase de iniciativas. Es fundamental que estas naciones no solo reciban inversiones para impulsar sus economías, sino que también desarrollen la capacidad y el compromiso necesario para gestionar y mantener estos proyectos de manera efectiva.

La inversión extranjera, especialmente en el ámbito energético, debe ser acompañada de reformas políticas y sociales que garanticen la sostenibilidad y el desarrollo. Además, la Unión Europea, al incluir la responsabilidad social en sus planificaciones, subraya la importancia de que estas inversiones contribuyan al bienestar general de la sociedad, fomentando así un entorno de crecimiento equilibrado.

A nivel geopolítico, la gran oportunidad en inversión y conectividad regional euromediterránea no está exenta de riesgos, en especial los originados por la relación Argelia-Marruecos-España. El país argelino cuenta con una abundancia de recursos gasísticos, esencial en la transición energética para abastecer el sur de Europa, y Marruecos es primordial en la planificación de la conectividad energética regional por su potencial energético relacionado con las energías limpias. Pero con las relaciones diplomáticas rotas entre ambos países, la mejora de la conectividad energética euromediterránea que pretende la UE supone todo un desafío.

Todo este potencial que presenta el norte de África, y en concreto Marruecos con el hidrógeno para reducir la vulnerabilidad de la dependencia de la UE de las importaciones de combustibles fósiles, también origina nuevos desafíos para la seguridad energética de España y de la Unión. A largo plazo, la adaptación de la infraestructura de gasoductos cambiará los patrones comerciales de gas, permitiendo el acceso a los mercados europeos a través de países norteafricanos, lo que podría aumentar las interdependencias euromediterráneas en el sector energético de los denominados «electro-Estados».

Juan Antonio Sánchez Rodríguez

Alumno en prácticas en el IEIEE

Máster en Relaciones Internacionales de la Universidad Nebrija

Grado en Ciencias Políticas y de la Administración.

Universidad de Granada

[@juanansr12](#)



75/2024

11 de julio de 2024

Varios autores *

**Pedagogía de la cultura de la
defensa**

Pedagogía de la cultura de la defensa

Resumen:

El concepto de defensa nacional ha estado, para la gran mayoría de la población española, muy condicionado por las circunstancias de cada momento y con un sesgo marcado por las diferencias culturales e ideológicas. En un mundo cada vez más complejo, en el que la percepción de las amenazas resulta cada vez más difusa para el conjunto de la ciudadanía, se observa la necesidad de promover la cultura de la defensa de una manera más cercana a la sociedad, como medio para preservar su modo de vida y el mantenimiento del Estado social y democrático de derecho. Este trabajo, realizado en el marco del Curso de Defensa Nacional, propone una serie de medidas de acción y divulgación, desde diversos ámbitos, para dar un enfoque más plural a la defensa que permita una amplia aceptación desde todos los ámbitos de la sociedad, en el que las Fuerzas Armadas sean entendidas como un servicio público en beneficio de todos los españoles.

Palabras clave:

Cultura de defensa, amenazas, Estado social y democrático de derecho, servicio público.

*NOTA: Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Pedagogy of Defense Culture

Abstract:

The subject of national defense, for the vast majority of the Spanish population, has been highly influenced by the circumstances of each era and significantly shaped by cultural and ideological disparities. In an increasingly complex world, in which the perception of threats becomes ever more diffuse for all citizens, there is a need to foster a culture of defense more intimately connected to society. This is essential to safeguard their way of life and the maintenance of the social and democratic rule of law. This study, carried out within the framework of the L National Defense Course, suggests a set of action and dissemination measures, from different fields. The aim is to provide a more pluralistic approach to Defense that allows wide acceptance across all sectors of society, wherein the Armed Forces are understood as a public service for the benefit of all Spaniards.

Keywords:

Culture of defense, threats, social and democratic rule of law, public service.

Por qué es necesaria la cultura de defensa

Buena parte de los problemas a los que nos enfrentamos es la falta de concordancia entre las amenazas que percibe el ciudadano y la realidad, desde hace mucho tiempo, este percibe la amenaza de una guerra como algo muy lejano. Aunque Ucrania se encuentre a 3.000 km, lo cierto es que la agresión rusa ha afectado a la vida diaria de los ciudadanos en forma de inflación y ha producido consecuencias para la economía general. También ha supuesto para los Gobiernos la necesidad de un mayor esfuerzo para financiar el bienestar social en este contexto.

Como regla general, el ciudadano no considera que su seguridad esté amenazada. Es aquí donde más intensamente entra el concepto de estrategias híbridas por parte de poderes exteriores. La ciudadanía está cada vez más acostumbrada a utilizar canales digitales en su vida y cualquier anomalía puede afectarles gravemente.

En este sentido, en los últimos años, se pueden citar ejemplos como las «caídas» de las redes sociales Facebook y WhatsApp, propiedad de la estadounidense Meta¹, que perjudicaron a millones de usuarios. En España en 2023 se produjo un cese temporal de operaciones que afectaron a la red SYS que engloba las transacciones con tarjetas de crédito o débito de las principales entidades bancarias españolas². Otro ejemplo es la proliferación de virus o el robo de datos o encriptación maliciosa a cambio de un rescate (*ransomware*) de archivos sensibles como lo sucedido a través del portal judicial o el Hospital Clínic de Barcelona³. Lo descrito indica cómo pueden ser las consecuencias de un ciberataque, un sabotaje o una avería.

¹ «WhatsApp, Instagram y Facebook sufren una caída global de sus servicios», *El País*. 2024.

<https://elpais.com/tecnologia/2024-04-03/whatsapp-sufre-una-caida-global-de-su-servicio-de-mensajeria.html>

Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 10 de junio de 2024.

² «Dos caídas de Redsys ponen en entredicho el sistema de pagos bancarios en comercios y *on line*», *La Razón*. 2023. https://www.larazon.es/economia/dos-caidas-redsys-ponen-entredicho-sistema-pagos-bancarios_2023112665631124533bd20001f53805.html

³ «El Punto Neutro Judicial, afectado por un ciberataque a las redes de las Administraciones públicas españolas», *Poder Judicial España*. 2022. <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Oficina-de-Comunicacion/Notas-de-prensa/El-Punto-Neutro-Judicial--afectado-por-un-ciberataque-a-las-redes-de-las-Administraciones-Publicas-espanolas>

«El ciberataque al Hospital Clínic de Barcelona: autores, rescate e impacto en su actividad», *Europa Press*. 2023. <https://www.europapress.es/portaltic/ciberseguridad/noticia-ciberataque-hospital-clinic-barcelona-autores-rescate-impacto-actividad-20230311095952.html>

Aunque, según la percepción ciudadana, la amenaza terrorista parece haber disminuido, es la acción de los poderes públicos y de las fuerzas y cuerpos de seguridad, así como la mejora de la cooperación internacional lo que ha permitido que, en los últimos años, no se hayan producido atentados en nuestro país y en Europa. No obstante, la amenaza persiste, lo que hace necesario mantener la vigilancia para la protección de infraestructuras críticas y asegurar el día a día en la vida de los ciudadanos, y solventarla es responsabilidad de todos los ciudadanos, no solo de las Fuerzas Armadas (FAS). Por este motivo necesitamos que aumente en nuestra ciudadanía esta percepción, que aumente nuestra cultura de defensa para poder hacer frente, como país, a los diferentes riesgos y amenazas que pueden afectar a nuestra vida diaria y al futuro de nuestro país.

De dónde partimos

A lo largo de la historia la relación de las FAS y la sociedad española, simbolizada por las instituciones, ha sido compleja, habiendo jugado aquellas un papel importante, siendo percibidas como un árbitro y moderador de la propia sociedad.

Así, en el siglo XIX son los militares los que, a falta de una burguesía liberal en nuestro país, impulsan la revolución liberal o, con ocasión de las guerras carlistas, apoyan a la regente Cristina y a la reina Isabel II.

Sin embargo, entrando el siglo XX (la crisis del 98 y las guerras coloniales) las FAS abandonan aquella posición liberal, más progresista, y se hacen más conservadoras, una deriva que culmina con la Guerra Civil.

Durante el régimen del general Franco, la imagen de las FAS que trasciende a la sociedad es la de una institución como propia del régimen, cuya función era reprimir y controlar la vida política y social, lo que indujo a quienes se oponían al mismo a enfrentarse a aquellas (y por extensión a cuanto representaba dicho régimen como la Iglesia, la unidad de España u otros símbolos nacionales). Se establece un Estado que, apoyado por un Ejército, impone una ideología y un régimen, generando en la sociedad una percepción negativa de la defensa y la seguridad e identificando FAS con franquismo⁴.

⁴ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Rafael. «Las fuerzas armadas en España ¿último bastión del franquismo?», *Prolegómenos: Derechos y valores*, vol. 14, n.º 28. 2011. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3849950>

La llegada de la democracia permitió comprender la necesidad de asumir nuevos retos en seguridad y defensa que ya no estaban ligados con los del régimen⁵.

En la transición política, en el ámbito militar, lo que más llama la atención es la paulatina «democratización» de las FAS. Durante el gobierno de Adolfo Suárez se emprenden una serie de reformas con la pretensión de modernizar las FAS, apartarlas del poder político, transformándolas en una administración militar al servicio del gobierno, y reducir su volumen hasta cifras coherentes con las necesidades y amenazas de un estado democrático rodeado de socios comunitarios.

Desde mediados de los noventa, las FAS comienzan un creciente despliegue en operaciones de paz (Centroamérica, África, Balcanes, Afganistán, etc.) e igualmente colaboran en catástrofes y calamidades en el ámbito nacional e internacional. Las nuevas misiones que han ido emprendiendo les han otorgado mucho prestigio social.

Si bien, a tenor de las diferentes encuestas realizadas en los últimos años, no parece que la defensa nacional sea una de las principales preocupaciones de los españoles (a lo que cabe añadir que los españoles son eminentemente pacifistas), hoy en día no existe, en absoluto, un rechazo de las FAS. Se trata de una de las instituciones más conocidas, mejor valoradas y menos controvertidas. Pero esta alta valoración en las encuestas no significa que los españoles quieran a «los militares en el poder», sino supeditados a los poderes civiles.

Los sondeos realizados en nuestro país para testar el apoyo a las FAS evidencian un respaldo mayoritario de la sociedad española, que las sitúa como una de las instituciones más valoradas⁶. Sin embargo, este apoyo es menor entre la ciudadanía progresista o los más jóvenes, tal y como reflejan distintas encuestas y estudios publicados.

Por ejemplo, en la encuesta elaborada por Sigma Dos para el periódico *El Mundo* en octubre de 2023, a partir de 2.600 entrevistas a personas mayores de 18 años con

⁵ DÍEZ NICOLÁS, Juan. «La transición política y la opinión pública española ante los problemas de la defensa y hacia las Fuerzas Armadas», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 36. 1986. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=249112>

⁶ «Ejército, Policía y Guardia Civil, lo más valorado; la Iglesia, el Parlamento y los partidos, vagón de cola», *El Español*. 2024. https://www.elespanol.com/espana/politica/20240106/ejercito-policia-guardia-civil-valorado-iglesia-parlamento-partidos-vagon-cola/822668109_0.html

derecho a voto⁷. La conclusión es que el 60,7 % de los españoles y españolas se sienten *muy o bastante orgullosos* de las FAS. Sin embargo, el *orgullo* por las FAS se modera entre diferentes espectros de la opinión ciudadana.

Hay que remontarse al año 2017 para conocer el último estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) sobre la defensa nacional y las FAS⁸, basado en 2.500 entrevistas realizadas entre la población mayor de 16 años.

Si atendemos a alguno de los aspectos más interesantes del mismo, podemos observar que tan solo el 15,5 % de las personas encuestadas declaró tener una opinión *muy buena* sobre las FAS. El 49,6 % afirmó que su opinión era *buena*, mientras que el 21,3 % la calificó de *regular*, y el 8 % de *mala o muy mala*.

Pese al grado de aceptación y respaldo que reciben las FAS, el 60 % de los jóvenes de 16 a 28 años considera «nada probable» plantearse, en algún momento, la posibilidad de convertirse en soldado profesional alegando convicciones políticas o que *no les gusta el Ejército*.

Al margen de las interpretaciones, lo cierto es que la historia de nuestro país está indiscutiblemente ligada a su historia militar y a las relaciones entre el Ejército, el poder político y la sociedad. De hecho, la asociación del Ejército con la dictadura y represión franquistas ha contribuido, en gran medida, al rechazo de una parte de la sociedad a los estamentos militares.

Y aunque las más de cuatro décadas de democracia y el papel de las FAS en la sociedad moderna actual han contribuido a revertir esta tendencia, podemos coincidir en que es necesaria una acción pedagógica para que se desprendan de estigmas que aún perduran.

De esta forma, nuestras FAS podrán obtener un respaldo mayor entre la ciudadanía, al margen de las tendencias políticas de cada cual, atraer el interés de la población más joven y construir una cultura de defensa más compartida; algo fundamental para el futuro.

⁷ «La mayoría de los españoles cree que los Reyes representan bien al país», *El Mundo*. 2023.
<https://www.elmundo.es/espana/encuestas/2023/10/13/6527ed41fdddf652d8b45ae.html>

⁸ CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS. *La defensa nacional y las Fuerzas Armadas (XII)*. Estudio n.º 3188, 2017. <https://www.cis.es/documents/d/cis/es3188marpdf>

Qué medidas se han tomado

La necesidad de promover el desarrollo de la cultura de defensa se nombra en el artículo 31 de la *Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional*, que establece como finalidad «que la sociedad española conozca, valore y se identifique con su historia y con el esfuerzo solidario y efectivo mediante el que las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales».

La Ley 36/2015 de Seguridad Nacional, en su artículo 5, insta al Gobierno a promover «una cultura de seguridad nacional que favorezca la implicación activa de la sociedad en su preservación y garantía, como requisito indispensable para el disfrute de la libertad, la justicia, el bienestar, el progreso y los derechos de los ciudadanos». Además, establece la necesidad de poner en marcha «acciones y planes que tengan por objeto aumentar el conocimiento y la sensibilización de la sociedad acerca de los requerimientos de la seguridad nacional, de los riesgos y amenazas susceptibles de comprometerla».

La integración de la defensa en el marco de la seguridad viene explicitada en la *Estrategia de Seguridad Nacional*, que establece que la cultura de seguridad nacional «es un complemento importante para el desarrollo y la consolidación de la política de seguridad nacional, ya que la concienciación social contribuye a fortalecer la resiliencia de la sociedad y del Estado».

Las líneas de acción y los instrumentos que permiten implementar la cultura de seguridad nacional y por tanto de defensa, se recogen en el *Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional*⁹ de 2021. Su objetivo principal es aumentar la concienciación social sobre la necesidad de la seguridad nacional y de la corresponsabilidad de todos en las medidas de anticipación, prevención, análisis, reacción, resistencia y recuperación respecto a los desafíos, riesgos y amenazas. El Plan establece cuatro ámbitos de actuación: formación, comunicación pública y divulgación, relevancia en el exterior y participación de la ciudadanía.

⁹ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL, Gobierno de España. *Orden PCM/575/2021, de 8 de junio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de ministros de 25 de mayo de 2021, por el que se aprueba el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional*, BOE n.º 138. 2021. <https://www.dsn.gob.es/es/documento/plan-integral-cultura-seguridad-nacional>

En septiembre de 2022 el DSN lanzó su primer vídeo institucional para promocionar la cultura de seguridad nacional y un año más tarde el segundo, con el lema «Seguridad nacional eres tú, somos todos», y haciendo hincapié en lo que contribuimos todos a la seguridad nacional, no solo las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Aparte de este vídeo conjunto, varios ministerios han realizado campañas publicitarias de sensibilización para fortalecer la opinión pública y concienciar sobre la corresponsabilidad de la ciudadanía en su propia seguridad. Toda la información sobre las actividades realizadas relativas al cumplimiento de este Plan, se recogen en el informe editado por el Departamento de Seguridad Nacional, el último fue publicado en diciembre de 2023¹⁰ y en el mismo se recogen acciones de fomento de la cultura de seguridad nacional llevadas a cabo por el Foro Integral de Cultura de Seguridad Nacional, órgano colegiado paritario, con igual número de representantes de la Administración pública y de la sociedad civil/ sector privado, en el que se han establecido cinco grupos de trabajo liderados por el Consejo de la Juventud, la Federación Española de Municipios y Provincias, la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas, la Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres del Alumnado y la Unión Profesional. Además, se han llevado a cabo acciones desde los departamentos ministeriales para proyectar la trascendencia de la seguridad en sus distintos ámbitos competenciales.

En el ámbito internacional, la participación de las FAS en distintas misiones bajo el paraguas de la OTAN y de la Unión Europea, así como las labores de protección de los intereses españoles, forman parte de la política exterior y de la acción exterior del Estado. Así está determinado en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Acción y del Servicio Exterior del Estado, que define a las Fuerzas Armadas como «un pilar básico en la acción exterior del Estado, garantizan la seguridad y la defensa de España y promueven un entorno internacional de paz y seguridad». Para acordar la participación de las FAS en misiones internacionales, la Ley 2/2014 se remite a los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional. Es decir, las FAS son un instrumento fundamental para la imagen de España en el exterior.

¹⁰ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL, Gobierno de España. *Informe Anual de Seguridad Nacional 2023*. 2023. <https://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2023>

En este sentido, el informe de diciembre de 2023 del Departamento de Seguridad Nacional destaca que «las embajadas de España en el exterior han aprovechado la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023 para proyectar en el extranjero la imagen de España como un país seguro y responsable, comprometido con la paz y seguridad internacionales, y la seguridad del espacio euroatlántico y con una UE más segura y resiliente. Merece una mención especial la labor de concienciación del público sobre la importancia de las relaciones bilaterales en materia de seguridad y defensa de España con sus socios y aliados, a través de la publicación en redes sociales por parte de las embajadas de contenido relacionado». Como ejemplo, el informe menciona el de la Embajada en Washington, que publicó varios vídeos en diciembre con entrevistas a cadetes españoles en la Academia Militar de Estados Unidos en West Point, donde se dio énfasis a las relaciones bilaterales en materia de formación en el ámbito de la seguridad y la defensa. Además, se indica que esa Embajada difundió información sobre operaciones conjuntas de la Guardia Civil y el FBI.

Por otro lado, el informe subraya que muchas representaciones de España en el exterior participan en la tradicional celebración del día de las FAS el 31 de mayo. Así, se organizan recepciones en las residencias de las embajadas, a las que asisten autoridades locales, embajadores acreditados, miembros de las FAS locales e integrantes de la colonia española de cada país, entre otros. Estas recepciones, que se suman a la celebración de la Fiesta Nacional el 12 de octubre, permiten también transmitir, mediante discursos, los valores que vertebran la cultura de seguridad nacional española, así como la labor de nuestras FAS.

Pese a las distintas campañas de divulgación y al creciente uso de las redes sociales, no parece que el objetivo de hacer llegar a la sociedad un conocimiento sobre las actividades dirigidas a promover la cultura de seguridad y defensa se haya cumplido. Un ejemplo claro está en la red social X, antes Twitter, donde encontramos las siguientes cifras de seguidores en abril de 2024: Ministerio de Defensa tiene 477.968 seguidores; el Estado Mayor de la Defensa tiene 127.410 seguidores; FAS tienen 67.147 seguidores; el Ejército de Tierra tiene 255.694 seguidores; la Fuerza Terrestre tiene 58.796 seguidores; la Armada tiene 202.378 seguidores; el Ejército del Aire y del Espacio tiene 209.855 seguidores y la Unidad Militar de Emergencias tiene 192.804 seguidores.

Si comparamos estas cifras con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado nos encontramos una enorme diferencia de seguidores. La Guardia Civil tiene 2.080.122 seguidores y la Policía Nacional tiene 4.252.202 seguidores.

Resulta especialmente llamativo que ni la Unidad Militar de Emergencias, que se encuentra bien arraigada en los conocimientos de la ciudadanía y debería suscitar un interés más cercano al de la Policía Nacional y la Guardia Civil, se acerca en número de seguidores.

Por su parte el portal de Cultura de Defensa que tiene por objeto informar a la ciudadanía sobre todos los aspectos de la Defensa, ha cambiado recientemente su página web (marzo de 2024), haciéndola más amigable e interactiva para que cualquier ciudadano pueda ejercer su derecho a informarse y, si lo considera oportuno, contribuir al esfuerzo de la defensa y a la difusión y fomento de la cultura de defensa. En este portal se detallan las líneas de actuación del Ministerio de Defensa para promocionar la cultura de Defensa. Además, cuenta con recursos didácticos para educación primaria, secundaria, bachillerato y formación profesional que si se utilizasen podrían ayudar a incrementar el conocimiento de estos temas entre los alumnos.

El primer Plan Director de Cultura de Defensa es de 2002, y en la actualidad ha quedado sustituido por el Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional de 2021. En definitiva, la acción de cultura de defensa ya tiene 22 años, y aunque pueda parecer mucho, en realidad no es tanto para que sus efectos y acciones hayan calado en la sociedad¹¹.

Para conocer el punto de partida, esto es el estado de la opinión pública sobre la cultura de defensa, se han realizado diversos estudios demoscópicos en el marco de un convenio suscrito entre el Instituto de Estudios Estratégicos y el Centro de Investigaciones Sociológicas. El último publicado es de 2019, esto es anterior al Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional, por lo que entendemos que, en cierta medida, sus resultados habrán servido para poner en marcha las acciones descritas *a posteriori* en el Plan Integral.

¹¹ DÍAZ RODRÍGUEZ, Joel. *La cultura de defensa en España: un nuevo enfoque para su impulso desde la sociedad civil*. Documento de Opinión 121/2017. bie3: Boletín IEEE, ISSN-e 2530-125X, n.º 8. Octubre-diciembre, 2017, pp. 735-750.

DOÑATE SANZ, María Pilar. *Del Plan Director de Cultura de Defensa 2002 al Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional 2021, dos décadas transcurridas*. Documento de Opinión IEEE 131/2021.

https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-opinion/2021/DIEEEO131_2021_MARDON_Cultura.html

En qué situación estamos

Aunque como hemos dicho en apartados anteriores existen varias encuestas a este respecto, vamos a centrarnos en los datos que se reflejan en el Observatorio Sociológico sobre las actividades, planes y programas del Plan de Cultura y Conciencia de Defensa del año 2019¹², publicado en el portal de Cultura de Defensa.

En dicho informe se publican los datos obtenidos de la encuesta realizada a 3.000 personas de más de 16 años en diversas CCAA, y lo que se pretende es conocer la opinión sobre las FAS, incluyendo la pregunta sobre si son una institución necesaria.

La mayoría de los encuestados ven la institución como muy necesaria o necesaria (60,9 %). Por tramos de edad, la respuesta que indica que las FAS son muy necesarias, se incrementa conforme esta aumenta. No obstante, conforme más jóvenes son los encuestados más consideran que las FAS son prescindibles. Además, y tomando como referencia la ideología, se observa una gran diferencia, y es que solo el 9,3 % de los de izquierdas ven a las FAS como muy necesarias frente al 54,3 % de derechas.

Esto significa que queda mucho camino por recorrer en lo relativo a transmitir a la población la necesidad de las FAS como garantes de la seguridad de la ciudadanía y por lo tanto como garantes de nuestros derechos y libertades, y que los esfuerzos que se deben de realizar han de ir encaminados a equilibrar en la medida de lo posible esas diferencias que parecen estar muy enraizadas en nuestra población tanto desde el punto de vista cultural como ideológico.

Además, uno de los análisis que consideramos tremendamente preocupantes de esta encuesta son los resultados obtenidos en función del nivel educativo de los encuestados. A menor nivel educativo más necesaria se ve la institución (con la suma de las respuestas «muy necesaria» y «necesaria» pasamos del 80,3 % de quienes carecen de estudios en descenso paulatino hasta llegar al 56,6 % de quienes han cursado estudios superiores). Esto nos lleva a la conclusión de que no se ha difundido suficientemente, no solo el papel que juegan nuestras Fuerzas Armadas en la protección de nuestro Estado del bienestar sino tampoco todo el ecosistema tecnológico e industrial que contribuye a aumentar el nivel de nuestro país a este respecto y en definitiva es un motor para la tecnología, la

¹² PORTAL DE CULTURA DE DEFENSA: Informe Defensa 2020. *Informe del Observatorio sociológico sobre la percepción de la ciudadanía de las actividades, planes y programas del Plan de Cultura y Conciencia de Defensa. Año 2019.* Ministerio de Defensa. <https://www.defensa.gob.es/portaldecultura/-/informe-defensa-2020>

economía y el empleo, tal y como se manifiesta en que tal solo el 14 % de los encuestados piense que el gasto realizado en defensa supone la creación de empresas tecnológicas punteras.

Otro de los puntos que se tratan en dicha encuesta es la integración en la sociedad de los miembros de las FAS, que, aunque de media obtiene un 5,3 (siempre sobre 10), tanto entre los más jóvenes como entre los que están entre los 31 y 45 años se suspende con un 4,9 y tampoco es muy elevada la media de los que tienen entre 46 y 65 años. Este hecho quizá sea un buen punto de partida para pensar en determinadas medidas que normalicen y faciliten la integración de nuestros militares en la sociedad. Estamos acostumbrados a ver entre nosotros a otros miembros de cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, y en ocasiones de peligro su mera presencia nos transmite tranquilidad (Guardia Civil en carretera, Policía Nacional en ciudad), pero desde las medidas adoptadas en los años 70 como consecuencia de los atentados terroristas en nuestro país, no estamos acostumbrados a ver en nuestro día a día a personas que identifiquemos como militares.

Otro aspecto preocupante de los resultados de esta encuesta lo encontramos en la pregunta relativa a nivel de preparación general de nuestras FAS en relación con los países de nuestro entorno. En este punto y a pesar de la percepción que nosotros hemos logrado en el Curso de Defensa Nacional, la valoración que hacen los encuestados de la preparación general de los miembros de nuestras FAS, no es positiva. De hecho, así como dicha preparación sin comparar con nadie en concreto se valoraba con una media de 6,2, en relación con otros países se suspende con un 4,6 y el porcentaje de NS/NC es de 13,7 %. Una vez más, sigue existiendo una brecha en lo relativo a la ideología y esto nos lleva de nuevo a incidir en que es necesario profundizar en medidas de difusión que transmitan a la población el nivel de preparación y de homologación con las de países de nuestro entorno de nuestras FAS, solo así las percibirán como necesarias para mantener el Estado de bienestar.

Un aspecto muy positivo de esta encuesta es cómo la ciudadanía valora la necesidad de las misiones en el exterior, misiones de paz y humanitarias. La valoración media es mayor de 7 y las misiones de intervención en caso de emergencias y catástrofes junto con las de ciberseguridad y prevención del terrorismo internacional tienen notas superiores a 8.

Por último, se hacen preguntas para evaluar las medidas adoptadas por el Plan de Cultura de Defensa para mejorar esta como son: Día de las FAS, exposiciones y demostraciones en días señalados, conciertos de música militar, conferencias curso o seminario especializado, museos bibliotecas o archivos, etc. En todas las actividades es mayor el porcentaje de los que nunca han asistido que el de quienes lo han hecho alguna vez y la actuación como reservista voluntario es la más desconocida de todas. Solo al 50 % de la población le interesan los temas sobre seguridad, defensa y/o FAS.

En resumen, y a pesar de que esta encuesta se realizó antes de que comenzara la guerra de Ucrania, que ha cambiado mucho la percepción de la necesidad de las FAS en nuestra sociedad, y probablemente incluso antes de que se llevara a cabo la participación de las FAS en la operación Balmis e incluso en Filomena, no deja de ser un toque de atención sobre las medidas a realizar y el camino que queda por recorrer relativo a cultura de defensa.

Camino por recorrer

Debemos construir un concepto de defensa nacional más plural, que se asiente sobre una premisa fundamental: la seguridad entendida como un servicio público esencial, un pilar fundamental de nuestro Estado del bienestar.

Para ello, es imprescindible desarrollar una acción pedagógica, en la que se involucren también las propias FAS, que permita a la sociedad entender el concepto de seguridad, no solo desde una perspectiva física o territorial, sino en un sentido más amplio: como garantía inequívoca del ejercicio de nuestros derechos y libertades. En definitiva, de nuestro modelo de vida.

Por lo tanto, a la hora de hablar de políticas de defensa no solo debemos reparar en el qué (¿en qué estamos invirtiendo?) y el cómo (¿cómo articulamos esa inversión?), sino que es relevante poner el foco en el «por qué»: ¿por qué invertimos en defensa y en unas FAS fuertes? Porque la inversión en seguridad y defensa es una inversión en derechos y libertades para todos los ciudadanos.

Todos podemos coincidir en que en un contexto geopolítico como el actual, con una guerra en suelo europeo y el conflicto de Oriente Medio escalando hacia una amenaza nuclear, necesitamos Estados fuertes que garanticen la estabilidad. Pero hay que ir

más allá, porque debemos incorporar elementos preventivos y disuasorios ante escenarios cambiantes, de origen transversal (las amenazas pueden ser de otra naturaleza: pandemias, cambios climatológicos, catástrofes, inteligencia artificial y nuevas herramientas tecnológicas...). Y una ciudadanía que interactúa día a día necesita certidumbre en la protección global de su entorno físico, también en estos posibles escenarios.

Precisamente lograr que nuestro país sea un entorno seguro y estable es garantizar a sus habitantes el pleno ejercicio de sus derechos y libertades. Es proteger, amparar y defender el Estado social y democrático de derecho. Y esto no es posible sin una defensa y unas FAS fuertes.

Para que esta premisa sea ampliamente aceptada, desde distintos ámbitos y sectores, hay que desarrollar un concepto de «seguridad» como un servicio público basado en el esfuerzo de cientos de miles de trabajadores públicos que, desde las FAS, velan por la seguridad, permitiendo a la ciudadanía algo tan trascendente y vital como decidir de qué manera quiere vivir. Sin paz y sin seguridad el Estado del bienestar, y sus otros pilares, se debilitan o pueden fracturarse.

Porque no hay una ley natural que obre a favor de la democracia, la concordia o los derechos humanos, tenemos el deber moral de mantener la defensa de la libertad, la democracia y la civilización, en todo momento. Todos los días. A todas las horas. Y en todos los escenarios.

Por ello y respecto a las líneas de acción establecidas en el Plan Integral de Cultura y Seguridad Nacional y con el propósito de mejorar nuestra cultura de defensa, proponemos las siguientes acciones:

1. Realizar una nueva encuesta sobre la percepción de las FAS

Para conocer la percepción tras la pandemia y en el momento geopolítico actual.

Incrementar las acciones culturales y las acciones formativas

- ✓ Aumentar el número de jornadas de puertas abiertas y de visitas escolares para que la sociedad conozca mejor a nuestras FAS.
- ✓ Poner en marcha currículos educativos en todos los ciclos y etapas de la educación infantil, básica y bachillerato.

- ✓ Crear la Cátedra de Cultura y Defensa Nacional.
- ✓ Ofrecer prácticas a estudiantes de FP y estudiantes universitarios en las FAS.
- ✓ Ofrecer a la sociedad civil la posibilidad de realizar voluntariado en las FAS.
- ✓ Incrementar la posibilidad de realizar juras de bandera a la población civil.
- ✓ Fomentar la posibilidad de convertirse en reservista de las FAS.

2. *Elaborar un plan estratégico de comunicación y redes sociales*

Los vídeos elaborados por el DSN no han llegado a gran parte la población y las redes sociales no tienen un número significativo de seguidores. Por ello hay que elaborar un plan estratégico de comunicación y RRSS que sea transversal y que comprometa a las FAS y a los ministerios más involucrados con la defensa nacional:

- ✓ Incidir en la divulgación, incluyendo diferentes estrategias en función de la red social y franja de edad.
- ✓ Realizar publicidad y comunicación institucional llegando a grandes medios de comunicación.
- ✓ Formar en materia de comunicación a los distintos portavoces de las FAS.
- ✓ Potenciar el componente juvenil del Ejército para generar contenido atractivo.
- ✓ Acercar la imagen de las FAS y de sus integrantes a la ciudadanía.
- ✓ Trabajar para un mayor reconocimiento social visibilizando su labor.
- ✓ Dar mayor cobertura a los actos públicos militares.

3. *Incidir en el apoyo que las FAS suponen para la acción exterior*

La sociedad tiene que percibir que España forma parte de un sistema de seguridad colectiva, siguiendo los principios de la Carta de Naciones Unidas. Las Fuerzas Armadas van a defender los intereses y el bienestar de la ciudadanía y evitar que las amenazas fuera de nuestras fronteras acaben afectando a la vida cotidiana en España y en el conjunto de nuestros aliados.

4. *Normalizar el uso de uniformes militares en nuestra vida cotidiana*

Solo así se hará más presente la figura de nuestros militares en nuestro día a día, como parte integrante de la sociedad y no circunscritos a determinadas ceremonias o centrados en el ámbito puramente militar. Esto generará más cercanía.

5. *Fomentar la cultura de defensa en instituciones públicas, Parlamento, Senado, partidos políticos*

Los actores de la vida pública como representantes de la sociedad en su conjunto han de ser los primeros en transmitir a la ciudadanía que la defensa es cosa de todos. Más allá de las legítimas diferencias sobre su percepción, las FAS defienden los valores, libertad y modo de vida en nuestro país y con nuestros aliados en el marco del sistema de seguridad colectiva plasmado en la Carta de Naciones Unidas.

Divulgar el retorno a la sociedad de las FAS y la industria de defensa

El sector de defensa es muy desconocido a pesar de ser un motor de desarrollo tecnológico industrial de estándares de calidad y de crecimiento económico de nuestro país, generando más de 25.000 empleos directos.

El conocimiento de sus logros y de su peso en la economía necesita un plan de divulgación específico:

- ✓ Creación de riqueza en torno a las instalaciones militares.
- ✓ Aportación del empleo generado por las FAS.
- ✓ La importancia de la industria de defensa y tecnología de doble uso.
- ✓

6. *Dar a conocer la importancia y el trabajo de las FAS*

Incluir visitas a las instalaciones, museos del Ejército y actividades militares públicas a través de las agencias de viajes y de las oficinas de los Ayuntamientos de las ciudades daría a conocer la historia y la importancia de las FAS en la actualidad.

*José Manuel Santiago Marín,
Lucía Acedo Peque, Eugenio Ribón Seisdedos, Marta Beltrán Amago, Ander
Gil García, María Pérez de Armiñán González de Amezúa*



76/2024

12 de julio de 2024

Luis Andrés Bárcenas Medina

Gaza: problemas, dilemas y gambitos

Gaza: problemas, dilemas y gambitos

Resumen:

El actual conflicto en Gaza constituye un episodio más de otro más largo y cambiante que se ha instalado en Oriente Medio desde 1948. Visto en perspectiva, el conflicto constituye una sucesión de equilibrios inestables y de roturas violentas de los mismos que se producen cuando los actores que no se encuentran cómodos reúnen fuerzas suficientes para hacerlo. El *statu quo* existente el 7 de octubre de 2023 en la región era positivo para Israel, que a través de los Acuerdos de Abraham avanzaba hacia una existencia normalizada, interna y externamente. Esta tendencia ha sido evaluada por Irán como contraria a sus intereses y, por lo tanto, usando como «proxy» a Hamás, ha lanzado un ataque que ha hecho descarrilar el proceso. Para ello ha utilizado una estrategia que plantea, de forma combinada, problemas y dilemas a su adversario, al mismo tiempo que recurre a gambitos, como el sacrificio de las Brigadas de Al Qassam, el brazo armado de Hamás. Este episodio plantea el interrogante de si existe realmente una solución política al conflicto permanente al alcance de los implicados.

Palabras clave:

Gaza, Israel, Irán, Hamás, Sucot, estrategia, dilema, problema, gambito, proxy, *statu quo*.

*NOTA: Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Gaza: problems, dilemmas and gambits

Abstract:

The ongoing conflict in Gaza can be assessed as nothing but another episode in a wider one inaugurated in the Middle East in 1948. Zooming out on it, the conflict constitutes a series of unstable equilibria followed by violent eruptions of violence that happen when actors that do not feel comfortable muster enough strength to do so. The existing status-quo on October 7th, 2023 was neatly positive for Israel that was in her path to normalization (both externally and internally) through the Abraham Accords. Iran assessed this situation as contrary to her interests, and therefore launched a brutal attack (through her proxy, Hamas) that has derailed the process favourable to Israel. In so doing Iran has implemented a strategy made up of a combination of problems and dilemmas posed to all her adversaries (Israel, Saudi Arabia, the USA...) but also it includes gambits, as the sacrifice of Al Qassem Brigades, armed branch of Hamas. In the wake of this episode, an assessment on the existence of any kind of political settlement reachable by the local actors to this never-ending conflict is much needed.

Keywords:

Gaza, Israel, Iran, Hamas, Sucot, strategy, dilemma, problem, gambit, statu quo, proxy.

Camino de Sucot

El 7 de octubre de 2023, militantes armados del grupo Hamás¹ irrumpieron violentamente en Israel desde la Franja de Gaza, atacando puestos de vigilancia, instalaciones, poblaciones e infraestructuras. Simultáneamente, el territorio israelí fue bombardeado mediante el lanzamiento masivo de cohetes desde territorio gazatí. Además de la destrucción de infraestructuras y bienes civiles y militares israelíes, el resultado de esta acción fue el asesinato de 695 civiles (incluyendo 36 menores), 373 miembros de las fuerzas de seguridad, y 71 extranjeros, dando como resultado un total de 1.139 muertes. Hay que añadir la cifra de 4 israelíes y un extranjero desaparecidos². El ataque, denominado por Hamás «Inundación de Al-Aqsa», no tenía por objeto solamente causar destrucción y muerte, sino el secuestro de israelíes. Así, aunque el número estimado de rehenes ha ido variando³, a mediados de junio de 2024, 132 rehenes permanecían en Gaza, 36 habrían muerto en su cautiverio y 112 habían sido intercambiados por presos de Hamás⁴, arrojando una cifra total de 253 secuestrados⁵. Comenzaba la que ha dado en llamarse «guerra de Sucot»⁶.

La causa inmediata del conflicto o, mejor dicho, de esta fase de un conflicto largo y complicado, se encuentran en los llamados «Acuerdos de Abraham»⁷. Estos acuerdos son el resultado de una iniciativa diplomática patrocinada por los EE. UU. que busca(ba) el acercamiento de posturas entre Israel y sus vecinos árabes, fundamentalmente Arabia Saudí. Bajo los auspicios de la Casa Blanca, y durante el verano y el otoño de 2020, Emiratos Árabes, Baréin, Sudán y Marruecos iniciaron en Washington un proceso de

¹ Y grupos asociados, como Yihad Islámica Palestina (PIJ) (N.A.).

² Datos oficiales de la Seguridad Social israelí a 15 de diciembre de 2023. Disponible en: [Le Pays De France - Israel social security data reveals true picture of Oct 7 deaths](https://www.lepaysdefrance.com/fr/actualites/israel-social-security-data-reveals-true-picture-of-oct-7-deaths) (consultado el 3/3/24).

³ La dificultad proviene entre otros factores del hecho de que en el ataque a Israel participó no solamente Hamás, sino otros grupos terroristas palestinos, como la Yihad Islámica Palestina (PIJ), del cual se estima tomó 30 rehenes aproximadamente. «Israel Lowers Oct. 7 Death Toll Estimate to 1,200». Disponible en: www.nytimes.com (consultado el 3/3/24).

⁴ [Israel-Hamas War: What happened in Gaza, Lebanon on day 177? | The Jerusalem Post \(jpost.com\)](https://www.jpost.com/israel-hamas-war/2024-04-01/live-updates-794647). Disponible en: <https://www.jpost.com/israel-hamas-war/2024-04-01/live-updates-794647> (consultado el 14/4/24).

⁵ Datos proporcionados por el Gobierno de Israel (varias agencias: Oficina del primer ministro, Ministerio de Asuntos Exteriores). Recopiladas en: [How many hostages has Hamas released? Tracking how many remain in Gaza. - The Washington Post](https://www.washingtonpost.com) (consultado el 3/3/24).

⁶ Por la fiesta de Sucot (o de los Tabernáculos) que se estaba celebrando en esos días según el calendario judío (N. A.).

⁷ Declaración del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre los acuerdos firmados por Israel de manera bilateral con Baréin, Sudán, Emiratos Árabes y a tres bandas con Estados Unidos y Marruecos. Disponible en: <https://www.state.gov/the-abraham-accords> (consultado el 15 de abril de 2024).

normalización de relaciones diplomáticas —de forma bilateral— con Israel. Veamos cómo se llegó a este auténtico detonante.

El *statu quo* más duradero en la región es el que surgió de la guerra del Yom Kippur, en octubre de 1973. Aunque el objeto declarado del ataque combinado de Egipto, Siria y Jordania contra Israel era la recuperación de los territorios ocupados por Israel en la guerra de los Seis Días de 1967, la realidad es que el movimiento obedecía a una causa de mucha más trascendencia: la decisión del líder egipcio, Anuar el Sadat, de «cambiar de caballo» en el contexto de la Guerra Fría. El alineamiento con la URSS no había resultado satisfactorio desde un punto de vista económico y social, y la operación lanzada a través del Canal permitió a Egipto a la postre firmar la paz con Israel en 1979 y, finalmente, cobijarse bajo el paraguas norteamericano. Este movimiento estratégico constituyó una jugada maestra tanto del presidente egipcio Anuar el Sadat como del secretario de Estado norteamericano, Henri Kissinger, quien con este éxito compensaba en el tablero mundial el duro fracaso que estaban sufriendo los norteamericanos en Vietnam. La URSS quedaba solo con dos peones en la región: Siria e Irak⁸. En este contexto, Egipto era caza mayor.

Esa maniobra audaz abrió el camino hacia los Acuerdos de Camp David, en 1979, acuerdos que sellaron la paz entre Israel y Egipto. El liderazgo del presidente Sadat y del primer ministro de Israel Menachen Begin, y la mediación efectiva de los gobiernos de Nixon, Ford y Carter conformaron un nuevo equilibrio regional. Así, en 1994 el rey Huséin de Jordania y el primer ministro israelí Isaac Rabin firmaron un acuerdo bilateral de paz, que puede considerarse como el acto final de la guerra de Yom Kippur. Estos acuerdos, junto a su carácter de potencia nuclear (nunca confirmado, pero asumido por todos) han garantizado la supervivencia del Estado de Israel hasta nuestros días.

Hay que señalar que, entre el nacimiento del Estado de Israel, tras la aprobación de la Resolución n.º 181 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en mayo de 1948, y la guerra del Yom Kippur, Israel se encontró geográficamente rodeado por potencias árabes hostiles (Egipto, Jordania, Siria, y en diferente medida Líbano). Esta situación obligó a Israel a elaborar una estrategia defensiva apoyada sobre dos pilares: la defensa de anticipación, proactiva, producto de su falta de profundidad estratégica (a la altura de

⁸ ALTERMAN, John B. *Sadat and his legacy*. Washington DC, Institute for Near East Policy, 1998, 95.

Tel Aviv, el territorio israelí entre el Mediterráneo y Cisjordania es una franja de apenas 15 km de anchura), y la llamada «doctrina de la periferia». En palabras de Danny Yatom, exdirector del Mosad: «La justificación se encuentra al mirar un mapa y ver que Líbano, Siria, Jordania y Egipto nos rodean. Según esta doctrina debemos buscar países que rodean a los que nos rodean, y convertirlos en aliados»⁹. Así, Turquía, Sudán, Irán (el Irán del sah Reza Pahlevi) se fueron convirtiendo progresivamente en amigos de Israel. A partir de 1967, Marruecos se uniría, de manera aún encubierta, a esta lista. El grave problema de la falta de profundidad estratégica aconsejó a los estrategas israelíes desencadenar la guerra de los Seis Días que se saldó con la anexión a este país del Sinaí, Cisjordania y los Altos del Golán.

El nuevo equilibrio en la región se modificó de manera sustancial en 1979: con la revolución iraní desaparecía un buen aliado —casi siempre en la sombra, como en el caso de Marruecos—¹⁰ de la corta lista de amigos de Israel. Sin embargo, el tratado de paz con Egipto en ese mismo año vino a compensar esta circunstancia con ventaja. Se rompía el aislamiento geográfico hacia Egipto, lo que permitiría a Israel abandonar el Sinaí.

La década de los 80 ventiló las tensiones regionales a través de la guerra Irán-Irak, y de la intervención israelí en el Líbano en 1982, conflictos que no alteraron el *statu quo* subyacente. La región, y el mundo entero, pulsaron el botón de pausa con ocasión de la primera guerra del Golfo, tras la invasión de Kuwait por Irak. Debilitado, pero aún en el poder, Sadam Huseín continuó sirviendo como contrapeso al régimen iraní que se recuperaba del trauma de la guerra. Al mismo tiempo, emergía como potencia regional y líder del mundo sunita tradicional, una renovada Arabia Saudí. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 abrieron una nueva etapa en la historia del conflicto regional en Oriente Medio (y Asia Central). La segunda guerra del Golfo y el derrocamiento de Sadam Huseín en 2003 —una mala noticia para Israel, que junto a Egipto y Arabia Saudí repetidamente advirtieron a EE. UU. de que no lo hiciera¹¹— abrieron de par en par una caja de Pandora que desde aquel momento no se ha cerrado.

⁹ YATOM, Danny. «Mosad: la larga estrategia de Israel». Disponible en: www.legrandcontinent.eu/es/2024/04/10 (consultado el 13 de abril de 2024).

¹⁰ Sobre las relaciones entre el Estado de Israel y el Irán prerrevolucionario ver, por ejemplo, FURLAN, Marta. «Israeli-Iranian Relations: past friendship, current hostility», *Israel Affairs* 28:2. 2002, 170-183.

¹¹ Sobre este asunto consultar PORTER, Gareth. «Israel Warned US not to Invade Iraq after 9/11». August 30, 2007. Disponible en: miftah.org; GORDON, Michael R. «Saudis warn Against Attack on Iraq by the United States». March

La segunda década del siglo XXI constituyó un periodo de violencia generalizada en el que asistimos al final de la intervención norteamericana en Irak, país que quedó desarticulado. En esta confusión se manifestó el ISIS, un grupo yihadista extremadamente violento que consiguió ocupar partes importantes del territorio de Siria y de Irak (desde Palmira hasta Mosul) y que implantó un efímero pero sangriento califato en la zona. Todos estos movimientos iban reforzando la posición estratégica de Irán, que hábilmente aprovechaba las oportunidades que se le iban presentando.

De lo anterior es ejemplo claro el resultado de la guerra civil en Siria (2010-...). La permanencia en el poder del único superviviente del socialismo panarabista en la región, Bashar al Asad, contra los poderosos intentos de derrocarlo desde Ankara, Riad y Washington, configuraron un panorama muy favorable a Teherán y a Moscú, capitales que desplegaron (y mantienen) fuerzas considerables en el país. La geografía de nuevo en auxilio de los pragmáticos; Siria se convirtió en un puesto avanzado de ambas potencias: para los rusos, hacia el Mediterráneo; y para los iraníes, contra Israel. Arabia Saudí e Israel se vieron como los perdedores de esta baza, con unos Estados Unidos vacilantes y forzados a alinearse —arrastrando los pies— del lado de sus aliados en una inesperada inversión de papeles.

La atención internacional se dividió en 2014 entre la guerra civil en Yemen y la embestida del Dáesh desde Siria hacia Irak, Tigris abajo, que les permitió tomar Mosul (600.000 habitantes), y alcanzar una línea a escasos 60 km de Erbil, capital del Kurdistán iraquí. Los Estados Unidos se vieron obligados a levantar una coalición internacional para acabar con esta amenaza, y en marzo de 2019, «derrotado territorialmente»¹², el Dáesh desaparecía de la ecuación.

En 2014 se reavivó la guerra civil en Yemen, un conflicto que databa de los años 90. Arabia Saudí, liderando una coalición antiiraní, intentó compensar el desequilibrio existente a favor de Teherán en el conjunto de la región. Para ello prestó su apoyo al Gobierno de Yemen, de corte laicista (reminiscencia del movimiento baasista), y de simpatía suní, contra las milicias chiitas hutíes y sus asociados. La guerra civil en Yemen

¹⁷, 2002. Disponible en: *The New York Times*; y HOPE, Christopher. «Hosni Mubarak told US not to topple Saddam Hussein». 9 February 2011. Disponible en: *The Telegraph* (consultado el 15/4/24).

¹² «Fourth Anniversary of the Global Coalition's Territorial defeat of the DAESH/ISIS in Syria and Iraq». Disponible en: <https://www.state.gov> (consultado el 25/4/24).

dista mucho de estar resuelta, y parece haberse convertido en una plataforma (necesaria) sobre la que se ventila la rivalidad saudí-iraní, con altibajos¹³.

Por tanto, con tres conflictos abiertos (Yemen, la guerra contra el Dáesh, y la guerra civil en Siria), la rivalidad entre los dos actores regionales principales (con permiso de Turquía) se dirimía en otros tantos teatros. En este contexto, al que se sumaba la pandemia del COVID-19 con su efecto anestésico, la seguridad de Israel parecía mejorar, puesto que dichas potencias y sus «proxies» estaban enzarzados entre sí, proporcionando a Israel lo que podemos denominar una «ventana de tranquilidad». Así, en diciembre de 2020 el jefe de Estado Mayor de las Fuerzas de Defensa Israelíes (IDF), Aviv Kochavi, informaba de que ese año había registrado el menor número de incidentes terroristas en la historia de Israel, con tres atentados sin víctimas mortales en territorio israelí y un lanzamiento masivo de 175 cohetes desde Gaza, que fueron interceptados o provocaron escasos daños¹⁴. En relación con Cisjordania, las IDF informaban de que ese territorio «registró 60 ataques terroristas en 2020, por encima de los 51 en 2019, pero por debajo de los 76 en 2018 y los 75 en 2017». Y añadía: «Si bien este decremento se puede atribuir parcialmente al COVID-19 y a sus restricciones de movimiento, también refleja una tendencia a la baja en los indicadores de violencia desde 2016, incluyendo muertes de israelíes, muertes de palestinos, y ataques terroristas en Cisjordania»¹⁵.

Además, el descubrimiento de yacimientos de gas en el Mediterráneo Oriental entre 2009 y 2012 en las zonas económicas exclusivas de Egipto, Israel y Chipre (y frente a las costas de Gaza) auguraba, a priori, un prometedor futuro para Israel como suministrador de este hidrocarburo hacia Europa, y demandaba estabilidad en la zona en beneficio de todos¹⁶.

En resumen, la sensación que se instaló en la opinión pública israelí y en sus fuerzas de seguridad era que la supervivencia del Estado de Israel estaba garantizada, su seguridad mejoraba y su crecimiento económico estaba al alcance de la mano. No parece extraño

¹³ Las consecuencias disruptoras que el conflicto está teniendo sobre el tráfico marítimo comercial han obligado a China a tomar cartas en el asunto para estabilizar la situación. DARAR, Mahad. «Can China broker peace in Yemen?». Disponible en: <https://asiatimes.com/2023/05/can-china-broker-peace-in-yemen/> (consultado el 6/6/24).

¹⁴ Informe del Departamento de Estado de EE. UU. sobre terrorismo global. Disponible en: www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2020/israel/ (consultado el 2/5/24).

¹⁵ Id.

¹⁶ «El gas del Mediterráneo oriental como solución y como problema». Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/gas-mediterraneo-oriental-como-solucion-y-como-problema/> (consultado el 2/5/24).

que el Gobierno Israelí se plantease avanzar hacia una sociedad normalizada en el interior y hacia el exterior.

Cuando en noviembre de 2016 Donald Trump fue elegido presidente de los Estados Unidos, pareció que los planetas se alineaban en favor de Israel. La nueva Administración imprimió un rumbo caracterizado por dar prioridad a las políticas domésticas (*America First*) y de continuidad con las líneas marcadas anteriormente respecto a las posiciones estadounidenses en el exterior, insistiendo en sus prioridades diplomáticas y militares hacia China¹⁷. Así, entre 2017 y 2021 vimos cómo los norteamericanos (tras los pasos de Obama) intensificaban las negociaciones con los talibanes para abandonar Afganistán; abandono que tras los Acuerdos de Doha¹⁸ en febrero de 2020, se ejecutó en primavera y verano de 2021 (de manera militarmente precipitada y humanamente dramática).

Y finalmente, la guerra civil en Siria, que dista mucho de finalizar, ha sido «encapsulada» tras asumir la «comunidad internacional» que la permanencia de Bashar al Asad en el poder es una necesidad. En octubre de 2019, con un país destrozado, el Gobierno sirio y representantes de la oposición se reunieron en Ginebra bajo los auspicios de la ONU, con el objeto de elaborar una nueva constitución que permita alcanzar una solución definitiva a la guerra¹⁹.

Los movimientos anteriores iban permitiendo el repliegue norteamericano que la Administración Trump preconizaba²⁰. Dibujaban una tendencia que era necesario consolidar y hacer irreversible. Para replegarse de Oriente Medio —y centrarse en otras partes del mundo— era imperativo que sus dos grandes aliados en la región, Arabia Saudí e Israel garantizaran de común acuerdo una estabilidad suficiente.

Sin embargo, en una auténtica paradoja estratégica la mencionada *ventana de tranquilidad* se iba cerrando para Israel. El conflicto generalizado entre rivales regionales había venido proporcionando espacio de maniobra a Israel, mientras que los esfuerzos

¹⁷ El pivote hacia el Pacífico ya se formuló como principio en la administración Obama en la *East Asia Strategy* (2009-2017). Disponible en <https://2009-2017.state.gov/t/avc/rls/2014/235384.htm> (consultado 10/6/24).

¹⁸ *EE.UU. y el Talibán firman un histórico acuerdo que prevé la retirada de todas las tropas estadounidenses de Afganistán*. Disponible en: www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51689432 (consultado el 2/5/24).

¹⁹ «Assad's opponents call for resumption of talks to end Syria's civil war». Disponible en: www.thenationalnews.com/mena/2023/06/05/ (consultado el 2/5/24).

²⁰ *US National Security Strategy, 2017*. Disponible en: <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/> (consultado el 10/6/24).

de paz o el enfriamiento en los teatros señalados anteriormente (Dáesh, Siria y Yemen) representaban un horizonte borrascoso para Israel. Era necesario pues alcanzar ese cambio de paradigma beneficioso para *todos* antes de que la ventana se cerrase por completo.

No había tiempo que perder y la diplomacia israelí no lo desaprovechó. Utilizando las relaciones personales del yerno del presidente Trump, Jared Kushner, como gran muñidor y explotando las redes internacionales paciente y eficazmente tejidas por Tel Aviv, fue tomando cuerpo una posibilidad que parecía impensable: el establecimiento de relaciones normalizadas entre Israel y el mundo árabe (con Arabia Saudí, bajo el nuevo liderazgo estratégico del príncipe heredero Mohamed Ben Salman, como gran objetivo).

Durante el segundo semestre de 2020 la comunidad internacional asistió a una ráfaga de noticias novedosas. A través de un proceso concienzudo, Israel había priorizado durante este periodo de relativa calma militar la vía diplomática, vía que alumbró los «Acuerdos de Abraham». Baréin y Emiratos el 15 de septiembre, Sudán y Marruecos el 22 de diciembre, comenzaron a generar la masa crítica destinada a provocar un efecto cascada al que antes o después se hubiera adherido Arabia Saudí, objetivo final sin duda de este movimiento. Estos acuerdos evocan de alguna manera el valiente paso dado por Anuar el Sadat entre 1973 y 1979; esto es, la modificación unilateral del *statu quo*, que a la larga daría como resultado un éxito. Sin embargo, la región más conflictiva del mundo nunca entrega nada gratuitamente: dos grandes protagonistas de la búsqueda de la paz, como fueron Sadat y Rabin pagaron su valentía con la vida. La guerra pone a prueba el valor de los militares, pero también el de los políticos. Por tanto, si nos encontramos ante una modificación del *statu quo* que deja fuera a determinados actores en la región (como dejó el tratado de paz Egipto–Israel en 1979 a los palestinos), era de esperar que se produjeran reacciones violentas: esta es la lógica que subyace al ataque del 7 de octubre de 2023.

De problemas, dilemas y gambitos

La *ventana de tranquilidad* se cerraba y Arabia Saudí aún no estaba *madura* para dar un paso al frente. La elección de Joe Biden en noviembre de 2020 y la guerra en Ucrania

han distorsionado todos los cálculos anteriores, retrasando el proceso de los Acuerdos de Abraham. Sin embargo, los grandes objetivos de los protagonistas siguen vivos: la reorientación de los EE. UU. hacia el Indopacífico (China, en una palabra); la voluntad de Israel de avanzar hacia la normalización de su existencia, y hacia la desinflamación social; y la necesidad saudí de contrarrestar la emergente potencia iraní, para lo cual Israel es una herramienta insustituible. En resumen, la iniciativa de los Acuerdos de Abraham no estaba muerta, solo dormida. Este retraso ha servido a Irán²¹ para diseñar con detalle un plan estratégico caracterizado por una combinación de tres rasgos principales: problemas, dilemas y gambitos.

En un contexto de enfrentamiento esencial entre Irán e Israel, el análisis de la situación a nivel estratégico tiene en cuenta las siguientes premisas:

- Irán mantiene una actitud estratégica ofensiva mientras que la de Israel es defensiva.
- Un enfrentamiento convencional directo entre Irán e Israel es físicamente imposible.
- El intercambio de acciones aeroterrestres, de ataques terroristas o de sabotajes en el ciberespacio no proporcionan efectos resolutivos para ninguno de los contendientes.
- La victoria absoluta de alguna de las dos potencias es militarmente imposible porque necesita de una voluntad, un contexto internacional y unos recursos que no están a su alcance.

Por tanto, si la victoria absoluta es imposible, el enfrentamiento entre ambas potencias se prolongará en el tiempo (se viene prolongando de hecho) al modo de un campeonato de ajedrez sin fin, en el que a una partida con determinado resultado le sucede otra en la que ambos contendientes buscan mantener la ventaja obtenida en la anterior, o revertir la desventaja. Así, las estrategias ofensivas pasan no solo por el planteamiento de problemas que el enemigo pudiera resolver por acción o por resistencia, sino por el planteamiento de dilemas que presentan al adversario dos o más opciones todas ellas negativas. En una partida de ajedrez se consigue esta situación cuando se amenazan simultáneamente dos piezas desde posiciones seguras, de manera que salvar a una significa condenar a la otra. Es básicamente una trampa de la que no se puede escapar sin pagar un alto precio. Evidentemente los problemas y los dilemas no solo no son

²¹ Partiendo de la base de que, aunque Irán no ha reconocido estar implicada en la acción de Hamás del 7 de octubre, cualquier otra hipótesis es altamente improbable (N. A.).

excluyentes, sino que pueden (y deben) ser simultáneos, y si el plan de operaciones está bien diseñado, se deben solapar en los niveles político, estratégico, operacional y táctico, sin resquicios, para negar libertad de acción al adversario.

La opción estratégica utilizada por Irán, y ejecutada por Hamás, el 7 de octubre plantea dilemas a sus tres principales rivales:

- A Israel le obliga a escoger entre iniciar una operación de gran envergadura en Gaza (como ha hecho, Operación Pilar Defensivo), donde la configuración urbana del terreno, la densidad de población y la muy previsible resistencia de las Brigadas Al Qassam permitían prever un número elevado de bajas civiles (y también quizá propias); o la renuncia a la recuperación de los rehenes. En otras palabras, al Gobierno de Israel se le ponía entre la espada de la opinión pública internacional, y la pared de la opinión pública interna.
- A Arabia Saudí (junto con una gran cantidad de países árabes), Irán la obliga a escoger entre sus hermanos palestinos (árabes, sunitas) y su más que posible restablecimiento de relaciones diplomáticas con Israel (o sea, los Acuerdos de Abraham).
- Estados Unidos se encuentra atrapado entre su tradicional apoyo a la causa israelí y los intereses nacionales, sin olvidar las opiniones públicas internacional y nacional (en año electoral).

Pero no solo Irán sabe jugar a este juego. Israel lo ha aplicado mediante el ataque al Consulado General de Irán en Damasco del 1 de abril que fue respondido con una acción anunciada con antelación por Irán de manera que los sistemas de defensa aérea israelí, con la colaboración de Jordania, Estados Unidos, Francia y Reino Unido, neutralizaron el 99 % de los proyectiles, reduciendo a daños menores los efectos del ataque²². Ambas acciones están íntimamente relacionadas con la situación en el frente de Gaza.

En aquel momento las fuerzas militares israelíes presionaban a los restos de las fuerzas de Hamás, muy degradadas después de 7 meses de guerra. Mientras las IDF

²² El ataque israelí provocó la muerte del general Mohamed Reza Zahedi, de la Guardia Revolucionaria Iraní, y de 15 personas más. El día 14 de abril, Irán respondió a este ataque con el lanzamiento de 170 drones, 30 misiles de crucero y 120 misiles balísticos sobre territorio israelí. [Máxima alerta en Oriente Medio: Irán ataca con más de 300 drones y misiles a Israel | Euronews](https://es.euronews.com/2024/04/14/maxima-alerta-en-orientemedio-iran-ataca-con-mas-de-300-drones-y-misiles-a-israel). Disponible en <https://es.euronews.com/2024/04/14/maxima-alerta-en-orientemedio-iran-ataca-con-mas-de-300-drones-y-misiles-a-israel> (consultado el 5/6/24).

continuaban con las operaciones de limpieza en el centro y norte de la Franja, se configuraba Rafah como un auténtico *caldero*, dentro del cual cerca de 2 millones de palestinos servían de escudo a los restos de los pocos batallones de las Brigadas Al Qassam que aún mantenían capacidad de combate (cuatro²³ de las 24 iniciales²⁴).

Así, en un ejercicio de disuasión inversa, Israel amenaza con una escalada que implique a Irán directamente en el conflicto, escalada que está muy en contra de los intereses norteamericanos. El gobierno israelí somete al de Estados Unidos al dilema de elegir entre asistir a una escalada que le arrastre, o consentir una ofensiva terrestre en el caldero de Rafah que le desgaste. Las reticencias de la Administración Biden²⁵ junto a los 12.500 millones de dólares en ayuda militar norteamericana a Israel son la de cal y la de arena con los que Washington intenta soslayar este dilema²⁶.

Obedece también a esta lógica estratégica la presión ejercida por Hizbulá desde el Líbano. Los constantes ataques con cohetes y misiles sobre territorio de Israel plantean a este país un nuevo dilema: reaccionar en fuerza, incluyendo una operación terrestre que tendría unas repercusiones muy negativas en el escenario internacional (debería pasar por encima de las fuerzas de Naciones Unidas de UNIFIL y de los intereses americanos²⁷), o limitarse a acciones aéreas de castigo, con resultados limitados que no terminan de garantizar la seguridad del territorio propio. En este caso, al dilema se le superpone un problema militar clásico: la necesidad de detraer recursos del frente sur o de la sociedad civil —50.000 nuevos reservistas movilizados a principios de junio— para hacer frente a este nuevo desafío²⁸. La reacción israelí trasfiere de nuevo la presión a su aliado norteamericano.

El solape de dilemas y problemas planteados al adversario sobre los cuatro niveles de conducción desciende en el caso de Gaza hasta los niveles operacional y táctico. La

²³ [Mapping Israel's Latest Push into Gaza's Rafah](https://acleddata.com/2024/05/14/mapping-israels-latest-push-into-gazas-rafah-acledd-brief/). Disponible en: <https://acleddata.com/2024/05/14/mapping-israels-latest-push-into-gazas-rafah-acledd-brief/> (consultado 7/6/24).

²⁴ «ISW. The Order of Battle of Hamas' Izz al Din al Qassem». Disponible en: [Brigades](https://www.understandingwar.org/sites/default/files/The%20Order%20of%20Battle%20of%20Hamas%E2%80%99%20Izz%20al%20Din%20al%20Qassem%20Brigades)<https://www.understandingwar.org/sites/default/files/The%20Order%20of%20Battle%20of%20Hamas%E2%80%99%20Izz%20al%20Din%20al%20Qassem%20Brigades> (consultado el 7/6/24).

²⁵ «Biden draws 'red line' on Rafah assault, but it remains unclear if he will follow through». Disponible en: <https://www.thenationalnews.com/news/us/2024/05/09/biden-draws-red-line-on-rafah-invasion-but-its-unclear-if-he-will-follow-through> (consultado el 7/6/24).

²⁶ «U.S. Aid to Israel in Four Charts». Disponible en: <https://www.cfr.org/article/us-aid-israel-four-charts> (consultado el 7/6/24).

²⁷ «US warns Israel war with Lebanon could spin out of control». Disponible en: www.thecradle.co (consultado el 8/6/24).

²⁸ «Israel moviliza 50.000 reservistas adicionales por la tensión en la frontera con Líbano». 6 de junio de 2024. Disponible en: www.aurora-israel.co.il (consultado el 8/6/24).

acción de Hamás ha partido de un análisis exhaustivo del patrón de actuación israelí en Gaza desde 2006, que se basa en la siguiente secuencia:

- identificación de objetivos selectivos,
- neutralización mediante operaciones quirúrgicas por el fuego,
- entrada en fuerza si es inevitable,
- retirada lo antes posible permaneciendo en territorio hostil el tiempo imprescindible,
- y recuperación de la normalidad a nivel político.

La operación ejecutada por Hamás ha impactado en todos y cada uno de estos principios operativos. Partiendo de la base de que han existido errores de inteligencia evidentes cuya naturaleza quizá jamás lleguemos a conocer²⁹ (las teorías de la conspiración no son compatibles con un análisis mínimamente frío del tablero), Hamás ha obligado a las IDF a abandonar procedimientos quirúrgicos; a utilizar más de lo deseable la maniobra (lo que ha producido más bajas en las IDF de las que están acostumbrados), y sin embargo a seguir utilizando el fuego de manera intensiva —dilema táctico—, lo que está generando graves problemas en el nivel político internacional, precisamente el efecto buscado por Hamás. Además, fijando a las IDF en el interior de la franja, Hamás obliga a Israel a mantener un conflicto prolongado, impidiendo la retirada rápida a la que las IDF están acostumbradas, lo que constituye un problema operacional.

Pero Irán no solo ha planteado complejos y eficaces dilemas a sus adversarios, sino que ha utilizado a sus aliados para ejecutar un gambito³⁰: el 7 de octubre Irán sacrificó a Hamás para conseguir una posición más ventajosa a futuro, definición canónica de este lance. Aplicando la «teoría de la periferia», Irán ha conseguido mantener en las últimas décadas la presión sobre Israel a través de una combinación de vectores a varios niveles: su programa nuclear desde casa, Hizbulá desde el Líbano, Hamás desde Gaza, y, en distinta medida, su Guardia Revolucionaria desde Siria.

Teherán utiliza estos activos como resortes para graduar la presión que ejerce sobre su adversario y, dentro de esta partida, la entrega de una de las piezas mayores (Hamás y sus Brigadas Al Qassam) cobra todo su sentido. A ojos de Teherán, la destrucción de

²⁹ [War on Gaza: Head of Israeli military intelligence resigns over 7 October failures | Middle East Eye](#) (consultado el 3/5/24).

³⁰ En el juego de ajedrez, *lance que consiste en sacrificar, al principio de la partida, algún peón u otra pieza, o ambos, para lograr una posición favorable*. DRAE (consultado el 8 de junio de 2024).

Hamás bien merece la pena a cambio de las ventajas que le reporta este sacrificio. Si de un dilema se sale pagando un precio, de un gambito se obtiene un premio. Irán ha conseguido que la posición israelí en la esfera internacional se tambalee, con una importante masa de países y actores no gubernamentales presionando seriamente al gobierno de Netanyahu y al país en su conjunto. Por si ello fuera poco, al desgaste interno, de la sociedad, la economía³¹ y las IDF, se suma el caso contra Israel por genocidio ante la Corte Internacional de Justicia, otro considerable quebradero de cabeza (aunque se desconoce si este asunto constituye la principal preocupación de los líderes en Tel Aviv).

La siguiente partida

Los brutales ataques perpetrados por las milicias de Hamás contra Israel el 7 de octubre de 2023 constituyen una operación que combina en su diseño estratégico problemas, dilemas y gambitos, y que es capaz de alterar el *statu quo* en la región. Un *statu quo* del que desaparecen los Acuerdos de Abraham (al menos a medio plazo) y en el que Israel deberá afrontar una movilización masiva de sus reservistas pagando por ello un precio económico y social muy alto. Desde luego, si uno de los objetivos era normalizar la sociedad israelí, Hamás se ha encargado de que esto no ocurra. En el corto plazo todo lo anterior queda a la espera de que la situación no empeore aún más con una extensión del conflicto hacia el Líbano, en cuyo caso este diagnóstico negativo para Israel incluso empeoraría. A Israel se le abre en Gaza un problema permanente de seguridad y humanitario que siempre será susceptible de ser inflamado por Irán cuando la situación lo requiera. Además, las probabilidades de que Hamás se recupere y reconstruya sus capacidades militares es alta, dada la radicalización de buena parte de la población gazatí. Se puede decir que es un gambito con fecha de caducidad, puesto que Irán piensa que antes o después recuperará la pieza sacrificada.

Pero abriendo el foco en el tiempo y en el espacio, se percibe que el problema en Palestina hace mucho tiempo que dejó de ser un problema que puede resolverse de «dentro afuera», mediante acciones políticas o militares de los actores implicados palestinos e israelíes. Más bien el territorio del antiguo Mandato Británico tiene ya

³¹ SCHEER, Steven. «Gaza war hits Israeli economy with 19.4% Q4 Drop». Disponible en: <https://www.reuters.com/world/middle-east/gaza-war-hits-israeli-economy-with-194-q4-drop-2024-02-19> (consultado 10/6/24).

(probablemente desde el 1948), un valor geopolítico distinto. Se ha configurado como una región donde los actores presentes dirimen sus diferencias, sí, pero donde también las dirimen otros actores: lo hicieron los Estados Unidos y la URSS durante la Guerra fría, y lo están haciendo ahora los protagonistas de otra «Guerra Fría» más compleja y a través de *proxies*. Cuando un territorio cobra valor geopolítico para actores exteriores, son estos actores los que deciden su futuro: este es el caso de Palestina y es, por qué no decirlo también, el caso de Ucrania.

Además de los no pocos problemas de palestinos e israelíes, propios y entre ellos, Palestina sufre los de otros: Irán, Israel, Arabia Saudita (y sus respectivas constelaciones), reproducen el famoso «problema de los tres cuerpos»³², de manera que las interacciones entre ellos son casi imposibles de predecir. Y ello hay que sumar a Turquía, Egipto y demás actores regionales de segundo orden que vienen a complicar de manera endiablada el escenario.

Volviendo a la metáfora ajedrecística aplicada a Gaza, el 7 de octubre Irán le dio la vuelta al tablero e inició una nueva partida de incierto resultado dentro de esta trágica e interminable competición. No sabemos cuándo comenzará la siguiente, pero lo que sí parece claro es que, esta vez, Irán ha escogido blancas y a Israel le ha tocado jugar con negras.

Luis Andrés Bárcenas Medina
Coronel del Ejército de Tierra

³² El llamado «problema de los tres cuerpos» surge cuando en física y mecánica clásica se intentan calcular las posiciones y las leyes de movimiento de tres cuerpos sometidos a las fuerzas de atracción gravitatoria mutuas. Es un caso especial del problema de los n cuerpos, y básicamente se trata de un problema que no tiene solución. Se demuestra de manera experimental que el movimiento que se produce en el sistema es caótico (N. A.).



77/2024

2 de septiembre de 2024

José Ramón Corrochano Ponte *

**Global Gateway: la herramienta para
aumentar la relevancia internacional de
Europa**

**Global Gateway: la herramienta para aumentar la relevancia
internacional de Europa**

Resumen:

El liderazgo de EE. UU. y el ascenso de China han relegado a la UE al tercer escalón internacional. Si quiere mantener su influencia, y no ser relegada por nuevas potencias (Arabia Saudí o India), debe desarrollar una nueva estrategia que promueva su visión del mundo y le permita conseguir sus objetivos.

Así, mediante la «Global Gateway», la Unión va a impulsar la transición ecológica, la industria 4.0, la cooperación al desarrollo y las relaciones bilaterales pacíficas en igualdad; poniendo su foco en dos de los territorios con mayor potencial en las próximas décadas: África y América Latina.

Palabras clave:

Acuerdos, África, estrategia, Iberoamérica, inversión, principios, relaciones bilaterales, *soft power*, valores.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Abstract:

The leadership of the US and the rise of China have relegated the EU to the third international level. If the Union wants to maintain its influence, and not be relegated by new powers (Saudi Arabia or India), it must develop a new strategy that promotes its vision of the world and allows it to achieve its objectives.

Thus, through the 'Global Gateway', the Union will promote the ecological transition, industry 4.0, development cooperation and peaceful bilateral relations on an equal term; focusing on two of the territories with the greatest potential in the coming decades: Africa and Ibero-America.

Keywords:

Agreements, Africa, strategy, Ibero-America, investment, bilateral relations, soft power, values.

«La Estrategia Global Gateway es un modelo de la forma en que Europa puede construir conexiones más resilientes con el resto del mundo».

Úrsula Von der Leyen

La acción exterior de la UE

La Unión Europea es una larga historia de pequeños pasos: tras cientos de años en guerra, se ha llegado a la creación de instituciones comunes que sirven de foro de entendimiento y actuación conjunta a sus Estados miembros. La situación de paz, y resolución de conflictos por vía diplomática, durante los últimos ochenta años, supone un éxito político y económico sin igual, constituyendo una sociedad de valores mínimos comunes formada por millones de personas y un mercado común de 450 millones de consumidores y treinta millones de empresas. El bloque también es, asimismo, una de las regiones económicas más vulnerables del mundo, ya que carece en gran medida de materias primas y grandes reservas de energía propias, y ha dependido durante mucho tiempo de proveedores externos. Las industrias europeas están ahora experimentando directamente cómo las grandes potencias pueden convertir sus recursos y relaciones económicas en instrumentos geopolíticos concretos.

Esta agrupación de socios posee una población de 450 millones de habitantes (apenas el 7 % de la población mundial), un PIB que supera los quince billones de euros (el PIB per cápita continental más elevado del mundo con casi 30.000 €) y ostenta el 20 % del total de las importaciones y exportaciones mundiales.

Todos estos datos reflejan que la UE debería ser una de las primeras potencias comerciales del mundo, lo que debería traducirse en un mayor liderazgo en la escena internacional del que ostenta hasta ahora, a pesar de que como potencia comercial, ya ha sido superada de largo por China y Estados Unidos. Mantenerse en el pódium de las potencias comerciales de todo el mundo será una tarea bastante complicada si tenemos en cuenta que más del 62 % del comercio total europeo es intracomunitario: los Estados miembros compran y venden a sí mismos, por lo que es imprescindible que se abran a nuevas rutas comerciales y se afiancen en nuevos mercados en otros continentes.

Aumentar poder geopolítico de la UE

«Europa es un gigante económico, un enano político y un gusano militar».

Mark Eyskens (ministro de Exteriores belga, 1991)

A la hora de visualizar qué es lo que sucede alrededor de la Unión, el denominado «vecindario», el escenario es sumamente complejo y sacar provecho de él puede ser todo un reto: el flanco norte se encuentra amenazado por el expansionismo ruso, afectando a las repúblicas bálticas; en el este, Turquía (eterno país candidato a la adhesión) continúa con su expansionismo y lucha contra las milicias kurdas y demostrando su deseo de ser, todavía más, un actor clave en todo el Mediterráneo oriental; y por el sur, la eterna inestabilidad en el Magreb, con una creciente retirada de España, Francia y las misiones de seguridad europeas, ante el avance de las relaciones bilaterales de Rusia con todo el Sahel será un enorme problema político y de seguridad a medio y largo plazo.

Toda esta inestabilidad «regional» se encuentra influenciada por la disputa geopolítica entre EE. UU. y China, en la que también participan, aunque con un papel secundario, Arabia Saudí, Irán, Israel y Rusia. En este contexto, la competencia se produce a través de acciones de *hard power* (como la imposición de sanciones unilaterales estadounidenses o las represalias comerciales encubiertas chinas), no dentro de un marco de reglas e instituciones internacionales (que favorece a la UE, donde puede demostrar su relevancia comercial y diplomática).

Si se analizan los factores de la incapacidad de la UE para ser un gran actor geopolítico con perfil propio, podemos destacar tres: 1) falta de competencias claras y destacadas en seguridad y defensa, 2) baja coordinación vertical con los países miembros en estas materias, y 3) insuficiente coordinación entre las políticas orientadas al exterior.

¿Qué es la Global Gateway?

Una de las iniciativas más novedosas de la actual Comisión Europea, cuyo mandato está a punto de finalizar, es que, junto al alto representante de la Unión Europea, para el

periodo 2021-2027, se diseñó la estrategia Global Gateway¹, que establece como meta principal promover vínculos inteligentes, limpios y seguros en los sectores digital, de la energía y del transporte, y reforzar los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo; y, de forma subsidiaria, varios objetivos muy ambiciosos: la transición ecológica, la digitalización de la sociedad o mayor cooperación al desarrollo.

Esta estrategia de inversión y acuerdos internacionales pone su foco de actuación en varios de los siguientes ámbitos: digital (apoyo a una internet abierta y segura), clima y energía (apoyo a inversiones para lograr la transición hacia las energías limpias), transporte (apoyo al transporte ecológico, inteligente y seguro), salud (refuerzo de las cadenas de suministro y la producción local de vacunas), educación e investigación (inversión en una educación de alta calidad, prestando especial atención a las niñas, las mujeres y los grupos vulnerables).

La ventaja de este plan que pretende crear la Unión Europea se resume, en palabras de Úrsula Von der Leyen en su presentación, en «forjar nuevas alianzas, sin crear dependencias». El objetivo principal es promover el carácter de Europa como un aliado honesto y responsable (a diferencia de lo que harían Irán o Rusia), que posee y demuestra sus valores en proyectos duraderos y tangibles (no como sucede con la BRI china). La Global Gateway supone un enorme paso en una Comisión que se comprometió a ser más geopolítica², cuyo gran desafío era lograr cierto consenso entre todos los *stakeholders* europeos para lograr esos objetivos estratégicos.

La Global Gateway es el plan de la Comisión para aumentar su peso geopolítico en la esfera internacional, y a diferencia de las estrategias de otras potencias, lo debe hacer de acuerdo con sus propios valores (recogidos en el art. 2 del TUE): respeto a la democracia, al Estado de derecho, la igualdad y el respeto a las minorías³.

Para conseguirlo, las instituciones europeas y los Estados miembros movilizarán durante estos seis años 300.000 millones de euros en inversiones para proyectos sostenibles y

¹ COMISIÓN EUROPEA. Presentación de la estrategia Global Gateway. Bruselas. Disponible en: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/global-gateway-overview_es (consultado el 10/5/2024).

² GARCÍA DE PAREDES, Ana. «Global Gateway, la “ruta de la seda” europea», *Lisa Insitute*. 16 de diciembre de 2022. Disponible en: <https://www.lisanews.org/seguridad/global-gateway-la-ruta-de-la-seda-europea/> (consultado el 21/4/2024).

³ OLIVIÉ, I. y SANTILLÁN, M. «La UE como actor global de desarrollo», *Real Instituto Elcano*. 5 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/la-ue-como-actor-global-de-desarrollo/> (consulta 8/3/2024).

de alto valor añadido, siguiendo la línea de las directrices de la Agenda 2030 y los acuerdos de París, y teniendo en cuenta las necesidades de los países socios y garantizando beneficios para las comunidades locales.



Figura 1. «La ruta de la seda europea». Fuente: «Equipo Europa»

El modelo europeo de conectividad que se busca con este proyecto se cimenta principalmente en la confianza entre los países socios (que poseen una perspectiva a largo plazo), en respetar los intereses y los valores de la UE, el Estado de derecho, los derechos humanos y las normas internacionales.

Esta asociación se basa en seis principios fundamentales: respeto a los sistemas políticos propios (democráticos); buena gobernanza y transparencia; igualdad entre las partes; apoyo a la transición «verde»; el mantenimiento de la seguridad y el impulso al sector privado⁴.

A través del Plan Económico y de Inversión para la Vecindad Meridional, la Unión trabaja por promover el comercio e inversión sostenibles en sectores estratégicos, ampliando y fortaleciendo las cadenas de valor y la obtención de materias primas y tierras raras

⁴ EQUIPO EUROPA. *La Ruta de la Seda Europea*. 2022. Disponible en: <https://equipoeuropa.org/global-gateway-la-ruta-de-la-seda-europea/> (consultado el 13/05/2024).

(claves en el desarrollo tecnológico y la 4.^a revolución industrial), permitiendo a las naciones asociadas crear valor añadido y diversificar sus economías⁵.



Figura 2. «Mapa de proyectos de inversión UE-CAF». Fuente: Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe

⁵ SANTILLÁN, M y TALVI, E. «Global Gateway: ¿qué es lo que hay que saber y qué implica para América Latina y el Caribe?», *Real Instituto Elcano*. 19 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/global-gateway-que-es-lo-que-hay-que-saber-y-que-implica-para-america-latina-y-el-caribe/> (consultado el 17/4/2024).

Aun sin un documento que lo confirme, el 60 % de los proyectos se centrarían en África Subsahariana, el 20 % en Asia, y el otro 20 % en Iberoamérica. Asimismo, en lo que respecta a los ámbitos del plan, la transición ecológica representaría el 80 % del esfuerzo económico (destacando sobremanera el proyecto «La Gran Muralla Verde» que supondría casi 8.000 kilómetros a lo largo del Sahel para aumentar los terrenos cultivables), las iniciativas energéticas serían un 15 % y las sociales apenas supondrían el 5 %.

Iberoamérica y la UE: como el gato y el ratón

La nueva hoja de ruta geopolítica europea ha puesto su atención en dos zonas concretas del mundo: Iberoamérica, incluyendo el Caribe, por un lado, y el continente africano, por otro. Así, la UE e Iberoamérica representan más de 1/3 de los miembros de las Naciones Unidas, comparten valores comunes y son una fuerza para un orden multilateral basado en el ordenamiento internacional; además, también es una de las regiones con los vínculos formales más estrechos con la UE, ya que tiene acuerdos de asociación, comercio o política y cooperación con 27 de los 33 países que la conforman y los socios europeos constituyen el principal inversor en la región y su tercer socio comercial exterior, juntos mueven más de 235 billones de euros en materia comercial.

A pesar de todos estos indicadores tan positivos, la relación entre bloques no fluye tan rápido como ambas partes quisieran: a Europa le perjudica el lento procedimiento de toma de decisiones (debido a su arquitectura institucional) como se puede comprobar en las negociaciones por el Tratado de Mercosur que ya duran 23 años. Este Tratado comercial fue acordado el 28 de junio de 2019, sin embargo, nunca entró en vigor, ya que no ha sido votado en el Parlamento Europeo, en parte porque se oponen a él más de diez países europeos, entre ellos algunos de tanto peso como Francia, Irlanda o Países Bajos.

El procedimiento legislativo comunitario tiene ciertas peculiaridades: en primer lugar, habitualmente, es la Comisión la institución que fomenta que se estudien los temas a legislar e invita al Parlamento Europeo y a Consejo a legislar, lo que se conoce como procedimiento legislativo ordinario, y, posteriormente con la normativa aprobada, los 28 congresos nacionales la ratificarán. En el caso del Tratado de Mercosur, para que salga

adelante desde el lado europeo, será necesario que se alcancen consensos mínimos, ya que existen dos posiciones enfrentadas, que están lastrando su aprobación.

- Los que impulsan el pacto

Existe un conjunto de países que han apoyado las negociaciones durante todo este tiempo: Alemania (por su condición de líder exportador), España y Portugal (por sus vínculos históricos y cercanía) y los países nórdicos. Desde el punto de vista económico y exportador, además, sería muy beneficioso para el viejo continente, ya que supondría la creación de un área de libre comercio con 770 millones de consumidores (la décima parte de la población mundial) y también para ambos bloques, ya que, anualmente, intercambian bienes por 98.000 millones de dólares y servicios por 38.000 millones.

De producirse el acuerdo, la perspectiva a medio y largo plazo es que todas estas cifras aumenten, ya que, por la parte de la Unión, aproximadamente el 90 % de las exportaciones europeas a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay dejarían de pagar aranceles, lo cual podría impulsar, de forma notable, las ventas de automóviles, productos químicos y maquinaria industrial; y por la otra, Mercosur podría dejar de abonar tarifas aduaneras sobre más del 90 % de sus exportaciones a los países comunitarios (en especial a las ventas de azúcar, carne vacuna y etanol).

- Los que dudan o están en contra

El principal país que se opone a la firma del Tratado es Francia, donde el sector primario posee cierto poder político y social que se vería seriamente perjudicado con la entrada de las elevadas importaciones de bienes agrícolas a menor precio, sin tantas restricciones medioambientales ni legales y también porque la normativa obliga a tener un 4 % de los campos en barbecho. Las protestas del sector primario en otras zonas como Países Bajos o incluso podría sumarse España, hacen que una parte significativa de la población europea se ponga en contra.

De momento, la Unión Europea ha reaccionado y derogará la norma durante todo el 2024, así: en vez de mantener la tierra en barbecho o sin producir en el 4 % del terreno cultivable, los agricultores podrán plantar cultivos fijadores de nitrógeno (lentejas, guisantes o habas) o cultivos intermedios en el 7 % de sus tierras cultivables.

En estos casos, se considerará que cumplen con la norma y podrán recibir el apoyo de la Política Agrícola Común (PAC).

Las características propias definitorias de la Global Gateway (los valores sobre los que se asienta, los sectores en los que se enfoca y su gran apuesta por movilizar inversión privada) convierten a toda Iberoamérica (y África) como una región especialmente adecuada para dedicar sus actuaciones, ya que, además, se trata de una región con la que comparte sistemas políticos basados en la democracia, sistemas económicos que buscan mayor inversión y que cuentan con ordenamientos jurídicos más consolidados que otras regiones emergentes. Ambas regiones también poseen intereses sectoriales comunes como pueden ser el comercio internacional, la transición energética, la lucha contra el cambio climático, la digitalización, la reducción de desigualdades, la lucha contra el crimen organizado internacional y la defensa de los bienes públicos.

Todas estas prioridades suponen una base sobre la que estrechar la relación a ambos lados del Atlántico. La pasada presidencia europea del Consejo por parte de España supuso una gran ventana de oportunidad para poner más el foco en Iberoamérica y el Caribe como se demostró con la Cumbre UE-CELAC y la comunicación conjunta de la Comisión Europea y el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (el primer hito de la presidencia española del Consejo de la UE). En dicha cumbre se firmaron importantes acuerdos específicos en el marco de Global Gateway con Argentina, Chile, Costa Rica, México o Uruguay⁶.

Desde antes de comienzos del nuevo milenio, las relaciones entre Europa y Mercosur se regulan mediante el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional, firmado en Madrid en 1995 (y que entró en vigor en 1999), con el objetivo de fortalecer las relaciones entre ambas partes y generar las condiciones necesarias para crear la asociación interregional, que sigue todavía pendiente más de 25 años después.

La importancia de Mercosur para el viejo continente es vital, ya que es el principal socio económico en toda la mitad sur del continente, con una cuota de casi el 40 % del comercio total y también obtiene la mayor parte de la IED europea en la región.

⁶ ESTEVADEORDAL, A., TALVI, E. & WERNER, A. «Acuerdo UE-Mercosur: una oportunidad estratégica de primer orden para la Unión Europea y América Latina», *Real Instituto Elcano*. 12 de septiembre de 2023. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/acuerdo-ue-mercosur-una-oportunidad-estrategica-de-primer-orden-para-la-union-europea-y-america-latina/> (consultado el 30/5/2024).

El coste de la falta de un acuerdo en las dos últimas décadas es muy significativo: en el año 2000, cuando comenzaron las negociaciones UE-Mercosur, Europa era su principal socio comercial; hoy lo es China, ya que el aumento del comercio con el gigante asiático supuso un aumento del sector primario de las economías del Mercosur y una mayor dependencia de las industrias extractivas chinas de sus materias primas.

Con la implantación de Global Gateway se busca reducir el imparable avance de Pekín, y la competencia con Washington, haciendo que la UE sea más proactiva y la firma del Tratado con Mercosur, supondría adelantar por fin a Washington en toda la región, recuperando parte de la credibilidad perdida y aumentando la confianza que Iberoamérica tenía en la Unión Europea⁷.

África y su relación con el viejo continente

En la cumbre Unión Africana (UA)-UE de febrero de 2022, Europa se comprometió a realizar un plan de inversión específico centrado en el continente africano dentro del marco del Global Gateway. El paquete de inversiones se cifra en 300.000 millones de euros y se centra en cinco áreas principales: transiciones energética y digital, crecimiento sostenible, creación de nuevos empleos y mejora de los sistemas de salud y educación e infraestructura. La mejora de las redes de transporte africanas y su mejor conexión con las europeas debería redundar en el potencial económico de todo el continente africano. En este sentido, se anunciaron 87 nuevos proyectos, incluidos once corredores estratégicos, y la Comisión y la UA han identificado 95 cadenas de valor regionales en 23 sectores prometedores que pueden ayudar a facilitar la industrialización y el comercio sostenibles entre ambos continentes.

Un ejemplo de este ambicioso proyecto es el Corredor Estratégico Mombasa-Kisangani (que uniría a Kenia con la República Democrática del Congo), tendría 560 kilómetros de longitud y aliviaría la congestionada ruta comercial del Corredor Norte, que ya muestra los logros de las inversiones UE-África en la región oriental. Así, conectando las zonas urbanas de Mombasa con las zonas rurales de Kilifi (ubicadas al norte) está

⁷ AYUSO, A. «UE-Mercosur: una oportunidad para no dejar pasar», *Política Exterior*. 22/6/2023. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/ue-mercursosur-una-oportunidad-para-no-dejar-pasar/> (consultado el 22/2/2024).

contribuyendo a mejorar el desarrollo comercial y los datos económicos nacionales y podría hacer que dicha ciudad se convirtiese en el puerto más grande de África Oriental⁸.

Desde hace más de una década Occidente, y en concreto la Unión, sabe que, pese a las ingentes cantidades otorgadas a los vecinos del sur del Mediterráneo en concepto de ayudas al desarrollo destinadas a paliar el déficit existente entre los presupuestos nacionales y las necesidades de sus ciudadanos, no se han producido cambios profundos en la mejora económica en muchos de los países del continente. En este tiempo resurgieron en diferentes países del Sahel viejas rencillas por el pasado colonial (azuzadas por la propaganda rusa) a pesar del proceso de diálogo y cooperación de continente a continente a través de la Estrategia Conjunta África-UE en 2007.

Este vacío ofrecido por Europa ha sido rápidamente ocupado por diferentes actores con variados intereses: Rusia y sus grupos mercenarios en Mali y República Centroafricana, los Estados del Golfo y Turquía en el Cuerno de África y China con su financiación a grandes infraestructuras de Egipto a Nigeria.

La guerra que se desarrolla en Ucrania desde 2022 y sus consecuencias, además, ha supuesto otro palo en la rueda del acercamiento entre los países africanos y europeos, debido al aumento de la inseguridad alimentaria en los primeros por el exagerado aumento de los precios de los alimentos y los fertilizantes (impuesto por Rusia) y de las exportaciones de trigo de Ucrania, de las que dependen en gran medida muchos de ellos.

La nueva estrategia deberá pasar obligatoriamente por una mayor inversión en su flanco sur que ayude a todos estos países a alcanzar objetivos estratégicos en materia de deslocalización (para acortar las cadenas de suministros claves), energía limpia (descarbonizar la producción y el transporte) y conectividad regional (impulsando los anteriores puntos entre los propios países africanos).

Por todo ello, desde febrero de 2022, la Comisión Europea ya tiene al sur del Mediterráneo y al África subsahariana como destinos prioritarios para las inversiones del Global Gateway, mediante la creación de once corredores estratégicos que se construirán para una mejor conexión entre la UE y el continente vecino; aunque todavía

⁸ GILI, A y D'AMBROSIO, F. «Global Gateway: África bajo un nuevo foco de atención», *welthungerhilfe.org*. 6/2023. Disponible en: <https://www.welthungerhilfe.org/global-food-journal/rubrics/development-policy-agenda-2030/how-global-gateway-shapes-europes-development-policy> (consultado el 15/5/2024).

quedarían otros 44 por hacer, y el norte de África apenas está presente en esta red, que hasta ahora solo incluye el corredor El Cairo-Jartum-Yuba-Kampala como punto de partida, que enlazaría El Cairo con África Central y Oriental⁹.

Conclusiones

La estrategia Global Gateway puede aparentar ser el «contraataque» europeo a la Nueva Ruta de la Seda china; sin embargo, la opción que impulsa Bruselas posee un enorme potencial (se pretende extender por dos de los continentes más grandes y por la «vecindad» europea) que depende de cuatro elementos de difícil actuación conjunta: en primer lugar, que esta propuesta geoestratégica de la UE coincida con las necesidades y preferencias de todos sus EEMM, y que demuestren que pueden trabajar de forma conjunta por una misma meta; segundo, que varios ámbitos de los actores involucrados (la política exterior, la cooperación internacional y la inversión privada) coincidan en sus intereses y objetivos; cuarto, que la propuesta de inversión financiera comunitaria (de diversa naturaleza) sea capaz de movilizar fondos con la misma eficacia que las otras dos potencias globales; y por último, que demuestre que es un plan en el diálogo, la transparencia y los valores.

La hoja de ruta europea ofrece a nuestro país grandes ventanas de oportunidad, especialmente destacan dos: aprovechar su relación especial con América Latina y ciertos países de África para servir de puente entre ambos bloques (algo a lo que se dedicó un especial esfuerzo durante la pasada presidencia española del Consejo) y para actualizar y modernizar la acción exterior del país, dotando de mayor peso a todos los *stakeholders*, aprovechando todo su potencial.

El impacto global de los acuerdos económicos con Iberoamérica y África es complejo de cuantificar: ya que los países europeos pueden obtener pocos beneficios en lo que respecta a la exportación de bienes del sector primario, pero sí obtener gran beneficio de abrirse a más mercados y en mejores condiciones para el sector secundario (redundando en una mayor industrialización de toda Europa).

⁹ RIZZI, A. & VARVELLI, A. «La apertura del Global Gateway: por qué la UE debería invertir más en la vecindad sur». 14 de abril de 2023. Disponible en: <https://ecfr.eu/madrid/publication/la-apertura-del-global-gateway-por-que-la-ue-deberia-invertir-mas-en-la-vecindad-meridional/> (consultado el 29/4/2024).

Más allá del posible beneficio económico, es necesario que las instituciones comunitarias apoyen y saquen adelante este plan, ya que las dos grandes potencias, y otras naciones y organizaciones, con menos capacidades y recursos, como Arabia Saudí, Catar, Emiratos Árabes Unidos, India, Turquía, etc., están logrando avances significativos en sus alianzas y estrategias con el continente africano (y comienzan con Iberoamérica) como demuestra el hecho de que entre 2010 y 2016 se hayan abierto más de 320 embajadas en África, o que la India anunciase en 2019 la apertura de dieciocho legaciones diplomáticas.

La competencia entre los gigantes internacionales nos llevará a una nueva etapa en las relaciones transnacionales: la reducción de la implicación en conflictos de EE. UU., el posible retroceso de la Ruta de la Seda y el comienzo de la implantación del Global Gateway marcarán este contexto en los próximos años. Es el momento de que la UE demuestre cuáles son sus ambiciones y empiece a actuar con una sola voz, como un actor geopolítico que proyecte su poder de manera más certera en todo el mundo.

*José Ramón Corrochano Ponte**
Analista de Inteligencia
[@Centro_mando](#)



78/2024

3 de septiembre de 2024

Javier Ruiz Arévalo *

El empleo de armas de largo alcance por Ucrania. Posibles efectos de su uso contra objetivos en territorio ruso

El empleo de armas de largo alcance por Ucrania. Posibles efectos de su uso contra objetivos en territorio ruso

Resumen:

El uso por parte de Ucrania de sistemas de armas de largo alcance (*Long Range Systems*, LRS) para atacar objetivos en profundidad en territorio ruso es un tema que se ha debatido con intensidad desde el inicio de la guerra. A pesar de no tratarse de un caso inédito, resulta chocante que, cuando finalmente se ha decidido proporcionar a Ucrania estos sistemas de armas, se haya prohibido expresamente su empleo contra objetivos situados más allá de sus fronteras. Esta situación ha abierto un debate sobre el sentido de esta limitación, debate que tiene sentido a la vista de las consecuencias que podrían tener en el desarrollo del conflicto acciones de fuego ucranianas dirigidas contra objetivos situados en la retaguardia rusa, empleando sistemas de armas suministrados por sus aliados de la OTAN.

Palabras clave:

Guerra de Ucrania, armas de largo alcance, Ucrania, Rusia.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

*The use of long-range weapons by Ukraine.
Possible effects of their use against targets on Russian territory*

Abstract:

Ukraine's use of Long Range Systems (LRS) to attack targets deep inside Russian territory has been hotly debated since the beginning of the war. Although this is not an unprecedented case, it is shocking that, when it was finally decided to provide Ukraine with these weapon systems, their use against targets beyond its borders was expressly forbidden. This situation has opened a debate on the sense of this limitation, a debate that makes sense in view of the consequences that Ukrainian fire actions directed against targets located in the Russian rear, using weapon systems supplied by its NATO allies, could have on the development of the conflict.

Translated with DeepL.com (free version)

Keywords:

Ukraine War, Long Range Systems, Ukraine, Russia

La evolución de la guerra de Ucrania ha llevado a que, tras muchas dudas, el presidente Biden haya acabado por autorizar a Kiev a utilizar sistemas de largo alcance (*Long Range Systems*, LRS) donados por EE. UU. contra objetivos situados en territorio ruso. Este ejemplo ha sido seguido por algunos otros de los países que han donado sistemas de largo alcance a Kiev. Sin embargo, se trata de una autorización limitada, que solo alcanzaría a objetivos próximos a la frontera y directamente implicados en las operaciones. Es decir, objetivos tácticos o, a lo sumo, operacionales. La opción de atacar objetivos estratégicos en la profundidad del territorio ruso queda, al menos de momento, descartada. El temor a la respuesta que podría provocar en Moscú este tipo de ataques, unido a las dudas sobre su eficacia, están detrás de estas cautelas.

Sistemas de armas de largo alcance: características y efectos

Los LRS son una categoría de sistemas de armas convencionales que emplean tecnologías avanzadas para lanzar una carga explosiva convencional a distancia y con gran precisión. El significado del término «distancia» depende del contexto, en relación con la distancia geográfica entre adversarios, pero en general denota su capacidad para atacar objetivos en profundidad, más allá de las fuerzas enemigas empeñadas en las operaciones que transcurren en la doctrinalmente denominada *zona de combate*. En el caso de Ucrania, se trataría de objetivos situados en territorio ruso, lo que añade un factor muy relevante en lo que respecta a sus efectos más allá del nivel táctico. La categoría incluye misiles balísticos y de crucero convencionales, cohetes guiados de artillería de largo alcance, sistemas de drones de largo alcance y vehículos hipersónicos de propulsión aerodinámica armados convencionalmente. También puede incluir proyectiles guiados convencionales de gravedad y planeadores, si pueden dirigirse a sus objetivos utilizando plataformas de lanzamiento de mayor alcance.

En el análisis tradicional de los efectos de este tipo de armas más allá de los niveles táctico y operacional suele concluirse que pueden crear efectos de nivel estratégico porque pueden sustituir a las armas nucleares, siendo comparables a ellas en algunos

de sus efectos. Con ello, se pasan por alto sus posibles efectos estratégicos en conflictos no nucleares y por debajo del umbral nuclear¹.

En cualquier caso, resulta útil distinguir entre el despliegue de este tipo de armas por parte de Estados poseedores de armas nucleares y su despliegue por Estados no poseedores de este tipo de armas. Para los Estados poseedores de armas nucleares, el despliegue de armas estratégicas no nucleares puede servir para reforzar su capacidad nuclear. Por ejemplo, pueden utilizarse para atacar y neutralizar las defensas aéreas y antimisiles del enemigo, facilitando así el lanzamiento de armas nucleares propias. Además, estos sistemas de armas podrían emplearse junto con el arsenal nuclear, en el marco de estrategias de limitación de daños o de contra fuerza, maximizando el daño que puede causar un ataque de este tipo. En particular, los LRS podrían utilizarse para atacar plataformas nucleares fijas y móviles, así como infraestructuras de apoyo o de mando y control. En resumen, pueden utilizarse para socavar la disuasión estratégica del enemigo, afectando así a la estabilidad estratégica.

Las armas estratégicas no nucleares en manos de Estados no poseedores de armas nucleares proporcionan a estos últimos una herramienta de gestión de la escalada muy significativa. La proliferación de estos sistemas de armas aumenta el número de centros de decisión independientes capaces de emplear armas estratégicas, lo que puede acarrear importantes implicaciones para la política de alianzas y seguridad. Puede aumentar la credibilidad de la disuasión y, al mismo tiempo, tiene un innegable potencial desestabilizador, además de incrementar el número potencial de actores relevantes en una crisis internacional. Piénsese en la capacidad LRS de Irán y su potencial disuasorio o de desestabilización de su entorno regional. Como resultado, la disuasión en el nivel de conflicto por debajo de la guerra nuclear puede verse debilitada por la existencia de estos sistemas, que permiten una escalada limitada. Además, el recurso a estas armas por los Estados no poseedores de armas nucleares puede arrastrar a los Estados nucleares al conflicto y contribuir a una escalada del mismo.

¹ HOFFMANN, Fabian R. «The strategic-level effects of long-range strike weapons: A framework for analysis», Journal of Strategic Studies. 2024. [The strategic-level effects of long-range strike weapons: A framework for analysis \(tandfonline.com\)](#)

Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 13 de junio de 2024.

Efectos de los LRS

En general, podemos convenir que los LRS pueden desempeñar cuatro tipos diferentes de funciones estratégicas²:

- Contra población, atacando núcleos donde esta se concentra para desmoralizarla y socavar su apoyo al esfuerzo bélico.
- Interdicción estratégica, evitando que sistemas LRS enemigos, o determinadas armas nucleares, puedan ser empleados contra objetivos propios.
- Contra liderazgo, atacando a centros de mando y decisión.
- Contra fuerza, atacando en profundidad bases militares, centros logísticos o concentraciones de fuerzas no empeñadas.

De esta forma, el empleo de los LRS se dirige principalmente a minar la voluntad y/o la capacidad de resistencia del adversario en el nivel estratégico, con independencia de los objetivos localizados que puedan perseguirse con su empleo en los niveles táctico y operacional, donde pueden emplearse de modo análogo a otros sistemas de armas similares, de menor alcance. De hecho, limitar el empleo de los LRS proporcionados a Ucrania a objetivos situados en su territorio, o en su proximidad, impide emplearlos para alcanzar objetivos estratégicos, limitando de forma consciente sus efectos potenciales.

En el caso que nos ocupa, resulta difícil predecir el resultado que un uso extensivo de LRS contra objetivos en la retaguardia rusa podría tener. De entrada, podemos partir de la base de que los aliados de Kiev en ningún caso permitirían el empleo de estas armas en el primer supuesto, atacando de forma indiscriminada a la población civil. En el segundo, podemos asumir también que no se autorizarían ataques contra el arsenal nuclear ruso, ya que acciones de este tipo podrían tener consecuencias difíciles de anticipar, pero sumamente inquietantes.

En el resto de supuestos, atacar objetivos relacionados con el esfuerzo militar (fábricas o depósitos de armamento, centros de mando, bases militares...) u otros sensibles, como refinerías petrolíferas, podría tener un cierto potencial desestabilizador, pero, para que tuviera efectos decisivos en la moral o en la potencia de combate rusa requeriría un

² HOFFMAN. *Op. cit.*

volumen de fuegos difícil de imaginar. Resulta muy aventurado suponer que pudieran alcanzarse efectos decisivos.

Un efecto derivado de este tipo de ataques sería el de amedrentar a la población civil, que podría verse alarmada al verse enfrentada a la realidad: a pesar de la retórica oficial, Rusia está en guerra y esta puede llegar a sus casas. Es difícil predecir si esto provocaría un efecto de rechazo a la guerra o, por el contrario, convencería a muchos de la necesidad de derrotar a Ucrania para preservar su seguridad.

De forma que es difícil esperar que el potencial empleo de LRS por parte de Ucrania contra objetivos estratégicos en territorio ruso tuviera efectos decisivos en el desarrollo de la guerra, por su volumen y por las limitaciones a que se vería sometido.

El debate sobre los LRS y sus efectos estratégicos

El aspecto más relevante del debate se centra en la idoneidad de los LRS para crear efectos a nivel estratégico, golpeando objetivos militares y no militares en profundidad. En el mejor de los casos, el efecto fundamental sería disuasorio, si lograra socavar el apoyo a la guerra de la población civil o la capacidad de mando y control o sostenimiento estratégico del adversario. Sin embargo, conviene recordar que la disponibilidad de armas estratégicas no nucleares no disuadió el conflicto entre Armenia y Azerbaiyán en Nagorno Karabaj, en el otoño de 2020. Tampoco la amenaza rusa en este campo pareció forzar a Ucrania a hacer concesiones antes del estallido de la guerra. Esto sugiere que su valor disuasorio no debe sobreestimarse y que a menudo es necesaria una demostración creíble de las capacidades disponibles.

El caso de Ucrania viene a demostrar la capacidad de los Estados más pequeños de poner en peligro objetivos nacionales de Estados más grandes y más poderosos, lo que les proporciona una importante herramienta de gestión de la escalada. El empleo a gran escala de estos sistemas de armamento se ha limitado hasta el momento a conflictos asimétricos, en los que Estados más débiles se han enfrentado a otros mucho más fuertes, con una tecnología y una potencia de fuego superiores. En el caso de la guerra de Ucrania no existe un desequilibrio tan marcado, aunque Rusia sigue disfrutando de una ventaja sustancial en términos de armas estratégicas no nucleares.

También es cierto que la capacidad de Estados pequeños, o incluso actores no estatales, de emplear los LRS para conseguir efectos a nivel estratégico se ve limitada, en cierta medida, por la falta de elementos facilitadores esenciales, en particular medios que faciliten la inteligencia necesaria, así como por consideraciones políticas. El empleo contra Israel de este tipo de sistemas por parte de Irán sería un buen ejemplo de ambas cosas. En el caso de Ucrania, las capacidades de inteligencia propias y de sus aliados, unidas al hecho de hallarse ya inmersa en un conflicto bélico, hacen menos relevantes estas limitaciones. El miedo a la escalada es el único condicionante real en este caso.

El caso ucraniano

En el caso de la guerra de Ucrania, la situación es más compleja. Nos encontramos con una potencia nuclear enfrentada a otra que carece de esta capacidad, pero que está a su vez apoyada por varias potencias nucleares (EE. UU., Francia y el Reino Unido) que tratan a toda costa de evitar una escalada de esta naturaleza. Para ello, renuncian a su implicación directa en el conflicto y limitan el empleo de armas contra objetivos en territorio ruso.

Como ya hemos adelantado, para crear efectos a nivel estratégico, los LRS pueden cumplir cuatro funciones estratégicas distintas: contra población, interdicción estratégica, contra liderazgo y contra fuerza. Estas funciones difieren principalmente en lo que se refiere a los objetivos subyacentes y sus teorías de la victoria. Conviene también tener en cuenta que la capacidad de los LRS para crear efectos a nivel estratégico no excluye su utilidad en los niveles táctico y operacional de la guerra. Resulta también necesario adelantar que sus efectos en el nivel estratégico pueden ser limitados y reversibles, especialmente si se comparan con los de las armas nucleares. De hecho, pueden no ser decisivos, ni siquiera significativos.

Proporcionar a Ucrania este tipo de sistemas, negándole la posibilidad de usarlos en profundidad supone limitar sus efectos al nivel táctico y, como mucho, operacional. Es más, en casos como el de la ofensiva de Járkov, en los que los rusos actúan muy cerca de su territorio y basando en él capacidades de mando y control, comunicaciones y logísticas vitales para el desarrollo de su ofensiva, impedir que Ucrania emplee sus LRS atacando objetivos en territorio ruso supone impedir su empleo incluso en el plano

táctico. Pensemos qué supone que Ucrania no pueda utilizar sus armas para atacar centros de mando y logísticos directamente implicados en la ofensiva rusa o concentraciones de fuerzas preparadas para entrar en combate de forma inmediata. En palabras del ministro de Asuntos Exteriores ucraniano, Dmytro Kuleba, este tipo de restricciones encaminadas a evitar una escalada suponen obligar a Kiev a «combatir con una mano atada a la espalda»³.

Para entender las reticencias a la hora de permitir un uso indiscriminado de sus LRS a Kiev, es necesario dilucidar los efectos estratégicos que podría tener el empleo de estas armas contra objetivos estratégicos, tanto por sus efectos directos, como por la escalada que podrían desencadenar, ante la previsible respuesta rusa. Por una parte, es necesario analizar los efectos que, en la cúpula rusa, tendrían ataques dirigidos contra infraestructuras críticas situadas muy alejadas de Ucrania, pero esenciales para el sostenimiento del esfuerzo bélico. También habría que analizar los efectos psicológicos que tendría en la población rusa saberse vulnerable a este tipo de ataques y ver cómo la «Operación Militar Especial» deriva en ataques en su propio territorio.

Así las cosas, no debe resultar sorprendente que los responsables ucranianos hayan pretendido en todo momento emplear sus LRS para atacar objetivos en territorio ruso, no solo en las funciones estratégicas descritas, sino persiguiendo también objetivos operacionales e incluso tácticos. Esta opción, por limitada que sea, podría suponer para Kiev importantes beneficios en el desarrollo de la guerra.

Empleo por Ucrania de los LRS

Los aliados de Ucrania, tras algunas dudas iniciales, decidieron en su momento incluir este tipo de sistemas entre los facilitados a Kiev, con la condición de que no fueran empleados para atacar objetivos en territorio ruso. Las dudas sobre las consecuencias que podría acarrear dotar a Ucrania de la capacidad de atacar objetivos en la retaguardia rusa han hecho que Alemania, el segundo mayor proveedor de armas de Ucrania

³ DETTMER, Jamie. «'Give us the damn Patriots' — Ukraine needs air defenses now, minister says», *Político*. March 25, 2024. ['Give us the damn Patriots' — Ukraine needs air defenses now, minister says — POLITICO](#)

después de EE. UU., se haya resistido a dar a Ucrania misiles Taurus, temiendo que hacerlo supondría implicar a Alemania más profundamente en la guerra⁴.

En abril de 2024, Washington reconoció haber proporcionado a Kiev sistemas de este tipo⁵. Esta información se había mantenido en secreto por motivos de seguridad. Se trataría de sistemas ATACMS, con un alcance de 300 km. Ese mismo mes, fueron empleados por primera vez para atacar objetivos en Crimea⁶.

Desde que comenzó el conflicto, en febrero de 2022, el presidente de Estados Unidos, Joe Biden, ha sido claro al exigir a Kiev que no se utilizaran armas suministradas por Estados Unidos para atacar objetivos fuera de las fronteras de Ucrania, por temor a que al hacerlo se produjera una escalada del conflicto que implicara a Rusia. La amenaza nuclear ha estado siempre latente tras este tipo de consideraciones. De hecho, el temor a una escalada ha llegado a definir en muchos aspectos la política estadounidense hacia la guerra en Ucrania. A pesar de ello, Reino Unido y Francia, que proporcionan a Kiev misiles Storm Shadow, fabricados conjuntamente y con un alcance de 250 km, no han prohibido expresamente utilizarlos contra objetivos en Rusia.

Sin embargo, a finales de mayo, el presidente Biden cambió de criterio y autorizó a Ucrania a utilizar armas suministradas por Estados Unidos para realizar ataques dentro del territorio ruso, especificando que siempre debería hacerse con fines limitados de autodefensa y únicamente contra objetivos cercanos a la frontera con la región de Járkov, en el noreste de Ucrania. Aunque limitada en su efecto inmediato, la decisión de Biden marca un giro importante en su política hacia la guerra en Ucrania. Casi inmediatamente, Alemania secundó este cambio de postura, mientras Holanda informaba poco más tarde de que no pondría obstáculos para que Ucrania ataque posiciones militares en territorio ruso con los aviones F-16 que tiene previsto suministrar a las Fuerzas Armadas ucranianas después del verano.

⁴ DETTMER, Jamie. «Give Ukraine long-range missiles to hit Russian targets, German minister says», *Politico*. May 17, 2024. <https://www.politico.eu/article/ukraine-germany-long-range-missiles-russia-war-annalena-baerbock/>

⁵ BALDOR, Lolita. «Ukraine uses long-range missiles secretly provided by US to hit Russian-held areas, officials say», *AP News*. April 24, 2024. <https://apnews.com/article/russia-ukraine-war-long-range-missiles-4d2254639eb5a503d8b0a291ed0680e9>

⁶ La prohibición de atacar territorio ruso no incluye los territorios ucranianos ocupados, como es el caso de Crimea. ARMSTRONG, Kathryn. «Ukraine war: Kyiv uses longer-range US missiles for first time», *BBC News*. 25 April 2024. [Ukraine war: Kyiv uses longer-range US missiles for first time \(bbc.com\)](https://www.bbc.com/news/ukraine-68111111)

Cabe inferir que, en este caso, Washington ha llegado a la conclusión de que los riesgos derivados de no permitir a Ucrania atacar en territorio ruso, al menos de forma limitada, superan al riesgo de que hacerlo conduzca realmente a una escalada. La razón que ha motivado este cambio hay que buscarla en el contexto de la ofensiva rusa en Járkov, en el noreste de Ucrania, iniciada el pasado 10 de mayo. Se trata de la segunda ciudad más grande de Ucrania, que se encuentra lo suficientemente cerca de la frontera como para que Rusia pueda apoyar la ofensiva desde su propio territorio. De hecho, las informaciones disponibles hablaban a primeros de junio de grandes concentraciones de tropas y recursos rusos a unos 90 km de Járkov, dentro de territorio ruso. La capacidad de atacar este tipo de objetivos resultaría de vital importancia para Kiev. Los avances de Rusia en esta ofensiva supusieron para la Administración Biden enfrentarse a una mayor presión para modificar su propia línea roja, tratando así que el asalto ruso a Járkov no se acabe convirtiendo en un verdadero punto de inflexión en la guerra.

Permitir a Kiev atacar objetivos en territorio ruso, aunque sean de carácter táctico u operacional, puede suponer un refuerzo importante para las defensas ucranianas. Supone también exponerse a nuevas amenazas. De momento, Putin ha recordado públicamente a la OTAN que entre sus miembros hay Estados con territorios muy reducidos y una alta densidad de población, algo que, en su opinión, debería tener en cuenta antes de autorizar ataques en la profundidad del territorio ruso. Yendo más allá, ha llegado a amenazar con entregar armas de este tipo a terceros países para que los utilicen contra EE. UU. y sus aliados⁷.

Kiev, por su parte, continúa desarrollando sistemas LRS propios que le permitan sortear las limitaciones impuestas por sus aliados. Empleando drones de fabricación propia, Kiev viene atacando objetivos en profundidad en la retaguardia rusa. Durante el mes de agosto se ha producido un número creciente de ataques de esta naturaleza que han afectado a infraestructuras energéticas, bases aéreas y líneas de comunicaciones. Tras una escalada sostenida, el 21 de agosto se producía el mayor ataque de esta naturaleza desde el inicio de la guerra. Algunos drones fueron destruidos a menos de 40 Km de Moscú. Las autoridades rusas reconocieron haber sufrido el mayor ataque de drones

⁷ JORDAN, James y MORRIS, Harriet. «Putin warns that Russia could provide long-range weapons to others to strike Western targets», *ABC news*. 5 de junio de 2024. [Putin warns that Russia could provide long-range weapons to others to strike Western targets - ABC News \(go.com\)](https://www.abcnews.com/go.com)

ucranianos desde el inicio de la guerra. Según su relato, todos los drones (45) habrían sido destruidos antes de alcanzar sus objetivos, 11 de ellos en la región de Moscú. A pesar de todo, sus efectos son muy limitados en comparación con las que le aportaría el uso de los LRS de los que dispone.

Conclusión

El hecho es que Kiev dispone de armas capaces de perseguir objetivos estratégicos, si se emplearan contra objetivos situados en territorio ruso, lejos del frente. Sin embargo, los Estados que han proporcionado a Kiev estos sistemas, lo han hecho con la condición de que no se empleen de esta manera. No hay evidencias de que el empleo por parte de Kiev de sus LRS contra objetivos estratégicos fuera a conseguir efectos decisivos en el desarrollo de la guerra. Tampoco es posible anticipar cuál sería la respuesta de Moscú ante tal tipo de ataques. Son varias las líneas supuestamente rojas que Kiev y sus aliados han cruzado ya sin provocar la anunciada represalia nuclear. Quizá estaríamos ante otra falsa línea roja... pero quizás no. Si los ataques con LRS provocaran los efectos deseados, la respuesta de Moscú sería difícil de predecir. Si no los producen, se habría asumido un riesgo innecesario.

La nula reacción rusa ante el número creciente de ataques ucranianos en la profundidad de su retaguardia parece dar a entender que, efectivamente, las "líneas rojas" de Moscú son relativamente flexibles. La respuesta a la ofensiva ucraniana en Kursk parece abonar la misma idea.

A pesar de todo, es previsible que Washington y sus aliados sigan exigiendo cautela a Kiev en el empleo de los LRS. Todo lo que vaya más allá de atacar objetivos directamente empeñados en las operaciones, aunque estén en territorio ruso, entraña un riesgo evidente. Las dudas sobre sus efectos y el temor a la reacción rusa hacen previsible que Kiev tenga que seguir soportando los ataques de Moscú en su retaguardia, sin poder responder con los sistemas de largo alcance facilitados por sus aliados. Los ataques en la profundidad del territorio ruso tendrán que limitarse a los que pueda realizar con drones, u otros sistemas, producidos por la propia Ucrania y, por tanto, no sujetos a estas limitaciones.

Rebus sic stantibus. Una evolución de la situación muy desfavorable a Ucrania podría llevar a nuevas decisiones. Pero, hoy en día, no parece que vayamos a presenciar cambios sustanciales en la política adoptada por EE. UU. y sus aliados.

*Javier Ruiz Arévalo**

Coronel CGET. Doctor en Derecho
Jefatura del Mando de Adiestramiento y Doctrina
[@jmruizarevalo](#)

China: Third Plenary or Third-Rate Plenary?

Abstract:

China is testing an adjustment in its strategy to achieve self-sufficient and high-quality economic growth, providing new momentum towards the goal of fully modernizing the country. It faces multiple fronts of action and a complex external environment. The Communist Party of China (CPC) proposes a roadmap that aligns with the main structural pillars of the model that emerged from the reform and opening-up policy of the late 1970s. Xi Jinping has managed to reaffirm his vision of a modern and developed China, fully adhering to the founding ideals of the CPC. The hypothesis of a failure in this strategy, which marks the next five years as crucial, leads to a crisis that would be not only economic but also systemic.

Keywords:

Third Plenary, Crisis, Xi Jinping, CPC, development model.

El Partido Comunista de China (PCCh) celebró el tercer pleno de la dirección surgida del XX Congreso (2022) entre los días 15 y 18 de julio en un contexto marcado por la moderación del crecimiento de su economía y de incremento de la incertidumbre internacional. *A priori*, el cónclave, realizado con más de medio año de retraso respecto a su fecha habitual de otoño, debía anunciar nuevas políticas con el propósito de inyectar impulso en las expectativas marcadas para el presente ejercicio, pero también estaba llamado a trazar los ejes fundamentales que deben guiar la política china en los próximos años.

Las decisiones adoptadas en el tercer pleno¹ abundan en algunos tópicos que forman parte del discurso chino más reciente: la existencia de una oportunidad estratégica que China debe aprovechar para optimizar la era de profundos cambios que vivimos, para ello debe gestionar con holgura algunos retos clave que dificultan y traban su desarrollo interno pero que igualmente impactan en sus relaciones exteriores, y que de ello depende la feliz culminación de un proceso de modernización que debe seguir al firme cuidado del PCCh.

Habitualmente, los terceros plenos, de los siete que se acostumbran a celebrar entre congresos —estos tienen lugar cada cinco años— se centran en la economía. Por lo general, dan el pistoletazo de salida a la preparación del siguiente plan quinquenal, indicando los factores a los que se debe prestar más atención. En los últimos 50 años, el más mítico fue el celebrado en diciembre de 1978, que impuso internamente el triunfo del *denguismo* y su formulación a través de la política de reforma y apertura, pasando página tanto del maoísmo como del interregno conducido por Hua Guofeng². En virtud de esa política, China, entonces trigésima segunda potencia económica del mundo ha logrado convertirse en la segunda. Su renta per cápita ascendía en 1978 a 316 yuanes mientras que en el primer semestre de este 2024 asciende a 20.733, según el Buró Nacional de Estadísticas³.

Como acontece a menudo en el transcurso del xiísmo, la política iniciada tras el ascenso de Xi Jinping en el XVIII Congreso (2012) del PCCh, este tercer pleno fue planteado por

¹ Los documentos principales: la Decisión, la explicación de la Decisión y el comunicado final de la sesión pueden consultarse en la sección de Documentación de www.politica-china.org

Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 31 de julio de 2024.

² RÍOS, Xulio. *La metamorfosis del comunismo en China. Una historia del PCCh*. Kalandraka, Pontevedra, 2021; GUILLERMAZ, Jacques. *Historia del PCCh*. Península, Barcelona, 1970.

³ *Xinhua*, 4 de julio de 2024.

el liderazgo chino como un punto de inflexión en la trayectoria del país, capaz incluso de igualar en dimensión y expectativas a aquel foro de 1978. Tan altas proyecciones, sin embargo, a la vista del contenido de los documentos aprobados y su orientación general, no se han visto corroboradas. A pesar de ello, aunque puede haber decepcionado algunas ilusiones, lo que hay implícito en ellos es mucho. Lo explicamos.

La «decisión» sobre una mayor profundización integral de la reforma para impulsar la modernización china

Desde una perspectiva histórica, China atraviesa lo que podríamos considerar la última fase de un largo proceso de modernización que comenzaría a finales del siglo XIX⁴. Ciertamente, la transformación que ha experimentado el país ha sido sorprendente, a pesar de importantes accidentes de recorrido, desde el trágico fin del imperio Qing a la convulsa República de China (1911) y alucinaciones tan costosas como el Gran Salto Adelante (1959) o la Revolución Cultural (1966). Esa premisa de la modernización china ha estado siempre presente en la trayectoria del PCCh, aunque ha experimentado altibajos notorios. Ya en los años 60 del siglo XX, el primer ministro Zhou Enlai aludía a las cuatro modernizaciones (agricultura, industria, ciencia y tecnología, y defensa), un enfoque recuperado por Deng tras la muerte de Mao⁵.

La culminación de esa modernización se vislumbra en el horizonte del centenario de la República Popular China, en 2049, y esta es la principal obsesión del liderazgo chino, imbuido a tal fin de una particular responsabilidad. Lo cierto es que, si bien China ha obtenido logros muy importantes en las últimas décadas, este último tramo se antoja lleno de dificultades de muy diverso tipo, incrementándose el riesgo de fracaso. Cabe señalar en este sentido, que el planteamiento general insiste en la idea de que la modernización debe lograrse a través de una vía china, adaptada a sus singularidades, descartando que pueda llevarse a cabo imitando las fórmulas ensayadas en el exterior.

⁴ SHOUYI, Bai y otros. *Breve historia de China, desde la antigüedad hasta 1919*. Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín, 1984.

⁵ XIAOPING, Deng. *Selected Works of Deng Xiaoping*. People's Press, Pekín, 1994.

Por tanto, la «Decisión del Comité Central del PCCh sobre una mayor profundización integral de la reforma para impulsar la modernización china» (a la que en adelante nos referiremos abreviadamente como la Decisión) quiere aportar los fundamentos estructurales y orientadores para esta última etapa final, la que debe conducir al objetivo máximo. De ahí su gran trascendencia. Y se vislumbra como un documento guía de lo que podríamos considerar la primera gran zancada del xiísmo, el pensamiento de Xi Jinping adoptado por el PCCh en 2017, con un primer horizonte en 2035 (el segundo tramo alcanzaría hasta 2049, el centenario de la República Popular China). Ello bien puede insinuar que es propósito de Xi, en su tercer mandato actualmente, acompañar este proceso, al menos, una década más, con una reelección asegurada en 2027 (en 2032 tendría 79 años).

Un segundo aspecto también relevante, es que Xi Jinping ha imbuido su liderazgo de un rearme ideológico que remite a los mimbres fundacionales, hostigando severamente las influencias de signo liberal. En el XX Congreso del PCCh (2022) estableció un liderazgo uniforme y cohesionado, sin fisuras ni dudas, que facilita la adopción de políticas de cierto signo y que, en paralelo, le confiere la plena responsabilidad por su saldo final. No es casual la apuesta por la revitalización del marxismo en su ideario que ha acompañado de una más estructurada adaptación de la cultura tradicional —objeto de aguda crítica durante el maoísmo— para blindar una vía propiamente china en la modernización. Este marco ideológico inspira la Decisión.

Con ese bagaje, Xi promueve un tipo de modernización que no pretende un simple regreso al pasado, a un maoísmo que no dio respuestas adecuadas en su tiempo, incapaz de procurar los recursos necesarios para satisfacer la creciente demanda social y garantizar la estabilidad, sino que apunta a la profundización del denguismo, es decir, de la reforma y apertura. Ese enfoque no es nuevo, arranca de 2013 y desde entonces se han adoptado miles de decisiones en esa línea. Es reafirmado ahora, sin embargo, de forma expresa y formal para desautorizar las críticas de quienes aprecian en su enfoque signos de neomaísmo. El xiísmo es reformismo, pero igualmente, en lo ideológico, es manifiestamente antiliberal. Este sesgo se reconoce ampliamente en el contenido de la Decisión.

La orientación económica del xiísmo ha sido puesta en entredicho en numerosas ocasiones. En el curso reciente de la economía china ha influido la pandemia de COVID-19 de forma evidente, un hecho que sigue condicionando su evolución en China y en el mundo. También las tensiones geopolíticas, tanto por la guerra de Ucrania como, muy especialmente, por ese proceso en curso de desafección entre China y los países más desarrollados de Occidente muy marcado por las desconfianzas de diverso signo.

Estas premisas han impactado en el modelo económico de China que ya en el periodo de Hu Jintao (2002-2012) planteó la necesidad de evolucionar hacia un desarrollo de alta calidad, con una arquitectura renovada que tuviera en cuenta no solo el salto tecnológico sino también los factores sociales y ambientales, aspectos descuidados durante el denguismo en general, aunque más atendidos en su etapa final. Esa transición, con mayor o menor éxito, ha impregnado la evolución de la economía china estos años. Y esos factores (innovación, bienestar, ecología) constituyen los ejes básicos de la orientación emanada de este tercer pleno, con el añadido de invocar la necesidad de aplicar un mayor ímpetu para acelerar, optimizar el ritmo y no perder de vista la importancia de la autosuficiencia.

Estructuralmente, el modelo trazado en este cónclave no se desvía un ápice de lo conocido, es decir, sigue apostando por la propiedad pública como la columna vertebral, al tiempo que reconoce otras formas de «propiedad no pública». La no utilización del concepto de propiedad privada, ni siquiera cuando se anuncia la próxima adopción de una ley de promoción de la economía no pública, ausente en todo el documento salvo cuando se refiere de forma colateral a la postulación de la sanidad privada, es coherente con la reiteración en todo el texto de la adscripción «socialista» del proceso en curso. Esta adjetivación está muy presente al calificar el tipo de modernización, el tipo de sistema económico, de democracia, de cultura, etc.

Con anterioridad a este tercer pleno, el documento guía para el desarrollo del sector privado, no citado en la Decisión, es un informe del Consejo de Estado que se ha remitido a la Asamblea Popular Nacional para su estudio e implementación⁶. En él se reconoce abiertamente que el sector privado todavía enfrenta desafíos en relación con el acceso

⁶ *Xinhua*, 25 de junio de 2024.

al mercado, el suministro de servicios y la gestión de los negocios. El informe enumera seis prioridades para seguir promoviendo el desarrollo del sector privado.

Pero la novedad sustancial que en cualquier caso aporta la Decisión dimana de una nueva lectura de la apreciación del mercado. Sabido es que el modelo chino es el propio de una economía «con» mercado en la cual, la planificación sigue desempeñando un papel crucial mientras que el mercado, bajo el control del gobierno, actúa en función de los límites establecidos⁷. Pues bien, la Decisión abunda en la idea de ampliar las capacidades autónomas del mercado sin por ello hacer concesiones de signo liberalizador de forma tal que afecten a la categorización del modelo. Las reformas anunciadas, pero poco diagramadas por el momento, cabe contextualizarlas en paralelo a una reafirmación ideológica significativa, quizá solo para satisfacer a los más reticentes y temerosos de las consecuencias de dichos cambios. Será el transcurso de las reformas en los próximos años quien dictamine si todo es simplemente discurso o cuanto en la práctica puede influir en un alargamiento apreciable de los límites que ahora condicionan el devenir de los actores económicos.

Cabe recordar que el tercer pleno de 1993, celebrado por el Comité Central surgido del XIV Congreso (1992), estableció la transición de China con rumbo hacia una «economía socialista de mercado». En aquel momento, en la práctica, eso supuso una activación de las privatizaciones como nunca se había visto en el país, supuso el cierre de muchas empresas estatales deficitarias y, en paralelo, la creación de un sistema de seguridad social que 30 años después aún no ha sido del todo completado. Pero, en verdad, aquella definición significaba que la intervención directa del gobierno en la economía debía reducirse.

Cuando en noviembre de 2013, Xi Jinping presidió su primer tercer pleno, el PCCh prometió dejar que el mercado desempeñara un «papel decisivo» en la asignación de recursos y presentó decenas de medidas en este sentido. La mano visible del gobierno debía moderar más su presencia frente a la mano invisible del mercado. Ambas manos, en un contexto asimétrico en el que el PCCh sigue reservándose el derecho de tutela, podrían estar jugando una partida cualitativamente importante.

⁷ RÍOS, Xulio. *Mercado y control político en China*. La Catarata, Madrid, 2007.

Hay en la Decisión, por tanto, una respuesta reafirmativa a las críticas dispensadas desde el exterior cuando señalan el propio modelo como el obstáculo principal para que China experimente esa onda de crecimiento que necesita para el empujón final que la catapulte hacia su objetivo. A pesar de cierta condescendencia, no hay orientación liberal en las reformas anunciadas. Si las vicisitudes experimentadas por las empresas de propiedad privada en los últimos años, muy especialmente las ligadas al sector tecnológico podrían albergar esperanzas de corrección, estas o se han disipado del todo o siguen inmersas en una espesa bruma. La Decisión enfatiza el decisivo papel de la economía de propiedad pública, de las empresas y capitales estatales, apostando por una actualización de sus funciones y cometidos, resaltando también su contribución al dinamismo innovador.

La tarea primordial se centrará en lograr un «desarrollo de alta calidad». Para ello, apunta a los avances tecnológicos, al papel de la innovación, a la integración de la economía real y de la digital, pero igualmente al impulso del sector servicios, las infraestructuras, las cadenas sectoriales y de suministro. Complementariamente, se avanza cambios importantes en la educación, el aprovechamiento del talento o el régimen científico-tecnológico, con especial atención a la admisión de una mayor autonomía de su personal, liberándolo de ataduras, dice textualmente.

Asimismo, enfatiza la importancia de la gestión macroeconómica con el anuncio de reformas en áreas prioritarias como la fiscalidad, tributación, finanzas, etc., que debieran tener cierto impacto en la resolución de problemas acumulados de larga data como la burbuja inmobiliaria o las deficitarias cuentas de los poderes locales, con abultados niveles de deuda, pero igualmente con afectación a variables que preocupan en el ámbito de la estabilidad como el empleo, la distribución de los ingresos o la gestión de los precios. Asimismo, la cohesión territorial o la insistencia en la equiparación campo-ciudad con nuevos impulsos al registro de residencia o *hukou*, nueva urbanización o activación del medio rural. También en materia social, contemplándose desde la atención al problema demográfico o el impulso del sector servicios, muy especialmente atendiendo a la tercera edad, sugiriéndose reformas audaces que van desde el retraso en la edad de jubilación al diseño de prestaciones adaptadas a los nuevos contornos de la sociedad china.

El acento en las cuestiones de índole interna plantea pocas concesiones en materia de apertura al exterior. En este sentido, el foco se dirige a un mayor alineamiento con las reglas económico-comerciales internacionales, la defensa del papel de la Organización Mundial del Comercio (OMC) o un mayor ajuste en la política de inversiones. Para China, la Iniciativa de la Franja y la Ruta seguirá desempeñando el papel moldeador de esta política en los próximos años.

Otros ámbitos relevantes

En las alusiones respecto al sistema institucional, cabe destacar el anuncio de una ley de fomento de la cohesión y el progreso étnicos. Su principal propósito declarado incide en el «afianzamiento del sentido de comunidad de la nación china» y promete ser un contrapeso importante de la legislación en materia de nacionalidades minoritarias de 2000, deudora de un enfoque más comprometido con el reconocimiento de las identidades étnicas. En segundo lugar, persiste en el compromiso de establecer un régimen político basado en el imperio de la ley conforme al sistema de gobernanza a través de la norma característico más del legalismo que del liberalismo, apelando a una «correcta visión de los derechos humanos». En tercer lugar, otorga una singular importancia a la reforma cultural, muy condicionada por un enfoque ideológico que reitera el compromiso con el marxismo como valor esencial, conminando a un mayor aprovechamiento de la singularidad cultural para desarrollar una más eficiente labor en la política de comunicación internacional.

La seguridad nacional y la seguridad pública se complementan con el enaltecimiento de las políticas de gobernanza social, instituyendo la «experiencia Fengqiao» como referente de un modelo propio de gestión de la estabilidad. La «experiencia Fengqiao» es una reliquia de la era de Mao y constituye un ejemplo de ingeniería social y política que implica la participación de la comunidad en la garantía de la estabilidad. Durante el maoísmo representó un proceso de movilización social con el fin de «fortalecer la dictadura sobre los enemigos de clase». Su nombre se debe al municipio de Fengqiao, que hoy forma parte de la ciudad de Zhuji, en la provincia de Zhejiang. Aunque muchos dirían que es radicalmente inadecuada para una China contemporánea aparentemente gobernada por la ley en virtud de la Constitución, la «experiencia Fengqiao» ha vuelto

de manera destacada con Xi Jinping, al entrar en el lenguaje oficial sobre el Estado de derecho y la seguridad pública⁸.

En cuanto a las fuerzas armadas, los anuncios incluyen dos planos bien diferenciados. De una parte, la reafirmación del control del PCCh sobre el Ejército Popular de Liberación (EPL). En este sentido, fueron finalmente resueltos los casos de corrupción más recientes: el de los ex ministros de Defensa Li Shangfu y Wei Fenghe, ambos anunciados con carácter previo al tercer pleno⁹. Cabe señalar que, a lo largo de 2023, el EPL y muy especialmente algunas unidades como la 2.^a Artillería estuvieron en el centro de las campañas anticorrupción de Xi Jinping debido a irregularidades en las redes de compra de material militar. Otros dos importantes funcionarios de la fuerza de cohetes fueron también destituidos, el excomandante Li Yuchao y el ex jefe de personal Sun Jinming.

Aunque han sido muchos los generales y altos mandos relevados de sus funciones y sancionados bajo la acusación de haber «violado gravemente las reglas de funcionamiento del Partido», tras el tercer pleno se esperan nuevas rondas disciplinarias en el marco de una nueva campaña de rectificación orientada, según dicen, a facilitar una mejor preparación del EPL con vistas a afrontar los importantes retos de seguridad del país, en concreto, las tensiones en los mares oriental y meridional de China y, sobre todo, Taiwán. De hecho, la Comisión Militar Central de China (CMC) anticipó que el ejército chino se someterá a un proceso de «rectificación» como parte de su «misión de preparación para el combate», tras los recientes casos de corrupción en sus filas. En un comunicado, la Comisión dijo que el EPL debe «continuar rectificando su ideología, personal, organización, estilo y disciplina, centrándose en los comités de alto nivel del partido y sus cuadros superiores» para garantizar que «mantenga siempre su naturaleza y objetivo» y «siempre se atreva a luchar y ganar»¹⁰.

Por otra parte, la Decisión incluye el anuncio de reformas en el Mando de Operaciones Conjuntas de la CMC y en la coordinación de las diferentes fuerzas, desde la Policía

⁸ RÍOS, Xulio. *China de la A a la Z, diccionario general de expresiones chinas*. Editorial Popular, Madrid, 2022, segunda edición.

⁹ *Xinhua*, 27 de junio de 2024.

¹⁰ *Hoje Macau*, 12 de julio de 2024.

Armada a la defensa fronteriza y marítima, donde se incluyen los principales frentes de preocupación, además de la seguridad cibernética.

La hora de la verdad

La Decisión sienta las bases para lo que debiera ser el nuevo modelo de desarrollo de China, el cual se implementará en los próximos cinco años y se completará antes de 2035. Por tanto, marca la hoja de ruta general de dicho proceso en un marco de continuidad, pero con margen para la innovación que tanto afectaría a aspectos estructurales como al desarrollo de nuevas fuerzas productivas al abrigo de los cambios tecnológicos. Con la elevación de la calidad por bandera, el principal reto es demostrar la capacidad e idoneidad de estas medidas para sacudir la economía china y vencer esa impresión de que el modelo está agotado sobre las bases actuales, circunstancia que explicaría la razón de fondo de su pérdida de fuerza¹¹.

La promesa de más mercado y, a la vez, más control plantea una tesitura de difícil encaje, aunque la invocación a superar las limitaciones ideológicas sugiere una exploración más decidida para conjurar esa barrera omnipresente de los intereses creados. Hablando en una conferencia de prensa al día siguiente del cierre del evento, el economista Tang Fangyu, subdirector de la oficina de investigación de políticas del comité central, aseguraba que Pekín era consciente de los desafíos: «Cuanto más se profundiza la reforma, más complejos y agudos son los conflictos de intereses que toca», dijo Tang. «El avance de la modernización al estilo chino enfrenta muchos conflictos y problemas complejos, y debemos superar múltiples dificultades y obstrucciones», apostilló. La tarea no será pequeña¹².

El cambio en el sistema económico es el norte principal del proceso iniciado en el tercer pleno. Mucha será la atención dispuesta para saber si el PCCh se desviará —y cuanto— de la doctrina desarrollada en el tercer pleno de 2013, cuando prometió dejar que el mercado desempeñara un «papel decisivo» en la asignación de recursos. En los últimos años, una campaña regulatoria contra los gigantes tecnológicos y los llamados a una «prosperidad común» destinados a penalizar las grandes acumulaciones de capital para

¹¹ WANG, Hui. *The end of revolution China and the limits of the modernity*. Verso, New York, 2011.

¹² *Global Times*, 20 de julio de 2024.

lograr una mayor justicia social y corregir las desigualdades han sacudido la confianza del sector privado.

Las primeras concreciones deben figurar en el XV Plan Quinquenal (2026-2030) ya que la Decisión preceptúa que, en 2029, cuando se celebre el 80 aniversario de la fundación de la RPCCh, el nuevo esquema económico debe ser perfectamente reconocible.

¿Servirá todo ello para reactivar la economía? El PIB de China subió un 5,3 % interanual durante el primer trimestre de 2024, según datos emitidos el 16 de abril pasado por el Buró Nacional de Estadísticas (BNE). Las estadísticas oficiales más recientes mostraron que la economía creció solo un 4,7 % en el segundo trimestre de este año¹³. Es el ritmo de expansión más lento desde principios del año pasado. El PIB creció un 5,2 % interanual en 2023 y el país asiático ha fijado su crecimiento económico anual en torno al 5 % para 2024.

¿Convencerá a los inversores extranjeros? ¿Infundirá confianza en la sociedad? No han trascendido las sensibilidades expresadas respecto a aquellas áreas que originan las inquietudes actuales de los inversores. La preocupación por la evolución de la demanda interna o las propuestas para encarar la persistente crisis inmobiliaria alientan cierto escepticismo de propios y extraños. Para trascender el «esperar y ver», el primer ministro Li Qiang debe cohesionar los mensajes y las acciones a sabiendas de que serán estas y no las elucubraciones teóricas las que resulten más apreciadas por los observadores.

El horizonte es complejo tanto por la naturaleza de los problemas internos como por la inestabilidad que se adivina en socios importantes, muy especialmente en EE. UU. La candidatura de Donald Trump avanza y su vicepresidente, el senador J. D. Vance, participa también de una postura bien firme contra China. Tres frentes destacan: comercial, tecnológico y Taiwán, todos ellos claves para su futuro.

Lo incluido en la Decisión no supone un avance tan significativo como lo acordado en 1978 pero bien pudiera representar una última oportunidad en la que el PCCh se juega el éxito del modelo. Si no funciona, podría verse abocado a tener que elegir entre la modernización o la defensa numantina de su posición rectora. Es por eso por lo que, el PCCh arropa su estrategia con un fuerte sentido de patriotismo, postulando que esta reforma es la única viable para garantizar la culminación de la modernización, es decir,

¹³ *Xinhua*, 4 de julio de 2024.

a través de una vía que preserve su liderazgo. En un artículo publicado en la revista teórica Qiushi¹⁴, Xi reclama a sus casi 100 millones de militantes¹⁵ «fe y empeño insobornables» para salir airosos de la prueba.

*Xulio Ríos**

Asesor emérito del Observatorio de la Política China

@XulioRíos

¹⁴ Qiushi, http://en.gsttheory.cn/2024-07/15/c_1005218.htm

¹⁵ 99,18 millones a finales de 2023, con un incremento del 1,2 % en comparación con 2022, según *Diario del Pueblo*, 1 de julio de 2024.



80/2024

05/09/2024

Borja Llandres Cuesta

Singapur: los desafíos de la 4.^a generación

Singapur: los desafíos de la 4.^a generación

Resumen:

Tras dos décadas al frente del país, el primer ministro Lee Hsien Loong anunció que iba a entregar el puesto a su sucesor Lawrence Wong. Este comunicado puso fin a varios años de especulaciones sobre la sucesión del primer ministro que habían generado una inestabilidad inusual en la política singapurense. La sucesión de Lee supondrá la cesión del testigo a la cuarta generación de cuadros dirigentes del PAP. Este cambio generacional tiene lugar en una coyuntura compleja tanto a nivel interno como a nivel externo que va a presentar notables desafíos para la ciudad-Estado.

Palabras clave:

Singapur, Sudeste Asiático, People's Action Party, ASEAN, geopolítica.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Singapore: The challenges of the 4th generation

Abstract:

After two decades at the helm of the country, Prime Minister Lee Hsien Loong announced that he was handing over the prime minister's post to his successor Lawrence Wong. This announcement ended several years of speculation about the prime minister's succession that had generated unusual instability in Singaporean politics. Lee Hsien Loong will hand over the baton to the fourth generation of PAP leaders. This generational change is taking place at a complex juncture both internally and externally, which will present significant challenges for the city-state.

Keywords:

Singapore; Southeast Asia; People's Action Party; ASEAN; Geopolitics.

Introducción

En 1972, el ministro de Asuntos Exteriores de Singapur, S. Rajaratnam, abrió un discurso ante el Club de la Prensa titulado «Singapur: Ciudad Global» de la siguiente manera: «Lo que me propongo es dilucidar un misterio inexplicable sobre Singapur, un misterio que a algunos les preocupa y a otros les irrita un poco. Y el misterio es el siguiente: ¿por qué no ha colapsado todavía un Singapur independiente?, peor aún, ¿por qué en lugar de empeorar progresivamente las cosas están mejorando? ¿Es todo el progreso y la bonanza económica una ilusión creada por un astuto juego de espejos?»¹.

Tras la independencia, el panorama para la dirigencia singapurense presentaba una gran complejidad teniendo en cuenta los desafíos internos y externos a los que se enfrentaba la ciudad-Estado. Desempleo, falta de recursos naturales y volatilidad de la geopolítica regional y global en plena Guerra Fría. Las condiciones políticas, económicas y sociales auguraban un futuro poco prometedor. Sin embargo, la destreza política y la mano autoritaria de Lee Kuan Yew consiguió transformar una ciudad que parecía condenada a la irrelevancia en un Estado con un alto nivel de desarrollo humano, políticamente estable, con una economía vibrante y con un papel relevante tanto a nivel regional como a nivel global.

Actualmente, el país se encuentra en medio de una transición política entre la tercera y la cuarta generación de líderes del partido gobernante, el People's Action Party. Este cambio generacional tiene lugar en una coyuntura compleja tanto a nivel interno como a nivel externo que va a presentar notables desafíos para la ciudad-Estado.

A fin de entender esos desafíos, el artículo se va a estructurar de la siguiente manera: en primer lugar, se hará un breve análisis de la situación geopolítica de Singapur y las dificultades impuestas por las restricciones geográficas. Posteriormente se pasará a analizar el proceso sucesorio al frente del Estado como factor de estabilidad política, siendo un mecanismo clave para entender el desarrollo de Singapur. Finalmente, se señalarán los desafíos que tiene ante sí la cuarta generación de líderes del 'PAP'.

¹ RAJARATNAM, S. *Singapore: Global City*. 1972. Disponible en: <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/speeches/record-details/fd2918de-3270-11e4-859c-0050568939ad>
Nota: Todos los hipervínculos están activos con fecha de 19 de junio de 2024.

Singapur: dilemas geopolíticos

La creación del Singapur moderno por el británico Sir Stamford Raffles se enmarcó en un contexto de rivalidad geopolítica entre el Imperio británico y el Reino de los Países Bajos. La fundación de un asentamiento en la isla de Singapur se convirtió en un elemento crítico en la carrera por dominar el comercio que iba de China a Europa y viceversa. La ciudad aprovechó su posición estratégica como guardiana del estrecho de Malaca, en el extremo sur de la península malaya, justo en el cruce entre el océano Índico y el Pacífico. Durante la época de esplendor del Imperio británico, Singapur se convirtió en una de las posesiones más estratégicas y, gracias a su participación en el comercio global, en una de las más florecientes. La ocupación japonesa durante la Segunda Guerra Mundial inauguró una época turbulenta para Singapur a la que siguió una difícil recuperación complicada por el proceso independentista². Tras la Segunda Guerra Mundial el control británico sobre sus posesiones en el sudeste asiático comenzó a resquebrajarse y un partido proindependentista, el PAP, emergió victorioso de las elecciones de 1959 reteniendo el poder hasta el día de hoy. En 1963 Singapur se unió a Malaya, Sarawak y Sabah para formar la Federación de Malasia. Sin embargo, disputas políticas e ideológicas frustraron la integración de Singapur en la Federación provocando su salida en 1965 y la declaración de su independencia.

A pesar de su posición geográficamente privilegiada, al alcanzar la independencia, el país se encontraba en una situación extremadamente precaria. El gobierno tenía dos objetivos básicos. El primero enfocado hacia el exterior era el de garantizar la supervivencia de Singapur en un vecindario volátil y caótico. El segundo enfocado al interior se centró en construir desde la base un Estado que pudiese mantener la estabilidad interna en una sociedad caracterizada por el multiculturalismo y la pluralidad de etnias. La predominancia del grupo étnico chino en un país rodeado de vecinos de etnia malaya y religión musulmana complicaba en exceso mantener la estabilidad frente a injerencias externas.

² HUFF, G. y HUFF, G. «The Second World War Japanese Occupation of Singapore», *Journal of Southeast Asian Studies*, Volume 51, Issue 1-2. Cambridge University Press, June 2020, pp. 243–270.
Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-southeast-asian-studies/article/abs/second-world-war-japanese-occupation-of-singapore/AEC275F8D2E718A25344B05598D78F32>

El territorio de Singapur estaba formado por un conjunto de islas cuya extensión aproximada era de 580 km²³, carecía de recursos naturales más allá de la madera de las selvas y el abastecimiento de agua potable se hacía desde el territorio malayo poniendo a Singapur en una situación muy complicada en caso de tensión con Malasia⁴. Además de la falta de espacio y de recursos, gran parte de la población vivía hacinada en viviendas precarias lo que generaba problemas sociales y sanitarios graves. Debido a la pluralidad de etnias que convivían en el país, se crearon enclaves étnicos que separaban a los chinos, malayos e indios impidiendo la integración y la formación de una identidad común. Las difíciles relaciones intercomunales llevaron a episodios de tensión como las revueltas raciales de 1964 y 1969 en parte alentadas directa o indirectamente por actores externos que pretendían desestabilizar el país. Las escasas oportunidades laborales durante los primeros años de la independencia crearon un ambiente propicio para la tensión interétnica, la proliferación de las actividades criminales y el crecimiento de los grupos políticos influidos por el comunismo en expansión por el Sudeste Asiático.

La posición geográfica de Singapur en el Sudeste Asiático se veía lastrada por la inexistencia de un *hinterland* que diera profundidad estratégica al recientemente independizado Estado. La escasa dimensión territorial de Singapur lo hacía extremadamente vulnerable a cualquier ataque externo más aún cuando el país está incrustado entre dos grandes Estados como Malasia e Indonesia que, en ese momento, estaban en plena *Konfrontasi*⁵ elevando el nivel de tensión en la región.

Un factor vital para Singapur, dada su condición insular y la falta de recursos internos, es el mantenimiento de un régimen abierto y de acceso libre a las vías de comunicación marinas. Singapur debe importar el 90 % de sus alimentos por vía marítima, al igual que

³ Actualmente, la extensión de Singapur es de 735 km² gracias a las inversiones gubernamentales en recuperación de terreno al mar. Para más información véase «Such quantities of sand», *The Economist*. Disponible en:

<https://www.economist.com/asia/2015/02/26/such-quantities-of-sand>

⁴ En 1961 se firmó un acuerdo que permitía extraer una cantidad indeterminada de agua de los ríos Tebrau y Scudai. A cambio Singapur debía depurar un 12 % del agua extraída y retornarla a Malasia. Un año más tarde se firmó otro acuerdo de abastecimiento de agua que permitió a Singapur extraer 250 millones de galones de agua por día del río Johor. Como contrapartida Singapur debía entregar a Malasia un 2 % del agua depurada. Mientras el primer acuerdo expiró a los 50 años, el segundo continúa en vigor estando prevista su vigencia hasta el año 2061.

⁵ La *Konfrontasi* fue una campaña militar iniciada por Sukarno, el presidente de Indonesia, para impedir la formación de la Federación de Malasia. En un primer momento, Singapur estuvo integrado en dicha Federación hasta su salida en 1965 y por ello fue objetivo de las Fuerzas Armadas de Indonesia.

el petróleo y el gas para impulsar su economía. Además, al ser un centro portuario global⁶ su economía depende del correcto funcionamiento de las comunicaciones marítimas⁷.

El estrecho de Malaca es, quizás, uno de los puntos más críticos del comercio mundial. Sus 65 kilómetros de anchura y 800 km de longitud conectan el océano Índico con el mar de la China meridional siendo la ruta más rápida desde y hacia China, Japón, Corea del Sur o Taiwán. El bloqueo del estrecho de Singapur, de apenas 10 km de anchura, se convertiría en una pesadilla estratégica a nivel global a pesar de que existan alternativas a través de los estrechos de Lombok y Sunda. Los problemas que pueden surgir en torno a esta vía marítima van desde el conflicto militar directo que impida el paso hasta la aparición de actividades de piratería, vertidos de petróleo o accidentes marítimos⁸.

A pesar de que el escenario posindependencia dibujaba un futuro poco prometedor para Singapur, el gobierno singapurense consiguió solventar progresivamente los problemas que padecía el país y aprovechar las ventajas que ofrecía su posición geográfica. El PAP estableció una serie de iniciativas políticas y económicas que permitieron a Singapur pasar de ser un país escasamente desarrollado a ser uno de los cuatro tigres asiáticos y alcanzar un grado de desarrollo que ha superado a muchos países occidentales⁹. Entre esas iniciativas destacan las fuertes inversiones en educación y en el sector de la investigación y el desarrollo tecnológico, la apuesta decidida por una economía volcada al exterior, la apertura económica y comercial o la atracción de inversiones extranjeras¹⁰. Este estatus se consiguió gracias a la implementación de un programa político que reposaba en el control sólido de la estructura estatal por el PAP¹¹. La estabilidad y la perdurabilidad del PAP al mando del timón facilitó a los planificadores gubernamentales

⁶ Segundo puerto mundial por volumen de carga después de Shanghái.

⁷ Las actividades portuarias suponen un 7 % de su PIB generando más de 170.000 puestos de trabajo directos.

⁸ SKULD. *Collision safety in the Malacca Straits and Singapore Waters*. Disponible en: <https://www.skuld.com/contentassets/d0459c5f5be24a1a938a9eece0ebcb15/collisions-in-the-malacca-and-singapore-straits.pdf>

⁹ SANTHI, S. y SAVARANAKUMAR, AR. «The Economic Development of Singapore: A Historical Perspective», *Research Gate*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/343254328_The_Economic_Development_of_Singapore_A_Historical_Perspective

¹⁰ KUMAR, S. y SIDDIQUE, S. *The Singapore success story: public-private alliance for investment attraction, innovation and export development*. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/66fc9d92-7417-4167-9b69-8f322d58d31b/content>

¹¹ MENON, R. «An economic history of Singapore – 1965–2065». 2015. Disponible en: <https://www.bis.org/review/r150807b.pdf>

trazar un proyecto político y económico a largo plazo, si bien dicha estabilidad tuvo como coste la restricción de los derechos políticos y económicos de la población.

El proceso sucesorio dentro del PAP como factor de estabilidad

El ascenso de Singapur y su estabilidad a lo largo de 65 años se explican por la inquebrantable continuidad de los gobiernos del PAP. El ambiente político y económico predecible creado por Lee Kuan Yew y sus sucesores se convirtió en un factor decisivo que abrió el camino de Singapur hacia los altos niveles de desarrollo socioeconómico de los que goza en la actualidad. A pesar de los elevados índices de desarrollo, estos han venido acompañados de restricciones en las libertades políticas que han derivado en un sistema político en el que el PAP controla todos los ámbitos del poder estatal y hace uso de todas las palancas de la Administración para asegurar su continuidad al mando de la política de Singapur. No en vano, el PAP es el único partido en el mundo que logró obtener la independencia de una colonia y que ha conseguido retener el poder desde entonces¹².

El sistema de gobierno en Singapur ha sido calificado como un autoritarismo blando al existir elecciones libres y limpias, pero en un marco que dificulta enormemente las actividades de la oposición al utilizar todos los mecanismos y resortes del Estado para favorecer al PAP y para perjudicar de forma directa o indirecta a los escasos partidos de oposición¹³¹⁴.

Además del éxito económico desde la independencia y de su autoritarismo blando podemos señalar otra razón para la longevidad del PAP: la construcción de un cuidadoso proceso de sucesión gubernamental. Evitando caer en los errores de los líderes de los países recientemente independizados, Lee Kuan Yew no continuó como

¹² BELLOWS, T. «The Singapore Party System», *Journal of Southeast Asian History*, Volume 8, Issue 1. March 1967, pp. 122 – 138. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-southeast-asian-history/article/abs/singapore-party-system/8BA63C72A50C108A60C94B4A1908A7D0>

¹³ MEANS, G. P. «Soft Authoritarianism in Malaysia and Singapore», *Journal of Democracy*, Volume 7, Number 4. Johns Hopkins University Press, October 1996, pp. 103-117. Disponible en: <https://muse.jhu.edu/pub/1/article/16779>

¹⁴ ROY, D. «Singapore, China, and the "Soft Authoritarian" Challenge», *Asian Survey*, Vol. 34, No. 3. Mar., 1994, pp. 231-242. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2644982>

primer ministro indefinidamente y estableció un sistema para la elección de un sucesor con años de antelación ofreciendo certidumbre política, garantizando la continuidad del gobierno y esquivando las divisiones internas. La capacidad de renovación del partido desde la figura del primer ministro hasta los diputados ha sido clave a la hora de evitar la entropía. La sustitución paulatina, progresiva y controlada de los integrantes del partido por las nuevas generaciones a través de un proceso consensuado y aceptado por todos consiguió mantener la unidad del partido y la estabilidad del país. El cargo de primer ministro pasó de Lee Kuan Yew a Goh Chok Tong en 1990. La elección de Goh se realizó por un reducido comité en 1985, dando tiempo al sucesor para prepararse para el cargo, y a los ciudadanos de Singapur para conocer al nuevo primer ministro, lo que facilitó la transición de la primera generación de líderes del PAP a la segunda generación.

El paso de la segunda generación a la tercera se retrasó más de lo que se había previsto en un inicio. Desde el acceso de Goh al cargo de primer ministro se le consideró como un líder transitorio cuya función era ocupar el puesto hasta que el hijo de Lee Kuan Yew, Lee Hsien Loong, consiguiera la experiencia suficiente para acceder al cargo. Sin embargo, la detección de un cáncer en 1992 y su posterior tratamiento retrasó la llegada de Lee y prolongó el mandato de Goh hasta 2004, año en el que se hizo efectivo el traspaso de poderes y la entrada de la tercera generación en la vida política de Singapur. Durante el gobierno de Goh, Lee Kuan Yew permaneció en el gobierno como *Senior Minister* mientras que Lee Hsien Loong ocupaba el puesto de primer ministro adjunto. La permanencia de la familia Lee en el núcleo político ha sido una constante en la vida política de Singapur, algo que va a comenzar a cambiar a partir del paso de la tercera a la cuarta generación de líderes del PAP alejando, parcialmente, a la familia Lee del centro del poder.

La sucesión de la 4G: más compleja de lo esperado

Si algo ha caracterizado los procesos sucesorios en Singapur es su predictibilidad y su meticulosa planificación. En comparación con las dos sucesiones anteriores, el traspaso del testigo de la tercera generación a la cuarta generación ha sido considerablemente

agitado. El proceso comenzó en 2016 con una lista de media docena de candidatos que fue reduciéndose hasta que, en 2018, el gobierno se decantó por la figura del, por aquel entonces, ministro de Economía, Heng Swee Keat. En 2019, el gobierno promovió a Heng como primer ministro adjunto, dando a entender que ya se había elegido a un sucesor para el primer ministro Lee. El plan inicial implicaba que la sucesión debía tener lugar en 2020 con motivo del 70 cumpleaños del primer ministro Lee. Sin embargo, la llegada de la COVID-19 detuvo en seco el proceso ya que el primer ministro decidió que era necesario aportar seguridad y señaló que era su deber estar al mando del país durante toda la pandemia. Las elecciones, celebradas en 2020 en plena pandemia, arrojaron unos resultados decepcionantes para el PAP puesto que se preveía que la situación de crisis empujaría al electorado a votar en masa al PAP buscando seguridad, sin embargo, aunque el PAP obtuvo una victoria holgada, sufrió una pérdida de apoyo popular. Uno de los más afectados fue Heng en cuya circunscripción la oposición perdió con un margen de diferencia del 6,78 %. Este resultado fue percibido como un golpe al candidato a suceder al primer ministro. En abril del 2021, Heng retiró su candidatura, lo que fue toda una novedad, poniendo en duda la capacidad del PAP para regenerarse y del gobierno para elegir un candidato viable. Un año más tarde se decidió escoger a Lawrence Wong como primer ministro adjunto poniendo, de nuevo, el proceso sucesorio en marcha.

Pronto surgió otro obstáculo en el intento de reconducir la sucesión política al estallar una cadena de escándalos políticos y de corrupción que han dañado de forma grave la imagen y la reputación del PAP ya que la dirigencia del partido siempre se ha vanagloriado de su capacidad para mantener altos estándares de conducta entre sus filas y de su lucha contra la corrupción, lo que ha llevado a Singapur al quinto puesto del índice de percepción de la corrupción¹⁵. Aunque estos casos no tienen la entidad suficiente como para hacer caer al gobierno sí que pueden suponer un problema para el

¹⁵ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perception Index*. Disponible en: https://www.transparency.org/en/cpi/2023?gad_source=1

próximo primer ministro en las elecciones que tendrán lugar, previsiblemente, en noviembre de 2025¹⁶.

El esperado anuncio del retiro del primer ministro Lee tuvo lugar el pasado abril indicando que dejaría su puesto el 15 de mayo de 2024 lo que permitiría a Wong preparar las próximas elecciones. Estas serán un examen clave para Wong ya que carece de una base de poder estable al margen de sus vínculos con Lee. Una gestión deficiente de los desafíos internos y externos a los que se enfrenta Singapur podrían tener consecuencias negativas para la estabilidad del gobierno del PAP. Por ello, Wong tiene por delante una tarea compleja puesto que la coyuntura internacional va a agravar los problemas que han ido gestándose dentro del país derivando en un deterioro de la imagen del PAP y del apoyo popular que ha ido recibiendo en las últimas seis décadas.

Los desafíos de la 4.ª generación del PAP

Despejada la incógnita sobre la persona que va a *heredar* el cargo de primer ministro y las fechas relevantes en las que se producirá dicha sucesión el nuevo gobierno deberá hacer frente a una serie de desafíos. El primero será el de recuperar el dinamismo económico que es una de las bases de la longevidad del PAP y una de las mayores amenazas de cara a las elecciones de 2025. Ofrecer un buen rendimiento económico y mejorar las condiciones de los ciudadanos a cambio de una reducción en las libertades políticas fue una de las condiciones del contrato social de Singapur. La apertura económica de Singapur y su dependencia del comercio internacional y de los flujos de capital extranjero hacen que el desempeño económico del país se vea lastrado por la coyuntura económica internacional. En concreto, la ralentización del crecimiento económico y las restricciones financieras en mercados claves como China, Estados

¹⁶ Entre los casos que han sacudido la política de Singapur se encuentra el del ministro de Transporte S. Iswaran arrestado por corrupción relacionada con el Gran Premio de Fórmula 1 que se celebra en el país. También se produjo la dimisión del presidente del Parlamento como consecuencia de una relación extramarital con una parlamentaria. El ministro de Interior K. Shanmugam y el de Exteriores V. Balakrishnan fueron investigados por tratos de favor a la hora de alquilar unos bungalós de propiedad gubernamental. Las investigaciones del Departamento de Justicia de EE. UU. acusaron a 6 ejecutivos de Keppel (una empresa dedicada a la gestión de activos con vínculos gubernamentales) de pagar sobornos en Brasil a cambio de ganar contratos con Petrobras.

Unidos o la Unión Europea van a suponer un problema para el crecimiento económico de Singapur en los próximos años¹⁷.

Otros factores internos para tener en cuenta por el gobierno son el aumento de la inflación, el encarecimiento de la vivienda y el envejecimiento acelerado de la población. Al igual que en el resto de las economías desarrolladas, en Singapur se está notando todavía el incremento de los precios causado por la abundancia de liquidez generada por los programas monetarios expansivos de las últimas décadas, por la crisis logística y los cuellos de botella creados por la COVID-19 y por el encarecimiento de los combustibles y de los alimentos en los mercados provocados por los fenómenos climáticos y por los conflictos en Europa y en Oriente Medio.

En segundo lugar, la disponibilidad de viviendas para la población va a seguir siendo un asunto que gestionar en los próximos años. Como vimos en el primer epígrafe, el territorio de Singapur es muy reducido por lo que la presión demográfica (5,6 millones de habitantes) sobre el sector de la vivienda es considerable. A pesar de las iniciativas gubernamentales para promover la construcción de nuevas viviendas, el acceso a las mismas supone una de las principales preocupaciones de los ciudadanos. El encarecimiento de la vivienda, la reducción de los créditos debido a las políticas monetarias restrictivas, los costes de la construcción y la competencia de extranjeros con capacidad adquisitiva que buscan la seguridad y estabilidad de Singapur para sus inversiones se han unido para crear un problema de compleja resolución¹⁸. Para paliar este problema el gobierno ha establecido programas para apoyar el acceso de las familias y de los jóvenes a la vivienda además de promover la construcción de nuevas viviendas por parte del Housing and Development Board cuyas exitosas políticas favorecieron el desarrollo urbano y el acceso de la vivienda durante los años 60 y 70.

Finalmente, uno de los problemas internos de más difícil solución y que presenta una amenaza existencial para Singapur es el acelerado envejecimiento de su población. Al igual que otras sociedades desarrolladas en Asia o en Europa, la reducción de la

¹⁷ AMRO. «Singapore: Maintaining Stability and Navigating Global Uncertainty». Disponible en:

<https://amro-asia.org/singapore-maintaining-stability-and-navigating-global-uncertainty-pr/>

¹⁸ «Singaporeans list housing, living costs as top concerns in poll», *The Business Times*. Disponible en:

<https://www.businesstimes.com.sg/singapore/singaporeans-list-housing-living-costs-top-concerns-poll>

natalidad y el aumento del porcentaje de población de la tercera edad en el conjunto de la economía afectará de forma negativa a las perspectivas económicas del país al reducir la fuerza de trabajo productiva y aumentar el gasto presupuestario en pensiones, en servicios sociales o en sanidad. Los gastos en las partidas dedicadas a la sanidad se han duplicado desde los 8.500 millones en 2015 hasta los 15.000 millones en 2020¹⁹ y la previsión es que siga aumentando a medida que los ciudadanos de Singapur entren en edad de jubilación.

Esta circunstancia va a tener diversas ramificaciones para el futuro del país. En primer lugar, el gobierno ha llevado a cabo un programa de captación de trabajadores extranjeros (malayos, chinos, cingaleses, tailandeses, etc.) para cubrir los puestos de trabajo que quedan vacantes. La población inmigrante llegó en 2023 al máximo de 1,77 millones de personas a las que se debe añadir los residentes de carácter permanente que suman 540.000 personas. Por lo tanto, en una población de 5.920.000 personas, aproximadamente 2.400.000 no son ciudadanos de Singapur²⁰. Este cambio en la configuración social del país está generando y va a continuar generando tensiones a pesar de ser una sociedad que se ha caracterizado por la multiculturalidad desde su inicio²¹. Las periódicas tensiones que han tenido lugar han deteriorado la percepción de los ciudadanos de Singapur respecto de los recién llegados debido a que se considera que su llegada reduce las oportunidades económicas, incrementa la desigualdad, reduce la calidad de los servicios públicos e incrementa los precios de las casas²². Mantener el equilibrio interno de una sociedad multirracial será uno de los desafíos que deberá gestionar el gobierno.

Además de la cambiante configuración demográfica de Singapur, el envejecimiento va a tener consecuencias en la política de defensa del país. Tanto la reducción de la población en edad de servicio militar como la presión que sobre el presupuesto de Defensa tendrán

¹⁹ CHEN, C., LIM, J., VISARIA, A. y CHAN, A. «Societal aging and its impact on Singapore», *Nber Working Paper Series*. Disponible en: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w31958/w31958.pdf

²⁰ NPTD. *Our Population*. Disponible en: <https://www.population.gov.sg/our-population/population-trends/overview/>

²¹ LEE KUAN YEW SCHOOL OF PUBLIC POLICY. *Singapore Immigration Policy: Economic and Social Impact*. Disponible en: <https://kyspp.nus.edu.sg/gia/article/singapore-s-lesson-managing-immigration-to-create-a-win-win-situation#:~:text=Some%20of%20the%20key%20social,as%20driving%20up%20property%20prices>

²² LEE KUAN YEW SCHOOL OF PUBLIC POLICY. *Understanding the ire and intricacies of immigration in Singapore*. Disponible en: <https://kyspp.nus.edu.sg/ips/publications/details/understanding-the-ire-and-intricacies-of-immigration-in-singapore>

los crecientes gastos sociales van a suponer, sin duda, elementos para tener en cuenta en la planificación de la defensa de un país extremadamente complejo de defender ante cualquier ataque externo.

Dadas las características geopolíticas de Singapur, el desarrollo y aplicación de una política exterior coherente, pragmática y bien articulada se convierte en un imperativo estratégico si se desea mantener la autonomía dentro del sistema internacional. Desde un inicio los líderes de Singapur vieron la necesidad de conectar al país con el exterior y tejer lazos con sus vecinos regionales, además de atraer a las principales potencias para mantener la estabilidad de la región.

Singapur debe su auge a la existencia de un marco político, jurídico y económico que favoreció la estabilidad regional y mundial²³. Este conjunto de normas ha permitido la reducción de la conflictividad y la agresividad a nivel internacional, favoreciendo la supervivencia de Estados pequeños como Singapur y promoviendo la cooperación en múltiples ámbitos²⁴.

Este entorno relativamente favorable en el que una serie de instituciones multilaterales a nivel regional y global, así como el poder estadounidense, garantizaban la provisión de bienes públicos globales fue una condición necesaria para que Singapur pudiese tejer sus lazos globales y convertirse en un actor con un peso mucho mayor de los que su territorio y población le hubiera permitido en otras condiciones.

Uno de los problemas que se va a encontrar el nuevo gobierno de Lawrence Wong va a ser el inexorable y progresivo deterioro de ese entorno que permitió el ascenso de Singapur y garantizó su autonomía. Sin duda, una de las dinámicas que ha acelerado el desgaste del sistema internacional basado en normas ha sido la creciente rivalidad entre los Estados Unidos y China, dos importantes socios de Singapur.

La política exterior de Singapur ha estado dirigida a la consecución de tres objetivos: en primer lugar, ha desplegado una intensa actividad diplomática para ampliar el número de

²³ DEUDNEY, D. y IKENBERRY, GJ. «The nature and sources of liberal international order», *Review of International Studies*, 25. 1999, 179–196. Disponible en: <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/8357287.pdf>

²⁴ MEARSHEIMER, J. *The Rise & Fall of the Liberal International Order*. 2018. Disponible en: https://ndisc.nd.edu/assets/288231/rise_and_fall_of_the_liberal_international_order.september_11_2018.pdf

nuevos socios y reforzar los vínculos con los ya existentes. En segundo lugar, junto con Indonesia, ha promovido a la ASEAN para convertirla en un factor de estabilidad en la región situándola como un foro en el que todos los actores regionales y globales pueden participar a fin de conseguir un equilibrio que impida la preponderancia de un solo actor. Finalmente, los sucesivos gobiernos de Singapur han mantenido un precario equilibrio entre Estados Unidos y China promoviendo los vínculos políticos y militares con Washington y los vínculos económicos con Pekín. La rivalidad entre ambas capitales amenaza con derrumbar el edificio diplomático cuidadosamente erigido por Singapur. Durante la ceremonia de apertura del diálogo de Shangri-La en 2019 el, por aquel entonces, primer ministro singapurense señaló que «las relaciones entre Estados Unidos y China definirán el tenor de las relaciones internacionales en los próximos años. Es natural que las dos potencias compitan por el poder y la influencia, pero la competencia no debe conducir inevitablemente al conflicto. Esperamos que Estados Unidos y China encuentren un camino constructivo, compitiendo, sin duda, pero cooperando al mismo tiempo en las grandes cuestiones de interés mutuo»²⁵.

La situación óptima para Singapur es el mantenimiento del *statu quo* existente hasta ahora basado en el mantenimiento de los vínculos políticos y militares con EE. UU. y de los lazos económicos con China. Singapur no ha dudado en mostrar un gran pragmatismo en su política exterior al intentar profundizar las relaciones con ambas potencias en los últimos años. Con EE. UU. se renovó un Memorandum de Entendimiento en 2019 permitiendo el acceso de EE. UU. a bases aérea y navales de Singapur y se firmó el 'Enhanced DCA' para ampliar la cooperación en el ámbito político, militar, estratégico, tecnológico y en ámbitos securitarios no convencionales. Con China se ha ahondado en la cooperación bilateral y el gobierno de Singapur ha mostrado gran interés en proyectos como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras o en la 'Belt and Road Initiative'. Aunque Singapur ha podido alcanzar un frágil equilibrio entre ambas potencias la creciente tensión en todos los ámbitos y las escasas perspectivas de mejora en las relaciones bilaterales van a dificultar cada vez más la continuidad de esa

²⁵ LEE, H. L. *Keynote address at the International Institute for Strategic Studies (IISS)*. Disponible en: <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/PM-Lee-Hsien-Loong-at-the-IISS-Shangri-La-Dialogue-2019>

estrategia. Si las fricciones entre ambos países continúan aumentando y no se consigue encontrar un *modus vivendi* es muy probable que países como Singapur se vean obligados a entrar en una de las dos esferas de influencia, dejando de lado cualquier ambigüedad estratégica. Esto podría suponer un duro golpe para la economía del país, y para las perspectivas electorales del PAP, dada la importancia que el comercio y los flujos de inversión extranjera tienen para el país. Por ello, el nuevo primer ministro deberá presentar a Singapur como un mediador capaz de promover el diálogo y retomar la cooperación entre ambas potencias utilizando para ello los foros regionales como el Asean Regional Forum o el Foro de Shangri-La.

Dentro de la región, otra tarea de la nueva Administración será impulsar el perfil de la ASEAN y hacer frente a las amenazas que pueden ir degradando la importancia de la organización en el Sudeste Asiático²⁶. El conflicto interno en Myanmar y el bloqueo político que tiene lugar en el asunto del mar de China meridional son muestra de la incapacidad de la organización para encontrar salidas políticas en su seno. A ello se suma el hecho de que la creciente tensión entre EE. UU. y China está arrastrando a los países hacia una esfera u otra lo que acaba deshilachando los lazos comunes. Por si fuera poco, la ineffectividad de la organización puede empujar a su sustitución progresiva por otras agrupaciones que vayan surgiendo y que hagan perder a la ASEAN el papel central que ha tenido en la región²⁷. Por eso, el nuevo gobierno de Singapur deberá asegurar que las turbulencias externas a la región no acaben difuminando una organización en la cual Singapur ha invertido un importante capital político y diplomático y que le ha servido de plataforma para impulsar su perfil diplomático.

Las tensiones geopolíticas más allá de la región (conflicto árabe-israelí, tensiones con Irán, los ataques a buques en el mar Rojo o las recurrentes crisis en torno a Taiwán)

²⁶ La ASEAN se enfrenta a varios problemas que son percibidos claramente por los ciudadanos de sus Estados miembros. Si acudimos al documento *State of SEA in 2023. Survey Report* publicado por el ISEAS-Yusof Ishak Institute, con sede en Singapur, las principales preocupaciones de los ciudadanos están dirigidas, en primer lugar, al hecho de que la ASEAN es percibida como lenta e ineficaz sin capacidad para gestionar los acontecimientos políticos y económicos (82,6 %). La segunda preocupación es la posibilidad de que sus países se conviertan en *proxys* de las grandes potencias (73 %). Un 60,7 % también está preocupado por las muestras de desunión en el seno de la organización.

²⁷ MULLER, L. M. «ASEAN centrality under threat – the cases of RCEP and connectivity», *Revista de estudios contemporáneos de Asia oriental*, volumen 8, número 2. 2019. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/24761028.2019.1691703>

pueden poner una presión creciente sobre el comercio internacional de materias primas y sobre el precio de estas, con consecuencias negativas para la economía de Singapur. Teniendo en cuenta que las perspectivas económicas y geopolíticas globales no dan indicios de mejora y dado su impacto sobre la economía del país y, por ende, sobre las perspectivas electorales del PAP, la nueva dirigencia tiene ante sí un desafío de una considerable magnitud si es que quieren mantener el tradicional control del partido sobre la vida política del país.

Conclusión

Durante las últimas siete décadas el desarrollo económico y la estabilidad política de Singapur han sido un caso excepcional dentro del sudeste asiático y a nivel global. En 1984, Lee Hsien Loong señaló que «puede que los mansos no hayan heredado la tierra, pero tampoco los fuertes. Los pequeños animales sobreviven y prosperan en las selvas, al igual que los pequeños Estados en el orden internacional. El precio de su supervivencia es la vigilancia eterna»²⁸. Gracias a esta vigilancia eterna, llevada a cabo por el PAP, el país ha podido atravesar crisis políticas y económicas apoyado en la estabilidad gubernamental y la correcta elección de políticas cuidadosamente planeadas por el Estado²⁹.

La continuidad política del PAP se ha prolongado debido a la implementación de medidas políticas y administrativas que han reducido el margen de elección de los votantes y la capacidad de la oposición para plantear un desafío al PAP. No menos importante ha sido el éxito del PAP en impulsar a Singapur a altas cotas de desarrollo económico y social desde una situación inicial, como hemos visto, extremadamente desventajosa. Este pacto social, que puede resquebrajarse progresivamente, ha sido hasta ahora, la base del sistema político singapurense.

²⁸ NARAYANAN, G. *Singapore: Realist cum Trading State, Asian Security Practice: Material and Ideational Factors*. Stanford, CA, Stanford University Press, 1998, pp. 579-607.

²⁹ La independencia de Malasia, la Konfrontasi, la salida del Reino Unido de la región, las insurrecciones comunistas, los disturbios raciales internos, la crisis del petróleo o la crisis económica asiática del año 97, entre otras.

La entrega del testigo político de la tercera generación de líderes del PAP a la cuarta generación tiene lugar en un momento crucial y complejo dentro de la política interna y externa del país. A pesar de que no es previsible que en las próximas elecciones haya un vuelco político, sí que es factible que la oposición obtenga mejores resultados en caso de deterioro de las condiciones económicas. Por ello, el nuevo primer ministro deberá actuar de manera rápida para responder a las necesidades de los ciudadanos en el ámbito social y económico. También deberá hacer frente a los desafíos en el exterior, equilibrando las crecientes tensiones entre EE. UU. y China, apuntalando la centralidad de la ASEAN y los lazos entre sus Estados miembros y apoyando un sistema internacional estable, inclusivo y abierto que garantice el futuro de Singapur.

Borja Llandres Cuesta

Técnico Superior de la Oficina Española de Patentes y Marcas

The Bear at the Confluence of the Nile: Russian Foreign Policy in the Sudan Conflict

Abstract:

The Kremlin seems determined to ramp up its presence in Africa. For that purpose, Russia tends to take advantage of the multiple crisis in security and governance in the continent. As part of this Russian strategy in Africa, Sudan plays an ever growing key role; characterised for decades by coups d'état, ethnic grievances and power struggles, this country finds itself embroiled in a civil war between the Sudanese Armed Forces (SAF) led by General Abdel Fattah al-Burhan, and the Rapid Support Forces (RSF) commanded by former vice-president Mohamed Hamdan Dagalo "Hemedti". Despite initial support of Wagner for Hemedti, there are clues that suggest that Russia seeks to strengthen its ties with the Sudanese government. For the Kremlin, this conflict represents an opportunity for the attainment of various geopolitical goals, such as thwart Western influence in Africa, or achieve military presence in the Red Sea. At the same time, in Sudan is at stake part of the profitable scheme of exploitation, processing, and smuggling of gold which Russia conducts in Africa.

Keywords:

Sudan, Russia, Africa, Wagner, Sudan conflict.

Introducción

Desde el 15 de abril de 2023, Sudán está inmersa en una guerra civil que ha desencadenado uno de los mayores desastres humanitarios desde la Segunda Guerra Mundial; según Naciones Unidas, el conflicto ha provocado 8,8 millones de desplazados, más de la mitad de la población se encuentra necesitada de asistencia y se estima que 15.500 personas han perdido la vida hasta la fecha¹. La causa directa de esta crisis es una lucha por el poder entre las FAS de al-Burhan y las RSF de Hemedti, si bien están sumamente presentes las dimensiones étnicas, económicas y religiosas de Sudán. A pesar de las victorias iniciales de las RSF, ninguna de las facciones parece capaz actualmente de asestar un golpe definitivo a su adversario.

Aunque en ocasiones se catalogue al conflicto como «la guerra olvidada», su continuidad y recrudecimiento están en buena medida condicionados por el hecho de que múltiples Estados intervienen en él, favoreciendo a un bando o a otro según sus intereses particulares². Rusia, que es una de las potencias que intervienen en esta guerra, se presenta ante los regímenes africanos como una alternativa a Occidente que no condiciona su asistencia al respeto del Gobierno por los valores democráticos o los derechos humanos, lo que hace que su colaboración resulte especialmente atractiva en materia de explotación de recursos, seguridad y contrainsurgencia.

En este sentido, el grupo Wagner es el instrumento más conocido del Kremlin. Esta empresa militar privada (EMP) ha ocupado desde hace años un rol especial en África. Wagner suponía una hidra de innumerables cabezas con capacidades políticas, económicas, militares y estratégicas³, medios también empleados actualmente por el recientemente fundado Africa Corps, que se encuentra bajo control del Ministerio de Defensa ruso⁴. Este repertorio de servicios va desde la lucha contra el terrorismo hasta operaciones de información, es decir, esfuerzos organizados con el objetivo de lograr un efecto en una audiencia mediante identidades falsas, posverdad, narrativas viciadas o

¹ OCHA. «Sudan Situation Report». 16 de mayo de 2024. Disponible en: <https://reports.unocha.org/en/country/sudan/> (consultado el 19/5/2024).

² CRISIS GROUP. «Sudan: A Year of War». 11 de abril de 2014. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/sudan/sudan-year-war> (consultado el 19/5/2024).

³ OSBORN, Lou y ZUFFEREY, Dimitri. *Los señores de la guerra*. Altamarea, Madrid, 2024, p. 36.

⁴ GARRIDO GUIJARRO, Óscar. *Reinventando Wagner: Africa Corps llega al Sahel*. Documento de Análisis IEÉE 14/2024. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA14_2024_OSCGAR_Wagner.pdf (consultado el 22/5/2024).

noticias falsas⁵. Estos instrumentos de *sharp power* no solo permiten a Rusia asegurar su presencia militar y económica en África, sino que además proporcionan una valiosa negación plausible; el Kremlin, al desvincularse o enmascarar sus vínculos con los actores a los que recurre para sus operaciones, puede eludir la autoría de sus actos.

En el marco de la guerra civil en Sudán, la naturaleza de la implicación rusa resulta compleja; si bien se sabe que Moscú ha colaborado con las Fuerzas de Apoyo Rápido de diversas maneras, la presencia de mercenarios rusos luchando junto a las tropas de Hemedti sigue sin estar oficialmente confirmada⁶. Más aún, el Kremlin parece haber dado recientemente un giro a su enfoque en Sudán, acercándose cada vez más a al-Burhan y al ejército sudanés⁷. De ser así, ¿cuáles pueden ser los motivos detrás de esta aparentemente contradictoria decisión?

Acercamiento entre Moscú y Jartum

La Unión Soviética vio en Sudán, al igual que en múltiples Estados africanos a lo largo de la Guerra Fría, la oportunidad de expandir su esfera de influencia política y económica, debilitando al bloque occidental en el proceso. Cuando el coronel Jafar al-Numeiry tomó el poder en 1969, su régimen favoreció al Partido Comunista Sudanés y a las relaciones con la Unión Soviética, conduciendo a una intensa cooperación militar con Moscú. En 1971, tras un intento fallido de golpe de Estado contra al-Numeiry orquestado por varios miembros del partido comunista, el dictador cambió de rumbo, persiguiendo al comunismo en Sudán y distanciándose de Moscú⁸. Aunque la situación mejoró tras el golpe de Estado de 1986 contra al-Numeiry, la caída de la URSS en 1991 supuso el colapso de las relaciones entre Sudán y la nueva Federación Rusa⁹.

⁵ MORLEY-DAVIES, Jonathan *et al.* «Russian information operations outside of the Western information environment», *NATO Strategic Communications Centre of Excellence*. Mayo de 2024, p. 18. Disponible en: <https://stratcomcoe.org/publications/download/Russian-info-operations-DIGITAL.pdf>

⁶ *Ibidem*, p. 208.

⁷ KARR, Liam. «Africa File, May 9, 2024: America and Russia's Shifting Roles in West Africa; IS Africa Media; Russia's Morphing Stance in Sudan», *Critical Threats*. 9 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.criticalthreats.org/analysis/africa-file-may-9-2024-america-and-russias-shifting-roles-in-west-africa-is-africa-media-russias-morphing-stance-in-sudan> (consultado el 10/5/2024).

⁸ GLOBAL SECURITY. «Soviet Union and Sudan». Disponible en: <https://www.globalsecurity.org/military/world/sudan/forrel-su.htm> (consultado el 23/5/2024).

⁹ RAMANI, Samuel. *Russia in Africa. Resurgent Great Power or Bellicose Pretender?* Oxford Press, Nueva York, 2023. p. 25.

Los lazos entre ambas naciones se restaurarían a mediados de la primera década del siglo XXI; Rusia vetó y defendió al régimen de al-Bashir frente a las sanciones y condenas internacionales, y se convirtió en el principal proveedor de armamento a Sudán. Por su lado, Sudán defendió la acción militar rusa en 2008 en Georgia, y fue el único país africano junto a Zimbabue que votó en contra de la condena de la Asamblea General a la anexión rusa de Crimea en 2014¹⁰.

En noviembre de 2017 tuvieron lugar en Sochi una suerte de reuniones entre Omar al-Bashir y representantes del Gobierno ruso que, en retrospectiva, marcaron un punto de inflexión en las relaciones Moscú-Jartum. Como resultado, la cooperación ruso-sudanesa alcanzó nuevas cotas, permitiendo al Kremlin perseguir una agenda más ambiciosa en Sudán y obtener mayor presencia en el continente africano. Para Jartum, Moscú representaba nuevas oportunidades en materia de comercio, defensa y desarrollo, además de poder contribuir a una potencial entrada en los BRICS. Por ello, la política exterior de al-Bashir priorizó al Kremlin como socio, declarando que Sudán era «la llave de Rusia en África»¹¹. El encuentro en Sochi también marcó el punto en el que Wagner comenzó a establecer su presencia en Sudán; en 2017, M-Invest, empresa vinculada a Prigozhin, obtuvo concesiones mineras para operar en Sudán, y en enero de 2018 se confirmó la presencia de mercenarios rusos en el país africano¹².

Las Fuerzas de Apoyo Rápido

Resulta necesario mencionar a las RSF, fuerza paramilitar cuyo origen se encuentra en los yanyauid. Esta milicia, compuesta por etnias árabes como los rizigat, fue apoyada y armada por Jartum para reprimir a la resistencia en Darfur. Los yanyauid cometieron abusos de forma sistemática dirigidos contra etnias no árabes de la región, como los masalit o los fur. Por sus atrocidades, la Corte Penal Internacional acusó a la milicia de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad¹³. Mohamed Hamdan Dagalo «Hemedti», antiguo yanyauid que en 2008 había entrado al servicio de al-Bashir,

¹⁰ BIBLIOTECA DIGITAL. «Territorial integrity of Ukraine: resolution / adopted by the General Assembly», *Naciones Unidas*. 27 de marzo de 2014. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/767565?ln=es> (consultado el 24/5/2024).

¹¹ RAMANI, Samuel. *Russia in Africa. Resurgent Great Power or Bellicose Pretender?* Op. cit., pp.109-110.

¹² BERLIN, Jessica et al. «The Blood Gold Report. How the Kremlin is using Wagner to launder billions in African gold», *The Blood Gold Report*. 4 de diciembre de 2023, p. 26. Disponible en: <https://bloodgoldreport.com/wp-content/uploads/2023/12/The-Blood-Gold-Report-2023-December.pdf> (consultado el 27/5/2024).

¹³ CPI. «Darfur, Sudán». Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/darfur> (consultado el 27/5/2024).

se convirtió en el líder de las RSF en 2013¹⁴, encargándose de continuar la represión contra las etnias no árabes de Darfur y de controlar la frontera con Chad. En 2017 fue aprobada la «Ley de las Fuerzas de Apoyo Rápido 2017» que formalizó a las RSF como fuerza militar cuyo deber era asistir al ejército¹⁵. Hemedti, al que al-Bashir llamaba *Hemaiti* («mi protección» en árabe), solo respondía ante el jefe de Estado¹⁶, de forma que al-Bashir constituyó una unidad leal que le podía proteger tanto de la oposición como de sus adversarios políticos. En noviembre de 2017, al-Bashir cedió a Hemedti el control de las minas de oro de Jebel Amir, dotándole de una enorme fortuna personal¹⁷.

La revolución sudanesa de 2019

En diciembre de 2018 tuvieron lugar las primeras manifestaciones que desencadenarían la revolución sudanesa contra el Gobierno de Omar al-Bashir, quien decidió sofocar las protestas mediante la censura y una implacable violencia. A pesar de ello, la oposición, la sociedad civil y parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado acabaron por derrocar y arrestar a al-Bashir en abril de 2019, siendo reemplazado por el general Abdel Fattah al-Burhan¹⁸. Tras negociaciones entre la oposición, las FAS y las RSF, en agosto de 2019 se inauguró el Consejo Transicional de Soberanía de Sudán, Gobierno de carácter civil y militar con Hamdok como primer ministro, al-Burhan como presidente y Hemedti como vicepresidente y presidente del comité de emergencia económica¹⁹. Este Gobierno estaría liderado durante 21 meses por al-Burhan, quien debía ceder el poder ejecutivo a un cargo civil en noviembre de 2021.

Durante estas revueltas populares, Wagner trató de apoyar a al-Bashir, entendiendo que si caía su régimen, sus actividades en Sudán podrían correr peligro. Por ello, se lanzaron

¹⁴ ELTAYED FAREID, Amgad. «Op ed: Sudan's Hemedti, the criminal who's winning the diplomacy war», *The Africa Report*. 23 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.theafricareport.com/338128/op-ed-sudans-hemeti-the-criminal-whos-winning-the-diplomacy-war/> (consultado el 23/5/2024).

¹⁵ REDRESS. «The Rapid Support Forces Act 2017», traducido del original, firmado el 15 de febrero de 2017, p. 5. Disponible en: <https://redress.org/wp-content/uploads/2022/09/Rapid-Support-Forces-Act-2017-English.pdf> (consultado el 28/5/2024).

¹⁶ *Ibidem*, p. 6.

¹⁷ MICHAELSON, Ruth. «Militia strike gold to cast a shadow over Sudan's hopes of prosperity», *The Guardian*. 10 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.theguardian.com/global-development/2020/feb/10/militia-strike-gold-to-cast-a-shadow-over-sudans-hopes-of-prosperity> (consultado el 26/5/2024).

¹⁸ ZUNES, Stephan. «Sudan's 2019 Revolution. The Power of Civil Resistance». *International Center on Nonviolent Conflict*. Abril de 2021, p. 7. Disponible en: <https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2021/04/Zunes-Sudans-2019-Revolution.pdf> (consultado el 27/5/2024).

¹⁹ GALLOPIN, Jean Baptiste. «Bad company: How dark money threatens Sudan's transition», *European Council of Foreign Relations*. 9 de junio de 2020. Disponible en: https://ecfr.eu/publication/bad_company_how_dark_money_threatens_sudans_transition/ (consultado el 26/5/2024).

campañas de información para mejorar la decreciente popularidad del régimen, a la par que Wagner envió más personal al país y entrenó a unidades del servicio de inteligencia sudanés²⁰. No obstante, cuando se produjo el cambio de Gobierno, al-Burhan se mostró como un socio fiable para el Kremlin que estaba dispuesto a respetar los acuerdos previos y a mantener la presencia de Wagner y su entramado de explotación y venta de oro. A cambio de su cooperación, las campañas rusas de información en Sudán se aseguraron de ensalzar la imagen de al-Burhan y su «carácter democrático».



Figura 1. Presencia de presuntos mercenarios rusos en Jartum el 31 de diciembre de 2018.
Fuente: <https://www.thetimes.co.uk/article/russian-mercenaries-help-put-down-sudan-protests-vw0gzngq8>
(consultado el 28/5/2024)

El 25 de octubre de 2021, el ejército sudanés y las Fuerzas de Apoyo Rápido llevaron a cabo un nuevo golpe de Estado, arrestando a Hamdok y a otros cargos civiles del Gobierno. Esto llevó a la disolución del Gobierno de transición, instaurando en su lugar una junta militar liderada por al-Burhan con vistas a celebrar elecciones en julio de 2023. Hemedti mantendría su puesto de vicepresidente, a pesar de la rivalidad entre su milicia y el ejército y del desprecio del alto mando sudanés hacia Hemedti, a quien los altos mandos de las FAS consideraban un mero «pastor de camellos»²¹.

²⁰ OSBORN, Lou y ZUFFEREY, Dimitri. *Los señores de la guerra*. Op. cit., p. 205.

²¹ HOFFMAN, Anette. «Military coup betrays Sudan's revolution: Scenarios to regain the path towards full civilian rule», *Clingendael*. Noviembre de 2021, p. 6. Disponible en: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-11/PB%20Sudan%20Coup.pdf> (consultado el 27/5/2024).



Figura 2. Entrega de condecoraciones de mercenarios de Wagner a miembros de las Fuerzas de Apoyo Rápido en 2019. Fuente: *Telegram*, t.me/grey_zone (consultado el 19/5/2024)

Rusia en la guerra civil sudanesa

Putin no tuvo problema en apoyar el golpe de Estado de al-Burhan, ya que el cambio de Gobierno no afectó a las pretensiones rusas en el país. Sin embargo, durante este periodo el Kremlin estrechó particularmente sus relaciones con Hemedti, cuya posición de poder, minas y reservas de oro lo hacían especialmente interesante para Prigozhin. Así, las Fuerzas de Apoyo Rápido se convirtieron en una parte clave del entramado de Wagner de extracción y contrabando de oro²².

A partir de 2022, la rivalidad entre las FAS y las RSF se recrudeció a causa de la reconciliación de al-Burhan con los islamistas que al-Bashir había favorecido en el pasado, reemplazando el presidente a cada vez más cargos gubernamentales elegidos por Hemedti. Ello hizo sospechar al comandante de las RSF que al-Burhan planeaba deshacerse de él e integrar a su fuerza paramilitar en el ejército²³. La desconfianza mutua llevó a una carrera entre las dos fuerzas militares por tomar posiciones en Jartum y reclutar personal. El 15 de abril, las fuerzas de Hemedti asaltaron varios edificios gubernamentales, instalaciones militares e infraestructuras de Jartum. Los combates se extendieron rápidamente por el triángulo urbano de la capital, y posteriormente al resto del país.

²² HOWELL, Jeremy *et al.* «Wagner in Sudan: What have Russian mercenaries been up to?», *BBC*. 24 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-africa-65328165> (consultado el 28/5/2024).

²³ LENOIR, Gwenaëlle. «War in Sudan: The Shadow of the Islamists», *Orient XXI*. 25 de mayo. Disponible en: <http://orientxi.info/magazine/war-in-sudan-the-shadow-of-the-islamists.6484> (consultado el 18/5/2024).

Se tiene constancia de que, en las vísperas del conflicto, se produjo un intenso tráfico de aviones rusos Ilyushin Il-76 provenientes de varias bases en África y Oriente Medio con destino a Sudán²⁴. A ello cabe añadir la numerosa evidencia de inteligencia de imágenes (IMINT) de material militar ruso en manos de las RSF, siendo muestra de ello la abundante cantidad de MANPADS y misiles antitanques utilizados por la milicia. En cuanto a efectivos sobre el terreno, se especula con que en 2018 había hasta 500 mercenarios rusos en Sudán con base en Darfur del Sur, en la frontera con la República Centroafricana (RCA)²⁵.

Sin embargo, no existen confirmaciones oficiales rusas ni publicaciones en redes que atestigüen la presencia actual de mercenarios o personal militar ruso asistiendo a Hemedti, si bien Lavrov defendió el 25 de abril de 2023 el derecho de países como Sudán a recurrir a la EMP²⁶. El 18 de abril de 2023, Prigozhin aseguró que no quedaba ningún combatiente de Wagner en Sudán, y que «es así desde hace ya dos años»²⁷. Por otro lado, las operaciones de información rusas llevan actuando en el país desde el principio del conflicto²⁸. También ha continuado operando el entramado de empresas de Wagner dedicadas al refinamiento y contrabando de oro. Una parte considerable del metal precioso sudanés que Wagner comercializó procedía de las explotaciones bajo control de Hemedti, financiando a sus fuerzas con los beneficios derivados de este negocio²⁹.

Por su parte, Ucrania sostiene que todavía quedan mercenarios rusos en Sudán; en un vídeo difundido por el *Kyiv Post* en febrero de 2024 que muestra a un prisionero ruso siendo interrogado por tropas especiales ucranianas, el presunto mercenario admite pertenecer a Wagner y haber entrado en el país desde la RCA con el objetivo de «derrocar al Gobierno local»³⁰. Con la intención de combatir la presencia y acción de

²⁴ OSBORN, Lou y ZUFFEREY, Dimitri. *Los señores de la guerra*. *Op.cit.*, p. 205.

²⁵ BERLIN, Jessica *et al.* «The Blood Gold Report». *Op. cit.*, p. 15. Disponible en: <https://bloodgoldreport.com/wp-content/uploads/2023/12/The-Blood-Gold-Report-2023-December.pdf> (consultado el 27/5/2024).

²⁶ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA FEDERACIÓN RUSA. *Foreign Minister Sergey Lavrov's news conference following his visit to the United States within the framework of Russia's presidency of the UN Security Council, New York, April 25, 2023*. Disponible en:

https://mid.ru/ru/maps/sd/1865546/?lang=en&COUNTRY_CODE=sd (consultado el 31/5/2024).

²⁷ Grupo de Telegram de Africa Corps, (consultado el 20/5/2024).

²⁸ AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES. «Mapping a Surge of Disinformation in Africa». 13 de marzo de 2024. Disponible en: <https://africacenter.org/spotlight/mapping-a-surge-of-disinformation-in-africa/>

²⁹ ADF STAFF. «Smuggled Gold Fuels War In Sudan, U.N. Says», *Africa Defense Forum*. 13 de febrero de 2024. Disponible en: <https://adf-magazine.com/2024/02/smuggled-gold-fuels-war-in-sudan-u-n-says/> (consultado el 11/5/2024).

³⁰ KYIV POST. «EXCLUSIVE: Ukrainian Special Forces Interrogate Wagner Mercenaries in Sudan». 5 de febrero de 2024. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=6i1h3IyeGQ8&ab_channel=KyivPost (consultado el 29/5/2024).

mercenarios rusos en Sudán, Ucrania ha desplegado unos 100 efectivos³¹, posicionando a Ucrania como uno de los apoyos internacionales a al-Burhan en el conflicto.

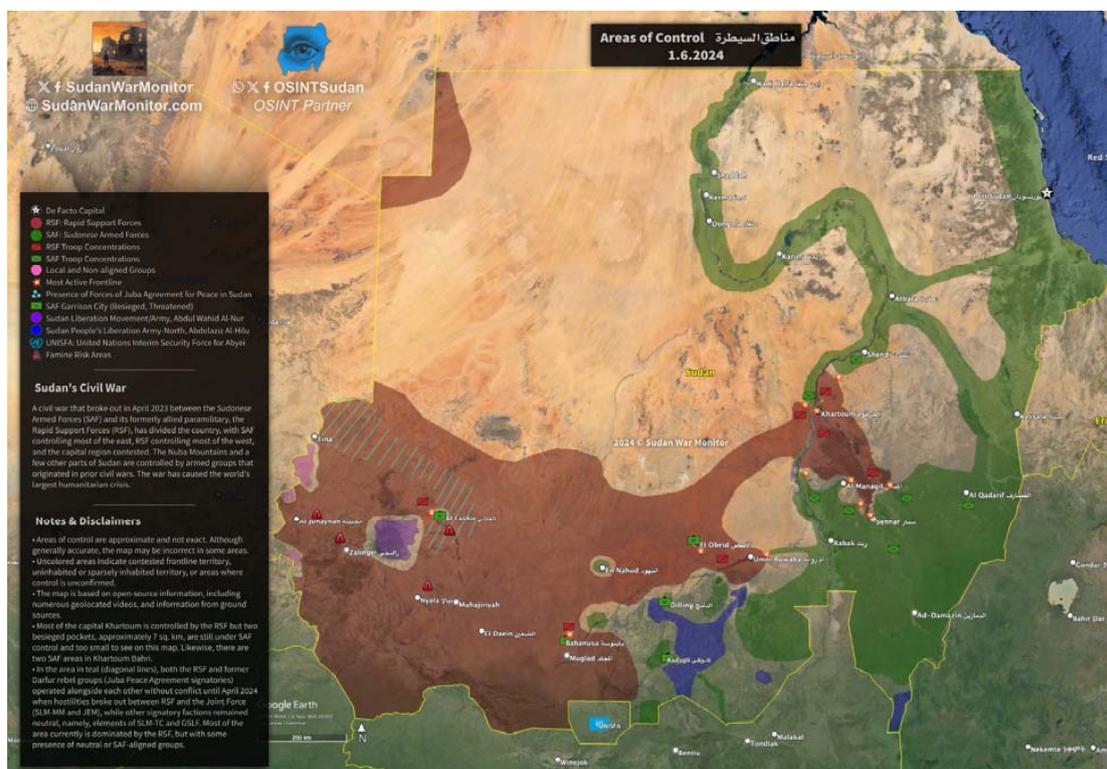


Figura 3. Zonas de control en la guerra civil en Sudán a día 1 de junio de 2024.

Fuente: <https://sudanwarmonitor.com/p/map-of-the-areas-of-control-in-sudan-2ea> (consultado el 25/6/2024)

Cambio de amistades

Debido a lo expuesto anteriormente, cuando se trata la injerencia extranjera en la guerra civil sudanesa, normalmente se plantea a Rusia como un inequívoco aliado de las Fuerzas Rápidas de Apoyo. No obstante, desde hace unos meses se puede observar un notable fortalecimiento de las relaciones entre Moscú y el ejército sudanés, cuyo gobierno opera actualmente desde Puerto Sudán. Esto hace pensar que Putin ha

³¹ IDDON, Paul. «Why are Ukrainian special forces fighting in Sudan's war?», *The New Arab*. 26 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.newarab.com/analysis/why-are-ukrainian-special-forces-fighting-sudans-war> (consultado el 27/5/2024).

escogido a al-Burhan como socio predilecto para un Sudán de posguerra, y, por lo tanto, el previo apoyo a Hemedti parece haber sido una herencia de las pasadas decisiones de Prigozhin y Wagner³².

Las reuniones y declaraciones entre Rusia y Sudán se han intensificado notablemente respecto a los primeros meses de la guerra civil. En este sentido, cabe destacar la figura de Mijaíl Bogdánov, viceministro del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso y representante especial de África y Oriente Medio. Resulta especialmente llamativa la visita de Bogdánov a Puerto Sudán a finales de abril de 2024, donde la delegación rusa se reunió con el mismo presidente sudanés. Según fuentes oficiales rusas, el Kremlin aseguró su apoyo al-Burhan en el conflicto y respaldó sus esfuerzos por asegurar la unidad territorial, declarando que la solución al conflicto debía ser protagonizada por los propios sudaneses, no por agentes externos³³. Por otro lado, fuentes extraoficiales aseguran que Rusia prometió a las FAS «ayuda militar sin restricciones» y que exigió información sobre la presencia militar ucraniana en Sudán³⁴.

Desde las reuniones en Puerto Sudán se puede observar un incremento de declaraciones encauzadas a dos aspectos fundamentales de las relaciones ruso-sudanesas: el apoyo militar ruso a las FAS y la concesión de una base naval rusa en Puerto Sudán. El 25 de mayo, Yasir al-Atta, miembro de la junta militar de al-Burhan, declaró que el Gobierno permitiría a Rusia establecer dicho puerto a cambio de «armas y municiones esenciales»³⁵. El 1 de junio, el embajador sudanés en Moscú aseguró en la televisión rusa que Sudán seguía comprometida con esta promesa³⁶. Además, se

³² KARR, Liam. «Africa File, May 9, 2024: America and Russia's Shifting Roles in West Africa»; IS Africa Media; Russia's Morphing Stance in Sudan». *Op. cit.* Disponible en: <https://www.criticalthreats.org/analysis/africa-file-may-9-2024-america-and-russias-shifting-roles-in-west-africa-is-africa-media-russias-morphing-stance-in-sudan> (consultado el 10/5/2024).

³³ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA FEDERACIÓN RUSA. *Respecto al viaje de trabajo del representante especial del presidente de la Federación Rusa de África y Oriente Medio, vicepresidente del Ministerio de Asuntos Exteriores, M. L. Bogdánov a la República de Sudán*. 30 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.mid.ru/ru/maps/sd/1947066/> (en ruso) (consultado el 10/5/2024).

³⁴ SUDAN TRIBUNE. «Russia offers 'uncapped' military aid to Sudan». 30 de abril de 2024. Disponible en: <https://sudantribune.com/article285164/> (consultado el 10/5/2024).

³⁵ KILNER, James. «Sudan offers naval base to Russia in exchange for weapons», *The Telegraph*. 27 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.telegraph.co.uk/world-news/2024/05/27/sudan-offers-naval-base-russia/> (consultado el 1/6/2024).

³⁶ AFRICAN INICIATIVE. «Sudan confirms commitment to build a Russian navy base in the Red Sea». 1 de junio de 2024. Disponible en: <https://afrinz.ru/en/2024/06/sudan-confirms-commitment-to-build-a-russian-navy-base-in-the-red-sea/#:~:text=Sudan%20remains%20committed%20to%20building,signed%20between%20the%20two%20countries.> (consultado el 2/6/2024).

puede observar una reciente intensificación de las noticias relativas a la cooperación ruso-sudanesa en algunas de las principales operaciones de información rusas en África. Teniendo en cuenta las relaciones entre Wagner y Hemedti a partir de 2017, el actual posicionamiento ruso en el conflicto puede resultar contraproducente a primera vista. Sin embargo, existen toda una suerte de factores e intereses que, en su conjunto, pueden explicar que el Kremlin apueste por un Sudán unificado bajo al-Burhan.

Puerto Sudán: la siguiente base naval de Rusia

El proyecto de una base naval en Puerto Sudán tiene su origen en la mencionada visita de al-Bashir a Sochi de 2017. Anteriormente, Rusia trató de lograr un puerto en el mar Rojo para su Armada en otros países como Yemen, Yibuti o Eritrea, aunque por un motivo u otro las negociaciones llegaron a un punto muerto³⁷. No obstante, las negociaciones sobre una base en Sudán también han enfrentado varias dificultades; en junio de 2021, tanto el Gobierno de al-Burhan como el Kremlin comunicaron que estaban renegociando la base naval, ya que había sido acordada con el anterior Gobierno de al-Bashir y no con la junta militar de al-Burhan³⁸. Esta incertidumbre se ha mantenido hasta hace poco, coincidiendo con el reciente esfuerzo diplomático del Kremlin por acercarse a al-Burhan y que ha resultado, entre otras cosas, en la reafirmación sudanesa con el compromiso respecto a la base naval en Puerto Sudán.

³⁷ RAMANI, Samuel. «Russia's Port Sudan Naval Base: A Power Play on the Red Sea», *RUSI*. 7 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/russias-port-sudan-naval-base-power-play-red-sea> (consultado el 11/5/2024).

³⁸ AL-JAZEERA. «Military chief says Sudan reviewing naval base deal with Russia». 2 de junio de 2021. <https://www.aljazeera.com/news/2021/6/2/military-chief-says-sudan-reviewing-naval-base-deal-with-russia> (consultado el 10/5/2024).



Figura 4. Posición de las tres parcelas destinadas a la base naval rusa en Puerto Sudán. Fuente: *The Gold Report* (consultado el 27/5/2024)

Según el acuerdo bilateral, la base acogería a 300 militares y podrían atracar en ella hasta 4 buques de guerra, incluyendo aquellos de propulsión nuclear³⁹. Este acuerdo tendría una validez de 25 años, y se renovarían cada 10 años si ninguna parte se opusiera en un plazo mínimo de un año al fin del acuerdo⁴⁰. De materializarse el proyecto, Rusia lograría una importante base naval en el mar Rojo que le brindaría múltiples posibilidades. Por ejemplo, este puerto afianzaría la unión entre Moscú y Jartum a través de la cooperación en defensa, una de las herramientas predilectas del Kremlin en sus relaciones con Estados africanos⁴¹. Estas instalaciones también permitirían a Rusia ejercer mayor control sobre una ruta marítima vital ubicada entre dos cuellos de botella (el canal de Suez y Bab al-Mandeb), así como amenazar los intereses de la OTAN y de la UE en el mar Rojo⁴².

En conjunto, el esfuerzo ruso por obtener puertos en mares fuera de su alcance recrea una política ya perseguida en su momento por la URSS, siendo la existente base naval

³⁹ GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN RUSA. «Resolución n.º 1790», *Publicación oficial de actos jurídicos*. 9 de noviembre de 2020, p. 6. Disponible en: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202011110016?pageSize=100&index> (en ruso) (consultado el 10/6/2024).

⁴⁰ *Ibidem*, p. 24.

⁴¹ RAMANI, Samuel. *Russia in Africa. Resurgent Great Power or Bellicose Pretender?* Oxford Press, Nueva York, 2023, p. 257.

⁴² CHAUHAN, Tanvi. «Why Are Warm-Water Ports Important to Russian Security?», *European, Middle Eastern, & African Affairs*. Maxwell Air University, primavera de 2020, p. 73. Disponible en: https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JEMEEA/Journals/Volume-02_Issue-1/Chauhan.pdf (consultado el 16/5/2024).

rusa de Tartús resultado de ello. A esto cabe añadir otros proyectos como una base en el puerto de Tobruk consecuencia de los fuertes vínculos entre Rusia y el Gobierno de Estabilidad Nacional libio⁴³, o la posibilidad de establecer bases navales en Eritrea o en Somalilandia, entre otros candidatos. Reflejado ello en el documento ruso de *Doctrina Naval 2022*, se llama a la creación de «puntos logísticos» en el mar Rojo y el océano Índico, tomando a Tartús como modelo a seguir de cara a bases navales en África y Oriente Medio⁴⁴. Además, aunque el grueso de las operaciones rusas, mercenarios y bases en África se encuentran en el Sahel, un punto logístico de relevancia en el mar Rojo permitiría abastecer con mayor facilidad operaciones tanto en Sudán como en la RCA.

El tráfico de oro

Las posibilidades en torno al oro que ofrecía Sudán atrajeron la atención de Moscú y especialmente de Wagner, siendo Sudán el tercer país del continente con mayores reservas de oro. Rusia aplicó un modelo de diplomacia y comercio ya recurrente en África; a cambio de armamento, personal, operaciones de información y entrenamiento, Wagner obtuvo licencia para que Meroe Gold, subsidiaria de M-Invest, operase en Sudán con condiciones más favorables que las requeridas según la ley del país. Meroe Gold operó en Sudán hasta 2021, cuando fue objetivo de las sanciones occidentales y se vio obligada a cesar su actividad. Desde entonces, todos los activos de Meroe Gold pasaron a Al Sawlaj for Mining Ltd., otra empresa vinculada a Wagner⁴⁵.

La importancia del oro para el Kremlin radica no solo en la rentabilidad de la actividad a su alrededor, sino también en la facilidad que existe para ocultar el origen y rastro del metal una vez refinado. A la hora de eludir las sanciones occidentales, es imprescindible que no se pueda probar que el oro ha sido extraído y refinado por Rusia para que pueda ser comercializado «aguas abajo» gracias a la notable labor rusa de integración vertical «aguas arriba». Incluso si es imposible traficar ilegalmente con el oro y llevarlo a Rusia,

⁴³ KINGTON, Tom. «Russia funnelling weapons through Libyan port, eyeing gateway to Africa», *Defense News*. 19 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.defensenews.com/global/europe/2024/04/19/russia-funnelling-weapons-through-libyan-port-eying-gateway-to-africa/> (consultado el 27/5/2024).

⁴⁴ WEBER, Yuval. «Russia's New Maritime Doctrine», *Middle East Studies*, volumen 13, número 4. Marine Corps University, agosto de 2022, pp. 3-4. Disponible en: https://www.usmcu.edu/Portals/218/MES%20Insights_Weber_13_4.pdf (consultado el 30/5/2024).

⁴⁵ BERLIN, Jessica *et al.* «The Blood Gold Report». *Op. cit.*, p. 27. Disponible en: <https://bloodgoldreport.com/wp-content/uploads/2023/12/The-Blood-Gold-Report-2023-December.pdf> (consultado el 27/5/2024).

se puede vender el oro refinado a otros compradores. Aquí es donde Emiratos Árabes Unidos (EAU) parece jugar un papel esencial; Dubái adquiere decenas de toneladas de oro proveniente desde África, en muchas ocasiones de contrabando o desde zonas en conflicto, procediendo a exportar dicho oro a terceros países. En 2022, EAU importó de Rusia 75,7 toneladas de oro⁴⁶, siendo su principal comprador al suponer el 36,7 % de las exportaciones rusas del metal precioso⁴⁷. En la ejecución de esta operación son instrumentales una importante planta de refinamiento rusa de oro en Al-Ibaidiya, el aeropuerto de Jartum o Puerto Sudán⁴⁸.

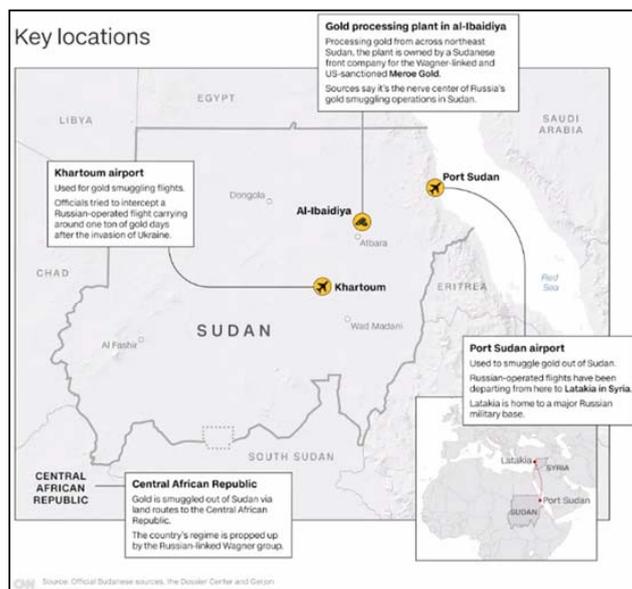


Figura 5. Lugares clave para el entramado de oro ruso en Sudán.
Fuente: *The Gold Report* (consultado el 27/5/2024)

De cara al conflicto actual en Sudán, el oro ha sido determinante a la hora de llevar al Kremlin a apoyar a un bando o a otro. Si bien Hemedti controla importantes depósitos y minas de oro en el territorio ocupado por las RSF, las FAS continúan manteniendo importantes depósitos en los estados de Kordofán del Sur y Nilo Azul, y a lo largo de la

⁴⁶ *Ibidem*, p. 44.

⁴⁷ OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. «Gold in Russia». Disponible en: <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/gold/reporter/rus> (consultado el 27/5/2024).

⁴⁸ BERLIN, Jessica *et al.* «The Blood Gold Report». *Op. cit.*, p. 27. Disponible en: <https://bloodgoldreport.com/wp-content/uploads/2023/12/The-Blood-Gold-Report-2023-December.pdf> (consultado el 27/5/2024).

costa del mar Rojo⁴⁹. Aunque por el momento Jartum en sí es una zona de guerra devastada, al-Burhan continúa manteniendo un control total sobre la planta de refinamiento rusa de Al-Ibaidiya y sobre Puerto Sudán.

La colaboración con Irán

A pesar de que Putin esté fortaleciendo notablemente sus lazos con al-Burhan, de momento no se tiene constancia de que Rusia haya intervenido militarmente a su favor. Uno de los motivos puede ser que el ejército ruso enfrenta obvias limitaciones de material y personal; en un principio, el Ministerio de Defensa ruso tenía la intención de que su Africa Corps tuviera 40.000 mercenarios para finales de 2023, meta que aunque redujo posteriormente a 20.000⁵⁰, sigue notablemente por debajo de la cifra total de mercenarios rusos en África actualmente. Por ello, si bien no es un factor determinante por sí solo, cabe mencionar el apoyo iraní a al-Burhan y cómo ello acerca a Rusia a sus objetivos.

En octubre de 2023, Irán y Sudán reestablecieron relaciones diplomáticas siete años después de que Sudán, influenciada por Arabia Saudí, las cortase. Esta restitución marcó el comienzo de una reconciliación entre ambos Estados, motivada en buena medida por el deseo de al-Burhan de obtener material militar iraní, especialmente drones⁵¹. Si bien las FAS han desplegado drones desde el comienzo del conflicto, desde principios de 2024 se han reportado varios enfrentamientos en los que el ejército sudanés habría utilizado drones iraníes de mayor calidad con resultados positivos, logrando victorias decisivas en ciudades como Omdurmán⁵². Aparte del acercamiento de al-Burhan a los islamistas, una de las razones para el apoyo iraní a las FAS puede ser el supuesto interés

⁴⁹ ELSAMANI, Yousif. «Minerals potential and resources in Sudan», *UNCTAD*. 26 de noviembre de 2015, p. 9. Disponible en: <https://unctad.org/system/files/non-official-document/17OILGASMINE%20Dr%20Yousif%20Elsamani%20S1.pdf> (consultado el 29/5/2024).

⁵⁰ WATLING, et al. «The Threat from Russia's Unconventional Warfare beyond Ukraine, 2022–24», *RUSI*. Febrero de 2024, p. 20. Disponible en: <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/threat-russias-unconventional-warfare-beyond-ukraine-2022-24> (consultado el 8/6/2024).

⁵¹ ESPAÑOL, Marc. «Why Sudan's army is pivoting towards Iran», *The New Arab*. 12 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.newarab.com/analysis/why-sudans-army-pivoting-towards-iran> (consultado el 12/5/2024).

⁵² ADF STAFF. «Iranian Drones Add to Lethality of Sudanese Civil War», *African Defense Forum*. 30 de abril de 2024. Disponible en: <https://adf-magazine.com/2024/04/iranian-drones-add-to-lethality-of-sudanese-civil-war/> (consultado el 12/5/2024).

de Teherán en establecer su propia base naval en Puerto Sudán, aunque ambas partes niegan que Irán haya planteado esta propuesta⁵³.

Al converger Rusia e Irán en Sudán, ambas potencias pueden componer una estrategia coordinada de apoyo a las FAS, generando una sinergia que aumente drásticamente las posibilidades de que al-Burhan salga victorioso del conflicto⁵⁴. A pesar de la divergencia de intereses individuales que puedan albergar, Moscú y Teherán han demostrado en los últimos años una sólida cohesión materializada en numerosos ámbitos, particularmente en defensa. Siria es un escenario que revela lo que una intervención ruso-iraní puede suponer en Sudán; el Gobierno de al-Asad pasó de una caída inminente en 2015 a asegurar su posición en Siria y lograr asentar su condición como representante del Estado sirio, siendo readmitido en la Liga Árabe en mayo de 2023⁵⁵.

Conclusiones

A pesar de los recientes golpes de Estado y conflictos internos en Sudán, Rusia ha sabido adaptarse a los cambios en el panorama político del país, manteniendo su presencia e influencia aseguradas. Si bien el Kremlin tiene un largo historial como socio de Jartum, Putin realmente puso sus ojos en Sudán en 2017, a raíz de la posibilidad de una base de gran valor estratégico en el mar Rojo. Fue ello lo que condujo a la entrada de Wagner y sus empresas de explotación de oro en el país, dando inicio a las operaciones rusas de información. El caso de Sudán es un paradigma de la estrategia rusa en África, que combina de manera habilidosa instrumentos diplomáticos, militares y económicos⁵⁶, a lo que se añaden los medios de guerra no convencional que caracterizan al Kremlin. Este enfoque busca estrechar lazos, especialmente con

⁵³ SUDAN TRIBUNE. «Sudan, Iran deny alleged naval base plans on Red Sea coast». 4 de marzo de 2024. Disponible en: <https://sudantribune.com/article282884/> (consultado el 11/5/2024).

⁵⁴ KARR, Liam. «Africa File, May 9, 2024: America and Russia's Shifting Roles in West Africa; IS Africa Media; Russia's Morphing Stance in Sudan». *Op. cit.* Disponible en: <https://www.criticalthreats.org/analysis/africa-file-may-9-2024-america-and-russias-shifting-roles-in-west-africa-is-africa-media-russias-morphing-stance-in-sudan> (consultado el 10/5/2024).

⁵⁵ SÁNCHEZ-REY NAVARRO, Álvaro. *La alianza entre Rusia e Irán en el contexto geopolítico actual: vectores de cooperación y poder*. Documento de Opinión IEEE 98/2023. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEE098_2023_ALVSAN_Rusia.pdf (consultado el 5/6/2024).

⁵⁶ MARIANI, Bernardo. «Russia's Engagement in Conflict and Post Conflict Settings: Growing Geopolitical Ambitions and "Peace by Force"», *PeaceRep*. 9 de mayo de 2022, p. 34. Disponible en: <https://peacerep.org/wp-content/uploads/2022/05/Russia-Report-Digital-002.pdf> (consultado el 24/5/2024).

regímenes reaccionarios en países que enfrentan crisis y conflictos internos, como Sudán hoy en día.

Queda por ver hasta qué punto se materializaría el apoyo ruso a al-Burhan en el conflicto y si este brindaría la victoria al ejército sudanés. Más allá de armas ligeras, se puede esperar que Rusia proporcione al ejército sudanés drones suicidas y de reconocimiento, así como material militar pesado y artillería en pequeñas cantidades. No obstante, cabe mencionar que Putin no necesita obligatoriamente que el conflicto termine para lograr sus objetivos, tan solo que la guerra civil se «estabilice». Esto conduciría al llamado «escenario de Libia», en el que un Estado con capital en Darfur y otro en Puerto Sudán existirían *de facto* en una situación de hostilidades sin resolver⁵⁷. Independientemente de la resolución del conflicto, de los abusos a la población o de la devastación, Rusia obtendría una posición predilecta en un país de gran importancia estratégica a nivel regional y estaría más cerca de componer un bloque férreo de influencia rusa en África.

*Álvaro Sánchez-Rey Navarro**

Dirección General de Política Exterior y de Seguridad
MAEUEC

⁵⁷ HUDSON. «Cameron. Avoiding the 'Libya Scenario' in Sudan», CSIS. 14 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/avoiding-libya-scenario-sudan> (consultado el 26/5/2023).

82/2024

9 de septiembre de 2024

Varios autores*

**Comunicación estratégica en las
fuerzas armadas españolas**

Comunicación estratégica en las fuerzas armadas españolas

Resumen:

La evolución de los conflictos híbridos ha propiciado la proliferación de la desinformación como una amenaza. Contrarrestar dicha amenaza y luchar contra la desinformación requiere de una estrategia de comunicación planificada a varios niveles.

La comunicación estratégica de la defensa, entendida como la integración de todas las funciones y capacidades de comunicación —civiles y militares— con otras actividades con la finalidad de comprender y determinar el entorno de la información, e informar, influir o persuadir a las audiencias identificadas para lograr los objetivos nacionales de defensa, necesita además del cultivo de la confianza mutua entre medios de comunicación y las Fuerzas Armadas, así como de la transparencia y veracidad de la información, todo ello sin comprometer la seguridad nacional. Debe mejorarse la percepción que la sociedad española tiene sobre los asuntos de defensa, en concreto el conocimiento sobre la defensa nacional y las Fuerzas Armadas. Para ello es imprescindible ofrecer información y comunicarse con la sociedad de una manera proactiva, veraz, objetiva, transparente y periódicamente actualizada.

Palabras clave:

Comunicación estratégica, Stratcom, información pública, transparencia, conflictos híbridos.

*NOTA: Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Strategic communication in Spain's Armed Forces (Stratcom)

Abstract:

The evolution of hybrid conflicts has led to the proliferation of disinformation as a threat. Countering this threat and the war against disinformation requires a planned communication strategy at several levels.

Strategic Defense Communication, understood as the integration of all communication functions and capabilities - civil and military - with other activities in order to understand and determine the information environment, and inform, influence or persuade identified audiences to achieve national defense objectives, also requires mutual trust between the media and the Armed Forces, as well as transparency and veracity of information, all without compromising national security. Perception about Defense in Spain must be improved, specifically the knowledge about national defense and the Armed Forces. To achieve this is essential to offer information and communicate with society in a proactive, truthful, objective, transparent and periodically updated manner.

Keywords:

Strategic communication, Stratcom, public information, transparency, hybrid conflicts.

Introducción. Marco general y punto de situación

Los nuevos modelos de enfrentamiento y su evolución especialmente en el siglo XXI han ido constatando que la Fuerza, por sí sola, ya no es suficiente. El modelo de Clausewitz, donde una gran masa de cuerpo de ejército suponía una clara ventaja en el campo de batalla ha dejado de ser una ventaja empírica para los conflictos actuales, particularmente para todas aquellas acciones que se desarrollan por debajo del umbral de las operaciones militares (Núñez de Prado, 2024), es decir, lo que se conoce popularmente como zona gris.

Los conflictos híbridos tratan de desestabilizar un Estado consolidado de la manera más eficaz y barata posible polarizando a la sociedad. Es aquí donde la desinformación y el terror se sitúan con mayor preponderancia frente al resto de amenazas híbridas (Calvo, 2024). Es en estos conflictos donde la información, la desinformación, la no información y la falsedad adquieren importancia vital para enfrentar el conflicto, de ahí la necesidad de una estrategia comunicativa que pueda contrarrestar las acciones subversivas y la alteración del relato en contra de nuestros intereses. Es decir, el paso a primera plana de lo que se conoce militarmente como el ámbito cognitivo y la influencia sobre el mismo a través de la comunicación estratégica o «StratCom».

Con todo ello, tres acontecimientos trascendentales en la evolución de los conflictos híbridos han propiciado la proliferación de la desinformación como amenaza para la polarización y han funcionado como excelentes receptores y emisores de información (Calvo, 2024), contemplándolos incluso por primera vez como factores a tener en cuenta para conseguir efectos estratégicos a partir de acciones no convencionales (Gerasimov, 2013): la crisis económica, la generalización del *smartphone* (teléfono inteligente) y el auge de las RRSS.

Pero no solo en los conflictos híbridos, los terroristas en su lucha global se aprovechan de las dinámicas de la globalización. Es aquí donde las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en colaboración con las Fuerzas Armadas pueden desarrollar un papel primordial.

La guerra contra la desinformación se combate con la comunicación pública, pero la falta de conciencia en lo relativo a la cultura de defensa en España supone un factor limitante en la batalla por la credibilidad del relato. En este sentido, los retos de la comunicación

estratégica desde un punto de vista amplio y general vendrán dados por los desafíos culturales, el mayor o menor apoyo institucional y la consolidación de una doctrina homogénea.

Stratcom en defensa. Concepto, paralelismos y retos del modelo nacional y el de la OTAN

España ha elaborado para el desarrollo de actuaciones que afecten a la defensa nacional en el ámbito cognitivo¹ su propia estrategia sobre comunicación en el marco de la defensa. La *Directiva de la ministra de Defensa sobre Comunicación Estratégica* —de noviembre de 2017— define la comunicación estratégica de la defensa como:

«La integración de todas las funciones y capacidades de comunicación —civiles y militares— con otras actividades con la finalidad de comprender y determinar el entorno de la información, e informar, influir o persuadir en las audiencias identificadas para lograr los objetivos nacionales de Defensa».

Y establece como su objetivo general:

«Proporcionar a las diferentes audiencias identificadas información veraz y oportuna que contribuya a alcanzar los objetivos específicos establecidos por el Ministerio, como garante de los intereses nacionales en el ámbito de la Defensa (...), debe contribuir a alcanzar los objetivos de la Defensa Nacional, con lo cual se integrará en el planeamiento de la política de Defensa, de acuerdo con la Directiva de Política de Defensa en vigor (...). Además, debe formar parte del planeamiento de las operaciones militares, desde su concepción hasta su ejecución y desarrollo».

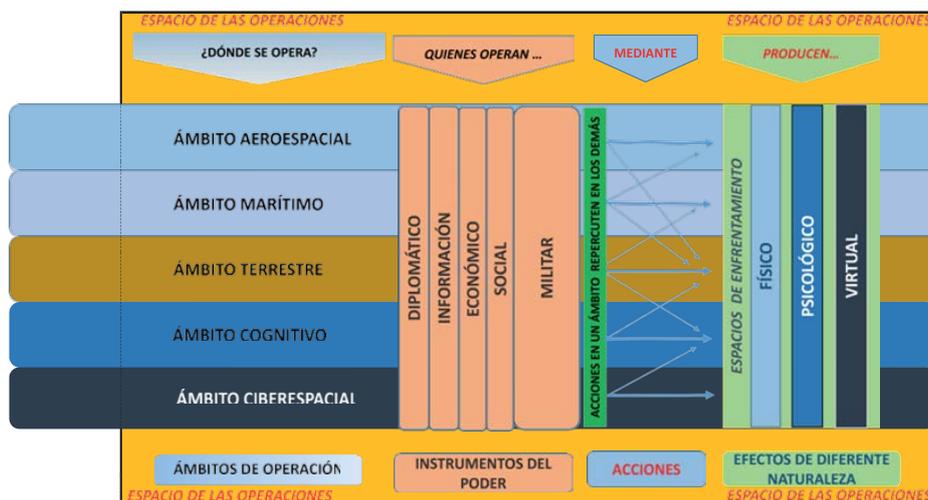
¹ La *Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas 2018* define el ámbito cognitivo como un «intangible inherente al ser humano, considerado de forma individual, socializada u organizada, y es consustancial a su capacidad de juicio y de toma de decisiones (...), alcanza a las voluntades de todas las personas afectadas por el conflicto y a los sistemas de inteligencia artificial (...), para operar en él se manejan aspectos intangibles y de difícil evaluación, como los valores, las percepciones, la conciencia, las actitudes y los prejuicios (...) y permite a las Fuerzas Armadas alcanzar objetivos que quedan fuera del alcance de otros, mediante el empleo de técnicas de comunicación, la ciencia psicológica y otras ciencias sociales».

PDC-01 (A) Doctrina para el empleo de las FAS. Ministerio de Defensa, 2018, p. 81.



Fuente: Doctrina PDC-01 (A) Doctrina para el empleo de las FAS. Ministerio de Defensa 2018, p. 106

La definición general de comunicación estratégica de España, como país integrado en lo que se conoce como «bloque occidental» y perteneciente a la OTAN, presenta como no podía ser de otra manera, grandes similitudes con el planteamiento de la Alianza, si bien es cierto que, esta última es más concreta en la orientación a los planos operativos y tácticos militares, mientras que la Directiva española tiene un carácter más político.



Fuente: Doctrina PDC-01 (A) Doctrina para el empleo de las FAS. Ministerio de Defensa 2018, pp. 81, 83

Para la OTAN, la comunicación estratégica, se ha convertido en un requisito de seguridad operativa de primer orden, en gran parte sobrevenido por un entorno global cambiante, pero también debido a un aletargado periodo de «atrofia estratégica» occidental que ha propiciado el declive de un «orden mundial basado en reglas de larga duración»².

La OTAN estableció en 2014 el Centro de Excelencia de Comunicación Estratégica en Riga cuya finalidad no era otra que la de ofrecer a la Alianza «capacidades reforzadas en comunicación estratégica»³. Desde entonces hasta ahora, la importancia de la comunicación estratégica no ha hecho más que aumentar. Gran parte de culpa se debe al desarrollo de las comunicaciones. Sin duda, internet, las redes sociales o la telefonía móvil, han provocado que el acceso a la información se consiga prácticamente en tiempo real y de forma masiva.

La Alianza Atlántica define 'StratCom', en su contexto militar, como:

«La integración de las capacidades y funciones de apoyo y asesoramiento de la información con otras actividades militares, de cara a entender y dar forma al entorno informativo, en apoyo de los propósitos y objetivos de la OTAN»⁴.

En relación con esas capacidades y funciones, y en apoyo de las políticas, actividades y operaciones que le permitan alcanzar sus objetivos, ya desde años antes, la OTAN en su Política de 'StratCom' de 2009 integraba en esta el uso coordinado y apropiado de la diplomacia pública, gestión de asuntos públicos, operaciones de información y operaciones psicológicas⁵.

Actualmente, las claves de la comunicación estratégica de la OTAN (Carmen Romero, 2024) pasan por dar prioridad a lo siguiente:

- Comunicación efectiva del apoyo de la Alianza a Ucrania. Apoyar a Ucrania para llegar a una mesa de negociación con Rusia en las mejores condiciones para Ucrania.

² *National Defense Strategy of the United States of America*. 2018, p. 1.

³ ESPONA, Rafael José de. *Guerra híbrida y capacidades estratégicas de la OTAN: aportaciones de Lituania, Letonia y Estonia*. Documento de Opinión IEEEE, 2018, p. 10.

⁴ NATO. *Military Policy on Strategic Communication*, 10 July 2017.

⁵ SG (2009)0794, *NATO Strategic Communications Policy*, 14 Sept 2009.

- Comunicar el reforzamiento (y esfuerzo) que hace la OTAN en materia de disuasión.
- Que la OTAN forma parte de una coalición internacional que trabaja por y para la paz y la justicia.

De la definición anterior se desprende también la finalidad que persigue la OTAN en la aplicación de su política de comunicación estratégica y no es otra que la de «asegurar que las audiencias [...] reciben adecuada, veraz y oportuna información que les permita entender las acciones llevadas a cabo y su intencionalidad»⁶. Es consciente, además, la OTAN que, para conseguir una mayor eficacia en su estrategia comunicativa, la cooperación cívico-militar, no solo es necesaria, sino que es esencial, especialmente con los agentes sociales y los medios de comunicación y para ello hay que hacer un esfuerzo en «preservarlos de acciones hostiles»⁷.

Si en España, la Doctrina para el empleo de las Fuerzas Armadas de 2018 ya consideraba la comunicación estratégica como una de las líneas de acción estratégicas militares para garantizar la seguridad y defensa nacional, la OTAN, en su nuevo concepto estratégico aprobado en Madrid en 2022 en el punto 30 del apartado dedicado a la disuasión y defensa hace énfasis en seguir manteniendo una disuasión creíble, y para ello, una de las acciones que promulga es fortalecer las comunicaciones estratégicas.

Por último, para aunar las nociones nacional y OTAN sobre 'StratCom', *el Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas de 2021*, tanto de España, como de la Alianza, destacan la gran importancia de la «dimensión cognitiva del enfrentamiento»⁸ y su implicación en las amenazas híbridas, consolidando requisitos de seguridad operativa para mejorar la gestión de las amenazas en la zona gris, en donde la prevención en la desinformación y la adecuación de una narrativa propia son vitales para una comunicación estratégica sólida.

⁶ ESPONA, Rafael José de. *Guerra híbrida y capacidades estratégicas de la OTAN: aportaciones de Lituania, Letonia y Estonia*. Documento de Opinión IEEE, 2018, p. 9.

⁷ ESPONA, Rafael José de. *Guerra híbrida y capacidades estratégicas de la OTAN: aportaciones de Lituania, Letonia y Estonia*. Documento de Opinión IEEE, 2018, p. 9.

⁸ «[...] que permite influir de manera maliciosa sobre la percepción de la realidad por parte de los ciudadanos, mediante la desinformación y la manipulación», *Concepto de Empleo de las Fuerzas Armadas 2021*. Estado Mayor de la Defensa, Ministerio de Defensa, 2021, p. 10.

En definitiva, además de ser la comunicación en materia de defensa un auténtico asunto de Estado como se desarrolla más adelante, su dimensión estratégica debe ir y va más allá de la comunicación pública, posicionándose como uno de los elementos esenciales a tener en cuenta en el desarrollo de los conflictos y, por tanto, un elemento central en el desarrollo de las operaciones militares en el ámbito cognitivo y en el entorno informativo, que permita apoyar los objetivos de la defensa, tanto nacional como junto con nuestros aliados.

La comunicación en defensa. Un asunto de Estado

La relación directa y fluida entre las Fuerzas Armadas y los medios de comunicación es una pieza clave más para garantizar el éxito de la estrategia informativa dirigida desde el Ministerio de Defensa. No es posible lograr una comunicación eficaz a nivel militar si no hay una estructura sólida que afiance la información que llega a la sociedad a través de los periodistas, un canal seguro para garantizar la difusión de una imagen real y certera de la acción militar de un país.

Para asegurar esa simbiosis de Estado entre la prensa y las Fuerzas Armadas es necesario cultivar la confianza mutua, consolidar una información creíble y garantizar una transparencia que blinde el acceso a una información veraz, todo ello, sin comprometer la seguridad nacional, pero asegurando siempre el derecho constitucional de acceso a la información. Lograr ese equilibrio es, sin duda, el gran reto que regula la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno⁹.

El Ministerio de Defensa cuenta entre su organigrama con la 'Dirección de Comunicación Institucional', un departamento con rango de subdirección general que se encarga de la planificación y desarrollo de la comunicación estratégica del Ministerio de Defensa, con el objetivo de conectar con la sociedad, a través de los medios de comunicación. Esa relación es clave para garantizar la divulgación de la cultura de Defensa, generando así una conciencia general sobre el papel que juegan las Fuerzas Armadas en nuestros días. Desde ese centro de difusión no solo se diseña la política informativa del Ministerio de

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887> (consultado el 8 de julio de 2024).

Defensa, también se gestiona la comunicación de los diferentes cuarteles generales de las Fuerzas Armadas.

El equilibrio entre el acceso a la información pública —regulado por la Ley 19/2013— y la protección de la seguridad nacional —recogida en Ley 9/1968 sobre secretos oficiales— es el principal desafío que afronta la Dirección de Comunicación Institucional¹⁰. El manual sobre cómo gestionar la política informativa incluye la exigencia de dosificar la información para garantizar un control seguro del flujo de datos; anticiparse a la realidad comunicativa de la esfera exterior para anular situaciones inesperadas que puedan poner en peligro la imagen de las Fuerzas Armadas y, por último, neutralizar las fugas de información para evitar daños imprevistos. Para esto último, el Estado Mayor de la Defensa cuenta con un sistema que permite detectar la fuga de documentos oficiales, a través de marcas de agua indetectables colocadas en los documentos clasificados para localizar el origen de una posible filtración, mediante la herramienta de ciberinteligencia «Shadow» —adjudicada a Telefónica—¹¹.

«La opinión pública lo es todo. Con ella a favor, nada puede fallar. Con ella en contra, nada puede tener éxito». Aquella fue la frase que pronunció el expresidente de los Estados Unidos de América, Abraham Lincoln en el debate que tuvo con su rival demócrata Stephen Douglas en Ottawa, Illinois, en agosto de 1858¹². Una visión histórica que demuestra la importancia de mantener abierto un canal directo con la sociedad para que esté informada de las vicisitudes del Ejército español. Una de esas vías se vehicula a través de las campañas de publicidad institucional, que cuentan con un presupuesto propio. Sin embargo, pese a la compleja realidad geopolítica que se vive en la actualidad, y mientras otros países como Alemania o Dinamarca están intensificando sus campañas de reclutamiento, en el caso de España esa publicidad institucional no entra dentro de las prioridades del Ministerio de Defensa.

Durante el año 2023, la Dirección de Comunicación Institucional solo ejecutó una única campaña institucional a promover la acción de las Fuerzas Armadas¹³. Para ello se destinaron 75.000 euros, una inversión que representa el 0,05 % del total del

¹⁰ <https://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/organigrama-minisdef.pdf> (consultado el 8 de julio de 2024).

¹¹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-B-2021-43804 (consultado el 8 de julio de 2024).

¹² Ref. CWAL, Debate de Ottawa, volumen II. 21 de agosto de 1858, p. 27.

¹³ <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Documents/Plan%202023.pdf>

presupuesto reservado por el Gobierno de España a campañas institucionales (145.985.970 euros). Con esa única campaña para fomentar la difusión de las acciones de las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa se sitúa a la cola del Gobierno, muy lejos, por ejemplo, de las 53 campañas institucionales realizadas por el Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico o las 12 iniciativas puestas en marcha por el Ministerio del Interior, que destinaron 15 y 11 millones de euros respectivamente.

La aplicación de la Ley 19/2013 mencionada anteriormente incluye otro capítulo crucial en el ámbito de la Defensa, la transparencia. En su doble contenido, publicidad activa y acceso a la información pública, se configura como una herramienta clave del Estado para que la ciudadanía y los medios de comunicación puedan acceder a información —veraz— de forma directa, rápida y sencilla, generando así confianza en las instituciones públicas y previniendo la desinformación. En ocasiones, la transparencia en Defensa es una obligación que colisiona con el interés informativo de la sociedad, incapaz de conocer detalles precisos. Aun así, en poco más de una década desde la entrada en vigor de la Ley se han contabilizado un total de 69.163 solicitudes de acceso a la información pública presentadas en la Administración General del Estado, de las que 2.741 se tramitaron en el ámbito del Ministerio de Defensa.

Cada año se observa también una mejora en cuanto a la cantidad y calidad de la información publicada por parte del Ministerio de Defensa, con un índice de cumplimiento de la información obligatoria de 81 % en 2023 —en estricto cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa—.

Como se ha podido observar, el Estado, en línea con la Unión Europea, así como con los países con democracias consolidadas, se ha dotado de una herramienta de comunicación directa con la ciudadanía. Una herramienta —viva—, fehaciente y simple, que permite a las instituciones públicas establecer una comunicación veraz y oportuna con la ciudadanía.

Sin embargo, el uso de este canal de comunicación/participación parece ciertamente limitado en los primeros años de su andadura, circunscribiéndose —pasivamente— a lo prescrito inicialmente por los legisladores, sin haber sido capaces, hasta el momento, de transitar hacia una transparencia verdaderamente proactiva, esto es, voluntaria, amplia,

dinámica y rigurosa, que permita aprovechar la potencialidad de esta herramienta en su impacto en la formación de la opinión de la ciudadanía.

Así, una nueva etapa en el desarrollo de la transparencia debe superar el concepto inicial de derecho de los ciudadanos a la mera obtención de datos y constituirse en una verdadera herramienta de comunicación estratégica del Estado y, por ende, de la defensa.

La defensa ante la sociedad. El reto de una comunicación estratégica hacia la ciudadanía

Mejorar la percepción que la sociedad tiene sobre los asuntos de defensa es uno de los retos que la comunicación estratégica gubernamental tiene por delante. En el Informe de Resultados del XI «Estudio Defensa Nacional y Fuerzas Armadas» publicado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), en colaboración con el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), se expone que, aunque el grado de percepción de las Fuerzas Armadas por parte de la sociedad es altamente positivo (más del 60 % tienen buena y muy buena opinión), no lo es tanto el grado de implicación.

Así pues, un 62,4 % de los entrevistados se declaran poco o nada interesados, una tendencia que se ha mantenido en los últimos años y que el CIS la explica según el predominio de un esquema valorativo «en el que priman los valores individuales, de autorrealización personal, frente a valores colectivos». Es decir, no estarían dispuestos a «participar voluntariamente en la defensa del país».

Uno de los puntos peor valorados es la opción del Ejército como salida profesional frente a otras profesiones, por el factor económico (sueldos bajos y carestía de la vida en grandes ciudades, pero no solo, la movilidad es otro factor para tener en cuenta), por chocar con convicciones «y que no le gusta el ejército», además de tratarse de «una profesión con muchos riesgos».

Más allá de lo que indican las encuestas que periódicamente realiza el CIS, en España no hay debate sobre la cultura de la defensa, estando a la cola de Europa.

Una de las grandes transformaciones que ha traído consigo la globalización es el empoderamiento ciudadano, en sociedades cada vez más abiertas y educadas, que no

comprenden ni aceptan el silencio por respuesta, al tiempo que se busca acceso a información tradicionalmente vetada y opaca, reservada a la esfera meramente institucional, político-administrativa y militar. Así, la sociedad demanda cada vez más información veraz, objetiva, transparente e inmediata, que contribuya, además, a la identificación de aquella con sus valores, sistema jurídico y líderes, y a recuperar la confianza en las instituciones. Paralelamente, la sociedad reivindica una mayor participación en los asuntos públicos y una capacidad de influencia en la toma de decisiones por los poderes públicos.

Considerando el contexto social en el que vivimos, los objetivos de la comunicación estratégica hacia la sociedad podrían ser, en primer lugar, mejorar el conocimiento sobre la defensa nacional y las Fuerzas Armadas, desde una perspectiva institucional, qué son y qué representan para la sociedad en la actualidad, su misión y objetivos, sometidas al imperio de la ley y ordenamiento jurídico, defendiendo los valores y principios constitucionales que representa nuestro Estado social y democrático de derecho. Unido a lo anterior, desterrar viejas ideas y percepciones asociadas al pasado y a nuestra historia reciente del siglo XX, presentando a unas Fuerzas Armadas profesionales y comprometidas con los principios democráticos y con el Estado de derecho. Ofrecer información sobre sus actuaciones y operaciones en el contexto actual, de forma proactiva (no solo reactiva), veraz, objetiva, transparente, directa y accesible al ciudadano, así como permanente y periódicamente actualizada, unas veces inmediata, otras fruto de un análisis y reflexión pausada. Otro de los objetivos estratégicos debería ser impulsar acciones específicas dirigidas a contrarrestar y mitigar los riesgos y amenazas a los que se enfrentan en el contexto actual, como son la desinformación, la percepción (a veces negativa, secundaria incluso innecesaria) del papel de las Fuerzas Armadas en la sociedad actual, la proliferación de redes sociales, blogs y plataformas para publicación de contenidos a coste cero y con aparente impunidad que actúan como altavoces y multiplicadores de mensajes e ideas. Finalmente, garantizar la propia continuidad y profesionalidad de las Fuerzas Armadas en el futuro, fomentando entre los jóvenes su interés por la carrera militar como una posible salida profesional.

Para el cumplimiento efectivo de los objetivos estratégicos en un escenario nuevo, globalizado y cambiante, es importante innovar en formatos, narrativas y actitudes, teniendo en cuenta consideraciones como las siguientes:

- Ofrecer un mensaje adaptado al público al que va dirigido (niños, jóvenes, mayores, extranjeros residentes...) y oportuno en el tiempo, a veces en tiempo real y en otras tras análisis y reflexión.
- Explorar y diversificar nuevos espacios y canales de comunicación adecuados que permitan llegar de la manera más efectiva posible al público al que se dirige, aprovechando el entorno digital, además del mantenimiento de los canales convencionales.
- Establecer nuevas formas de participación pública de los ciudadanos (You Tube, X, Tik Tok, etc.), que supere la tradicional comunicación unidireccional, aprovechando igualmente el entorno digital y adaptado a los distintos colectivos, además de foros como escuelas, universidades, asociaciones, empresas, ferias, etc. o incluso mediante contacto directo con las instituciones, permitiendo visitas a instalaciones militares, organización de cursos, seminarios o talleres.
- Crear y/o reforzar unidades existentes especializadas en materia de comunicación, que incremente visibilidad y efectividad para el cumplimiento de los objetivos previamente fijados, así como en ciberseguridad y análisis de información permanente en redes sociales.
- Colaborar, en el ámbito de la comunicación, con los organismos internacionales ya mencionados con anterioridad, con otros departamentos de la Administración General del Estado como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, para potenciar el mensaje, incluidas las delegaciones del Gobierno en las comunidades autónomas y ciudades autónomas, así como, en la medida de lo posible y en el ámbito de sus competencias (por ejemplo, educación), con otras administraciones autonómicas y locales, orientadas al interés general y la objetividad en la información, alejada de intereses partidistas.
- Forjar alianzas y fomentar la colaboración público-privada, especialmente con los medios de comunicación, universidades, escuelas y centros de formación y empresas del sector privado, asociaciones, organizaciones e instituciones.

- Paralelamente a las acciones puramente informativas y de comunicación, continuar e impulsar iniciativas en el ámbito educativo, mediante la inclusión de contenido sobre defensa nacional en los currículos educativos, y cultural, como puede ser, a título ilustrativo, la red de museos militares, que son una estructura fundamental y un multiplicador de la divulgación de la cultura de defensa. La comunicación estratégica desde estos foros pocas veces es tenida en cuenta y podría ser también un factor determinante.

Para que la comunicación sea estratégica, se requiere planificación en los distintos ámbitos identificados y definidos, fijación de plazos, procedimientos dirigidos a la consecución de los objetivos estratégicos y dotación de recursos económicos, materiales y humanos adecuados y suficientes. No hay que olvidar que la estrategia debe ser medible, evaluable mediante indicadores y periódicamente revisable.

La sociedad avanza y las instituciones deben adaptarse y evolucionar en la misma dirección. Los cambios sociales exigen a los poderes públicos nuevos métodos y procedimientos, nuevas narrativas más accesibles al ciudadano, que lleguen a todos los ámbitos de la sociedad.

Conclusiones

La evolución de los conflictos híbridos ha propiciado la proliferación de la desinformación como amenaza. Contrarrestar dicha amenaza y la guerra contra la desinformación requiere de una estrategia de comunicación planificada a varios niveles, multicanal, con un conocimiento exhaustivo de la audiencia y en colaboración con nuestros aliados en el marco de OTAN.

La comunicación estratégica de la defensa, entendida como la integración de todas las funciones y capacidades de comunicación —civiles y militares— con otras actividades con la finalidad de comprender y determinar el entorno de la información, e informar, influir o persuadir en las audiencias identificadas para lograr los objetivos nacionales de defensa, necesita además del cultivo de la confianza mutua entre medios de comunicación y las Fuerzas Armadas, así como de la transparencia y la veracidad de la información, todo ello sin comprometer la seguridad nacional.

Pero primero debe mejorarse la percepción que la sociedad española tiene sobre los asuntos de defensa, en concreto el conocimiento sobre la defensa nacional y las Fuerzas Armadas, desterrando viejas ideas y percepciones asociadas al pasado. Para ello es imprescindible ofrecer información y comunicarse con la sociedad de una manera proactiva, veraz, objetiva, transparente y periódicamente actualizada.

La comunicación estratégica requiere de una planificación de alto nivel en los distintos ámbitos, que incluya además la dotación de recursos económicos, materiales y humanos adecuados y suficientes para la creación de los contenidos en un entorno multicanal adecuado a las tendencias tecnológicas actuales, como nos han mostrado las experiencias de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Sin olvidar que la estrategia debe ser medible, evaluable mediante indicadores y periódicamente revisable.

*Varios autores**

*D. Javier Bañuelos Fernández, D. Héctor Casado López,
D. Carlos Delgado Fernández, D.ª Paloma Gómez Enríquez,
D.ª Ana María López Ansede, D.ª Silvia Miralles Ortega, D. Javier Susín Bercero*



83/2024

12 de septiembre de 2024

Isidre Ambrós *

China impulsa un lustro dominado por la seguridad nacional y el protagonismo nuclear

China impulsa un lustro dominado por la seguridad nacional y el protagonismo nuclear

Resumen:

China pretende dar un salto adelante en su objetivo de convertirse en una superpotencia global en los próximos cinco años. Una meta que ha llevado a su presidente, Xi Jinping, a reclamar la culminación de la modernización del ejército chino para el año 2029 y a aumentar su arsenal nuclear hasta igualar a Rusia y Estados Unidos. Esta medida formaría parte de la estrategia de Pekín para obligar a Washington a aceptar el ascenso de China como superpotencia y a respetar sus intereses fundamentales, en especial sus reivindicaciones sobre Taiwán y el mar de China Meridional. Estos planes fueron acordados en la tercera sesión plenaria del comité central del Partido Comunista Chino, celebrada en julio del 2024, que debía decidir importantes reformas para modernizar la economía china, pero se limitó a apostar por la innovación y la generación de talento tecnológico para fortalecer la resiliencia económica del país.

Palabras clave:

China, Estados Unidos, Rusia, Taiwán, Xi Jinping, PCCh, nuclear.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

China promotes a five-year period dominated by national security and a prominent nuclear role

Abstract:

China aims to make a significant leap forward in its goal of becoming a global superpower in the next five years. This ambition has led its president, Xi Jinping, to demand for the completion of the modernization of the Chinese military by 2029 and to increase its nuclear arsenal to match those of Russia and the United States. This measure would be part of Beijing's strategy to force Washington to accept China's rise as a superpower and to respect its core interests, including its claims over Taiwan and the South China Sea. These plans were agreed upon during the third plenary session of the Chinese Communist Party's Central Committee, held in July 2024, which was intended to decide on significant reforms to modernize the Chinese economy, but instead focused on promoting innovation and the development of technological talent to strengthen the country's economic resilience.

Keywords:

China, United States, Russia, Taiwan, Xi Jinping, CPC, nuclear.

Introducción

«Los occidentales cometeréis un gran error si analizáis las reuniones importantes del Partido Comunista solo desde la perspectiva de la economía y los negocios. En China, el poder político es más importante que el económico», me comentó en una ocasión un miembro de la organización comunista bajo la condición de anonimato.

La realidad es que esta reflexión sigue siendo válida tras la celebración de la importante tercera sesión plenaria que el Comité Central del Partido Comunista de China (PCCh) celebró en julio pasado, con el fin de diseñar la hoja de ruta del gigante asiático para los próximos diez años. Un proyecto del que se van conociendo detalles poco a poco, a medida que los grupos de trabajo de la organización comunista van perfilando los encargos de la cúpula dirigente y se van descubriendo algunos pormenores.

El Comité Central del PCCh es el corazón que marca el ritmo del país y solo celebra siete reuniones plenarias a lo largo de sus cinco años de mandato, antes de la renovación de sus más de 300 miembros. De ahí la trascendencia de esas reuniones. La más importante de todas ellas es la tercera, que tiene lugar aproximadamente un año después de haber elegido a los nuevos líderes y se dedica a discutir y aprobar las directrices políticas que marcarán la economía y la evolución de China durante los cinco o diez años siguientes. Un esquema de funcionamiento que confirman las decisiones históricas adoptadas por sus dirigentes a lo largo del tiempo.

De entre todas ellas destacan especialmente la de otoño de 1978, cuando bajo la batuta de Deng Xiaoping, Pekín inició las reformas económicas que transformarían a la nación más poblada del planeta en la segunda potencia mundial. Y la del año 1993, cuando, bajo el liderazgo de Jiang Zemin, el Partido Comunista Chino respaldó la «economía de mercado socialista» y desmanteló enormes conglomerados públicos ineficaces en favor de mecanismos empresariales modernos y occidentales.

Menos economía y más política

Sin embargo, esta tendencia a adoptar grandes decisiones que cambiarían el rumbo de la economía china ha dado paso a unas decisiones de mayor calado político. Un cambio generado desde que Xi Jinping asumió el liderazgo del partido-Estado en octubre del 2012 y la presidencia del país en marzo del 2013. Así, en la tercera sesión plenaria celebrada en noviembre de ese año, la primera bajo su mando, el Comité Central se comprometió a profundizar en la reforma económica, otorgar al mercado un «papel decisivo» y que las empresas privadas tuvieran un mayor protagonismo en la marcha económica del país. El paso de los años, sin embargo, han convertido esa decisión en una declaración de intenciones que Pekín nunca ha desarrollado. En cambio, de aquella reunión salió la iniciativa de poner fin a la política del hijo único, adoptada en 1980, y una feroz campaña anticorrupción, a través de la cual Xi eliminó a sus enemigos políticos y consolidó su poder.

Así pues, visto con la perspectiva que da el paso del tiempo, se puede afirmar ahora que la nueva era de Xi Jinping arrancó económica y políticamente en aquella tercera sesión plenaria del 2013. Fue en aquel cónclave cuando Xi empezó a anteponer las decisiones políticas a las reformas económicas. Un gesto audaz que le ayudó a afianzar su poder y dar carpetazo al legado de antiguos líderes como Deng Xiaoping o Jiang Zemin. Una iniciativa que acompañó de requerimientos al partido y a las fuerzas armadas de lealtad sin fisuras y subordinación en torno a su figura.

Una consolidación de su autoridad que se afianzó en la celebración de la tercera sesión plenaria que siguió a su reelección para su segundo mandato. En ese cónclave, celebrado en febrero del 2018, el Comité Central instó al partido a unirse estrechamente en torno a Xi como «núcleo» y aprobó eliminar la cláusula que limitaba a dos mandatos de cinco años el liderazgo al frente del partido y del país. Una resolución que en la práctica le permite extender su presidencia de forma indefinida. Una cláusula que Deng Xiaoping había impuesto en su día para evitar que se repitiera un mandato ilimitado en el tiempo como el que ejerció Mao Zedong, que se extendió desde 1949 hasta su muerte en 1976.

Las inquietudes de Xi Jinping

Ahora, en el verano de 2024, se ha vuelto a dar una situación parecida a la de los últimos cónclaves. Hay que avanzar hasta la parte final del documento de conclusiones para descubrir las verdaderas inquietudes del líder chino. Unos objetivos que consisten en profundizar en la lucha anticorrupción, consolidar la seguridad nacional y ultimar la modernización de las fuerzas armadas, así como persistir en reforzar el liderazgo del PCCh como columna vertebral para la modernización del país. Antes, el Comité Central dedica buena parte de la resolución final de esta reunión a señalar centenares de reformas necesarias para propulsar la debilitada economía del gigante asiático, muchas de las cuales ya estaban en marcha desde hacía algunos meses.

Así, con el fin de fortalecer la resiliencia económica de China, la cúpula de la organización comunista se ha comprometido a potenciar el talento tecnológico, reducir la enorme brecha que hay entre las zonas rurales y urbanas del país y promover disposiciones que beneficien a la clase media. Iniciativas, todas ellas, enfocadas a modernizar y reactivar la economía de la segunda potencia mundial. Habrá que esperar, sin embargo, a que las distintas comisiones de trabajo de la organización comunista definan y apliquen esas decisiones en los próximos meses para ver cuáles se promueven y cuáles quedarán olvidadas en un cajón. No resultaría insólito, en ese sentido, que solo se fomenten las que impulsen el talento tecnológico en aquellos sectores industriales que Xi considere que favorecen la seguridad nacional del país.

No es hasta la parte final de esa resolución de más de 22.000 palabras que el documento desvela los planes del mandatario chino para los próximos años. En esas páginas finales no solo se insiste en la necesidad de reforzar el liderazgo del Partido Comunista como columna vertebral para la estabilidad y modernización del país, sino que se subraya la voluntad de los dirigentes chinos de acelerar el aumento de su arsenal nuclear. Una iniciativa que tiene como propósito sellar el ascenso de China como gran potencia y hacer respetar sus intereses fundamentales internacionalmente. Así lo da a entender la resolución final de dicho cónclave, que subraya que «aceleraremos el desarrollo de las fuerzas de disuasión estratégica», una expresión que se utiliza generalmente para referirse a la capacidad nuclear.

La mención a las armas nucleares, así como al «desarrollo de armamento de nueva generación» reflejan la clara voluntad de los líderes chinos de exigir respeto, sin ningún disimulo, para lo que consideran el *hinterland* estratégico del gigante asiático. Es decir, Taiwán y los mares de China Oriental y China Meridional. Unas aguas que estiman bajo su soberanía territorial y por donde circulan al año miles de buques contenedores con materias primas y productos manufacturados imprescindibles para su industria nacional y su desarrollo.

Aceleración estratégica

La realidad es que la intención de plantear el aumento del arsenal nuclear en documentos oficiales del Partido Comunista es relativamente novedosa y mucho más con plazos para su cumplimiento. Un movimiento que refleja la autoridad de Xi Jinping, quien ha impuesto que todos los objetivos aprobados en esa reunión deberán haberse cumplido para el año 2029, fecha en la que se celebrará el ochenta aniversario del nacimiento de la República Popular. Una etapa, que el líder chino considera la antesala imprescindible para que el gigante asiático se convierta en un país socialista moderno en el 2035, tecnológicamente avanzado, con una economía de ingresos medios y un confortable Estado de bienestar. Una suma de elementos que otorgaría a China una posición sólida en su rivalidad con Estados Unidos por el liderazgo mundial como superpotencia.

Ese calendario abre la puerta, a su vez, a las especulaciones de que Xi Jinping estaría preparando el camino para extender su mandato cinco o diez años más, según se desprende de las fechas que ha fijado para cumplir los objetivos aprobados. No hay que olvidar que su tercera etapa de liderazgo finaliza el 2027 y se podría plantear continuar en la presidencia del país otro lustro, con la excusa de que faltarán dos años para acabar las reformas previstas para el 2029. Una iniciativa que le llevaría a dirigir el destino del gigante asiático hasta el 2032, con 79 años, y quién sabe si aún estaría tentado de proseguir su presidencia con el pretexto de concluir su proyecto de culminar la modernización de China en el 2035.

Tampoco está tan claro que Xi Jinping pueda ver realizada su exigencia de acortar plazos en la modernización de las fuerzas armadas chinas, ya que su afán por quemar etapas rápidamente es muy reciente. Hasta hace relativamente poco tiempo solo señalaba que

el Ejército de Liberación Popular (EPL) tenía que transformarse en «unas fuerzas armadas de clase mundial a mediados del siglo XXI». Una afirmación que situaba ese horizonte en torno al año 2049, con ocasión del centenario de la República Popular. Pero esa aspiración ha dado paso a unas ambiciones más inmediatas en los últimos tiempos.

Es en el informe del XIV Plan Quinquenal del 2021 cuando Xi hizo un primer llamamiento a «acelerar la creación de un sistema de disuasión estratégica y de combate conjunto de alta calidad», que confirme el ascenso de China como gran potencia. Una afirmación que reiteró de forma más contundente en octubre del 2022, cuando subrayó que «estableceremos un fuerte sistema de disuasión estratégica». Y ahora, en julio del 2024, pisa el acelerador, en un movimiento que se interpreta como un desafío de Pekín a la creciente presencia de aviones y buques de EE. UU. en el mar de China Meridional. Un pulso que convierte esa zona en uno de los puntos más calientes del planeta.

Con la reivindicación de incrementar su arsenal nuclear, Xi quiere modificar la correlación de fuerzas entre Pekín y Washington. Pretende remodelar la percepción estadounidense del equilibrio de poder entre las dos superpotencias y obligar a la Casa Blanca a aceptar una China en ascenso y a respetar sus intereses fundamentales, especialmente en lo que se refiere a sus reivindicaciones sobre Taiwán. Una misión de largo alcance, en la medida en que el gigante asiático es una potencia nuclear mucho menor que Estados Unidos y Rusia y les cuesta más a sus líderes hacerse escuchar en los foros internacionales si no utilizan la chequera.

Según el Instituto Internacional sobre la Paz de Estocolmo (SIPRI, en sus siglas en inglés), Pekín disponía de 500 ojivas nucleares en el 2023, frente a las 410 del año anterior. Una expansión muy rápida, pero con cifras totales aún muy alejadas de las dos principales potencias atómicas del planeta, como son EE. UU. y Rusia, con 5.000 y 5.500 ojivas respectivamente.

En el caso de las ojivas desplegadas, las diferencias entre China, Estados Unidos y Rusia aún son más abismales. Según el SIPRI, hasta enero del 2024, Pekín había desplegado 24 ojivas en misiles, frente a 1.770 de Washington y 1.710 de Moscú. Unas cifras que han llevado a los dirigentes chinos a considerar crucial que el gigante asiático aumente drásticamente su arsenal nuclear, acorde con su condición de segunda

potencia mundial, para hacerse respetar en sus reivindicaciones territoriales. Se desconoce el ritmo de expansión del arsenal nuclear que pretende exigir Xi, pero las estimaciones del Pentágono apuntan a que la fuerza nuclear china podría alcanzar las 1.000 ojivas para el año 2030 y a las 1.500 para el 2035. Unas cifras que equipararían prácticamente a China con los arsenales ruso y estadounidense.

De hecho, el ejército chino ya lleva varios años modernizándose, pero a la luz de estos datos se puede afirmar que aún le queda un largo trecho para convertirse en «unas fuerzas armadas de clase mundial», como ha exigido Xi en más de una ocasión. Una realidad que sugiere que en los próximos años el mundo asistirá a un despliegue del potencial armamentístico del gigante asiático, dada la creciente voluntad de los líderes chinos de imponer la presencia de sus fuerzas aeronavales en la región. Un protagonismo que se refleja en los anuncios de Pekín de avanzar en la construcción de portaviones, submarinos y aviones de combate, así como en el incremento de patrullas aeronavales en las aguas de mar de China Meridional y las cada vez más habituales maniobras alrededor de Taiwán.

Esfuerzos desiguales

Pero los esfuerzos de la industria armamentística china por alcanzar un alto nivel de desarrollo y satisfacer las exigencias de Xi Jinping son desiguales. En los últimos años, por ejemplo, se ha esforzado por construir portaviones y ya va camino de botar el cuarto. Sin embargo, ninguno de ellos es de propulsión nuclear, lo que impacienta a los dirigentes comunistas, que quisieran una Armada mucho más poderosa y equiparable a la de EE. UU. Ello explica que Pekín haya apostado, asimismo, por construir submarinos más autónomos, rápidos y silenciosos, capaces de transportar y lanzar misiles balísticos intercontinentales, así como cazas furtivos y bombarderos estratégicos de largo alcance con capacidad para transportar misiles nucleares.

Una estrategia que entraña impulsar el desarrollo acelerado de la denominada «tríada de fuerzas nucleares». Un reto considerable porque supondrá incrementar su arsenal de misiles balísticos intercontinentales terrestres, proyectiles transportados por bombarderos estratégicos y misiles intercontinentales que puedan ser lanzados desde submarinos nucleares.

Una urgencia impulsada por Xi, que estima fundamental que China recupere el tiempo perdido en el campo nuclear. El dirigente comunista considera que en cuanto el coloso asiático posea un potente número de armas atómicas capaces de atacar el territorio estadounidense, Washington dejará de oponerse a las reivindicaciones de Pekín de anexionarse Taiwán y dejará de suministrarle armamento para su defensa. Una conclusión a la que habrían llegado los dirigentes chinos tras analizar el desarrollo de la guerra de Ucrania. Desde su inicio, en febrero del 2022, Moscú ha amenazado repetidamente con utilizar armas nucleares si EE. UU. y sus aliados de la OTAN envían tropas a Ucrania o amenazan la integridad territorial de Rusia y la realidad les ha demostrado que, hasta el momento, Washington se ha abstenido de intervenir ante las advertencias rusas.

Los dirigentes comunistas, sin embargo, parecen dispuestos a ir un paso más allá en su arsenal armamentístico, según se desprende del documento final de la reunión de Comité Central. Unas conclusiones que subrayan que «nos esforzaremos por desarrollar fuerzas de nuevo dominio con nuevas capacidades de combate». Una afirmación que revela las ambiciones y los esfuerzos de Pekín por extender su poderío militar al espacio y al campo de la cibernética, con el uso de la inteligencia artificial, *big data* y plataformas de combate no tripuladas, según un informe del *PLA Daily*, el rotativo de las fuerzas armadas chinas. Un ejemplo de esos esfuerzos lo constituye su liderazgo en el desarrollo de las armas hipersónicas, que pueden viajar cinco veces más rápidas que la velocidad del sonido y pueden realizar maniobras impredecibles, lo que dificulta su intercepción enormemente.

No obstante, una cosa son los objetivos que se anhelan y otra las posibilidades de alcanzarlos. La cúpula comunista china es consciente que el país atraviesa una situación compleja y debe reducir su dependencia tecnológica de Estados Unidos si pretende alcanzar esas metas. Un diagnóstico que justifica las exigencias de Xi de lanzar una apuesta decidida por la innovación y el talento, para que el gigante asiático sea autosuficiente tecnológicamente en 2035, año previsto para culminar la modernización socialista de China y de que el país goce de un confortable Estado de bienestar.

El problema estriba en que China afronta una serie de desequilibrios sociales y una ralentización económica que frena su desarrollo. Un panorama que ha conducido a los dirigentes comunistas a consensuar que «es una necesidad urgente promover un desarrollo de alta calidad» para responder a los grandes riesgos y desafíos que afronta el país, según el documento de conclusiones de la reunión. Una meta para cuya consecución apuestan por fomentar la innovación y movilizar recursos a nivel nacional con el fin de atraer talento y avanzar tecnológicamente. Todo ello con el propósito de mejorar la productividad y competitividad de los sectores clave de la industria local y alcanzar así la autosuficiencia del país, como reclama Xi Jinping.

Lucha contra la corrupción y la pereza

Pero para garantizar el éxito de la aplicación de la nueva hoja de ruta, el Comité Central también incide en la necesidad de profundizar en la lucha contra la corrupción. Una batalla que Xi impulsó nada más asumir el poder en el 2012 y que se ha cobrado la cabeza de millones de funcionarios, incluidos miembros de la cúpula de la organización comunista y de las fuerzas armadas.

En lo que se adivina como un refuerzo de la lucha anticorrupción durante los próximos años, las conclusiones del tercer plenario subrayan la necesidad de perfeccionar el sistema de supervisión para evitar la corrupción y de establecer nuevos mecanismos para abordar las prácticas corruptas. En un claro aviso a navegantes de que no habrá distinciones entre altos cargos o burócratas de base, el Comité Central anunció que el jefe del Estado Mayor de la poderosa Fuerza de Misiles, el general Sun Jinming, había sido expulsado del partido y estaba bajo una investigación por corrupción.

La caída del general Sun constituye la última de una serie de investigaciones anticorrupción emprendidas desde el año 2023 sobre al menos siete altos mandos militares de la Fuerza de Misiles del Ejército Popular, que es la que supervisa el arsenal de misiles estratégicos y tácticos del país, tanto nucleares como convencionales. Este cuerpo militar fue creado en el 2015 como parte de una reestructuración militar impulsada por Xi Jinping para modernizar y agilizar las fuerzas armadas chinas, pero en los últimos años ha estado en el ojo del huracán de las purgas anticorrupción en el ejército.

Para intentar atajar esta situación, el comunicado final del tercer plenario subrayaba que el Partido Comunista se esforzará en «fortalecer la lealtad política en el ejército» y para ello introducirá cambios en los sistemas de dirección y gestión de las fuerzas armadas. Unas modificaciones que responden a las demandas de Xi de acabar con los sobornos entre los altos mandos militares tras los últimos escándalos que han afectado a la credibilidad del ejército popular.

En ese cónclave, los líderes comunistas también reflejaron su inquietud ante un problema que consideran que lastra el funcionamiento del país, como es la pereza generalizada que observan entre los funcionarios.

Un fenómeno que algunos analistas locales atribuyen al desasosiego que se apodera de muchos burócratas ante el temor a ser castigados por cometer errores o malinterpretar las directrices de sus superiores. «Hay que abordar el problema de los funcionarios que actúan de manera arbitraria o que carecen de voluntad, coraje o capacidad para cumplir», señala el documento de conclusiones. El partido precisa que se esforzará en «prevenir y evitar la corrupción» y que para ello establecerá nuevos mecanismos «en áreas donde hay concentración de poder». Una clara alusión a que Xi proseguirá con su campaña anticorrupción en los años venideros, tanto en el ejército como en los altos niveles del partido y del gobierno.

Conclusiones

A la luz del resultado que ha arrojado el esperado tercer pleno del Comité Central, el primero bajo un todopoderoso Xi Jinping sin límites de mandato, se puede afirmar que ha despejado pocas incertidumbres y esboza un panorama que genera preocupación internacional. Una inquietud sobre el horizonte al que se encamina China, provocada por la rotundidad con que Xi advirtió a los asistentes a ese cónclave cuando afirmó: «No importa que cambios se hagan o que pasos se tomen, se debe respetar el liderazgo del partido», según las notas que publicó la agencia estatal de noticias *Xinhua* sobre dicha reunión. Un aserto que subraya que todo queda en sus manos y en su voluntad de promover las reformas adoptadas.

Ciertamente, las más de 300 medidas de reforma socioeconómicas que deberán estar completadas para 2029, con el fin de convertir a China en una superpotencia mundial para 2035, apenas aportan novedades. Muchas de ellas ya se habían impulsado en los últimos meses con el fin de relanzar una economía debilitada por la suma de los efectos de una crisis inmobiliaria, el alto endeudamiento de los gobiernos locales y un galopante declive demográfico. Problemas, todos ellos, que el PCCh anuncia que superará apostando por la innovación y el talento. Herramientas imprescindibles para alcanzar el desarrollo industrial de alta calidad y la autosuficiencia que exige Xi para dejar de depender comercial y tecnológicamente de EE. UU. y de sus aliados occidentales. Una estrategia que apunta a la continuidad de sobrecapacidad industrial en China y a la saturación de los mercados internacionales con sus productos.

Las ambiciones de Xi Jinping en lo que se refiere a la proyección internacional del gigante asiático también son claras y nada tranquilizadoras para las potencias occidentales. El presidente chino ha apretado el acelerador de la defensa nacional, reclamando una mejor organización y gestión de las fuerzas armadas, así como la culminación de su proceso de modernización para el 2029 y el aumento de su arsenal nuclear, a la vez que insta a aprovechar a los avances tecnológicos para dotarse de armamento de última generación.

En el trasfondo de esta iniciativa se halla el convencimiento de Xi de que el ascenso de China a superpotencia debe ir acompañado de un arsenal nuclear potente. Además, parece tener muy presente que, bajo la presidencia de Donald Trump, EE. UU. abandonó el tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF, por sus siglas en inglés) firmado con Rusia en 1987 e invitó a China a formar parte de un nuevo pacto nuclear. Consciente de que ese día llegará, Xi Jinping quiere estar preparado para sentarse a negociar con Estados Unidos y Rusia en igualdad de armas estratégicas.

Un factor, el de la robustez nuclear, que podría tener un serio protagonismo a la hora de incorporar Taiwán a la República Popular. Son numerosas las autoridades chinas que piensan que, si Pekín esgrime una poderosa fuerza de disuasión estratégica, EE. UU. no se atrevería a intervenir y permitiría llevar a cabo la anexión de la isla. Un asunto que se ha convertido en el principal punto de fricción entre ambas potencias y que explica el afán de Xi Jinping por aumentar su fuerza nuclear.

Es tradición en los dirigentes chinos esperar y ver lo que acontece antes de actuar. Xi Jinping ha marcado los años 2029 y 2035 como fechas clave para culminar la modernización del país. Entre medio, en el 2027 se celebra el centenario de la creación del Ejército Popular de Liberación y en el 2029 Taiwán festejará ochenta años de independencia. Esperar y ver, los líderes comunistas aspiran a que China se convierta en una superpotencia nuclear, logre la autosuficiencia tecnológica y genere un ambiente que seduzca a Taiwán para una anexión pacífica. O que todo se quede en un sueño chino. Esperar y ver.

*Isidre Ambrós**

Periodista, analista especializado en Asia-Pacífico
y autor del libro *La cara oculta de China*

[@iambros](#)

84/2024

13 de septiembre de 2024

Alberto Cique Moya

Más allá de la docena sucia: la capacidad de identificación biológica como elemento de disuasión

Más allá de la docena sucia: la capacidad de identificación biológica como elemento de disuasión

Resumen:

En tanto en cuanto las tecnologías aplicadas a la detección e identificación de agentes NRBQ en condiciones de campo alcancen la madurez suficiente, seguirá siendo necesario remitir al laboratorio las muestras o evidencias recolectadas en un incidente NRBQ. La identificación inequívoca en un laboratorio es esencial para la seguridad y la defensa, ya que permite la respuesta adecuada a incidentes biológicos, químicos o radiológicos. Además, los laboratorios especializados desempeñan un papel crucial en la disuasión y respuesta ante amenazas NBQ, mediante la identificación y caracterización de agentes peligrosos. Los laboratorios de bioseguridad de nivel 3 y 4 (BSL-3 y BSL-4) son especialmente necesarios para manejar patógenos de alto riesgo y realizar investigaciones críticas en función de la peligrosidad de estos agentes.

La capacidad de estos laboratorios no solo contribuye a la seguridad nacional, sino que también fortalece la respuesta ante emergencias de salud pública, permitiendo una detección rápida y efectiva de agentes patógenos. Esta capacidad de identificación inequívoca es vital para rastrear el origen de los agentes y apoyar las investigaciones forenses, esenciales para prevenir futuros incidentes y garantizar la seguridad global. La Re-Lab es el ejemplo de colaboración cívico-militar en este ámbito, integrando capacidades militares con capacidades civiles autonómicas o nacionales.

Palabras clave:

Identificación NRBQ, docena sucia, red de laboratorios, niveles de bioseguridad, RE-LAB. Red Estatal de Vigilancia en Salud Pública

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Beyond the dirty dozen: Bio identification capacity as a capital deterrent element

Abstract:

As long as the technologies applied to the detection and identification of CBRN agents in field conditions have not reached sufficient maturity, it will continue to be necessary to send the samples or evidence collected in a CBRN incident to the laboratory. Unambiguous identification in a laboratory is essential for security and defense, as it allows for an appropriate response to biological, chemical, or radiological incidents. Additionally, specialized laboratories play a crucial role in deterring and responding to NBC threats by identifying and characterizing hazardous agents. Biosafety level 3 and 4 (BSL-3 and BSL-4) laboratories are especially necessary for handling high-risk pathogens and conducting critical research based on the danger posed by these agents. The capability of these laboratories not only contributes to national security but also strengthens the response to public health emergencies by enabling rapid and effective detection of pathogenic agents. This unambiguous identification capability is vital for tracing the origin of agents and supporting forensic investigations, which are essential for preventing future incidents and ensuring global security. The Re-Lab is an example of civil-military collaboration in this field, integrating military capabilities with regional or national civilian capabilities.

Keywords:

CBRN Identification, Dirty dozen, Laboratories network, Biosafety levels, RE-LAB, State Public Health Surveillance Network

Introducción

Diversos creadores de opinión en redes sociales manifiestan que en estos tiempos que nos ha tocado vivir el médico no es necesario, ya que ahora gracias a internet, a las incipientes herramientas de inteligencia artificial y a que «felizmente» tenemos disponibles en el mercado analizadores cuánticos que «permiten verificar las condiciones de salud insuficientes», podemos prescindir, la mayoría de las veces, de esos profesionales que aplican la *ars medica* para curarnos. Es más, pronto dispondremos de dispositivos que, como el *tricorder* de *Star Trek*, será capaz no solo de detectar, sino de identificar el mal que nos aqueja, provocando que aquellos que quisieran seguir la vocación de querer sanar a sus semejantes tengan que cambiar de vida^{1,2,3,4,5,6}.

Felizmente para muchos, en tanto en cuanto llega ese momento, tendremos que seguir acudiendo al médico para que, tras una cuidadosa anamnesis y probablemente la realización de algunas pruebas diagnósticas, pueda determinar el «mal» que nos aqueja. Es más, puede que incluso sea necesaria la toma de muestras, generalmente indoloras, para ser enviadas al laboratorio y que sean sometidas a diferentes ensayos a fin de detectar e identificar la causa que nos está provocando la enfermedad.

Por analogía con lo anterior, muy pronto ya no será necesario que el personal de las unidades de Defensa NBQ, pero también las unidades de intervención de las fuerzas y cuerpos de seguridad, tomen muestras de sustancias sospechosas químicas y/o radiactivas en general y, biológicas en particular, en las misiones que realizan, ya se trate

Todos los archivos han sido recuperados el 20 de junio de 2024.

¹ MAOJO GARCÍA, VM. (2020). ¿Debemos creer la información médica que ofrecen las redes sociales? The Conversation (edición online). 2020. <https://theconversation.com/debemos-crear-la-informacion-medica-que-ofrecen-las-redes-sociales-145219>

² EUROPA PRESS. «El 61 % de pacientes de atención primaria usa internet para informarse del diagnóstico», *Diario El Mundo* (edición online). 2013. <https://www.elmundo.es/elmundosalud/2013/04/02/tecnologiamedica/1364914856.html>

³ FRONT DESK HELPERS. *De la ciencia ficción a la realidad: Avances en las herramientas de IA para la atención sanitaria*. 2023. <https://frontdeskhelpers.com/es/insights/de-la-ciencia-ficcion-a-la-realidad-avances-en-las-herramientas-de-ia-para-la-atencion-sanitaria/>

⁴ GONZÁLEZ ANDRADE, F. «La medicina de Star Trek llega a nuestra vida cotidiana», *Universidad Indoamericana*. 2022. <https://blog.indoamerica.edu.ec/vida-saludable/la-medicina-de-star-trek-llega-nuestra-vida-cotidiana/>

⁵ PASTOR, J. «El tricorder de Star Trek ya es una realidad, detecta 34 enfermedades mediante sensores», *Xataka*. 2017. <https://www.xataka.com/medicina-y-salud/el-tricorder-de-star-trek-ya-es-una-realidad-detecta-34-enfermedades-mediante-sensores#:~:text=enfermedades%20mediante%20sensores-,El%20Tricorder%20de%20Star%20Trek%20ya%20es%20una, detecta%2034%20enfermedades%20medi>

⁶ SALDAÑA, S. «Diagnóstico de 100 enfermedades por 350 pesos: el fraude de los analizadores cuánticos aprobados por la Cofepris en México», *Xataka México*. 2022. <https://www.xataka.com.mx/investigacion/diagnostico-100-enfermedades-350-pesos-fraude-analizadores-cuanticos-aprobados-cofepris-mexico>

de misiones de reconocimiento o de toma de evidencias en incidentes NBQ (en adelante muestras NRBQ), ya que la tecnología permitirá disponer de resultados fiables de dispositivos portátiles con un grado de evidencia suficiente para poder establecer cuál es el agente diseminado, así como en qué concentración se encuentra.

En tanto en cuanto llega ese deseado momento, el personal especialista en Defensa NBQ y los operativos de intervención, los TEDAX NRBQ, formando parte o no de equipos especializados de toma de muestras, auxiliados por equipos detectores y/o identificadores más o menos sensibles, tendrán que seguir tomando muestras para remitirlas al laboratorio si queremos alcanzar el grado de evidencia deseado tal cual establece la doctrina OTAN o la normativa vigente, ya que la identificación provisional que se pueda alcanzar en condiciones de campo, con equipos portátiles de identificación o la identificación confirmada que se puede conseguir en los laboratorios desplegados, no es suficiente, sino que es necesario alcanzar un grado de identificación inequívoca y de carácter judicial que solo se puede alcanzar en laboratorios acreditados, siempre que se hayan tomado muestras de acuerdo con procedimientos normalizados y se haya establecido la adecuada cadena de custodia^{7,8,9,10,11}.

A esos tres niveles de identificación se le añadiría, aunque no sea una capacidad de identificación *per se*, la identificación forense, la cual no es otra cosa que el «el conjunto de actividades que permiten atribuir a alguien la fabricación o empleo de una sustancia identificada de manera inequívoca en una muestra». A estos efectos, las investigaciones forenses apoyarían las acciones legales y políticas que respaldarían posibles medidas de represalia o mitigación legalmente justificables derivadas de un «primer uso»¹².

⁷ DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA. *Circular 50 - Plan de Actuación con motivo de atentados terroristas*. 2005. <https://netpol.es/wp-content/uploads/2023/10/13-ANEXO-13-CIRCULAR-50.pdf>

⁸ DOMINGO ALVÁREZ, J. «La doctrina química "Pá Ná"», *cbrn.es*. Madrid, España, 2018. <https://cbrn.es/?tag=doctrina-nbg>

⁹ DOMINGO ALVÁREZ, J. «Niveles de identificación... mejor cinco que tiene rima», *cbrn.es*. 2018. <https://cbrn.es/?tag=aep-66>

¹⁰ U. S DEPARTMENT OF THE ARMY. ATP-3-11-37 «Multi-service tactics, techniques, and procedures for chemical, biological, radiological, and nuclear reconnaissance and surveillance», *Federation of American Scientists*. 2013. <https://irp.fas.org/doddir/army/atp3-11-37.pdf>

¹¹ OBSERVATORIO TECNOLÓGICO NBQ. «Detección e Identificación de agentes de guerra biológica. Estado del arte y tendencia futura», *Monografías del Sistema de Observación y Prospectiva Tecnológica – SOPT*, vol. 6. Ministerio de Defensa, 2010, 59.

¹² NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. *Commander's Guide on Medical Support to Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear (CBRN) Defensive Operations*. AMedP-7.6 (Edition A, Version 1 ed.). NATO Standardization Office (NSO), 2018.

¿Por qué necesitamos laboratorios?

Si bien disponemos de equipos identificadores en tiempo real para la amenaza química y radiológica que nos permiten, en mayor o menor medida, alcanzar la identificación provisional con un elevado grado de evidencia en condiciones de campo, resulta más complicado tener esa misma capacidad para los agentes biológicos, incluso para los incluidos en la docena sucia (tabla 1)¹³.

Enfermedad / Agente biológico			
Bacterias	Carbunco inhalatorio / <i>Bacillus anthracis</i>	Virus	Viruela
	Peste neumónica / <i>Yersinia pestis</i>		Encefalitis equina venezolana
	Tularemia / <i>Francisella tularensis</i>		Fiebre de Marburgo
	Brucelosis / <i>Brucella suis</i>	Toxinas	Botulismo / Toxinas del <i>Clostridium botulinum</i>
	Fiebre Q / <i>Coxiella burnetti</i>		Intoxicación por ricina / <i>Ricinus communis</i>
	Muermo / <i>Burkholderia mallei</i>		Intoxicación por enterotoxina estafilocócica tipo B

Tabla 1. Listado de agentes incluidos en la docena sucia

La situación se complica en función de la complejidad bioquímica y estructural que presentan los más de 150 patógenos susceptibles de poder ser utilizados como agentes biológicos de guerra, pero también de bioterrorismo, a los que hay que sumar los agentes de espectro medio (toxinas y biorreguladores), lo cual explica sin ninguna duda la dificultad, en función del retraso tecnológico, no solo de la detección, sino de la identificación del agente que está provocando el incidente y demostrar el «primer uso», haciendo más importante si cabe la necesidad de toma de muestras por personal especializado para su remisión al laboratorio acreditado, para que se proceda a su identificación a la mayor brevedad posible y así poder instaurar las contramedidas médicas, es decir la quimio o inmunoprofilaxis, en caso de que estén disponibles, o el tratamiento que sea prescrito por los profesionales sanitarios si así fuera posible¹⁴.

Para añadir un grado más de dificultad, la situación se complica cuando el incidente es provocado por una sustancia no contemplada en los diferentes listados «clásicos» de agentes químicos o biológicos de guerra o de bioterrorismo existentes, o nos

¹³ CIESLAK, T. J. *et al.*, & NATO Biological Medical Advisory Panel. «Beyond the Dirty Dozen: A Proposed Methodology for Assessing Future Bioweapon Threats», *Mil Med*, 183(1-2), e59-e65. 2018. doi:10.1093/milmed/usx004.

¹⁴ CIQUE MOYA, A. *Reducción de amenazas biológicas*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, bie3: 9:1061-1095. 2018. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2018/DIEEEM06-2018_Reducccion_AmenazasBiologicas_AlbertoCique.pdf

enfrentamos a un agente modificado genéticamente o una nueva sustancia tóxica obtenida gracias a la aplicación espuria de la biología sintética e incluso de la inteligencia artificial, lo cual conlleva que los dispositivos de detección y/o identificación no estén diseñados y, por tanto, preparados para poder detectar/identificar este tipo de agentes en condiciones de campo, es decir, no solo no se puedan detectar, aunque pudiera dar positivo en un *screening* previo en una prueba de proteínas o sistema similar, sino que no pudiera conseguirse la identificación provisional o incluso confirmada.

Lo anteriormente descrito, aunque pudiera parecer difícil de suceder, es lo que pasó en febrero de 2024 cuando la policía belga se enfrentó a un incidente con correspondencia con polvo en su interior que dio negativo a los detectores químicos, radiológicos y biológicos empleados por los TEDAX NRBQ de la policía, teniendo que esperar a que el laboratorio dictaminara que se trataba de una toxina vegetal que, aunque figuraba en los manuales tipo *cookbook* de propaganda yihadista, no había constancia de haber sido utilizado de manera aislada anteriormente y sí como medio de envenenamiento al consumir las semillas, o incluso en intentos de autólisis^{15,16,17,18}.

Por otro lado, no se puede dejar de citar el incidente sucedido a finales de marzo de 2024, motivado por el envío de cartas amenazadoras que contenían un polvo sospechoso a distintos jueces del Tribunal Superior de Lahore, donde parece que los primeros resultados de los medios de detección empleados por la policía paquistaní descartaron la presencia de *Bacillus anthracis*, remitiéndose muestras al laboratorio donde se demostró que el polvo contenía hidratos de carbono, arsénico y esporas de *B. anthracis*^{19,20}.

¹⁵ CHAN, T. «Herbal medicine causing likely strychnine poisoning», *Hum Exp Toxicol*, 21(8):467-8. 2002 Aug. doi: 10.1191/0960327102ht259cr

¹⁶ EUROPEAN COUNTER TERRORISM CENTRE - Expertise and Stakeholder Management. *Poison Wars - Plant toxins*. Interpol, 2021.

¹⁷ LAUREN, W., MAITHÉ, C. «Suspicious envelope found at Brussels Palais de Justice contained toxic substances», *The Brussels Times*. 2024. <https://www.brusselstimes.com/brussels/925838/envelope-containing-suspicious-powder-found>

¹⁸ TANMAY, B., AVIJATRI, D. «Spectrum of Plant Toxin and Deliberate Self-poisoning», *Indian J Crit Care Med.*, 25(4). 2021, 364-365. doi:10.5005/jp-journals-10071-23800

¹⁹ HUSSAIN, A. «More than a dozen Pakistani judges receive letters with 'toxic' powder», *Aljazeera*. 2024.

<https://www.aljazeera.com/news/2024/4/4/more-than-a-dozen-pakistani-judges-receive-letters-with-toxic-powder>

²⁰ SHEIKH, N. «Anthrax found in threatening letters: forensic report», *The Express Tribune*. 2024.

<https://tribune.com.pk/story/2461951/anthrax-found-in-threatening-letters-forensic-report>

Si lo anterior no bastara para justificar la necesidad de realizar una adecuada toma de evidencias durante una intervención policial o una toma de muestras por un equipo de reconocimiento, para su remisión al laboratorio designado, incluso cuando los medios de detección o identificación empleados den negativo, hay que traer a colación el incidente sufrido en febrero de 2024 por los policías de la ciudad de *Smyrna* (Georgia – EE. UU.), donde dos agentes requirieron asistencia hospitalaria al resultar presuntamente envenenados, tras desarrollar problemas respiratorios y cansancio súbito después de estar en contacto con unos documentos que habían sido entregados en la comisaria por parte de un individuo. Esta noticia no pasó desapercibida para los medios de comunicación, lo cual generó que el pastor de la Segunda Iglesia Bautista de *Smyrna* informará a la policía que el 2 de febrero, uno de los administrativos enfermó después de haber tenido contacto con unos papeles dejados en la iglesia por el mismo individuo, el cual había sido reconocido gracias a las noticias de la televisión. Estos hechos condujeron a que el FBI confiscara la documentación y fuera detenido bajo la acusación de terrorismo y de atentado contra la autoridad, estando pendientes de informar de cuál fue el agente causal que provocó las intoxicaciones^{21,22}.

Las lecciones identificadas en estos incidentes son, como ya se ha expuesto anteriormente, la necesidad de la toma de muestras (de la recopilación de evidencias), el establecimiento de una adecuada cadena de custodia y principalmente, disponer de la capacidad de identificación inequívoca en un laboratorio, o mejor aún en una red de laboratorios integrados, a efectos de demostrar que hemos sido objeto de un «primer uso» en un contexto de guerra biológica o que hemos sufrido un ataque criminal o terrorista. Ello permitirá en el primer caso, realizar una denuncia por incumplimiento de las obligaciones de la comúnmente conocida como Convención de Armas Biológicas y Tóxicas, a efectos de que se inicien las investigaciones por parte del Mecanismo del secretario general de las Naciones Unidas para la Investigación del Presunto Empleo de

²¹ BURKE, M. «Two Georgia officers allegedly poisoned after receiving paperwork from suspect», *NBC News*. 2024. <https://www.nbcnews.com/news/us-news/two-georgia-officers-allegedly-poisoned-receiving-paperwork-suspect-rca137952>

²² WILDER, D. «Smyrna Suspected Poisoning Case: Man Charged with Murder Following Third Illness», *townelaker.com*. 2024. <https://townelaker.com/smyrna-suspected-poisoning-case-man-charged-with-murder-following-third-illness/>

Armas Químicas, Biológicas o Tóxicas²³. Mientras que, para el segundo caso, se debe disponer de los indicios suficientes que podrían demostrar la existencia de la comisión de un tipo delictivo²⁴.

Los laboratorios de alerta biológica como herramienta de disuasión y seguridad

Esas muestras NRBQ recogidas por los equipos de toma de muestras o por equipos TEDAX NRBQ deben de ser enviadas, como define la Real Academia de la Lengua al laboratorio, a un lugar dotado de los medios necesarios para realizar investigaciones, experimentos y trabajos de carácter científico o técnico. En virtud de esta definición no hay un solo tipo de laboratorio, ya que en función de su diseño y rama de la ciencia o de la técnica a la que se dedique se distinguen diferentes tipos, ya sean laboratorios de análisis clínicos, o de microbiología, de química, de física, agroalimentario o de aguas, entre otros muchos tipos y clases en función de su capacidad de realizar ensayos más o menos complicados, así como del riesgo asociado a los experimentos y trabajos que realicen en función del analito que se pretende identificar en función de su peligrosidad, ya sea con carácter cualitativo o cuantitativo.

Muchos son los tipos y clases de laboratorios existentes en función de cuál es su área de trabajo, desde los que nos aseguran disponer de alimentos sanos y seguros, hasta los de diagnóstico clínico, pasando por los de diagnóstico microbiológico de enfermedades animales, humanas y vegetales. A este respecto y a modo de ejemplo, los laboratorios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se organizan en tres niveles en función de su capacidad técnica, los laboratorios oficiales de las comunidades autónomas, los laboratorios nacionales de referencia (LNR) y los laboratorios de referencia de la Unión Europea, «consiguiéndose de esta manera que los métodos de diagnóstico y análisis utilizados sean conformes al desarrollo científico-técnico, fiables y

²³ UNITED NATIONS OFFICE FOR DISARMAMENT. «Secretary-General's Mechanism for Investigation of Alleged Use of Chemical and Biological Weapons», *United Nations Office for Disarmament*. 2023. <https://disarmament.unoda.org/wmd/secretary-general-mechanism-old/>

²⁴ CUADRADO RUIZ, M. d. «El delito de producción de armas biológicas», *Revista General de Derecho Penal* (7). 2007, 1698-1189.

estén armonizados para que los resultados sean homologables»^{25,26,27}. Aunque esto no es óbice para que haya otros laboratorios de referencia u otras redes de laboratorio, integradas o no a nivel internacional, como la *Laboratory Response Network* – LRN norteamericana, ya que están diseñadas y tienen la capacidad técnica y científica para alcanzar la identificación inequívoca del agente causal^{28,29,30,31}.

Desde el punto de vista que nos ocupa, todos los laboratorios y, fundamentalmente los de referencia, constituyen sin ninguna duda un elemento de disuasión frente a la posible introducción o diseminación con fines ilícitos de agentes NRBQ en general y, biológicos en particular. Sin olvidar que, disponer de esa capacidad de identificación y diagnóstico, también nos permite reducir los riesgos asociados a los peligros a los que nos vemos sometidos en nuestra vida diaria, constituyendo sin ninguna duda un elemento extra en favor de la defensa nacional. A este respecto los laboratorios de Verificación de Armas Químicas (LAVEMA), el de Defensa Biológica (LADIBIO) y el Laboratorio de Análisis Radiactivo (LARA) del Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas, los laboratorios del Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas – CIEMAT, así como el laboratorio del Instituto de Toxicología de la Defensa, o los laboratorios desplegados del Regimiento de Defensa NBQ del Ejército de Tierra; y la Red de Laboratorios de Alerta Biológica – RELAB, son elementos claves de disuasión frente a la amenaza NRBQ³².

²⁵ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. *Laboratorios Nacionales de Referencia*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2023. <https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/laboratorios-sanidad-genetica/areas-actividad/diagnostico/laboratorios-nacionales-de-referencia.aspx>

²⁶ MINISTERIO DE SANIDAD. *Laboratorios designados para el control oficial*. 2023. <https://www.sanidad.gob.es/areas/sanidadExterior/importacion/usoConsumoHumano/laboratorios.htm>

²⁷ MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN. *Listado de laboratorios nacionales de referencia (LNR) designados en el ámbito de las competencias de la Dirección General de Sanidad de la Producción Agraria*. 2023. https://www.mapa.gob.es/es/ganaderia/temas/laboratorios-sanidad-genetica/listadodereferencias2023_tcm30-650492.pdf

²⁸ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Laboratorios de Referencia*. 2024. <https://www.woah.org/es/que-ofrecemos/red-de-expertos/laboratorios-de-referencia/>

²⁹ CENTRO NACIONAL DE GRIPE DE VALLADOLID. Centro Nacional de Gripe (CNG). 2024. <https://cngripevalladolid.es/centro-nacional-de-gripe/>

³⁰ INSTITUTO DE SALUD CARLOS III. Laboratorio de Referencia e Investigación en Infecciones Virales Inmunoprevenibles. 2020. <https://www.isciii.es/QuienesSomos/CentrosPropios/CNM/InfeccionesViralesInmunoprevenibles/Paginas/default.aspx>

³¹ Ministerio de Sanidad. Real Decreto 568/2024, de 18 de junio de 2024, por el que se crea la Red Estatal de Vigilancia en Salud Pública

³² MINISTERIO DE DEFENSA. «Resolución 420/38430/2022, de 3 de noviembre, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio con el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas, para el intercambio de experiencia y conocimientos en el ámbito de la defensa química, biológica y nuclear», *Boletín Oficial de Defensa*. 9 de noviembre de 2022, pp. 153163-153170.

Todo lo expuesto confirma más si cabe, la necesidad de disponer de capacidad de laboratorio para poder dar respuesta a los interrogantes que se plantean en un incidente NRBQ, constituyendo realmente un medio de disuasión eficaz, ya que, si bien puede que no lleguemos a saber con una certeza absoluta quién es el autor material en función de los resultados del diagnóstico forense, si se podrá demostrar qué ha provocado el incidente y por tanto adoptar las medidas de control y respuesta en función de la rapidez con la que el laboratorio emita sus resultados.

Disponer de la capacidad de identificación biológica inequívoca, incluso la forense, y por extensión la química o la radiológica, es prioritaria porque contribuye a la disuasión eficaz frente a la amenaza NRBQ³³, ya que demuestra la capacidad de preparación, fortalece la respuesta y la recuperación ante emergencias, enviando un mensaje directo a potenciales agresores, contribuyendo a generar un entorno global más seguro:

- Respuesta rápida y efectiva: pues gracias a su capacidad de detección y diagnóstico permiten la adopción temprana de medidas de contención y tratamiento, o lo que es lo mismo, permite un adecuado control de la situación, reduciendo el impacto del incidente, por un lado, además de minimizar el riesgo de propagación por otro y prevenir la generación de estados de alarma social como consecuencia del incidente.
- Inteligencia y análisis forense: disponer de la capacidad de identificación inequívoca permite incluso rastrear el origen del agente, lo que es crucial para identificar a los perpetradores y prevenir futuros incidentes. Para alcanzar este objetivo resulta fundamental realizar una adecuada recopilación de muestras/evidencias, ya que como se ha expuesto anteriormente fortalece los procesos judiciales o de investigación, sean de la entidad que sean.
- Herramienta de disuasión: el conocimiento por parte de potenciales agresores, ya se trate de actores estatales o no estatales, de que se dispone de capacidad de identificación inequívoca puede contribuir a la disuasión a merced de la reducción de la percepción de vulnerabilidad.

³³ GAUTIER, L. «Microbial forensics: What we've learned from Amerithrax and beyond», *Biotechniques*, 75(4). 2023, 129-132. doi:10.2144/btn-2023-0084

- Colaboración internacional: este aspecto resulta clave a efectos de potenciar la disuasión frente al empleo intencionado, pero también frente a los peligros de origen natural, reforzando la credibilidad del país a nivel internacional.
- Fortalecimiento de la seguridad nacional: los laboratorios como infraestructuras críticas contribuyen a la protección de la población y a defender los intereses nacionales, además de contribuir a la preparación y capacitación del personal que trabaja en esas instalaciones para dar respuesta a los incidentes que se pudieran producir.

Grupo de riesgo	Riesgo infeccioso	Riesgo de propagación a la colectividad	Profilaxis o tratamiento eficaz
1	Aquel patógeno con baja probabilidad de causar enfermedades en humanos o animales.	No	Innecesario
2	Aquel patógeno que puede causar una enfermedad en el hombre y/o animales y puede suponer un peligro para los trabajadores, siendo poco probable que se propague a la colectividad y existiendo generalmente profilaxis o tratamiento eficaz.	Poco probable	Posible generalmente
3	Aquel patógeno que puede causar una enfermedad grave en el hombre y presenta un serio peligro para los trabajadores. Aquel patógeno que puede causar una enfermedad grave en el hombre y/o animales, con riesgo de que se propague a la colectividad y existiendo generalmente una profilaxis o tratamiento eficaz (riesgo individual alto, riesgo comunitario bajo)	Probable	Posible generalmente
4	Aquel patógeno que causando una enfermedad grave en el hombre y/o animales supone un serio peligro para los trabajadores, con muchas probabilidades de que se propague a la colectividad y sin que exista generalmente una profilaxis o un tratamiento eficaz.	Elevado	No conocido en la actualidad

Tabla 2. Grupo de riesgo de los agentes biológicos³²

Alcanzar ese grado de identificación no es posible en cualquier tipo de instalación, ya que en función del tipo y clase del agente biológico de que se trate será necesario adoptar diferentes niveles de bioseguridad (tabla 2), pero también de biocustodia, para poder manejar esos agentes minimizando el riesgo lo máximo posible³⁴, toda vez que si bien en un incidente biológico de carácter criminal el agente biológico probablemente implicado más probable será del tipo 2, parece más razonable, o al menos presumible,

³⁴ INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (INSHT). *Guía técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos*. 2014.

que en un incidente bioterrorista o incluso de guerra biológica nos enfrentemos a un agente encuadrado en el grupo 2 y 3 (siempre teniendo en cuenta que en este último caso, el atacante podría tener a su disposición, al menos en un contexto bélico, las contramedidas para poder hacerlo frente en caso de resultar afectados por la diseminación). Sin embargo, hay que tener en cuenta que, en un caso hipotético, una organización de carácter milenarista o de corte yihadista podría decidirse, siempre que tuviera la capacidad operacional de diseminación, por utilizar un agente biológico del grupo 4 para alcanzar sus fines. De ahí la necesidad de disponer de este tipo de instalaciones no solo para hacer frente a esta amenaza, sino porque en función de que vivimos en un mundo globalizado pudiera suceder que esta clase de agentes alcanzara nuestro territorio en un escenario epidémico o pandémico^{35,36}.

Lo anterior determina la necesidad de disponer, en función de la naturaleza de los agentes incluidos en el grupo 3 y, fundamentalmente en el grupo 4, de instalaciones donde poder manejar este tipo de agentes con la misión de detectar, identificar y caracterizar de manera rápida agentes biológicos de interés, tanto de origen natural como de origen provocado, con el fin de proporcionar una respuesta eficaz ante emergencias de salud pública y eventos biológicos inesperados.

Además de esta ventaja, no se puede olvidar, como factores asociados, que contribuyen a la seguridad y a la mejora de la salud pública y, por ende, sin ninguna duda, a la defensa nacional, ya que, integrados con los sistemas de vigilancia epidemiológica permiten una detección rápida y efectiva del agente que esté provocando un brote de enfermedad y, por tanto, mejorando la capacidad de respuesta ante emergencias de salud pública. Sin olvidar que disponer de este tipo de instalaciones permite desarrollar líneas de investigación eficaces para mejorar la preparación frente a este tipo de agentes en instalaciones con las necesarias medidas de contención para proteger al personal del

³⁵ SAAD BENTAOUET, M. «El bioterrorismo ¿es un peligro inminente?», *Ius et scientia*, 3(2). 2017, 160-189. doi:<http://dx.doi.org/10.12795/IETSCIENTIA.2017.i02.08>

³⁶ CIQUE MOYA, A. *Amenaza bioterrorista y ébola*. Documento de opinión 13/2015. Instituto Español de Estudios Estratégicos. *Pre-bie3*, 1. 2015. doi:10.13140/RG.2.2.10431.84645

laboratorio, al medio ambiente y a la comunidad según el nivel de bioseguridad (Biosafety Level) (tabla 3)³⁷.

Grupo de riesgo	Nivel de bioseguridad - BSL	Tipo de laboratorio
1	1	Laboratorio básico: instalaciones de enseñanza e investigación diseñadas y preparadas para manejar patógenos (agentes biológicos) bien caracterizados que no causan enfermedades en humanos sanos. Desde el punto de vista operativo requiere prácticas estándar de microbiología sin equipo especializado de contención, pudiendo trabajar en bancos abiertos (mesa de laboratorio al descubierto) y adoptando medidas de precaución estándar como lavado de manos y descontaminación de superficies y equipos con desinfectantes autorizados para poder volver a utilizarlos.
2	2	Laboratorio básico: se corresponde con laboratorios de diagnóstico, clínicos, de investigación u otros laboratorios que trabajan con agentes de riesgo moderado, por lo que además de lo establecido para los BSL 1, se deben utilizar equipos de protección individual pudiendo trabajar en bancos abiertos más cabina de seguridad biológica para control de aerosoles. Estos agentes están presentes en la población y se encuentran asociados a enfermedades humanas.
3	3	Laboratorios de contención: son instalaciones clínicas, de producción, investigación, educación o diagnóstico. Además de los requisitos anteriores tienen accesos y ventilación controlados. Permite trabajar con agentes exóticos o nativos con potencial de transmisión respiratoria, y que pueden provocar una infección grave y potencialmente letal.
4	4	Laboratorios de contención máxima: son instalaciones de laboratorio altamente especializados donde es necesario un elevado grado de aislamiento ya que se trabaja con patógenos muy peligrosos a nivel individual, así como para la salud pública de la población. Disponen de sistemas de contención secundaria (esclusas de aire y tratamiento de residuos específicos, así como un sistema de entrada y salida del laboratorio a través de duchas químicas, cámaras de descontaminación, y sistemas de ventilación con doble filtro HEPA para el aire de salida). En su interior el personal precisa utilizar trajes de presión positiva con suministro de aire propio.

Tabla 3: Niveles de bioseguridad en laboratorios biológicos³⁵

Profundizando en lo expresado, resulta necesario disponer de laboratorios de niveles 3 y 4 de bioseguridad (BSL-4), este tipo de instalaciones tienen el equipamiento y personal capacitado, además de técnicas optimizadas capaces que permiten la identificación y caracterización del agente causal en diferentes matrices y muestras de origen humano, animal y/o ambiental³⁸.

³⁷ HERNÁNDEZ CALLEJA, A. *NTP 739: Inspecciones de bioseguridad en los laboratorios*. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, 2008. https://www.insst.es/documents/94886/327446/ntp_739.pdf/51e252fef6ef-4794-8a94-dcd4a208b6cd

³⁸ INSTITUTO DE SALUD CARLOS III. Memorandum y justificación para la construcción de un laboratorio de nivel cuatro de bioseguridad (NBS-4) en el Centro Nacional de Microbiología (CNM) del Campus de Majadahonda, Madrid. Instituto de Salud Carlos III (ISCIII). 2021. Obtenido de Instituto de Salud Carlos III: <https://www.isciii.es/Noticias/Noticias/Documents/Justificaci%C3%B3n%20para%20la%20construcci%C3%B3n%20de%20un%20laboratorio%20de%20nivel%20de%20bioseguridad%204%20en%20el%20ISCIII.pdf>

Lo anterior permite, por un lado, la adopción temprana de medidas de prevención y control, mientras que, por el otro, ayuda a la toma de decisiones en función de una adecuada evaluación de riesgos y una planificación y ejecución de respuestas eficaces ante incidentes biológicos, incluidas la adopción de medidas de control de enfermedades, así como la comunicación de riesgos a la población, además de la necesaria colaboración y coordinación con otros laboratorios o instituciones a efectos de dar una respuesta efectiva y coordinada a nivel local, nacional y transnacional³⁹.

A este respecto y, teniendo en cuenta la situación geopolítica internacional, sin duda alguna extensible a otros sectores, resulta clave la colaboración cívico militar en este ámbito. Ejemplo de ello es la Re-Lab, al integrar capacidades de laboratorio que permitan alcanzar la identificación inequívoca del agente causal aprovechando capacidades nacionales y autonómicas, integrando capacidades militares como las de la Unidad Militar de Emergencias y del Instituto Tecnológico de la Marañosa del Instituto Nacional de Técnicas Aeroespaciales con las de los organismos civiles en las áreas de salud humana, sanidad ambiental, seguridad alimentaria, sanidad animal y sanidad vegetal (incluso en caso de que estuvieran disponibles con aquellos de titularidad privada cuando fuera necesario)⁴⁰.

En relación con lo anterior, la Re-Lab, como infraestructura científico-técnica tiene la finalidad de apoyar operativamente al sistema de seguridad nacional ante riesgos y amenazas generados por agentes biológicos, demostrándose vital para dar respuesta a los retos asociados a la diseminación intencionada o accidental de agentes biológicos, pero también constituyendo una herramienta colaborativa para una mejor preparación a nivel nacional e internacional. Incidiendo más en esto, en el actual entorno de seguridad la Re-Lab se muestra como un ejemplo de cooperación cívico-militar que puede servir de ejemplo para otras iniciativas relacionadas con el ámbito de la sanidad civil y militar en potenciales escenarios artículo V tal cual demanda la OTAN y la UE en el marco de la Brújula Estratégica.

³⁹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Respuesta de la Salud Pública a las Armas Biológicas y Químicas*. Guía de la OMS. 2003.

⁴⁰ RIVERA, M. «GSK construirá en Madrid el primer laboratorio de máxima bioseguridad a nivel mundial», *El español, Invertia*. 5 de marzo de 2024. https://www.iespanol.com/invertia/observatorios/sanidad/20240305/gsk-construira-madrid-primer-laboratorio-maxima-bioseguridad-nivel-mundial/837666341_0.html

No se puede dejar de citar que la Re-Lab puede ser el elemento apoyo desde la retaguardia o *reach-back capability* de asesoramiento científico-técnico en aquellas misiones donde se despliegue el futuro equipo Med-DOIIT (*Medical Deployable Outbreak and Incident Investigation Team*) ya que reúne dentro de su estructura el conocimiento y la capacidad técnica para dar apoyo cuando sea requerido.

En resumen, disponer de capacidad en el laboratorio de identificación inequívoca es fundamental porque permite la detección temprana de agentes productores de enfermedades infecciosas, para poder activar el sistema de respuesta en las primeras fases de un incidente o un brote, disminuyendo por tanto el riesgo de que se transforme en una epidemia o pandemia. Relacionándose de manera eficaz con los sistemas de vigilancia epidemiológica para integrar las alertas dentro del sistema de respuesta, contribuyendo así a la mejora de la capacidad investigadora y, por ende, al nivel de preparación a nivel nacional.

Por último, un aspecto clave, inherente a todo lo expresado, es que disponer de la capacidad de identificación inequívoca a nivel nacional no solo es útil para la disuasión frente al empleo intencionado de agentes NRBQ en general y, biológicos en particular, sino que es vital frente a los riesgos de origen natural a los que estamos sometidos. De hecho, esta dualidad de empleo nos permite mejorar nuestra capacidad de preparación y respuesta. Todo ello sin olvidar que confiar en capacidades de otros Estados no es suficientemente fiable, ya que pueden tener prioridades distintas a nuestros intereses.

A modo de conclusión

- Disponer de capacidad de laboratorio con identificación inequívoca es crucial para disuadir al potencial oponente / criminal / terrorista del empleo de agentes biológicos, ya que minimiza el potencial impacto y facilita la instauración rápida de medidas de control y, por tanto, reduce el riesgo.
- Poseer capacidades de identificación inequívoca contribuye sin ninguna duda al progreso de la ciencia y, por tanto, a una mejor preparación frente a los riesgos y amenazas biológicas en este mundo globalizado.

- La integración de los laboratorios con los sistemas de vigilancia epidemiológica contribuye a una mejor gestión de incidentes y brotes, tengan el origen que tengan, al poder adoptar las medidas de control de manera temprana.
- Disponer de capacidad de identificación inequívoca, y mejor aún forense, puede permitir llegar a ser capaces de atribuir el origen de un incidente o un brote. Lo cual, sin ninguna duda es esencial para mejorar nuestra capacidad de disuasión.
- Disponer de capacidad de identificación contribuye a ser un actor principal para la gestión de emergencias sanitarias en este mundo global.
- Disponer de capacidad de identificación inequívoca de laboratorio es un elemento que contribuye a mejorar la percepción del ciudadano en su sistema de respuesta, es decir, en la capacidad del Estado para proteger a la sociedad, lo cual además contribuye sin ninguna duda a mejorar la capacidad de resiliencia.
- La Re-Lab es el ejemplo paradigmático de colaboración cívico-militar, y constituye un ejemplo a nivel internacional para dar respuesta a los riesgos y amenazas a los que nos enfrentamos.

*Alberto Cique Moya**

Coronel Veterinario
Jefatura Conjunta de Sanidad

Académico de Número de la Real Academia de Ciencias Veterinarias de España

85/2024

16 de septiembre de 2024

Selenn Fernández Juin y José María
Valdés de Olives *

**El realineamiento estratégico en África:
implicaciones de la pugna por los
proyectos energéticos**

El realineamiento estratégico en África: implicaciones de la pugna por los proyectos energéticos

Resumen:

La guerra de Ucrania ha puesto de manifiesto la dependencia energética de la Unión Europea, factor del que se han valido diversos países para redefinir sus estrategias energéticas. En este contexto, África emerge como un actor clave basándose en sus dos megaproyectos: el gasoducto transahariano, que conectará Nigeria con Argelia, y el gasoducto atlántico, que unirá Nigeria con Marruecos. Si bien estos proyectos han sido objeto de amplios análisis a nivel académico, el conflicto de Ucrania ha proporcionado la coyuntura adecuada para revitalizar el interés de dos iniciativas que permanecían paralizadas. Habida cuenta de los problemas estructurales del continente, la reconfiguración de las alianzas regionales observadas entre los países protagonistas — aquellos del Magreb y Sahel— refieren potenciales efectos en la materialización de estos. Bajo esta premisa se analizarán las relaciones entre las potencias magrebíes y los países del Sahel con el fin de ilustrar el carácter estratégico de estos gasoductos. En base a ello, se puede observar que estos ponen de manifiesto cómo, más allá de una pura dimensión económica, son empleados como instrumentos de poder blando en la competencia regional.

Palabras clave:

Gasoducto, Magreb, Sahel, energía, gas, geopolítica.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Strategic realignment in Africa: implications of the struggle for energy projects.

Abstract:

The war in Ukraine has highlighted the European Union's energy dependence, a factor that several countries have used to redefine their energy strategies. In this context, Africa emerges as a key player based on its two mega-projects: the Trans-Saharan gas pipeline, which will connect Nigeria to Algeria, and the Atlantic gas pipeline, which will link Nigeria to Morocco. While these projects have been the subject of extensive academic analysis, the conflict in Ukraine has provided the right juncture to revitalize interest in two stalled initiatives. Given the structural problems of the continent, the reconfiguration of the regional alliances observed between the protagonist countries - those of the Maghreb and the Sahel - have potential effects on their materialization. Under this premise, the relations between the Maghreb powers and the Sahel countries will be analyzed in order to illustrate the strategic nature of these pipelines. On this basis, it can be observed that they show how, beyond a purely economic dimension, they are used as instruments of soft power in regional competition).

Keywords:

Gas pipeline, Sahel, Magreb, Energy, Gas, Geopolitics.

Introducción

La guerra de Ucrania provocó que la UE redujera sus importaciones de gas ruso, pasando del 45 % al 15 % en tan solo dos años¹. Esta situación ha puesto de manifiesto la necesidad de diversificación energética de la Unión Europea² que ha incrementado la compra de gas natural licuado (GNL) a precios más altos a países como Estados Unidos o Catar³.

Ante esta coyuntura, África, aunque ya proveedor de gas a la UE a través de Argelia y Libia emerge como una solución viable para la diversificación energética. De hecho, la Estrategia de Seguridad Energética Nacional de 2015 ya señalaba la vertiente atlántica africana, especialmente Nigeria y el golfo de Guinea, como un escenario estratégico para el suministro de hidrocarburos para España. Sin embargo, Europa requiere de una inversión considerable en infraestructuras para poder integrar el gas africano en el mercado energético europeo⁴. En este contexto, España, se convierte en un nexo estratégico entre África y Europa, gracias a su posición geográfica y su capacidad de almacenamiento y regasificación⁵. Estos factores resaltan la importancia de una estrategia a largo plazo que contemple nuevas conexiones por gasoductos⁶. Bajo esta premisa, a continuación, examinaremos las propuestas argelina y marroquí y presentaremos a los países del Sahel como actores relevantes en estos desarrollos⁷.

¹ URBASOS, Ignacio. «The future of Russian gas in the EU», *Elcano Policy Paper*. Real Instituto Elcano, marzo de 2024. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/03/policy-paper-the-future-of-russian-gas-in-the-eu.pdf>

Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 27 de junio de 2024.

² URBASOS, Ignacio. «The future of Russian gas in the EU», *Elcano Policy Paper*. Real Instituto Elcano, marzo de 2024. Disponible en: <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2024/03/policy-paper-the-future-of-russian-gas-in-the-eu.pdf>

³ «In focus: EU energy security and gas supply». Comisión Europea, 15 de febrero de 2024. Disponible en: https://energy.ec.europa.eu/news/focus-eu-energy-security-and-gas-supplies-2024-02-15_en

⁴ BASKARAM, Grace & COSTE, Sophie. «Achieving universal energy access in Africa amid global decarbonization», *CSIS Briefs*. Centre for Strategic and International Studies, 31 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/achieving-universal-energy-access-africa-amid-global-decarbonization>

⁵ El país concentra el 30 % de la capacidad europea de almacenamiento y el 25 % de la capacidad de regasificación.

⁶ *Analysis of the European LNG market developments*. Agencia Europea de Cooperación de los Reguladores de Energía, 2024 Market Monitoring Report, 19 de abril de 2024. Disponible en: https://www.acer.europa.eu/sites/default/files/documents/Publications/ACER_2024_MMR_European_LNG_market_developments.pdf

⁷ «Argelia se convierte en el segundo país exportador de gas natural a la Unión Europea», *El periódico de la Energía*. 31 de enero de 2024. Disponible en: <https://elperiodicodelaenergia.com/argelia-se-convierte-segundo-pais-exportador-gas-natural-union-europea/>

Nigeria en el radar de Marruecos y Argelia

Nigeria, conocido como el «gigante africano», no solo es el país más poblado de África —con más de 220 millones de personas— sino también es una de las economías más dinámicas del continente⁸ —en términos de PIB nominal—. El país se beneficia de su abundancia en recursos naturales⁹, particularmente sus reservas de gas natural, estimadas en 209 Tcf (trillones de pies cúbicos), que destacan como una fuente crucial para su economía y desarrollo¹⁰.

No obstante, a pesar de sus vastas reservas que incluyen hidrocarburos y minerales tales como el litio, oro o betún —valorados en unos 700.000 millones de dólares—¹¹ la población nigeriana no ha logrado percibir los ingresos potenciales de su explotación y exportación. En este sentido, señalar a Nigeria como un exponente de la denominada «maldición de los recursos» quizás sea aventurado, sin embargo, la paradoja de la abundancia refleja una situación que ha persistido a lo largo del tiempo en el país¹².

La posición de Nigeria como potencial exportador de hidrocarburos suscitó el interés en Marruecos y Argelia que percibieron al país africano como el socio prioritario¹³ en materia energética para desarrollar sus infraestructuras gasísticas. Si bien Nigeria se ha adherido a estas iniciativas, el país enfrenta problemas estructurales que afectarían al desarrollo de estos proyectos, tales como la proliferación de conflictos de actores no estatales¹⁴ — como Boko Haram— o los casos de piratería y sabotajes en el delta del río Níger¹⁵.

⁸ *World Population Prospects 2019*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York, 2029. Disponible en: <https://www.un.org/es/un75/shifting-demographics>

⁹ VV. AA. «Nigeria in the Emerging World Order», *Carnegie Endowment for International Peace*. 7 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/research/2023/12/nigeria-in-the-emerging-world-order?lang=en>

¹⁰ *Country Analysis Brief: Nigeria*. U.S. Energy Information Administration, 26 de abril de 2023. Disponible en: https://www.eia.gov/international/content/analysis/countries_long/Nigeria/nigeria.pdf

¹¹ ONUOHA, Freedom & OJEWALE, Oluwole. «Foreign criminals go for gold in Nigeria», *Institute for Security Studies*, 8 de enero de 2024. Disponible en: <https://issafrica.org/iss-today/foreign-criminals-go-for-gold-in-nigeria>

¹² GARRIDO GUIJARRO, Óscar. *Nigeria, la gran potencia subsahariana que no logra emerger*. Documento de Análisis IEEE 29/2023. 21 de abril de 2023. Disponible en:

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA29_2023_OSCGAR_Nigeria.pdf

¹³ «JAS vs ISWAP: The War on the Boko Haram Splinters», *Crisis Group Africa Briefing* n.º 196. Dakar/Brussels, 28 de marzo de 2024. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2024-03/b196-jas-vs-iswap_0.pdf

¹⁴ Especialmente en el estado de Borno, que colinda con Chad, en el estado de Jigawa que limita con Níger y en el estado de Plateau, en el centro del país.

¹⁵ «Shell to exit Nigeria's troubled onshore oil after nearly a century», *Reuters*. 16 de enero de 2024. Disponible en:

<https://www.reuters.com/markets/deals/shell-agrees-sell-its-nigeria-onshore-oil-gas-business-2024-01-16/#:~:text=Since%202021%2C%20Shell%20has%20sought,on%20newer%2C%20more%20profitable%20operations>

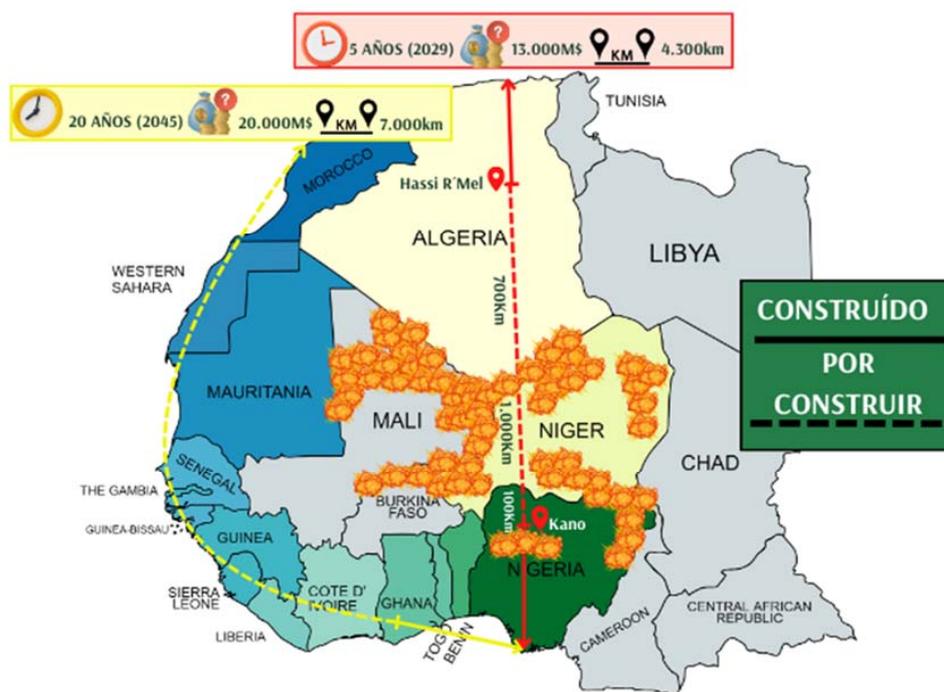


Ilustración 1. Mapa comparativo de ambos gasoductos. Fuente: elaboración propia

Iniciativas magrebíes

El denominado «gasoducto atlántico» tiene su origen en el año 2016 con el anuncio del proyecto nigerino-marroquí, formalizado en 2017 a través de un acuerdo de cooperación. Si bien se estima que el proyecto finalice en el año 2045, este enfrenta desafíos principalmente de carácter económico¹⁶, que generan interrogantes sobre su materialización. En este sentido, Marruecos ha asegurado que cuenta con diversos apoyos financieros, como los Emiratos Árabes Unidos y el Banco Islámico de Desarrollo. Las últimas informaciones indican que Rabat ha iniciado los estudios topográficos del tramo norte del gasoducto (Mauritania-Senegal) a través de la empresa encargada del proyecto, la marroquí ETAFAT¹⁷.

¹⁶ Gran necesidad de financiación, ya que los países del golfo de Guinea no pueden asumir los costos por sí solos.

¹⁷ FAOUZI, Adil. «Nigeria-Morocco gas pipeline: topographic surveys kick off in northern section», *Morocco World News*. 11 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.morocoworldnews.com/2024/05/362593/nigeria-morocco-gas-pipeline-topographic-surveys-kick-off-in-northern-section>

En el caso argelino, aunque ya existió un estudio de viabilidad (2006) y los acuerdos previos (2009), no fue hasta el año 2022 cuando, Nigeria, Níger y Argelia relanzaron el proyecto del gasoducto transahariano (TSGP) mediante un memorando de entendimiento. Actualmente, el proyecto debe hacer frente a diversos desafíos diplomáticos —por las tensas relaciones entre los países implicados— y de seguridad —como la inestabilidad de Níger—, que dificultan la colaboración regional. Además, cabe recordar que el tramo nigeriano ya construido (gasoducto AKK¹⁸) enfrenta problemas de seguridad y falta de inversión, con un 30 % de su construcción aún pendiente debido a la paralización del proyecto. En términos económicos, el TSGP será construido y operado por una asociación entre la Corporación Nacional del Petróleo de Nigeria (NNPC) y la empresa estatal argelina Sonatrach. Finalmente, se espera que el gasoducto conecte eventualmente con el MedGaz —vía España—.

El pulso geopolítico del Magreb: la rivalidad entre Marruecos y Argelia

El Magreb se halla inmerso en una contienda regional. Marruecos y Argelia mantienen una pugna por ser la potencia dominante en el noroeste africano, con un aumento de las tensiones desde 2020¹⁹. Frente a una Argelia que tradicionalmente ha construido sus relaciones económicas y militares en consonancia con Rusia y catalogada como un estado rentista, debido a la riqueza en hidrocarburos, encontramos a un Marruecos que se presenta como un aliado preferente de Estados Unidos en la región, con una fuerte diversificación en sus relaciones exteriores, y cuya dependencia de los hidrocarburos, está favoreciendo la transformación de sus sectores productivos —haciendo especial énfasis en el de las energías renovables—²⁰.

Tras la suspensión de las relaciones diplomáticas en agosto de 2021²¹, la tensión entre ambos países continúa latente. Entre los principales puntos de discordia, destacan: el

¹⁸ Conecta Abuya, Kaduna y Kano en Nigeria y es parte integral del TSGP.

¹⁹ CALVO ALBERO, José Luis. «Magreb-Sahel: la tormenta que viene», *Cuaderno de Estrategia* 224, cap. VI. IEEEE, marzo de 2024, pp. 155-181. Disponible en:

https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/g/e/geopolitica_del_poder_militar_ce_224.pdf

²⁰ VV. AA. «Marruecos: un proyecto de hegemonía en una región inestable», Actas XIV Jornadas de Estudios de Seguridad *La Competición estratégica en el Magreb: Argelia y Marruecos. Relaciones e intereses para España*. Madrid, 24 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.uned.es/universidad/facultades/dam/jcr:f31f1bbd-1f92-434e-b274-e0004c664538/3.ACTAS-XIV-JORNADAS.pdf>

²¹ «Algeria cuts diplomatic relations with Morocco», *Reuters*. 25 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/algeria-says-cutting-diplomatic-ties-with-morocco-2021-08-24/>

apoyo argelino a la cuestión saharauí, la influencia en el resto de los países que conforman la Unión del Magreb Árabe y la progresiva influencia marroquí en el Sahel en detrimento de las relaciones diplomáticas argelinas con sus vecinos del sur — especialmente con Mali—.

Cabe destacar la relación de ambos países magrebíes con los hidrocarburos, especialmente tras el cierre que Argelia realizó al gasoducto Magreb Europa (GME) en noviembre de 2021²² —un corte con el que Marruecos no solo perdía los beneficios que cobraba como tarifa por derecho de paso, sino que aumentaba su dependencia energética— y tras la guerra de Ucrania, con una Europa buscando diversificar su dependencia gasística.

En este punto, Argelia ha sido una de las grandes beneficiadas del conflicto en Ucrania, al percibir un aumento de la demanda de gas, como consecuencia de las sanciones europeas a Rusia. Los beneficios económicos obtenidos ante esta demanda otorgaron a Argelia la capacidad de aumentar su gasto militar un 76 %, alcanzando los 17.000 millones de euros. En comparación, su rival estratégico —Marruecos—, solo ha alcanzado los 4.800 millones de euros en 2023. Entre ambos países, representan el 82 % del gasto militar en el norte de África y el 45 % del continente²³, lo que podría contribuir a incrementar la espiral de tensión entre ambos. A estos puntos de fricción se les une la contienda por hacerse con el control del primer gasoducto nigeriano que llegue a Europa²⁴, que reflejan una cuestión que tiene mucho de beneficio económico, pero también de imagen, estatus y de orgullo nacional.

Además, cabe mencionar la excelsa producción académica y periodística en torno a estos gasoductos, que refleja la guerra informativa que están llevando a cabo las dos potencias del Magreb: ambas —y en menor medida Nigeria— han instrumentalizado los gasoductos no solo en su comunicación interna, sino también en la búsqueda y consolidación de alianzas con terceros, como parte de sus estrategias de proyección diplomática. En este contexto, el conflicto no se limita únicamente a la eventual

²² «Argelia cierra definitivamente el gasoducto Magreb-Europa tras la ruptura de las relaciones con Marruecos», *Europa Press*. 1 de noviembre de 2021. Disponible en <https://www.europapress.es/internacional/noticia-argelia-cierra-definitivamente-gasoducto-magreb-europa-ruptura-relaciones-marruecos-20211101032603.html>

²³ «Trends in world military expenditure, 2023», SIPRI, Stockholm, abril de 2024. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-04/2404_fs_milex_2023.pdf

²⁴ ECHEVARRÍA JESÚS, Carlos. «Conflictividad entre Argelia y Marruecos», *Papeles FAES Fundación* n.º 278. 29 de abril de 2024. Disponible en: <https://fundacionfaes.org/wp-content/uploads/2024/04/Papel-278.pdf>

finalización o cancelación de los proyectos, sino que se centra en la competencia por ser el primero en llevarlo a término²⁵.

En este juego de influencia, el entorno de la información juega un papel clave en la difusión de las narrativas que ensalzan el proyecto nacional, en detrimento del de su adversario. Habida cuenta de las audiencias objetivo de los países sahelianos, con una población mayoritariamente joven, caracterizada por fuertes sentimientos de patriotismo y anticolonialistas, las potencias magrebíes han presentado estos proyectos como un símbolo de integración e independencia de las naciones africanas frente a posibles intereses occidentales que no beneficien a la población local.

Al mejor postor: decisiones estratégicas de los países sahelianos

En la última década, la dinámica geopolítica del Sahel ha sido testigo de una transformación significativa, marcada por la creciente presencia e influencia de potencias externas como China y Rusia, y el declive del papel de los países occidentales —véase la retirada definitiva de la Misión de Entrenamiento de la Unión Europea (EUTM-Mali)—. Este vacío ha creado una ventana de oportunidad para que las potencias regionales del Magreb —Marruecos y Argelia—, intensifiquen sus actividades diplomáticas, comerciales y geopolíticas en la región²⁶.

En este sentido, destaca como elemento disruptivo, el proyecto de la Iniciativa Atlántica marroquí en la que Marruecos ofrece la vertiente atlántica y una salida al mar a los países del Sahel²⁷. Es en este complejo entorno en el que se ha producido la creación de un nuevo bloque regional, la Alianza Estratégica del Sahel (AES), en detrimento de la CEDEAO —de la que se retiraron los miembros de la AES en enero de 2024—. Habida

²⁵ MABEIRICK, Hassana. «Les gazoducs et l'Afrique sur fond des rivalités Maroc-Algérie et Moscou-Washington». 27 de abril de 2022. Disponible en: <https://www.financialafrik.com/2022/04/27/les-gazoducs-et-lafrique-sur-fond-des-rivalites-maroc-algerie-et-moscou-washington/>

²⁶ SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *África: la pugna de viejas y nuevas potencias por su dominio*. Documento de Análisis IEEE 05/2024 (23 de enero de 2024). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA05_2024_PEDSAN_Africa.pdf

²⁷ En el discurso conmemorativo del 48 aniversario de la Marcha Verde, el 6 de noviembre de 2023, Mohamed VI presentaba esta iniciativa mostrando su intención de fortalecer las relaciones con los países del Sahel a través del ofrecimiento del gasoducto nigeriano-marroquí, así como las infraestructuras férreas, viarias y portuarias, especialmente el puerto de Dajla, a los países del Sahel. Discurso disponible en: <https://www.mapnews.ma/es/activites-royales/sm-el-rey-dirige-un-discurso-la-naci%C3%B3n-con-motivo-del-48%C2%B0-aniversario-de-la-marcha>

cuenta de la importancia de la posición de los países del Sahel en la configuración del tablero geopolítico regional²⁸, los proyectos gasísticos que parten de Nigeria adquieren una relevancia significativa.

El papel de Mali

Las decisiones estratégicas de Mali han posicionado al país como un ejemplo a seguir para sus vecinos en el Sahel. Además de ser uno de los países miembro y fundador de la AES, destaca por haberse consolidado como un país libre de presencia occidental. Los desafíos internos a los que Mali debe enfrentarse, tales como los problemas de gobernanza²⁹ o la reactivación del conflicto tuareg en el norte del país, requieren alcanzar soluciones que a medio plazo parecen improbables.

Las relaciones de Mali con el norte de África han sido redefinidas en base a las recientes acciones diplomáticas, siendo la más destacada el ofrecimiento de la Iniciativa Atlántica a los países del Sahel por parte de Rabat. Como cabría esperar, las tensiones con Argelia no tardaron en aparecer, el 19 de diciembre, el presidente argelino, Tebboune, recibió al influyente imán Mahmoud Dicko³⁰ y a líderes de los grupos armados de la Coordinación de Movimientos de Azawad (CMA)—considerados hostiles por el Gobierno de transición de Mali—. Las autoridades malienses no tardaron en denunciar este evento como una injerencia directa en sus asuntos internos.

La crisis diplomática entre Argelia y Mali se acrecentó a partir del 22 de diciembre de 2023 cuando ambos países retiraron sus embajadores respectivamente. En este contexto, el 23 de diciembre, Marruecos confirmaba, mediante una reunión con los ministros de Asuntos Exteriores de Mali, Chad, Níger y Burkina Faso, el interés de estos por la Iniciativa Atlántica³¹. Las tensiones entre Mali y Argelia vieron su culmen tras el

²⁸ COLOM PIELLA, Guillem. «Una mirada geopolítica al Magreb y Sahel: competición, revisionismo, e inestabilidad estratégica», *La realidad geopolítica de España*, capítulo IV. Coords. BAQUÉS, Josep & FOJÓN, Enrique. UNED, Madrid, febrero de 2023, pp. 93-11.

²⁹ FERNÁNDEZ JUIN, Selenn. *Mali: un tablero de juego geopolítico*. Documento de Opinión. IEEE 30/2024 (15 de marzo de 2024). Disponible en:

https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEE030_2024_SELFER_Mali.pdf

³⁰ Cabe recordar que Dicko —predicador salafista abiertamente opuesto a la junta militar maliense—, es conocido por su papel en las protestas que derrocaron al expresidente Keita en el golpe de Estado de 2020 y por su retórica contra la junta gobernante en su gestión del proceso de transición previsto para febrero de 2024.

³¹ *Abierta en Marrakech la reunión ministerial de coordinación de la Iniciativa Atlántica para favorecer el acceso de los países del Sahel al océano Atlántico*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Cooperación Africana y Marroquíes residentes en el extranjero, Rabat, 3 de diciembre de 2024. Disponible en: <https://diplomatie.ma/es/abierta-en->

discurso de Año Nuevo del líder de la junta maliense, Assimi Goita, en el que anunció una nueva estrategia de diálogo interno sin intervención extranjera para resolver el conflicto del norte. Este cambio hacia la nacionalización del proceso de paz reflejó un distanciamiento del Acuerdo de Argel, que acrecentó las tensiones con Argelia, quien ha sido el principal mediador del conflicto entre Mali y el Azawad durante 34 años.

A principios de 2024, Mali adoptó una narrativa que destacaba los beneficios del acceso al Atlántico a través de la iniciativa marroquí. En este sentido, cabe destacar que Mali es el único país de la AES que reconoce a la República Árabe Saharaui Democrática. El 25 de enero de 2024 Mali se retiró definitiva y oficialmente del Acuerdo de Paz de Argel³², reflejando un punto de inflexión en las dinámicas regionales. Como resultado, la comunidad internacional —incluidas ONU y CEDEAO— instó a ambas partes a reanudar un diálogo constructivo, pero la junta maliense no dudó en criticar los esfuerzos argelinos en mantener las sanciones de la ONU³³.

La encrucijada de Níger

En julio de 2022, Níger expresaba su compromiso con el desarrollo del TSGP a través de la firma del Memorando de Entendimiento. Sin embargo, tras el golpe de Estado en Níger (julio de 2023), se evidencia un distanciamiento entre el país y su vecino argelino.

En un primer momento, el régimen nigerino había expresado su deseo de mantener las buenas relaciones de amistad con Argelia (octubre de 2023), como consecuencia de la propuesta argelina sobre una fase de transición al gobierno civil, Níger también rechazó la fase de transición de seis meses propuesta por su vecino magrebí —considerándolo como una injerencia en sus asuntos internos—³⁴. Así mismo, tras la adhesión a la

[marrakech-la-reuni%C3%B3n-ministerial-de-coordinaci%C3%B3n-de-la-iniciativa-de-sm-el-rey-para-favorecer-el-acceso-de-los-pa%C3%ADses-del-sahel-al-oc%C3%A9ano-atl%C3%A1ntico](#)

³² «Mali: junta militar anuncia el fin inmediato del acuerdo de paz con los grupos separatistas», *France 24*. 26 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.france24.com/es/%C3%A1frica/20240126-mali-%C3%AD-junta-militar-anuncia-el-fin-inmediato-del-acuerdo-de-paz-con-los-grupos-separatistas>

³³ Desde hace varios años, se ha señalado que Argelia busca anexionar *de facto* el norte de Mali para crear una zona de amortiguación —intervención atribuida a los servicios de inteligencia argelinos—, con el fin de controlar los movimientos de liberación tuareg en el sur de Argelia, área estratégicamente crucial para la estabilidad del país magrebí.

³⁴ «Algeria proposes transition to resolve Niger crisis», *Reuters*. 29 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/africa/algeria-proposes-transition-resolve-niger-crisis-2023-08-29/>

iniciativa atlántica marroquí de los países del Sahel, Argelia anunció el cese de los préstamos destinados a estos países³⁵.

A medida que las tensiones aumentaban, en febrero de 2024, Argelia propuso la creación de zonas de libre comercio entre su país y los países del Sahel. Hasta la fecha, Níger nunca ha reconocido a la RASD ni ha apoyado al Frente Polisario, pese a lo cual Rabat ha establecido sólidas relaciones con el país saheliano³⁶. Esta aproximación es justificada por Níger al haber observado cómo Marruecos, a diferencia de Argelia, se mantuvo neutral frente a los problemas internos del país —a raíz del golpe de Estado—, lo que ha generado una mayor confianza en el reino alauita.

A partir de abril de 2024, se produce un punto de inflexión entre Níger y Argelia considerándose la segunda crisis bilateral habida con un país del Sahel. Esta escalada de tensiones se produce con motivo de las deportaciones de inmigrantes nigerinos desde Argelia, que derivaron en protestas por parte de las autoridades de Níger³⁷. Ante esta coyuntura, Níger deberá enfrentar difíciles decisiones a medio plazo.

Su papel en la cuestión de los gasoductos puede reflejarse a través de la metáfora del «gambito de dama»³⁸. En este sentido, el país juega un papel crucial en la competencia entre Marruecos y Argelia por la influencia en el Sahel, ya que ambos países compiten por el favor nigerino. A pesar de los grandes beneficios del gasoducto argelino, factores como la inseguridad endémica del país, las tensiones con Argelia y la ofensiva diplomática marroquí han llevado a Níger a declarar su apoyo a la iniciativa de Marruecos, pudiendo conllevar la reconsideración de su posición y sacrificar su apoyo al TSGP en busca de un mayor interés a largo plazo, subrayando así la primacía de las consideraciones geopolíticas sobre las económicas en la región.

³⁵ «Coopération: l'Algérie gèle ses prêts accordés au Burkina Faso, au Mali et au Niger», *Aujourd'hui au Faso*. Enero de 2024. Disponible en: <https://www.aujourd8.net/cooperation-lalgerie-gele-ses-prets-accordes-au-burkina-faso-au-mali-et-au-niger/>

³⁶ «Niger opens up to strategic partnership with Morocco», *The Arab Weekly*. 14 de febrero de 2024. Disponible en: <https://theArabweekly.com/niger-opens-strategic-partnership-morocco>

³⁷ Cabe recordar que, en noviembre de 2023, Níger puso fin a su principal acuerdo de cooperación con la Unión Europea al derogar la ley de 2015 sobre el tráfico migratorio, lo que dio lugar a un aumento de la migración a través de Níger hacia Europa.

³⁸ Apertura de ajedrez en la cual se empieza sacrificando una pieza inicial (peón) para posteriormente obtener una ventaja.

El apoyo de Burkina Faso

La posición de Burkina Faso como miembro de la AES, su adhesión a la iniciativa marroquí (enero 2024), el apoyo al Plan de Autonomía marroquí³⁹⁴⁰ para el Sáhara Occidental, combinado con la ofensiva diplomática de Rabat⁴¹ —en busca del favor de los países del Sahel—, reflejan un alineamiento geopolítico de Burkina Faso con Marruecos.

La postura de Mauritania

Mauritania se ha consolidado como uno de los países que despierta un mayor grado de interés a Marruecos y Argelia. Actualmente, las relaciones de ambos países con su vecino están condicionadas por las elecciones del próximo 29 de junio. Relativo a las relaciones con Marruecos, a pesar de las discrepancias tradicionales, ambos países han experimentado algunos desencuentros recientes⁴², como la subida en las tasas arancelarias en el paso del Guerguerat por parte de Mauritania^{43 44}. No obstante, Marruecos reconoce la importancia de mantener y mejorar las relaciones con Nuakchot por dos motivos principales: evitar que Argelia desarrolle una relación más estrecha con Mauritania y asegurar el apoyo mauritano en el proceso de consolidación del Sáhara Occidental. La postura neutral de este país ante la ONU y su participación en la Iniciativa Atlántica son cruciales para Marruecos, especialmente dado que el acceso al puerto de

³⁹ PANDI, Cynthiche. «Le Burkina Faso réaffirme son soutien à l'intégrité territoriale du Maroc et au plan d'autonomie marocain», *Journal du Faso*. 21 de junio de 2024. Disponible en: <https://journaldufaso.com/le-burkina-faso-reaffirme-son-soutien-a-lintegrite-territoriale-du-maroc-et-au-plan-dautonomie-marocain/>

⁴⁰ Históricamente, Burkina Faso reconoció a la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) en 1984, sin embargo, revocó este reconocimiento en 1996. En 2020, Burkina Faso abrió un consulado en la ciudad de Dajla, lo que a todas luces demuestra el apoyo burkinés al Plan de Autonomía marroquí para el Sáhara Occidental.

⁴¹ MAROC DIPLOMATIE. «En marge de la 15ème Conférence au Sommet de l'OCI, M. Nasser Bourita s'est entretenu, aujourd'hui à Banjul, avec son homologue du Burkina Faso, M. Karamoko Jean Marie Traore», *Twitter: @MarocDiplomatie*, 5 de mayo de 2024. Disponible en: <https://twitter.com/MarocDiplomatie/status/1786887527422406812>

⁴² En respuesta al continuo flujo de mauritanos «buscadores de oro» muertos en las zonas tras los muros de amortiguamiento, a causa de ataques con drones por parte de las Fuerzas Armadas Reales (FAR) de Marruecos.

⁴³ ZULOAGA, Jesús. «Mauritania aumenta un 171 % las tasas aduaneras a los camioneros marroquíes», *La Razón*. 6 de enero de 2024. Disponible en: https://www.larazon.es/economia/mauritania-aumenta-171-tasas-aduaneras-camioneros-marroquies_202401066599a55a872b820001195241.html

⁴⁴ El flujo de mauritanos muertos bajo los drones de las FAR es continuo. Uno de los episodios con mayor número de bajas se produjo en diciembre de 2023. «Mueren cuatro mineros mauritanos en un ataque aéreo con dron en el Sáhara Occidental», *El Debate*. 31 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.eldebate.com/internacional/20231231/mueren-cuatro-mineros-mauritanos-ataque-aereo-dron-sahara-occidental_164041.html

Dajla desde el Sahel requiere transitar por territorio mauritano⁴⁵. Por su parte, Argelia, consciente del distanciamiento progresivo de algunos países del Sahel y la consolidación marroquí del Sáhara, busca aislar a Marruecos ofreciendo incentivos a la nación mauritana —ejemplo de ello es el proyecto para construir una carretera que conecte Argelia y Mauritania—⁴⁶.

El protagonismo de Senegal

La reciente adhesión de Senegal al Foro de Países Exportadores de Gas (GECF, por sus siglas en inglés) en marzo de 2024, refleja la importancia estratégica del país en el sector energético de África Occidental y su creciente influencia en el mercado global del gas⁴⁷. Habida cuenta de los recientes descubrimientos de grandes reservas de gas, Senegal está emergiendo como un actor clave en el sector energético africano. Su integración en el GECF no solo fortalece su posición en la exportación de gas natural, sino que también le proporciona una plataforma para colaborar con otros países productores de gas. Su participación en el Foro podría facilitar acuerdos multilaterales y atraer inversiones necesarias para la construcción y operación del TSGP, ya que, como miembro del GECF, Senegal puede influir en las negociaciones sobre aspectos cruciales para la viabilidad económica del gasoducto (precio, producción, distribución...).

En lo referido a sus relaciones con el Magreb, la postura senegalesa es firme. Marruecos se ha consolidado como el principal socio económico de Senegal. Combinado con esta estrecha relación económica, se halla un apoyo político significativo. Senegal se mantiene como firme defensor del proyecto marroquí para el Sahara Occidental, incluso tras el cambio político del pasado mes de marzo de 2024⁴⁸.

⁴⁵ Otro de los ejemplos, es el ofrecimiento marroquí sobre el proyecto de una carretera en la ciudad de Smara como parte de esta colaboración estratégica.

⁴⁶ «Tebboune acoge a su homólogo mauritano en el aeropuerto de Tindouf», *Servicio de Prensa Argelino-APS*. 22 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.aps.dz/es/algeria/50154-el-presidente-tebboune-acoge-a-su-homologo-mauritano-en-aeropuerto-de-tindouf>

⁴⁷ Habida cuenta de los recientes descubrimientos de grandes reservas de gas, Senegal está emergiendo como un actor clave en el sector energético africano.

⁴⁸ Este apoyo fue reafirmado el pasado 22 de mayo 2024 durante la conferencia regional del Comité 24 por el embajador senegalés, quien destacó que la iniciativa marroquí es «seria, creíble y razonable» con el derecho internacional y las resoluciones pertinentes de la ONU.

Conclusiones

Los desafíos tradicionales —como la pobreza extrema, el terrorismo o los conflictos de gobernanza— bajo el marco de la coyuntura actual —con el auge de potencias como China, Rusia o Turquía— en la región del Sahel han contribuido a generar una ventana de oportunidad para que las potencias del Magreb (Marruecos y Argelia) logren ocupar el espacio vacío tras la retirada occidental. Si bien en base a la información disponible hasta la fecha, no es posible afirmar que dichos proyectos puedan materializarse en el periodo estipulado, sí permiten inferir su peso en la compleja red geopolítica regional. La combinación de las iniciativas energéticas —gasoductos— o de infraestructuras —Dajla Gateway to Africa— permiten a las potencias regionales condicionar el favor de los países sahelianos.

En este sentido, la competencia magrebí por el control de los gasoductos refleja una lucha de poder y hegemonía en la región que continuará favoreciendo el realineamiento estratégico de los actores involucrados. El Sahel se ha convertido en el campo de batalla por la influencia en el que países históricamente alineados con Argelia —como Mali o Níger— deberán tomar decisiones que determinarán su posicionamiento regional. Por su parte, los países sahelianos se han valido de esta coyuntura para pasar de un rol pasivo a participar activamente en la esfera diplomática, con objeto de promover sus intereses nacionales en el contexto de los proyectos energéticos en juego.

La competencia por los proyectos energéticos no se limita únicamente a las infraestructuras, sino que también abarca la creación de narrativas y la proyección de *soft power*. Estos países refieren intereses subyacentes, como la búsqueda de la soberanía marroquí sobre el Sáhara, que reflejan la primacía de la cuestión geopolítica frente a la económica. Países como Mali, Níger, Burkina Faso y Chad han mostrado su apoyo a la iniciativa marroquí, reflejando un cambio significativo en las dinámicas de poder regional.

El papel de Níger destaca por su reciente proximidad con Marruecos, en detrimento de Argelia. Este viraje diplomático, combinado con los potenciales problemas de inseguridad que podrían obstaculizar la construcción y/o mantenimiento del gasoducto, podrían llevar al país a sacrificar su tradicional apoyo al TSGP. De materializarse esta decisión, reflejaría una estrategia a largo plazo con amplias repercusiones en el tablero geopolítico de la región.

Si bien es pronto para conocer los potenciales efectos de la ofensiva magrebí, esta nueva configuración de alianzas no solo desafía el *statu quo*, sino que refleja un realineamiento estratégico fruto de la influencia externa y de las ambiciones regionales. La inclinación de los países sahelianos hacia la iniciativa marroquí o argelina tendrá implicaciones de largo alcance para la región, así como en el mercado energético europeo, constituyéndose como un factor determinante en el futuro geopolítico y económico en África.

*Selenn Fernández Juin y José
María Valdés de Olives **
Analistas



86/2024

19 de septiembre 2024

*Luis Antonio González Francisco**

**El Ministerio de la Seguridad del Estado
de la República Popular China (Guóānbù).
Los ojos —y oídos— del dragón**

El Ministerio de la Seguridad del Estado de la República Popular China (Guóānbù). Los ojos —y oídos— del dragón

Resumen:

El PCCh (Partido Comunista de China), ya disponía de un servicio de inteligencia décadas antes de la proclamación de la República Popular China (RPCh) en 1949. A medida que la RPCh fue evolucionando, sus servicios de inteligencia se desarrollaron de forma paralela. Así, en 1983 se creó el Ministerio para la Seguridad del Estado (MSE), también conocido por el acrónimo *Guóānbù*. Con el paso del tiempo, esta agencia civil de inteligencia fue mejorando sus recursos tanto humanos como tecnológicos. Su expansión en la actualidad parece no haberse detenido, ya que ha quedado probada su capacidad de operar en distintos escenarios fuera del territorio de la RPCh, y de mantener en el tiempo esta actividad.

Palabras clave:

Ministerio para la Seguridad del Estado (MSE), República Popular China (RPCh) *Guóānbù*, espionaje, inteligencia.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

*The Ministry of State Security of the Chinese People's Republic
(Guóānbù). the eyes -and ears- of the dragon.*

Abstract:

The CCP (Communist Party of China) already had an intelligence service decades before the proclamation of the People's Republic of China (PRCh) in 1949. As the PRC evolved, its intelligence services developed in parallel. Thus, in 1983, the Ministry for State Security (MSS) was created, also known by the acronym Guóānbù. As time went by, this civilian intelligence agency improved its human and technological resources. Its expansion currently seems to have not stopped since its ability to operate in different scenarios outside the territory of the PRC, and to maintain this activity over time, has been proven.

Keywords:

Ministry for State Security (MSS), People's Republic of China (PRCh), Guóānbù, espionage, intelligence.

Antecedentes

«Donde hay voluntad, hay un camino».

Proverbio chino

En noviembre de 1927, el cuadro del PCCh (Partido Comunista de China) Zhou Enlai fundó la Rama Especial Central, o *Teke*, estableciendo oficinas en toda China para combatir y neutralizar a la policía secreta del Partido Nacionalista Chino (Kuomintang). Con sede en Shanghái se dividía en cuatro secciones:

Sección de Servicios Generales: estaba a cargo de proteger las instalaciones y a los miembros del PCCh.

Sección de Inteligencia: se encargaba del espionaje y la contrainteligencia.

Sección de Operaciones: estaba integrada por agentes que ejecutaban a los considerados traidores al PCCh.

Sección de Radiocomunicaciones: puso en marcha comunicaciones encubiertas entre los propios agentes¹.

En el año 1939, el PCCh fundó el Departamento Central de Asuntos Sociales para hacer frente a las carencias de las que adolecía en el campo de la inteligencia. Este Departamento fue orientado a labores de recopilación y análisis, así como de contrainteligencia. Los esfuerzos implementados en estos sectores dieron sus frutos aportando información relevante para el PCCh en la contienda que mantuvo con Japón, así como en la continuación de la guerra civil con el Kuomintang².

A las pocas semanas del establecimiento de la República Popular China (RPCh) en octubre de 1949, el Politburó del PCCh aprobó formalmente una resolución del Comité Central sobre Trabajo de Inteligencia³.

¹ STUDY.COM. «MSS China History & Overview | Chinese Ministry of State Security». Disponible en: <https://study.com/academy/lesson/mss-china-history-overview-chinese-ministry-state-security.html> (consultado el 21/6/2024).

² SÁEZ GIRÁLDEZ, Álvaro. «Inteligencia estratégica: China. Partido Comunista Chino y Ministry of State Security, panorama actual y perspectivas futuras», *Grupo GESI*. 30 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/inteligencia-estrat%C3%A9gica-china-partido-comunista-chino-y-ministry-state-security-panorama-1> (consultado el 21/6/2024).

³ CHAMBERS, David Ian. «The Past and Present State of Chinese Intelligence Historiography», *Studies in Intelligence*, Vol. 56, No. 3. September 2012. Disponible en: <https://www.cia.gov/static/b3688b3edc705d9168e8de998d78aad1/Edging-in-from-Cold.pdf> (consultado el 21/6/2024).

El Ministerio para la Seguridad del Estado (MSE)

«Un artesano que desea hacer un buen trabajo debe afilar primero sus herramientas».

Confucio. Analectas



Fig.1. Emblema del Guójiā Ānquán Bù.

Fuente: <https://study.com/academy/lesson/mss-china-history-overview-chinese-ministry-state-security.html>

En el año 1983 se creó el Ministerio para la Seguridad del Estado⁴ (*Guójiā Ānquán Bù* en *pinyin*, también conocido por el acrónimo *Guóānbù*) con la finalidad de unificar a varias agencias ya activas y optimizar los recursos para un funcionamiento más efectivo. Oficialmente, la propuesta para establecer esta agencia fue presentada por Zhao Ziyang en la primera sesión de la sexta Asamblea Popular Nacional (APN) el 20 de junio de ese mismo año. Zhao propuso el establecimiento de un Ministerio de Seguridad Estatal «para proteger la seguridad del Estado y fortalecer el trabajo de contraespionaje de China»⁵.

⁴ La denominación oficial tiene notables reminiscencias soviéticas, ya que es prácticamente idéntica a la del KGB (Комитет государственной безопасности, Comité para la Seguridad del Estado) de la URSS e idéntico al del Ministerium für Staatssicherheit (Ministerio para la Seguridad del Estado), coloquialmente conocida como «Stasi» de la República Democrática Alemana.

⁵ ANAND Arun. «Global Watch | How Chinese spy agency MSS disrupts the world», *First Post*. 2 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.firstpost.com/opinion/global-watch-how-chinese-spy-agency-mss-disrupts-the-world-12231632.html> (consultado el 21/6/2024).

La reunión inaugural del MSE se llevó a cabo el 1 de julio de 1983. En ella leyó el discurso de apertura el presidente de la Comisión Político-Legal Central, uno de los órganos clave del PCCh. Chen Pixian afirmó: «Hacer bien el trabajo de seguridad estatal promoverá efectivamente la modernización socialista y la causa de realizar la unificación de la patria, oponiéndose al hegemonismo y defendiendo la paz mundial». Tras el ascenso al poder de Xi Jinping (2012) el MSE aumentó significativamente su esfera de influencia⁶.

El MSE es supervisado y dirigido por el Comité Permanente del Politburó que a su vez informa a la Comisión Central de Asuntos Político-Jurídicos, el órgano central del PCCh, organismo que coordina y supervisa la seguridad interior, la actividad policial y las misiones de contrainteligencia y contraespionaje.

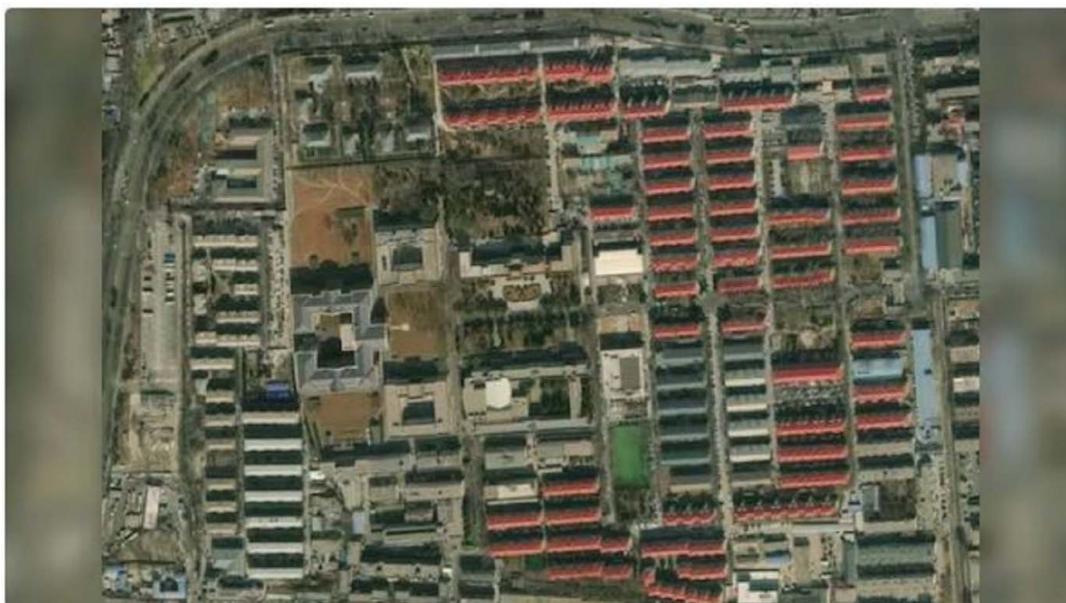


Fig. 2. Instalaciones del MSE en Xiyuan, Distrito de Haidian (Pekín). Fuente:

<https://www.firstpost.com/opinion/global-watch-how-chinese-spy-agency-mss-disrupts-the-world-12231632.html>

Estructura del MSE

«Conoce a tu enemigo y concóctete a ti mismo; en cien batallas, nunca saldrás derrotado. Si eres ignorante de tu enemigo, pero te conoces a ti mismo, tus oportunidades de ganar o perder son las mismas. Si eres ignorante de tu enemigo y de ti mismo, puedes estar seguro de ser derrotado en cada batalla».

Sun Tzu, *El arte de la guerra*

⁶ ANAND, Arun.

La sede central del MSE se encuentra en Pakín y, desde el 31 de octubre de 2022, está dirigido por Chen Yixin. Nacido en 1959, Chen fue subsecretario del PCCh en la provincia de Hubei y jefe del Partido en la ciudad de Wuhan. También fue jefe del PCCh en Wenzhou, provincia de Zhejiang, entre junio de 2013 y noviembre de 2015. Entre 2018 y 2022 ejerció el cargo de secretario general de la Comisión de Asuntos Políticos y Jurídicos del Comité Central del PCCh⁷.



Fig. 3. Fotografía de Chen Yixin. Fuente: <https://news.bjd.com.cn/2022/10/30/10202820.shtml>

En el año 2017, según datos de Álvaro Sáez Giráldez, el MSE contaba con una plantilla de más de 100.000 efectivos, estando hasta 50.000 fuera de China, siendo algunos de ellos académicos, empresarios, periodistas e incluso políticos. Habida cuenta la ingente cantidad de población china, inmigración, turismo, inversiones y relaciones internacionales, la fuente más importante del MSE son las fuentes HUMINT (Inteligencia de fuentes humanas)⁸.

⁷ CUI, Jia. «Chen Yixin appointed head of the Ministry of State Security», *China Daily*. 30 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.chinadaily.com.cn/a/202210/30/WS635e5952a310fd2b29e7f44f.html> (consultado el 21/6/2024).

⁸ SÁEZ GIRÁLDEZ, Álvaro.

Según apunta Roger Fagilot, desde el año 2021 el MSE experimentó una reorganización y quedaría distribuido como a continuación se indica⁹:

Primera oficina: Protección de secretos.

Segunda oficina: Inteligencia obtenida del ámbito internacional.

Tercera oficina: Inteligencia política y económica.

Cuarta oficina: Taiwán, Hong Kong y Macao.

Quinta oficina: Análisis y difusión de informes.

Sexta oficina: Guía de Trabajo.

Séptima oficina: Contraespionaje.

Octava oficina: Investigación del contraespionaje.

Novena oficina: Prevención y Protección Interna.

Décima oficina: Prevención y Protección en el Extranjero.

Undécima oficina: Centro de Información y de Inteligencia. Esta oficina patrocina los CCIR (China Institutes of Contemporary International Relations - Institutos de Relaciones Internacionales Contemporáneas de China)¹⁰.

Duodécima oficina: Oficina de Investigación social.

Decimotercera oficina: Investigación tecnológica y científica.

Decimocuarta oficina: Intercepción de comunicaciones postales, telemáticas y cibernéticas.

Decimoquinta oficina: Análisis global de la inteligencia.

Decimosexta oficina: Inteligencia de imágenes

Decimoséptima oficina: Inteligencia económica y comercial.

Decimoctava oficina: Contraterrorismo.

⁹ FALIGOT, Roger. *Les services secrets chinois. De Mao au COVID-19*. Ed. Noveau Monde, París, enero de 2022.

¹⁰ En sus propias palabras, «Los Institutos Chinos de Relaciones Internacionales Contemporáneas (CICIR) son un complejo de investigación y consulta multifuncional, extenso y de larga data que se centra en estudios estratégicos y de seguridad internacionales. Cubre todas las áreas geográficas y los principales temas estratégicos e integrales del mundo. Se abrió al público en 1980 (...) cuenta con una plantilla de alrededor de 300 personas, entre investigadores, personal administrativo y de logística, que trabajan para 15 institutos, varios centros y varias oficinas». CCIR: «About». Disponible en: <http://www.cicir.ac.cn/NEW/en-us/aboutus.html> (consultado el 21/6/2024).

Algunos procedimientos de actuación del MSE

«Miles de granos de arena amontonados forman una pagoda»

Proverbio chino.

En virtud de la Ley de Inteligencia Nacional promulgada en 2017, el MSE, junto con otras agencias de inteligencia, tiene amplios poderes para realizar diversos tipos de actividades de espionaje tanto en la RPCh como en el extranjero. También está habilitado para monitorizar e investigar a personas e instituciones extranjeras y nacionales¹¹.

Además de estaciones SIGINT (Inteligencia de Señales) y tecnología, y de poseer su propio programa espacial, el MSE mantiene una capacidad de recopilación HUMINT tanto clandestina como abierta a través de una red de agregados de defensa, académicos y agentes que operan dentro y fuera de China¹².

Respecto del empleo de HUMINT por parte de la inteligencia de la RPCh en la década de los años ochenta del pasado siglo, en la CI (Comunidad de Inteligencia) tuvo cierto predicamento un dicho según el cual: «Si una playa era un objetivo de espionaje, los rusos enviaban un submarino, los buzos desembarcaban en la oscuridad de la noche; con gran sigilo recogían varios cubos de arena y los llevaban de regreso a Moscú. Los estadounidenses apuntarían a la playa con satélites y generarían montones de datos. Los chinos enviarían mil turistas, cada uno asignado a recoger un solo grano de arena. Cuando regresaran, se les pediría que sacudieran sus toallas. Y terminarían sabiendo más sobre la arena que nadie». Esta anécdota surgió tras la constatación por parte del FBI de la gran cantidad de ciudadanos chinos que recopilaban información aparentemente aleatoria y que al regresar a su país eran interrogados por el Gobierno¹³.

¹¹ GAN, Nectar. «What do we actually know about China's mysterious spy agency?». Disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/2179179/what-do-we-actually-know-about-chinas-mysterious-spy-agency> (consultado el 21/6/2024).

¹² SÁEZ GIRÁLDEZ, Álvaro.

¹³ MATTIS, Peter. *A Guide to Chinese Intelligence Operations*. 18 de agosto de 2015. Disponible en: <https://warontherocks.com/2015/08/a-guide-to-chinese-intelligence-operations/> (consultado el 21/6/2024).



Fig. 4. Imagen de una sede del MSE (Guóānbù). Fuente: *South China Morning Post*.

Disponible en: <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/2179179/what-do-we-actually-know-about-chinas-mysterious-spy-agency>

Al margen de lo meramente anecdótico, el MSE, dentro del concepto cultural chino de *guanxi* (关系)¹⁴, a menudo ofrece contactos o asistencia para establecer un negocio o investigar en China en lugar de dinero, aunque sin desdeñar esto último. Respecto de los chinos étnicos establecidos en el extranjero o los ciudadanos chinos, el MSE suele recurrir al nacionalismo, el patriotismo y la ideología como un acicate para trabajar por la RPCh empleando incluso recompensas monetarias o de acceso a la Administración. En lo atinente a los ciudadanos no chinos, el MSE ofrecería «amistad» y otro tipo de

¹⁴ La expresión *guanxi* que puede traducirse como «conexiones», «relaciones» o «redes» hace referencia a un concepto complejo que tiene un papel central en la cultura china, también puede usarse para describir una red de contactos, a la que un individuo puede recurrir cuando necesita hacer algo, y a través de la cual puede ejercer influencia en nombre de otro, además la naturaleza recíproca del *guanxi* también dicta una obligación informal de «devolver el favor». En el *guanxi* tienen cabida prebendas, obsequios o donaciones monetarias. ASIANLINK BUSINESS. «Understanding the concept of 'guanxi'». Disponible en: <https://asialinkbusiness.com.au/china/conducting-business-in-china/understanding-the-concept-of-guanxi?doNothing=1> (consultado 21/6/2024).

asociación bajo el pretexto de «modernizar China». Se habrían dado casos en los que el informador no tendría conocimiento de que estaba trabajando para el MSE¹⁵.

Peter Mattis, miembro del Programa de China de la Fundación Jamestown y antiguo analista de asuntos internacionales para el Gobierno de los EE. UU., ya apuntaba en el año 2012:

«Durante mucho tiempo se ha subestimado a los servicios de inteligencia de China como importantes organizaciones burocráticas y componentes del poder estatal. Esto puede haber importado relativamente poco durante los años introspectivos y subdesarrollados de China. Hoy, sus líderes son actores importantes en el escenario mundial, y comprender cómo y qué aprenden sobre el mundo y cómo formulan sus opciones de política es más importante que nunca. Dadas las complejas opciones a las que se enfrentan los chinos, es probable que sus servicios de inteligencia desempeñen un papel aún mayor que en el pasado»¹⁶.

Algunas operaciones del MSE en (o desde) Europa

*«Lo que quieras debilitar, tienes que dejarlo fortalecerse primero.
Lo que quieras destruir, tienes que dejarlo florecer primero.
Cuando quieras tomar algo, tienes que darlo primero».*

Lao-Tse

Nigel Inkster, ex jefe de operaciones del MI6 (servicio de inteligencia exterior del Reino Unido) y experto en la RPCCh señaló en 2023 que el MSE realiza sus tareas desde departamentos ubicados en distintas provincias, cada uno de ellos orientado a un área específica, siendo el de la provincia oriental de Zhejiang, el responsable de las operaciones en Europa. Este departamento contaría con una plantilla de en torno a 5.000 activos¹⁷.

¹⁵ ASIAN WARRIOR. «Decoding MSS: Ministry of State Security – China». 5 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.asianwarrior.com/2016/09/decoding-mss-ministry-of-state-security-china.html> (consultado el 21/6/2024).

¹⁶ MATTIS, Peter. «Beyond Spy vs. Spy: The Analytic Challenge of Understanding Chinese Intelligence Services». Septiembre de 2012. Disponible en: <https://www.cia.gov/resources/csi/studies-in-intelligence/volume-56-no-3/beyond-spy-vs-spy-the-analytic-challenge-of-understanding-chinese-intelligence-services/> (consultado el 21/1/2024).

¹⁷ SEBASTOPULO, Demetri, FOY, Henry, RATHBONE, John Paul y LEAHY, Joe. «Chinese spies recruited European politician in operation to divide west», *Financial Times*. 15 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.ft.com/content/601df41f-8393-46ad-9f74-fe64f8ea1a3f?trk=public_post_comment-text (consultado el 21/6/2024).

La mayoría de las embajadas de la RPCh contarían con una base del MSE, la cual, por razones obvias, no se comunica al país anfitrión. Además, la Agregaduría de Defensa dispondría de una oficina dedicada a la recopilación de inteligencia. Estas sedes diplomáticas también contarían a su vez con funcionarios operando bajo cobertura comercial o periodística¹⁸. Para Roger Faligot, al menos el 40 % del personal de las embajadas de la RPCh en todo el mundo desempeña trabajos de inteligencia, en comparación con el 20 % en las embajadas de la Federación Rusa¹⁹.

A juicio de Inkster, la mayor parte de la captación de colaboradores se realiza desde territorio de la RPCh, ya que el MSE puede adoptar todo tipo de identidades como universidades, centros de pensamiento, empresas estatales, etc. La información por recopilar abarcaría un amplio espectro, además de las convencionales de un servicio de inteligencia, que va desde datos comerciales y/o de propiedad intelectual, así como información disponible de fuentes abiertas como las que se recogen en las páginas web gubernamentales, parlamentarias o académicas por citar tres ejemplos²⁰.

El propio Nigel Inkster definió estas acciones como «operaciones Iceberg» en las que, de manera directa o a través de intermediarios, se le plantea al objetivo la posibilidad inicial de realizar tareas académicas muy bien remuneradas y, si estas eran finalmente aceptadas, seguir avanzando para comprobar hasta qué punto podría llegar al potencial objetivo, para, posteriormente, ser manipulado por controladores²¹.

Los pagos serían de notable cuantía, si bien, en caso de una caída, carecería de apoyo alguno. El MSE, al igual que otras agencias de inteligencia de la RPCh no facilitan cobertura ni a fuentes ni a activos detenidos como en el caso del ciudadano chino naturalizado estadounidense Chi Mak²².

¹⁸ INKSTER, Nigel. «The Xi files: how China spies», *The Spectator*. 27 abril 2024. Disponible en: <https://www.spectator.co.uk/article/the-xi-files-how-china-spies/> (consultado el 21/6/2024).

¹⁹ WIHTOL, Robert. «From the bookshelf: 'Chinese spies: from Chairman Mao to Xi Jinping'», *Australian Strategic Policy Institute (ASPI)*. 21 de diciembre de 2020. Disponible en: <https://www.aspistrategist.org.au/from-the-bookshelf-chinese-spies-from-chairman-mao-to-xi-jinping/> (consultado el 21/6/2024).

²⁰ INKSTER, Nigel.

²¹ PARTON, Charles. «He day I was tapped up by Chinese intelligence», *The Spectator*. 5 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.spectator.co.uk/article/the-day-i-was-tapped-up-by-chinese-intelligence/> (consultado el 21/6/2024).

²² Chi Mak fue detenido en el aeropuerto de Los Ángeles después de que a su hermano se le interviniese información encriptada de su propiedad. En marzo de 2008, fue declarado culpable y condenado a 24 años de prisión por conspirar para exportar tecnología militar a RPCh, entre otros delitos. Murió en prisión el 31 de octubre de 2022. Tenía 82 años. BATTACHARJEE, Yudhijit. «The Daring Ruse That Exposed China's Campaign to Steal American Secrets», *The New York Times Magazine*. 15 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2023/03/07/magazine/china-spying-intellectual-property.html> (consultado el 21/6/2024).

Por ello, no parece muy halagüeño el futuro de Xu Yanjun. Este agente del MSE, que también operaba bajo las identidades de Qu Hui y Zhang Hui, al menos desde 2013 y hasta su detención en 2018 contactó con empresas líderes del campo de la aeronáutica como GE Aviation y con expertos ofreciéndoles estancias remuneradas en la RPCh y regalos con el pretexto de impartir conferencias. Xu Yanjun mantuvo una cita en Bruselas (Bélgica) con un empleado de GE Aviation con el objetivo de que le facilitase información más específica. El 1 de abril de 2018 fue detenido por las autoridades belgas y extraditado a EE. UU. el 9 de octubre de 2018²³.

En 2022, un jurado federal de Cincinnati le condenó a veinte años de prisión por conspiración para cometer espionaje económico, conspiración para cometer robo de secretos comerciales, intento de espionaje económico e intento de robo de secretos comerciales²⁴. Episodios similares se desarrollaron como los que, si ánimo de exhaustividad, se recogen en los ejemplos reproducidos a continuación.

Al menos durante el periodo 2019-2022 un agente supuestamente del MSE, que operaba bajo la identidad de Daniel Woo, intercambiaba periódicamente mensajes con Frank Creyelman, exdiputado belga (2007-2014) y miembro del Vlaams Belang (VB, partido flamenco de extrema derecha) para que recabara información confidencial, se acercara a potenciales fuentes y difundiese una imagen «amable» del Gobierno de la RPCh. Entre otras cuestiones, cuando el canciller alemán Olaf Scholz estaba a punto de visitar la RPCh a finales de 2022, Woo pidió a Creyelman que tratase de convencer a dos miembros del Parlamento Europeo para que declarasen en público que Estados Unidos y el Reino Unido estaban poniendo en riesgo la seguridad energética europea. La relación entre ambos parece haber sido a distancia, excepto un viaje de Creyelman a Sanya, una ciudad turística costera en la isla de Hainan, en 2019, para mantener un encuentro con su controlador en el cual recibió un pago en criptomonedas²⁵.

²³ U. S. DEPARTMENT OF JUSTICE. *Chinese Intelligence Officer Charged with Economic Espionage Involving Theft of Trade Secrets from Leading U. S. Aviation Companies*. Disponible en: <https://www.justice.gov/opa/pr/chinese-intelligence-officer-charged-economic-espionage-involving-theft-trade-secrets-leading#:~:text=A%20Chinese%20Ministry%20of%20State%20Security%20%28MSS%29%20operative%2C.Xu%20was%20extradited%20to%20the%20United%20States%20yesterday> (consultado el 21/6/2024).

²⁴ LYBRAND, Holmes. «Chinese intel officer sentenced to 20 years in GE corporate espionage case», *CNN*. 16 de noviembre de 2022. Disponible en: <https://www.cnn.com/2022/11/16/politics/chinese-intel-officer-sentenced-to-20-years-in-corporate-espionage-case/index.html> (consultado el 21/6/2024).

²⁵ MINISINI, Lucas. «Two Belgian brothers and a Chinese spy», *Le Monde*. 22 de enero de 2024. Disponible en: https://www.lemonde.fr/en/m-le-mag/article/2024/01/22/two-belgian-brothers-and-a-chinese-spy_6455269_117.html (consultado el 21/6/2024).

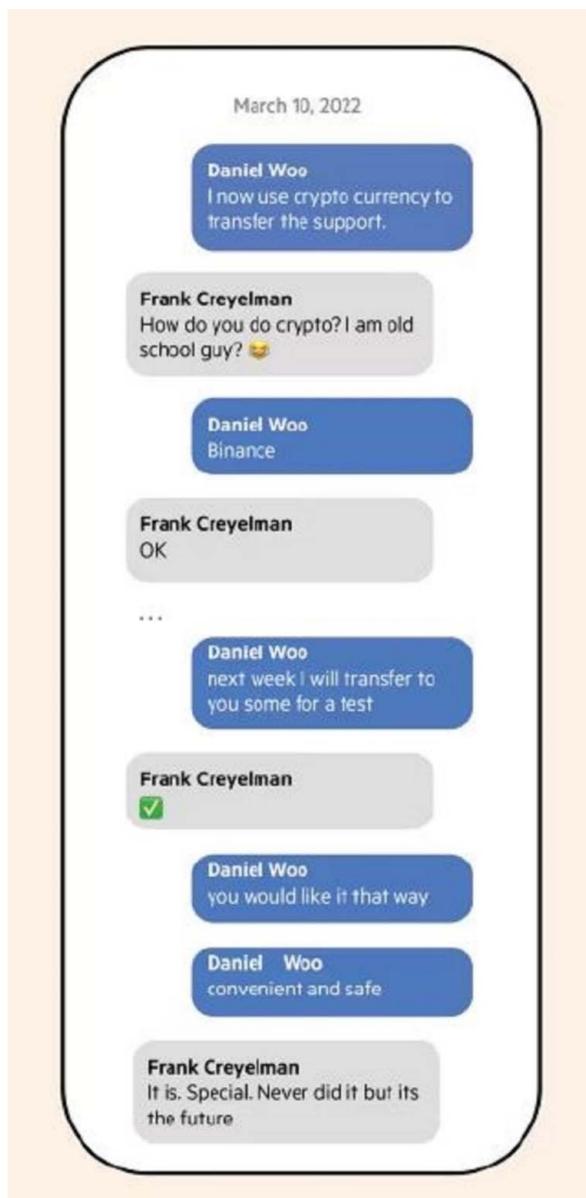


Fig. 5. Imagen de una comunicación entre Woo y Creyelman publicada por el *Financial Times*.
Fuente: https://www.ft.com/content/601df41f-8393-46ad-9f74-fe64f8ea1a3f?trk=public_post_comment-text

El 8 de junio de 2023, la Comisión Electoral del Reino Unido hizo público que «actores hostiles» se habían infiltrado en sus sistemas en agosto de 2021, tuvieron a su alcance datos confidenciales durante 14 meses hasta que fueron neutralizados en octubre de 2022. El ciberataque, al igual que otro contra las cuentas de varios políticos británicos

en 2021, fue atribuido al grupo de *hackers* chino «APT31», vinculado al *Guóānbù*.

En marzo de 2024, concretamente el día 22, efectivos de la BKA (Bundeskriminalamt /Oficina Federal de Investigación Criminal) bajo el mandato de la Fiscalía Federal de la República Federal de Alemania, procedieron a la detención en Düsseldorf y Bad Homburg de tres ciudadanos alemanes. Según la propia Fiscalía: «Thomas R. ejerció como agente de un funcionario del servicio secreto chino MSE. En nombre de esta persona, Thomas R. obtuvo información en Alemania sobre tecnologías innovadoras que podrían usarse militarmente. Para ello recurrió a la pareja Herwig F. e Ina F., que dirigen una empresa en Düsseldorf [...] Además, los acusados compraron un láser especial a Alemania encargado y financiado por el MSE y lo exportaron a China sin autorización, pese a que el instrumento está sujeto al Reglamento de doble uso de la UE». Estos individuos estarían trabajando para el MSE al menos desde antes del mes de junio de 2022.

Por orden de la Fiscalía Federal de la República Federal de Alemania, agentes de la BKA (Bundeskriminalamt /Oficina Federal de Investigación Criminal) del Estado Libre de Sajonia detuvieron en Dresde al «ciudadano alemán Jian G.» acusado de «actuar como agente de un servicio de inteligencia extranjero». En palabras de la Fiscalía: «Jian G. es empleado de un servicio secreto chino. Desde 2019 trabaja para un miembro alemán del Parlamento Europeo [Maximilian Krah]. En enero de 2024, el acusado transmitió repetidamente a su responsable de inteligencia información sobre negociaciones y decisiones en el Parlamento Europeo. También espía a figuras de la oposición china en Alemania para ese servicio de inteligencia». Estos hechos se produjeron solo un día después, el 23 de marzo, de los citados en el párrafo anterior.

Estas y otras cuestiones parecen apuntar a aquello que Roger Faligot afirmó allá por el 2019: «La palabra *Guóānbù* probablemente se volverá tan familiar en el siglo XXI como las siglas MI6, CIA y KGB lo fueron en el siglo XX».

Conclusiones

Podría considerarse casi un axioma que las informaciones abiertas sobre servicios de inteligencia, por la propia naturaleza de estos, son en ocasiones sesgadas, cuando no directamente falsas, y siempre incompletas. Partiendo de esa premisa, lo que sí se evidencia es que la evolución del MSE desde sus inicios, en paralelo a la de la propia RPCh, ha ido en aumento de manera exponencial.

De la rudimentaria, aunque efectiva, recopilación de información susceptible de convertirse en inteligencia por parte de sus nacionales en el extranjero, el MSE ha pasado a ejecutar operaciones que, hasta su descubrimiento por parte de los responsables de la contrainteligencia de los países afectados, parecen haber tenido un buen rendimiento.

Desde los parámetros «costes-ganancias» estas actividades parecen ser, posiblemente, muy beneficiosas para el MSE, incluso en proporción, más si cabe que las operaciones estrictamente clandestinas. Al moverse en un terreno gris que podría denominarse la «niebla de la inteligencia» los controladores del MSE captan y manipulan a sus fuentes a distancia, con lo que se evita visitar físicamente el país espiado, con los riesgos que ello conlleva, convirtiendo a sus colaboradores en lo que podía denominarse «cometas». Son teledirigidas a voluntad del controlador y, también a voluntad del mismo, se puede cortar la cuerda que las maneja borrando, o al menos dificultando, el establecimiento de vínculos. Si a esto se le suma una disponibilidad aparentemente notable de fondos y, lo que no es menos importante, de tecnología, así como la falta de escrúpulos a la hora de sacrificar colaboradores e incluso activos propios, la evolución del MSE, aunque sea por la vía del método de ensayo y error parece, cuanto menos, estar muy lejos de estancarse.

De los datos disponibles se trasluce que el *Guóānbù* ha ido apuntalando su capacidad de implantación y afianzamiento en distintos países a lo largo de los años. Aunque sea transitar por los senderos de lo obvio, parece cuanto menos poco plausible que la contrainteligencia haya tenido con el MSE un 100 % de efectividad, lo que pudiera ser indiciario de su capacidad de desplegar operaciones, incluso algunas solapadas en el mismo país, con elevadas posibilidades de éxito.

Basándose en ello: ¿seguirá el *Guóānbù* mejorando el ya amplio espectro de sus capacidades?, es más que probable. ¿Seguirá empleando para alcanzar sus objetivos los métodos tecnológicos de los que disponga, así como sus nacionales o chinos étnicos residentes en el extranjero?, casi con toda certeza. ¿Seguirá actuando en beneficio de la RPCh a la que tiene la obligación de servir sin más cortapisas que la que ella misma le imponga?, sin duda alguna, ya que ¿acaso no es eso lo que se espera de un servicio de inteligencia que se precie de serlo?

*Luis Antonio González Francisco**
Cabo1.º GC

The influence of unmanned systems in the global geopolitical context.

Abstract:

The proliferation of unmanned systems is transforming the global geopolitical landscape, introducing a new and complex dimension to international relations. Their disruptive capabilities have triggered a technological race among world powers and pose a grave risk of intensifying regional conflicts, both active and latent, and jeopardizing global stability. Moreover, it has empowered non-state actors to carry out sophisticated attacks, potentially altering the dynamics of conflict in regions with deep power disparities. We are facing a future where the threat of remote and lethal strikes is becoming increasingly accessible to a wider range of actors.

The reciprocal influence between technological advancements and geopolitics is evident and these devices are a paradigmatic example of how technological innovation transforms the global landscape, redefining power and security in an increasingly complex world.

Keywords:

Drones, Geopolitics, Artificial Intelligence, Power, Technology.

Introducción

En el crisol de la actual revolución tecnológica, el amplio uso de una diversidad de sistemas no tripulados¹ que, en sus distintas variantes, los denominamos: drones², municiones merodeadoras³, vehículos terrestres⁴ o navales⁵ no tripulados y sistemas de armas autónomos⁶ controlados o no por inteligencia artificial (IA), están redefiniendo la manera en que se proyecta el poder en el ámbito internacional y dando forma a nuevas dinámicas en las relaciones entre Estados.

Pese a estar aún en un estado incipiente de desarrollo, en su continua evolución, estos sistemas son cada vez más económicos, versátiles y potentes. Además, ofrecen un mayor radio de acción, precisión y flexibilidad estratégica; rasgos que, como veremos a lo largo de este trabajo, les proporciona un rol geopolítico disruptivo, ya que, por un lado, son capaces de proyectar poder político y militar y, por otro lado, impulsar la competitividad, la economía y la innovación tecnológica internacional, creando nuevos mercados. Todo ello pone de manifiesto la influencia recíproca existente entre los avances tecnológicos que dan forma a las relaciones internacionales y las dinámicas geopolíticas que impulsan la innovación tecnológica.

Desde hace varias décadas esta tecnología⁷ ha sido empleada de manera intensiva y casi exclusiva por naciones como Estados Unidos e Israel (naciones pioneras en su desarrollo y uso).

En la actualidad, la creciente asequibilidad y comercialización⁸ de estos ingenios ha roto las barreras que anteriormente limitaban su acceso. Esto ha propiciado que, de manera generalizada, tanto actores estatales como no estatales estén utilizando con avidez los recientes

¹ En este artículo se usará la expresión «sistemas no tripulados» para referirnos a todos los ingenios —ya sean terrestres, navales o aéreos— no tripulados o, en su caso, aquellos otros pilotados remotamente.

² En este artículo emplearemos el término «dron» —definido por el Diccionario de la lengua española como «aeronave no tripulada»— para referirnos a las distintas tipologías y definiciones de vehículos aéreos no tripulados o, en su caso, pilotados remotamente, incluyendo sus sistemas. Nota: es tendencia generalizada el término dron para referirnos a todo tipo de sistemas no tripulados, sin distinción de que tengan la capacidad de volar o no. Cuando en el presente artículo la citada palabra, o su plural, va entrecomillada («dron»), se pretende resaltar que citado término se está utilizando con ese sentido genérico.

³ Municiones merodeadoras (LM, siglas en inglés de *Loitering Munitions*) conocidos como «drones kamikazes», son ingenios aéreos no tripulados desechables, diseñados para atacar con una carga explosiva, más allá de la línea de visión. Tienen la capacidad de mantenerse sobrevolando la zona de acción hasta que con sus sensores localizan y embisten a su objetivo autodestruyéndose con él.

⁴ El vehículo terrestre no tripulado (UGV, siglas en inglés de *Unmanned Ground Vehicle*) es un ingenio terrestre no tripulado que opera en contacto con el suelo y sin una presencia humana a bordo.

⁵ El vehículo de superficie no tripulado (USV, siglas en inglés de *Uncrewed Surface Vehicle*) y el vehículo submarino no tripulado (UUV, siglas en inglés de *Unmanned Underwater Vehicle*).

⁶ Los sistemas de armas autónomos (AWS, por sus siglas en inglés) son aquellos capaces de llevar a cabo una misión con intervención humana, limitada o aun sin ella.

⁷ Nos referimos al conjunto de tecnologías que lo soportan. Por ejemplo, en el caso de los drones abarca desde la aerodinámica, sistemas de navegación, controladores de vuelo, motor, materiales en la fabricación... hasta las placas de circuito, el *chipset* y el software necesario.

⁸ FELDSTEIN, Steven. «How Global Demand for Military Drones is Transforming International Security and Geopolitics», *Georgetown Journal of International Affairs*, Volume 24, Number 2. Johns Hopkins University Press, 2023, pp. 146-155.

avances en sistemas no tripulados para su uso en misiones de inteligencia, vigilancia, reconocimiento, adquisición de objetivos y ataque. Estas capacidades, que permiten a cualquier actor operar más allá de los límites terrestres, marítimos o aéreos tradicionales, representan una amenaza significativa para la seguridad y la defensa global.

Para ilustrar lo anterior, cabe destacar el empleo generalizado de estos sistemas por parte de una amplia gama de actores en diversos conflictos recientes, como en Ucrania, Gaza, el mar Rojo por los hutíes⁹, Nagorno Karabaj, Siria, Libia, Sahara Occidental, Etiopía, Yemen y más recientemente el ataque de Irán a Israel.

La guerra en Ucrania¹⁰ —escenario de un despliegue sin precedentes de sistemas no tripulados por parte de ambos bandos— ejemplifica de manera clara y contundente, no solo su impacto disruptivo en la logística, la inteligencia y en las operaciones terrestres, navales y aéreas, sino también en su capacidad para conferir una ventaja estratégica y geopolítica considerable.

En la lucha por la superioridad aérea, el uso de drones ha expandido las capacidades tácticas, operacionales y estratégicas de ambos bandos. No obstante, las Fuerzas Armadas de Ucrania, en ausencia de un poder aéreo comparable al de su adversario, han utilizado estas capacidades junto con una potente defensa antiaérea para contrarrestar la superioridad aérea rusa.

En el ámbito naval, Ucrania, a pesar de no tener una flota convencional —la que tenía fue destruida al principio de la invasión—, ha desarrollado y utilizado vehículos de superficie no tripulados («drones marinos»)¹¹, infligiendo daños significativos a las embarcaciones rusas y obligando a su flota a replegarse, lo que ha asegurado un corredor marítimo vital para la economía ucraniana. La evolución continua de la tecnología de «drones navales» y el posible uso de «drones submarinos» más sofisticados podrían socavar aún más las actividades de la flota rusa del mar Negro.

En el ámbito terrestre¹², se están desarrollando y utilizando, aunque de forma limitada, vehículos autónomos que prometen revolucionar las tácticas y estrategias tradicionales. La integración de estas nuevas tecnologías en la infraestructura militar existente será crucial para asegurar su coordinación eficaz con el resto de los sistemas de armas tripulados, lo que será un multiplicador

⁹ VV. AA. «Drones Are Changing How Wars Are Fought», *Wall Street Journal*. 14 de enero de 2024. https://www.wsj.com/world/drones-are-changing-the-way-wars-are-fought-b6cb4c46?mod=hp_listc_pos2 (consultado el 14/6/2024).

¹⁰ TY - BOOK T1. *War in Ukraine: Conflict, Strategy, and the Return of a Fractured World* A1. Brands, Hal PY. Johns Hopkins University Press CY, Baltimore SN, 2024. 9781421449869 UR. https://muse.jhu.edu/pub/1/oa_edited_volume/book/122782%20ER (consultado el 4/6/2024).

¹¹ «Cómo son los drones marinos que Ucrania está usando contra Rusia y por qué pueden cambiar el futuro de las batallas navales». <https://www.bbc.com/mundo/articulos/c99xq9j2pl9o> (consultado el 1/6/2024).

¹² «Ucrania se prepara para atacar a Rusia con cientos de nuevos robots terrestres armados». https://www.elconfidencial.com/tecnologia/novaceno/2024-03-14/robot-terrestre-armado-ucrania-rusia_3849103/ (consultado el 19/5/24).

de fuerza y proporcionará un aumento en la eficiencia y eficacia de unidades terrestres desplegadas.

Todo ello pone de manifiesto la rapidez con la que esta tecnología se está expandiendo¹³, adaptando a distintos ámbitos y redefiniendo los paradigmas tradicionales de la guerra, obligando a los Estados a reconsiderar sus estrategias de defensa y a anticipar las futuras evoluciones tecnológicas de estos ingenios.

En otro orden de ideas, la geopolítica, desde sus orígenes, se ha erigido en una disciplina compleja y controvertida¹⁴ y, por ello, sometida a un sinnúmero de definiciones y enfoques a lo largo del tiempo. En este trabajo, nos centraremos en verla desde una perspectiva tradicional, que se basa en analizar cómo el poder y «las relaciones internacionales se definen en función de los factores geográficos»¹⁵. Esta perspectiva nos permitirá apreciar la complejidad que supone el combinar la geografía, ahora desafiada por los drones y otros sistemas no tripulados, con el poder político.

En este artículo se aborda la profunda influencia de los sistemas no tripulados en la geopolítica global, examinando su impacto en diversos aspectos.

En primer lugar, se analiza la capacidad de estas tecnologías para proyectar poder político y militar sin fronteras, desafiando los conceptos tradicionales de soberanía y control territorial. A continuación, se explora la feroz competencia que se libra en este ámbito tecnológico entre potencias, organizaciones y actores no estatales, donde cada uno busca obtener una ventaja estratégica. Más adelante, se examina el uso de los sistemas no tripulados como instrumentos de poder en conflictos asimétricos, donde su capacidad para operar sin riesgo humano los convierte en herramientas atractivas para actores con recursos limitados. Para finalizar, el artículo concluye con una serie de reflexiones sobre la conveniencia de contrarrestar los riesgos y amenazas que supone esta carrera tecnológica y la relación «simbiótica» que se produce entre la innovación tecnológica y la geopolítica.

Proyección del poder político y militar «sin fronteras»

¹³ COELLO VILLANUEVA, Arturo L. «Vehículos aéreos no tripulados. Razones de uso exponencial y principales aparatos utilizados en la guerra de Ucrania Academia de las Ciencias y las Artes Militares». 2023. <https://www.acami.es/publicacion/vehiculos-aereos-no-tripulados/> (consultado 19/5/24).

¹⁴ <https://legrandcontinent.eu/es/2023/09/19/la-geopolitica-es-una-ciencia-problematica-y-esta-destinada-a-seguir-siendolo-una-conversacion-con-florian-louis/> (consultado el 21/4/24).

¹⁵ MARSHALL, Tim. *Prisioneros de la geografía*. Ediciones Península, Barcelona, 2017, p. 14.

En la actualidad, afrontamos un proceso de rápida, profunda y continua transformación geopolítica¹⁶, donde los escenarios de conflicto se diversifican, nuevos actores irrumpen en escena y los conceptos tradicionales de poder¹⁷ y seguridad se ven obligados a una redefinición urgente. En este contexto dinámico, la pugna por la supremacía global no se limita al mundo físico tangible, sino que se expande a dominios tan dispares como el cognitivo, el ciberespacio y el espacio ultraterrestre, todos ellos carentes de fronteras geográficas definidas.

Este proceso se ve impulsado por la proliferación y el uso estratégico de «drones», que están erosionando la relevancia de las fronteras físicas, ya que estos ingenios permiten superar las restricciones del control tradicional y penetrar en territorios que, hasta ahora, se encontraban fuera del alcance efectivo de los actores en competencia. Las fronteras físicas, otrora líneas divisorias absolutas, han desaparecido o se han transformado en áreas permeables donde se libra una incesante batalla por el poder y la influencia.

Las naciones dotadas de tecnología avanzada de «drones» han encontrado una herramienta para proyectar influencia y control en regiones distantes, desafiando la idea tradicional de la proyección de poder basada en fuerzas militares convencionales. Esta nueva realidad geopolítica ha impulsado una reconfiguración del mapa de alianzas estratégicas y una feroz competencia por la supremacía tecnológica.

En este contexto, resulta relevante el punto de vista de algunos autores¹⁸ que destacan la importancia de la distancia geográfica como factor determinante en la proyección del poder. Asumiendo que «a mayor distancia geográfica de un conflicto, menor es la probabilidad de que un Estado se involucrara». Esta postura se basa en la idea de que los costos asociados a la intervención militar aumentaban considerablemente con la distancia. La irrupción de los sistemas no tripulados de bajo costo también ha trastocado esa supuesta limitación. La capacidad de estas aeronaves para proyectar poder en zonas geográficas distantes con un coste reducido ha difuminado las barreras geográficas y ha empoderado a nuevos actores, incluyendo aquellos otros que operan al margen de cualquier marco legal o institucional, sin rendir cuentas a nadie, como las autocracias y actores no estatales.

¹⁶ *Panorama Estratégico 2024*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. https://www.ieee.es/publicaciones-new/panorama-estrategico/2024/PANEST_2024.html (consultado el 1/6/24).

¹⁷ CASTELLS, M. «El poder es la capacidad relacional que permite a un actor social influir asimétricamente en las decisiones de otro(s) actor(es) social(es) de manera que favorezca la voluntad, los intereses y los valores del actor empoderado», *Communication power*. Oxford University Press, 2009.

¹⁸ O'SULLIVAN, Patrick & MILLER, Jesse W. *The Geography of Warfare*. London, Croom Helm y O'Sullivan, 1983. PATRICK. *Geopolitics*. Croom Helm, London, 1985. «The Geopolitics of Deterrence», in Pepper, David & Jenkins, Alan (Eds.), *The Geography of Peace and War*. Basil Blackwell, Oxford, pp. 29-41.

Como consecuencia, nos encontramos ante un futuro en el que la amenaza de ataques remotos y letales se vuelve cada vez más real y accesible para un espectro más amplio de actores, con un menor grado de responsabilidad¹⁹.

Competencia entre potencias, organizaciones y actores no estatales

La competencia por la hegemonía global no se había recrudecido cuando se escribió este texto: «El imperio depredador es un leviatán, un monstruo construido con el acero y la carne de millones de actores diferentes, extendido por tierra, mar, espacio y ciberespacio y capaz de ejecutar a un individuo peligroso a miles de kilómetros de distancia. Su nombre simboliza la materialización de un modo de poder estatal (el policial), una estrategia militar (la depredación), una tecnología arquetípica de vigilancia a distancia (el dron *Predator*) y una escala geográfica (la planetaria)»²⁰.

En la actualidad, el problema que está emergiendo es la proliferación de múltiples leviatanes, donde diversos actores compiten por el poder y el control, ya sea a nivel regional o global. Lo que intensifica los conflictos y desafíos en el escenario internacional, dando lugar a alineaciones y rivalidades, que pueden tener repercusiones geopolíticas significativas que pongan en riesgo la estabilidad y la seguridad mundial.

Después de Estados Unidos, los países que tienen las flotas de «drones» más numerosas con el potencial al menos de tecnología robótica totalmente armada son China, Israel, India, Rusia, Pakistán, Irán, Turquía y Ucrania.

Hay autores que han querido asignar a los drones el papel de «agentes geopolíticos que crean nuevos modos de poder estatal»²¹. Esta afirmación, sin duda controvertida, requiere un análisis matizado. Si bien es cierto que los drones poseen la capacidad de influir en las dinámicas de poder, estos son meras herramientas utilizadas por organizaciones humanas, principalmente Estados, para alcanzar sus objetivos geopolíticos. Por lo que solo actúan como catalizadores/«agentes» con la capacidad de alterar significativamente los equilibrios de poder entre las potencias u organizaciones que los controlan.

¹⁹ WITTES, Benjamin & BLUM, Gabriella. *The Future of Violence: Robots and Germs, Hackers and Drones. Confronting A New Age of Threat*. 2015.

²⁰ SHAW, Ian G. R. *Predator Empire: Drone Warfare and Full Spectrum Dominance*. University of Minnesota Press, 2016, p. 241.

²¹ *Ibid.*, p. 12.

Desde los albores de este siglo, Estados Unidos e Israel monopolizaron y controlaron férreamente la fabricación y venta de drones de combate y su tecnología asociada. Como es bien conocido, por las incursiones contra terroristas islámicos de Al Qaeda en Próximo y Medio Oriente. Con su uso en exclusiva, Estados Unidos ha venido aumentando su influencia y capacidad para proyectar poder en la escena internacional, lo que se ha visto «como causa el cambio geopolítico y como efecto la ampliación de ámbitos de poder y violencia»²². De hecho, hay autores que afirman que «la violencia estatal y no estatal sin fronteras (cíber, sistemas remotos [drones] y espacio) está convirtiendo el planeta en un único campo de batalla»²³. Esta realidad plantea un escenario preocupante en el que el concepto de campo de batalla se sustituye por «espacio de batalla multiescalar y multidimensional sin frente ni retaguardia» y en el que «todo se convierte en un lugar de guerra permanente»²⁴. Lo que, entre otros factores, ha propiciado una reconfiguración de alianzas y asociaciones estratégicas donde la seguridad tradicional se ve desafiada y las normas geopolíticas se redefinen a un ritmo vertiginoso.

En la última década, el dominio estadounidense y el control restrictivo en la tecnología de «drones» ha cedido terreno a nuevos Estados competidores. Lo que ha conllevado una reducción de costes, el aumento de la accesibilidad y la libre comercialización lo que, a su vez, ha permitido que actores estatales y no estatales, desde grupos insurgentes hasta individuos, tengan acceso a esta tecnología.

En consecuencia, esta proliferación ha fragmentado el escenario geopolítico, ya que su uso minimiza los riesgos y costos para los actores involucrados, lo que, en muchos casos, los alienta a participar en conflictos donde, aparentemente, sus intereses vitales no están en juego —caso de los hutíes²⁵ contra Israel— y provoca que se desafíe el monopolio tradicional de la fuerza por parte de los Estados con una superioridad militar más sólida, lo que nos lleva a reconocer su uso como un instrumento de poder asimétrico, como veremos más adelante.

Paralelamente, la «democratización de la tecnología de drones»²⁶ está impulsando la competitividad económica y la innovación tecnológica internacional, creando nuevos mercados y oportunidades de negocio; lo que genera nuevas áreas de «competencia geopolítica y geoeconómica».

²² *Ibid.*, p. 5.

²³ SHAW, Ian. «Predator Empire: The Geopolitics of US Drone Warfare», *Geopolitics*, vol. 18. Taylor and Francis, June 2013, p.p. 536-559. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14650045.2012.749241> (consultado el 10/5/2024).

²⁴ GREGORY, DEREK. «The Everywhere War», *The Geographical Journal*, vol. 177, no. 3. JSTOR, 2011, pp. 238-50. <http://www.jstor.org/stable/41238044> (consultado el 5/4/2024).

²⁵ «Quiénes son los hutíes y por qué amenazan la seguridad mundial».

<https://www.elmundo.es/internacional/2024/01/12/65a134b6fc6c8380518b45c4.html> (consultado el 16/6/2024).

²⁶ KELSEY, D. Atherton, «La democratización de los drones militares pone la guerra al alcance de todos». 2023.

<https://www.technologyreview.es/s/15062/la-democratizacion-de-los-drones-militares-pone-la-guerra-al-alcance-de-todos> (consultado el 20/5/24).

Como si todo esto no fuera suficiente, emerge un nuevo nivel de ambición centrado en alcanzar la supremacía en el desarrollo de medios de defensa²⁷ contra los sistemas no tripulados. Esta dimensión añade una capa adicional de complejidad geopolítica, económica y militar a la dinámica de competencia internacional imperante, ya que exige una inversión constante en investigación y desarrollo, tanto para adaptar los medios existentes a nuevas amenazas como para afrontar la búsqueda continua de vulnerabilidades en los sistemas de armas ya desplegados, tanto propios como de otros actores.

En el ámbito de la defensa contra estos ingenios no tripulados, la innovación es un esfuerzo continuo y multifacético, impulsado por la amenaza en constante evolución que representan²⁸. Apresuradamente, se están adecuando los sistemas de defensa para detectar, identificar y neutralizar a estos adversarios aéreos, navales o terrestres con mayor eficacia. A la cabeza de esta carrera armamentística tecnológica se encuentra una convergencia de soluciones de vanguardia, cada una de las cuales juega un importante papel en la defensa del conjunto. Las tecnologías emergentes en este campo incluyen soluciones de radar avanzadas, sensores sonar, electroópticos e infrarrojos y sistemas de interferencia electrónica. Además, el desarrollo de municiones especializadas, «drones cazadores²⁹» y «enjambres de drones» diseñados específicamente para interceptar y destruir otros «drones», está ganando terreno como una respuesta directa a las crecientes capacidades de estos ingenios.

La adaptación de los sistemas de defensa existentes a estas nuevas amenazas es crucial para garantizar una protección integral³⁰. Esto implica actualizar los sistemas de defensa terrestre, naval, aérea y antiaérea para incorporar funcionalidades de detección y rastreo de «drones», así como establecer redes robustas de sensores y sistemas de respuesta rápida. Tal integración exige una inversión significativa en tecnología, capacitación y revisiones doctrinales para garantizar la efectividad operativa.

Identificar y explotar vulnerabilidades de los sistemas de armas existentes y las de «drones» enemigos presenta una prioridad estratégica que puede ofrecer ventajas significativas. También, la ingeniería inversa de los ingenios capturados puede proporcionar información valiosa para mejorar los sistemas propios y las contramedidas.

²⁷ «Russia's invasion of Ukraine: the role of counter-drone technologies». <https://www.airforce-technology.com/analyst-comment/russia-invasion-ukraine-counter-drone-technologies/> (consultado el 20/6/24).

²⁸ PALESTINI, Claudio. «Countering drones: looking for the silver bullet». 2020. <https://www.nato.int/docu/review/articles/2020/12/16/countering-drones-looking-for-the-silver-bullet/index.html> (consultado el 1/5/24).

²⁹ MARÍN DELGADO, José Alberto. «Drones cazadores de blindados», *Revista Ejército*, n.º 979. Noviembre 2022.

³⁰ VV. AA. *Combined Arms Warfare and Unmanned Aircraft Systems*. 2022. <https://www.csis.org/analysis/combined-arms-warfare-and-unmanned-aircraft-systems> (consultado 2/5/24).

Por otra parte, los esfuerzos en ciberseguridad y guerra electrónica se centran en desarrollar métodos para jaquearlos y neutralizarlos, convirtiéndolos potencialmente en armas contra sus propios operadores.

No menos importante —dado que en este contexto los «drones» por sí solos no pueden desequilibrar la balanza— es su necesaria integración con otros sistemas de armas, medios de inteligencia, mando y control, lo que proporcionará consistencia al conjunto de las fuerzas armadas. Esta sinergia es fundamental para maximizar su eficacia y convertirlos en catalizadores de la guerra centrada en redes³¹. En este contexto, los «drones» no son entidades aisladas y su eficacia se multiplica cuando se integran en un ecosistema de combate más amplio, donde pueden compartir información, colaborar con unidades tripuladas y recibir instrucciones precisas desde centros de mando remotos³².

La incorporación de la IA en los sistemas no tripulados y en las operaciones con estos ingenios marca un hito fundamental en la evolución de los conflictos, con implicaciones que se extienden al panorama geopolítico global.

Instrumento de poder en conflictos asimétricos

La utilización de «drones» como instrumentos de poder en conflictos asimétricos³³ ha demostrado ser especialmente impactante. Un ejemplo fue el ataque con drones Al-Zawari (o Zouari) que, en la mañana del 7 de octubre de 2023, Hamás y otros grupos armados palestinos llevaron a cabo por sorpresa desde la Franja de Gaza contra Israel.

Así las cosas, actores no estatales, que abarcan desde organizaciones terroristas hasta grupos insurgentes, han demostrado una notable habilidad para integrar la tecnología de sistemas no tripulados —principalmente drones— dentro su panoplia de recursos, proporcionándoles la capacidad de llevar a cabo acciones de alcance político, estratégico, operacional o táctico, antaño difícilmente alcanzables. Como se ha citado con anterioridad, esto incide en los equilibrios geopolíticos, generando una alteración significativa en las estrategias de seguridad de las naciones y una mayor preocupación por la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas. Como consecuencia, surge así una competencia asimétrica entre actores sin sujeción a reglas

³¹ GOBERNA, José L. «La guerra centrada en la Red (NCW) desde las Fuerzas Armadas de Ucrania». 18/9/2023. <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4441291/guerra-centrada-red-ncw-desde-fuerzas-armadas-ucrania> (consultado el 21/4/24). https://es.wikipedia.org/wiki/Guerra_centrada_en_redes (consultado el 21/4/24).

³² BELL, Jonathan B. *Countering Swarms: Strategic Considerations and Opportunities in Drone Warfare*. 2022. <https://ndupress.ndu.edu/Media/News/News-Article-View/Article/3197193/countering-swarms-strategic-considerations-and-opportunities-in-drone-warfare/> (consultado el 11/5/24).

³³ Enfrentamiento armado entre actores desiguales, usualmente entre Estados y grupos insurreccionales, movimientos de liberación nacional o grupos terroristas. *Diccionario panhispánico del español jurídico*. 2023. <https://dpej.rae.es/lema/conflicto-asim%C3%A9trico> (consultado 16/3/2024).

(autocracias y grupos no estatales) y democracias. Estas últimas buscan contrarrestar las nuevas amenazas mediante el desarrollo de contramedidas tecnológicas y el fortalecimiento de sus estrategias de seguridad³⁴.

Por otro lado, los enjambres³⁵ compuestos por una multitud coordinada de drones, ya sean solos o en conjunción con otros sistemas no tripulados y tripulados, se suman a la lista de medios con potencial para generar asimetrías geopolíticas y geoeconómicas; y representan una amenaza sin parangón por su capacidad de poner en riesgo y a bajo coste la capacidad ofensiva o defensiva del adversario, sus infraestructuras críticas y sus recursos de alto valor e importancia.

En la capacidad para saturar las defensas del enemigo mediante la acción colectiva de múltiples unidades radica su valor disruptivo. Su eficacia reside en su capacidad para adaptarse y atacar coordinadamente los puntos críticos y centros de gravedad estratégicos o políticos que se determinen. Su rápida producción y bajo costo permitirán generar desequilibrios geoeconómicos, obligando al adversario a reajustar constantemente sus tácticas. La integración de la IA³⁶ en estos ingenios y en su red de mando y control, junto con una autonomía adecuada, les permitirá tener la flexibilidad para detectar y explotar las debilidades del adversario en tiempo real, forzándole a reajustar continuamente sus estrategias y recursos que provocará que tenga que hacer una mala asignación de recursos en el campo de batalla.

Un peldaño más allá en la evolución de estos ingenios reside en su posibilidad de ser diseñados para actuar de forma coordinada en múltiples dominios. Si bien este objetivo presenta una complejidad significativa y supone un reto desafiante pero alcanzable a medio plazo. El nivel de ambición es evidente: se trata de desarrollar los procedimientos y la tecnología necesarios para que una multitud de sistemas de armas autónomos controlados por IA, capaces de operar en tierra, mar, aire y espacio, se integren a su vez con los sistemas de armas tripulados. Es indudable el poder de disuasión que representaría esta capacidad.

³⁴ BUTTERWORTH-HAYES, Philip. «Holes in military counter-UAS defence strategies need to be urgently filled». 2024. <https://www.unmannedairspace.info/counter-uas-systems-and-policies/holes-in-military-counter-uas-defence-strategies-need-to-be-urgently-filled/> (consultado el 5/5/2024).

CLARK, Joseph. «Defense Innovation Official Says Replicator Initiative Remains on Track». 2024. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3657609/defense-innovation-official-says-replicator-initiative-remains-on-track/> (consultado el 5/5/2024).

³⁵ KALLENBORN, Zachary. *The Era of the Drone Swarm Is Coming, and We Need to Be Ready for it*. <https://mwi.westpoint.edu/era-drone-swarm-coming-need-ready/> (consultado el 10/6/2024).

Del mismo autor: *InfoSwarms: Drone Swarms and Information Warfare*. 2022. https://www.researchgate.net/publication/360730389_InfoSwarms_Drone_Swarms_and_Information_Warfare (consultado el 11/6/2024).

³⁶ KHELIF, Manel & ISMAIL, Butun. *Swarm Unmanned Aerial Vehicles (SUAVs): A Comprehensive Analysis of Localization, Recent Aspects, and Future Trends*. 2022. <https://doi.org/10.1155/2022/8600674> (consultado el 11/6/2024).

La innovación tecnológica y la IA son elementos esenciales para su desarrollo y control efectivo, pero su uso debe estar sujeto a principios éticos, legales y humanitarios³⁷ rigurosos para garantizar la seguridad y la estabilidad internacionales.

Conclusiones

Contrarrestar los riesgos y amenazas descritos a lo largo de este artículo es un desafío complejo. Por un lado, se nos presentan desafíos tecnológicos que demandan un rápido e incesante desarrollo de medios que tengan, a su vez, la capacidad de evolucionar y adaptarse a la naturaleza cambiante de la amenaza y al vertiginoso ritmo de desarrollo de estas tecnologías y, por otra parte, a los retos geopolíticos que den respuesta adecuada a los desequilibrios producidos en este ámbito a los que la comunidad internacional mediante un enfoque multilateral y cooperativo debe buscar soluciones para, al menos, mitigarlos.

En este escenario en constante evolución, la innovación en áreas disruptivas, como la IA y las tecnologías de sistemas no tripulados, se convierte en un factor transformador clave. La relación entre el progreso tecnológico y la geopolítica no es unidireccional, sino simbiótica. Ambos aspectos se influyen y se moldean mutuamente, creando un ciclo de retroalimentación constante.

*Luis F. Rey Arroyo**

Coronel del Ejército de Tierra (Artillería), DEM. (Ret.)

³⁷ BERMEJO GARCÍA, Romualdo & COCCHINI, Andrea. «Los drones a la luz del Derecho Internacional Humanitario (DIH)», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 36. 2020, 27-104 27. ISBN: 0212-0747 • DOI: 10.15581/010.36.27-104.

88/2024

23 de septiembre 2024

José Martín Martín

El mar Rojo: el lago de los BRICS

El mar Rojo: el lago de los BRICS

Resumen:

El mar Rojo es una de las principales rutas comerciales del mundo y, pese a los intentos por reducir la dependencia de él, seguirá siendo importante a medio plazo. Para Rusia es fundamental a raíz de las sanciones occidentales, así como para China: este mar es la columna vertebral de su proyecto de la Nueva Ruta de la Seda. Irán se sirve de los hutíes para presionar a Estados Unidos e Israel y a Etiopía, que se siente encerrada geográficamente, y busca desesperadamente recuperar el acceso al mar Rojo. Además, con la reciente ampliación de los BRICS, cuyos nuevos miembros se concentran en torno a esta región, se plantean serios problemas de seguridad para Occidente.

Palabras clave:

Mar Rojo, BRICS, hutíes, canal de Suez, rutas marítimas.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The Red Sea: the BRICS' lake

Abstract:

The Red Sea is one of the world's main trade routes and, despite attempts to reduce dependency on it, it will continue to be important in the medium term. For Russia, it is crucial due to Western sanctions, as it is for China: this sea is the backbone of its New Silk Road project. Iran uses the Houthis to pressure the United States and Israel, and Ethiopia, feeling geographically locked up, is desperately seeking to regain access to the Red Sea. Moreover, with the recent expansion of the BRICS, whose new members are concentrated around this region, serious security problems arise for the West.

Keywords:

Red Sea, BRICS, Houthis, Suez Canal, sea routes.

Introducción

El mar Rojo, pese a su reducida superficie, nos recuerda algo que tendemos a pasar por alto: la decisiva importancia de la geografía en la geopolítica. Por su estratégica ubicación, a medio camino entre el mar Mediterráneo, el océano Índico y el golfo Pérsico, conecta Europa, Asia y África y reduce considerablemente los tiempos y las distancias en las travesías entre dichos continentes.

Desde tiempos inmemoriales ha sido vía de comunicación entre Oriente y Occidente: fue importante para que los romanos comerciasen con la India y asimismo lo fue para la posterior ruta de las especias, por ejemplo.

Pero la apertura del canal de Suez por parte de los franceses, en 1869, marcó un antes y un después: desde entonces, todas las potencias han tratado de controlar o ejercer su influencia sobre el mencionado paso; el dominio del canal, al norte del mar Rojo, o del estrecho de Bab al Mandeb, al sur, equivale a controlar esta arteria comercial. Estas puertas de entrada y salida del mar, no en vano, son consideradas *choke points* o cuellos de botella y el incidente del Ever Given¹ en 2021 dio buena muestra de ello: el bloqueo del canal de Suez por el encallamiento del buque, durante solo 6 días, ralentizó el comercio a escala global y produjo pérdidas de hasta 9.600 millones de dólares por cada día de demora².

Los datos hablan por sí solos: por el mar Rojo transita aproximadamente el 15 % del comercio mundial; cerca del 30 % del tráfico de contenedores, y hasta el 40 % del comercio total entre Europa y Asia. Pero, sobre todo, es crucial por dos factores: el transporte de hidrocarburos con origen en el golfo Pérsico, y esa dependencia se acrecienta para Europa tras las sanciones a Rusia por la guerra en Ucrania; y el proyecto chino de Nueva Ruta de la Seda, pues el mar Rojo es el eje vertebrador de dicha ruta. Más aún, tras la inversión de miles de millones de dólares en África, continente donde la influencia de Pekín no para de crecer.

¹ YEE, Vivian y GLANZ, James. «Así fue como el Ever Given se atascó en el canal de Suez», *The New York Times*. Julio de 2021. <https://www.nytimes.com/es/2021/07/19/espanol/canal-suez-evergiven.html>
Todos los enlaces están activos con fecha de 6 de septiembre de 2024.

² HARPER, Justin. «Suez blockage is holding up \$9.6bn of goods a day», *BBC*. Marzo de 2021.
<https://www.bbc.com/news/business-56533250>

Pero, caprichos de la geología y la historia mediante, el mar Rojo está enclaustrado entre las costas de una de las regiones más volátiles y conflictivas del planeta. Así, negándose a ser prisioneros de la geografía, los países que tanta dependencia tienen de las mercancías que por ella transitan, plantean rutas y proyectos alternativos que puedan circunvalar esta vía marítima. Ejemplo de ello es el IMEC, siglas en inglés del Corredor Económico India-Oriente Próximo-Europa: iniciativa india que busca hacerle la competencia a la Nueva Ruta de la Seda china, para alborozo estadounidense y alivio europeo.

Rusia dirige su atención hacia el sur

Aunque no solo Occidente o China han visto cómo las turbulencias en Oriente Próximo ponían en riesgo, o demoraban, el comercio de bienes imprescindibles para ellos: tras las sanciones occidentales, el mar Rojo ha adquirido la categoría de vital también para Rusia; por sus aguas pasan 1,7 millones de barriles de crudo diarios, es decir, casi la mitad de sus exportaciones marítimas totales³.

Esta extrema dependencia ha provocado que se acelere el desarrollo del Corredor Internacional de Transporte Norte-Sur (INSTC)⁴: este proyecto que busca unir Rusia, Irán e India de forma directa, por ferrocarril y por mar, no solo reducirá considerablemente los tiempos de viaje, sino que, mucho más importante aún, permitirá a Moscú y Teherán escapar de las sanciones occidentales.

³ ESCRIBANO, Gonzalo y URBASOS, Ignacio. «La dimensión energética de la crisis de Gaza», *Política Exterior*. Abril de 2024. <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-dimension-energetica-de-la-crisis-de-gaza/>

⁴ DAS KUNDU, Nivedita. «International North-South Transport Corridor: Enhancing India's Regional Connectivity», *Valdai Discussion Club*. Enero de 2024. <https://valdaiclub.com/a/highlights/international-north-south-transport-corridor/>



Figura 1. Proyecto del Corredor Internacional de Transporte Norte-Sur (INSTC). Fuente: @IranObserver0 (X). 13 de mayo de 2024.

Pero a ninguno de los interesados se les escapa que estos pasillos, fabulosos atajos geopolíticos, no pueden ver la luz de la noche a la mañana y que, por tanto, seguirán dependiendo a corto plazo del angosto y agitado mar Rojo.

Por otra parte, ninguna amistad o enfrentamiento es perpetuo, como bien saben persas y rusos, y sería ingenuo pensar que los únicos socios comerciales de Rusia, Irán e India van a ser únicamente ellos mismos; o que las sanciones occidentales serán eternas. Además, el creciente protagonismo ruso en África añade otro elemento a favor del anterior argumento: la dependencia del mar Rojo no desaparecerá del todo.

Rusia necesita a África: por sus materias primas; por su creciente mercado, el cual, además, tratará de compensar el veto comercial occidental, y porque desde el continente negro puede presionar la frontera sur europea. No hay más que observar las recientes cumbres Rusia-África para corroborar que esta región es ahora primordial para Moscú.

Ya hay botas rusas sobre Libia, el Sahel, República Centroafricana, Mozambique y Sudán. Pero es en este último país donde las actividades de Moscú han tomado un nuevo cariz: el reciente acuerdo entre Rusia y el gobierno de Jartum permitirá a los rusos establecer una base naval en Puerto Sudán, a orillas del mar Rojo.

Si a lo anterior unimos los siguientes elementos: la base naval rusa en Tartús, Siria; la base de la flota del mar Negro en Sebastopol; las recientes maniobras navales conjuntas entre Egipto y Rusia junto al canal de Suez⁵; opciones para el establecimiento de otra base naval en Eritrea⁶, y los temores a una futura base naval rusa en Tobruk, Libia⁷, entonces podremos imaginar el frío sudor que debe estar recorriendo la espalda de Mark Rutte⁸.

Así, podemos observar que, junto al declarado y obligado giro ruso hacia Oriente, hay otro giro hacia el sur.

Y es que Rusia no tiene reparos en admitir que dedicarle mayor atención al mal llamado sur global, o como ellos lo denominan, mayoría mundial, es uno de los puntos cardinales de su nueva política exterior. Con respecto a Oriente Próximo, identifican inequívocamente el rumbo a seguir basado en tres pilares: Siria es el punto de apoyo ruso en la región y, como tal, debe ser mantenido y reforzado; deben fortalecer los lazos económicos, políticos y militares con Egipto, y deben establecer bastiones en la cuenca del mar Rojo, lo que otorgaría a la Marina rusa la posibilidad de salir del mar Mediterráneo hacia el océano Índico⁹. En el Cuerno de África, etíopes y eritreos son sus principales socios¹⁰.

⁵ «Russia, Egypt to conduct joint naval exercise near Suez Canal», *Al Mayadeen*. Junio de 2024.

<https://english.almayadeen.net/news/politics/russia--egypt-to-conduct-joint-naval-exercises-near-suez-can>

⁶ MCGREGOR, Andrew. «Russia in the Red Sea: Port Options in Eritrea (Part Two)». *The Jamestown Foundation*. Noviembre de 2023. <https://jamestown.org/program/russia-in-the-red-sea-port-options-in-eritrea-part-two/>

⁷ ABDULKADERASSAD. «Italy fears Russia is planning to establish nuclear base in Libya», *Libya Observer*. Enero de 2024, <https://libyaobserver.ly/news/italy-fears-russia-planning-establish-nuclear-base-libya>

⁸ Primer ministro en funciones de Países Bajos y, a partir del 1 de octubre de 2024, próximo secretario general de la OTAN.

⁹ LARUELLE, Marlène. «Dés-Occidentaliser le monde: la doctrine Karaganov», *Le Grand Continent*. Abril de 2024. <https://legrandcontinent.eu/fr/2024/04/20/desoccidentaliser-la-majorite-mondiale-la-doctrine-karaganov/>

¹⁰ PLYUSIN, Nikita y EREMINA, Natalia. «Rusia necesita fortalecer su posición financiera y productiva en África», *Russian International Affairs Council*. Mayo de 2024. https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/africa/rossii-neobkhodimo-ukrepyat-finansovye-i-proizvodstvennye-pozitsii-v-afrike/?bx_sender_conversion_id=12497816

Esta creciente presencia no es solo física, tangible o se ciñe al ámbito militar: las campañas de desinformación rusa, capitaneadas por la agencia de noticias *African Initiative*¹¹, ya operan en territorio africano¹². Además, se indican una agenda y unos objetivos perfectamente delineados: intensificar los recursos mediáticos dirigidos a una audiencia mundial, incluyendo a RT y Sputnik; colaborar estrechamente con los medios de comunicación, líderes de opinión y redes sociales regionales; desarrollar una red de corresponsales de los principales medios rusos en los países de la mayoría mundial, y alentar a dichos países a aumentar su presencia informativa en Rusia, de modo que las noticias que reciba su población sean de primera mano y no bajo la interpretación occidental.

Por si a Occidente no le había quedado claro: hay una guerra mental¹³ y el Kremlin está resuelto a involucrar todos los recursos necesarios para ganarla¹⁴.

China: la quietud es la señora de la acción

«Deberíamos hacer más y hablar menos», dijo Deng Xiaoping. Y a fe que aquel lema debió reverberar por los pasillos de Zhongnanhai¹⁵. Porque los movimientos geopolíticos de China en general, y en Oriente Próximo en particular, se debaten entre la sutileza y la imprevisión.

Tan pronto aparece una base militar china en Yibuti, como Irán y Arabia Saudí se dan la mano bajo los auspicios de Pekín; Hamás y Fatáh se reúnen en China y Erdogan mira hacia otro lado si de campos de concentración en Sinkiang se trata. Diplomacia y talonario a partes iguales.

¹¹ Comunicado de prensa del Departamento de Estado de los Estados Unidos: «The Kremlin's Efforts to Spread Deadly Disinformation in Africa». Febrero de 2024. <https://www.state.gov/the-kremlins-efforts-to-spread-deadly-disinformation-in-africa/>

¹² «Mapping a Surge of Disinformation in Africa», *Africa Center for Strategic Studies*. Marzo de 2024. <https://africacenter.org/spotlight/mapping-a-surge-of-disinformation-in-africa/>

¹³ ILNITSKY, Andrey. «The Antichrist as a technology», *The International Affairs*. Febrero de 2024. <https://en.interaffairs.ru/article/the-antichrist-as-a-technology/>

¹⁴ Nuevo máster de la Universidad Estatal Lomonósov de Moscú para el curso 2024/2025: «Comunicaciones estratégicas, información y guerra híbrida». <https://polit.msu.ru/2024/06/25/prezentaciya-magisterskoi-programmy/#>

¹⁵ Oficina central del Partido Comunista de China y sede oficial del gobierno de la República Popular China; se encuentra en Pekín.

Y es que China no hace nada, *epur si muove*. Recordemos: sutileza e imprevisión. Y siguiendo esta receta, Pekín aparece en Georgia, en pleno mar Negro¹⁶; por si haberse hecho con el control del puerto de El Pireo, a escasas millas del canal de Suez, fuese poco. El problema respecto a China empieza a ser que todo el mundo puede verla en rincones cada vez más insospechados, pero intuye que también está donde no puede verla¹⁷. Digno de Orwell.

Porque China está en Yibuti, es decir: en el mar Rojo. No es casualidad que su primera y, hasta ahora, única base militar en ultramar se encuentre en aquella estratégica nación africana. Hasta diciembre de 2023, el 99 % de los buques portacontenedores que navegaban entre China y Europa atravesaban el mar Rojo¹⁸ y no hay Nueva Ruta de la Seda sin él; hasta ese punto depende Pekín de este mar. De hecho, China es el principal inversor del canal de Suez y ya cuenta con una zona industrial en este corredor, donde numerosas empresas y fábricas chinas manufacturan sus productos y los embarcan allí mismo, rumbo a los mercados internacionales.

Pero los hutíes, mediante misiles balísticos y drones iraníes, entorpecen la navegación y el comercio global y obligan a las grandes navieras a tomar la ruta del cabo de Buena Esperanza, con el consiguiente aumento en los costes y tiempos de viaje. Y, pese a las promesas de paso seguro a los barcos rusos y chinos, también estos se han visto afectados por los ataques.

Y Pekín, más allá de tibias quejas a su socio iraní, o de peticiones a los hutíes de cese de las agresiones contra buques mercantes, calla y tolera. Perfil bajo y postura prudente. Salva la cara enviando algunos navíos de guerra para escoltar a sus cargueros y quizá, de paso, recopilar inteligencia¹⁹; pero ni hablar de atacar a los responsables del desorden, como sí hizo contra los piratas somalíes hace más de una década. Porque los insurrectos chiíes de Yemen obligan a la superpotencia norteamericana a desviar

¹⁶ GUTIÉRREZ, Lucía. «Olvide el mar Rojo: China acaba de plantar su bandera en el mar Negro y casi nadie se ha enterado», *La Razón*. Mayo de 2024. https://www.larazon.es/internacional/olvide-mar-rojo-china-acaba-plantar-bandera-mar-negro-hacer-pinza-rusia_2024053066588f6ff4db14000103326a.html

¹⁷ A. A. J. «Los servicios de inteligencia sospechan de las grúas chinas de los puertos», *El Confidencial Digital*. Octubre de 2023. <https://www.elconfidencialdigital.com/articulo/seguridad/servicios-inteligencia-sospechan-gruas-chinas-puertos/20231026000000658698.html>

¹⁸ HELMY, Nadia. «Chinese intervention in the Red Sea and its relationship to the Israeli aggression on the Gaza Strip», *Modern Diplomacy*. Febrero de 2024. <https://moderndiplomacy.eu/2024/02/29/chinese-intervention-in-the-red-sea-and-its-relationship-to-the-israeli-aggression-on-the-gaza-strip/>

¹⁹ BABB, Carla. «Where is China in the Red Sea crisis?», *VOA News*. Marzo de 2024. <https://www.voanews.com/a/where-is-china-in-the-red-sea-crisis-/7510435.html>

valiosos buques militares hacia el mar Rojo. Y si están allí, no están en el estrecho de Taiwán. Y eso le interesa a Xi Jinping.

Así pues, por ahora China aguantará: perder muchos millones a cambio de entretener a Washington en otro frente y, de paso, culparles a Israel y a él del alboroto en la región; simultáneamente, obtiene la simpatía de los musulmanes al cargar contra las acciones del ejército israelí en Gaza. Estados Unidos tiene el reloj, pero China tiene el tiempo.

Irán: el pérsico golfo

El 7 de octubre de 2023 Irán llegó al mar Rojo; aunque entonces no lo sabía, el desarrollo de los acontecimientos tras el ataque de Hamás se lo ha facilitado. Porque gracias a los hutíes, Teherán tiene un pie en un mar al que hace tiempo deseaba y necesitaba acceder. Pero es necesario señalar que el grupo yemení no es exactamente un *proxy* iraní, sino un socio. Los hutíes siguen su propia agenda, habiendo desoído en ocasiones las sugerencias persas: Irán pudo haberles aconsejado no capturar Saná, la capital yemení, y lo hicieron de todos modos; también los ataques en el mar Rojo podrían haberse realizado a pesar de la opinión de Teherán²⁰. Así, su actual relación se basa realmente en el beneficio mutuo más que en la jerarquía, sobreestimándose el ascendiente de los ayatolás sobre el movimiento Ansarolá²¹.

Por tanto, Irán busca aún la manera de poner el otro pie en el mar Rojo. Sin embargo, deberá seguir esperando, al menos por ahora: según el *Wall Street Journal*, citando a un oficial de inteligencia sudanés, Teherán trató en vano de persuadir al país africano para que le permitiese construir una base naval en sus costas²². La noticia ha sido desmentida por el portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores de Irán, quien la ha tachado de «sin fundamento y políticamente motivado», y también por el ministro de Asuntos Exteriores sudanés, quien la tildó de «falsa e inventada»²³.

²⁰ TABAAR AYATOLLAHI, Mohammad. «Iran's New Best Friends», *Foreign Affairs*. Enero de 2024.

<https://www.foreignaffairs.com/iran/irans-new-best-friends>

²¹ Término con el que se autodenominan los hutíes; significa «partidarios de Dios».

²² BARIYO, Nicholas y FAUCON, Benoit, «Iran Tried to Persuade Sudan to Allow Naval Base in Its Red Sea Coast», *The Wall Street Journal*. Marzo de 2024. <https://www.wsj.com/world/middle-east/iran-tried-to-persuade-sudan-to-allow-naval-base-on-its-red-sea-coast-77ca3922>

²³ «Iran, Sudan Reject Report Claiming Tehran Seeks Red Sea Base», *Radio Free Europe/Radio Liberty*. Marzo de 2024. <https://www.rferl.org/a/iran-sudan-red-sea-base/32847248.html>

Pero, sea verdad o no, nadie duda del interés iraní en contar con presencia permanente en el mar Rojo. A la espera de lograrlo, se sospecha que emplea el buque espía MV Behshad para recopilar información sobre los mercantes que transitan por el mar Rojo, que posteriormente permite a los hutíes seleccionar los objetivos a atacar²⁴; proyección de poder por delegación en toda regla.

Aunque Irán debe medir muy bien sus movimientos, pues como quedó de manifiesto en el ataque directo contra Israel el pasado abril²⁵, no desea una guerra abierta. Sin embargo, tampoco se dejará avasallar por las amenazas israelíes o estadounidenses, pues tras décadas de conflicto, sabe bien que las concesiones equivalen a mayor presión. La consigna está muy clara para Jamenei, quien en 2019 declaró: «Siempre que resistimos, conseguimos un resultado positivo»²⁶.

También sabe Irán que no puede contar con que aliado estatal alguno se una a su causa en caso de conflicto con Estados Unidos o Israel. Así que los golpes que pueda asestar a sus rivales vendrán desde sus *proxys* o desde sus socios de conveniencia. Y lo cierto es que la baza de los hutíes, antes o después, se le agotará.

Ansarolá justifica con la guerra en Gaza sus ataques a los mercantes que cruzan el mar Rojo: todo buque relacionado con Israel, que se dirija o que provenga de sus puertos será un posible objetivo; con base en este criterio, la llave para deslegitimar y detener los ataques del movimiento yemení en el mar Rojo está en Gaza. Aunque, a la hora de la verdad, navíos sin ninguna relación con los israelíes también han sufrido las agresiones hutíes.

Estados Unidos debería ser consciente de que su campaña punitiva contra los hutíes está destinada al fracaso: nada lograron los bombardeos de Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos contra quienes hoy perturban la navegación global y, con toda probabilidad, nada logrará el ejército más potente del mundo. De hecho, es el escenario soñado por Teherán: que los todopoderosos estadounidenses se esfuercen en castigar a unos «desharrapados»; atrapar a Washington en un lodazal contra un enemigo

²⁴ SCHMITT, Eric. «U.S. Conducted Cyberattack Against Iranian Military Ship, an Official Says», *The New York Times*. Febrero de 2024. <https://www.nytimes.com/2024/02/15/world/middleeast/us-cyberattack-iran-ship.html>

²⁵ «Máxima alerta en Oriente Medio: Alrán ataca con más de 300 drones y misiles a Israel», *Euronews*. Abril de 2024. <https://es.euronews.com/2024/04/14/maxima-alerta-en-oriente-medio-iran-ataca-con-mas-de-300-drones-y-misiles-a-israel>

²⁶ <https://www.foreignaffairs.com/iran/irans-new-best-friends>

resistente y escurridizo, y alargar la situación en el tiempo para, finalmente, ver cómo debe retirarse con el rabo entre las piernas. Es decir: otro Afganistán.

A ello hay que añadir otro factor: el elevado coste que supone interceptar con armamento de última generación cada dron o misil hutí. Se estima que el dron Shahed más caro suministrado por Irán ronda los 2.0000 dólares, frente a los más de 2 millones de dólares que pueden llegar a costar, por cada disparo, las armas usadas para derribarlos²⁷. Mal negocio.

Y los ataques hutíes no solo afectan al bolsillo de la coalición internacional que protege la navegación: el puerto de Eilat, el único desde el cual Israel puede acceder directamente al mar Rojo, se encuentra en una situación económica desesperada tras ocho meses de bloqueo²⁸.

De este modo, Estados Unidos debería centrarse en la solución diplomática más que en los golpes militares: solo forzando a Israel a terminar con los ataques en Gaza es posible que vuelva la calma a las aguas del mar Rojo.

Mientras eso no ocurra, tanto hutíes como iraníes seguirán disfrutando los réditos de las numerosas bajas civiles causadas por el ejército israelí en la Franja: Teherán se frota las manos viendo el gran desgaste que sufre la imagen pública de su némesis en Oriente Próximo; y Ansarolá gana el favor de los yemeníes, tanto chiíes como suníes, entre quienes la causa palestina es tremendamente popular.

¿Hacia un mundo multipolar?

Desde el 1 de enero de este 2024, sobre las costas del mar Rojo ha comenzado a proyectarse apabullantemente la sombra de las siglas de los BRICS²⁹. Cinco son los nuevos miembros de este singular club: Arabia Saudí, Egipto, Irán, Etiopía y Emiratos

²⁷ SELIGMAN, Lara y BERG, Matt. «Un misil de dos millones de dólares frente a un dron de 2.000 dólares», *Galaxia Militar*. Diciembre de 2023. <https://galaxiamilitar.es/un-misil-de-dos-millones-de-dolares-frente-a-un-dron-de-2-000-dolares/>

²⁸ «Eilat port CEO signals mayday for financial support amid shipping halt», *Al Mayadeen*. Junio de 2024. <https://english.almayadeen.net/news/politics/eilat-port-ceo-signals-mayday-for-financial-support-amid-shi>

²⁹ BRICS son las iniciales de los miembros fundadores: Brasil, Rusia, India y China; más Sudáfrica, que se incorporó después. Es un foro político y económico de países emergentes al que se han sumado, el 1 de enero de 2024: Egipto, Etiopía, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos e Irán. Argentina, que también debía unirse en esta ampliación, finalmente rechazó incorporarse tras la victoria de Javier Milei en las elecciones presidenciales.

Árabes Unidos; todos ellos o son Estados ribereños o cuentan con presencia de algún tipo en sus aguas. Además, hay que añadir a los que son, de facto, líderes y grandes valedores de la asociación: Rusia y China. Así, con esta ampliación, este mar se convierte prácticamente en un lago de los BRICS.



Figura 2. Mapa de los países que forman parte de los BRICS; Estados fundadores y nuevos miembros.
Fuente: BBC.

Pese a que los BRICS no conforman una organización con estructura formal *sensu stricto*, sino que son, más bien, un foro en el que predominan las cuestiones políticas y económicas³⁰, tres son las características de esta agrupación que hacen sonar las alarmas en las cancillerías occidentales: en primer lugar, sus 10 miembros representan

³⁰ <https://bricsthinktankscouncil.org/>

el 26 % del territorio y el 45 % de la población mundial; en segundo lugar, sus economías suponen el 29 % del PIB, el 22 % del comercio y el 42 % de la producción global de petróleo, y tercero, su objetivo declarado es la constitución de un orden mundial multipolar, contrapuesto al actual sistema que consideran regido por Estados Unidos y sus aliados occidentales.

También es justo señalar que varios de sus miembros tienen serias desavenencias entre sí, que las cuestiones militares no forman parte de la agenda de los BRICS, y que las de seguridad podrían suscribirlas incluso los países del G7; pero pretenden finiquitar el orden internacional actual por considerarlo injusto y sujeto a los caprichos estadounidenses.

Aunque no todos los miembros de los BRICS son frontalmente antiestadounidenses y varios cooperan o son aliados de Washington, es evidente que la autoridad moral de Occidente no pasa por su mejor momento³¹. Otro detalle revelador: India, Sudáfrica y Brasil son democracias y, sin embargo, no se les caen los anillos por colaborar estrechamente con regímenes autocráticos.

Que Rusia y China busquen acabar con el sistema patrocinado por EE. UU. no debería sorprender a nadie; que más de 40 países hayan solicitado su incorporación a los BRICS ya es harina de otro costal³². Por tanto, un escenario de ampliación de este bloque, a cuya cabeza se encuentran los dos principales antagonistas de las democracias liberales, no parece el mejor guion para un sosegado siglo XXI.

El hecho de que los BRICS sean, por ahora y sin visos de que cambie en un futuro inmediato, una asociación informal³³; que algunos de sus miembros estén enfrentados entre sí; que sus culturas e idiosincrasias sean radicalmente distintas; que cada uno persiga sus propios intereses nacionales, y que no se contemple el aspecto militar en sus deliberaciones, no debería ser motivo para menospreciar el rampante poderío de

³¹ AYYASH MUHANNAD, M. «The West's double standards are once again on display in Israel and Palestine», *The Conversation*. Octubre de 2023. <https://theconversation.com/the-wests-double-standards-are-once-again-on-display-in-israel-and-palestine-215759>

³² COCKS, Tim. «More than 40 nations interested in joining BRICS, South Africa says», *Reuters*. Julio de 2023. <https://www.reuters.com/world/more-than-40-nations-interested-joining-brics-south-africa-2023-07-20/>

³³ FOKINA, Evelina. «Institutionalization of BRICS: From Literature Review to Making Reality», *Russian International Affairs Council*. Diciembre de 2023. <https://russiancouncil.ru/en/analytcs-and-comments/columns/around-brics/institutionalization-of-brics-from-literature-review-to-making-reality/>

este bloque. Como tampoco debería soslayarse su creciente interacción en importantes aspectos.

El principal, y más cacareado, es el intento de desdolarizar la economía mundial: dejar de depender del dólar en sus transacciones comerciales les permitiría eludir las sanciones económicas de EE. UU.; pero esto es más fácil de decir que de hacer y son conscientes de ello³⁴.

El segundo es perfectamente lógico en una agrupación voluntaria de Estados: la coordinación política. Pero han comenzado a vislumbrarse elementos inquietantes en la misma, pues si bien no se cansan de repetir que los BRICS no tienen un fin antioccidental, ciertas noticias no hacen, sino aumentar las dudas al respecto: el pasado marzo, un miembro del buró político de los hutíes reconoció una cooperación constante, no solo con Rusia y China, sino con todo el bloque³⁵; asimismo habló de «intercambio de conocimientos y experiencias en diversas áreas». Llama la atención que incluya a saudíes y emiratíes quienes, no hace tanto, bombardeaban Yemen para detener el avance hutí; extraña lo de Egipto, dependiente en extremo de los ingresos del canal de Suez.

El vicealmirante al mando de la V Flota estadounidense, George M. Wikoff, sugirió recientemente que hay evidencias sobre la cooperación entre los hutíes, determinados clanes de piratas somalíes y el grupo terrorista Al Shabab³⁶. ¿También en esto existe cooperación o intercambio de conocimientos con los BRICS?

Es coherente con su situación que Putin considere la opción de armar a los hutíes: su inacabable partida de go con Estados Unidos obliga a cada contendiente a aprovechar todas las bazas que se le presenten; puede que también sea su respuesta al posible

³⁴ TIMOFEEV, Ivan. «Financial Settlements Within the BRICS Framework: Moving Forward, Despite Problems», *Russian International Affairs Council*. Marzo de 2024. <https://russiancouncil.ru/en/analytcs-and-comments/analytcs/financial-settlements-within-the-brics-framework-moving-forward-despite-problems/>

³⁵ BRENNAN, David. «Putin Mulls Arming Houthis With Cruise Missiles: Report», *Newswee*. Julio de 2024. <https://www.newsweek.com/putin-houthis-cruise-missiles-russia-yemen-1919434>

³⁶ RODRÍGUEZ, Yago. «Entrevista a George M. Wikoff: ¿qué está pasando con los huties?», *The Political Room*. Junio de 2024. <https://thepoliticalroom.com/blog/entrevista-a-george-m-wikoff-que-esta-pasando-con-los-huties>

envío de sistemas Patriot israelíes a Ucrania³⁷. Pero la cooperación de los BRICS con los hutíes, de ser cierta, perfila un horizonte completamente diferente.

El mar Rojo: necesario y deseado

Y luego está Etiopía: la *rara avis* de la ampliación de los BRICS. Nadie ansía tanto asomarse al mar Rojo como ella. Perdió la salida a este mar por la independencia de Eritrea, en 1993, y desde entonces ha reclamado un *Lebensraum*³⁸ que incluye a esas aguas.

Etiopía quiere convertirse en una de las principales economías africanas, pero ese gran salto depende de que logre acceder al mar. Hasta ahora, Etiopía da salida a sus productos a través de Yibuti, con la cual tiene un acuerdo: Adís Abeba paga 1.500 millones de dólares anuales a cambio del uso de uno de sus puertos y, además, suministra agua gratis a la pequeña república³⁹.

Pero Etiopía, que padece una verdadera claustrofobia geográfica, no quiere ni puede depender de un único puerto para su proyecto de crecimiento económico; mucho menos para su ambición de ser una potencia en África Oriental. Así se explica su acuerdo con Somalilandia, por el cual obtendría su tan deseado acceso al mar Rojo: Etiopía disfrutaría del puerto de Berbera durante 50 años, además de 20 kilómetros cuadrados de terreno para construir una base militar; a cambio, valoraría reconocer, en el futuro, la independencia de la región rebelde somalí, e igualmente, esta recibiría parte de los beneficios de la compañía aérea Ethiopian Airlines⁴⁰.

El acuerdo ha sacudido la región, con Somalia incluso amenazando con la guerra para defender su integridad territorial. Pero también en el otro extremo del mar Rojo se han disparado las alarmas. Egipto, que ya vivía un agrio conflicto con los etíopes a causa de la Gran Presa del Renacimiento, no quiere ni oír hablar de que sus rivales puedan tener

³⁷ YOUSSEF, A., Nancy y LUBOLD, Gordon. '«U.S., Israel Near Agreement to Send Patriot Systems to Ukraine», *The Wall Street Journal*. Junio de 2024. <https://www.wsj.com/world/u-s-israel-near-agreement-to-send-patriot-systems-to-ukraine-59438f1b>

³⁸ Término alemán que significa «espacio vital».

³⁹ DE ARGÜELLES, Álvaro. «La otra guerra que podría complicar la crisis en el mar Rojo», *El Orden Mundial*. Febrero de 2024. <https://elordenmundial.com/guerra-africa-etiofia-somalia-mar-rojo-geopolitica/>

⁴⁰ EHL, David. «Polémico acuerdo: salida al mar a cambio de reconocimiento», *Deutsche Welle*. Enero de 2024. <https://www.dw.com/es/polémico-acuerdo-entre-etiofia-y-somalilandia-salida-al-mar-a-cambio-de-reconocimiento-oficial/a-67892386>

la llave de Bab al Mandeb: El Cairo tiene en el canal de Suez una de sus principales fuentes de financiación; si a eso añadimos que el caudal del Nilo podría quedar al arbitrio de Adís Abeba, afectando a la agricultura egipcia, se entenderá la honda preocupación en la tierra de los faraones.

Sin embargo, el primer ministro etíope, Abiy Ahmed, está decidido a reverdecer viejos laureles abisinios: incluso recordando el lejano Reino de Axum, despertando así temores entre sus vecinos acerca de sus intenciones últimas⁴¹. Y no es para menos, teniendo en cuenta que calificó de «gran error histórico» haber permitido la secesión de Eritrea⁴².

Conclusiones

El mar Rojo es una de las principales rutas comerciales del mundo; pese a los intentos por reducir la dependencia de esta vía, estableciendo o planificando nuevas rutas, este mar continuará siendo imprescindible a medio plazo.

Rusia, afectada por las sanciones occidentales a causa de la guerra en Ucrania, ha visto cómo su supeditación a la ruta del mar Rojo ha aumentado; adicionalmente, en su intento de desacoplarse de Occidente, está llevando a cabo un evidente giro hacia el este, pero también hacia el sur: hacia África. Y en este giro, el mar Rojo tiene un papel protagonista.

China es, quizá, el país más dependiente del mar Rojo: es clave en su proyecto de la Nueva Ruta de la Seda y su comercio global no se entiende sin este mar. Pese a que los ataques de los hutíes han afectado también a sus buques, parece dispuesto a soportar las pérdidas a cambio de que su gran rival, Estados Unidos, se vea ocupado en un nuevo frente.

Irán aparece como el principal beneficiado por los ataques de los hutíes: aunque estos tienen su propia agenda, sirven a los planes de Teherán de proyectar fuerza en el mar Rojo y golpear, a través de terceros, a sus rivales estadounidenses e israelíes.

⁴¹ ZELALEM, Zecharias. «Is Landlocked Ethiopia starting another war over ports in Horn of Africa?», *Al Jazeera*. Noviembre de 2023. <https://www.aljazeera.com/features/2023/11/7/is-landlocked-ethiopia-starting-another-war-over-ports-in-horn-of-africa>

⁴² «Somalia-Etiopía: crisis en el Cuerno de África», *Departamento de Seguridad Nacional*. 30 de enero de 2024. <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/somalia-etiofia-crisis-cuerno-africa>

Etiopía, que perdió su acceso al mar Rojo tras la independencia de Eritrea en 1993, busca desesperadamente recuperar la salida a este mar. Pero sus intentos provocan que sus vecinos se sientan amenazados, añadiendo incertidumbre a una región de por sí agitada.

Con su reciente ampliación, los BRICS han aumentado considerablemente su presencia en torno a esta vía crucial para la economía global; hasta el punto de casi convertirlo en un lago interior de la asociación. Así pues, pese a ser una agrupación informal, a las desavenencias entre algunos de sus miembros y a que las cuestiones militares son ajenas a su agenda, la posibilidad de una cooperación de todo el bloque con los hutíes plantea un serio problema de seguridad para Occidente.

(Fecha de cierre del artículo: 11 de julio de 2024)

José Martín Martín
Máster en Análisis de la Inteligencia y Ciberinteligencia
[@esojoyosoy](#)



89/2024

26 de septiembre de 2024

Antonio García Llata

**Fibras diplomáticas: la
geoestrategia de las
telecomunicaciones en el Sahel+**

Fibras diplomáticas: la geoestrategia de las telecomunicaciones en el Sahel+

Resumen:

Este documento analiza el desarrollo de las telecomunicaciones en la región del Sahel+ desde una perspectiva geoestratégica, explorando cómo las relaciones de influencia entre los Estados de la región y las potencias internacionales están moldeando el panorama regional. Se examina la diversidad del sector de telecomunicaciones en diferentes países del Sahel+, destacando los operadores de cada país y la madurez y liberalización de sus mercados. Además, se estudian las inversiones de China en la región, en el marco de la *Digital Silk Road*, y sus implicaciones de seguridad de la información e independencia financiera para los países receptores. Se comparan las inversiones en telecomunicaciones chinas y europeas, así como los intereses diversos del resto de potencias presentes en el Sahel+. Las conclusiones subrayan la importancia de las telecomunicaciones como motor de cambio económico y político en la región, al tiempo que resaltan los desafíos asociados con la dependencia de financiación externa y la necesidad de estrategias sostenibles para el desarrollo tecnológico.

Palabras clave:

Telecomunicaciones, Sahel, geoestrategia, inversiones chinas, *Digital Silk Road*, infraestructura digital, *debt-trap diplomacy*, TIC, influencia internacional.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEEE o del Ministerio de Defensa.

Diplomatic fibres: the geostrategy of Sahel+ telecommunications

Abstract:

This document analyses the development of telecommunications in the Sahel+ region from a geostrategic perspective, exploring how the influence relations between regional States and international powers are shaping the regional landscape. It examines the diversity of the telecommunications sector in different Sahel+ countries, highlighting the operators in each country and the maturity and liberalization of their markets. Additionally, it studies China's investments in the region within the framework of the Digital Silk Road, and their implications for information security and financial independence for the recipient countries. Chinese and European investments in telecommunications are compared, as well as the diverse interests of other powers present in the Sahel+. The conclusions underscore the importance of telecommunications as a driver of economic and political change in the region, while also highlighting the challenges associated with dependence on external financing and the need for sustainable strategies for technological development.

Keywords:

Telecommunications, Sahel, geostrategy, Chinese investments, Digital Silk Road, digital infrastructure, debt-trap diplomacy, ICT, international influence.

La digitalización de las economías en desarrollo en el Sahel es un componente vital para su integración en la economía global del siglo XXI. El desarrollo de las telecomunicaciones no solo mejora la conectividad y la comunicación, sino que también abre nuevas oportunidades para el comercio, la educación, la atención médica y otros servicios esenciales. En una región marcada por desafíos, como la desertificación, la inestabilidad política y el crecimiento demográfico, las TIC pueden ser un motor de cambio político y económico, facilitando el acceso a servicios, como la bancarización y el *e-governance*, que tradicionalmente han sido limitados.

En este contexto, potencias globales como China han desempeñado un papel destacado a través de iniciativas como la *Digital Silk Road* (DSR), que busca mejorar la conectividad digital en los países participantes mediante inversiones significativas en infraestructuras de telecomunicaciones. Estas inversiones, aunque cruciales para el desarrollo de la infraestructura digital, también tienen consideraciones estratégicas y económicas importantes para los países receptores, como los altos costos de los préstamos y las cláusulas estrictas impuestas por los prestamistas chinos.

Este documento explora el desarrollo de las TIC en el Sahel desde una perspectiva geoestratégica, analizando cómo las relaciones de influencia entre los Estados de la región y las potencias internacionales están moldeando el panorama regional a través de las telecomunicaciones.

El Sahel: una región con múltiples definiciones

La primera pregunta que ha de responderse es qué se va a entender por Sahel, dónde se van a marcar los límites del plano geográfico.

Según su definición puramente etimológica, *Sāḥīl* significa «costa» o «borde» en árabe, identificado con el límite más meridional del desierto del Sahara, que separa las fértiles sabanas del sur de las desérticas arenas saharianas al norte. Sin embargo, en términos geopolíticos, el término Sahel está definido por su polisemia. Prácticamente, cualquier organización, ministerio o autor al que se recurra maneja su propia acepción sobre los países que deberían considerarse pertenecientes a esta región.

En términos generales, destacan tres clasificaciones: la institucional, la climática y la geográfica.

Según la primera clasificación, la institucional, el Sahel comprendería los cinco países que conformaban el G5 del Sahel, alianza de carácter regional integrada por Estados con una herencia histórica, colonial, religiosa y económica compartida. Formado por Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger¹, el G5S nació como un marco institucional de cooperación intergubernamental para dar respuesta conjunta a los problemas comunes de seguridad y desarrollo que asolan a los países miembros. Sin embargo, en mayo de 2022, Malí anunció su retirada de la alianza, acto que fue seguido en diciembre de 2023 por Níger y Burkina Faso². Así pues, a fecha de hoy, el futuro del G5S parece incierto.

La institucional es la preferida por diversas organizaciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, la OTAN o la Unión Europea, así como el Ministerio de Exteriores de Francia y España.

En cuanto a la segunda acepción del término, la climática, el Sahel es una franja de más de 5.000 kilómetros que se extiende desde las costas atlánticas de Mauritania hasta el mar Rojo en Eritrea; limitado al norte por una isoyeta de 100 a 150 mm anuales de precipitación, a partir de la cual se extiende el desierto, y al sur por la isoyeta de 500-600 mm anuales, donde comienza la sabana. Según estos parámetros, el Sahel lo comprenderían el norte de Senegal, Mauritania, Malí, Burkina Faso, el sur de Argelia, Níger, partes de Nigeria y Camerún, Chad, Sudán y Eritrea. Estos Estados, dentro de sus diferencias, se enfrentan a retos humanitarios y de desarrollo comunes, como la desertificación del medioambiente y las sequías recurrentes, unidos a un rápido crecimiento demográfico.

Esta definición es utilizada, total o parcialmente, por el Banco Mundial, la Unión Africana y organizaciones de carácter humanitario o de cooperación al desarrollo, como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

¹ <https://www.interpol.int/es/Delitos/Terrorismo/Proyectos-de-lucha-contra-el-terrorismo/G5-Sahel>

Todos los hipervínculos están activos con fecha de 6 de septiembre de 2024.

² G5 Sahel: Níger y Burkina Faso anuncian su retirada de la organización regional. 7 de diciembre de 2023.

<https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/g5-sahel-n%C3%ADger-burkina-faso-anuncian-su-retirada-organizaci%C3%B3n-regional>

En último lugar, se considera un Sahel geográfico, situado entre los paralelos 12 °N y 20 °N del continente africano, cubriendo total o parcialmente una docena de países: Mauritania, Senegal, Gambia, Malí, Burkina Faso, Níger, Nigeria, Chad, Sudán, Etiopía, Eritrea y Yibuti. Esta definición obvia conexiones étnicas, religiosas o históricas, pero permite hilar un análisis especialmente ambicioso al englobar países tan diversos en materia económica y política como Gambia, Níger o Etiopía. Esta definición geográfica del Sahel es utilizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y es la que se ha elegido para la realización de este artículo en atención a la mayor cobertura y diversidad que genera sobre la zona.

Para una mayor claridad y debido a la confusión que puede surgir con otras acepciones, a esta definición de «Sahel ampliado» se le denominará Sahel+.

La diversidad del sector de las telecomunicaciones en el Sahel+

El Sahel+ muestra una reseñable diversidad en el sector de la telefonía y las comunicaciones, tanto en la cantidad y variedad de las operadoras que prestan sus servicios en los países seleccionados, como en la madurez y liberalización de sus mercados.

Atendiendo a este segundo indicador, se aprecia que los mercados más maduros se encuentran al oeste, siendo cada vez menos desarrollados cuanto más nos acercamos hacia el mar Rojo. Así pues, Estados como Gambia, Senegal, Nigeria o Burkina Faso gozan de mercados liberalizados y dinámicos, con operadores diversos de capital privado que compiten en el mercado y amplias tasas de suscripción a teléfonos móviles, utilizadas para evaluar la penetración y el alcance de los servicios de telecomunicaciones móviles en una población.

El Sahel central presenta características de transición. Pese a tener mercados liberalizados con operadores privados, su infraestructura sigue careciendo de una fuerte inversión y las suscripciones de telefonía móvil son menores a las de la media.

En el flanco opuesto del continente, los mercados de telecomunicaciones de Eritrea, Yibuti y Etiopía se encuentran total o parcialmente estatalizados y cuentan con el menor

número de suscripciones a teléfonos móviles de la región, situándose muy por debajo de la media.

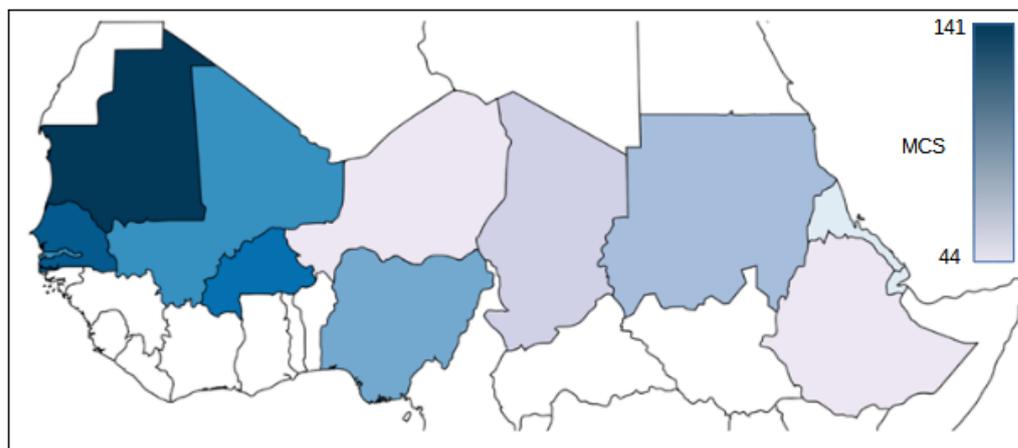


Ilustración 1. Grado de MCS por cada 100 personas. Fuente: elaboración propia

Gambia presenta una notable tasa de penetración de suscripciones móviles (en adelante MCS, *mobile cellular subscriptions*), con un índice de 101 suscripciones por cada 100 habitantes³. El operador dominante en el mercado es AFRICELL, con un 65 % de la cuota del mercado. La compañía es propiedad de un inversor privado estadounidense⁴ y proporciona servicios de quinta generación (5G)⁵. El 35 % restante del mercado lo ocupan COMIUM, de capital libanés⁶, que ofrece servicios de 4G+; QCELL, propiedad de un inversor privado gambiano⁷, que también proporciona servicios de 5G, y la compañía estatal, GAMCEL, que apenas ofrece servicios de tercera generación (3G).

Mauritania presenta la mayor MCS de todo el Sahel+, con un índice de 141 suscripciones por cada 100 habitantes. El operador dominante es Mauritel, la marca local de MOOV,

³ Todos los datos sobre la MCS han sido extraídos del *The World Factbook* de la CIA: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/telephones-mobile-cellular>

⁴ KAROMBO, Tawanda. «Here is what Africa's telecom sector is doing with its booming global funding», *Quartz*. 10 de junio de 2021. <https://qz.com/africa/2018764/africas-telecom-sector-is-seeing-a-boom-in-investment>

⁵ La cobertura de los operadores telefónicos ha sido extraídos de los datos de nPerf: <https://www.nperf.com/es/map/ES/-/-/signal>

⁶ <https://www.meed.com/comium-wins-in-gambia/>

⁷ <https://directory.africa-business.com/business/03fcd617e9/Qcell-Gambia-Co--Ltd-/1000#:~:text=The%20firm%20is%20owned%20by,not%20available%20in%20this%20country>

subsidiaria de Maroc Telecom⁸, que es propiedad de la empresa pública de telecomunicaciones emiratí Etisalat. Mauritel ofrece 5G y copa más de la mitad del mercado. Con el 31 % del mercado se sitúa la Compañía Mauritano-tunecina de Telecomunicaciones (Mattel), propiedad del grupo británico TELECEL, que proporciona servicios de 4G+. Por último, se encuentra Chinguitel, subsidiaria de la empresa estatal sudanesa Sudatel, que ofrece servicios de cuarta generación (4G).

Senegal, con un índice de 120 suscripciones por cada 100 habitantes, tiene la segunda MCS más alta del Sahel+. El operador dominante es Orange Senegal, filial de la multinacional francesa participada por el Gobierno galo. En segundo lugar, se sitúa Free Senegal, propiedad de la empresa francesa Iliad. Ambos operadores ofrecen servicios de 5G. El último lugar lo ocupa Arc Informatique, subsidiaria de Sudatel.

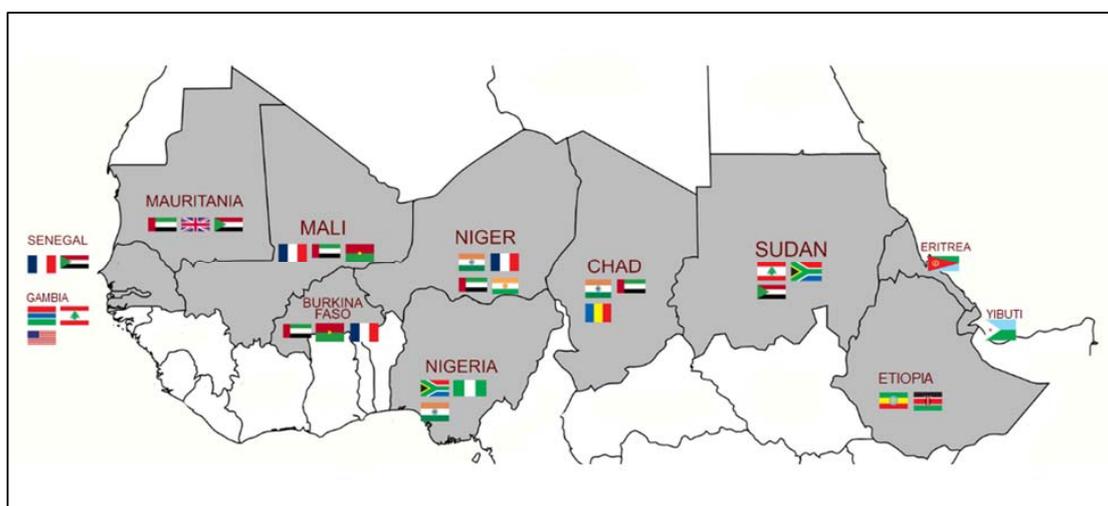


Ilustración 2. Nacionalidad de los operadores en el Sahel+. Fuente: elaboración propia.

Malí presenta una MCS de 100 suscripciones por cada 100 habitantes. El operador mayoritario es Orange Malí, subsidiaria local de Orange y que ofrece servicios de 4G+. En segundo lugar, se sitúa Malitel, marca local de MOOV y, por ende, de Maroc Telecom, que también ofrece servicios de 4G+. El último operador es TELECEL Malí, subsidiaria maliense de Planor Afrique, propiedad del empresario burkinés Apollinaire Compaoré⁹.

⁸ El organigrama de Maroc Telecom ha sido extraído del *Yearly Briefing* de la compañía. https://www.iam.ma/Lists/Publication/Attachments/104/Maroc_Telecom_en_Bref_S1_2022_Vang.pdf

⁹ <https://www.choiseul-africa-businessforum.com/en/apollinaire-compaore/>

Burkina Faso presenta una MCS de 112 suscripciones por cada 100 habitantes. ONATEL, subsidiaria de MOOV, domina el mercado con un 54 % del mismo. En segundo lugar, se sitúa la empresa local TELECEL Faso, subsidiaria de comunicaciones de Planor Afrique. Por último, Orange Burkina Faso también tiene presencia en el país.

Salvo TELECEL Faso, que solo ofrece 4G, tanto ONATEL como Orange ofrecen servicios de conectividad en 5G.

Níger presenta una MCS de 56 suscripciones por cada 100 habitantes. El operador dominante es la multinacional de propiedad india Airtel, seguido por Orange, MOOV y la empresa estatal nigerina Niger Telecom. Airtel y Orange ofrecen servicios en 4G, mientras que MOOV y Niger Telecom únicamente ofrecen 3G.

Nigeria presenta una MCS de 91 suscripciones por cada 100 habitantes. El operador dominante en el mercado es MTN, empresa privada de capital sudafricano. En segundo lugar se encuentra Airtel. Completan la oferta dos operadores de capital privado nigeriano, Globacom y 9Mobile. Por el momento, MTN y Airtel ofrecen servicios de 5G, mientras que Globacom y 9Mobile solo ofrecen conexión 4G+.

Chad presenta una MCS de 60 suscripciones por cada 100 habitantes. Domina el mercado Airtel, seguido por Milicom, subsidiaria chadiana de MOOV. En último lugar, se sitúa la empresa estatal, Sotel Tchad. Tanto Airtel como Milicom ofrecen servicio en 4G+.

Sudán presenta una MCS de 74 suscripciones por cada 100 habitantes. El operador dominante es Zain Group, empresa pública de telecomunicaciones kuwaití, seguida por la sudafricana MTN y Sudani, subsidiaria de la pública Sudatel. Todas ofrecen 4G.

Etiopía, con 54 suscripciones por cada 100 habitantes, presenta una de las MCS más bajas de todo el Sahel+. El mercado acaba de ser liberalizado en 2021, con la venta de una licencia de operación a Safaricom Telecommunications Ethiopia, consorcio formado por Safaricom, Vodacom, Sumitomo Corporation y British International Investment. Safaricom, empresa privada keniana, es el principal accionista del conglomerado con el 55 % de las acciones. Pese a lo anterior, el principal operador del país es Ethio Telecom, la empresa pública de telecomunicaciones etíope. Ofrece servicios de 5G, mientras que Safaricom ofrece 4G+.

Eritrea presenta la segunda menor MCS del Sahel+, con apenas 50 suscripciones por cada 100 habitantes. El mercado está plenamente estatalizado y el único operador es la empresa pública EriTel (*Eritrean Telecommunication Services Corporation*). Únicamente ofrece servicios de 3G y limitados a la capital de Asmara.

Por último, Yibuti presenta la menor MCS de todo el Sahel+, con apenas 44 suscripciones por cada 100 habitantes. El mercado está controlado por el Estado a través de la empresa pública Djibuti Telecom, la única que opera en el país. Pese a ello, el Gobierno está preparado para vender el 40 % de Djibuti Telecom y liberalizar el mercado, aunque dicha venta aún no se ha concretado¹⁰. La empresa ofrece servicios 4G+.

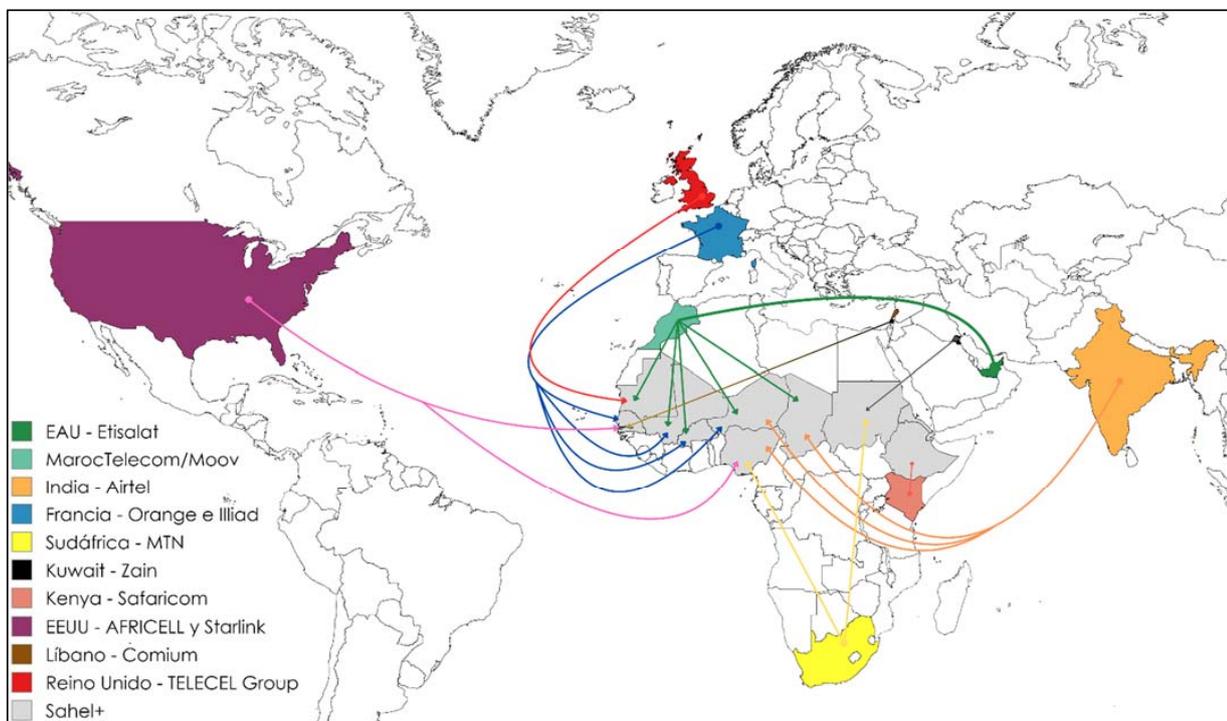


Ilustración 3. Relación de dependencia de los operadores extranjeros y los países donde operan.
Fuente: elaboración propia.

¹⁰ <https://developingtelecoms.com/telecom-business/operator-news/12209-djibouti-telecom-steps-up-deployments-ahead-of-stake-sale.html>

¿Ayuda o estrategia? La ambivalente inversión china

Desde 1999, la República Popular de China ha impulsado una gran expansión hacia el exterior de sus empresas, a fin de internacionalizar su industria. En 2013¹¹, Pekín anunció el mayor plan de desarrollo infraestructural de la historia, la *Belt and Road Initiative* (BRI), orientada a conectar China con el mercado europeo mediante el desarrollo de infraestructuras de conectividad física como carreteras, ferrocarriles y puertos. En 2015¹², la BRI fue ampliada con el nacimiento de la *Digital Silk Road* (DSR). Al principio concebida como una rama digital de la BRI, la magnitud de su desarrollo hizo necesario que se estableciese como una iniciativa propia.

Con la DSR, China pretende mejorar la conectividad digital en los países participantes, con las empresas chinas como protagonistas y Pekín como impulsor del proceso para el desarrollo de la infraestructura digital, como redes de cables de conexión, conectividad 5G y centros de almacenamiento de datos¹³. Bajo el paraguas de la DSR, Pekín está impulsando faraónicos proyectos de desarrollo en el sector de las telecomunicaciones en el Sahel+.

Con respecto a las inversiones desde la PRC, tanto la fuente como el tipo varían. Gran parte se materializan en forma de préstamos del Banco de Exportaciones e Importaciones (EXIM Bank), el Banco de Desarrollo de China (CDB) o el Banco Industrial y Comercial de China (ICBC). El resto son donaciones o cesiones de material tecnológico de manera directa desde las principales empresas de telecomunicaciones chinas, a saber, ZTE y Huawei, en favor de empresas estatales o corporaciones locales.

Gambia	Senegal	Malí	Burkina Faso	Níger	Nigeria	Chad	Sudán	Etiopía	Eritrea	Yibuti
27 mill	309 mill	307 mill	164 mill	164 mill	2.044 mill	353 mill	400 mill	3.061 mill	65 mill	61 mill

Tabla 1. Importe total de las inversiones chinas en el sector de las telecomunicaciones en países del Sahel+

¹¹ GORDON, David y NOWENS, Meia. «The Digital Silk Road: China's Technological Rise and the Geopolitics of Cyberspace», *Online analysis*. 6 de diciembre de 2022. <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2022/12/digital-silk-road-introduction/>

¹² GHIASY, Richard y KRISHNAMURTHY, Rajeshwari. «China's Digital Silk Road and the Global Digital Order», *The diplomat*. 13 de abril de 2021. <https://thediplomat.com/2021/04/chinas-digital-silk-road-and-the-global-digital-order/>

¹³ Ídem.

A tenor de la enorme cantidad de proyectos y concesiones impulsados desde la PRC, se presentan los datos macro por país en millones de euros (mill)¹⁴, resultantes de la suma de los importes de los préstamos ofrecidos por los bancos chinos. Se excluye Mauritania, que no ha recibido ninguna donación de este tipo.

En total, los préstamos y créditos desde instituciones chinas para el Sahel+ superan los 6.500.000.000 euros. A esto habría que sumarle donaciones y cesiones en especie de ordenadores, teléfonos móviles y otros dispositivos o terminales cuya estimación resulta imposible. Por ejemplo, en 2017, China donó televisión por satélite a 200 pueblos del norte de Malí, algo que repitió en 2018 con otros 400 pueblos en Senegal¹⁵.

Por su parte, financiados total o parcialmente por el Banco Europeo de Inversión (EIB), son 12 los proyectos que han recibido crédito desde la Unión Europea en el Sahel+¹⁶. Se obvian Gambia, Malí, Níger, Chad y Sudán, pues no han recibido financiación por parte del EIB para proyectos de telecomunicaciones.

	Año	Senegal	Mauritania	Burkina Faso	Nigeria	Etiopía	Eritrea	Yibuti
SONATEL	1987	12.000.000						
SONATEL II	1992	13.000.000						
SONATEL III	1999	18.000.000						
MAURITANIA SUBMARINE CABLE CONNECTION	2010		8.000.000					
TERRESTRIAL TELECOM CABLE PROJECT	2013		15.000.000					
MAURITANIA COVID-19 RESILIENCE SUBMARINE CABLE	2020		25.000.000					
ONATEL	1995			6.000.000				
NIGERIA TELECOM EXPANSION	2022				100.000.000			

¹⁴ Los datos han sido extraídos del *Global Chinese Development Finance Dataset* de AidData, dependiente del *Global Research Institute*: <https://china.aiddata.org/#>

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Los datos han sido extraídos del *Global Investment Map* del *European Investment Bank*: <https://www.eib.org/en/projects/map>

MBIRR MOBILE BANKING SERVICE	2017	4.000.000
ETHIOPIA TELECOMMUNICATION PROJECT	1994	14.000.000
TELECOMMUNICATIONS REHABILITATION	1992	6.000.000
ERITREA TELECOMMUNICATION PROJECT	1994	8.000.000
DJIBOUTI TELECOMMUNICATION PROJECT	1994	2.800.000

Tabla 2. Inversiones del EIB en proyectos de telecomunicación en países del Sahel+, clasificados según el año, el proyecto, el país y el importe.

En total, desde 1987 se han dedicado 221.800.000 euros a la región del Sahel+. Huelga obviar que estos números palidecen ante los más de seis mil millones de euros que la RPCh ha destinado al desarrollo del sector de las comunicaciones.

Obviando esas donaciones directas de material o servicios, la práctica totalidad de la inversión china en la región sigue un patrón reconocible. Los gobiernos locales negocian directamente con Huawei o ZTE la concesión de proyectos. Estos serán financiados mediante préstamos y líneas de crédito otorgadas por bancos estatales y dependientes del Consejo de Estado de la RPC: el EXIM Bank, el CDB o el ICBC.

Paradigmático es el caso del acuerdo alcanzado durante el *Forum on China–Africa Cooperation* de 2006 entre la empresa estatal Ethio Telecom y ZTE. Según el acuerdo, se le otorgaba a la compañía china el derecho para suministrar e instalar todos los equipos de telecomunicaciones en Etiopía durante un periodo de tres años¹⁷. Cabe destacar que, hasta la concesión de una segunda licencia a Safaricom en 2021, Ethio Telecom tenía el monopolio absoluto del sector de las telecomunicaciones en Etiopía.

¹⁷ <https://china.aiddata.org/projects/59129/>

Conforme a los términos del acuerdo, el Banco de Desarrollo de China le concedió a ZTE un crédito de 1.500 millones de dólares, que la propia ZTE «represtó» después a Ethio Telecom para financiar la compra del equipamiento de la empresa¹⁸.

Según el Banco Mundial, «no hay pruebas [...] de que existiera una justificación comercial para la adjudicación de un contrato de tal envergadura a un solo proveedor, de que se produjera una licitación competitiva o de que existiera un mecanismo contractual eficaz para la protección de los precios y el cumplimiento técnico»¹⁹.

China y su foco en infraestructura: la ausencia de operadores chinos

Es destacable que la inversión económica china en el Sahel+ centra su atención en el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones, pero no hay empresas operadoras de servicios de telecomunicaciones de propiedad o participación china.

Por su número de suscripciones, los operadores China Mobile y China Unicom son unos de los más grandes del globo²⁰. Sin embargo, parece que la idea de la internacionalización de empresas acometida con la DSR no incluye a las operadoras, sino solo a los proveedores de equipamiento.

Esto puede deberse a una variedad de motivos, pero dos razones estratégicas destacan.

En primer lugar, China prefiere impulsar acuerdos directos entre sus empresas y los gobiernos locales financiados por bancos públicos directamente dependientes del Consejo de Estado de la República. Al contrario que los gobiernos occidentales, China se ha distinguido por la no injerencia en la cooperación incondicional con los Estados africanos, independientemente de sus sistemas políticos y económicos, prestando ingentes cantidades de dinero a Estados con problemas de endeudamiento. Así, regiones y Estados tradicionalmente olvidados por la Unión Europea, como es el caso del Sahel+, se han visto obligados a entregarse a los brazos de China.

Sin embargo, estos préstamos chinos pueden ser más costosos de lo que parece. Al contrario de los que pueden otorgar instituciones como el EIB o el Fondo Monetario Internacional, los intereses de los préstamos chinos son cuatro veces más caros que

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Declaraciones extraídas del siguiente enlace: <https://china.aiddata.org/projects/59129/>

²⁰ <https://www.globaldata.com/companies/top-companies-by-sector/technology-media-and-telecom/global-companies-by-mobile-subscriptions/>

aquellos de otras instituciones y sus plazos de amortización son mucho más exigentes (de media, exigen una amortización en 10 años frente a los 28 del FMI)²¹. Por si fuera poco, estos créditos vienen condicionados por cláusulas impuestas desde los prestamistas chinos para asegurarse el cobro, como la prohibición de reestructuraciones colectivas, a través del FMI, y la reserva de fondos en cuentas bloqueadas que solo los prestamistas pueden retirar²².

Todo esto viene acompañado por la inclusión de amplias cláusulas de confidencialidad que se ocultan incluso de los registros de deuda soberana²³. Aunque este secretismo puede favorecer la corrupción, especialmente en Estados con entes gubernamentales débiles, China siempre ha preferido negociar y, en especial, renegociar sus préstamos de manera bilateral y en secreto. Es durante esta renegociación, cuando los gobiernos locales no pueden hacer frente al pago de los intereses y ante la imposibilidad de reestructurar su deuda a través del FMI por las cláusulas firmadas, Pekín puede poner en marcha su *debt-trap diplomacy* (diplomacia de la trampa de la deuda).

Según este concepto geoestratégico, China promueve faraónicos proyectos de infraestructuras en países en vías de desarrollo, concediendo al gobierno prestatario préstamos excesivos. Cuando este es incapaz de devolver los mentados préstamos, transfiere parte de sus activos, como la explotación de las mismas infraestructuras que antes había financiado, a China para reducir su obligación de deuda con ese Estado²⁴.

Aunque la existencia de la *debt-trap diplomacy* es discutida por numerosos analistas, pues hasta el momento China ha preferido renegociar su deuda en términos más amigables antes que imponer su influencia, es innegable que Pekín sí que ejerce su presión sobre los Gobiernos para garantizarse el control de ciertos aspectos de la infraestructura nacional, como es el caso de Uganda, donde China tiene el derecho a supervisar las decisiones de gasto de la Autoridad para la Aviación Civil²⁵.

²¹ MAMCHII, Oleksandra. «China's Debt Trap Diplomacy: Reality or Myth in 2024», *Best diplomats*. 23 de junio de 2023. <https://bestdiplomats.org/china-debt-trap-diplomacy/>

²² DE KLUIVER, Jana. «Navigating the complex terrain of China-Africa debt relations», *Institute for security studies*. 2 de noviembre de 2023. <https://issafrica.org/iss-today/navigating-the-complex-terrain-of-china-africa-debt-relations>

²³ GELPERN, Anna, *et al.* «How China Lends. A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments». Marzo 2021. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/how-china-lends-rare-look-100-debt-contracts-foreign-governments.pdf>

²⁴ <https://bestdiplomats.org/china-debt-trap-diplomacy/>

²⁵ <https://www.aiddata.org/publications/uganda-entebbe-airport-china-eximbank>

El segundo motivo es la seguridad de la información. El equipamiento de origen chino es una constante fuente de preocupación para los gobiernos occidentales debido a las sospechadas *backdoors* que los fabricantes dejan abiertas. Estas «puertas de atrás» serían utilizadas por los servicios de inteligencia chinos para acceder a los datos contenidos en esos dispositivos y ejercer el control sobre la propia infraestructura de telecomunicación.

La amenaza es real, al menos lo suficientemente seria como para justificar la prohibición a empresas chinas para establecer redes de 5G en Estados Unidos²⁶, Australia²⁷ o el Reino Unido²⁸, veto que ha sido igualmente planteado desde Bruselas para toda la Unión Europea²⁹ en varias ocasiones.

En el caso del Sahel+, estos peligros son sistemáticamente obviados por los gobiernos locales. Por ejemplo, en Senegal, que dentro del marco de la *Senegal Digital Strategy 2025* (Estrategia Digital de Senegal 2025), el Gobierno aceptó la financiación del EXIM Bank para la construcción, por parte de Huawei, de un centro nacional de datos donde se alojan todos los datos gubernamentales.

En Nigeria, los principales bancos del país utilizan servidores alojados en centros de datos de Huawei. Además, ha sido también esta empresa china la seleccionada para el desarrollo de los proyectos NICTIB I y II, destinados a expandir y modernizar la red de fibra óptica hacia el norte del país.

Caso parecido es el de Etiopía, donde el Estado encargó a Huawei y ZTE el desarrollo de los proyectos de expansión de los seis y siete círculos, destinados a dotar de cobertura de 5G a la capital y 4G al resto del país. El proyecto, financiado con préstamos por valor de 1.100 millones de euros del EXIM Bank, se adjudicó sin licitación pública alguna. También en Etiopía, Ethiotelecom opera centros de datos de Huawei, al igual que la empresa eléctrica estatal, la Ethiopian Electric Utility.

²⁶ MUÑOZ, Ramón. «Huawei reduce su beneficio un 69 % debido al veto de Estados Unidos», *El País*. 31 de marzo de 2023. <https://elpais.com/economia/2023-03-31/huawei-reduce-su-beneficio-un-69-debido-al-veto-de-estados-unidos.html>

²⁷ BEDDOR, Christopher. «El veto de Australia al 5G de Huawei refleja los límites de la expansión china», *Cinco Días*. 23 de agosto de 2023. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/08/23/companias/1535034749_332857.html

²⁸ «El Reino Unido prohibirá la tecnología de Huawei en el despliegue del 5G», *La Vanguardia*. 14 de julio de 2020. <https://www.lavanguardia.com/economia/20200714/482307601373/reino-unido-prohibira-tecnologia-huawei-5g.html>

²⁹ CANO, Fernando. «La UE presiona a China con el 5G y obliga a España a abandonar su neutralidad con Huawei», *The Objective*. 9 de junio de 2023. <https://theobjective.com/economia/2023-06-09/ue-china-neutralidad-espana-5g/>

Sorprende esta despreocupación africana, especialmente cuando el continente ya ha sufrido del espionaje de Pekín. Según reportó *Le Monde*³⁰ y confirmó el *Financial Times*, todas las noches, desde 2012 hasta 2017, datos confidenciales de la red informática de la sede de la Unión Africana en Adís Abeba fueron desviados hasta servidores de Shanghái. Merece la pena apuntar que la sede fue construida por China y regalada a la Unión Africana en 2012³¹.

La competencia geopolítica en el Sahel+, entre la infraestructura, la seguridad y la minería

Aunque la región del Sahel+ ha emergido como un punto focal de competencia geopolítica, solo Pekín ha volcado su influencia en la inversión y el desarrollo de las telecomunicaciones. Hasta ahora, para los Estados Unidos y la Unión Europea, había premiado el foco de la seguridad y el contraterrorismo sobre el Sahel+; mientras que para el resto del mundo el Sahel+ estaba poco más que olvidado.

Sin embargo, la irrupción rusa en Malí, Burkina Faso y Níger ha provocado un paisaje geopolítico más complejo en el que el Sahel+ ha obtenido una relevancia que antes no tenía. En este nuevo contexto, China goza de una posición privilegiada, con una red de influencia tejida a base de créditos y donaciones que no parece verse afectada por las luchas de influencia entre Moscú y Bruselas.

Los Estados Unidos tienen intereses casi exclusivamente de seguridad en el Sahel+, no tanto económicos o mercantilistas. En el sector de las telecomunicaciones, sí que hay empresas y fabricantes estadounidenses que han participado en la construcción de algunos de los cables submarinos que conectan el continente africano con el resto del mundo, como es el caso de Meta en el cable 2Africa³². Cabe destacar también a Africell, la operadora dominante en Gambia que es de capital privado estadounidense, y a la empresa Starlink, que ofrece conexión a Internet vía satélite en Nigeria. Hay planes para

³⁰ KADIRI, Ghaliya y TILOUINE, Joan. «A Addis-Abeba, le siège de l'Union africaine espionné par Pékin», *Le Monde*. 26 de enero de 2018. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/01/26/a-addis-abeba-le-siege-de-l-union-africaine-espionne-par-les-chinois_5247521_3212.html

³¹ «African Union opens Chinese-funded HQ in Ethiopia», *BBC*. 28 de enero de 2012. <https://www.bbc.com/news/world-africa-16770932>

³² «El despliegue de 2Africa avanza con un nuevo desembarco en España», *Facebook*. 24 de octubre de 2022. <https://about.fb.com/es/news/2022/10/el-despliegue-de-2africa-avanza-con-un-nuevo-desembarco-en-espana/>

ampliar la cobertura a Senegal, Mauritania, Burkina Faso y Chad, pero aún no se ha logrado la licencia³³.

El principal interés que Washington ha mantenido con respecto al Sahel+ ha sido el del contraterrorismo, impulsando iniciativas como la *Pan-Sahel Initiative*, lanzada en 2002 para coordinar los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo de Malí, Níger, Chad y Mauritania³⁴. Este año 2024, tras la intervención rusa en Níger, los EE. UU. han anunciado la retirada de las últimas tropas que mantenían en la zona, concretamente de la base de Agadez³⁵. Caso especial es Yibuti, donde los EE. UU. ocupan la base de Camp Lemonnier, que mantiene una considerable importancia para la proyección de poder estadounidense sobre Bab el-Mandeb, el golfo de Adén y Yemen.

Canadá sí tiene intereses comerciales en el Sahel+, pero tan solo en el sector de la minería. En total, las empresas de minería canadienses tenían en 2023 más de nueve mil millones de euros en inversiones en la minería de oro y cobre en Malí, Burkina Faso, Níger, Etiopía y Eritrea³⁶. El estatus de esos activos tras los golpes de Estado y la intervención rusa en Malí, Burkina Faso y Níger es desconocida.

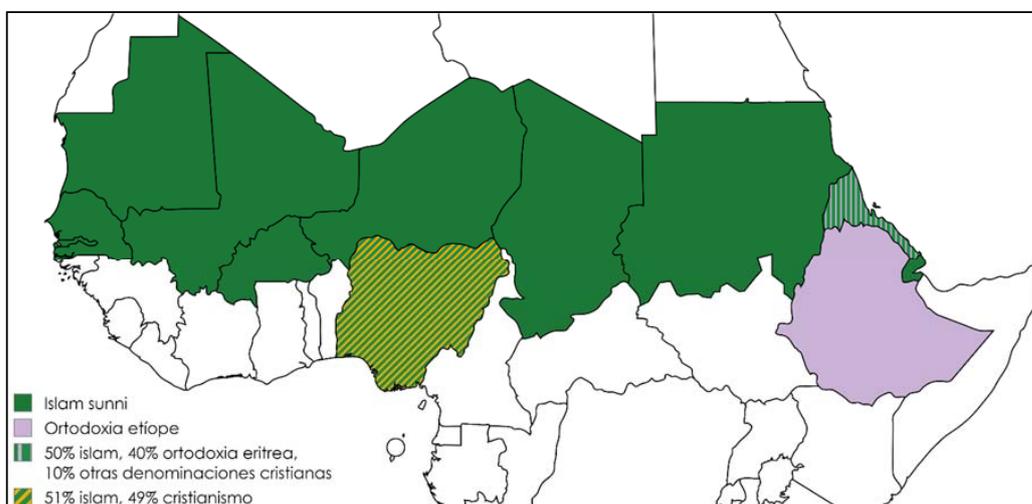


Ilustración 4. Religiones mayoritarias de los países del Sahel+. Fuente: elaboración propia

³³ <https://www.starlink.com/es/map>

³⁴ <https://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/other/14987.htm>

³⁵ «US agrees to withdraw troops from Niger amid Sahel region's pivot to Russia», *Aljazeera*. 20 de abril de 2024. <https://www.aljazeera.com/news/2024/4/20/us-agrees-to-withdraw-troops-from-niger-amid-sahel-regions-pivot-to-russia>

³⁶ <https://natural-resources.canada.ca/maps-tools-and-publications/publications/minerals-mining-publications/canadian-mining-assets/19323#a1>

En Europa, como para Estados Unidos, sobre el Sahel se mantenían intereses en materia de seguridad. Para la Unión Europea y, especialmente, para Francia, la toma del poder por parte de al-Qaeda en el norte de Malí en 2013 convirtió al Sahel en el campo de batalla contra el yihadismo transnacional que amenazaba la seguridad europea. Así, desde París y Bruselas se coordinaron esfuerzos con las operaciones Serval y Barkhane, y las EUTM (Misiones de Entrenamiento de la Unión Europea) en Malí y Níger. Sin embargo, el rápido suceder de los acontecimientos tras la irrupción rusa en la región y los golpes de Estado antifranceses en Malí, Níger y Burkina Faso han puesto punto final a las expediciones militares europeas en el Sahel.

En términos económicos, las inversiones europeas palidecen frente a las de origen chino. Francia, antigua metrópoli de los países del África Occidental Francesa (AOF), sí que mantiene una posición privilegiada en su influencia sobre países como Mauritania, Malí, Burkina Faso, Níger o Chad. Sin embargo, esta influencia está más discutida que nunca tras los golpes de Estado antifranceses patrocinados por Moscú.

En el sector de las telecomunicaciones, Francia mantiene su presencia a través de Orange, de capital público francés, en Senegal, Malí, Burkina Faso y Níger, todas antiguas colonias del AOF.

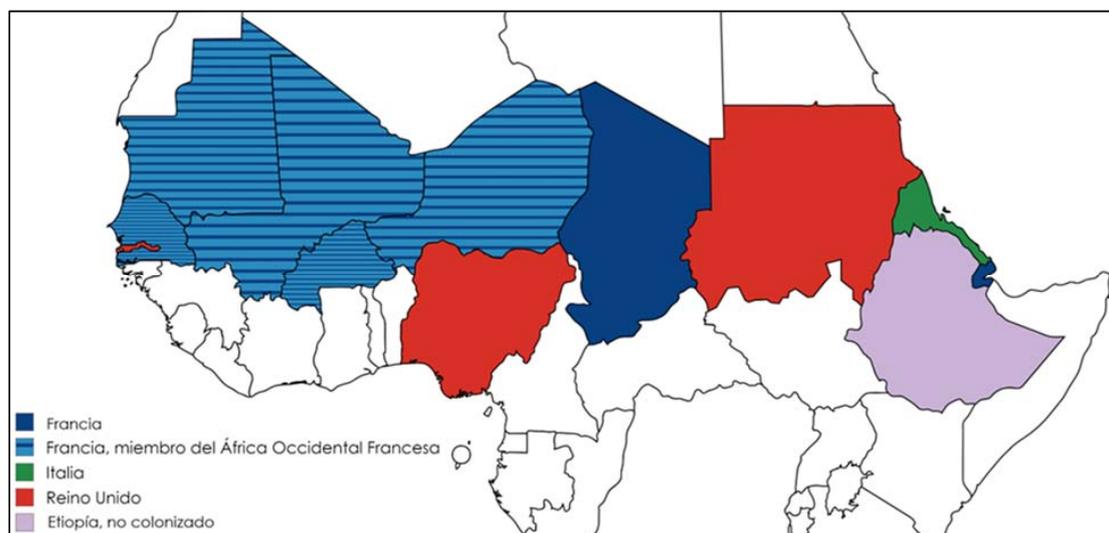


Ilustración 5. Pasado colonial de los países del Sahel+. Fuente: elaboración propia

El interés ruso en el Sahel viene motivado por el aislamiento internacional del Kremlin tras la anexión de Crimea en 2014. Para Rusia, Malí, Níger y Burkina Faso tienen una importancia geopolítica determinante para su estrategia de revisionismo fronterizo y enfrentamiento con Europa y la OTAN. En primer lugar, porque le permite crear problemas en el flanco sur de la Unión y, en segundo, porque Rusia participa del contrabando de oro «de sangre» maliense³⁷. El oro, extraído de las minas bajo el control de los operativos de la PMC Wagner, es exportado ilegalmente a Dubái, donde se funde y se mezcla con oro de origen legal. Este proceso se utiliza para lavar dinero, el cual está financiando el esfuerzo de guerra de Rusia en Ucrania, permitiendo a Moscú eludir las sanciones internacionales y contrarrestar los intentos de aislar a Rusia³⁸.

En la región MENA, hay que destacar a los Emiratos Árabes Unidos, que a través de la empresa estatal Etisalat tiene el 100 % del accionariado de Maroc Telecom y su subsidiaria MOOV, con presencia en Mauritania, Malí, Burkina Faso, Níger y Chad, todos antiguos dominios coloniales de Francia. Además, la empresa kuwaití Zain, con presencia en todo el mundo árabe, opera también en Sudán.

De África, los únicos Estados con presencia en el sector de las telecomunicaciones en el Sahel+ son Sudáfrica, Sudán y Kenia. En el primer caso, la operadora sudafricana MTN tiene presencia en Nigeria y Sudán; mientras que la empresa estatal sudanesa Sudatel opera subsidiarias en Mauritania y Senegal. Por último, de capital keniano es Safaricom, la única operadora privada de Etiopía.

En Asia se encuentra la potencia que, sin oposición, domina comercialmente la región del Sahel+, China. Como ya se ha analizado, en el sector de las telecomunicaciones, la inversión de Pekín no es comparable a ninguna. La región está dominada por China.

La India también tiene presencia, en este caso a través de la operadora Airtel, en Níger, Nigeria y Chad.

Destaca la ausencia de megacorporaciones del sector de las telecomunicaciones, como la surcoreana Samsung o la japonesa Sony.

³⁷ <https://bloodgoldreport.com/#findings>

³⁸ GARCÍA LLATA, Antonio. «Intereses e inversión extranjera en el Sahel: el caso de Turquía, Rusia y Francia». 4 de abril de 2024. <https://www.lisanews.org/geopolitica/geopolitica-sahel-influencia-turquia-rusia-francia/>

Por último, desde Oceanía tampoco hay presencia en las telecomunicaciones del Sahel+. En términos económicos, empresas mineras australianas sí operan en Malí, Senegal y Eritrea³⁹.

A modo de completar la información sobre los demás actores geopolíticos, se observa que la presencia de actores de Centro y Sudamérica en el ámbito de las telecomunicaciones en el Sahel+ es nula.

Conclusiones

El desarrollo de las telecomunicaciones en el Sahel+ es una necesidad crítica para lograr la digitalización y modernización de las economías en desarrollo de la región. El desarrollo de las telecomunicaciones es clave para facilitar el crecimiento de sectores determinantes para el futuro de estos Estados como la educación, el comercio, la bancarización y la gobernanza.

Para esto, es necesario tener mercados competitivos y maduros, con operadores de telefonía que oferten esos servicios. Se aprecia una mayor madurez en el oeste del Sahel+, que disminuye según se avanza hacia el mar Rojo.

El otro punto necesario es el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones necesaria, como redes 4 y 5G; centros de datos, y cables de fibra. Este siempre ha sido el gran deber de los Estados del Sahel+, región tradicionalmente abandonada por los gobiernos occidentales, cuyos intereses en la zona solo se han centrado en la seguridad, el contraterrorismo y la minería.

Este abandono occidental al Sahel+ se ha encontrado con la irrupción de la República Popular de China en el tablero internacional, que ha volcado ingentes cantidades de dinero en el Sahel+ en el marco de la *Digital Silk Road*.

Sin embargo, el análisis geoestratégico revela que este desarrollo infraestructural no está exento de desafíos y riesgos. La preponderancia de China y su DSR, introduce nuevos retos a menudo obviados por gobiernos y estadistas. Aunque las inversiones chinas se han demostrado vitales para el desarrollo de infraestructuras, los altos costos de los

³⁹

https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Foreign_Affairs_Defence_and_Trade/TradeinvestmentAfrica/Report/c02

préstamos y las condiciones estrictas pueden limitar la soberanía económica de los países receptores, haciéndoles caer presos de trampas de deuda.

Además, las justificadas preocupaciones sobre la seguridad de la información y el posible espionaje a través del equipamiento chino son cuestiones que los gobiernos locales deberían abordar con mayor seriedad.

En este contexto, es fundamental que los países del Sahel desarrollen estrategias nacionales robustas que les permitan aprovechar las oportunidades de inversión extranjera mientras protegen su autonomía y seguridad. La cooperación regional y el fortalecimiento de las instituciones locales serán claves para asegurar que el desarrollo de las telecomunicaciones contribuya efectivamente al crecimiento sostenible y equitativo de la región.

Antonio García Llata
Máster en Seguridad y Defensa
[@garcia_intel](#)



90/2024

27 de septiembre de 2024

Jaime Bello *

**Moscú agita el avispero africano:
Las operaciones rusas de
desinformación en el Sahel**

Moscú agita el avispero africano: Las operaciones rusas de desinformación en el Sahel

Resumen:

Desde hace una década, Rusia explota una estrategia de desinformación directa e indirecta con la que busca tanto mejorar su imagen exterior como perjudicar la posición de Occidente. No en vano, la maniobra está resultando muy exitosa en la región africana del Sahel, sujeta a una fuerte inestabilidad tras seis golpes de Estado en apenas un lustro y donde los recelos frente a la antigua metrópoli, Francia, han crecido de forma exponencial en unos pocos meses. Al colocarse del lado de las juntas golpistas y exacerbar el discurso antineocolonial, Moscú no solo estaría logrando abrir un nuevo foco de preocupación para Occidente lejos de Ucrania, sino también sortear el aislamiento internacional al que se intenta someterla, mientras obtiene importantes recursos de sus nuevos aliados africanos.

La creciente intervención rusa en África indica que Occidente está perdiendo la batalla del relato y debe adoptar imperiosamente medidas para evitar que Rusia convierta a la región en un bastión anti-Occidental que afecte gravemente nuestros intereses de seguridad.

Palabras clave:

Rusia, Sahel, desinformación, Wagner, África.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Moscow stirring up an African hornet's nest: Russia's disinformation operations in the Sahel

Abstract:

For the past decade, Russia has pursued a strategy of direct and indirect disinformation aimed at both improving its external image and damaging the West's position. Unsurprisingly, this manoeuvre has been highly successful in Africa's Sahel region, where instability is rife after six coups in barely five years and where distrust of former colonial power France has grown exponentially in the space of a few months. By siding with the coup juntas and sharpening the anti-neocolonial discourse, Moscow is not only opening up a new focus of Western concern away from Ukraine but is also managing to circumvent the international isolation to which it is being subject, while at the same time gaining important resources from its new African allies.

Russia's growing intervention in Africa shows that the West is losing the battle of the narrative and must urgently take steps to prevent Russia from turning the region into an anti-Western bastion that would seriously affect our security interests.

Keywords:

Russia, Sahel, disinformation, Wagner, Africa.

Introducción

El pasado 18 de mayo de 2024 finalizaba la misión de entrenamiento de la Unión Europea en Malí, culminando de este modo la salida de los últimos militares de países occidentales presentes en este Estado saheliano desde hacía más de una década. Sin embargo, no todos los soldados extranjeros se han visto obligados a abandonar Malí, pues como en otros países de la región, las tropas occidentales han sido progresivamente remplazadas por los paramilitares rusos, facilitados por Moscú a sus nuevos aliados bajo el pretexto de hacer frente al terrorismo transfronterizo que golpea toda la zona.

La salida de los soldados europeos del Sahel es el resultado de un rápido deterioro de las relaciones interestatales. Los celos neocoloniales —especialmente hacia Francia, antigua potencia colonizadora de la región— han proliferado en un contexto de golpes de Estado, degenerando en la expulsión de las tropas francesas, primero, y del resto de extranjeros —incluidos los cascos azules de la MINUSMA—, después.

Así, en un escenario en el que el resentimiento hacia la antigua metrópoli ha ido *in crescendo* de forma acelerada, y en que las nuevas juntas golpistas necesitan legitimar su acceso al poder, Rusia ha visto la oportunidad de agitar el avispero, desplegando sus operaciones de influencia y desinformación para tratar de sacar el máximo partido de la situación. De este modo, mediante operaciones de coste relativamente bajo, pretende obtener un triple objetivo: por una parte, abrir un nuevo frente de preocupación para la UE y la OTAN, inquietos por la extensión del terrorismo y las migraciones; por otra, conseguir aliados nuevos o mantener los antiguos, que le permitan mejorar su reputación y superar su aislamiento internacional; y, por último, acceder a importantes recursos naturales a la vez que da salida a sus exportaciones, sorteando así el bloqueo al que pretende someterle Occidente¹.

¹ FUENTE COBO, Ignacio. *El nuevo «rusianismo». Cómo Rusia está colonizando África*. Documento de Análisis IEEE 43/2024. https://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA43_2024_IGNFUE_Rusianismo.pdf
Nota: Todos los enlaces están activos con fecha de 17 de julio de 2024.

Aproximación conceptual y geográfica: la desinformación en el Sahel

Hablar de desinformación exige, en primer lugar, establecer un concepto útil para nuestro análisis. No en vano, este término parece estar siendo superado últimamente por otros como «desorden de información»², «desorientación informacional»³, «lucha informática de influencia»⁴ o incluso el complejo «manipulación e injerencia extranjera sobre la información» acuñado por la Unión Europea⁵. No en vano, la definición de desinformación como «información verificablemente falsa o engañosa creada, presentada y difundida para el beneficio económico o para confundir deliberadamente al público, y que puede causar un perjuicio general»⁶, se ha quedado corta para comprender la amplia gama de conductas que, cada vez con mayor frecuencia, vienen reproduciéndose con idéntico objetivo. Por esta razón, en aras de comprender el mayor número de operaciones, utilizaremos un concepto amplio que incluya las diversas acciones de alteración intencionada de la opinión pública para el propio interés político y económico.

La segunda precisión que debe hacerse es delimitar el ámbito geográfico en el que nos movemos. El espacio del Sahel varía según la fuente y el propósito, pues mientras *Carnegie Endowment*⁷ incluye en sus análisis una franja amplia que comprende hasta catorce Estados —desde Mauritania a Guinea por el oeste hasta Eritrea por el este y Camerún y República Centroafricana por el sur—, la ONU solo contemplaría diez países en su ‘Plan de Apoyo al Sahel’. A los efectos de este artículo nos limitaremos a la zona que el Departamento de Seguridad Nacional designa como ‘Sahel occidental’⁸, y que se reduce a cinco países: Mauritania, Malí, Burkina Faso, Níger y Chad. En los últimos años,

² HASSAN, Idayat. «Disinformation is undermining democracy in West Africa», *Centre for International Governance Innovation*. 4 de julio de 2022. <https://www.cigionline.org/articles/disinformation-is-undermining-democracy-in-west-africa/>

³ Maxime Audinet entrevistado en RFI (Atelier des Médias). «La métamorphose des stratégies d'influence informationnelles russes» (capítulo de podcast). 8 de junio de 2024.

<https://open.spotify.com/episode/6wS3vFqdsZXvlqyV4q9ioi?si=XKc8rvUAQUKeRbum0YhQew>

⁴ COMMANDEMENT DE LA CYBERDÉFENSE, MINISTÈRE DES ARMÉES. *Éléments publics de doctrine militaire de Lutte Informatique d'Influence (L2I)*. 2021. <https://www.defense.gouv.fr/comcyber/nos-operations/lutte-informatique-dinfluence-l2i>

⁵ STRATCOM DIVISION, EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. *1st EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats. Towards a framework for networked defence*. Febrero de 2023.

https://www.eeas.europa.eu/eeas/1st-eeas-report-foreign-information-manipulation-and-interference-threats_en

⁶ Idem.

⁷ STRONSKY, Paul. «Russia's Growing Footprint in Africa's Sahel Region», *Carnegie Endowment for International Peace*. 28 de febrero de 2023. <https://carnegieendowment.org/research/2023/02/russias-growing-footprint-in-africas-sahel-region?lang=en>

⁸ DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. «Sahel Occidental: Política, Seguridad y Cooperación Internacional». 24 de abril de 2023. <https://www.dsn.gob.es/en/actualidad/sala-prensa/sahel-occidental-politica-seguridad-cooperacion-internacional>

estos Estados han venido siguiendo dinámicas parecidas y enfrentándose a problemáticas similares, lo que permite que el grupo pueda analizarse de una forma relativamente homogénea —por supuesto dentro de sus diferencias—.



Imagen 1. Sahel Occidental. Elaboración propia mediante Google Sheets

La situación en la región se ha venido deteriorando rápidamente tras los sucesivos golpes de Estado en Malí (2020 y 2021), Chad (2021), Burkina Faso (febrero y septiembre 2022) y, recientemente, Níger (2023). Algunas voces en esas nuevas juntas militares comenzaron a manifestar su animadversión hacia Francia —a la que acusaban de abandonarles frente al terrorismo⁹ y de ejercitar un neocolonialismo sobre la región¹⁰— y a girarse hacia Moscú, que les prometía efectivos y armamento para combatir a los yihadistas.

Así, la contratación de las fuerzas paramilitares rusas de Wagner y los choques diplomáticos con Occidente acabaron desembocando en la salida en 2022 de las tropas francesas de Malí —presentes desde 2013—, la de los cascos azules de la MINUSMA

⁹ JEUNE AFRIQUE. «Mali: Le Premier Ministre Choguel Maïga Accuse la France d'Abandon». 26 de septiembre de 2021. <https://www.jeuneafrique.com/1240113/politique/mali-le-premier-ministre-choguel-maiga-accuse-la-france-d-abandon/>

¹⁰ SWI SWISSINFO.CH. «Malí Crítica a Macron por Actitud 'Neocolonial y Condescendiente'». 31 de julio de 2022. <https://www.swissinfo.ch/spa/mali-critica-a-macron-por-actitud-neocolonial-y-condescendiente/47794266>

en 2023 y, recientemente, el fin de la EUTM Malí en mayo de este año. Además, han contribuido a la inestabilidad la salida de Malí, Burkina Faso y Níger del G-5 Sahel y de la Comunidad de Estados de África Occidental (CEDEAO), y su proyectada integración política regional alternativa, materializada por el momento en la 'Confederación de Estados del Sahel'¹¹ de reciente creación.

Factores del éxito de la desinformación en África

La desinformación no constituye un fenómeno novedoso en el continente africano, ya que fue una herramienta muy utilizada por las antiguas metrópolis para el control de las poblaciones, pero también por los primeros gobiernos independientes que monopolizaron el acceso a la información¹². De hecho, los expertos señalan que la desinformación en África es hoy, en primer lugar y, ante todo, un fenómeno principalmente africano¹³; no porque solo se dé en el continente, sino por su origen eminentemente doméstico. No en vano, algunos regímenes autoritarios la continúan utilizando de forma masiva como instrumento fundamental de su propia legitimidad y como excusa para imponer medidas severas de censura y control del discurso y de los medios de información¹⁴.

Algunas de las razones del éxito de la desinformación en el continente son, en efecto, propiamente africanas. Una de ellas es la rápida y fuerte penetración de internet y de las redes sociales en los últimos años. Así, mientras en 2012 solo un 15 % de los africanos tenía acceso a internet, dicha tasa ascendía hasta el 45 % en 2022¹⁵. Concretamente, los países del Sahel, pese a mantenerse aún en las tasas más bajas dentro del continente —salvo Mauritania, con un 44,4 %— ostentan tasas de penetración muy

¹¹ FRANCE24. «Le Burkina Faso, le Mali et le Niger officialisent la "Confédération des États du Sahel"». 6 de julio de 2024. <https://www.france24.com/fr/afrique/20240706-sommet-au-niger-l-alliance-des-etats-du-sahel-acte-le-divorce-avec-la-cedeao>

¹² SANAREN, Dan. «Disinformation in Africa: A challenge to stability», *Jason Institute for Peace and Security Studies*. 2023. <https://jasoninstitute.com/disinformation-in-africa-a-challenge-to-stability/>

¹³ SOTO-MAYOR, Guillaume, MARE, Admire & ONANINA, Valdez. «Comprendre la désinformation en Afrique», *Le Grand Continent*. 26 de octubre de 2023. <https://legrandcontinent.eu/fr/2023/10/26/comprendre-la-desinformation-en-afrique/>

¹⁴ JEUNE AFRIQUE. «Le Niger durcit la loi réprimant la diffusion de données troublant l'ordre public». 13 de junio de 2024. <https://www.jeuneafrique.com/1577030/politique/le-niger-durcit-la-loi-reprimant-la-diffusion-de-donnees-troublant-lordre-public/>

¹⁵ STATISTA. *Number of internet users worldwide from 2009 to 2022, by region (in millions)*. 2022. <https://www.statista.com/statistics/265147/number-of-worldwide-internet-users-by-region/>

considerables: Malí 33,2 %, Chad 22,5 %, Burkina Faso 19,9 % y Níger 16,9 %¹⁶. El uso de redes sociales no está, sin embargo, demasiado extendido —de nuevo con la notable excepción de Mauritania, donde una de cada cuatro personas tiene abierto un perfil social¹⁷—, aunque viene experimentando un crecimiento importante, siendo Facebook la plataforma más utilizada con tasas de uso cercanas al 10 % en Malí y Burkina Faso —la mitad de la media del continente¹⁸—.

Aunque la tasa de penetración de los medios digitales no sea tan alta como en el mundo occidental, la socialización «física» suple la carencia de medios, ya que los dispositivos de cada persona conectada se convierten en la nueva «radio popular»¹⁹ en torno a la cual se reúnen varias personas que comparten el acceso a las redes virtuales.

Las propias características de las sociedades sahelianas y el rol de las autoridades tradicionales también constituyen un factor de éxito de la desinformación. Por un lado, los segmentos de mayor edad siguen profesando un gran respeto por la tradición oral y por la figura de los ancianos y hombres respetables, quienes a través de su uso de los medios tradicionales y de las redes sociales se convierten en verdaderos líderes de influencia y pueden constituir fuentes de desinformación masiva. En cambio, entre los segmentos más jóvenes se aprecia cada vez mayor rechazo hacia lo tradicional, materializado en los *mass media*, los sermones y los discursos oficiales pues, se asocian con el poder establecido, la élite o un gobierno del que desconfían. Ello les hace buscar un relato alternativo en las modernas redes sociales donde triunfan otros jóvenes como ellos —locales pero formados en Occidente— que son auténticos *influencers* del panafricanismo y la solidaridad africana que les sirven de refugio identitario.

De este modo, el solapamiento entre las distintas formas de acceso a la información —medios tradicionales, redes sociales, boca a boca— inserta las noticias falsas en una maraña de desinformación donde unas se confirman a otras para reforzar su verosimilitud mientras la información real queda «enterrada», dificultando de este modo

¹⁶ STATISTA. *Share of internet users in Africa as of January 2024, by country*. 2024.

<https://www.statista.com/statistics/1124283/internet-penetration-in-africa-by-country/>

¹⁷ KEMP, Simon. «Digital 2024: Mauritania», *DataReportal*. 2024. <https://datareportal.com/reports/digital-2024-mauritania#:~:text=Mauritania%20was%20home%20to%201.24,percent%20of%20the%20total%20population>

¹⁸ STATISTA. *Porcentaje de población global usuaria de Facebook a mayo de 2022, por área geográfica*. 2022.

<https://es.statista.com/estadisticas/634940/facebook-tasa-de-penetracion-global-en-mayo-de-por-region/>

¹⁹ HASSAN, Idayat. *Vid. supra n.º 2*.

el trabajo de los «verificadores» —*fact checkers*— e impidiendo que los ciudadanos africanos reciban información veraz y contrastable.

El «atractivo» relato ruso

Entre la acción masiva de desinformación a la que se ve expuesta África procedente del exterior —el *Africa Center for Strategic Studies* afirma que el 60 % de las campañas desplegadas en África están respaldadas por Estados no africanos²⁰—, tiene especial relevancia la que viene siendo directa o indirectamente impulsada por Rusia con el propósito de incrementar su presencia en el continente, en particular en la región del Sahel.

Durante las últimas dos décadas, Moscú viene labrándose el favor del ‘sur global’ —o la «mayoría mundial» según Vladimir Putin²¹—, grupo indeterminado que representa una suerte de continuación del «tercer mundo» o del movimiento de los no alineados constituido durante la Guerra Fría y que, pese a su inmensa diversidad de intereses, aglutinaría un «elevado resentimiento antioccidental» y la expresión de una «demanda de mayor autonomía»²².

Rusia ha visto así la oportunidad de ganarse un buen número de aliados y, para ello, utiliza hábilmente la narrativa del salvador frente a los supuestos abusos de las potencias occidentales, que habrían mantenido a África en un estado de subdesarrollo, dependencia y pobreza. Denuncia así lo que denomina el «doble rasero» occidental, acusando a EE. UU. y Europa de derrocar gobiernos que dicen autoritarios mientras colaboran con otros con los que mantienen intereses económicos. No en vano, proclama expresamente como uno de sus objetivos en materia de política exterior el de «crear las condiciones para que cualquier Estado abandone sus ambiciones neocoloniales y hegemónicas»²³.

²⁰ AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES. «Mapping a Surge of Disinformation in Africa». 13 de marzo de 2024. <https://africacenter.org/spotlight/mapping-a-surge-of-disinformation-in-africa/>

²¹ EL ESPAÑOL. «Vladimir Putin es investido presidente y asegura que "la mayoría mundial" ve a Rusia como "socio fiable"». 7 de mayo de 2024. https://www.elespanol.com/mundo/europa/20240507/vladimir-putin-investido-presidente-rusia-quinto-mandato-juro-servir-pueblo/853414755_0.html

²² AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. *La guerra. Teoría para los conflictos del siglo XXI*. Editorial El Viejo Topo, 2024.

²³ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, FEDERACION DE RUSIA. *Concepto de la política exterior de la Federación de Rusia*. 2023.

De forma repetitiva, Moscú recuerda su carencia de imperio colonial en África y, en cambio, esgrime las alianzas mantenidas con muchos países africanos durante el periodo comunista y la Guerra Fría y su apoyo a los movimientos de independencia de la segunda mitad del siglo XX. A esa época se remontan los vínculos culturales, que motivaron la apertura de centros e instituciones rusas a lo largo del continente, así como los intercambios y la formación de líderes africanos en la Universidad Rusa de la Amistad de los Pueblos de Moscú durante décadas.

Tras la caída de la URSS, la colaboración con África se vio en gran parte interrumpida, y el Gobierno de Putin solo ha potenciado los contactos con África en fechas recientes, especialmente a partir de sus dos cumbres África-Rusia (Sochi 2019 y San Petersburgo 2023), en las que consiguió reunir a decenas de mandatarios africanos pese al contexto de sanciones internacionales tras su intervención militar en Ucrania.

Ambas cumbres constituyen un punto de partida clave que ha permitido el crecimiento extraordinariamente acelerado de la presencia rusa, considerada hasta 2021 «anecdótica»²⁴ con respecto a la de otros países como EE. UU., China o Francia. En este sentido, hay que tener en cuenta que Rusia carece de la capacidad económica que sí tienen dichas potencias y que el propio Kremlin no contempla a África como una de sus principales prioridades en materia de política exterior, apareciendo en los últimos puestos de sus documentos estratégicos²⁵.

Sin embargo, pese a no poder prometer ingentes inversiones ni una cuantiosa ayuda al desarrollo, lo cierto es que para los gobiernos africanos —especialmente los de carácter autoritario— Rusia sigue siendo un atractivo socio en la escena internacional. Así, se trata de un suministrador de industria pesada, armamento asequible —que ofrece además una continuidad con los remanentes de la época soviética— y efectivos paramilitares en la lucha contra el terrorismo.

En cambio, no exige las mismas contrapartidas en materia de derechos humanos, democracia y pluralidad que los gobiernos occidentales, sino que, muy al contrario, se presenta como un baluarte en la defensa de la soberanía, la conservación de los valores

https://mid.ru/es/foreign_policy/official_documents/1860586/&ved=2ahUKEwiG9uuwpYOHAXvqT6QEhUCmBVgQFn_oECCAQAQ&usq=AOvVaw0MzGL5MeY_CntUiYu9FeOa

²⁴ LIMONIER, Kevin & LARUELLE, Marlene. «Russia's African Toolkit: Digital Influence and Entrepreneurs of Influence», *Orbis*, Volume 65, Issue 3. 2021, pp. 403-419. <https://doi.org/10.1016/j.orbis.2021.06.005>

²⁵ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, FEDERACION DE RUSIA. *Vid. supra* n.º 23.

tradicionales y los gobiernos fuertes y autoritarios, frente a los movimientos y las revoluciones ciudadanas que dice instigadas por los antiguos imperios coloniales.

Rusia constituye además un aliado importante como miembro permanente y con derecho de veto del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que puede, llegado el caso, bloquear las resoluciones de condena de prácticas autoritarias y antidemocráticas²⁶.

En definitiva, Moscú se presenta ante los gobiernos africanos como un aliado pragmático capaz de proporcionar lo que necesitan sin hacer demasiadas preguntas y, sobre todo, sin interferir en sus asuntos internos, aunque reclame ulteriormente otro tipo de contraprestaciones.

Desinformación multicanal y multimensaje

El pasado año 2023, África Occidental fue la región del continente que sufrió un mayor número de campañas de desinformación (72, un 40 % del total), estando la mitad de ellas aparentemente conectadas a Rusia²⁷. Estos datos demuestran la importancia que Moscú atribuye a la región saheliana y sus alrededores, donde concentra sus esfuerzos de cara a implantar su relato e incrementar su influencia.

Para alcanzar tal volumen de operaciones, utiliza diversos canales que le permiten desplegar una estrategia de diferenciación del mensaje en función del grado de reconocimiento —oficial o no— que quiera otorgar en cada momento.

El canal más oficial —cuya atribución al gobierno ruso es directa— es el que podríamos denominar de la ‘desinformación diplomática’, que comprendería el conjunto de mensajes trasladados a través de visitas oficiales, cumbres políticas o foros económicos celebrados bajo iniciativa rusa. Así, las últimas visitas del ministro de Asuntos Exteriores Sergey Lavrov a la región —Malí en 2023 y recientemente Burkina Faso y Chad en junio de este año²⁸—, o las de los dirigentes malienses a Moscú²⁹, incluyen, sin excepción, la denuncia por parte del canciller de las «prácticas neocoloniales» de Occidente en África.

²⁶ FUENTE COBO, Ignacio. *Vid. supra n.º 1*.

²⁷ AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES. *Vid. supra n.º 20*.

²⁸ OSINT SAHEL. «Ofensiva diplomática rusa en África (y segunda parte)». 13 de junio de 2024.

<https://www.osintsahel.com/2024/06/13/ofensiva-diplomatica-rusa-en-africa-y-segunda-parte/>

²⁹ LAPLACE, Manon. «Sadio Camara et Abdoulaye Diop en Russie pour renforcer la coopération avec Moscou», *Jeune Afrique*, 28 de febrero de 2024. <https://www.jeuneafrique.com/1542213/politique/abdoulaye-diop-et-sadio-camara-en-russie-pour-renforcer-la-cooperation-avec-moscou/>

A ello cabe añadir las promesas de colaborar en la lucha frente al enemigo común —con su repetida propuesta de «resolver los problemas africanos con soluciones africanas»³⁰—, acompañadas de las correspondientes manifestaciones públicas de apoyo, con presencia —dudosamente espontánea— de banderas rusas entre la multitud.

En un siguiente nivel, de relativa oficialidad, se encontraría la campaña mediática de desinformación llevada a cabo a través de los canales de televisión públicos RT y *Sputnik*. Prohibidos en Europa pocos días después de la intervención rusa en Ucrania³¹, ambas emisoras impulsan en África la narrativa oficial de crítica del neocolonialismo occidental y de atribución de todos los males del continente a las antiguas metrópolis y a EE. UU. Sin embargo, los expertos señalan que más que noticias claramente falsas, ambos medios han venido utilizando las medias verdades, el sarcasmo y la ironía para resaltar la doble vara de medir de Occidente y su sostenimiento durante años de líderes autócratas en la región, sin necesariamente ensalzar a Rusia como alternativa. En todo caso, la denuncia evitaría ser demasiado específica, pues como señala AUDINET, «menos del diez por ciento de los artículos muestran una entonación explícitamente crítica, aunque heterogénea, de la presencia francesa», siendo también minoritarios los que denunciarían de forma precisa la política de la *Françafrique*³².

Desde su desembarco en el continente, estos conglomerados mediáticos han experimentado un acelerado y considerable éxito, debido a su implantación sobre el terreno y al uso —bien remunerado— de periodistas locales. Ambos han logrado una tasa de penetración fulgurante gracias al empleo de maniobras de marketing muy agresivas, con intensa utilización de noticias señuelo que fomentan la redifusión de sus contenidos en redes sociales aprovechando que los mecanismos de moderación no son aún óptimos³³.

³⁰ ROGER, Benjamin. «Depuis le Mali, Lavrov tacle les Occidentaux et leurs “approches néocoloniales”», *Jeune Afrique*. 7 de febrero de 2023. <https://www.jeuneafrique.com/1415923/politique/depuis-le-mali-lavrov-tacle-les-occidentaux-et-leurs-approches-neocoloniales/>

³¹ REUTERS. «La UE prohíbe los medios rusos RT y Sputnik por desinformación sobre Ucrania», *Euronews*. 2 de marzo de 2022. <https://es.euronews.com/2022/03/02/ucrania-crisis-ue-rt>

³² AUDINET, Maxime. «Le lion, l'ours et les hyènes. Acteurs, pratiques et récits de l'influence informationnelle russe en Afrique subsaharienne francophone», *Étude de l'IRSEM*, n.º 83. IRSEM, 2021, pp. 66-67. <https://www.irsem.fr/institut/actualites/etude-de-l-irsem-n-83-2021-audinet.html>

³³ LIMONIER, Kevin & LARUELLE, Marlene. *Vid. supra* n.º 24, p. 408.

Contribuye también a la propagación el que sus noticias estén traducidas al francés —y al árabe— y empleen un lenguaje fácil y asequible para las poblaciones con menor nivel de alfabetización, así como su acceso privilegiado a algunos líderes africanos.

Por último, un factor clave sería el hecho de que, a diferencia de otros medios, Sputnik proporciona sus notas de prensa y teletipos con carácter gratuito, lo que permite la reutilización masiva por medios y sitios web locales con escasos recursos, facilitando así su llegada al público con igual o mayor frecuencia que los contenidos de otras fuentes internacionales.

Gracias a ese conjunto de factores, RT y Sputnik han logrado su absoluta normalización en la esfera mediática del Sahel³⁴, lo que hace que sus contenidos se propaguen indistintamente con los de otros medios y no se aprecien diferencias con los de cualquier otra agencia internacional de información. Ese éxito se traduce en una visibilidad extraordinariamente alta, especialmente a través de sus versiones *online* y sitios web, cuyas audiencias se sitúan por encima de las de otras televisiones de alcance global, sobre todo desde la prohibición de los canales franceses en Malí y Burkina Faso en 2022 y su suspensión en Níger durante 2023³⁵.

Un tercer nivel de desinformación sería el impulsado por las compañías privadas de paramilitares como el Grupo Wagner, cuyas actividades en materia de comunicaciones estarían hoy bajo la supervisión de la inteligencia exterior rusa (SVR)³⁶ tras la muerte de su propietario Yevgueni Prigozhin. El otrora denominado «chef de Putin» adoptó la desinformación como una de sus herramientas principales. Tras el éxito cosechado por su ‘*Internet Research Agency*’, cuya influencia en las elecciones estadounidenses ha sido acreditada judicialmente³⁷, comenzó a construir una verdadera galaxia de agencias y pseudomedios desde los que propagar sus noticias falsas por el continente, especialmente en aquellos países en que ya estaba desplegado el grupo o tenía intención de desplegarse. Así, desde las matrices de desinformación —*Patriot Media*

³⁴ LIMONIER, Kevin & LARUELLE, Marlene. *Vid. supra* n.º 24, p. 411.

³⁵ MÁLIN, Johanne. «RFI, France 24 : dans quels pays d’Afrique les médias français sont-ils interdits?», *La Croix*. 4 de agosto de 2023. <https://www.la-croix.com/Monde/RFI-France-24-quels-pays-dAfrique-medias-francais-sont-ils-interdits-2023-08-04-1201277831>

³⁶ WATLING, Jack, DANYLYUK, Oleksander & REYNOLDS, Nick. «The Threat of Russia’s Unconventional Warfare: Beyond Ukraine (2022-24)», *RUSI*. 2024, p. 20. <https://rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/threat-russias-unconventional-warfare-beyond-ukraine-2022-24>

³⁷ KREVER, Mick & CHERNOVA, Anna. «Russian Mercenary Boss Admits to Founding Notorious Troll Farm», *CNN*. 14 de febrero de 2023. <https://edition.cnn.com/2023/02/14/europe/russia-yevgeny-prigozhin-internet-research-agency-intl/index.html>

Group y *RIA FAN*³⁸—, se financiarían medios locales —*African Initiative*³⁹, *Radio Lengo Songo*⁴⁰, *Le Monde en Vrai*⁴¹— y falsos centros de investigación —*AFRIC (Association for Free Research and African Cooperation)*⁴², *International Anticrisis Center*⁴³, la Fundación para la Protección de los Valores Nacionales (FZNC)⁴⁴, *Africa Polityology*⁴⁵— con el mismo propósito.

Además de la esfera mediática y organizativa, Wagner habría empleado una multiplicidad de cuentas en redes sociales —Facebook y VK, principalmente— y aplicaciones de mensajería —especialmente Telegram, como el canal del propio Prigozhin desde el que celebraba los golpes de Estado⁴⁶— para la difusión masiva de contenidos que ensalzaran la labor del grupo paramilitar y crearan un contexto apropiado para su desembarco a petición de las juntas golpistas.

Así, aunque resulta difícil atribuirle directamente a la galaxia Wagner, se ha acreditado la explosión de noticias falsas y operaciones de manipulación con carácter previo, coetáneo y/o posterior a los golpes de Estado en Malí⁴⁷, Burkina Faso⁴⁸ y Níger⁴⁹, especialmente sobre la supuesta incapacidad del ejército francés contra el terrorismo y agitando el sentimiento antineocolonial que enarbolaban los golpistas.

³⁸ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Guerra de agresión de Rusia contra Ucrania: se añade al Grupo Wagner y a RIA FAN a la lista de sanciones de la UE». Comunicado de prensa, 13 de abril de 2023.

<https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/04/13/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-wagner-group-and-ria-fan-added-to-the-eu-s-sanctions-list/>

³⁹ U. S. DEPARTMENT OF STATE. «The Kremlin's Efforts to Spread Deadly Disinformation in Africa». 20 de enero de 2023. <https://www.state.gov/the-kremlins-efforts-to-spread-deadly-disinformation-in-africa/>

⁴⁰ SAAVEDRA, Mario. «El hombre de Wagner en el Sahel sancionado por España estudió en Barcelona». *El Periódico de España*. 2 de mayo de 2023. <https://www.epe.es/es/internacional/20230502/hombre-wagner-sahel-sancionado-espana-barcelona-86614779>

⁴¹ AUDINET, Maxime. *Vid. supra* n.º 32.

⁴² U. S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. «Treasury Escalates Sanctions Against the Russian Government's Attempts to Influence U.S. Elections». 15 de abril de 2021. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0126>

⁴³ AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES. «Russia's Influence on Democracy in Africa: A Mapping of Parallels and Interventions». Junio de 2023. <https://africacenter.org/wp-content/uploads/2023/06/Russian-democracy-Africa-map.pdf>

⁴⁴ MASOLIVER, Alfonso. «Putin vence la batalla de la información en Malí (II)», *La Razón*. 2 de mayo de 2022. <https://www.larazon.es/internacional/20220502/2zp74bgglbef5cna4u3nnkqete.html>

⁴⁵ U. S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. «Treasury Sanctions Illicit Gold Companies Across the Middle East and Africa». Última modificación el 1 de marzo de 2023. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1581>

⁴⁶ LE ROUX, Jean. «Pro-Russian Facebook Assets in Mali Coordinated Support for Wagner Group, Anti-Democracy Protests», *DFRLab*. 9 de febrero de 2023. <https://medium.com/dfrlab/pro-russian-facebook-assets-in-mali-coordinated-support-for-wagner-group-anti-democracy-protests-2abaac4d87c4>

⁴⁷ LE ROUX, Jean. *Vid. supra* n.º 46.

⁴⁸ KNIGHT, Tessa & CHEBOI, Allan. «Local Support for Russia Increased on Facebook Before Burkina Faso Military Coup», *DFRLab*. 10 de marzo de 2023. <https://medium.com/dfrlab/local-support-for-russia-increased-on-facebook-before-burkina-faso-military-coup-a51df6722e59>

⁴⁹ AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES. *Vid. supra* n.º 20.

Gran parte del éxito de la desinformación se debe a que juega principalmente con el poder de las imágenes, calando así en sus destinatarios más fácilmente, aprovechando las altas tasas de analfabetismo en la región⁵⁰. Para ello, se emplean imágenes relativas a acontecimientos distintos a los narrados, y se acompañan de afirmaciones que buscan exaltar los sentimientos (denunciando el supuesto expolio de las riquezas⁵¹ u otros abusos por parte de los europeos).

En otros casos, las imágenes son alteradas o directamente fabricadas para parecer reales —*deep fakes*—, llegando incluso a la realización de videos *ad hoc* mediante verdaderos sets de rodaje. Este es el caso de una supuesta masacre cometida en Gossi (Malí) por las tropas francesas durante su retirada: la aparente grabación —difundida de forma coordinada en redes sociales— fue desmentida inmediatamente por Francia mediante imágenes aéreas que demostraban cómo la cruda escena —con varios cuerpos semienterrados— era preparada por efectivos uniformados como los paramilitares rusos⁵².

También son frecuentes las creaciones audiovisuales en las que se ensalza la figura de los paramilitares rusos como «liberadores»⁵³ mientras se denigra y ridiculiza a los soldados occidentales, como los *clips* de animación en los que se identifica a Francia con una rata que devora los recursos africanos⁵⁴, o a los militares franceses como zombis arrasados por los mercenarios de Wagner⁵⁵.

El último de los canales por el que se propagaría masivamente la desinformación rusa es el de aquellos terceros que, sin mantener una verdadera coordinación con el Estado ruso o con sus *proxies*, actúan de «caja de resonancia» de sus noticias falsas y sus operaciones de manipulación. Estos actores, en muchas ocasiones, ni siquiera pretenden conscientemente difundir la desinformación para favorecer los intereses

⁵⁰ SIURANA, Néstor. «El mapa de la alfabetización en África», *GEOPOL21*. 14 de agosto de 2022.

<https://geopol21.com/el-mapa-de-la-alfabetizacion-en-africa/>

⁵¹ GALAN, Julia. «Des images de soldats français au Mali pillant les réserves d'or du pays ? Attention, intox!», *France 24 – Les Observateurs*. 11 de junio de 2021. https://observers.france24.com/fr/afrique/20210611-intox-soldats-francais-pillage-or-mali?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAAR2amsBSifHD10ibCh2gmEYeyjgvcJIPV4gV-JWu-CugelstQM5iHMoMTj4_aem_x09RZhMnTeslGXEGeYSpQ

⁵² VERIFICA RTVE. «Te explicamos el montaje ruso con una fosa común que Francia denuncia en Mali». 27 de abril de 2022. <https://www.rtve.es/noticias/20220427/fosa-comun-mali/2342240.shtml>

⁵³ AUDINET, Maxime & GERARD, Colin. «La Galaxie Prigojine, Promoteur de Wagner au Sahel», *Le Rubicon*. 15 de febrero de 2022. <https://lerubicon.org/la-galaxie-prigojine-promoteur-de-wagner-au-sahel/>

⁵⁴ LCI. «Le clip russe anti français à destination du public africain». 29 de diciembre de 2022.

<https://www.youtube.com/watch?v=rdwOGt9Y81c&t=123s>

⁵⁵ TV5MONDE INFO. «Propagande anti-française en Afrique : nouveau clip prorusse». 22 de enero de 2023.

<https://www.youtube.com/watch?v=Cd0sAmVRQIs>

rusos, sino que se apropian de los contenidos para la consecución de sus propias agendas y sin alinearse necesariamente siempre con los objetivos de Moscú.

Los materiales difundidos en este caso van desde la crítica de la labor de las tropas francesas a la atribución a estas de hechos falsos, las teorías de la conspiración, el ensalzamiento de los paramilitares o las soflamas de «liberación» frente a la hipocresía de Occidente, incluido el *whataboutismo*, orientado a distraer el debate hacia errores o abusos pasados de los imperios coloniales o de EE. UU. en otras geografías.

En este grupo de terceros «útiles» incluiríamos a la nebulosa de *trolls* y cuentas de redes sociales que redifunden la desinformación o la incorporan a la propia, así como ciertos medios y sitios web locales —como *Afrique Média TV*⁵⁶— y asociaciones y pseudopartidos políticos con propósitos prorrusos⁵⁷ y «antineocoloniales»⁵⁸.

También pueden encuadrarse en este grupo, finalmente, ciertos *influencers* del panafricanismo⁵⁹ invitados a la cumbre de Sochi⁶⁰ que, aunque acérrimamente contrarios a la presencia francesa y reconociendo el vínculo con Moscú, se guardan —al menos públicamente— de lanzarse en los brazos de Rusia, afirmando no pretender «pasar del colono francés al colono ruso»⁶¹.

Occidente está perdiendo la batalla

La guerra de desinformación que se está librando en el Sahel comienza a tener vencedores y vencidos y está dejando tras de sí un escenario de inestabilidad muy peligroso para el futuro próximo.

⁵⁶ ESCALONILLA, Álvaro. «Prigozhin se reúne en San Petersburgo con emisarios africanos en mitad de la cumbre de Putin con los líderes del continente», *La Razón*. 27 de julio de 2023.

https://www.larazon.es/internacional/prigozhin-reune-san-petersburgo-emisarios-africanos-mitad-cumbre-putin-lideres-continente_2023072764c2d63ff7868800016b8aec.html

⁵⁷ SOTO-MAYOR, Guillaume, MARE, Admire & ONANINA, Valdez. *Vid. supra n.º 13*.

⁵⁸ SANGARÉ, Bokar. «Mali: Ben le Cerveau, l'homme qui veut voir les russes à Bamako», *Jeune Afrique*. 29 de octubre de 2021. <https://www.jeuneafrique.com/1258402/politique/mali-ben-le-cerveau-lhomme-qui-veut-voir-les-russes-a-bamako/>

⁵⁹ JEUNE AFRIQUE. «Russie-Afrique: De Kémi Séba à Nathalie Yamb, Les Influenceurs Pro-Poutine du Continent», *Jeune Afrique*. 6 de abril de 2022. <https://www.jeuneafrique.com/1335015/politique/russie-afrique-de-kemi-seba-a-nathalie-yamb-les-influenceurs-pro-poutine-du-continent/>

⁶⁰ U. S. DEPARTMENT OF STATE. «Campaña de desinformación de Yevgeniy Prigozhin en toda África». 4 de noviembre de 2022. <https://www.state.gov/campana-de-desinformacion-de-yevgeniy-prigozhin-en-toda-africa/>

⁶¹ SEBA, Kemi. «Kemi Seba: Guerre Froide 2.0 , Resistance Africaine, Alliance Puis Separation Avec La Russie» (Kemi Seba Officiel). 4 de octubre de 2020 https://www.youtube.com/watch?v=Smyosc4NE6Y&list=PLqmrviCTd-5m9NiFnF4t7V_S3ysrfjCWd&index=2

Francia —y, por extensión, Occidente— está perdiendo la batalla, tras verse obligada a sacar a sus tropas de la región en un contexto de creciente animadversión promovida por las nuevas juntas gobernantes. Como han señalado varios autores⁶², es cierto que el sentimiento antifrancés —y antioccidental en general— era ya endógeno, consecuencia de diversos errores y operaciones pasadas y de un legado económico —la denominada *Françafrique*— que suscitaba enormes recelos. Sin embargo, las operaciones rusas de desinformación y manipulación han venido claramente a exacerbar los odios, provocando un cambio acelerado en el imaginario de las poblaciones locales e incitando su reorientación hacia las promesas de Moscú. Ante ello, las medidas adoptadas hasta el momento por París —que pasan por combatir militarmente⁶³ la desinformación y tratar de mejorar su imagen a través de sus diplomáticos⁶⁴— se han revelado lamentablemente insuficientes para revertir la situación.

Rusia sería por ahora la gran vencedora, ya que estaría alcanzando todos sus objetivos. Por un lado, ha agitado el avispero anticolonial hasta conseguir la expulsión de las tropas occidentales, logrando al mismo tiempo su presencia militar efectiva y la firma de sustanciosos contratos para el aprovisionamiento de materias primas. Además, pese a que, ciertamente, su intención sería «menos convencer que confundir»⁶⁵, lo cierto es que su presencia en el debate público y su normalización mediática ha hecho que su imagen como bastión frente al neocolonialismo y como socio alternativo a la UE o a EE. UU. haya calado y mejorado sustancialmente. No en vano, nueve de cada diez malienses se declaran favorables a la salida de la MINUSMA del país, y un porcentaje incluso superior estaría satisfecho o muy satisfecho de la cooperación entre Malí y Rusia⁶⁶. Ese lavado de imagen entre las poblaciones africanas —radicalmente distinta de la existente hace dos décadas⁶⁷—, le ha permitido igualmente superar el estado de aislamiento internacional en el que Occidente pretendía situarle como respuesta a su invasión de

⁶² AUDINET, Maxime. *Vid. supra n.º 32*, p. 59.

⁶³ COMMANDEMENT DE LA CYBERDÉFENSE, MINISTÈRE DES ARMÉES. *Vid. supra n.º 4*.

⁶⁴ LAPLACE, Manon. «Contre l'influence russe en Afrique, Macron envoie ses cybercombattants», *Jeune Afrique*. 25 de noviembre de 2022. <https://www.jeuneafrique.com/1395853/politique/contre-l'influence-russe-en-afrique-macron-envoie-ses-cybercombattants/>

⁶⁵ MILOSEVICH-JUARISTI, Mira. «Rusia en África y las posibles repercusiones para España», *Elcano Policy Paper*. Real Instituto Elcano, 2023, p. 46. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2023/07/policy-paper-rusia-en-africa-y-las-posibles-repercusiones-para-espana.pdf>

⁶⁶ MALI-METRE. *Enquêtes d'opinion « Que pensent les Malien(ne)s ? »*. FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG, 2024. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mali/10100/2024.pdf>

⁶⁷ Kevin Limonier en RFI (Atelier des Médias). «La métamorphose des stratégies d'influence informationnelles russes» (capítulo de podcast). 8 de junio de 2024.

<https://open.spotify.com/episode/6wS3vFqdSZXvIqyV4q9ioi?si=XKc8rvUAQUKeRbum0YhQew>

Ucrania. Muestra de ello es la votación de condena en la Asamblea General de la ONU inmediatamente posterior a la invasión, en la que 17 Estados africanos se abstuvieron —incluyendo Malí— y otros 7 se ausentaron —como Burkina Faso—, aumentando ese porcentaje en las votaciones sucesivas de 24 de marzo (20 abstenciones y 5 ausencias africanas) y de 12 de octubre de ese año (19 abstenciones y 4 ausencias).

Mientras tanto, las verdaderas perdedoras serían las poblaciones locales, que se encuentran bajo un estado continuo de manipulación de su realidad política y en medio de un combate que solo arroja inestabilidad a unos países que se enfrentaban ya a sus propias batallas contra la pobreza, el cambio climático o el terrorismo. Su creciente relación con Rusia solo es susceptible de beneficiar a esta, pues Moscú exigirá cada vez mayores réditos para proporcionar su protección y para facilitar la consolidación —y expansión— de regímenes golpistas y autoritarios en detrimento de la libertad y de los derechos de sus ciudadanos.

Conclusiones: ¿Puede revertirse la situación?

La creciente presencia rusa, aunque lejos de ser tan importante en el terreno económico o político como la otras potencias, tiene un ingente potencial desestabilizador susceptible de amenazar gravemente los intereses occidentales. Europa y sus aliados deben colocar la resolución de este problema entre sus prioridades más acuciantes, no solo porque dicha presencia abre un frente sur de preocupación en el terreno de la seguridad, sino porque Rusia está consiguiendo eludir el aislamiento con el que se pretendía detener y castigar su acción en Ucrania, provocando a su vez la prolongación del conflicto.

La resolución exige, en primer lugar, trabajar en el propio terreno de la desinformación, buscando desmontar las noticias falsas y las operaciones de manipulación a través de una contra narrativa eficaz y coordinada. A nivel del mensaje, ello pasa por elaborar y difundir información veraz, que combata con argumentos la desinformación y que ponga de manifiesto las contradicciones y las falsedades de Rusia. En otras palabras, centrarse en la realidad y en datos verídicos que permitan un contraste necesario, sin incurrir en paternalismo y utilizando un lenguaje local y asequible, con material audiovisual que facilite su alcance.

En lo que respecta al medio, debe replicarse una aproximación multicanal, aunque minimizando el uso de canales diplomáticos u oficiales, susceptibles de generar más resquemor local. En cambio, debe priorizarse que el mensaje sea transmitido por figuras que se perciban como neutrales, incluyendo la red continental de verificadores de noticias y los *influencers* locales, así como organizaciones de la sociedad civil y de la diáspora en Europa, potenciando en lo posible sus capacidades, pero evitando que se les tache de «marionetas de Occidente»⁶⁸.

Además, debe optimizarse la utilización de canales y soportes de gran alcance entre las sociedades africanas —sobre todo los jóvenes—, como son los intercambios educativos, los productos audiovisuales locales, los deportes y los nuevos medios de comunicación. Todo ello, sin perjuicio de seguir atacando directamente los contenidos falsos, incrementando la cooperación con las plataformas más populares en la región de cara a una equiparación de sus mecanismos de denuncia y moderación a los estándares europeos.

Ahora bien, no hay que perder de vista que el éxito de la desinformación rusa no es más que la manifestación visible del verdadero problema de fondo. En efecto, Rusia «vende» muy bien su relato porque se aprovecha de la situación de inestabilidad y de los recelos hacia Occidente ya existentes en los países de la región, a los que acaba convenciendo de que merece la pena colaborar con un régimen autoritario para deshacerse del neocolonialismo europeo, culpable de todos sus males.

Por esta razón, cualquier iniciativa contra la desinformación debe acompañarse necesariamente de medidas profundas en el terreno de la cooperación. Occidente debe intentar comprender y contribuir a solucionar los problemas del Sahel, cumplir los compromisos adquiridos y evitar la percepción de «expolio» que se ha instalado en las sociedades de la región, que sufren niveles de pobreza insostenibles.

Igualmente, debe llevar a cabo un ejercicio de reflexión para remediar la imagen de doble rasero y de incoherencia que los africanos —y, en general, el llamado sur global— vienen denunciando a raíz del diferente tratamiento de los conflictos de Ucrania y Gaza y de los

⁶⁸ BAINES, Graham, MORLEY-DAVIES, Jonathan y THOMAS, Jem. *Russian information operations outside of the Western information environment*. NATO Strategic Communications Centre of Excellence, 2024.
<https://stratcomcoe.org/publications/russian-information-operations-outside-of-the-western-information-environment/306>

aún abiertos en África, y de la cooperación con determinados regímenes poco democráticos.

Y finalmente, debe buscar aliados en el panafricanismo no excluyente, de la mano de la Unión Africana y de iniciativas similares que permitan romper con esa acusación de neocolonialismo que frena una colaboración próspera con la región.

En definitiva, es urgente que Occidente salga de su letargo en el Sahel y ponga los medios para acabar con la enfermedad —el descontento y la frustración africanas— y no solo para tratar los síntomas —la desinformación—. Resta por ver, en todo caso, si la esperada reacción será lo suficientemente importante y coordinada como para hacer frente de forma eficaz a la engrasada maquinaria de la desinformación rusa.

*Jaime Bello**

Analista. Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos

[@JaimeBello](#)

Abstract:

The rise of China to the rank of world superpower, as well as the economic and military recovery of Russia, have positioned both powers as the alternative to the unipolar world order that the US has led since the disappearance of the USSR. Both Moscow and Beijing have developed geopolitical visions on multipolarity, in opposition to American unipolarity, but with different and divergent approaches, led respectively by Alexander Dugin and Jiang Shigong. This study aims to delve deeper into these visions, clarifying their similarities and differences, since both powers are references for the group of non-Western States, increasingly present on the international stage.

Keywords:

Russia, China, United States, Alexander Dugin, Jiang Shigong, unipolarity, multipolarity.

Introducción

Tras la caída de la Unión Soviética, Occidente asumió que la democracia liberal se volvería universal, ya que la ideología y la forma política de Estados Unidos, así como el sistema económico que imponía, serían verdaderamente globales. Fue el momento unipolar estadounidense.

Así, el desarrollo económico global tuvo lugar dentro de los parámetros establecidos por la potencia hegemónica, en los términos establecidos por instituciones de gobernanza global forjadas por Washington y aceptadas por los demás. Incluso Moscú y Pekín se adhirieron a las reglas estadounidenses y China en particular se convirtió en la principal ubicación de la fuerza laboral del capitalismo multinacional. El mercado mundial era en todos los aspectos una característica del nuevo globalismo, una herramienta que algunos analistas han calificado como «colonialismo estadounidense», es decir, el capitalismo a escala global, donde los propios Estados Unidos eran el hogar de gran parte del capital.

China aprovechó su inclusión en el mercado mundial y utilizó este estatus para diseñar su notable ascenso hasta convertirse en la segunda superpotencia y la mayor economía del mundo. Contrariamente a todas las expectativas occidentales, la apertura económica de China a los mercados del mundo no indujo su liberalización ideológica, sino que le permitió convertirse en el desafío más formidable a la hegemonía estadounidense. Al mismo tiempo, si bien la recuperación económica de Rusia tras el colapso soviético no fue tan impresionante como la de China, se convirtió en una fuente crítica de petróleo, energía y tierras raras para gran parte del mundo occidental, un activo importante en su caja de herramientas de influencia geopolítica (como los acontecimientos recientes han demostrado). Dicha posibilidad, junto a su poder militar y capacidad de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, convierten a Rusia en otro digno oponente a la unipolaridad estadounidense.

Sin embargo, sus diferentes circunstancias y grados de integración en el mercado mundial han llevado a los intelectuales de Rusia y China a concebir el mundo multipolar emergente de maneras distintas, a pesar de su convergencia en la oposición a la unipolaridad occidental. Si bien ambos países consideran que han sufrido humillación a manos de Occidente, las condiciones materiales concretas que han afectado a ambos Estados son radicalmente distintas.

Dos pensadores ejemplifican las dos diferentes visiones de una manera especialmente clara: Alexander Dugin y Jiang Shigong. Vale la pena examinar más de cerca las teorías de la multipolaridad formuladas por estos dos pensadores, para entender las visiones geopolíticas de la Rusia y China actuales.

Alexander Dugin y el globalismo universal

Tras la disolución oficial de la URSS, el 31 de diciembre de 1991, Rusia cayó en un estado de absoluto caos político y económico, con un impacto social desastroso. La transición de una economía socialista planificada, a la de un país democrático liberal con una economía de libre mercado, se llevó a cabo siguiendo el modelo de los teóricos neoliberales de «la terapia de choque económica», cuyos métodos se implementaron brutalmente durante la presidencia de Boris Yeltsin, mediante una repentina liberalización de los precios y la privatización de la propiedad productiva. Ello, en teoría, transformaría a Rusia en un país libre dotado de una economía pujante, como los grandes países capitalistas de Occidente. Por el contrario, Rusia se hundió precipitadamente en una fase de pobreza e indigencia. El PIB disminuyó una sexta parte, el sistema de distribución colapsó por completo y ningún mecanismo de mercado eficiente pareció reemplazarlo; la escasez y la inflación acosaron a la nación y se inició un rápido proceso de desindustrialización, acentuado por la desintegración de todo el bloque económico soviético que, formado por múltiples países de Europa central y oriental, así como por países asiáticos, africanos y latinoamericanos, había alcanzado un alto nivel de integración económica, lo que había contribuido en gran medida al flujo de capital por toda la URSS. Todo ello significó la destrucción de la vasta red de vínculos políticos y económicos que habían apuntalado la fortaleza de la URSS. Así, la abolición del socialismo soviético significó no solo el empobrecimiento, sino también el aislamiento de Rusia del resto del mundo.

Con la llegada al poder de Vladimir Putin (1999), Rusia experimentó un grado impresionante de reintegración al mercado mundial, basado principalmente en la exportación de sus importantes recursos naturales, disfrutando de una sólida recuperación económica (ver figura).

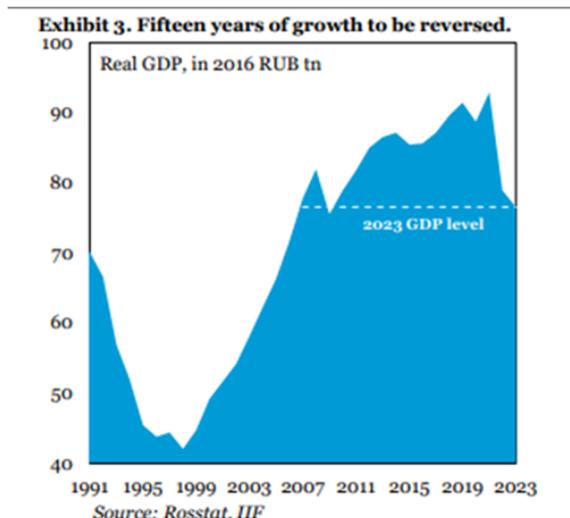


Figura. Crecimiento exponencial ruso entre 1999 y 2022¹

Pero, a pesar de su impresionante recuperación, Rusia, todavía a la zaga de gran parte del mundo desarrollado, ha seguido siendo objeto del desdén occidental², lo que ha ahondado en el sentimiento de maltrato y aislamiento sufrido durante su colapso reciente. Ello ha contribuido al surgimiento de una ideología motivada por el resentimiento hacia las pretensiones de Occidente, especialmente de EE. UU., de mejorar el mundo mediante la globalización del liberalismo, la democracia y el libre comercio capitalista, en la que, la nueva ambición de Rusia es volver a convertirse en una civilización grande e independiente, arraigada en una conciencia renovada de su geopolítica y singularidad económica y cultural, al margen de Occidente.

Alexander Dugin, quizás el filósofo, político y analista geopolítico más destacado de Rusia, ha dado una formulación teórica especialmente clara a esta nueva ideología rusa, que presenta en términos de multipolaridad. En *La cuarta teoría política*³, plasma una visión multipolar del futuro global, en el contexto de tres décadas de unipolaridad estadounidense. Después de un sistema unipolar opresivo que ha tratado a las naciones de la periferia del imperio estadounidense como Estados parias o fuentes fáciles de mano de obra barata, Dugin ve la fractura del planeta en múltiples *grandes espacios*, unidos

¹ Fuente: *Reuters*. Disponible en: <https://www.reuters.com/world/europe/four-weeks-war-scar-russias-economy-2022-03-24/> (consultado el 14 de agosto de 2024)

² El expresidente Obama afirmó que Rusia no era más que una gran gasolinera.

³ DUGIN, Alexander. *La cuarta teoría política*. Abebooks, 2007.

internamente por sus propios y únicos sistemas políticos, económicos y culturales, como la próxima e inevitable fase en la evolución del orden global. En este sentido, Dugin sigue explícitamente la teoría del *Großraum*, el *gran espacio*, de Carl Schmitt, que también está en la base de las teorías realistas de las relaciones internacionales.

Pero Dugin también reconoce su deuda con Samuel Huntington, autor de la controvertida obra *El choque de civilizaciones*, en la que sostenía que el fin de la Guerra Fría no tenía por qué significar la expansión universal del modelo estadounidense. Así, Dugin asume que el colapso del sistema bipolar estadounidense-soviético solo allanó el camino para el surgimiento de un mundo multipolar, donde las civilizaciones independientes se convertirán en los nuevos agentes de la historia mundial y, por lo tanto, en los actores de cualquier nuevo gran conflicto que pudiera surgir. Las grandes civilizaciones como Rusia y China deben mantener su autonomía política, económica y cultural, y su tensión con el bloque occidental, dominado por Estados Unidos, debe interpretarse como un choque entre grandes civilizaciones.

Así, Dugin acepta más o menos el marco de Huntington, pero con la salvedad crucial de que, unas décadas después de que Huntington y Fukuyama escribieran sus innovadoras tesis, es el orden unipolar descrito por Fukuyama⁴ el que de hecho ha caracterizado al mundo desde el fin de la Guerra Fría. La multipolaridad y el choque de civilizaciones, describen el mundo que ahora está surgiendo tras la unipolaridad, como el inevitable rechazo *del resto de civilizaciones* a la unipolaridad estadounidense. La eventual disolución del mundo unipolar se traduce en un conjunto de «grandes Estados-civilización», los polos, entre los cuales se obtendría un cierto equilibrio de poder a nivel internacional, cada uno de ellos poseedor de una soberanía independiente sobre sus propios asuntos políticos, económicos y culturales, en un marco geográfico determinado y exclusivo (ver figura).

⁴ FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. Penguin Books, 1993.

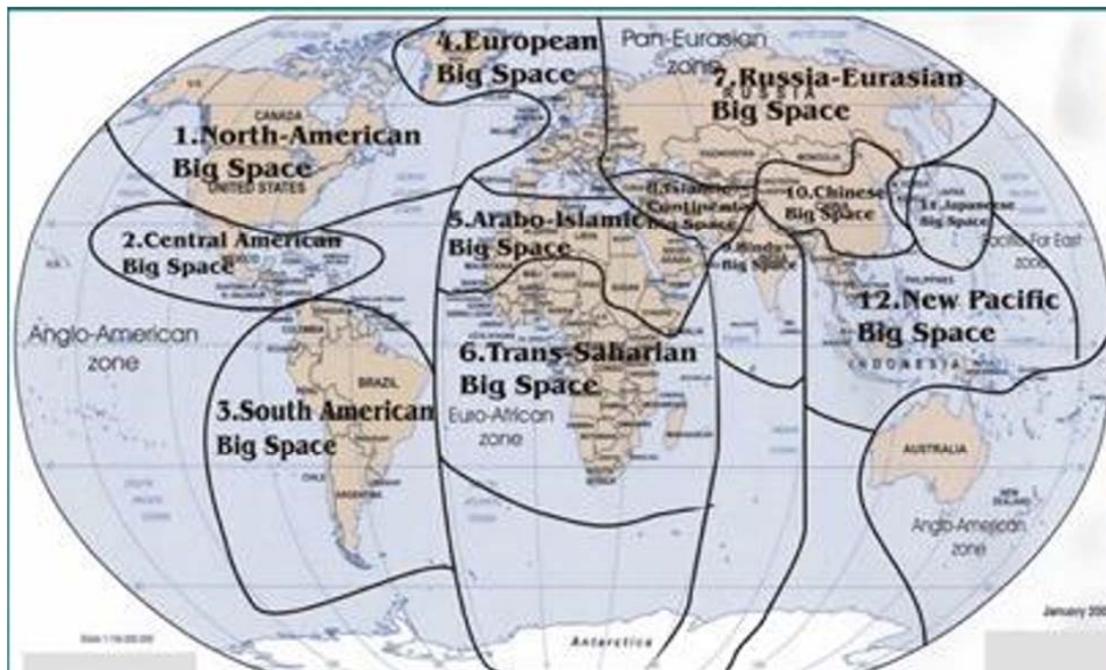


Figura. Los grandes espacios autárquicos de la multipolaridad según Alexander Dugin⁵

Además, Dugin se esfuerza por aclarar que la disolución del imperio global centrado en Estados Unidos, en una colección de grandes espacios autárquicos, no es simplemente un retorno a formas premodernas de imperio regional. La unidad política, constituida por cada polo de civilización de este mundo multipolar, es un tipo de Estado completamente nuevo, pero en el que varias características de los Estados premodernos y modernos aparecen en una nueva forma en la que el Estado civilizacional (polo) posee soberanía sobre sus propios asuntos y un centro legal de poder, cuya aplicación se diferencia según la distinta composición etnocultural y confesional de la población, incorporando una amplia variedad de identidades e instituciones colectivas e individuales (lo que convencionalmente se llama sociedad civil) cuyos diferentes estratos sociales (grupos étnicos, religiosos, de clase y de otro tipo) deben estar legalmente representados. De esta manera, la entidad política que gobierna cada civilización es un Estado nuevo, pero

⁵ Fuente: Geopolitika. Disponible en: <https://www.geopolitika.ru/en/article/multipolarity-unipolarity-hegemony-theories-and-concepts> (consultado el 12 de agosto de 2024)

que incorpora diferentes características de los Estados premodernos que, tomadas por separado, resultarían ciertamente familiares.

Pero, por encima de todo, una de las características principales del mundo multipolar de Dugin es su rechazo a las formas universales de soberanía (en clara oposición al imperio global estadounidense). Este rechazo de la soberanía universal va acompañado de una crítica de los universalismos epistemológicos y morales, que pretenden adjudicar y evaluar modelos regionales de organización social o formación cultural, de acuerdo con algún estándar universal. Esto es así, ya que entiende que ha sido de acuerdo con tal universalismo que la supremacía estadounidense ha venido operando en su momento unipolar, reclamando no solo una soberanía política sobre todo el mundo, sino también la autoridad ideológica y moral para pronunciar juicios sobre los demás, de acuerdo con un conjunto de estándares ideológicos consagrados en las teorías del liberalismo. De este modo, la teoría de la multipolaridad rechaza tal universalismo, en favor de una visión en la que los sistemas políticos y culturales de las distintas civilizaciones son normativamente inconmensurables. A pesar de esta apariencia de relativismo, Dugin no duda en declarar que el imperio global estadounidense es malvado y que, por lo tanto, «el imperio estadounidense debe ser destruido. Y en algún momento lo será». Al hacer esta declaración, intenta dar voz a la multitud de comunidades en todo el mundo que se han sentido amenazadas, han sido agredidas o explotadas en algún momento por algún país del bloque occidental (especialmente todas las excolonias) y que en última instancia han gobernado el mundo en su propio interés.

En consecuencia, la aspiración del multipolarismo ruso es liberar a las civilizaciones en ciernes en África, India, China, América del Sur y otros lugares, de las invasiones del globalismo estadounidense-occidental y conceder a esas civilizaciones su propia soberanía, pero no reclama un papel global de Rusia para gestionar dicho sistema, sino el de mero participante activo y destacado en el mismo.

Jiang Shigong y la globalidad china

La apertura económica y comercial de China en los años 80 siguió una trayectoria muy diferente a la de Rusia. Mientras que esta sufrió el trauma de la «terapia de *shock*

económica», de la que aún hoy no se ha recuperado por completo, el enfoque controlado chino permitió a su economía experimentar una fuerte aceleración económica, con un crecimiento exponencial de la productividad, convirtiendo a China en una de las naciones más poderosas del mundo en apenas tres décadas. Si bien los relatos occidentales típicos sobre la reforma y apertura de China bajo Deng Xiaoping suelen retratarla como un alejamiento de la visión maoísta del socialismo chino, Pekín la ve como un retorno al marxismo-leninismo que propugnó el propio Mao. Según esta interpretación, el capitalismo es un escalón en la progresión de la historia hacia el socialismo y el comunismo, aunque los esfuerzos de Mao por lograr ese desarrollo fracasaron, un hecho reconocido incluso en las altas esferas del Partido Comunista Chino (el denominado *Gran Salto Adelante* dio como resultado una de las peores hambrunas de la era moderna). Por el contrario, cuando Deng Xiaoping inició el ambicioso programa de *Reforma y Apertura*, el programa socialista chino de desarrollo económico disfrutó de un éxito sin precedentes, logrando lo que el *Gran Salto Adelante* no fue capaz.

Las políticas de reforma económica controlada de Deng contrastaron con la *terapia de choque* que tanto daño causó en Rusia. En lugar de liberalizar todos los precios de una sola vez, los dirigentes chinos decidieron liberalizarlos gradualmente y dentro de los parámetros del sistema denominado de *doble vía*, que permitía que los precios de los bienes de la industria ligera y los bienes de consumo fluctuaran de acuerdo con los del mercado, mientras que los precios de la industria pesada y de los bienes esenciales, como el hierro, el acero, los cereales, etc., eran sometidos a un control más estricto por parte del Estado. Este enfoque controlado permitió supervisar la reforma, contribuyendo a la creación de nuevos mercados y áreas de producción, lo que situó a China en una trayectoria ascendente de creación de riqueza, en lugar de la decadencia que tuvo lugar en Rusia.

Más importante aún, la reforma de China se vio favorecida por su apertura a la inversión de capital extranjero procedente de Occidente, en contraste con la desintegración de la red comercial de Rusia. Enormes sumas de capital comenzaron a fluir hacia China desde EE. UU. en particular, sentando las bases para su milagroso ascenso durante las siguientes tres décadas, que convirtió a China en el principal destino de la manufactura deslocalizada desde Occidente, lo que la transformó en el taller del mundo. Así, cuando

en 2001 ingresó a la Organización Mundial del Comercio, no solo era un miembro plenamente integrado de la comunidad global, sino que también se convirtió en el principal productor de bienes de consumo baratos del mundo, así como de bienes más pesados como el acero. En cierto sentido, una parte sustancial del comercio mundial pasó a depender de China. La globalización se convirtió así, en una parte irreversible de la identidad moderna de China.

El peculiar camino de transformación de China ha dado lugar a una concepción ideológica muy particular de su papel en la historia mundial. El presidente Xi Jinping encarna esta ideología en su filosofía de gobierno. Pero la explicación y defensa más autorizada del pensamiento de Xi Jinping, proviene de Jiang Shigong, un estudioso de derecho constitucional de la Universidad de Pekín, muy respetado. Algunos de los textos de Jiang han sido publicados en inglés por el proyecto *Reading the China Dream*⁶, junto con ensayos y discursos de otros importantes estudiosos de la China moderna. La exposición que hace Jiang Shigong del pensamiento de Xi Jinping, o más ampliamente de la ideología del *socialismo con características chinas*, se caracteriza en términos marxistas, como la superestructura ideológica natural para complementar la base material del socialismo chino.

La visión particular de Jiang del mundo después del globalismo estadounidense está profundamente influenciada por la historia moderna de China que, especialmente desde la era de la *Reforma y la Apertura*, ha estado muy entrelazada con el propio globalismo estadounidense. En un texto titulado *Filosofía e Historia*⁷, Jiang cuestiona explícitamente la interpretación que ve una contradicción entre la era de Mao y la de Deng, retratando la progresión histórica de Mao a Deng y de este a Xi, como una evolución continua y coherente en tres etapas: bajo Mao, China *se puso de pie*; bajo Deng *se hizo rica*; y bajo Xi *se está haciendo fuerte*.

Al igual que la teoría rusa de la multipolaridad de Dugin, Jiang presenta la ideología del socialismo chino como una alternativa radical al fin de la historia dominado por Estados Unidos de Fukuyama y también cita el choque de civilizaciones de Huntington, como un

⁶ Disponible en: <https://www.readingthechinadream.com/> (consultado el 19 de septiembre de 2024)

⁷ SHIGONG. Jiang. *Reading the China Dream, Philosophy and History*. Disponible en: <https://www.readingthechinadream.com/jiang-shigong-philosophy-and-history.html> (consultado el 25 de agosto de 2024)

modelo alternativo de orden mundial. Así, Jiang se une a Dugin al predecir el fin de la dominación global occidental y de su capitalismo.

Pero la actitud de Jiang hacia la globalización es totalmente distinta de la de Dugin, ya que para él juega un papel central en el ascenso de China al poder, especialmente durante la era de Deng, en la que el objetivo de China era participar voluntariamente en el sistema internacional de comercio, lo que coadyuvaba a la propia unipolaridad estadounidense, mientras ocultaba su poder hasta que llegara el momento oportuno.

Por otro lado, Jiang sostiene que la posición única de China en el sistema internacional, le otorga una cierta responsabilidad hacia toda la raza humana. En sus propias palabras escribe:

... la construcción del socialismo con características chinas ... también posee un gran significado con respecto al futuro de la civilización de la humanidad en general. Que la civilización china pueda hacer una nueva contribución a toda la humanidad depende, en gran medida, de si la civilización china puede buscar un nuevo camino hacia la modernización para el desarrollo de toda la humanidad.

Así, para Jiang, el ascenso de China al rango de superpotencia mundial la sitúa en el centro del escenario mundial, lo que implica que no puede ignorar sus obligaciones con el resto del mundo, evitando concentrarse únicamente en su propio destino. Por ello, debe recalibrar sus relaciones internacionales, vinculando la construcción del socialismo con características chinas al desarrollo global, sumándose activamente a la gobernanza mundial y asumiendo sus responsabilidades hacia toda la humanidad.

Se trata de un alejamiento sustancial del lenguaje de la multipolaridad de Dugin, que imagina un conjunto de grandes civilizaciones, más o menos concentradas en sus propios destinos y sin interferir en los de las otras. Por el contrario, las aspiraciones de China exceden los límites de su propio destino y están inherentemente ligadas al destino de toda la humanidad, fruto del profundo entrelazamiento de China con el desarrollo del actual orden mundial.

En otro texto, titulado *Imperio y orden mundial*⁸, Jiang ve la progresión de la historia mundial como el progreso de unidades políticas más pequeñas, hacia conglomerados o imperios más grandes, que culmina en la última fase del imperio mundial, actualmente presidida por EE. UU. (aunque nuevamente, con la contribución indispensable de la propia China). Según esta narración, la dirección irreversible de la historia es hacia el orden universal de las cosas:

De ahora en adelante, ningún país podrá existir fuera de este sistema de comercio global con su libertad, Estado de derecho y democracia. Cada país, lo quiera o no, estará necesariamente implicado en la construcción de este imperio mundial.

En consecuencia, Jiang interpreta el mundo multipolar, no como un regreso a la era de los imperios civilizacionales regionales, sino como una rebelión interna al sistema de imperio global que los EE. UU. han construido y del que no hay vuelta atrás. En este sentido, corrige una posible mala interpretación de la tesis de Huntington:

... si Huntington viera la situación mundial posterior a la Guerra Fría como la de un choque de civilizaciones e incluso si tales conflictos de civilización se superpusieran hasta cierto punto con la distribución geográfica de los imperios civilizacionales regionales, no podemos confundirlos en absoluto. Lo que Huntington llamó un choque de civilizaciones, es en realidad simplemente una revuelta desde dentro contra el imperio mundial, que necesariamente se desarrollará dentro del sistema del actual imperio mundial.

Por lo tanto, China está destinada a sustituir a EE. UU., no a cambiar el sistema creado por él, como preconiza Dugin. Así, la presión ejercida por países como Rusia y China sobre EE. UU., que intenta mantener su posición hegemónica global, debe entenderse como una lucha por hacerse con el liderazgo económico y político del imperio mundial. Estas afirmaciones podrían interpretarse como una modulación del esquema marxista clásico de la lucha de clases, donde la propia China desempeña el papel del proletariado que lucha contra la burguesía, personificada por EE. UU., a la que pretende desbancar. De hecho, Jiang no duda en dar a entender que las ambiciones de China van en esta dirección:

⁸ SHIGONG, Liang. *Le Grand Continent*. Disponible en: <https://legrandcontinent.eu/es/2022/02/18/el-imperio-y-el-orden-mundial-segun-jiang-shigong/> (consultado el 18 de agosto de 2024)

Parece que vivimos en una era de caos, conflicto y cambios masivos, en la que el imperio mundial 1.0 está en declive y tiende al colapso. La propia responsabilidad de China será asumir la posición de liderazgo en el imperio mundial 2.0 para facilitar el desarrollo de todos los pueblos, más allá del modelo unilateral de desarrollo capitalista que ha dominado el imperio mundial 1.0.

Así pues, es precisamente dentro de los parámetros de un imperio global todavía liderado por EE. UU. que China alienta a todos los países en desarrollo a abrir sus propios caminos hacia la modernización.

En el texto de *Filosofía e Historia*, Jiang cita el propio informe de Xi Jinping del XIX Congreso Nacional, para dilucidar la propia visión de Xi sobre el papel de China a la hora de facilitar el desarrollo de diferentes regiones del mundo:

Ofrece una nueva opción para otros países y naciones en las que queremos acelerar su desarrollo, preservando al mismo tiempo su independencia.

Jiang repite y desarrolla este pensamiento, afirmando que la aspiración de China no es imponer un modelo único de desarrollo económico a otros países, como lo ha hecho el mundo unipolar occidental, sino facilitar su desarrollo de acuerdo con sus propias políticas, determinadas por sus propias limitaciones y culturales locales. En este sentido, Jiang explica que la *Iniciativa de la Franja y la Ruta* desempeña un papel crucial en la implementación de esta visión, afirmando que las aspiraciones de China son decididamente universales y cosmopolitas y no simplemente nacionalistas. La universalidad sigue desempeñando un papel clave en la concepción que China tiene de sí misma y de su destino histórico, entendiéndolo no solo con su ideología comunista actual, sino también con el concepto confuciano clásico de *tianxia* (天下) o *todo bajo el cielo*.

Conclusiones

Las distintas teorías de la multipolaridad rusa y china surgen de los distintos destinos de ambas después de la disolución de la Unión Soviética. Aunque en ambos países existe un fuerte resentimiento hacia Occidente, la unipolaridad estadounidense ha tenido efectos profundamente diferentes en cada uno de ellos.

Con la llegada de la unipolaridad, Rusia cayó en una profunda crisis socioeconómica de la que todavía se está recuperando (a pesar de los intentos de aislamiento del bloque occidental tras la invasión de Ucrania de 2022). Por el contrario, China consiguió integrarse con tal éxito en el sistema internacional, que incluso ha llegado a ocupar el papel más importante en la construcción y sostenimiento de dicho sistema.

Mientras Dugin imagina un orden mundial definido por múltiples polos independientes de soberanía civilizacional, Jiang imagina un orden mundial todavía presidido por un soberano universal, pero benévolo, cuyo único propósito es permitir a los diversos pueblos bajo su providencia perseguir su bienestar según sus propios caminos de desarrollo.

La visión de multipolaridad de Dugin es incompatible con el orden mundial universal, mientras que Jiang propone una reconciliación (o al menos una tensión productiva) entre la universalidad y la particularidad, dentro de la multipolaridad.

Según Dugin, la entidad política que preside cada polo civilizacional del mundo multipolar intenta superar, de una manera casi hegeliana, varias características de los Estados premodernos, mientras que la visión de Jiang sobre el próximo orden mundial va más allá incluso la globalidad misma.

Sin duda, la antipatía que China comparte con Rusia sobre el modelo occidental de desarrollo preserva una sensibilidad hacia la amplia diversidad de modelos de desarrollo que se insinúa en el concepto de multipolaridad. Sin embargo, al ver al mundo entero dependiente de sí misma en un sentido material, China no puede evitar verse también en una posición de potencial soberanía global.

En cualquier caso, Rusia y China desempeñan papeles importantes a la hora de establecer los parámetros ideológicos o teóricos alternativos a la visión occidental, dentro de los cuales se empiezan a reflejar las posturas de muchos Estados no pertenecientes al bloque occidental que, agrupados bajo la denominación de *sur global*, comienzan de manera creciente a cuestionar y rechazar el liderazgo global occidental y su modelo socioeconómico. La cuestión de cómo se configurará el mundo afecta a todos. Es por esta razón que las teorías de la multipolaridad que se formulen en Rusia y China (los

principales oponentes de la unipolaridad estadounidense-occidental) deberían formar parte de las consideraciones de políticos, diplomáticos, analistas y estrategas.

José Luis Pontijas Calderón

Coronel (ET, retirado). Analista asociado al IEEEE

Doctor en Economía Aplicada por la UAH

Profesor de Geopolítica y Estudios Estratégicos en la UC3M

www.linkedin.com/in/jose-luis-pontijas



 <p>GOBIERNO DE ESPAÑA</p>	<p>MINISTERIO DE DEFENSA</p>	<p>SUBSECRETARÍA DE DEFENSA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA</p>
<p>SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL</p>		

